

28.4.2021

משרד המשפטים – מחלקת הייעוץ והחקיקה

הנדון: תזכיר חוק מוכנות ותגובה לתקריות של זיהום הים והסביבה החופית בשמן, התשפ"א- 2021

המרכז לחקר מדיניות ואסטרטגיה ימית HMS, מרכז הידע והמחקר הלאומי בתחום היערכות למצבי חירום ומרכז מינרבה לחקר שלטון החוק במצבי קיצון¹ מתכבדים בזאת להביא את הערותיהם להצעת החקיקה שבנדון.

כללי

1. אנו מבקשים לברך על קידום המענה הלאומי למוכנות ותגובה לתקריות של זיהום ים. לדאבוננו, כפי שהוכח לאחרונה, החשש מפני תקרית של זיהום ים המסכנת את הסביבה הימית והחופית בישראל הינו מוחשי ומחייב הסדרתו של מענה לאומי לאיום זה – מענה שיכלול כלים למניעת תקריות שכאלה, להתראה מוקדמת עליהן, למענה אופרטיבי אפקטיבי בעת התרחשותן ולשיקום הסביבה החופית והימית בעקבותיהן.
2. יחד עם זאת, תזכיר החוק המוצע אינו מספק מענה שלם לסיכונים הנובעים מתקריות של זיהום ים ואינו משתלב בראיה שלמה יותר של היערכות ארצית לאירועי חירום.
3. בין השאר, לוקה תזכיר החוק בהיבטים אלה:
א. תזכיר החוק עוסק בהיערכות לאירוע ובמתן המענה לו (ואף זאת באופן חלקי), אולם הוא אינו עוסק **במניעה** של אירועים שכאלה ולכל הפחות **באיפחוח** משמעותי (mitigation) של הסיכונים הנובעים מהם. אכן, בהיבטים מסוימים קיימת חקיקה המסדירה היבטים שונים, כגון הצורך בהיתרים להזרמת זיהום ממקורות יבשתיים או אמצעים למניעת זיהום מכלי שיט ישראלים או כאלה הנכנסים למים הטריטוריאליים של ישראל. אולם העיסוק במניעת התרחשותם של אירועי זיהום שכאלה או איתורם וטיפול בהם בטרם יגיעו לחוף מחייב הסתכלות רחבה על מכלול הסביבה הימית, אכיפה על כלי שיט, ניטור הסביבה הימית באופן שוטף והצטיידות לאומית באמצעים שיש באפשרותם למנוע

¹ מידע אודות המרכזים רצ"ב בנספח למכתב זה.

-2-

את הגעתו של זיהום לחופי המדינה, או לכל הפחות, לצמצם באופן משמעותי פגיעה שכזו. כל אלה אינם מוסדרים בתזכיר החוק, וראוי שיהיו.

ב. ההסדר המוצע בתזכיר החוק ביחס לאופן ניהולם של תקריות הינו חסר, אינו מוחל על כלל הגורמים הרלוונטיים להיערכות ולמענה לתקריות ימיות, אינו מספק מענה הממצה את יכולותיה של מדינת ישראל להתמודד עם תקריות אלה ואינו משתלב עם מבנה הסדרת ההיערכות למצבי החירום בישראל, בכללה. יתירה מכך, תזכיר החוק מציע מודל בעייתי גם בהיבטי הפיקוד והשליטה על אירועים אלה, ובפרט - המעבר בין ניהול האירוע על ידי "הממונה" לבין ניהולו על ידי מנהל רשות הספנות והנמלים וכן מעבר בין ניהול אירוע על ידי הממונה לבין הפעלת ההסדר לפי סעיף 90א לפקודת המשטרה בעניין אירוע חירום אזרחי.

ג. צורמת במיוחד, בעינינו, היא העובדה לפיה תזכיר החוק אינו מטיל חובות כלשהן על המשרד להגנת הסביבה, על רשות הספנות והנמלים או על משרד ממשלתי או גוף לאומי אחר - לא באשר לאופן בניית התוכנית הלאומית, תכניה ועדכונה, לא באשר לבניין תוכניות ההדרכה שעל פיהן על הגופים השונים לבנות את תוכניותיהן, לא באשר לחובה לקיים תרגילים ועוד. יתירה מכך, תזכיר החוק אינו עוסק כלל בחובות החלות על משרדי הממשלה השונים, גופי ההצלה, משטרת ישראל וצה"ל בהקשרים הרלוונטיים לתקריות ימיות.

למעשה, תזכיר החוק מגלגל את הטיפול בתקריות ימיות על הרשויות המקומיות, "בעלי תוכניות", מפעלים ורשות שמורות הטבע והגנים - אלה בלבד נדרשים להכין תוכניות ולספק בעצמם את המענה לתקריות. אחריותו של הממונה בהתאם לחוק מתמצה במתן ההנחיות ואישור התוכניות, ובמידת הצורך - ניהול של ההתמודדות עם התקרית באמצעות הכלים שהוכנו על ידי אלה. חלקה של המדינה בבניין הכוח להתמודד עם תקריות ובהעמדת משאביה לשם ההתמודדות עם אלה נעדר מתזכיר החוק.

ד. תזכיר החוק אינו מסדיר את נושא המענה בלב ים, בדגש על התמודדות עם תקריות וכתמי שמן העושים את דרכם לעבר חופי המדינה. לא ברור כיצד ינוהל המענה במקרים אלה ומה תפקידם של צה"ל או משטרת ישראל במסגרת זו.

