

10 ינואר 2016

יום ראשון כ"ט טבת תשע"ו

נייר עמדה משפטי:

הכרחיות גילוי המידע הסביבתי ע"י גופים ציבוריים (בהתאם לתקנות חופש המידע) להפיכתו של מפגע סביבתי מסמיו לגלוי

ליעד אורתורⁱ, איל עופרⁱⁱ, שני מלכהⁱⁱⁱ, ברק סויסה^{iv}, מור סויסה^v

פתח דבר

גופו של האדם הוא מערך ביולוגי מורכב ומעורר השתאות. גוף זה מצויד במכלול מורכב של אמצעי חישה שכל תכליתם הוא להבטיח את המשך קיומו ובריאותו של האדם. כך לדוגמא, האף האנושי מזהה ריחות של תוצרי מזון מקולקלים היכולים להוות סיכון בריאותי והאוזניים מסייעות לנו להבין מה נע במרחב הסובב את גופנו ולהסיט את תשומת הלב לכיוון בו יש תנועה לא ידועה או לא רצויה.

מערך גופני זה הינו תוצר של אבולוציה ביולוגית ארוכת שנים והתאמת הגוף לאיומים המושתים עליו מהטבע שסובב אותו, מהטורפים המאיימים עליו ומההזדמנויות לצוד וללקט מזון. אך בפועל, מערך פיסיוולוגי זה אינו ערוך להתמודד עם האיומים של אורח החיים המודרני וההתמודדות עם פיתוחם של חומרים וכימיקלים חדשים. כך לדוגמא, ריכוז של חומר מסרטן המצוי בחלל האוויר כמו דיוקסינים ברמה של חלקיקים למיליון (particles per million) אשר אינו מזוהה על ידי האף האנושי וכך אין הגוף מסוגל להגן על עצמו מחומר זה הידוע כמסכן את בריאותו.

לאור תמונת המצב המאופיינת לעיל, ניתן להגדיר מפגעים סביבתיים, המהווים איום בריאותי אך אינם מזוהים ע"י המערכת הגופנית ככאלו, כמפגעים הסמויים מן העין. אלו הם מפגעים אשר בפועל הינם סמויים ואינם מעוררים את דחף ההימנעות והשמירה על הבריאות והחיים עצמם. מכיוון שכך, מעטפת הגילוי והצגת המידע אודות ממצאי בדיקות סביבתיות כאלו ואחרות הינה מעטפת **הכרחית** להפיכת המפגע מסמיו לגלוי ומתן יכולת של התגוננות לנפגע.

רשויות ציבוריות ואחרות אשר בידיהם מצוי מידע סביבתי רלוונטי לשמירה על בריאות הציבור והן נמנעות מחשיפתו לציבור, לא רק שהן לא מקיימות את החובה החקוקה עליהם בחוק חופש המידע, התשנ"ח-1988, אלא גם לא פועלות על מנת לתקן מפגע של ממש בתחומם והדבר עומד בניגוד לחובה החקוקה עליהם בפקודת העיריות (נוסח חדש). משול הדבר כאילו שמו מכשול בפני עיוור. מכיוון שכך, עומדות היום כל הרשויות הציבוריות בישראל חשופות לסיכונים תביעה עפ"י פקודת הנזיקין (נוסח חדש), תשכ"ח-1968. למעשה, כל פגיעה בריאותית או אחרת, היכולה להיות משויכת לחשיפה למזהמים המצויים בסביבה, יכולה להיות מושתתת כתביעת נזיקין.

להלן הסקירה המשפטית המלאה:

ⁱ ראש EcoHub החממה האקדמית לזימות חברתית-סביבתית, המרכז האקדמי למשפט ולעסקים liad.ortar@gmail.com
ⁱⁱ עורך דין, היועץ המשפטי ומנהל הפעילות של EcoHub החממה האקדמית לזימות חברתית-סביבתית, המרכז האקדמי למשפט ולעסקים evalofe@gmail.com
ⁱⁱⁱ סטודנטית למשפטים שנה ג', המרכז האקדמי למשפט ולעסקים
^{iv} סטודנט למשפטים שנה ג', המרכז האקדמי למשפט ולעסקים
^v סטודנטית למשפטים שנה ג', המרכז האקדמי למשפט ולעסקים

מבוא – חובת הגילוי

אנו מתכבדים לשטוח את עמדתנו בעניין חשיבותו של גילוי מידע סביבתי על ידי גופים ציבוריים, לשם המחשת המפגעים הסביבתיים וצמצום הסיכונים הבריאותיים ואחרים, והכל בשים לב לחובות החוקיות המוטלות על גופים ציבוריים בישראל לעניין גילוי המידע הרלוונטי.

