



רשומות

הצעות חוק

3 בפברואר 1992

2106

כ"ט בשבט התשנ"ב

עמוד

178 חוק הטיס (תיקון מס' 6), התשנ"ב-1992

179 חוק למניעת מפגעים סביבתיים (תביעות אורחיות), התשנ"ב-1992

חוק הטיס (תיקון מס' 6), התשנ"ב-1992 [510]

1. אחרי סעיף 12 לחוק הטיס, 1927¹, יבוא:

12א. (א) רופא המטפל בעובד טיס והרופא יודע כי האיש הוא עובד טיס והוא מאבחן אצלו מחלה וסבור כי אותו עובד טיס, בהשתמשו ברשיונו, עלול לסכן את עצמו או את זולתו מחמת אותה מחלה, ידווח על המחלה לרופא מינהל התעופה האזרחית שמינה שר הבריאות בהתייעצות עם שר התחבורה (להלן – רופא המינהל).

"דיווח על מחלה של עובד טיס"

(ב) רופא המינהל רשאי להשתמש בידיעות על מחלה כאמור בסעיף קטן (א) המצויות במשרד הבריאות או במערכת הבטחון על שלוחותיה, לגבי מחלתו של עובד טיס וכל הוראה שבדין האוסרת מסירת ידיעה כאמור לא תחול על מסירת ידיעה לפי הוראות סעיף זה.

(ג) קיבל רופא המינהל דיווח כאמור בסעיף קטן (א) או מידע כאמור בסעיף קטן (ב), יודיע לרשות הרישוי שקבע שר התחבורה על המלצתו בענין מתן רשיון לעובד הטיס, התלייתו או ביטולו.

(ד) מידע שהגיע לאדם מכוח סעיף זה, לא ימסרנו אלא למי שהוסמך לכך על פי דין או לפי רשות מאת בית המשפט או בתשובה על שאלה שהציג לו מי שהוסמך לערוך חקירות על ביצוע עבירות.

(ה) העובר על הוראות סעיף קטן (א) – ייאשם בעבירה.

(ו) לענין סעיף זה, "עובד טיס" – מי שבידו רשיון של עובד טיס לפי חוק זה ולרבות מבקש רשיון כאמור.

דברי הסבר

מוצע שלא להשאיר ענין זה של כטיחות טיסה ללא הסדר חוקי ולהטיל על רופא חובת דיווח על מחלה של עובד טיס העלולה לפגוע בכשירותו כעובד טיס. חובת הדיווח כאמור תחול גם על רשויות המדינה. מאידך, על הרופא ועל כל אדם שהגיע אליו מידע כאמור, תחול חובת הסודיות.

בחוק הטיס, 1927, אין הוראה המחייבת רופא המטפל בעובד טיס לדווח לרשויות על מחלה העלולה לפגוע בכשירותו של עובד טיס ועל ההכרח להעריך את כושרו של עובד טיס. בהעדר תוכנה כאמור אין דיווח ורופא שידווח על מחלה של עובד טיס יימצא עובר עבירה אחת ומשפטית.

¹ חוקי אי"י, כרך ג', עמ' 2551; ס"ח התש"ם, עמ' 62.

מתפרסמת כזה יוצעת חוק מטעם ועדת החוקה חוק ומשפט של הכנסת:

חוק למניעת מפגעים סביבתיים (תביעות אזרחיות), התשנ"ב-1992* [511]

הגדרות

1. בחוק זה -

"זיהום אוויר" - כהגדרתו בחוק למניעת מפגעים, התשכ"א-1961¹;

"זיהום מים" - כהגדרתו בחוק המים, התשי"ט-1959²;

"זיהום מים" - כמשמעותו בחוק מניעת זיהום הים (הטלת פסולת), התשמ"ג-1983³, בחוק למניעת זיהום מים ממקורות יבשתיים, התשמ"ח-1988⁴, ובפקודת מניעת זיהום מי הים בשמן [נוסח חדש], התש"ם-1980⁵;