ה. תזכיר החוק אינו מטמיע את כלל הוראות האמנה בעניין בדבר מניעת זיהום ים (OPRC), בעלות רלוונטיות לבניין התוכניות הלאומיות לטיפול בתקריות ים.

להלן נרחיב בהערותינו

4. **השתלבות תזכיר החוק בחקיקת החירום בישראל, העדר ראייה אינטגרטיבית וחוסר בהירות בסמכות והאחריות לניהול אירוע**
- א. בראשית התייחסותנו נבקש להדגיש, כי ההסדר המוצע בתזכיר החוק מייצר למעשה מענה ייחודי לתקריות ימיות, שאינו משתלב באופן מלא בתהליכי ההיערכות הנוגעים למצבי חירום אזרחיים אחרים ומותיר בשל כך את הממונה (במשרד להגנת הסביבה) עם יכולת מוגבלת להיערך לתקריות

ימיות חמורות ולתת להן מענה. מאחר שההסדר הקיים בישראל למענה למצבי חירום ממילא אינו נקי מקשיים, פיצול נוסף של האחריות למתן המענה למצבי חירום אך מוסיף למורכבות הקיימת ממילא. נוסף כי לטעמנו, יש לאגם את כל הטיפול במצבי החירום תחת משרד ממשלתי אחד, כאשר השר בראשותו מנהל את האירוע ואחראי לטיפול כלפי ממשלת ישראל, ואשר לרשותו עומד גוף מבצעי בעל יכולת אופרטיבית ויכולת בניית תמונת מצב עדכנית – לפני, תוך כדי ואחרי התקרית.

ב. לעניין זה היבטים מעשיים. כך, חלק ניכר מהתהליכים הנדרשים להתבצע ברמה הלאומית – מוטב היה שנעשו על ידי מסגרת הרואה לפנייה את מכלול האמצעים העומדים לרשותה של המדינה, לרבות המשק לשעת חירום, המפעלים החיוניים, מלאי חירום שראוי היה להחזיק לשם מענה לתקריות ימיות חמורות ועוד. יתירה מכך, מלבד הסמכויות שיעמדו לממונה ביחס לבעלי תכנית ומפעלים לפי החוק, לא יעמדו לרשותו **כוחות אופרטיביים** שיתנו מענה שעשוי להידרש במקרים החמורים.

ג. זאת ועוד, הקונסטרוקציה הניהולית המוצעת בחוק באשר לפיקוד ושליטה על אירוע אינה ברורה כלל ועיקר: סעיף 18(ג) יוצר מודל מוזר, לפיו "התרחשה תקרית המסכנת, לדעת מנהל רשות הספנות, חיי אדם בים או כלי שיט, תינתן עדיפות לטיפול בסכנת פגיעה בחיי אדם ובכלי השיט, והממונה יפעל במילוי תפקידו ובהפעלת סמכויותיו לפי חוק זה על פי הוראות מנהל רשות הספנות, שיינתנו בתיאום עמו, כל עוד קיימת סכנה כאמור".

מלכתחילה תמוה מדוע נדרש החוק להבהיר את התיעדוף במתן המענה, ואולם בעוד שאין חולק שהצלת חיים תזכה תמיד בעדיפות, לא ברור מדוע סכנת פגיעה בכלי שיט (כאשר זו אינו כרוכה בהצלת חיים), תזכה גם היא בעדיפות – לדוגמה - למול הצלת הסביבה הימית והחופית מפגיעה קשה. לעניין השלכות מעשיות: כך, במקרה של חשש לטביעת ספינה שלצוותה שלום, יידרש להעדיף את המענה להצלת הספינה על פני כל פגיעה אחרת, וייתכן אף שלבעל אותה הספינה תהינה עילת תביעה כנגד מדינת ישראל, אם בחרה לפעול בניגוד לחוק.

ד. יתירה מכך, בהתאם לסעיף זה, במקרים של סכנה ל"חיי אדם בים או כלי שיט", הממונה אינו מנהל עוד את האירוע אלא רק פועל "במילוי תפקידו ובהפעלת סמכויותיו לפי חוק זה על פי הוראות מנהל רשות הספנות". הדבר מעלה קשיים באשר לשיקול הדעת המנהלי של הממונה, אשר מחד גיסא, הוא זה הנושא באחריות לפי החוק, ואולם מאידך גיסא – הוא פועל בהתאם להנחיותיו של מנהל רשות הספנות. מדוע לא לקבוע (בהנחה שנדרשת חלוקת אחריות זו), כי הסמכויות הנתונות לפי החוק בידי הממונה, יהיו נתונות בידי המנהל במקרים אלה? בנוסף, לא ברורה מהות "התיאום" הנדרש עם הממונה על פי סעיף זה; האם המדובר בהיועצות עמו או האם נדרשת הסכמתו לאלה?

ה. זאת ועוד, מה הדין מקום שתקרית מעלה חשש לחיי אדם בים או לכלי שיט, אך בה בעת כרוכה בה סכנה לפגיעה חופית נרחבת בישראל? בהתאם לתזכיר החוק - מנהל רשות הספנות הוא זה הנושא באחריות לניהול האירוע ומעביר את הנחיותיו לממונה, הנדרש לפעול למול הרשויות המקומיות, רשות שמורות הטבע והגנים הלאומיים ומפעלים נוספים לגבי אזורים שמחוץ לשטחי הנמל וכלי שיט. לא

ברור לנו מה ייתרונו היחסי של מנהל רשות הספנות במקרים אלה על פני הממונה ואף כיצד מתקשר הדבר לתפקידי רשות הספנות והנמלים.

