

טיוטת חוק לפינוי שדות מוקשים ושטחי נפלים, התשפ"ג-2023

הצעה להחלטה

מ ח ל י ט י ם :

- א. לאשר את טיוטת חוק לפינוי שדות מוקשים (תיקון), התשפ"ג-2023, המצ"ב.
- ב. בהתאם לסעיף 81(ג) לתקנון הכנסת, לבקש מוועדת הכנסת לקצר את תקופת ההנחה ולהקדים את הדיון בהצעת החוק.

דברי הסבר

רקע כללי

בשנת 2011 נחקק חוק לפינוי שדות מוקשים, התשע"א-2011 (להלן – החוק). בעקבות חקיקתו של החוק הוקמה במשרד הביטחון הרשות לפינוי מוקשים (להלן – הרשות).

בחוק לפינוי שדות מוקשים (תיקון – הוראת שעה), התשע"ט-2019 (להלן – הוראת השעה), שאושר בכנסת ביום 25 בדצמבר 2018, תוקן החוק, כהוראת שעה לתקופה מוגבלת בזמן, ובין השאר הורחבו סמכויות הרשות נוסף על פינוי שדות מוקשים, גם לתחום של פינוי שטחי נפלים, היינו, שטחים בהם מצויה תחמושת כתוצאה מהטמנה, מפעילות אימונים או מביצוע ניסויים. כן בוצעו במסגרת הוראת השעה תיקונים נוספים בחוק, לרבות הסמכת הרשות לגבות דמי פינוי מיזם (חברת תשתית או גורם אזרחי אחר). תוקף הוראת השעה, נקבע עד ליום 31 בדצמבר 2021.

בחוק לפינוי שדות מוקשים (תיקון – הוראת שעה)(תיקון), התשפ"ב-2022, שפורסם ביום 4 בינואר 2022, תוקנה הוראת השעה, ובין השאר הוארך תוקפה עד יום 1 בדצמבר 2022. כמו כן, נעשו תיקונים נוספים, לרבות הסדרת האפשרות לממן מיזם פינוי של שדות מוקשים ושטחי נפלים לצורך פעילות זמנית בשטח סגור. בשל התפזרות הכנסת ה-24 ביום 30 ביוני 2022, ובהתאם לסעיף 38 לחוק-יסוד: הכנסת, עומדת הוראת השעה בתוקף עד יום 15 בפברואר 2023.

הניסיון שהצטבר ביישום ההסדר מאז נחקקה הוראת השעה, מעיד כי יש חשיבות ציבורית וכלכלית בעצם מתן סמכות לרשות לפנות שטחי נפלים בעקבות יוזמה של יזמים ובמימוןם. שכן, בדרך זו ניתן לשחרר שטחים רבים, לרבות באזורי ביקוש, ולעשות בהם שימוש לטובת הציבור כולו. בנוסף, ולאור הניסיון שהצטבר לעניין פינוי שטחי נפלים ביוזמה של יזמים, נכון לאפשר ליזמים ליזום ולממן גם פרויקטים לפינוי של שדות מוקשים (שכן כיום, יש אפשרות ליזמים ליזום פינוי שדות מוקשים לצרכים זמניים בלבד). לפיכך, מוצע להפוך את התיקונים שנקבעו בהוראת השעה לתיקונים של קבע, וכן לערוך כמה תיקונים הנוגעים לסמכויות הרשות ובכלל זה הסדרה של מיזמי פינוי שדות מוקשים ושטחי נפלים על ידי יזמים (חברת תשתית או גורם אזרחי אחר), והסמכת הרשות לגבות מהיזמים דמי פינוי. כמו כן מוצע להסדיר את האפשרות לפינוי נפלים בשטחים שלא הוכרזו בצו כשטח סגור, שכן, יש מקרים בהם קיימים נפלים בשטחים שאינם סגורים.

בנוסף, מוצע לתקן את ההסדרים בחוק הנוגעים להסרת צו סגירה ואת ההסדרים הנוגעים לאחריות הפלילית החלה על חיילים ועל עובדי משרד הביטחון בשל החלטות בנוגע להסרת צווי סגירה. הסעיף מעניק הלכה למעשה פטור מאחריות פלילית לחייל או עובד משרד הביטחון שפעל להסרת צו סגירה בשדה מוקשים או בשטח נפלים שפונה, ביחס לנזקים, לרבות חבלות ומוות, שנגרמו כתוצאה מהסרת צו הסגירה. מוצע לבטל סעיף זה, וזאת בהתאם למדיניות הכללית שלפיה אין לקבוע בחקיקה ספציפית הוראות שעניינן פטור מאחריות פלילית, אלא הכללים והתנאים לקיומה של אחריות פלילית, והסייגים לה, הנם כלליים וקבועים בחלק הכללי של חוק העונשין, התשל"ז-1977 (להלן: חוק העונשין). יובהר עם זאת כי לפי סעיף 21

לחוק העונשין, נטילת סיכון בלתי סביר היא תנאי להטלת אחריות פלילית ברשלנות, ולא די בתוצאה המזיקה כדי לסכן את עובד הציבור בהעמדה לדין. זאת ועוד, לפי הנחיית פרקליט המדינה 2.37 "מדיניות התביעה בהחלטה על העמדה לדין בגין עבירות של גרימת מוות וגרימת חבלה ברשלנות", נקיטה באמצעי הגנה מקובלים או בהתאם לכללים ונהלים ידועים וכן פעולה בהתאם להנחיית הממונה על העושה, מהווים שיקול משמעותי בבחינת סבירות הסיכון שניטל, וככלל, מפקח שפעל על פי הנחיות ונהלים שקבע הרגולטור, לא יראו במעשיו נטילת סיכון בלתי סביר לצורך העמדתו לדין.