"זיהום על ידי פסולת מוצקה" - השלכת כל חומר שהוא מוצק, מוצק בחלקו, נוזלי או גזי מוכל אשר נוצר כתוצאה מפעילות תעשייה, מסחר, כרייה, חקלאות או פעילות קהילתית, למעט השלכת חומר למים;

"זיהום על ידי חומרים רעילים" - זיהום על ידי חומרים רעילים המפורטים בתוספת לצו ההתגוננות האזרחית (אכרזה על חומרים רעילים), התשנ"ב-1991⁶, בכמות הנקובה לצד שמו של כל חומר או בכמות העולה עליה;

דברי הסבר

הממשית בזכויות התובע. זאת תוך ראייה כוללת, שזיהום הסביבה גורם לעתים לנזק מפורז וארוך טווח שאינו מתמקד באדם זה או אחר, ואף על פי כן, אין בשל כך להימנע מהשימוש בכלי היעיל של האכיפה הפרטית.

החוק המוצע מעודד את השימוש בתביעה האזרחית בכמה דרכים: הוא מעניק מעמד לארגונים שהוקמו למען ההגנה על איכות הסביבה לתבוע בשם חבריהם, תוך שהוא נותן לאותם ארגונים תמריץ לתבוע; הוא מאפשר תובענות ייצוגיות, כך שגם קבוצות גדולות של אנשים שסבלו כל אחד פגיעה קטנה מכדי שיטרחו להגיש תביעה בעצמם (אך הנזק הכולל לקבוצה גדול והתביעה הינה בעלת ערך הרתעתי רב) יוכלו להגן על ענינם; והוא נותן הקלות בענין הוצאות המשפט.

שיטת "האכיפה הפרטית" של חוקי איכות הסביבה הונהגה בהצלחה רבה בארה"ב, והתקווה היא כי גם כארץ, היא תתן תנופה חזקה למגמה להגן על הסביבה ולשפר את איכותה.

לסעיף 1

ההגדרות מפנות לחוקים קיימים על מנת ליצור מידה מרבית של אחידות בחקיקה.

מטרת החוק המוצע היא להגביר את אכיפת דיני איכות הסביבה בארץ בשלושה סוגי זיהום - זיהום אוויר, זיהום מים (כולל מים) וזיהום על ידי פסולת מוצקה - על ידי הוספת נדבך אזרחי למנגנון האכיפה הציבורי הקיים. החוק המוצע מעמיד לרשות אזרחים כלי אכיפה ומקל את השימוש בו, כדי שבנוסף לרשויות המדינה המפקדות על הנושא, אשר סובלות ממחסור במשאבים, יוכלו אזרחים לזוהם הליכים משפטיים נגד מזהמים וכך להגן על סביבתם מפני זיהום בלתי סביר ובלתי חוקי.

החוק המוצע מאפשר לאזרח לתבוע מניעה או החזרת המצב לקדמותו לפני זיהום ("תיקון המעות"). כל אחד מהסעיפים משיג יעד אחר: צו מניעה מונע המשך זיהום בעתיד על ידי מזהמים קיימים; צו לתיקון המעות מחייב סילוק תוצאות הזיהום בעבר במידת האפשר, ועל ידי הטלת הוצאות התיקון על המזהם, מרתיע מזהמים פוטנציאליים.

החוק המוצע מצוי על התפר בין דיני הנוזיקין לדיני העונשין. אף על פי שהוא עוסק בתביעות אזרחיות, מטרתו לעודד תביעות כאלה על מנת למנוע התנהגות מזהמת בלתי רצויה. משום כך, להבדיל מהחוק למניעת מפגעים ועולות המטרד בפקודת הנוזיקין, הדגש בחוק המוצע מונח יותר על עצם התנהגות הבלתי רצויה של המזהם ופחות על הפגיעה

* הצעת חוק מס' תקס"ב, הועברה לוועדה כיום ס"ו בסיון התשנ"א (29 במאי 1991).

