

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

1. תיקון סעיף 1 בחוק גנים לאומיים, שמורות טבע, אתרים לאומיים ואתרי הנצחה, התשנ"ח-1998 (להלן – החוק העיקרי). בסעיף 1, אחרי ההגדרה "אתר הנצחה חילי" יבוא:
- "אתר הנצחה מקומי" – אתר הנצחה להנצחת לוחמים שנפלו או חללי פגיעות איבה, שהיו תושבי הרשות המקומית שבה מצוי האתר ושהוכרו לפי סעיף 47 לחוק;
2. תיקון סעיף 43 בסעיף 43 לחוק העיקרי –
- (1) בסעיף קטן (א), במקום "הממשלה תמנה, לפי הצעת שר הביטחון" יבוא "שר הביטחון ימנה";
- (2) אחרי סעיף קטן (ד) יבוא:
- "(ה) המועצה להנצחה תפעל בכל מספר של חברים אף אם פחת מספר חבריה או שלא מונתה במלואה כאמור בסעיף קטן (א), ובלבד שמונה לה יושב ראש."
3. תיקון סעיף 44 בסעיף 44 לחוק העיקרי, אחרי "בעניין" יבוא "פעילות נוספת לפי סעיף 46(ב) ובעניין".

דברי הסבר

ובארגונים השונים קיימת תחלופה רבה של בעלי תפקידים והמינויים הם אישיים על בסיס שמי ולא בהתאם לתפקיד. בשל העובדה שהחוק קובע שכלל המינויים למועצה להנצחה הם על דעת שר הביטחון, מוצע לקבוע, כי שר הביטחון הוא בעל סמכות המינוי הפורמלית בלא צורך באישור הממשלה. מצב דברים דומה קיים בסעיף 12 לחוק בתי קברות צבאיים, התש"ז-1950, שם שר הביטחון ממנה את המועצה הציבורית המייעצת להנצחת החייל. יצוין, כי בדומה למועצה הציבורית להנצחת החייל, גם המועצה להנצחה היא בעלת סטטוס של מועצה מייעצת לשר הביטחון ולשר הפנים, בהתאם לסיווג האתר, בכל הנוגע לאתרי הנצחה.

לפסקה (2) המוצעת

סעיף 43(ד) לחוק קובע כי המועצה להנצחה תקבע כללים לפעולותיה ולסדרי עבודתה, ככל שלא נקבעו בחוק. עם זאת טרם נקבעו בחוק כללים בדבר תדירות התכנסות המועצה וכן בדבר מינוי חוקי לפתיחה של ישיבות המועצה, לקיום דיונים ולקבלת החלטות. מוצע להוסיף סעיף קטן של "תוקף פעולות", שבו ייקבע כי חסר בהרכב המועצה בשל פיחות במספר חבריה או בשל כך שלא מונתה במלואה כאמור בסעיף 43(א) לא יפגע בתוקף החלטותיה, ובלבד שמונה לה יושב ראש. זאת כדי למנוע מצב שבו החלטות לא יקבלו תוקף, רק בשל כך שהמועצה היא בהרכב חסר ובר הקורה בתדירות גבוהה, במיוחד כאשר מדובר במועצה המורכבת ממספר רב של נציגים.

סעיף 3 בסעיף 44 עוסק בתפקידי המועצה להנצחה. בסעיף 146 המוצע, כנוסחו בסעיף 6 להצעת

כללי פרק שביעי לחוק גנים לאומיים, שמורות טבע, אתרים לאומיים ואתרי הנצחה, התשנ"ח-1998 (להלן – החוק). עוסק באתרי הנצחה ובו קבועים, בין השאר, הרכב המועצה לאתרי הנצחה (להלן – המועצה להנצחה) ותפקידיה, סוגים שונים של אתרי הנצחה, הליך ההכרזה על אתרי הנצחה בכפוף לסיווגם וכן הליכי הקמה ואחזקה של אתרי הנצחה, לרבות תקצובם.

בהצעת חוק זו מוצעים כמה תיקונים לסעיף ההגדרות בחוק ולפרק השביעי כאמור, במפורט להלן.