חוק חופש המידע, התשנ"ח-1988 (להלן: "החוק") מטיל על רשויות ציבוריות את החובה להעמיד לעיון הציבור מידע על איכות הסביבה:

6"א (א) רשות ציבורית תעמיד לעיון הציבור מידע על איכות הסביבה שיש ברשותה, באתר האינטרנט של הרשות הציבורית, אם קיים אתר כאמור, ובדרכים נוספות שיקבע השר לאיכות הסביבה; לענין זה, "מידע על איכות הסביבה" – מידע על חומרים שנפלטו, שנשפכו, שסולקו או שהושלכו לסביבה ותוצאות של מדידות רעש, ריח וקרינה, שלא ברשות היחיד."

תקנות חופש המידע (העמדת מידע על איכות הסביבה לעיון הציבור), תשס"ט-2009 (להלן: "התקנות") מחייבות רשויות ציבוריות להעמיד לעיון הציבור מידע על איכות הסביבה באופן מפורש וגורף.

2" (2) רשות ציבורית תעמיד לעיון הציבור מידע שמקורו בדיווח או באיסוף מידע, ובלבד שאותו מידע הוא לגבי חומר, רעש, ריח או קרינה שנמדדו או שנפלטו לאוויר, לקרקע, למים או לים, והם מסוג העלול לגרום למפגע סביבתי, לרבות המידע המפורט בתוספת הראשונה, אף אם הפליטה או תוצאות המדידה אינן עולות על המותר על פי כל חיקוק, צו, תכנית, רישיון עסק או כל היתר או רישיון אחר."

עוד קובעות התקנות כי חובת העמדת המידע תחול על, בין היתר, על כלל המפגעים הסביבתיים:

"מפגע סביבתי" – כל אחד מאלה:
 (1) רעש וריח חזקים או בלתי סבירים כמשמעותם בחוק למניעת מפגעים, התשכ"א-1961;
 (2) זיהום אוויר כמשמעותו בחוק למניעת מפגעים, התשכ"א-1961, וכן נוכחות או פליטה לאוויר של מזהם כהגדרתו בחוק אוויר נקי, התשס"ח-2008;
 (3) זיהום מים כהגדרתו בסעיף 20א לחוק המים, התשי"ט-1959 (להלן – חוק המים);
 (4) השלכת פסולת, פסולת בניין וגורטות רכב ולכלוך רשות הרבים, כמשמעותם בחוק שמירת הניקיון, התשמ"ד-1984;
 (5) זיהום על ידי חומר מסוכן כהגדרתו בחוק החומרים המסוכנים, התשנ"ג-1993;
 (6) זיהום על ידי קרינה מייננת כהגדרתה בתקנות הרוקחים (יסודות רדיואקטיבים ומוצריהם), התש"ס-1980, או על ידי קרינה בלתי מייננת כהגדרתה בסעיף 2 לחוק הקרינה הבלתי מייננת, התשס"ו-2005;
 (7) זיהום ים כהגדרתו בחוק מניעת זיהום הים ממקורות יבשתיים, התשמ"ח-1988, וכמשמעותו בפקודת מניעת זיהום מי ים בשמן [נוסח חדש], התש"ס-1980, וכן הטלת פסולת לים כמשמעותה בחוק מניעת זיהום הים (הטלת פסולת), התשמ"ג-1983;
 (8) פגיעה בסביבה החופית כהגדרתה בסעיף 2 לחוק שמירת הסביבה החופית, התשס"ד-2004;
 (9) שינוי בתכונותיה של הקרקע מבחינה כימית, ביולוגית, בקטריוλογית, רדיואקטיבית או אחרת, או שינוי הגורם לכך שהקרקע תהיה מסוכנת לבריאות הציבור, או עלולה לפגוע בחי או בצומח, או פחות ראוייה למטרה אשר לה היא משמשת או נועדה לשמש;

הנה כי כן, **חובת העמדת המידע הינה מפורשת ורחבה ונוגעת לכל אחד מתחומי איכות הסביבה**. בנוסף, בשנים האחרונות מתגברת המודעות לקיומם של סיכונים סביבתיים ולהשלכותיהם על כלל תחומי החיים של אזרחי ישראל.

