



**צוות הייעוץ המשפטי
לוועדת החוץ והביטחון**

ירושלים, ד' אדר ב' התשע"ו
14 מרץ 2016

לכבוד

חברי ועדת החוץ והביטחון

נכבדי,

**הנדון: הצעת חוק גנים לאומיים, שמורות טבע, אתרים לאומיים ואתרי הנצחה (תיקון מס' 13),
התשע"ד-2013**

לקראת ישיבת הוועדה האמורה להתקיים מחר ה' באדר ב' התשע"ו (15 במרץ 2016) בהצעת החוק שבנדון, מוגשת בזאת סקירת רקע לענין הנושאים שבהצעת החוק ונקודות עקרוניות לדיון. הערותינו לסעיפי החוק יוצגו בדיוני הוועדה.

רקע – אתרי הנצחה

1. הפרק השביעי בחוק גנים לאומיים, שמורות טבע, אתרים לאומיים ואתרי הנצחה, התשנ"ח-1998 (להלן – חוק גנים לאומיים) מסדיר את פעילותם של אתרי הנצחה בישראל.
2. הפרק כולל הוראות המסדירות את כינונה של המועצה לאתרי הנצחה ואת תפקידיה, מבחינות בין סוגים שונים של אתרי הנצחה, וקובעות את דרכי ההכרזה עליהם והאחריות להקמתם ואחזקתם, קובעות את תקציבם של אתרי הנצחה הממלכתיים, ועוד.

הצעת החוק המונחת על שולחן הוועדה

3. הצעת חוק גנים לאומיים, שמורות טבע, אתרים לאומיים ואתרי הנצחה (תיקון מס' 13), התשע"ד-2013, המונחת על שולחן הוועדה, כוללת מספר תיקונים הנוגעים לאתרי הנצחה ולמועצה להנצחה:
 - א. שינוי הגדרות סוגי אתרי הנצחה.
 - ב. אופן מינוי המועצה להנצחה, סדרי עבודתה ותפקידיה.
 - ג. הוראות בעניין האחריות לאחזקת אתרי הנצחה הממלכתיים והחיליים.

- ד. הוראות המתירות אחזקת אתרי הנצחה בידי תאגידי פרטיים.
ה. הסדרת גביית דמי כניסה לאתרי הנצחה.
ו. חידוד סמכות התקנת התקנות של שר הביטחון ושל שר הפנים.

4. סוגי אתרי הנצחה

כיום מוגדרים בחוק שני סוגים של אתרי הנצחה:

- אתר הנצחה ממלכתי: "אתר הנצחה להנצחת מערכות ישראל בעלות משמעות מיוחדת בתולדות העם או המדינה שהוכרז לפי הוראות סעיף 45".
- אתר הנצחה חילי: "אתר הנצחה להנצחת לוחמים שנפלו במערכות ישראל, לפי חילות, או עוצבות בעלות ייחוד ושהוכרז לפי הוראות סעיף 45".

בנוסף, יש בחוק הגדרה כללית של אתר הנצחה: "אתר להנצחת לוחמי צבא-הגנה-לישראל ומערכות הביטחון, שנתנו נפשם על הבטחת קיומה של מדינת ישראל, להנצחת לוחמי מערכות ישראל שנפלו למען תקומת ישראל ולהנצחת חללי פגיעות איבה, שהוכרז כאתר הנצחה".

אתר הנצחה "רגיל" מוכרז על ידי שר הפנים, בהתייעצות עם המועצה להנצחה או לפי הצעתה, ובהתייעצות עם הרשות המקומית הנוגעת בדבר. אתרי הנצחה הממלכתיים והחיליים מוכרזים על ידי שר הביטחון, בהתייעצות עם המועצה להנצחה ובאישור ועדת החוץ והביטחון.

הגדרתו הנוכחית של המונח "אתר הנצחה" יוצרת אי-בהירות, שכן אף שהמונח מתייחס לאתרי הנצחה המוכרזים על ידי שר הפנים, ניתן להבין כאילו הוא מתייחס לכלל אתרי הנצחה על סוגיהם.