1. מוסיפה לבעייתיות זו ההפעלה האפשרית של סעיף 90א לפקודת המשטרה, שעשויה להעביר את האחריות לגורם אחר. במקרה שכזה אשר יהיה כרוך ב"סיכון לחיי אדם או לכלי שיט", לא מוקנה תפקיד כלשהו למנהל רשות הספנות, אלא שהממונה הוא שישמש "יועץ" ועמו יש "לתאם" את המענה מטעם המשטרה.

2. לסיכום, אנו סבורים, כי הסדר חלוקת אחריות זה, שאינו אלא פועל יוצא של ביזור הסמכויות הקשורות בזיהום ים בין משרד התחבורה לבין המשרד להגנת הסביבה, מהווה פשרה לא מוצלחת, בלשון המעטה, אשר עלולה לפגוע במענה האופרטיבי שיינתן לתקריות, ובעיקר למורכבות והקשות בהן.

5. המענה בלב ים לתקריות ימיות

אחד הפערים החמורים בחוק, הוא העדר האסדרה למענה לתקריות בלב ים: החוק מתמקד בעיקר בפגיעה החופית, זולת הכללת "מיתקן לחיפוש או להפקה של שמן או גז טבעי שמפעיל בעל רישיון או בעל חזקה לפי חוק הנפט" בהגדרת "מפעל". לא ברור כלל מהי היערכותה של מדינת ישראל למענה בלב ים ובאחריותו של איזה גורם לספק את המענה לכך – מענה שעשוי למנוע או להפחית את הפגיעה החופית והסביבתית. עיון בתלמ"ת מעלה אמנם כי ימונה ממונה על המענה בים, אך תזכיר החוק אינו מבהיר כיצד מענה זה יינתן. ובעיקר, ככל שקיימת ציפייה שצה"ל או משטרת ישראל יספקו מענה במקרים אלה, אין לממונה (או למנהל רשות הנמלים, ככל שהדבר יהיה בסמכותו) סמכות להורות לרשויות אלה להיערך, לבנות כוח ולפעול על מנת למנוע התקדמות זיהום חמור לחופי ישראל. מבחינת תזכיר החוק, ככל שכתם שמן מתקדם לחופיה (תרחיש 6 לתלמ"ת), תצפה מדינת ישראל בזיהום המתקדם לעברה עד שיכה בה, ואז יופעלו התוכניות.

6. תחולה מוגבלת – העדר תחולה על משרדי ממשלה והטלת אחריות לסיוע במקרים של תקריות

החוק מתמקד בהטלת חובות על "מפעלים" ועל "בעלי תכניות" ורשות שמורת הטבע והגנים הלאומיים, ואולם אין הוא מסדיר את אופן היערכותם של **משרדי הממשלה** השונים ואת חובתם לפעול, להיערך ולהכין תוכניות אשר תשלבנה בהיערכות ובמענה שיידרש במקרים של תקריות. בנוסף, החוק אינו מסדיר את סמכותו של הממונה ביחס למשטרת ישראל ולצה"ל. כך, לדוגמה, האם למשטרת ישראל ולצה"ל חובה להשתתף בתרגילים העוסקים בהיערכות לתקריות? מה היקף חובתו של צה"ל בהקשרים אלה?

7. התוכנית הלאומית

ח. התכנית הלאומית כ"מסמך מנחה":

סעיף 3 מעלה לטעמנו קשיים משפטיים של ממש: סעיף 3(א) מגדיר את התכנית הלאומית כ"מסמך מנחה" ביחס ל"כל רשות מרשויות המדינה ובעל תכנית שמוטלים עליהם תפקידים או חובות לפי הוראות חוק זה". ואולם, אין כל הגדרה בתזכיר החוק למהותו של "מסמך מנחה". יתירה מכך, סעיף 3(ב) מוסיף וקובע, כי בהעדר צו או תקנה ספציפית, יחולו הוראות התכנית הלאומית, ובכך מקנה למעשה ל"תכנית הלאומית" מעמד נורמטיבי מחייב. ודוק, המדובר בתכנית הנכתבת על ידי עובד ציבור, שאין עליה כל בקרה ציבורית או פרלמנטרית, אין היא חייבת פרסום ברשומות (אלא רק באתר האינטרנט של המשرد) ואין מנגנון כלשהו שניתן להעיר לגביה הערות ולהציע תיקונים. אי קיומה של התכנית הלאומית עלול להביא להטלת עיצומים כספיים וסנקציות פליליות. זוהי למעשה יצירתה של **סוג של נורמה תחיקתית חדשה**, שאינה משתלבת עם עקרונות יסוד של שיטתנו. יתירה מכך, הואיל והתכנית הלאומית הינה תכנית כללית, המחייבת תהליכי התאמה ויישום בהתאם לנסיבותיו של כל גוף רלוונטי, הרי שלמעשה לא ברור כלל מה תחשב הפרה של הוראות התכנית הלאומית במקרים מסוימים.