חלק מהתיקונים המוצעים הם לסעיפים שהם הוראות קבע בחוק וחלקם תיקונים לסעיפים בהוראת השעה שאותה, כאמור לעיל, מוצע להפוך להסדר של קבע. לשם כך, מוצע לתקן את שם הוראת השעה ולמחוק ממנו את המילים "הוראת שעה". בהמשך לכך, מוצע לערוך באופן רוחבי התאמות של מונחים וכן תיקוני נוסח הנדרשים בשל הפיכת התיקונים האמורים לתיקונים של קבע.

נתונים כלכליים וההשפעה על משק המדינה

לא רלוונטי.

תקציב

לא רלוונטי.

השפעת ההצעה על מצבת כח האדם

לא רלוונטי.

עמדת שרים אחרים שההצעה נוגעת לתחום סמכותם

לא רלוונטי.

החלטות קודמות של הממשלה בנושא

לא רלוונטי.

עמדת היועץ המשפטי של המשרד יוזם ההצעה

חוות דעת משפטית מצורפת.

סיווגים

סיווג ראשי: 06 פורמאלי.

סיווג משני: 07 חקיקה ממשלתית.

תחום פעולה עיקרי: 01 חוץ וביטחון.

מגיש: שר הביטחון

י"ט בטבת התשפ"ג
12 בינואר 2023



מדינת ישראל
משרד הביטחון
בלמ"ס



היועץ המשפטי למערכת הביטחון

תאריך: י"ז טבת תשפ"ג
10 ינואר 2023
סימוכין: נ-תיועמ-010123-000003

הנדון: חוות דעת משפטית נלווית להצעת החלטה לממשלה - תיקון חוק לפינוי שדות מוקשים ושטחי נפלים

נושא הצעת ההחלטה:

אישור טיוטת הצעת חוק לפינוי שדות מוקשים ושטחי נפלים, התשפ"ג-2023 (להלן: "הצעת החוק").

תמצית ההצעה בהתייחס להיבטיה המשפטיים:

מוצע לאשר בהליך חקיקה מהיר את ההצעה לתיקון חוק לפינוי שדות מוקשים, התשע"א-2011 (להלן – "החוק"). עיקרו של התיקון המוצע, כפי שיפורט להלן, הינו קיבוע הוראת השעה ועריכת תיקונים שונים הנוגעים לסמכות הרשות לפינוי מוקשים.

הוראת השעה הנוכחית אמורה היתה לפקוע ביום 1 בדצמבר 2022. בשל הבחירות לכנסת ה-25 הוארך תוקפה עד ליום 15 בפברואר 2023 ומכאן הדחיפות בהארכתה.

בחוק לפינוי שדות מוקשים (תיקון – הוראת שעה), התשע"ט-2019 להלן – הוראת השעה), שאושר בכנסת ביום 25 בדצמבר 2018, תוקן החוק, כהוראת שעה לתקופה מוגבלת בזמן, ובין השאר הורחבו סמכויות הרשות נוסף על פינוי שדות מוקשים, גם לתחום של פינוי שטחי נפלים, היינו, שטחים בהם מצויה תחמושת כתוצאה מהטמנה, מפעילות אימונים או מביצוע ניסויים. כן בוצעו במסגרת הוראת השעה תיקונים נוספים בחוק, לרבות הסמכת הרשות לגבות דמי פינוי מיזם (חברת תשתית או גורם אזורי אחר). תוקף הוראת השעה, נקבע עד ליום 31 בדצמבר 2021.

בחוק לפינוי שדות מוקשים (תיקון – הוראת שעה)(תיקון), התשפ"ב-2022, שפורסם ביום 4 בינואר 2022, תוקנה הוראת השעה, ובין השאר הוארך תוקפה עד יום 1 בדצמבר 2022. כמו כן, נעשו תיקונים נוספים, לרבות הסדרת האפשרות לממן מיזם פינוי של שדות מוקשים ושטחי נפלים לצורך פעילות זמנית בשטח סגור.

הניסיון שהצטבר ביישום ההסדר מאז נחקקה הוראת השעה, מעיד כי יש חשיבות ציבורית וכלכלית בעצם מתן סמכות לרשות לפנות שטחי נפלים לבקשת יזמים ובמימון. שכן, בדרך זו ניתן לשחרר שטחים רבים, לרבות באזורי ביקוש, ולעשות בהם שימוש לטובת הציבור כולו. בנוסף, ולאור הניסיון שהצטבר, נכון לאפשר ליזמים ליזום ולממן גם פרויקטים לפינוי מלא של שדות מוקשים (בנוסף לאפשרות הקיימת היום של פינוי שדות מוקשים ושטחי נפלים לצורך שימוש זמני בשטח).

לפיכך, מוצע להפוך את התיקונים שנקבעו בהוראת השעה לתיקונים של קבע, וכן לערוך מספר תיקונים הנוגעים לסמכויות הרשות ובכלל זה הסדרה של מיזמי פינוי שדות מוקשים ושטחי נפלים על ידי יזמים (חברת תשתית או גורם אזרחי אחר), והסכמת הרשות לגבות מהיזמים דמי פינוי. כמו כן מוצע להסדיר את האפשרות לפינוי נפלים בשטחים שלא הוכרזו בצו כשטח סגור.

בנוסף, מוצע לתקן את ההסדרים בחוק הנוגעים להסרת צו סגירה ואת ההסדרים הנוגעים לאחריות הפלילית החלה על חיילים ועל עובדי משרד הביטחון בשל החלטות בנוגע להסרת צווי סגירה. הסעיף הקיים מעניק פטור מאחריות לחייל או עובד משרד הביטחון שפעל להסרת צו סגירה בשדה מוקשים או בשטח נפלים שפונה. מוצע לבטל סעיף זה כחלק מהמדיניות הכללית שלפיה אין לקבוע בחקיקה ספציפית הוראות שעניינן פטור מאחריות פלילית, אלא חלים הכללים שבחוק העונשין, התשל"ז-1977 והנחיות פרקליט המדינה בעניין מדיניות התביעה בנוגע להעמדה לדין של עובדי ציבור.

