

ציפי איסר איציק
המכללה האקדמית נתניה



בבת תנועה במהירות גבוהה, למשל בנסיעה ברכב או ברכבת, משדר הטלפון היידי בעוצמה גבוהה יותר כדי לאתר אנטנות שידור חלופיות, ולכן יש חשש שהשימוש בו במצב זה מסוכן יותר | צילום: מרק סמית', פליקר CC BY 2.0

תוכן זה הוא חלק מרוב-שיח. לחצו כאן לדיון המלא

עקרון ההיזהרות – מענה לקוצר ידו של המדע או אות מתה בספר החוקים?

גיליון קיץ 2017 / כרך 8 (2)

1 ביוני, 2017

עשור האחרון הוכנס עקרון ההיזהרות אחר כבוד לחקיקה הישראלית.

חוקים שונים באים להגן על הציבור ועל הסביבה ממפגעים שונים בהתאם לעקרון ההיזהרות. מטרתו של חוק הקרינה הבלתי מייננת [3] היא להגן על הציבור ועל הסביבה מפני השפעות של חשיפה לקרינה בלתי מייננת, ולהסדיר את העיסוק במקורות קרינה, בין השאר על-ידי קביעת איסורים וחובות "בהתאם לעקרון הזהירות המונעת". גם מטרתו של חוק אוויר נקי [1] היא להביא לשיפור של איכות האוויר וכן למנוע או לפחות לצמצם את זיהום האוויר, בין השאר על-ידי קביעת איסורים וחובות "בהתאם לעקרון הזהירות המונעת". ובאופן דומה, מטרתו של חוק הגנת הסביבה [2] היא להגביר את שקיפות המידע הסביבתי בישראל לשם הבטחת קיומה של סביבה נאותה, "בהתאם לעקרון הזהירות המונעת". אפילו מטרתו של החוק למניעת מפגעי אסבסט ואבק מזיק [4] היא לצמצם ואף למנוע מפגעים סביבתיים ובריאותיים שגורמים אסבסט ואבק מזיק ולטפל במפגעים אלה בהתאם לעקרון הזהירות המונעת". דוגמה למקומו של העיקרון בחקיקת המשנה מובאת בתקנות החומרים המסוכנים [8], המתירות יבוא פסולת חומרים מסוכנים לישראל אם הוא אינו מסכן את בריאות הציבור או הסביבה "בהתאם לעקרון הזהירות המונעת".

חקיקה זו ממחישה את הבעייתיות המרכזית באופן הכנסתו של עיקרון זה למשפט הישראלי – מחד גיסא, באופן הצהרתי וחגיגי בסעיפי מטרות החקיקה, כבודו של העיקרון במקומו מונח, אך מאידך גיסא, חסרים הוראות וכלים קונקרטיים באשר

לאופן שבו יש ליישמו, או במילים אחרות - כיצד יש לכבדו?

זכרי לדיון זה כבר הרחיבו על יתרונותיו וחסרונותיו של העיקרון מעורר המחלוקת.

אני בין אלה הסוברים כי **מדובר בעיקרון חשוב, שיש בו כדי לתת מענה לקוצר ידו של המדע מלספק תשובות חד-משמעיות בזמן נתון**. באותם מצבים שהנזק הפוטנציאלי (הלא-ודאי), שעלול להיגרם כתוצאה מפעילות קונקרטית, הוא עצום או בלתי הפיך, אם לא יינקטו באותם מצבים אמצעי זהירות ראויים.

עם זאת, מבלי לגרוע מחשיבותו של העיקרון, **אין להמעיט ממורכבות האתגר הכרוך ביישומו**, שמצריך לעתים כושר ניתוח מעמיק ומקיף ואף יכולת קבלת הכרעות ערכיות קשות.

הכנסתו של העיקרון בדרך של אזכורו בסעיפים כלליים של מטרות החקיקה, ללא הבניית כלים ושיטות נאותות ליישומו בעקבות זאת, הופכת אותו **לאות מתה בספר החוקים**, ופותחת פתח לביקורת, כי העיקרון משמש הצדקה להחלטות שרירותיות שאינן נשענות על עובדות מדעיות.