ט. הכנת התכנית הלאומית ועדכונה

- 1) **העדר תהליך סדור ושיתוף גורמים רלוונטיים** - בשים לב להשלכותיה של "התכנית הלאומית" (בוודאי לאור המעמד הנורמטיבי המחייב שמבוקש לתת לה), תמוה שאין בהצעת החוק כל התייחסות לאופן הכנתה, ותהליך העדכון שלה נתון כולו לפי סעיף 3(ג) לשיקול דעתו של הממונה, ולכל היותר נדרשת "התייעצות" בלבד עם משרדי ממשלה. מן הראוי לטעמנו לקבוע מועצה מייעצת סטטוטורית אשר תיקח חלק באישור התכנית הלאומית, ובה ישתתפו בין השאר גם נציגי הרשויות המקומיות וארגוני החברה האזרחית.
- 2) בין השאר, עדכון התכנית אינו מחייב היוועצות עם גורמים רבים העשויים להיות מושפעים באופן ישיר מהתכנית, לרבות הרשויות המקומיות וגורמים מקצועיים מחוץ למשרד להגנת הסביבה, גופי חירום, ארגונים סביבתיים רלוונטיים והציבור בכללו, ואינו מאפשר להם להשיג עליה או להביא הצעותיהם באשר אליה באופן סדור. על פי המודל המוצע, הממונה הוא "כל יכול", ובאפשרותו להטיל על גופים לפעול בתחומים המצויים בתחום אחריותם וסמכותם, לרבות לחייבם בהוצאות כספיות משמעותיות. בכדי להדגים את האבסורד, הרי שלמעשה, תזכיר החוק מייצר מצב שבו לממונה נתונה סמכות רחבה יותר מכפי שהייתה בידי הממשלה, שבעבר נדרשה בעצמה לאישור התכנית (בהחלטת ממשלה 3542 מ-2008).

-6-

- 3) עניין זה צורם במיוחד, לאור העובדה כי הכנת התכנית הלאומית המקורית נעשתה בשיתוף וועדה בין משרדית, דהיינו כי היו שותפים לה גורמים רלוונטיים נוספים, לפחות מבין משרדי הממשלה.
- 4) **העדר ביקורת פרלמנטרית או ציבורית** - יתירה מכך, בדומה להערתנו באשר להיבטים החוקתיים, אין כל ביקורת פרלמנטרית או ציבורית אחרת על התכנית הלאומית ולא מתקיים עליה שיח כלשהו.
- 5) **תהליכי עדכון עיתיים** - אין חובה לקיים בחינה עתית של התוכנית הלאומית. לממונה נתונה אמנם הסמכות לעדכן את התכנית ("הממונה רשאי לעדכן את התכנית הלאומית ככל הנדרש בהתאם לנסיבות משתנות"), ואולם אין תהליך סדור המחייב לקיים בחינה עתית של התכנית והתאמתה למציאות המשתנה.

י. **תכניה של התכנית הלאומית וחובותיו של המשרד להגנת הסביבה** – הגדרת המונח "תכנית לאומית" מסתפקת בהפניה לתכנית שאושרה על ידי הממשלה בהחלטה 3542, "כפי שתעודכן מעת לעת". ואולם, החוק אינו קובע פרמטרים באשר לתכנים שנדרש שיכללו בתכנית הלאומית ובעיקר, הוא אינו עוסק כלל בחובותיו של המשרד להגנת הסביבה עצמו במסגרת התכנית.

בין השאר, יש לקבוע כי התכנית הלאומית תכלול היערכות של המשרד להגנת הסביבה **בעצמו**, בדגש על היערכות לאירועים משמעותיים שהמענה אליהם אינו יכול להיעשות על ידי הרשויות והמפעלים בלבד, ובכלל זאת: החובה להקים מערך ניטור שיספק התראה מוקדמת, החובה להקים מערך או התקשרויות אשר יאפשר ניקוי זיהומים בדרכם לשטח ישראל, כדי להקדים פגיעה חופית נרחבת, ניקוי זיהומים גדולים בעזרת כלים כבדים בחופים, הקמת מערך לאומי למתנדבים, ציודם ותרגולם ועוד. די להשוות לחובות שמבקש תזכיר החוק להטיל על מפעלים, רשויות מקומיות ורשות שמורות הטבע והגנים, כדי להצביע על נושאים שראוי שיוטלו על המשרד להגנת הסביבה בעצמו, ברמה הלאומית, ואשר נדרש שייכללו במסגרת התכנית הלאומית או כל עדכון עתידי שלה:

