

2001 - בג"ץ 9735/01 רשות ניקוז ירדן דרומי נ' שר הביטחון

מאת:

קמ"ש רוי גל-ער, עוזר ליועצת המשפטית לזרוע היבשה, מחלקת הייעוץ והחקיקה

סא"ל גלעד לין, סגן ראש המחלקה וראש ענף יבשה ורפואה, מחלקת הייעוץ והחקיקה

בחודש דצמבר 2001 הגישו שלוש רשויות ניקוז עתירה לבג"ץ נגד שר הביטחון, נציב המים וממשלת ישראל. בעתירה ביקשו רשויות הניקוז, בין היתר, להורות למשרד הביטחון לגבש תוכנית מסודרת לפנות את כל שדות המוקשים הלא-אופרטיביים, בשדרה המזרחית של מדינת ישראל. כעבור מספר שנים, לאחר מספר ניסיונות גישור שלא צלחו, משרד הביטחון התחייב להכין תוכנית רב-שנתית לפינוי המוקשים, והעתירה נמחקה.

רקע עובדתי

מדינות רבות בעולם מתמודדות עם בעיית המיקוש, תולדה של הטמנת מוקשים רבים בשטחים נרחבים אגב עימותים ומלחמות מימי עבר, לצרכים צבאיים-מבצעיים שפגו וחדלו להתקיים ברבות השנים. גם במדינת ישראל, בעיקר לאורך הגבול עם ירדן, באזור ים המלח ובערבה, נותרו שדות מוקשים רבים, שאין בהם עוד צורך מבצעי. קשיים בתחזוקת השטחים הנרחבים הללו וסחף של מוקשים בימים גשומים מובילים להפיכתם של שטחים רבים נוספים ל"חשודים במיקוש" - אזורים שבהם מיקום המוקשים אינו ודאי ולכן מתעורר קושי רב בפינויים. השטחים הממוקשים והשטחים החשודים במיקוש סגורים בצווי סגירה מטעם מפקדי הפיקודים המרחביים, מכוח תקנה 125 לתקנות ההגנה (שעת חירום), 1945, והכניסה אליהם אסורה ללא היתר מרשויות הצבא.

לאור צרכי פיתוח אזרחיים גיבשה מערכת הביטחון בשנות התשעים מדיניות בנוגע לפינוי שדות המוקשים. בהתאם למדיניות זאת, חיילי צה"ל אינם מפנים שדות מוקשים לצרכים אזרחיים בעלי גוון מסחרי, אלא רק אם הפינוי נחוץ כדי למנוע סכנה ביטחונית או בטיחותית. פינוי שדות מוקשים לצרכים אזרחיים התאפשר באותה עת על-ידי חברות פרטיות שהתמחו בכך, במימון הגורם היוזם את הפינוי ובאחריותו. עם קבלת עדכון על פינוי השטח, נדרשו מפקדי הפיקודים המרחביים להסיר את צווי הסגירה.

ואולם, בעקבות גילוי מוקש בשטח שפונה על-ידי חברה אזרחית, הקפיא הצבא את תהליך פינוי המוקשים, מתוך חשש שבמקרה דומה בעתיד תושג על ראשי הצבא אחריות אזרחית ופלילית לנזקים שיתרחשו חלילה. באותה עת לערך פרסם מבקר המדינה דו"ח בנושא "המיקוש בצה"ל", ובו נמתחה ביקורת על מדיניות משרד הביטחון, אשר הובילה לכך ששטחים ממוקשים בסמוך למתקנים של חברת "מקורות" לא פונו ממוקשים, לנוכח ההתייחסות אל החברה כאל יזם אזרחי שנדרש לשאת באחריות לפינויים. בעקבות הדו"ח התכנסה ועדת השרים לענייני תיאום, מינהל וביקורת המדינה, והיא אימצה את המתווה של מערכת הביטחון לפינוי המוקשים באמצעות חברות אזרחיות, בכפוף לפתרון בעיית האחריות המשפטית במקרה של פינוי רשלני של שדות מוקשים על-ידי חברות אזרחיות. ואולם, ניסיונות לפתור את הבעיה הזאת לא צלחו באותה עת, וכך גם הניסיונות לרכוש ציוד מכאני שיאפשר פינוי מהיר יותר של שדות המוקשים.