יחד עם התגברות המודעות, עולה גם החשיבות של הנגשת המידע וגילוי ומתבהר מעמדן של רשויות ציבוריות כמחזיקות את המידע כנאמנות הציבור עליו, וראה לעניין זה את דברי בית המשפט העליון בעניין בג"צ 2594/96 **המסלול האקדמי של המכללה למנהל נ' לשכת עוה"ד (נבו)**:

"מידע זה אינו מידע פרטי של לשכת עורכי הדין. כרשות ציבורית מחזיקה היא במידע הזה כנאמן הציבור, ואין בידה למנוע את גילוי מפי מי שיש לו עניין לגיטימי בו. כלל זה מושרש בפסיקתנו, ולא הועלתה, ולא יכלה להיות מועלית, טענה כי לגבי המידע שבו מדובר חל היוצא מן הכלל".

מגמות וחידושים אלו מתרחשים לצד שינויי רגולציה והתפתחויות מדעיות וטכנולוגיות עמוקים המגדילים, הן את אפשרות איסוף המידע, איכותו וכמותו והן את אפשרות הנגשתו לציבור באופן קל יותר מאשר בעבר. לעניין זה, ניתן לציין שלל חקיקות שעניינן הגברת חובת השקיפות והדיווחים הסביבתיים כגון, תקנות ניירות ערך (פרטי התשקיף וטיטוט תשקיף- מבנה וצורה) (תיקון מס' 2), תשע"א-2011, חוק הגנת הסביבה (פליטות והעברות לסביבה- חובת דיווח ומרשם), תשע"ב-2012 ועוד.

הבעיה

למרות כל המתואר לעיל, רוב רובם של הרשויות הציבוריות אינן מקפידות על חובותיהן בדבר העמדת המידע הסביבתי לרשות הציבור ומפרות את הדין המחייב אותן לעשות כן.

המפגעים הסביבתיים המתגברים מקימים סכנה בכל אחד מתחומי החיים ועל פי רוב **הינם סמויים מן העין**, כגון זיהום אוויר אשר כלל הציבור אינו בקיא על מנת להבין אילו ערכים קיימים באוויר ומה השפעתם על בריאותו; כגון זיהום קרקע אשר מתאדה כגז כלפי מבנים ואשר שקוף לעיני הציבור; כגון זיהום מים עילי ותחתית אשר אינו ידוע כדבעי לציבור; כגון חומרים מסוכנים המאוחסנים בקרבת מגורים ואשר סוגם וכמותם נסתרת מעיני הציבור; כגון חומרי הדברה המשמשים במזון ובשדות שליד בתי תושבים ומוסדות חינוך והיד עוד נטויה לעוד ועוד דוגמאות רלוונטיות.

חשיבותו של מידע סביבתי מלא ונגיש, כמוה כיצירת מעטפת תקשורתית המאפשרת יצירת בסיס המודעות לסיכונים והיכולה לצמצם או לאפשר לאזרחים לכלכל צעדים על מנת שלא להיחשף אליהם.

סיכונים סביבתיים עשויים להפוך מסמויים מן העין לגלויים, רק באמצעות מקורות מידע מלאים ונגישים, אשר בהתאם לחוק ולתקנות חופש המידע, היו אמורים לכאורה לעמוד לרשות הציבור. אלא שכפי שכבר צוין, רשויות ציבוריות רבות אינן עומדות בדרישות החוק ואינן חושפות את כל המידע הקיים ברשותן. רשויות רבות אשר כן נוהגות להעמיד מידע סביבתי, עושות זאת באופן חלקי בלבד ובדרך שפעמים רבות אינה מאפשרת לציבור הרגיל להבין את המידע.