בהצעת החוק מוצע ליצור את ההגדרה "אתר הנצחה מקומי", שתוגדר כ"אתר הנצחה להנצחת לוחמים שנפלו או חללי פגיעות איבה, שהיו תושבי הרשות המקומית שבה מצוי האתר ושהוכרז לפי סעיף 47 לחוק". לפי ההצעה, המונח "אתר הנצחה" יוותר במשמעותו הכללית, וישמש למכלול שלושת סוגי האתרים (סעיפים 1, 7 עד 9 ו-11 להצעת החוק).

5. אופן מינויה של המועצה להנצחה, סדרי עבודתה ותפקידיה

המועצה להנצחה מורכבת מנציגים של משרדי ממשלה, רשויות מקומיות וארגונים שונים. תפקידיה לייעץ לשר הפנים ולשר הביטחון בכל הנוגע לאתרי הנצחה.

בהצעת החוק מוצע לערוך מספר תיקונים הנוגעים לאופן מינויה, סדרי עבודתה ותפקידיה של המועצה:

- א. כיום ממונה המועצה בידי הממשלה, לפי הצעת שר הביטחון. בהצעת החוק מוצע לקבוע כי המועצה תמונה בידי שר הביטחון (סעיף 2(1)).
- ב. המועצה מורכבת כיום מ-14 חברים: 5 נציגים של משרדי הממשלה, נציג ציבור אחד, שני נציגים של הרשויות המקומיות ו-6 נציגים של ארגונים ציבוריים. היו"ר הוא אחד מחברי המועצה שממנה שר הביטחון. מוצע לקבוע שהמועצה תוכל לפעול גם בהרכב חסר, כל עוד יש לה יושב ראש (סעיף 2(2)).
- ג. מוצע להוסיף למועצה תפקיד של ייעוץ בכל הנוגע לדמי כניסה (דמי הכניסה הם נושא חדש שמוצע בהצעת החוק, והסבר בעניינו מופיע בהמשך) (סעיף 3).
- ד. סמכות ההכרזה על אתר הנצחה ממלכתי ואתר הנצחה חילי מצויה בידי שר הביטחון, בהתייעצות עם המועצה להנצחה ובאישור ועדת החוץ והביטחון. מוצע לאפשר גם למועצה ליזום את ההכרזה, ולהציע לשר הביטחון להכריז על אתר (באישור ועדת החוץ והביטחון) (סעיף 4).

6. האחריות לאחזקת אתרי הנצחה ממלכתיים וחיליים

סעיף 46 לחוק קובע כי תקציב האחזקה של אתרי הנצחה הממלכתיים והחיליים לא יפחת מ-10 מיליון שקלים בשנה (הסכום צמוד למדד, ובערכי 2016 מדובר בכ-12 מיליון שקלים). עוד קובע הסעיף, כי האחריות לאחזקת אתרי הנצחה ממלכתיים היא על המדינה, באמצעות משרד הביטחון.

מוצע בהצעת החוק להסדיר מספר סוגיות בעניין זה (סעיף 5):

- א. מוצע בהצעת החוק להבהיר כי אחריות המדינה היא גם לאתרי הנצחה החיליים.
- ב. מוצע לקבוע כי התקציב יכול להיות מיועד גם לפעילויות להנצחת הנופלים שנערכות באתרים.
- ג. מוצע לקבוע כי משרד הביטחון יעביר מדי שנה תקציב לתאגיד המפעיל אתר הנצחה ממלכתי או אתר הנצחת חילי.

7. אחזקת אתרי הנצחה בידי תאגידים

הצעת החוק מציעה להסדיר את אחזקתם של אתרי הנצחה ממלכתיים וחיליים בידי תאגידים שיקבלו היתר לכך משר הביטחון. בהצעה מוצע לקבוע מספר תנאים לקבלת היתר (סעיף 46א המוצע, בסעיף 6):

- א. התאגיד התאגד בישראל ופועל שלא למטרת רווח.
- ב. מטרת התאגיד עלולת בקנה אחד עם מטרת הפרק ובין מטרתיו אחזקת אתר ההנצחה שלגביו התבקש ההיתר.