כפועל יוצא מכך, בשלהי שנות התשעים ובמהלך העשור הראשון של שנות ה-2000 פונו שדות מוקשים רק על-ידי חיילי צה"ל, בכפוף לאילוצי כוח האדם של הצבא, ורק במקרים בהם הפינוי היה הכרחי מטעמים ביטחוניים או בטיחותיים.



תמונה של שילוט אזהרה מפני מוקשים בסמוך לשביל טיולים (מתוך אתר הרשות לפינוי מוקשים ונפלים)

ההליך המשפטי

בחודש דצמבר 2001 הגישו רשות ניקוז ירדן דרומי, רשות ניקוז ים המלח ורשות ניקוז ערבה עתירה לבג"ץ נגד שר הביטחון, נציב המים וממשלת ישראל, נוכח הקשיים עימם נאלצו להתמודד בבואן לבצע את התפקיד שהוטל עליהן מכוח הדין, לנקז שטחי נחלים מפני שיטפונות. זאת, משום ששטחים אלו הפכו לחשודים במיקוש בשל היסחפות של מוקשים אליהם.

בעתירתן, דרשו רשויות הניקוז, בין היתר, שמשרד הביטחון יכיר באחריות ליצירת בעיית המיקוש ויפעל לגבש תוכנית רב-שנתית לפינוי של כל שדות המוקשים שאין עוד צורך מבצעי או ביטחוני בקיומם, ויוציאה אל הפועל תוך פרק זמן סביר ובמימונו (מבלי להטיל את הוצאות הפינוי על רשויות הניקוז כאילו היו יזם פרטי המבקש לפנות שדה מוקשים לצורך פיתוח אזרחי-מסחרי).

העותרות דרשו בנוסף, שמשרד הביטחון וצה"ל יכירו באחריותם המשפטית לכל נזק שייגרם כתוצאה מאי-פינוי המוקשים ומחוסר יכולתן של העותרות לבצע את התפקידים המוטלים עליהן.

לאור זהותן של העותרות - רשויות סטטוטוריות הממלאות תפקידים ציבוריים מכוח החוק - נעשו לאחר הגשת העתירה מספר ניסיונות ליישב את המחלוקת שלא עלו יפה. עם זאת, נראה כי עצם הגשת העתירה האיצה את עבודת המטה שנערכה בצבא לצורך גיבוש תוכנית רב-שנתית לפינוי שדות המוקשים. גורם נוסף להאצת עבודת המטה היה הצעת חוק פרטית שהגיש חבר הכנסת אמנון רובינשטיין, שביקשה להטיל על הצבא את האחריות לפנות את כל שטחי המוקשים שאינם נחוצים עוד, ואשר הצבא התנגד לקידומה.

בסופו של יום הוגשה לבג"ץ הודעה מטעם המדינה, ובה בקשה לדחות את העתירה. במסגרת הודעת המדינה הובהרו הצעדים שנקטו לשם פינוי שדות המוקשים והסיבות להתמשכות התהליך, שעיקרן ריבוי שדות המוקשים שנדרש לפנות והיעדרו של ציוד הנדסי מתאים, שיאפשר פינוי שדות הכוללים מוקשים נגד אדם (שהם מסוכנים יותר ממוקשים נגד טנקים), ואשר יצריך הקצאת כוחות מצומצמים יותר. המדינה עדכנה, כי ייתכן שניתן יהיה לרכוש כלי מכאני לביצוע פעולות פינוי המוקשים, תוך שנה לכל היותר, וכך יואץ תהליך פינוי המוקשים.

בחדש ינואר 2006 קיבלו שופטי בג"ץ, דורית ביניש, אשר גרוניס ועדנה ארבל, את עמדת המדינה והורו על דחיית העתירה. בפסק-הדין הקצר חזרו השופטים על עיקרי הודעת המדינה וקבעו:

"בנסיבות שנוצרו ועקב השינוי הצפוי אם אכן יירכש כלי מכני, לא ראינו לעת הזו כי יש בידינו להעניק סעד לעותרות. העותרות יוכלו לשוב ולפנות למשיבים, וזכויותיהם שמורות להם לשוב ולעתור אם יתברר כי לא הוכנה תכנית בעניין זה גם לשנים הבאות".