מבדיקות מקיפות שבצענו בשבועות האחרונים בקרב מקורות מידע סביבתיים לפי החוק ותקנות חופש המידע, עולה כי המידע הנו חלקי בלבד, ככל שקיים ואף לעיתים מטעה. בנוסף, פנינו לאנשי מקצוע מתחומי הסביבה השונים, אשר מתוקף תפקידם נדרשים לגישה למקורות מידע סביבתיים שונים על מנת להבין איזה מידע, אם בכלל, שקוף לעיון הציבור וכיצד. מפניות אלו עולה תמונה עגומה, כפי שציננה בפנינו למשל יועצת סביבתית מומחית אשר התייחסותה המלאה מצורפת כנספח לנייר עמדה זה, וכך היא התייחסה לעניין:

"המידע הקיים הן באתר המשרד להגנת הסביבה והן בעיריות הינו חלקי, לא מייצג ואפילו מטעה בכל הנוגע לקרקעות מזוהמות. ניתן לאמר לסיכום בהמשך לשאלות שנשאלו בתחילה כי המידע העומד לרשות הציבור בנוגע לקרקע מזוהמת הינו מידע חלקי ביותר (הנוגע לפחות מ-3% מהאתרים החשודים כמזוהמים בישראל (ועוסק בעיקר בתחנות דלק) שהינן גורם משני מכלל הגורמים לזיהום קרקע והמהוות כ-9% מכלל האתרים החשודים כמזוהמים) לפיכך אין הציבור יכול להסתמך על מידע זה בעת ביצוע עסקות במקרקעין או להערכת הסיכונים אליהם הוא חשוף".

הדבר תקף לחלק גדול מהרשויות הציבוריות, אולם הוא תקף ביתר שאת כלפי מאות רשויות מקומיות ותאגידים עירוניים המחזיקים במידע סביבתי מקיף ומשמעותי. על אף שהרשויות המקומיות מפרסמות

מידע במספר תחומים, כאמור, ברובן הן עדיין אינן עונות על מרבית מדרישות הדין לפרסום מידע סביבתי. לאור הדברים המתוארים לעיל, אין ספק כי נדרש שינוי שיצמצם את הפער הקיים.

לשם כך, על הרשויות המקומיות לבצע מספר מהלכים ופעולות כדי לעמוד בדרישות הדין אשר ישנו את אופן ניהול המידע שבידיהן. על היקף השינוי הנדרש להיקבע על ידי הרשות המקומית, ויכול שהוא ינוע בין שינוי מינימלי על מנת לעמוד בלשון החוק בלבד, לבין שינוי מערכתי לשם מיצוב הרשות המקומית כמובילה סביבתית.

מכאן, ניתן להיווכח כי הרשויות עשויות להפיק תועלת רבה אם יערכו שינוי מקיף יותר בתחום ניהול המידע הסביבתי ברשותן. לכן, יישום מועיל של הוראות הדין, ואף יישום שלא דווקא בא רק על מנת לעמוד בלשון החוק, עשוי למקם את הרשויות כמובילות סביבתיות, ולשפר את ניהול הסיכונים הסביבתיים והתברואתיים שלהן באופן משמעותי.

הצעה לפתרון

החוק ותקנות חופש המידע אינן מעודדות הפעלת סנקציות משפטיות כנגד רשויות אשר אינן מקיימות את דרישותיהן ועל כן מאלצות את מי שחפץ במידע הסמוי לפנות לערכאות ולנהל הליכים משפטיים, עובדה ההופכת את המהלך לקשה ליישום.

מלבד נקיטה בעתירה מנהלית כנגד רשות אשר אינה מקיימת את הוראות הדין (המסלול המנהלי), עומדת לדעתנו, בפני מי שחפץ במידע דרך נוספת והיא הליך משפטי במסלול הנזיקי. לפי מסלול זה, פקודת הנזיקין (נוסח חדש), תשכ"ח-1968 (להלן: "**פקודת הנזיקין**") מקימה עילת תביעה נזיקית כנגד רשות בשל עוולת הפרת חובה חקוקה. כאמור, רשויות רבות מפרות את הוראות חוק ותקנות חופש המידע ובכך מפרות חובה חקוקה. בנוסף, **פקודת העיריות (נוסח חדש) כוללת חובה מפורשת בסעיף 242:**

"בענין תברואה, בריאות הציבור ונוחותו, תעשה העיריה פעולות אלה:

(1) תנקוט אמצעים להסרת כל מטרד או למניעתו ותדאג לבדיקות שמטרתן לברר
מה הם המטרדים הקיימים."