<p>חובות המוטלות בתזכיר החוק על בעלי מפעלים/רשויות מקומיות/הרשות להגנת הטבע</p>	<p>חובות שיש להטיל בחוק על המשרד להגנת הסביבה ו/או על הממונה, ואשר יש לכללם במסגרת התכנית הלאומית</p>
<p>תיאור הסביבה הימית (שאינה באזור החוף), זיהוי גורמי זיהום פוטנציאליים, זיהוי ומיפוי פעילויות בעלות פוטנציאל זיהום, זיהוי רגישות טבע ונוף.</p>	<p>”תיאור מתקני המפעל, סוג השמן וכמותו בהם, תיאור הסביבה החופית הסמוכה אליהם, ייעודי הקרקע והשימושים הנעשים בה, דרכי הגישה למפעל ולחוף, גורמי זיהום פוטנציאליים, רגישות טבע ונוף, וכן נתונים נוספים הנוגעים לעניין”</p>
<p>בניית תרחישי ייחוס לאומיים והכנת תכניות למענה אליהם. קיום תרגילים לשם תרגול המענה לתקריות בשילוב כל הגורמים הרלוונטיים</p>	<p>תרחיש מייצג של תקרית שעלולה להתרחש במפעל או בקשר לפעילותו, המהווה בסיס לתכנית.</p>
<p>פעולות להיערכות מקדימה, אשר יכללו, בין היתר, הכנת אמצעים לטיפול בתקריות ובתוצאותיה ובהם ציוד, חומרים, כוח אדם (לרבות התקשרויות עם ספקים ככל הנדרש), הקצאת שטחים בסביבה החופית לטיפול ביולוגי במרכיבי הסביבה החופית שזוהמו, אתר לאומי לאחסנה של פסולת מזוהמת ושמן שאוב, לרבות שלבים ולוח זמנים לביצוע הפעולות כאמור</p>	<p>פעולות להיערכות מקדימה, אשר יכללו, בין היתר, הכנת אמצעים לטיפול בתקריות ובתוצאותיה ובהם ציוד, חומרים, כוח אדם בין אם בעל תכנית מחזיק בהם ישירות ובין באמצעות התקשרות של בעל תכנית עם קבלנים וספקים ככל הנדרש, הקצאת אתר זמני בחוף או בקרבתו לטיפול ביולוגי במרכיבי הסביבה החופית שזוהמו בשמן, ואתר לאחסנה זמנית של פסולת מזוהמת בשמן ושל שמן שאוב, לרבות שלבים ולוח זמנים לביצוען של הפעולות כאמור</p>
<p>הקמת מערך לאומי לניטור וזיהוי מוקדם של תקריות</p>	<p>אמצעי חישה מרחוק לצורך זיהוי מוקדם של תקרית</p>
<p>מתווה הפעולה לטיפול בעת תקרית, שבו יפורטו שיטות הפעולה, שלבי הטיפול, סדרי עדיפויות להגנה, ניקוי ושיקום, תחומי האחריות והתפקידים של מי שייקחו חלק בפעולה, סדרי תיאום, תיעוד ודיווח.</p>	<p>מתווה הפעולה לטיפול בעת תקרית, שבו יפורטו שיטות הפעולה, שלבי הטיפול, סדרי עדיפויות להגנה, ניקוי ושיקום, תחומי האחריות והתפקידים של מי שייקחו חלק בפעולה, סדרי תיאום עם הרשות המקומית שבתחומה פועל המפעל, עם בעלי תכניות שכנים ועם שירותי החירום, תיעוד ודיווח</p>

<p>סיוע המשרד להגנת הסביבה לרשויות, למפעלים</p>	<p>הרשות לשמירת הטבע והגנים הלאומיים תגיש לממונה תכניות אשר יפרטו את אופן היערכותה לתקרית ... וכן את היערכותה להענקת סיוע לאחר</p>
---	--

8. בנוסף, ישנם היבטים נוספים, אשר מתחייבים מהאמנה ואשר אינם מצויים בתזכיר החוק כיום, ואשר יש מקום לקבעם באופן מפורש – חלקם קשורים לעריכת התכנית:

א. **קביעת הגוף האחראי על היערכות המדינתית** – החוק עוסק רק בקביעתם של הגורמים האמונים על המענה באשר לתקרית, אולם האמנה מחייבת קביעתם של הגורמים האמונים על ההיערכות המדינתית בתחום (סעיף 6(1)(a) לאמנה - the competent national authority or authorities with responsibility for oil pollution preparedness and response).

ב. **הסכמי שיתוף פעולה בינלאומיים** – בהתאם לאמנה, יש לחתור לערוך הסכמי שיתוף פעולה בינלאומי ותרגול משותף להתמודדות עם תקריות זיהום ים. במסגרת הגדרת תפקידי הרשויות ומשרדי הממשלה (החסרים בחוק), ראוי לקבוע בחוק את החובה לפעול להשגת הסכמי שת"פ בינלאומי בהיבטים אלה.

ג. **מחקר** – האמנה עוסקת בקידום מחקר למענה לתקריות ים, וראוי להכליל אחריות זו במסגרת החקיקה, בין תפקידיו של המשרד/הממונה.

9. התוויית שיקול דעתו של הממונה

א. בסעיפים רבים בתזכיר החוק מוקנית לממונה סמכות רחבה מאוד, מבלי שתזכיר החוק יתווה את האופן שבו יפעיל את שיקול דעתו והקריטריונים לכך. זאת, אף כאשר להחלטתו השלכות של ממש, לרבות הטלת הוצאות כספיות משמעותיות על מי שקיבל הוראה מהממונה (וראו בעיקר הוראות פרק ב', סימן ב' בעניין החובה לרכוש ציוד). כך, סעיף 8 מאפשר לממונה לחייב גוף להכין תכנית, אף שקיימת כבר תכנית ביחס לאותו שטח, מבלי לקבוע, לדוגמה, מהן הנסיבות המיוחדות שיצריכו הטלת נטל זה על אותו גוף.

ב. יתירה מכך, החוק אינו מחייב את הממונה לנמק את החלטותיו ואינו מאפשר לערור על החלטות שקיבל.

ג. חלק מהוראות החוק המקנה סמכויות בידי הממונה כלל אינו ברור: כך, סעיף 14 מאפשר לממונה להורות לבעל תכנית או מפעל "להשתתף בתרגילים", ואולם לא ברור מה משמעות "השתתפות בתרגיל" בהקשר זה: מה בדיוק נדרש מבחינת "בעל התכנית" כדי שימלא את חובתו להשתתף בתרגיל?

10. בין נהלי עבודה לבין חקיקה ראשית

בדומה לשימוש במונח "מסמך מנחה", קיימים היבטים נוספים שאינם ראויים להיכלל בחקיקה ראשית, ואף נראים כלקוחים מעולם הממשקים בין רשויות המדינה. כך, לדוגמה, סעיף 11, הכולל בתוכו את החובה למסור פרטי "אנשי הקשר הרלוונטיים" וסעיף 14(ג) לפיו, "מנהל התרגיל יתאם מראש את מועד התרגיל, מיקומו והיקפו עם משטרת ישראל ועם רשויות וגורמים אחרים הנוגעים לעניין, אם התרגיל מצריך פעילות בשטח באופן המחייב סגירתו, הכוונת תנועה או הסתייעות אחרת באלה".