סעיף 1 סעיף 1 לחוק מגדיר "אתר הנצחה ממלכתי" ו"אתר הנצחה חילי", אשר הוכרו בהתאם לסעיף 45 לחוק, בידי שר הביטחון ולאחר התייעצות עם המועצה להנצחה ובאישור ועדת החוק והביטחון של הכנסת. כמו כן קיימת הגדרה כללית ל"אתר הנצחה", אשר מוכרז בהתאם להסדר הקבוע בסעיף 47 לחוק, בידי שר הפנים ובהתייעצות עם המועצה להנצחה או לפי הצעתה וכן בהתייעצות עם הרשות המקומית הנוגעת בדבר. מוצע להותיר הגדרה זו כהגדרה כללית ל"אתר הנצחה" ולהוסיף הגדרה ספציפית ל"אתר הנצחה מקומי" שהוא אתר הנצחה להנצחת לוחמים שנפלו או חללי פגיעות איבה, שהיו תושבי הרשות המקומית שבה מצוי האתר ושהוכרו לפי סעיף 47 לחוק.

סעיף 2 לפסקה (1) המוצעת

סעיף 43(א) לחוק קובע כי המועצה להנצחה תמנה בידי הממשלה ולפי הצעה של שר הביטחון. מצב דברים זה משמעו הליך בירוקרטי שיש בו כדי ליצור סרבול בעבור הממשלה, במיוחד כאשר במשרדי הממשלה

1 ס"ח התשנ"ח, עמ' 202; התשע"ב, עמ' 507.

4. בסעיף 45 לחוק העיקרי, בכל מקום, אחרי "עם המועצה להנצחה" יבוא "או לפי תיקון סעיף 45 הצעתה".
5. בסעיף 46 לחוק העיקרי -
- (1) במקום כותרת השוליים יבוא "אחזקה של אתר הנצחה ממלכתי ואתר הנצחה חילי";
- (2) בסעיף קטן (א1), במקום "כמשמעותם בסעיף 47" יבוא "מקומיים";
- (3) במקום סעיף קטן (ב) יבוא:
- "(ב) האחריות לאחזקתם של אתרי הנצחה ממלכתיים ואתרי הנצחה חיליים היא על המדינה באמצעות משרד הביטחון.
- (ב1) על אף האמור בסעיף קטן (א), תקציב ההוצאות כאמור באותו סעיף קטן, יכול שייועד גם לפעילות הנצחת נופלים שתיערך באתרים האמורים באותו סעיף קטן בידי המדינה או בידי תאגיד שקיבל היתר כאמור בסעיף 46א.
- (ב2) קיבל תאגיד היתר לאחזקה של אתר הנצחה ממלכתי או אתר הנצחה חילי לפי סעיף 46א, יעביר לו משרד הביטחון תקציב שנתי שיקבע מתוך סכום התקציב הקבוע בסעיף קטן (א).";
- (4) סעיף קטן (ג) - בטל.

דברי הסבר

את אתרי הנצחה, אשר דרך הכרותם מוסדרת בסעיף 47 לחוק כ"אתרי הנצחה מקומיים" ומשום כך בכל סעיף שהם מופיעים יש להתייחס אליהם בסיווג זה.

לפסקה (3) המוצעת

סעיף 46(ב) לחוק קובע כדלקמן:

"(ב) האחריות לאחזקתו של אתר הנצחה ממלכתי היא על המדינה, באמצעות משרד הביטחון."

בשל התיקונים האחרונים בחוק והוספת הסיווג של אתר הנצחה חילי, אחריות זו חלה גם על אתר הנצחה חילי. על כן מוצע לתקן את נוסח הסעיף בהתאם.