חלק מהתיקונים המוצעים הם לסעיפים שהם הוראות קבע בחוק וחלקם תיקונים לסעיפים בהוראת השעה שאותה, כאמור לעיל, מוצע להפוך להסדר של קבע. לשם כך, מוצע לתקן את שם הוראת השעה ולמחוק ממנו את המילים "הוראת שעה". בהמשך לכך, מוצע לערוך באופן רוחבי התאמות של מונחים וכן תיקוני נוסח הנדרשים בשל הפיכת התיקונים האמורים לתיקונים של קבע.

קשיים משפטיים ככל שישנם ודרכי פתרון:

ההצעה אינה מעוררת קשיים משפטיים. מדובר בקיבוע של הוראת שעה שקיימת כבר מספר שנים ועריכת תיקונים נדרשים הנוגעים לסמכות הרשות לפינוי מוקשים, כפי שפורט לעיל.

עמדת היועצים המשפטיים של משרדים אחרים שהצעת החוק נוגעת להם:
המשנה ליועצת המשפטית לממשלה (משפט ציבורי-מנהלי) חודיע כי אין מניעה משפטית
לקידום הצעת ההחלטה.

עמדת היועץ המשפטי של המשרד שהשר העומד בראשו מגיש את ההצעה:
אין מניעה משפטית לאשר את ההצעה.

בבד כה,
ערן יוסף, עו"ד
סגן בכיר ליועץ המשפטי

הצעת חוק מטעם הממשלה:

הצעת חוק לפינוי שדות מוקשים (תיקון), התשפ"ג-2023

תיקון סעיף 2 1. בחוק לפינוי שדות מוקשים, התשע"א-2011¹ (להלן – החוק העיקרי), בסעיף 2 –

(1) אחרי ההגדרה "חברה מפקחת" יבוא:

"חברת תשתית" – תאגיד שעיסוקו באספקה או ניהול של מים, חשמל, גז, נפט, תקשורת או משאב אחר, ומחייב הקמה, הפעלה ותחזוקה של תשתיות לצורך כך;";

(2) אחרי ההגדרה "חוק גנים לאומיים" יבוא:

"יזם" – גורם אזורי, ובכלל זה חברת תשתית, המבקש לפעול לפינוי שדה מוקשים או שטח נפלים;";

(3) בהגדרה "יזם", המילים "בעומק של עד 100 מטרים" – יימחקו;

(4) לפני ההגדרה "המנהל" יבוא:

"מיזם פינוי", של שדה מוקשים או של שטח נפלים – מיזם פינוי של שדה מוקשים או שטח נפלים מסוים, לרבות תכנון המיזם, ביצועו ופיקוח ובקרה על ביצועו;".

תיקון סעיף 4 2. בסעיף 4(א) לחוק העיקרי, בפסקה (6), הסיפה החל במילים "וכן לייעץ" – תימחק.

תיקון סעיף 14 3. בסעיף 14(א) לחוק העיקרי, אחרי פסקה (6) יבוא:

"(א6) עובד משרד האוצר, שימנה שר האוצר;

(ב6) עובד משרד האנרגיה, שימנה שר האנרגיה;".

תיקון סעיף 18 4. בסעיף 18 לחוק העיקרי –

(1) בסעיף קטן (ג), בסופו יבוא "(בסעיף זה – חוות הדעת של הוועדה המייעצת)";

¹ ס"ח התשע"א, עמ' 658; התשפ"ב, עמ' 670.

(2) בסעיף קטן (ד), אחרי "יצוג אותה" יבוא "ואת חוות הדעת של הוועדה המייעצת".

הוספת פרק ה' 5. אחרי סעיף 30 לחוק העיקרי יבוא:

"פרק ה' 1: מיזם פינוי לבקשת יזם

אישור מיזם פינוי 30א. פנה יזם למנהל בבקשה לבצע מיזם פינוי של שדה מוקשים או שטח נפלים, רשאי המנהל, לאחר התייעצות עם הוועדה המייעצת, לאשר את הבקשה, ובלבד שמצא כי אין בכך כדי לפגוע בפינוי שטחים שיועדו לפינוי בהתאם לתוכנית הרב-שנתית או התוכנית השנתית, לפי העניין, שאושרה לפי סעיף 18.

דמי פינוי

30ב. (א) מיזם פינוי של שדה מוקשים או שטח נפלים, המבוצע לבקשת יזם, לרבות מיזם כאמור לצורך פעילות זמנית כאמור בסעיף 28א, ימומן מדמי פינוי שישלם היזם לרשות לפי סעיף זה.

(ב) השר בהסכמת שר האוצר יקבע הוראות לעניין דמי פינוי, ובכלל זה רכיבי דמי הפינוי, כללי חישובם ואופן גבייתם בידי הרשות."

פרק ו' לחוק העיקרי - בטל.

7. בחוק לפינוי שדות מוקשים (תיקון - הוראת שעה), התשע"ט-2019²

ביטול פרק ו'
תיקון חוק לפינוי
שדות מוקשים
(תיקון - הוראת
שעה)

(1) בשם החוק, במקום "(תיקון - הוראת שעה)" יבוא "(תיקון)";

(2) בכל מקום למעט סעיף 27, במקום "יקראו" יבוא "יבוא";

(3) סעיף 1 - בטל;

(4) בסעיף 2, במקום "בשם החוק העיקרי, אחרי" יבוא "בחוק לפינוי שדות מוקשים, התשע"א-2011³ (להלן - החוק העיקרי), בשם החוק, אחרי";

² ס"ח התשע"ט, עמ' 110; התשפ"ב, עמ' 670.
³ ס"ח התשע"א, עמ' 658.