11. **הכנת תכניות (סעיפים 3-7)** – דומה שנדרש סעיף המסדיר את מסגרת הדרישה להכין תכניות והמועדים לכך. סעיפים 3-7 אינם מבהירים מהו המועד לקיום החובה להגיש תכניות; אמנם, אחת לחמש שנים יש להגיש מחדש תכנית, אולם מהו המועד הראשון שעל רשות שמורות הטבע והגנים, רשויות מקומיות ומפעלים להגיש תכנית ראשונה לממונה? בנוסף, לאור ההגדרה הרחבה של "מפעל", בה עשויים לבוא מפעלים רבים, ראוי לטעמנו כי תבוצע פניה למפעלים אלה על ידי הממונה, המודיעה להם כי חובתם להכין תכנית והמורה להם להכין תכנית במועד שייקבע.

12. תקרית ברמה ג'

א. **העדר קריטריונים מהותיים** – תקרית ברמה ג' מוגדרת כ"תקרית אשר הממונה הודיע, לפי סעיף 18(ב), כי הוא ינהל את הטיפול בה". בהתאם לסעיף 18(ב) "החליט הממונה כי היקפה ומיקומה של התקרית מצריכים כי הוא ינהל את הטיפול בה, יודיע על כך לבעלי התכניות הנוגעים בדבר, ויחולו הוראות חוק זה הנוגעות לתקרית ברמה ג'". התוצאה היא, שאין אמות מידה ברורות להגדרה מהותית של חומרת התקרית המצדיקה הודעה כאמור.

ב. **היחס בין תקרית ברמה ג' לאירוע חירום אזרחי לפי פקודת המשטרה** – לטעמנו, הממשק בין ההסדרים אינו ברור, וקיימת חפיפה רבה ביניהם. כך, גם לא ברור מה תפקידו של הממונה כ"יועץ מקצועי" במקרה של הכרזה כאמור, ויתירה מכך – לא ברורה מהות החובה כי "פעולותיהם לגבי הטיפול בתקרית יתואמו עמו". האם המדובר בהטלת חובת היוועצות, או שמא על הממונה להסכים לביצוע הפעולות לטיפול בתקרית?

ג. **מטה החירום** – בהתאם לסעיף 22(2), לצידו של הממונה יפעל מטה החירום יכלול "נציגי רשות הספנות והנמלים, משרד האנרגיה, משרד האוצר, נציג של צבא ההגנה לישראל, משטרת ישראל, הרשות הארצית לכבאות והצלה, המכון לחקר ימים ואגמים לישראל ונציג לשכת המבטחים הימיים (להלן – מטה החירום)"; מטה זה ישמש "כיועץ" לממונה ואנשיו ישמשו כ"אנשי קשר" לגופים אלה. ראשית, מטה יועץ זה חסר גופים רלוונטיים רבים החיוניים בעת אירוע חירום, ובכלל זאת, אין בו נציגות למשרד הפנים האמון על הרשויות המקומיות ואין בו נציגות לרשויות המקומיות עצמן ולא למגזר

האזרחי, כגון ארגונים סביבתיים. שנית, זהו ההקשר היחיד בתזכיר החוק בו מוזכרים צה"ל ומשטרת ישראל, וכאמור – כלל לא ברור מה אחריותם באירועים אלה.

ד. **הוראות לקבלנים** – במקום להטיל את החובה לקיים את הוראות הממונה על זה שנושא באחריות לתכנית, סעיף 22(א) מאפשר לממונה לתת הוראות למי שהתקשר עם בעל התכנית וקבלני משנה שלו – זהו הסדר נורמטיבי חריג, שאין כדוגמתו, במסגרתו ניתנות הוראות במישרין לגורם שהתקשר חוזית עם מי שנושא באחריות החוקית.

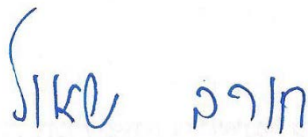
13. **הוצאות הפסקה, מניעה וצמצום של זיהום וטיפול בו** – פרק זה אינו מבחין בין מי שגרם לנזק לבין מי שנדרש לטפל בו; שניהם מחויבים לשאת בהוצאות הטיפול בו, כנגד שיפוי שיינתן להם. ואולם, ייתכן שהוצאות הטיפול בתקרית זיהום תהינה כבדות ביותר, באופן שלא סביר יהיה להטילם על בעל מפעל או בעל תכנית שלא גרמו להם. אנו סבורים, שבעוד שסביר לדרוש להוציא הוצאות ממי שקיימות ראיות מנהליות לאחריותו לנזק, אין זה סביר לדרוש ממפעלים (שאינם נמנים על רשויות המדינה), להוציא סכומי עתק מכיסם לצורך טיפול בתקריות שהם אינם אחראים להם.