1 ס"ח התשכ"א, עמ' 58.

2 ס"ח התשי"ט, עמ' 166.

3 ס"ח התשמ"ג, עמ' 110.

4 ס"ח התשמ"ח, עמ' 118.

5 דיני מדינת ישראל, נוסח חדש 33, עמ' 630.

6 ק"ת התשנ"ב, עמ' 31.

"רעש" – כמשמעותו בסעיף 2 לחוק מניעת מפגעים, התשכ"א-1961:

"מפגע סביבתי" – זיהום אוויר, זיהום מים, זיהום מ"ים, זיהום על ידי פסולת מוצקה, זיהום על ידי חומרים רעילים וכן רעש, אשר נגרמו או עומדים להיגרם ללא היתר בניגוד לחיקוק, לצו, לתכנית מיתאר או לרשיון עסק, או שהם בלתי סבירים בנסיבות הענין.

עילת תביעה 2. (א) גרם אדם או שהוא עומד לגרום להיווצרות מפגע סביבתי (להלן – המזהם), רשאי מי שנפגע או מי שעומד להיפגע מהמפגע הסביבתי לתבוע הוצאת צו שיוורה למזהם להימנע מהמעשה הגורם, או העומד לגרום, למפגע הסביבתי, או צו שיוורה למזהם לתקן את המעוות ולהחזיר את המצב לקדמותו עובר לזיהום.

(ב) "נפגע", בסעיף קטן (א) – לרבות מי שנפגעה הנאתו הסבירה מאתר בו מצוי הזיהום.

(ג) "מעשה", בסעיף קטן (א) – לרבות מחדל.

מעמד לעמותה 3. עמותה רשומה שמטרתה העיקרית היא להגן על איכות הסביבה, זכאית להגיש תובענה בשם חבריה, ורואים אותה לענין חוק זה כאילו היתה נפגע על פי סעיף 2, אף אם חבריה לא היו זכאים לכך.

הדעות מוקדמות 4. (א) לא יגיש אדם תובענה לפי סעיף 2 אלא בהתקיים שניים אלה –

(1) עברו 30 ימים מהיום שהוא הודיע על כוונתו להגיש תביעה, והמעשה הגורם או העומד לגרום למפגע הסביבתי, לא פסק, או לא ננקטו צעדים ממשיים לתקן את המעוות;

(2) עברו 30 ימים מהיום שהוא הודיע לרשות המתאימה על המפגע הסביבתי, ולא הוצא צו נגד המזהם או לא הוחלט בהחלטה מנומקת, שנשלחה למודיע, שלא לנקוט צעדים נגד המזהם.

(ב) "הרשות המתאימה", בסעיף זה –

(1) לענין מפגע סביבתי, למעט זיהום מים – השר לאיכות הסביבה;

(2) לענין זיהום מים – נציב המים.

דברי הסבר

מעורבותם של ארגוני צרכנים בהליכים המשפטיים, מן הטעם שפירט יו"ר ועדת הכלכלה, ח"כ גד יעקובי, בעת הבאת הצעת החוק לקריאה שניה ושלישית בכנסת: "מתן זכות משפטית לצרכן להטבת נזק שנגרם לו עקב הטעיה אין בה כדי להמריץ צרכנים להגיש תובענות" (דברי הכנסת, 1.4.81 עמ' 2502). דברים אלה יפים גם לנושא איכות הסביבה. מתן מעמד לארגוני איכות הסביבה, אשר אליהם יוכלו לפנות אזרחים שחסר להם הידע, האמצעים או הזמן להשקיע כתביעות, יארגן וירכו את הפעילות האזרחית בנושא איכות הסביבה. הנסיון בארה"ב מלמד כי מתן מעמד לארגונים ומתן תמריצים לארגונים אלה (ראה סעיף 8 להלן) הם בין הצעדים החשובים ביותר אשר מאיצים את הפעילות הפרטית למען איכות הסביבה.