(5) בסעיף 4 -

(א) בפסקה (1), במקום "לא ייקראו" יבוא "יימחקו";

(ב) בפסקה (2), במקום "לא תיקרא" יבוא "תימחק";

(ג) בפסקה (7), במקום ההגדרה "שטח נפלים", המובאת בה, יבוא:

"שטח נפלים" – שטח שיש בו נפלים או שיש חשש שיש בו נפלים, כתוצאה מהטמנה, מפעילות אימונים או מביצוע ניסויים, או כתוצאה מתאונה עקב אחד מאלה, ובלבד שלעניין שטח כאמור שהוא בשימוש צה"ל – קצין בדרגת אלוף משנה לפחות שהרמטכ"ל הסמיך לצורך זה, ולעניין שטח כאמור שהוא בשימוש מערכת הביטחון – המנהל הכללי של משרד הביטחון, קבע כי השטח אינו דרוש עוד לפעילות צה"ל או מערכת הביטחון, לפי העניין, וכי ניתן לפנות את הנפלים שבו; לעניין זה, "מערכת הביטחון" – כל אחד מאלה:

(1) משרד הביטחון ויחידות הסמך של משרד הביטחון;

(2) מפעלי מערכת הביטחון כמשמעותם בסעיף 20 לחוק להסדרת הביטחון בגופים ציבוריים, התשנ"ח-1998⁴;

(ד) בפסקה (8), במקום "לא תיקרא" יבוא "תימחק";

(6) סעיפים 8 ו-9 – בטלים;

(7) בסעיף 11 -

(א) בכותרת השוליים, במקום "סעיפים 9א ו-9ב" יבוא "סעיף 9א";

(ב) במקום סעיפים 9א ו-9ב לחוק העיקרי, המובאים בו, יבוא:

"מימון מיזם פינוי 9א. מיזם פינוי של שדה מוקשים או של שטח נפלים, שיזמה הרשות, ימומן מתקציב הרשות כאמור בסעיף 9 או מתרומות שקיבלה הקרן לפי הוראות פרק ג'."

(8) בסעיף 12, במקום "לא ייקראו" יבוא "יימחקו";

- (9) בסעיף 16, בסעיף 17א(א) לחוק העיקרי, המובא בו: אחרי "או שטח נפלים" יבוא "לבקשת יזם לפי סעיף 30א או לפי התכנית השנתית";
- (10) בסעיף 22, במקום "לא ייקרא" יבוא "בטל";
- (11) בסעיף 23א, בסעיף 28א(א) לחוק העיקרי, המובא בו, במקום "ביקשה חברת תשתית או ביקש גורם אזורי אחר (בסעיף זה – המבקש)" יבוא "ביקש יזם", והסיפה החל במילים "בסעיף זה" – תימחק;
- (12) בסעיף 24 -

(א) במקום פסקה (1) יבוא:

"(1) במקום סעיפים קטנים (א) ו-(ב) יבוא:

(א) חל צו סגירה על שטח שהרשות פעלה לפינויו ממוקשים או מנפלים לפי תעודת היתר כאמור בסעיף 27, והתקיימו שני התנאים שלהלן, תודיע הרשות, למפקד הצבאי על כך שהתקיימו התנאים האמורים ותצטרף להודעתה מפה של השטח שפונה בפועל:

(1) המפעיל והחברה המפקחת הצהירו בפני הרשות, בכתב, כי פעלו בהתאם למפרט הלאומי וכי השטח פנוי ממוקשים או מנפלים, לפי העניין;

(2) הרשות פעלה ופיקחה לפי כללי הפיקוח שנקבעו לפי סעיף 4(א)(1)(ד).

(ב) הודיעה הרשות כאמור בסעיף קטן (א), יפקע צו הסגירה לגבי השטח שפונה בפועל בתוך 30 ימים ממועד ההודעה; ואולם, אם היה השטח שפונה בפועל שונה מהשטח שלגביו ניתנה תעודת היתר לפי סעיף 27, יפקע צו הסגירה לגבי השטח שפונה בפועל, אשר נכלל בשטח שלגביו ניתן היתר לפי סעיף 27, בתוך 60 ימים מהמועד האמור."

(ב) פסקה (2) – תימחק;

(ג) בפסקה (3), במקום סעיף קטן (ב1), המובא בה, יבוא:

"(ב1) חל צו סגירה על שטח בשל חשש להימצאות מוקשים או נפלים באותו שטח, ומצאה הרשות, לאחר שבדקה את השטח לפי כללי הסקר שנקבעו לפי סעיף 4(א)(1)(י), כי אין בו מוקשים או נפלים, לפי העניין, תודיע על כך למפקד הצבאי ותצטרף להודעתה מפה של השטח שנבדק כאמור; הודיעה כאמור, יפקע צו הסגירה לגבי השטח שנבדק כאמור במועדים כאמור בסעיף קטן (ב).

(ב2) הרשות תפרסם באתר האינטרנט של משרד הביטחון הודעה על פקיעת צו סגירה לפי סעיפים קטנים (ב) או (ב1).";

(ד) במקום פסקה (4) יבוא:

"(4) סעיף קטן (ג) – בטל.";

(13) בסעיף 27, במקום "בתקופת הוראת השעה יקראו את חוק" יבוא "בחוק", ובמקום "כך שבתוספת" יבוא "בתוספת".

דברי הסבר

כללי בשנת 2011 נחקק חוק לפינוי שדות מוקשים, התשע"א-2011 (להלן – החוק). בעקבות חקיקתו של החוק הוקמה במשרד הביטחון הרשות לפינוי מוקשים (להלן – הרשות). בחוק לפינוי שדות מוקשים (תיקון – הוראת שעה), התשע"ט-2019 (ראו: ס"ח התשע"ט, עמ' 110) (להלן – הוראת השעה), שאושר בכנסת ביום י"ז בטבת התשע"ט (25 בדצמבר 2018), תוקן החוק, כהוראת שעה לתקופה מוגבלת בזמן, ובין השאר הורחבו סמכויות הרשות: נוסף על פינוי שדות מוקשים, הוסמכה הרשות גם לפינוי שטחי נפלים, היינו, תחמושת המצויה בקרקע כתוצאה מהטמנה, מפעילות אימונים או מביצוע ניסויים. כן בוצעו במסגרת הוראת השעה תיקונים נוספים בחוק. בכלל זה נקבעה האפשרות של יזמים ליזום פינוי שטחי נפלים ולצורך כך הוסמכה הרשות לגבות דמי פינוי מהיזם (חברת תשתית או גורם אזורי אחר). תוקף התיקונים לחוק שנקבעו במסגרת הוראת השעה, נקבע עד ליום כ"ז בטבת התשפ"ב (31 בדצמבר 2021).