באתרי הנצחה מתקיימת גם פעילות להנצחת הנופלים. פעילות זו נוספת לפעולת אחזקת האתר השגרתית ולפיכך מוצע למען הסדר ספק, כי תקציב ההוצאות הקבוע בסעיף 46(א) לחוק, יכול שייועד למימון פעילות זו בידי המדינה או בידי התאגיד שקיבל היתר לאחזקה של אתר הנצחה. כמו כן מוצע להבהיר כי משרד הביטחון יעביר תקציב לבעלי היתר לאחזקה של אתרי הנצחה ממלכתיים ושל אתרי הנצחה חיליים, מסכום התקציב שיוקבע לפי סעיף 46(א).

לפסקה (4) המוצעת

סעיף 46(ג) לחוק קובע כדלקמן:

"(ג) שר הביטחון רשאי, לאחר התייעצות עם המועצה להנצחה או על פי הצעתה, להתקין תקנות בדבר אחזקת אתרי הנצחה ממלכתיים; התקנות יכול שיהיו לכל אתרי הנצחה או לאתר פלוגי"

החוק, נקבעה אפשרות לגביית דמי כניסה לאתרי הנצחה המקיימים פעילויות נוספות המתאימות לצביון האתר.

לפיכך מוצע להוסיף לתפקידי המועצה להנצחה גם תפקיד של ייעוץ בעניין דמי הכניסה.

סעיף 4 לפי החוק הקיים, את הליך ההכרזה על אתר הנצחה ממלכתי או אתר הנצחה חילי יחום שר הביטחון בהתייעצות עם המועצה להנצחה. לאחר מכן נדרש אישור של ועדת החוץ והביטחון של הכנסת. זאת בשונה מהוראת סעיף 49 העוסקת בהכרזה של שר הפנים על אתר הנצחה מקומי ולפיה ההליך יכול שיתחיל מהצעת המועצה להנצחה לשר הפנים. מוצע לקבוע כי הליך ההכרזה יכול גם להתחיל בהצעה של המועצה להנצחה לשר הביטחון ולא רק בפנייה של שר הביטחון למועצה.

סעיף 5 לפסקה (1) המוצעת

כותרת השוליים הנוכחית של סעיף 46 לחוק היא "הקמה ואחזקה של אתר הנצחה ממלכתי". כותרת זו אינה תואמת את לשון הסעיף, אשר תוקן במהלך השנים, ועוסק בתקציב הוצאות למען אחזקה ושיפוץ. כמו כן, תקציב האחזקה מתייחס הן לאתר הנצחה ממלכתי והן לאתר הנצחה חילי, דבר המופיע באופן חלקי בכותרת השוליים. מוצע לחקן אם כן את כותרת השוליים.

לפסקה (2) המוצעת

סעיף 46(א1) לחוק עוסק באפשרות להקצות סך מתוך תקציב האחזקה, אשר נועד לשיפוץ אתרי הנצחה ממלכתיים וחיליים, לשם אחזקת אתרי הנצחה כמשמעותם בסעיף 47 לחוק. הצעת חוק זו מציעה לסווג

יהיה אחרון אחזקה של 46א. (א) על אף האמור בסעיף 46(ב), רשאי שר הביטחון לתת לתאגיד היתר לאחזקה של אתר הנצחה ממלכתי, אתר הנצחה חילי או אתר הנצחה מקומי (בפרק זה – היתר) ובלבד שמתקיימים לגביו, בין השאר, התנאים האלה:

(1) הוא התאגד בישראל והוא פועל שלא למטרות רווח;

(2) מטרותיו עולות בקנה אחד עם מטרות פרק זה ובין מטרותיו אחזקה של אתר ההנצחה שלגביו התבקש ההיתר;

(3) התאגיד, נושא משרה בו או מנהל התאגיד לא הורשעו בעבירה שמפאת מהותה, חומרתה או נסיבותיה אין התאגיד ראוי לתחזק את אתר ההנצחה שלגביו מתבקש ההיתר, ולא הוגש נגד מי מהם כתב אישום בשל עבירה כאמור, שטרם ניתן לגביו פסק דין סופי.

(ב) היתר יהיה לתקופה שלא תעלה על חמש שנים ואולם ניתן להאריכו לתקופות נוספות שלא יעלו על חמש שנים בכל פעם; ההיתר יהיה מותנה בתנאים ובהם סדרי דיווח של בעל ההיתר על פעולותיו והוצאותיו.