תם ולא נשלם. בחדש מרץ 2010 הגישו רשות ניקוז ערבה ומועצה אזורית ערבה תיכונה עתירה נוספת לבג"ץ, נוכח עיכוב בתהליך פינוי שדות המוקשים, ודרשו להורות לשר הביטחון להכין תכנית עבודה לפינוי שדות המוקשים הלא-נחוצים שפזורים לאורך השדרה המזרחית של מדינת ישראל.

רשומות

ספר החוקים

28 במרס 2011 2285 כ"ב באדר ב' התשע"א

חוק לפינוי שדות מוקשים, התשע"א-2011

פרק א': מטרה ופרשנות

1. מטרה של חוק זה ליעור השדות נומטוכימית לפניו שדות מוקשים שאינם חיוניים לביטחון המדינה, ולהצטייד עליהם נקיים ממוקשים כמות בטוחות מרבית, לאנשים, בהתחשב במתביותיהם הבין-לאומיות של מדינת ישראל והכלל בפרק זמן קצר ככל הניתן.

2. בתוקף זה –

א. יאומרו מידה בין-לאומיות לפינוי מוקשים (International Mine Action Standards) – כללים שמטרת הוועדה לתיאום בין הסוכנויות של ארגון האומות המאוחדות (U.N Inter-Agency Coordination Group) מטעם לנת;

ב. יעל עניין רגיש משרד – בהנדרסם בחוק החברות, התשנ"ט-1999;

ג. ין לאומי ורשומות טבעי – בהנדרסם בחוק גנים לאומיים;

ד. הוועדה המייעצת – כמשמעותה בסעיף 14;

ה. חברה מפקחת – כמשמעותה בסעיף 22;

ו. חוק גנים לאומיים – חוק גנים לאומיים, שמורות טבע, אתרים לאומיים ואתרי הנצחה, התשנ"ח-1998;

ז. ים – מימי החופים של מדינת ישראל בעומק של עד 100 מטרים;

ח. מוקש נגר אדם – מטען חומר נפץ מוקש הנתון בחוך מכלל הנדע להתפרץ על ידי מנגע אדם;

ט. מוקש נגר טנק – מטען חומר נפץ מוקש הנתון בחוך מכלל הנדע להתפרץ על ידי מנגע רגב;

י. המגדלי – מגדל הרישת שמנה לפי סעיף 5;

יא. מפעלי – כמשמעותה בסעיף 21;

יב. מפרט לאומי – כמשמעותה בסעיף 14אא1;

יג. סעיף הקצוב – ו'תחום פעולה' – בהנדרסם בחוק הקצוב שנהי, כמשמעותו בחוק יסודות הקצוב, התשמ"ז-1985;

יד. חקין – לפינוי שדות מוקשים כמשמעותה בסעיף 10;

יז. הרמטכ"ל – ראש המטה הכללי של צבא הגנה לישראל או מי שהוא הסמיך לכך;

יח. הרישות – הרישת לפינוי מוקשים שהוקמה לפי סעיף 13;

יט. שדה מוקשים – שטח שיש בו מוקשים נגד אדם, לרבות שטח באזור שיש בו גם מוקשים נגד טנקים או תחמושת שלא התפרצה או שטח שיש חשד שיש בו מוקשים נגד אדם, והכל למעט שטח שהרמטכ"ל קבע כי הימצאות מוקשים בו חיונית לביטחון המדינה, והכל לרבות שטח בים.