בחוק לפינוי שדות מוקשים (תיקון – הוראת שעה) (תיקון), התשפ"ב-2022 (ראו: ס"ח התשפ"ב, עמ' 670), שפורסם ביום ב' בשבט התשפ"ב (4 בינואר 2022), תוקנה הוראת השעה, ובין השאר הוארך תוקפה עד יום ז' בכסלו התשפ"ג (1 בדצמבר 2022). כמו כן הוסדרה האפשרות לממן מיזם פינוי של שדות מוקשים ושטחי נפלים לצורך פעילות זמנית בשטח סגור. בשל התפזרות הכנסת ה-24 ביום א' בתמוז התשפ"ב (30 ביוני 2022), ובהתאם לסעיף 38 לחוק-יסוד: הכנסת, עומדת הוראת השעה בתוקף עד יום כ"ד בשבט התשפ"ג (15 בפברואר 2023).

הניסיון אשר הצטבר ביישום ההסדר מאז נחקקה הוראת השעה, מעיד כי קיימת חשיבות ציבורית וכלכלית בעצם מתן סמכות לרשות לפנות שטחי נפלים בעקבות יוזמה של יזמים ובמימונם. שכן, בדרך זו ניתן לשחרר שטחים רבים, לרבות באזורי ביקוש, מה שיאפשר לעשות בהם שימוש לטובת הציבור. בנוסף, ולאור הניסיון שהצטבר בנוגע למיזמי פינוי שטחי נפלים אשר בוצעו לבקשת יזמים, נכון לאפשר ליזמים ליזום ולממן גם פרויקטים לפינוי של שדות מוקשים (שכן כיום, יש אפשרות ליזמים ליזום פינוי שדות מוקשים לצרכים זמניים בלבד).

לפיכך, מוצע להפוך את התיקונים שנקבעו בהוראת השעה לתיקונים של קבע, וכן לערוך כמה תיקונים הנוגעים לסמכויות הרשות, ובכלל זה הסדרת ביצועם של מיזמי פינוי שדות מוקשים ושטחי נפלים, לבקשת יזמים (חברת תשתית או גורם אזורי אחר) והסמכת הרשות לגבות מהיזמים דמי פינוי (ראו סעיף 5 להצעת החוק). כן מוצע להסדיר את האפשרות לפינוי נפלים גם בשטחים שלא הוכרזו בצו כשטח סגור (ראו סעיף 5(ג) להצעת החוק), וזאת משנמצא כי קיימים נפלים גם בשטחים שאינם סגורים.

בנוסף, מוצע לתקן את ההסדרים בחוק הנוגעים להסרת צו סגירה ואת ההסדרים הנוגעים לאחריות הפלילית החלה על חיילים ועל עובדי משרד הביטחון בשל החלטות בנוגע להסרת צווי סגירה. כפי שיפורט להלן, חלק מהתיקונים המוצעים הם לסעיפים שהם הוראות קבע בחוק (ראו סעיפים 1 עד 6 להצעת החוק) וחלקם תיקונים לסעיפים בהוראת השעה שאותה, כאמור לעיל, מוצע להפוך להסדר של קבע (ראו סעיף 7 להצעת החוק).

סעיפים 1 ו-117(11) מוצע לתקן את סעיף 2 לחוק ולהוסיף לו את ההגדרות "חברת תשתית", "יזם" ו-"מיזם פינוי", וזאת כחלק מהסדרת פעילות היזמים לפינוי שדות מוקשים ושטחי נפלים כמוצע בהצעת חוק זו.

ההגדרה המוצעת למונח "חברת תשתית" דומה בעיקרה להגדרה הקבועה היום בסעיף 28א לחוק, שנוסף לו במסגרת הוראת השעה, ומוצע, במקביל, לערוך את ההתאמות הנדרשות באותו סעיף, כפי שהוא מובא בסעיף 23א להוראת השעה (ראו סעיף 117(11) להצעת החוק).

בנוסף, מוצע לתקן את ההגדרה "יזם" ולמחוק ממנה את ההגבלה לעומק של עד 100 מטרים, שכן ההחלטה על פינוי מוקשים או נפלים בים נקבעת על ידי גורמי המקצוע ומושפעת משיקולים שונים, ובהם גם מיקומם, ואין הצדקה להגביל את סמכותה של הרשות בהקשר זה במסגרת חקיקה ראשית.

סעיף 2 מוצע לתקן את סעיף 4 לחוק ולבטל את סמכות הרשות ליעץ למערכת החינוך בנושא פעילות הסברה לשם הגברת המודעות להתנהלות בטיחותית ולצמצום סיכונים הנוגעים לשדות מוקשים או לשטחי נפלים. זאת, בשל כך שעד היום לא נעשה שימוש בסמכות זו.

סעיף 3 מוצע לתקן את סעיף 14 לחוק ולהרחיב את הרכבה של הוועדה המייעצת כך שתכלול גם נציגים של משרד האוצר ומשרד האנרגיה. זאת, מאחר שהוועדה מוסמכת לתת חוות דעת לרשות באשר לסדר העדיפויות ביחס לפינוי שדות מוקשים ושטחי נפלים ונדרשת לשקול במסגרת זו גם שיקולים כלכליים.