ג. התאגיד, נושא משרה בו או מנהלו לא הורשעו ולא מתנהל נגדם הליך פלילי בעבירה שמפאת מהותה, חומרתה או נסיבותיה, אין התאגיד ראוי לתחזק את אתר ההנצחה.

8. דמי כניסה

בשנת 2009 פרסם מבקר המדינה, בשבתו כנציב תלונות הציבור, דו"ח בעקבות תלונה שקיבל בעניין גביית דמי כניסה לאתר ההנצחה בגבעת התחמושת. המבקר קבע כי בהיעדר הסמכה מפורשת בחוק לגבות דמי כניסה לאתרים אלה, לא ניתן לעשות כן, והורה להפסיק את גביית דמי הכניסה. **מבקר המדינה העיר גם כי "ראוי שהגישה לאתרים אלה תהיה חופשית, והחלטה אם לבקר בהם לא תושפע משיקולים של עלות הכניסה אליהם"**.

נוכח קביעת המבקר והפסקת גביית דמי הכניסה, בהצעת החוק המונחת על שולחן הוועדה מוצע להסמיך את שר הביטחון, לאחר התייעצות עם המועצה להנצחה או לפי הצעתה, לקבוע הוראות לעניין גביית דמי כניסה לאתר הנצחה ממלכתי או חילי, או לחלק מאתר שמתקיימת בו פעילות נוספת (סעיף 46 המוצע, בסעיף 6).

9. חידוד סמכות התקנת התקנות של שר הביטחון ושל שר הפנים

כיום קובע החוק כי שר הביטחון רשאי להתקין תקנות בדבר אחזקת אתרי הנצחה ממלכתיים. מוצע להבהיר כי סמכותו תחול גם על אתרי הנצחה חיליים, וכי נוסף על תקנות בעניין אחזקה, יהיה רשאי גם לקבוע הוראות בדבר כללי התנהגות באתרים, איסור הפגיעה בהם, הסדרת השמירה עליהם, הגנתם והטיפול בהם (סעיף 5(4) וסעיף 46 המוצע בסעיף 6).

כן מוצע להבהיר כי סמכותו המקבילה של שר הפנים תחול רק באתרי הנצחה מקומיים (סעיף 11).

נקודות לדיון

10. הצעת החוק מעוררת שאלות ערכיות ביחס לאופן שבו מדינת ישראל מנציחה את הנופלים במערכות ישראל.

11. לעניין סיווג אתרי ההנצחה, יש לתת את הדעת לאתרי הנצחה שאינם נופלים תחת אחת משלוש ההגדרות של אתרי הנצחה (ממלכתי, חילי או מקומי). למשל, אתר ההנצחה לחללי אסון המסוקים לא הוכרז כאתר הנצחה ממלכתי, אך מאחר שאינו מיועד לחללים מחיל

מסוים אינו יכול להיכלל תחת ההגדרה "אתר הנצחה חילי" ומאחר שאינו מיועד לתושבי רשות מקומית מסוימת אינו יכול להיכלל תחת ההגדרה "אתר הנצחה מקומי". אם אתרים מעין זה לא ייכללו בין ההגדרות הקיימות, לא ברור כיצד יוחזקו ויתקצבו.

בנוסף, בחינתם של שמונת אתרי ההנצחה הממלכתיים שהוכרזו עד היום (גבעת התחמושת, אתר ההנצחה של חטיבת גבעתי במצודת יואב, אתר קהיליית המודיעין בגלילות, האריה השואג בתל חי, אנדרטת חטיבת הנגב בבאר שבע, אתר הלוחם הבדואי, יד לבנים הדרוזים ואנדרטת דב גרונר ברמת גן), מעלה כי אתרי ההנצחה הממלכתיים הם בעלי מאפיינים שונים ומגוונים, ולא ברור מה הקריטריונים להכרזה עליהם.