לסיכום

14. תזכיר החוק, שעל קידומו אנו מברכים, מהווה גם הזדמנות להצביע על פערים מהותיים בתחום המענה לתקריות של זיהום ים ומציב הזדמנות לקדם את השלמתם.
15. קידום ההיערכות הלאומית לתקריות של זיהום ים אינה עניינו של הממונה בלבד. בניין התוכנית הלאומית – שהחוק צריך לקבוע את עיקריה, אופן בנייתה ואופן עדכונה - צריך לערב רשויות מדינה נוספות (שהחוק אינו מסדיר את חלקן ואת תפקידן במסגרת המענה לתקרית), גופים מקצועיים שיש להם נגיעה לדבר ואף את הציבור, שנשא בפועל בחלק ניכר מהמענה שניתן לאירוע זיהום הים שידענו לאחרונה.
16. עוד לטעמנו, קיימת בעייתיות בעובדה שהחוק מתמקד בחובותיהם של מפעלים, "בעלי תכנית" ורשויות מקומיות, אך שותק ביחס לתפקידם של משרדי הממשלה, בכלל, והמשרד להגנת הסביבה, בפרט. התוצאה היא, היבטים מרכזיים הקשורים באפקטיביות של התוכנית הלאומית במענה הנדרש לתקריות אינו מוצא ביטוי בחוק.
17. הבעייתיות אינה פוסחת על הניהול של התקריות עצמן. כך, יוצא שגורם אחד ("הממונה") הוא שאמון על קידום ההיערכות של מפעלים, רשויות מקומיות וגופים שונים, אך גורם אחר (מנהל רשות הספנות) או משטרת ישראל (במקרה של שהאירוע יוכרז כאירוע חירום אזרחי) יימצא עצמו מנהל את האירוע, מבלי שנשא באחריות או אף היה מעורב בהיערכות אותם גופים ותרגולים לאירוע זה.

-11-

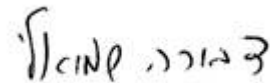
18. אשר על כן, אנו סבורים כי יש להשלים ולתקן היבטים משמעותיים בתזכיר החוק, ובכלל זאת להגדיר טוב יותר את התכנים שנדרשים בתכנית הלאומית, להסדיר את תהליכי גיבושה ועדכונה, להסדיר היבטי פיקוד ושליטה של תקריות זיהום ים לערב את ארגוני החברה האזרחית ועוד.
19. נשמח לתרום ולסייע בהטמעתם של הערותינו, ובכלל, להסדרת המענה לתקריות זיהום ים.



פרופ' שאול חורב
ראש המרכז לחקר מדיניות
ואסטרטגיה ימית



פרופ' עלי זלצברגר
ראש מרכז מינרבה לחקר שלטון
החוק במצבי קיצון



פרופ' דבורה שמואלי
ראש מרכז הידע והמחקר הלאומי
בתחום ההיערכות למצבי חירום



דר' מיכל בן גל
מרכז הידע והמחקר הלאומי
בתחום ההיערכות למצבי חירום



ד"ר רוברט נויפלד
מרכז מינרבה לחקר שלטון
החוק במצבי קיצון



-12-

נספח: על מרכז הידע והמחקר הלאומי בתחום ההיערכות למצבי חירום, המרכז לחקר מדיניות ואסטרטגיה ימית ומרכז מינרבה לחקר שלטון החוק במצבי קיצון

מרכז הידע והמחקר הלאומי בתחום ההיערכות למצבי חירום הינו מרכז מחקר עצמאי שהוקם באוניברסיטת חיפה בינואר 2018 בעקבות קול קורא של משרד המדע והטכנולוגיה ורשות החירום הלאומית (רח"ל) במשרד הביטחון. מוסדות הליבה המעורבים במרכז הם אוניברסיטת חיפה, הטכניון והאוניברסיטה העברית בירושלים, יחד עם חוקרים מהמרכז למחקרים צבאיים ברפאל-מערכות לחימה מתקדמות, בית החולים רמב"ם, מכללת תל חי ובית הספר לסיוע הומניטרי, וכן שותפים מעיריית חיפה ועמותת נתן-לסיוע הומניטרי בין לאומי. במרכז הידע פועלים כ-90 חוקרים בעלי מומחיות בתחומי חירום מגוונים. הערך המוסף של המרכז הוא היותו רב-תחומי. מסגרות המחקר של המרכז מאורגנות בשמונה קבוצות מחקר: מדעי החברה; בריאות הציבור ורפואת חירום; רווחה ועבודה סוציאלית; הנדסה, טכנולוגיה ותכנון; הערכה וניהול סיכונים; סביבה; משפטים; ומדיניות ציבורית. משימתו של המרכז היא להוות גוף מחקר אשר ישמש גם כצוות חשיבה למקבלי החלטות.

בזמן מגפת הקורונה תורם המרכז להתמודדות עם המשבר בשני רבדים מרכזיים: רובד תגובתי - מענה אינטגרטיבי לשאלות מהמלי"ל וצוותי חשיבה אחרים בעזרת 90 חוקרי המרכז ו-30 עוזרי מחקר. רובד פרואקטיבי - כגוף מחקר רב-תחומי שיכול להזרים נתונים, תובנות והמלצות לצוותים ומקבלי החלטות, בהתבסס על מחקרים בנוגע להתמודדות עם מגיפות בכלל והקורונה בפרט (כעת מתבצעים 17 מחקרים לטווח קצר ובינוני²).