דברי הסבר

תנאי הסף ההתחלתיים אשר מנויים בסעיף דורשים כי התאגיד יהיה קשור באופן משמעותי למשימת אחזקת אתרי ההנצחה – ראשית, נדרש כי ידובר בתאגיד אשר התאגד כדון בישראל. תנאי זה מבטיח הן את הזיקה הגאוגרפית והן את קיום אלמנט החוקיות והניהול התקיין של התאגיד. כאשר עסקינן בתאגיד מקומי, הרי שהוא כפוף לחובות דיווח עתיות וקל יותר לפקח עליו. גם הזיקה הגאוגרפית מבטיחה מתן עדיפות למשימות מקומיות על פני משימות של התאגיד בתחומי ארץ התאגדותו. כמו כן נדרש כי התאגיד פועל שלא למטרות רווח, וזאת כדי להבטיח כי סך התקציב המיועד לאחזקת אתרי הנצחה ינותב למטרות אלה בלבד וכן כי מילוי תנאי ההיתר יתבצע על הצד הטוב ביותר.

שנית, נדרש כי בין המטרות המוצהרות של התאגיד תהיה מטרה של אחזקת אתר ההנצחה שלגביו נדרש ההיתר. תנאי זה מבטיח כי מתקיימת התאמה ישירה בין מטרות התאגיד לתחזוקת האתר. מצב דברים זה מבטיח כי משימת האחזקה לא תוטל על תאגיד אשר יישומה יהיה בתחתית סדר העדיפויות.

שלישית, נדרש כי מנהלי התאגיד לא הורשעו בעבירה שמפאת מהותה, חומרתה או נסיבותיה אין התאגיד ראוי לניהול אתר ההנצחה שלגביו מתבקש ההיתר, ולא הוגש נגד מי מהם כתב אישום בשל עבירה כאמור, שטרם ניתן לגביו פסק דין סופי. זאת מאחר שקבלת ההיתר לאחזקה משמעותו קבלת כספים מאוצר המדינה ומכאן החשיבות לטוהר המידות של מקבליה.

מוצע למחוק את הסעיף הקטן האמור וזאת משום שמוצע להעתיק את סמכותו של שר הביטחון להתקנת תקנות לפי הסעיף הקטן האמור, לסעיף 46 המוצע, כנוסחו בסעיף 6 להצעת החוק.

סעיף 6 לסעיף 46 המוצע

החוק במתכונתו הנוכחית, עוסק במישור האחריות לאחזקת אתר הנצחה ממלכתי ואתר הנצחה חילי. עם זאת, אין הוא מציינ את האופן למימוש האחריות קיימים במדינה עמותות ותאגידים אחרים של ותיקי יחידות צבא הרואים עצמם אמונים על העברת מורשת הקרב והנצחת נופלי היחידה הפלונית בארץ באתרי ההנצחה הממלכתיים והחיליים. לעמותות אינטרס ועניין בטיפוח אתר ההנצחה הקרוב לליבן. על כן מוצע לעגן סטטורית את האפשרות ששר הביטחון יעניק היתרים לתאגידים מתאימים לאחזקת אתר הנצחה ממלכתי, אתר הנצחה חילי או אתר הנצחה מקומי. באופן זה התאגידים, אשר קיבלו את ההיתרים מאת השר, מהווים את ידו הארוכה של משרד הביטחון במשימת אחזקת האתרים ומסייעים למימוש אחריותו באופן אפקטיבי.

יובה, כי מתן היתרים לתאגידים כרוך במענה על תנאי סף, כדי לוודא כי התאגידים אכן מתאימים למילוי משימה חשובה זו. יודגש, כי תנאי הסף המנויים בסעיף, הם תנאים התחלתיים שיש לבחון וכי הסעיף מותיר שיקול דעת בידי שר הביטחון לבחון תנאי סף נוספים אשר נראים לו לנכון.