סעיף 4 מוצע לתקן את סעיף 18(ד) לחוק ולקבוע כי לדיווח ששר הביטחון מוסר לממשלה על התוכנית הלאומית שאישר, תצורף חוות הדעת של הוועדה המייעצת שהובאה לעיונו ושהייתה הבסיס להחלטתו.

סעיף 5 מוצע להוסיף לחוק את פרק ה' כנוסחו המוצע, ולהסדיר בו את אופן אישורו של מיזם פינוי שדה מוקשים או שטח נפלים ואת סמכות הרשות לגבות מהיזם דמי פינוי לצורך ביצוע מיזמים אלה. הוראות דומות בכל הנוגע לפינוי שטחי נפלים קיימות כבר היום בחוק (ראו סעיפים 8א עד 9ב לחוק כפי שתוקנו או

הובאו בסעיפים 8 עד 11 להוראת השעה) ומוצע לרכזם תחת פרק ייעודי ונפרד שיסדיר את פעולת היוזמים. בנוסף מוצע לאפשר ליוזמים ליוזם פינוי קבע גם של שדות מוקשים, שכן כיום מוסדרת האפשרות של יוזמים ליוזם פינוי של שטחי נפלים, בלבד (ראו סעיף 9בנא) לחוק כנוסחו בסעיף 11 להוראת השעה) או ליוזם פינוי שדות מוקשים לצורך פעילות זמנית בלבד. כמו כן, מוצע להבהיר שמיזם פינוי של שדה מוקשים או שטח נפלים בידי יזם, לבקשתו, יאושר רק אם לא יהיה בכך כדי לפגוע בביצוע מיזמי פינוי בהתאם לתוכנית הרב-שנתית או לתוכנית השנתית שאושרה לפי סעיף 18 לחוק, וזאת כדי ליתן את הבכורה למיזמי פינוי שהמדינה נתנה עדיפות לביצועם ולנוכח המספר המוגבל של מפעילים וחברות מפקחות בתחום. את ההחלטה בעניין התעודות יקבל ראש הרשות לאחר שהתייעץ עם הוועדה המייעצת. עוד מוצע לקבוע, כי מיזם פינוי של שדה מוקשים או של שטח נפלים המבוצע לבקשת יזם ימומן מדמי פינוי שישלם היזם. בנוסף, מוצע להבהיר כי הסמכות לגבות מהיזם דמי פינוי בעבור פינוי שדות מוקשים או שטחי נפלים תהיה נתונה לרשות גם בעבור מיזם פינוי של שדות מוקשים או שטחי נפלים לצורך פעילות זמנית בשטח סגור לפי סעיף 28 לחוק.

סעיף 6 פרק ו' לחוק שכותרתו "פרק ו': אחריות", כולל את סעיף 31 לחוק, הקובע כך:

"סייג לאחריות פלילית"

31. חייל או עובד משרד הביטחון שפעל להסרת צו הסגירה בשדה מוקשים או בשטח נפלים בהתאם להוראות סעיף 30 או פעל לאפשר פעילות זמנית בשטח בהתאם להוראות סעיף 28א, יראו אותו כמי שנקט מידה סבירה של זהירות וקפידה ולא יראו אותו כמי שהתרשל במילוי תפקידו.

הסעיף מעניק חלכה למעשה פטור מאחריות פלילית לחייל או עובד משרד הביטחון שפעל להסרת צו סגירה בשדה מוקשים או בשטח נפלים שפונה, ביחס לנוזקים, לרבות חבלות ומוות, שנגרמו כתוצאה מהסרת צו הסגירה. מוצע לבטל את פרק ו' האמור, וזאת בהתאם למדיניות הכללית שלפיה אין לקבוע בחקיקה ספציפית הוראות שעניינן פטור מאחריות פלילית, אלא הכללים והתנאים לקיומה של אחריות פלילית, והסייגים לה, הנם כלליים וקבועים בחלק הכללי של חוק העונשין, התשל"ז-1977 (להלן: חוק העונשין). יובהר עם זאת כי לפי סעיף 21 לחוק העונשין, נטילת סיכון בלתי סביר היא תנאי להטלת אחריות פלילית ברשלנות, ולא די בתוצאה המזיקה כדי לסכן את עובד הציבור בהעמדה לדין. זאת ועוד, לפי הנחיית פרקליט המדינה 2.37 "מדיניות התביעה בהחלטה על העמדה לדין בגין עבירות של גרימת מוות וגרימת חבלה ברשלנות", נקיטה באמצעי הגנה מקובלים או בהתאם לכללים ונהלים ידועים וכן פעולה בהתאם להנחיית הממונה על העושה, מהווים שיקול משמעותי בבחינת סבירות הסיכון שניטל, וככלל, מפקח שפעל על פי הנחיות ונהלים שקבע הרגולטור, לא יראו במעשיו נטילת סיכון בלתי סביר לצורך העמדתו לדין.

סעיף 7

לפסקאות (1), (2), (4), (5)א, (ב) ו-(ז), (8), (10) ו-(13) כאמור בחלק הכללי של דברי ההסבר, מוצע להפוך את התיקונים לחוק הכלולים היום בהוראת השעה לתיקונים של קבע. לשם כך, מוצע לתקן את שם הוראת השעה ולמחוק ממנו את המילים "הוראת שעה". בהמשך לכך, מוצע לערוך באופן רוחבי התאמות של מונחים וכן תיקוני נוסח הנדרשים בשל הפיכת התיקונים האמורים לתיקונים של קבע.

לפסקה (3) מוצע לבטל את סעיף 1 להוראת השעה, אשר קבע כי התיקונים לחוק שנכללו בה יהיו בגדר הוראת שעה לזמן מוגבל. כך, התיקונים שנכללו בהוראת השעה, לרבות כפי שתוקנה בשנת 2022 (ראו: ס"ח התשפ"ב, עמ' 670), וכפי שמוצע לתקנה במסגרת הצעת חוק זו, יהיו הוראות של קבע. וזה נוסח סעיף

1 להוראת השעה שמוצע כאמור לבטל:

"הוראת שעה"

1. בתקופה שמיום פרסומו של חוק זה ועד יום ז' בכסלו התשפ"ג (1 בדצמבר 2022) (להלן – תקופת הוראת השעה), יקראו את חוק לפינוי שדות מוקשים, התשע"א-2011 (להלן – החוק העיקרי), כאמור בחוק זה.