12. סוגיית אחזקת אתרי הנצחה בידי תאגידיים מעגנת במידה רבה את המצב הקיים, שכן רוב רובם של אתרי ההנצחה הממלכתיים והחיליים מתוחזקים כיום בידי עמותות ורשויות מקומיות. מנתונים שנמסרו לוועדה, עולה כי ניהול אתרי ההנצחה מתחלק כיום כך:

- 5 אתרי הנצחה ממלכתיים ו-11 אתרי הנצחה חיליים מתוחזקים בידי עמותות.
- 3 אתרי הנצחה ממלכתיים ו-2 אתרי הנצחה חיליים מתוחזקים בידי רשויות מקומיות.
- 3 אתרי הנצחה חיליים מתוחזקים באמצעות צה"ל (שלושתם מצויים בתוך בסיסי צה"ל).
- אתר הנצחה חילי אחד מתוחזק באמצעות צה"ל ורשות הטבע והגנים.

עם זאת, על הוועדה לתת את הדעת לשאלה האם מצב זה, שבו מרבית אתרי ההנצחה הממלכתיים והחיליים מוחזקים בידי עמותות ורשויות מקומיות הוא המצב הרצוי, והאם **האחריות לאחזקתם של האתרים לא צריכה להישאר בידי המדינה**. בנוסף, יש לבחון האם אמות המידה המוצעות בהצעת החוק למתן היתר לתאגידיים להחזיק את אתרי ההנצחה הן אמות המידה המתאימות, וכן לבחון את אמות המידה לתקצובם של האתרים השונים.

13. שאלת גביית דמי כניסה לאתרי הנצחה היא אחת השאלות הערכיות המורכבות ביותר

בהצעת חוק זו. חלק מהעמותות המנהלות כיום את אתרי ההנצחה מצויות בקשיים כלכליים, ותקציב נוסף יסייע להן בתחזוקת האתרים ובמתן שירות טוב יותר לציבור. עם זאת, גביית דמי כניסה עלולה לגרום לכך שמספר המבקרים באתרי ההנצחה יפחת, שכן מי שהפרוטה אינה מצויה בכיסו יעדיף להימנע מביקור באתר ההנצחה. לפיכך, יש לבחון האם ניתן להשיג מקורות תקציביים חלופיים לתחזוקת האתרים. אם תחליט הוועדה להתיר את גביית דמי הכניסה, יש לבחון מהן אמות המידה לגבייה.

עוד נעיר בהקשר זה, כי בדיונים שנערכו בוועדת החוץ והביטחון בכנסות קודמות, ציינו נציגי העמותות את תשלומי הארנונה כאחד הרכיבים המכבידים על הוצאותיהם. ואולם, בנובמבר 2014 אישרה הכנסת תיקון לפקודת מסי העירייה ומסי הממשלה (פטורין), ולפיו אתרי הנצחה ממלכתיים ואתרי הנצחה חיליים פטורים מתשלום ארנונה, "שהם פתוחים לציבור... אינם למטרות רווח ולגבי השטח... אשר אין בו פעילות עסקית". לאור תיקון זה יש לבחון האם נוכח הפטור שניתן מתשלום ארנונה עדיין יש צורך בגביית דמי כניסה.

בנוסף, יש לוודא כי במקרה בו תחליט הוועדה לאשר את גביית דמי הכניסה לא יביא הדבר לחידוש גביית הארנונה מהאתרים, כך שבסופו של דבר התוצאה תהיה שהכסף שייגבה מהציבור יעבור לרשויות המקומיות.

14. בדיוני ועדת המשנה לבחינת אגף השיקום ואגף משפחות והנצחה שפעלה בוועדת החוץ והביטחון בכנסת ה-18 נדונה רבות סוגיה נוספת הקשורה בהצעת החוק, אף שאינה נזכרת בה – סוגיית הסטנדרטיזציה של אתרי ההנצחה. ועדת המשנה סברה אז כי יש לקבוע אלמנטים בסיסיים שיש לכלול בכל אתר הנצחה, ממלכתי או חילי. סוגיה זו קשורה הן לשאלת סיווג אתרי ההנצחה והן לשאלת גביית דמי הכניסה בהם.

בברכה,

צוות הייעוץ המשפטי לוועדה