(ג) שר הביטחון רשאי לבטל, להגביל או להתנות היתר בכל עת, לפי בקשת בעל ההיתר או אם מצא כי בעל ההיתר הפר תנאי מתנאי ההיתר או שאין ביכולתו לתחזק את האתר, ובלבד שנתן לבעל ההיתר הזדמנות להשמיע את טענותיו.

346. שר הביטחון רשאי, לאחר התייעצות עם המועצה להנצחה או לפי הצעתה, להתקין תקנות בדבר כללי התנהגות באתר הנצחה ממלכתי ובאתר הנצחה חילי, איסור הפגיעה בהם, הסדרת השמירה עליהם, אחזקתם, הגנתם והטיפול בהם, בין דרך כלל ובין לאתר פלוני.

תקנות לגבי אתר הנצחה ממלכתי ואתר הנצחה חילי

346. (א) שר הביטחון רשאי, לאחר התייעצות עם המועצה להנצחה או לפי הצעתה, לקבוע הוראות לעניין גביית דמי כניסה לאתר הנצחה ממלכתי או לאתר הנצחה חילי או לחלק ממנו, בידי בעל ההיתר, שבו מתקיימת פעילות נוספת הנוגעת לצביון האתר האמור ורשאי השר לקבוע שיעורים שונים, פטורים לסוגים של מבקרים או הגבלות שונות על גביית דמי הכניסה.

דמי כניסה לאתר הנצחה ממלכתי או לאתר הנצחה חילי

(ב) ההכנסות מדמי הכניסה לפי סעיף זה יישמשו את בעל ההיתר לשם ביצוע תפקידיו לפי סעיף 46א בלבד.

תיקון סעיף 47

7. בסעיף 47 לחוק העיקרי –

- (1) בכותרת השוליים, בסופה יבוא "מקומי";
- (2) בסעיפים קטנים (א) ו-(ב), אחרי "הנצחה" יבוא "מקומי".

דברי הסבר

לסעיף 46 המוצע

בהתאם להסדר הקיים בסעיף 9 לחוק, השר להגנת הסביבה רשאי, לפי הצעת הרשות לשמירת הטבע והגנים הלאומיים ולאחר התייעצות עם שר האוצר, לקבוע אגרות כניסה לשטח גן לאומי או שמורת טבע ולשירותים הניתנים בהם.

מוצע לקבוע הסדר דומה גם לגבי אתרי הנצחה, ואלם הסדר כאמור יחול רק לגבי אתרי הנצחה אשר בשטחם מתקיימת פעילויות תרבות והעשרה מעבר להיבט ההנצחתי גרידא, הקשורות קשר כל ינותק לצביון האתר, כדוגמת מוזאוניום, מופעים אורקוליים, כיתות הדרכה וכיוצא בזה. זאת משום שבהתאם למצב הקיים בחוק היום, משרד הביטחון מנוע מלממן את אותן פעילויות מורשת מתוך התקציב המוקצה לאחזקת האתר והנצחה.

בשל רגישות הנושא, התעריפים והתבחינים לפטור מדמי הכניסה ייקבעו בידי שר הביטחון לאחר התייעצות עם המועצה להנצחה או לפי יוזמתה.

סעיפים סעיף 47 לחוק דן בהכרזה על אתר הנצחה, אשר עד 9 נעשית על ידי שר הפנים, לאחר התייעצות עם המועצה להנצחה או לפי הצעתה ולאחר התייעצות עם הרשות המקומית הנוגעת בדבר, להבדיל

כמו כן מוצע לקבוע בזמן את תקופת ההיתר שיינתן, תוך מתן האפשרות להאריכו מעת לעת. זאת כדי ליצור מנגנון מעקב ובקרה אחר קיום תנאי ההיתר והישגי התאגיד בתחום. כאשר התאגיד נדרש לסדרי דיווח עתיים ומסודרים, לרבות פירוט הוצאותיו ופעילויותיו, מתקיים אלמנט ה"שקיפות" וכך בכך הדבר יוצר תמריץ למצוינות ועבודה ראויה. כאשר התאגיד מודע לעובדה שהוא נבדק מחדש לבקרים, אזי עקרון "הניהול התקין" נשמר.