גם עתירה שניה זו נדחתה, ומסיבות דומות לאלו שבגין נדחתה העתירה הקודמת. בית המשפט בפסק-הדין עמד על ההתקדמות שחלה בתהליך פינוי המוקשים ועל הצעדים הצפויים לעתיד, ובכלל זה קידומה של הצעת חוק ממשלתית להקמת רשות לאומית לפינוי מוקשים, שתהיה רשאית לפעול באמצעות חברות פרטיות. השופטים אדמונד לוי, עדנה ארבל וסלים גיוראן חתמו את פסק-הדין בתקווה שמשרד הביטחון יאיץ את התהליכים שיאפשרו את פינוי שדות המוקשים, והותירו את הדרך בפני העותרות לשוב ולעתור לבג"ץ פעם נוספת בעתיד אם הנושא לא ייפתר.

לאחר מתן פסק-הדין אישרה הכנסת את החוק לפינוי שדות מוקשים ושטחי נפלים, תשע"א-2011, אשר הקים רשות סטטוטורית במשרד הביטחון - הרשות לפינוי מוקשים ונפלים, אשר מוסמכת לפעול לפינוי שדות מוקשים באמצעות חברות אזרחיות. במסגרת החוק נפתרה בעיית האחריות המשפטית. בהתאם לחוק, חייל או עובד משרד הביטחון שפעלו לביטול צו סגירה על שדה מוקשים שפונה, בתהליך שהתקיים בהתאם לחוק, לא יראו אותו כמי שהתרשל במילוי תפקידו.

מתוך הוראות החוק לפינוי שדות מוקשים, התשע"א-2011

חשיבות הפרשה

בעיית המוקשים הינה בעיה מורכבת, וצה"ל ומשרד הביטחון ממשיכים להתמודד איתה גם כיום. ואולם בעוד שבמועד הגשת העתירה הראשונה של רשויות הניקוז, תהליך פינוי המוקשים נעצר כמעט לחלוטין, והתבסס על כוח אדם צבאי בלבד, כיום פועלת במשרד הביטחון רשות ממשלתית, שגיבשה זה מכבר מפרט לאומי לפינוי שדות מוקשים ונפלים וקידמה את פינויים של שדות מוקשים רבים.

העתירה תרמה להאצת התהליך, והובילה את מערכת הביטחון לגבש תוכנית רב-שנתית לפינוי שדות המוקשים, הכוללת רכישה של כלים מכאניים שיאפשרו לבצע את הפינוי מבלי לסכן את חייהם של חיילי צה"ל. ניתן להסתכל על העתירה כתחילת השינוי שסופו במצב המשופר בו אנו נמצאים כיום.

מדוע בחרנו בנושא?

קמ"ש גל-ער משרת כיום במדור הייעוץ המשפטי של זרוע היבשה. במסגרת תפקידם, מעניקים קציני המדור ייעוץ משפטי למפקדת קצין ההנדסה הראשי, הגוף המרכזי בצבא שאמון על פינוי מוקשים ונפלים, וממשיכים ללוות את עבודות המטה הצבאיות בתחום זה.

סא"ל לין שימש בשנים 2000-2008 כיועץ משפטי למחלקת התשתית והפריסה באגף התכנון בצה"ל. במסגרת תפקידו עסק רבות בנושאים הנוגעים לפינוי מוקשים, ובין היתר טיפל בעתירה של רשויות הניקוז.

להרחבה בנושא, ראו את המקורות הבאים:

- דו"ח מבקר המדינה בנושא "המיקוש בצה"ל" ([מתוך דו"ח שנתי 50א](#), עמ' 93-102);
- בג"ץ 9735/01 רשות ניקוז ירדן דרומי נ' שר הביטחון (2006) ([מתוך אתר הרשות השופטת](#));
- בג"ץ 2496/10 רשות ניקוז ערבה נ' שר הביטחון (2010) ([מתוך אתר הרשות השופטת](#));
- [חוק לפינוי שדות מוקשים ושטחי נפלים, התשע"א-2011](#);
- דו"ח מבקר המדינה בנושא "פעילות הרשות לפינוי מוקשים" ([מתוך דו"ח שנתי 67ב](#), עמ' 1587-1620).
- [אתר האינטרנט של הרשות לפינוי מוקשים ונפלים](#);
- עמירם אורן ורפי רגב, [ארץ בחאקי - קרקע וביטחון בישראל](#), פרק 17 (2008).