הפעילות הציבורית של תושבי מפרץ חיפה ושוחרי הגנת הסביבה המופנית כלפי התעשייה במפרץ, בטענה כי היא חושפת את התושבים לסיכונים בריאותיים^[6], ואזכור עקרון ההיזהרות ככלי מדיניות בהקשר זה על-ידי ועדת המשנה הפרלמנטרית בראשותו של ח"כ דב חנין^[5], רק ממחישים את הצורך בקיומו של דיון לגבי אופן היישום של עיקרון זה על-ידי מקבלי ההחלטות במדינת ישראל. למשל, עולה השאלה אם העיקרון מחייב סגירת מפעלי תעשייה במפרץ חיפה בצד האחד של הספקטרום או שמא די בהטלת הגבלות מחמירות על פעילות התעשייה במפרץ חיפה, או שאולי שיקולי עלות-תועלת הם שצריכים לכונן את החלטות המאסדר בעניין ולעתים להצדיק את הותרת המצב על כנו.

גופי האסדרה בישראל לא ניהלו דיון עקרוני בשאלות הקשות הללו, וממילא גם לא התוו את המסגרת להפעלת עיקרון חשוב זה, כך שלמרבה הצער, נותרנו עם תיבות מילים גבוהות בחקיקה, שבפועל הן ריקות מתוכן.

לא זו בלבד **מקבלי ההחלטות לא אימצו עדיין משנה סדורה באשר לאופן הפעלת העיקרון**, ולמרקם הנסיבות שיש לו בהן משמעות משפטית, אלא שבמציאות שנוצרה, היו מי שניסו בטעות להישען על עיקרון זה כתשתית משפטית לתביעת נזיקין. למשל, בעניין תביעת נזיקין נגד המועצה האזורית תעשייתית רמת חובב ומדינת ישראל^[7], שהוגשה בגין מחלות שהתובעים סבלו מהן, בעילה שמקורה באי-מילוי חובת הרשויות על פי הדין לפקח על המפעלים באתר רמת חובב. באותו מקרה טענו התובעים כי יש להכיר בקיומו של קשר סיבתי בין החומרים המסוכנים למחלות התובעים גם בשל עקרון ההיזהרות^[7].

בית המשפט שדחה טענה זו, ניתח בהחלטתו את אופן הפעלת עקרון ההיזהרות, וקבע כי הוא עיקרון צופה פני עתיד המופנה אל רשויות המדינה. לפי ההחלטה, מטרתו של עיקרון זה היא להנחות את הרשות לנהוג בזהירות בעת קביעת מדיניות גם כאשר השפעתה השלילית של פעילות מסוימת אינה ידועה, כדי לא להסתכן ביצירת אסון. אף על פי כן, אין בין עיקרון זה לבין דיני נזיקין דבר. המשפט בנזיקין עוסק באירוע שהתרחש בעבר, ומבקש להסיק את הגורמים להתרחשותו. אין מקום שבית המשפט יטיל על מזיק פוטנציאלי לפצות ניזוק רק מאחר שישנו סיכוי זעיר כי הניזוק נפגע ממנו. הזהירות הנדרשת בעקרון ההיזהרות מופנית כלפי הלא נודע שבעתיד. אין מקום להפעיל את אותה מידת זהירות בבואנו לחקור את הגורמים לקרות אירוע כלשהו בעבר.

החלטתו של בית המשפט המחוזי בבאר שבע ממחישה ומחזקת את הצורך ביציקת תוכן ממשי ליישומו של העיקרון במשפט הישראלי, ובכלל זה להתוויית גבולות הגזרה להפעלתו בעתיד. לסיכום, הגם שמחלוקת רבה נסובה סביב יישומו הראוי של עקרון ההיזהרות, עולה הסכמה ברורה על קיומו של צורך להתוות שיטת אסדרה ליישומו, ויפה שעה אחת קודם.

מקורות

1. חוק אוויר נקי. התשס"ח-2008. סעיף 1.
2. חוק הגנת הסביבה (פליטות והעברות לסביבה – חובות דיווח ומרשם). התשע"ב-2012. סעיף 1.
3. חוק הקרינה הבלתי מייננת. התשס"ו-2006. סעיף 1.
4. חוק למניעת מפגעי אסבסט ואבק מזיק (התשע"א-2011) (סעיף 1).

5. ועדת משנה לבדיקת סוגיות תכנון וסביבה במפרץ חיפה. 2014. מסקנות ועדת משנה לבדיקת סוגיות תכנון וסביבה במפרץ חיפה. 30 ביולי.
6. קוריאלי א. 2016. נתונים מדאיגים: התינוקות במוקדי הזיהום בחיפה נולדים עם ראש קטן יותר, ynet 31.1.2016.
7. ת"א (באר שבע) 1069/07 לדני ואח' נ' רמת חובב-מועצה אזורית תעשייתית ואח', תק-מחוזי 2014 (2) 14639.
8. תקנות החומרים המסוכנים (יבוא ויצוא פסולת חומרים מסוכנים). התשנ"ד-1994. תקנה 2.