לפסקה (5)(ג) סעיף 4 להוראת השעה כולל תיקונים בסעיף 2 לחוק – סעיף ההגדרות. פסקה (7) של סעיף 4 האמור הוסיפה לסעיף 2 לחוק את ההגדרה "שטח נפלים", הקובעת לאמור:

"שטח נפלים" – שטח שמתקיימים לגביו כל אלה:

(1) יש בו נפלים או יש חשש שיש בו נפלים, כתוצאה מהטמנה, מפעילות אימונים או מביצוע ניסויים, או כתוצאה מתאונה עקב אחד מאלה;

(2) הוצא לגביו צו סגירה;

(3) לעניין שטח בשימוש צה"ל – קצין בדרגת אלוף משנה לפחות שהרמטכ"ל הסמיך לצורך זה, ולעניין שטח בשימוש מערכת הביטחון – המנהל הכללי של משרד הביטחון, קבע כי השטח אינו דרוש עוד לפעילות צה"ל או מערכת הביטחון, לפי העניין, וכי ניתן לפנות את הנפלים שבו; לעניין זה, "מערכת הביטחון" – כל אחד מאלה:

(א) משרד הביטחון ויחידות הסמך של משרד הביטחון;

(ב) מפעלי מערכת הביטחון כמשמעותם בסעיף 20 לחוק להסדרת הביטחון בגופים ציבוריים, התשנ"ח-1998.

לפי ההגדרה בנוסחה הקיים, נדרש שיתקיימו שלושה תנאים מצטברים כדי ששטח ייחשב ל"שטח נפלים", שאחד מהם הוא כי על השטח יחול צו סגירה. הניסיון המצטבר מלמד שיש מקרים שבהם הנפלים שאותם מבקשים לפנות אינם נמצאים בשטח סגור כאמור, ולכן מוצע להוציא תנאי זה מההגדרה.

לפסקה (6) מוצע לבטל את סעיפים 8 ו-9 להוראת השעה. סעיף 8 להוראת השעה תיקן את כותרת סימן ג' בפרק ב' לחוק בעקבות עיגון ההסדר לעניין מימון מיזמי פינוי באותו סימן. בסעיף 9 להוראת השעה נקבעו הגדרות למונחים "דמי פינוי" ו-"מיזם פינוי". בשל עיגון ההוראות המסדירות את פעילות היזמים, לרבות בנוגע לסמכות לגבות דמי פינוי (ראו סעיף 5 להצעת החוק) בפרק ייעודי, והתיקונים שמוצע לערוך בסעיף ההגדרות, בסעיף 1 להצעת החוק, מתייתרים סעיפים 8 ו-9 להוראת השעה ומוצע על כן לבטלם.

וזוה נוסחם של סעיפים 8 ו-9 להוראת השעה שמוצע כאמור לבטל:

"תיקון כותרת סימן ג' בפרק ב'

8. בכותרת סימן ג' בפרק ב' לחוק העיקרי, בסופה יקראו "ודמי פינוי".

הוספת סעיף 8א

9. לפני סעיף 9 לחוק העיקרי יקראו:

הגדרות – סימן ג' 8א. בסימן זה –

"דמי פינוי" – כמשמעותם לפי סעיף 9ב;

"מיזם פינוי", של שדה מוקשים או של שטח נפלים – מיזם פינוי של שדה מוקשים

לפסקה (7) סעיף 11 להוראת השעה מוסיף לחוק את סעיפים 9א ו-9ב, שעניינם מימון מיזם פינוי

וסמכות הרשות לגבות דמי פינוי, בהתאמה. סעיף 9א לחוק קובע כך:
"מימון מיזם פינוי"

א9. (א) על אף האמור בסעיף 9(א) רישא, מיזם פינוי של שדה מוקשים בידי הרשות, ימומן מסכום היסוד או מתרומות שקיבלה הקרן לפי הוראות פרק ג', ואולם מיזם פינוי של שדה מוקשים לצורך פעילות זמנית כאמור בסעיף 28א, ימומן מדמי פינוי שישלם המבקש, כהגדרתו בסעיף האמור.

(ב) מיזם פינוי של שטח נפלים בידי הרשות, לרבות מיזם פינוי של שטח נפלים לצורך פעילות זמנית כאמור בסעיף 28א, ימומן רק מתקציב הרשות לפינוי שטחי נפלים לפי סעיף 9(א1) או מדמי פינוי. בהמשך לריכוז ההוראות הנוגעות לפעילות יזמים בפרק ייעודי, מוצע להחליף את סעיף 9א כך שיוסדר בו רק מימון מיזמי פינוי שיזמה הרשות. בתוך כך מוצע להבהיר כי מימון הפרויקטים שיוזמת הרשות, בין שעניינם פינוי שדות מוקשים או שטחי נפלים, יהיה מהתקציב הכולל הקבוע בסעיף 9 לחוק וכן מכספי תרומות בהתאם לקבוע בפרק ג' לחוק.

סעיף 9ב, שנוסף כאמור לחוק במסגרת הוראת השעה, מסדיר את סמכות הרשות לגבות דמי פינוי מהיזמים. לאור הסדרת פעילות היזמים, לרבות סמכות הרשות לגבות דמי פינוי, בפרק ייעודי ונפרד (פרק ה'1 המוצע), מוצע לבטל את סעיף 9ב לחוק שבו מוסדרת כיום הסמכות באותו עניין. וזה נוסחו:

"סמכות הרשות לגבות דמי פינוי"

(א) לשם מימון מיזם פינוי של שטח נפלים או מימון מיזם פינוי לצורך פעילות זמנית כאמור בסעיף 28א, רשאית הרשות לגבות תשלום מהגורם המבקש לפנות את המוקשים או הנפלים, לפי העניין, לגבי השטח שנדרש לפנותו (בסימן זה – דמי פינוי).