עוד מוצע להעניק לשר הביטחון, אשר העניק את ההיתר את האפשרות לבטל את ההיתר בכל עת, אם מצב הרברים בשטח מראה כי תנאי ההיתר לא מקוימים. סמכות זו מותנית במתן שימוע נאות לתאגיד כדי לאפשר לו להציג את עמדתו בעניין.

לסעיף 46 המוצע

בדומה לסמכות שר הפנים להתקין תקנות לגבי אתרי הנצחה מקומיים כאמור בסעיף 51 לחוק, מוצע כי גם לשר הביטחון תהיה סמכות להתקין תקנות בדבר כללי התנהגות באתר הנצחה ממלכתי ובאתר הנצחה חילי, איסור הפגיעה בהם, הסדרת השמירה עליהם, אחזקתם, הגנתם והטיפול בהם. התקנות יכול שיהיו ביוזמת שר הביטחון או ביוזמת המועצה להנצחה והן יכולות להתייחס לכלל האתרים מאתו הסוג או לאתר פלוני בלבד.

- תיקון סעיף 48 .8 בסעיף 48 לחוק העיקרי -
- (1) בכותרת השוליים, בסופה יבוא "מקומי";
- (2) אחרי "הנצחה" יבוא "מקומי".
- תיקון סעיף 49 .9 בסעיף 49 לחוק העיקרי -
- (1) בכותרת השוליים, בסופה יבוא "מקומי";
- (2) בסעיפים קטנים (א) ו-(ב), אחרי "הנצחה" יבוא "מקומי";
- (3) בסעיף קטן (ד), אחרי "אתרי הנצחה" יבוא "מקומיים" ואחרי "אתרי ההנצחה" יבוא "המקומיים".
- תיקון סעיף 50 .10 בסעיף 50 לחוק העיקרי, במקום "על אתר הנצחה ועל אתר הנצחה ממלכתי" יבוא "על אתר הנצחה ממלכתי, אתר הנצחה חילי ואתר הנצחה מקומי".
- תיקון סעיף 51 .11 בסעיף 51 לחוק העיקרי -
- (1) בכותרת השוליים, אחרי "תקנות" יבוא "לגבי אתר הנצחה מקומי";
- (2) במקום "ובאתר הנצחה ממלכתי" יבוא "מקומי".

ד ב ר י ה ס ב ר

לסעיף זה יש להוסיף את הסיווג של "אתר הנצחה חילי", אשר נעדר ממנו ולא הוכנס לחוק עם קביעת הסיווג של "אתר הנצחה חילי". כמו כן, עם קביעת הסיווג של "אתר הנצחה מקומי" כמוצע בתיקון זה, יש להכניסו גם בגדר הסעיף האמור.

סעיף 11 מאחר שבסעיף 46 המוצע נקבע הסדר לגבי תקנות שיתקין שר הביטחון לעניין אתרי הנצחה ממלכתיים ואתרי הנצחה חיליים, מוצע לתקן את סעיף 51 לחוק ולהותיר בו את סמכותו של שר הפנים להתקין תקנות לעניין אתרי הנצחה מקומיים בלבד.

מהכרזה על אתרי הנצחה ממלכתיים וחיליים, כאמור בסעיף 45, אשר נעשית על ידי שר הביטחון. בהמשך לתיקון סעיף 1, סעיף ההגדרות, ולסיווג אתר אשר מוכרז באופן כזה כ"אתר הנצחה מקומי", מוצע לתקן את כל הסעיפים אשר התייחסו לאתר הנצחה שהוכרז על ידי שר הפנים ושהאחריות לאחזקתו היא על הרשות המקומית שבתחומה הוא נמצא, ל"אתר הנצחה מקומי".

סעיף 10 סעיף 50 לחוק מחיל את הוראות סעיפים 22 עד 28 שבפרק הרביעי לחוק ושרדן בגן לאומי ובשמורת טבע, על אתר הנצחה ועל אתר הנצחה ממלכתי.