כלומר ניתן אף להגדיל ולומר כי העירייה תהא חשופה לתביעות משפטיות בשל נזקים הנובעים מהיעדר הודעה בגין אותם מטרדים, ובשל העובדה כי נמנעה מלבצע בדיקות ולברר מה הם המטרדים הקיימים.

אפשרות אחת ל"מניעת" מטרדים על ידי העירייה כמצוין בסעיף הינה פרסום המידע הסביבתי, שכן עצם פרסומו והבאתו לידיעת הציבור יש בו כאמור ליצור מעטפת המגנה על הציבור ומונעת התממשותם של סיכונים סביבתיים.

לסיכום נקודה זו נציין כי שני דברי החקיקה האמורים, מקימים את חובת העירייה לאסוף ולפרסם מידע סביבתי. **התממשותו של נזק בהקשר זה תקים עילת תביעה רחבה כנגד העירייה לפיצוי בגינו.**

ידוע כי אחד הטעויות המרכזיים לאי קיום דינים סביבתיים בכלל והחובה להעמיד מידע סביבתי לעיון הציבור בפרט, הנו היעדר משאבים כלכליים.

אנו סבורים כי המגמה הנוכחית של עלייה בהיקף התביעות המוגשות על רקע סביבתי לצד החמרה בענישה ובהטלת אחריות על נושאי משרה הממונים על סיכונים סביבתיים, יחייבו רשויות מקומיות להסיט את המשאבים הקיימים לשם טיפול בסיכונים סביבתיים, לרבות ובעיקר, עמידה בהוראות החוק המחייבות את העמדת המידע הסביבתי לעיון הציבור, וראו לענין זה את דבריו של כבוד השופט חשין ברע"פ 7861/03 **מדינת ישראל נ' המועצה האזורית גליל תחתון**:

"נמצאנו למדים, אפוא, כי גם פלוני, שהוא עצמו לא גרם למיפגע סביבתי –
במובנו הרגיל של מושג הגרימה – יכול שיחוב בפלילים בעניינו של מיפגע
סביבתי אם נתקיימו בו שני תנאים אלה במצטבר: אחד, המיפגע הסביבתי
נגרם במקום הנתון לשליטתו או לפיקוחו או על-ידי מי שנתון לשליטתו או
לפיקוחו, ושניים: הוא, פלוני, לא נקט כל האמצעים הסבירים למניעתו".

סיכום

החקיקה הקיימת מטילה חובות מפורשות ורחבות ביותר בדבר העמדת מידע על איכות הסביבה לעיון הציבור על רשויות ציבוריות ובהן בין היתר, רשויות מקומיות, עיריות ותאגידים עירוניים.

רשויות אלו אינן נוהגות על פי רוב למלא את הוראות הדין בהקשר זה, מטעמים שונים ובהם היעדר משאבים כלכליים. העמדת המידע הסביבתי לעיון הציבור תקדם ותגביר את המודעות לסיכונים סביבתיים, תאפשר לכלכל צעדים, הן מצד הרשויות והן מצד האזרחים, ולצמצם את החשיפה וההתממשות של סיכונים אלו.

לאור מגמות משפטיות וסביבתיות עכשוויות, אי קיום הוראות הדין עלול להגדיל קיומם של סיכונים סביבתיים וכן להטיל על הרשויות המקומיות אחריות להליכים משפטיים נזיקיים ואחרים, שניתן היה למנוע בנקיטת אמצעים סבירים, העומדים לרשות הרשויות.

אנו תקווה כי יהיה בנייר עמדה זה כדי לציין תחילתו של שיפור בתחום העמדת מידע סביבתי לרשות הציבור על ידי רשויות ציבוריות, כנדרש בחוק, לשם שיפור מצבם של אזרחי ישראל, החשופים לסיכונים סביבתיים רבים וניצבים בפני מידע חסר.

אין באמור להוות חוות דעת משפטית בעניין ספציפי והאמור מובא כעמדת החממה האקדמית לזימות חברתית-סביבתית.

בברכה,

איל עופר, עו"ד
יועץ משפטי ומנהל EcoHub

ליעד אורתור,
ראש, EcoHub