מרכז מינרבה לחקר שלטון החוק במצבי קיצון בפקולטה למשפטים ובחוג לגיאוגרפיה ולימודי סביבה באוניברסיטת חיפה יחד עם אוניברסיטת המבורג בגרמניה, משמש כמרכז בינלאומי ופורום בין-מדינתי למחקר, לימוד, פרסום, כנסים אימון וסדנאות. משימת המרכז היא להתמקד בשלטון החוק, המוגדר באופן רחב כך שיכלול מדיניות ואכיפה, בשלושה סוגים עיקריים של מצבי קיצון: אסונות טבע (מגפות, שיטפונות, סערות, שריפות, רעידות אדמה); אתגרי ביטחון לאומי (מלחמות, טרור, טרור-נגד, טרור-סייבר ופעולות צבאיות); וכן משברים סוציו-כלכליים (קריסה כלכלית ומשברים סוציו-פוליטיים חמורים). המחקר במרכז בוחן את הדין הפוזיטיבי מול הנורמטיבי במצבי קיצון אלה בשלושה זמנים: לפני קרות האירוע, בעת האירוע ולאחריו. המרכז מתעניין לא רק בחוק הקיים בספרים, אלא גם ביישומו של החוק בפועל³.

² ראו את אתר האינטרנט של המרכז: <https://muchanut.haifa.ac.il/index.php/he/home-hebrew>

³ ראו אתר האינטרנט של המרכז: <http://minervaextremelaw.haifa.ac.il/index.php/he/>

המרכז לחקר מדיניות ואסטרטגיה ימית⁴ הוקם בשנת 2016 על רקע עליית המודעות לחשיבותו של התווך הימי במערכת הגלובלית והאזורית. על רקע שינוי זה ניצב, בין היתר, מרכזיות המרחב הימי במערכת הכלכלית העולמית: נתיבי הסחר הימיים מהווים העורקים הראשיים לשינוע סחורות. ממד זה החל למשוך תשומת לב נוספת לאור עליית התחרות האסטרטגית בין ארה"ב לסין בתווך הימי ולאור התרחבות האזורים הכלכליים הבלעדיים (EEZ) וכן פיתוח הטכנולוגי, אשר מרחיב ניצול משאבים בים העמוק.

חשיבותו של הים כמרכיב בביטחונה וחוסנה של ישראל.

תחומי התמחותו של המרכז

המרכז מקדם ומפתח ידע בינתחומי בתחום האסטרטגיה והמדיניות הימית, במובנה הרחב, בדגש על ישראל וסביבתה הימית: מזרח הים התיכון והים האדום. כיום, זהו מרכז המחקר האקדמי-מדיני היחידי בישראל בתחומי האסטרטגיה והמדיניות הימית והינו בעל תרומה משמעותית לשיח המדיני/אסטרטגי הימי בישראל והן ברמה הבינלאומית. מטרת המרכז הוגדרו כדלקמן:

- ביצוע **מחקרים אקדמיים** בשאלות מרכזיות הנוגעות למרחב הימי
- השתלבות במאמץ הבין-אוניברסיטאי משותף **להובלת המחקר הלאומי בתחום הים**
- להיות **מרכז ידע עבור קובעי מדיניות**, מנהיגי הציבור ותושבי ישראל
- **השתלבות בשיח הציבורי** ובמקום שהוא לא קיים – הנעת שיח זה באמצעות ניירות עמדה, סימפוזיונים והופעות בתקשורת
- יצירת **שיתוף פעולה מחקרי עם מרכזי מחקר** מובילים בתחום הימי בעולם
- **הכשרת חוקרים** צעירים במגוון תחומי המדיניות ואסטרטגיה ימית

שתי חטיבות עקרויות מתקיימות בתוך המרכז לחקר מדיניות ואסטרטגיה ימית:

חטיבת מרכז עזרי לחקר איראן ומדינות המפרץ

מטרתה העיקרית של חטיבת מרכז עזרי לחקר איראן ומדינות המפרץ היא לבצע מחקר כדי לקדם הבנה טובה יותר ויכולת להמליץ המלצות בתחום המדיניות בנושאי גאואסטרטגיה, גאופוליטיקה והכלכלה, של איראן ומדינות המפרץ. משימה זו מבוצעת על ידי צוות חוקרים ועמיתי מחקר בעלי ידע בין תחומי רחב של האזור.

⁴ ראו את אתר האינטרנט של המרכז: <https://hms.haifa.ac.il/index.php/he>

-15-

כחלק ממטרה זו, המרכז עוסק בחקר היחסים בין ישראל לאיראן ומדינות המפרץ באמצעות פעילויותיו השונות - הכוללות מחקר חדשני, ניתוח מדיניות, כנסים מקומיים ובינלאומיים, סדנאות, וכדומה במטרה לספק הבנה טובה ועמוקה יותר של המורכבות והתהליכים של איראן ושל מדינות המפרץ, כמו גם האזור כולו. כחלק מהסכמי אברהם, המרכז מקדם שיתופי פעולה עם מרכזי מחקר הנמצאים במדינות המפרץ כדי לקדם את הכרה טובה יותר של האזור ומאפייניו.

חטיבת פרופ' נפתלי וידרא לחקר הספנות והנמלים

ישראל היא אי כלכלי, שכמעט כל סחר החוץ שלה מבוצע בנתיבי הים. מתוך הכרה בחשיבות האסטרטגית המכריעה של הספנות, והנמלים לביטחונה של ישראל וחוסנה הכלכלי, החליטה הנהלת האוניברסיטה בשנת 2018 לשלב את מכון וידרא לספנות ונמלים כחטיבה במרכז לחקר מדיניות ואסטרטגיה ימית. חטיבת וידרא לספנות ונמלים מרחיבה ומחזקת את תחומי העיסוק של המרכז לחקר מדיניות ואסטרטגיה ימית בתחום שמעבר לחשיבותו לביטחונה של ישראל, חשיבותו היא מכרעת בתקופת הגלובליזציה.