(ב) השר בהסכמת שר האוצר יקבע הוראות לעניין דמי פינוי, ובכלל זה רכיבי דמי הפינוי, כללי חישובם ואופן גבייתם בידי הרשות.

לפסקה (9) סעיף 16 להוראת השעה הוסיף לחוק את סעיף 17א, הקובע את גורמי המקצוע הרשאים לפנות שדות מוקשים או שטחי נפלים ומבהיר כי פינוי כאמור יבוצע על ידי גורמים אלו בלבד. לאור הוספת הפרק הייעודי המסדיר את פינוי שדות המוקשים ושטחי הנפלים לבקשת יזמים ובמימונם (פרק ה'1), מוצע לערוך את ההתאמות הנדרשות בנוסחו של סעיף 17א לחוק ולהבהיר כי גם כאשר מדובר בפינוי המתבצע ביוזמת יזם, הרי שהפינוי של השטחים האמורים ייעשה על ידי גורמי המקצוע הנזכרים בלבד.

לפסקה (12) סעיף 24 להוראת השעה עורך תיקונים בסעיף 30 לחוק, שבו מוסדר התהליך להסרת צו סגירה משטח שפונה ממוקשים או מנפלים. כיום, נדרשת הרשות לפנות למפקד הצבאי שמוסמך לבטל את צו הסגירה לאחר שנוכח שמתקיימים התנאים שנקבעו לכך בסעיף האמור. לצורך פישוט התהליך, מוצע לקבוע כי הרשות, לאחר שפעלה ופיקחה לפי כללי הפיקוח שבחוק, ולאחר שקיבלה הצהרות מאת המפעיל והחברה המפקחת כי פעלו בהתאם למפרט הלאומי וכי השטח פנוי ממוקשים או מנפלים, לפי העניין, תודיע על כך למפקד הצבאי ותציג לו את האישורים הנדרשים בצירוף מפה של השטח שפונה בפועל. משהודיעה הרשות כאמור (לרבות הצגת האישורים הנדרשים), יפקע צו הסגירה שהוציא המפקד הצבאי בתוך 30 ימים ממועד מתן ההודעה. יחד עם זאת, מוצע כי במקרה שבו השטח שפונה בפועל שונה מהשטח שלגביו ניתן היתר לפי סעיף 27 לחוק, יפקע צו הסגירה בתוך 60 ימים ממועד מתן ההודעה. זאת, כדי לתת מענה למצב שבו השטח שפונה בפועל ממוקשים או מנפלים קטן מהשטח שלגביו ניתן היתר לפי סעיף 27 לחוק.

במקרים אלה, יש לתת לצה"ל שהות לפעול לפי סמכותו בדין ולהוציא צווי סגירה מעודכנים ביחס לשטחים שלא פונו.

הסדר זה יחול, בשינויים המחויבים, גם במקרה של צו סגירה שחל על שטח בשל חשש להימצאות מוקשים או נפלים, אם הרשות בדקה את השטח לפי כללי הסקר שנקבעו לפי סעיף 4(א)(1)(י) ומצאה כי אין חשש להימצאות מוקשים או נפלים בשטח.

עוד מוצע לקבוע, כי הרשות תפרסם באתר האינטרנט של משרד הביטחון הודעה על פקיעתם של צווי סגירה בשטחים שפונו ממוקשים או מנפלים. הודעה כאמור תכלול בין השאר מפה של השטחים שפונו כאמור.

לבסוף, מוצע לבטל את סעיף קטן (ג) שלפיו לאחר ביטול צו הסגירה כאמור בסעיפים קטנים (ב) או (ב1), המפקד הצבאי או מי מטעמו יסיר את הגדר סביב השטח. זאת, הן מהטעם שהסרת הגדרות מבוצעת בפועל על ידי הרשות או מי מטעמה מיד לאחר סיום העבודות וחתימה על האישורים הנדרשים, והן משום שמדובר בסמכות עזר לסמכות ביטול צו הסגירה, ומאחר שמוצע לשנות את מנגנון ביטול הצו למנגנון של פקיעה, הרי שהסעיף הקטן האמור מתייתר.

התיקונים המוצעים בסעיף 24 להוראת השעה, כמפורט לעיל, כרוכים בהחלפתן של פסקאות (1) ו-(4) של הסעיף האמור, במחיקת פסקה (2) של הסעיף האמור ובהחלפת נוסח סעיף קטן (ב1) המובא בפסקה (3) של אותו סעיף. וזה נוסחן של הפסקאות הנזכרות:

"(1) בסעיף קטן (א), במקום "בשל הימצאות מוקשים בו" יקראו "בשל הימצאות או חשש להימצאות של מוקשים או נפלים בשטח" ובסופו יקראו "או מנפלים, לפי העניין";

(2) בסעיף קטן (ב), אחרי "פנוי ממוקשים" יקראו "או מנפלים, לפי העניין";

(3) אחרי סעיף קטן (ב) יקראו:

"(ב1) הרשות רשאית לפנות למפקד הצבאי לשם ביטול צו סגירה החל על שטח בשל חשש להימצאות מוקשים או נפלים באותו שטח, לאחר שבדקה את השטח לפי כללי הסקר שנקבעו לפי סעיף 4(א)(1)(י) ומצאה כי אין בו מוקשים או נפלים, לפי העניין; פנתה הרשות כאמור בסעיף קטן זה, יבטל המפקד הצבאי את צו הסגירה, ובלבד שנוכח כי קיים אישור בכתב של הרשות כי השטח פנוי ממוקשים או מנפלים, לפי העניין."

(4) בסעיף קטן (ג), אחרי "(ב)" יקראו "או (ב1)".