לסעיף 4

דרישת ההודעה מבוססת גם היא על המודל האמריקני, וטעמיה ברורים.

הגדרת "פסולת מוצקה" – מאחר שאין חקיקה ישראלית בנושא זה, ההגדרה מבוססת על החוק האמריקני (42 U.S.C.A. SEC. 6903).

לסעיף 2

מוצע להעניק זכות לתבוע צו מניעה גם נגד זיהום מים וזיהום על ידי פסולת מוצקה (סוגי זיהום אשר אינם מכוסים בחוק למניעת מפגעים). בנוסף לכך, ניתנת הזכות לתבוע צו תיקון המעוות, שהוא בעל חשיבות בעיקר לגבי שני סוגי זיהום אלה. להבדיל מצו מניעה, המשאיר את המצב המזוהם על כנו, צו תיקון המעוות גורע מ"כדאיות" הזיהום עד לשלב שבו ננקטים צעדים נגד המזהם, והוא מאפשר גם לאזרחים הנפגעים מזיהום לאכוף את זכותם לסביבה נקייה, ולא רק לסביבה שאין בה תוספת זיהום.

לסעיף 3

בחוק הגנת הצרכן, התשמ"א-1981, הוכרה חשיבות

5. בחובענה נגד מזהם לפי חוק זה, אין נפקא מינה אם היתה או לא היתה התרשלות מצידו. אי תחולת הגנה
6. (א) נתן בית המשפט צו מניעה למזהם מים והיה בצו כדי לפגוע בצרכניו של ספק המים, יכנס הצו לתוקף רק לאחר שנציב המים הסדיר הספקת מים תקינה לאותם צרכנים כל עוד הצו יהיה בתוקף.
(ב) נציב המים יפעל כאמור בסעיף קטן (א) לא יאוחר מאשר תוך 30 ימים מיום מתן צו המניעה.
7. (א) ציווה בית המשפט על מזהם לתקן את המעוות, תורה הרשות המתאימה האמורה בסעיף 4(ב) או מי שהוסמך לכך על ידיה, תוך 30 ימים, כיצד על המזהם לבצע את התיקון, והמזהם יבצע את התיקון לפי הוראות אלו בלבד.
(ב) לא נתמלאו הוראות הרשות המתאימה או מי שהוסמך לכך על ידיה כאמור בסעיף קטן (א), תוך זמן סביר שנקבע בהוראות, תבצע הרשות המתאימה את התיקון כפי שפורט בהוראות, והמזהם יחוייב בהוצאות הכרוכות בכך; ננקטו פעולות נוספות על ידי רשויות המדינה על מנת לתקן את המעוות או לצמצם את הנזק שנגרם, יהיה המזהם חייב גם בהוצאות הכרוכות בפעולות אלו.
(ג) על גביית הוצאות לפי סעיף זה תחול פקודת המסים (גביה)⁷, למעט סעיף 12.
8. תוקן המעוות על ידי המזהם או על ידי הרשות המתאימה כאמור בסעיף 7, ותוך שנה מעשיית אותו מעשה, החל המזהם שוב לגרום לזיהום, חדל בצעדיו לתיקון המעוות, או חדלה הרשות המתאימה בצעדיה נגד המזהם מבלי ששלחה הודעה למודיע כאמור בסעיף קטן 4(א), יהיה זכאי מי שהודיע כאמור להגיש תובענה ללא צורך בהודעה נוספת.
9. מי שנפגע ממפגע סביבתי ראוי, באישור בית המשפט, לתבוע הוצאת צו כאמור בסעיף 2 בשם קבוצת אנשים שנפגעו מאותו מפגע (להלן - תובענה ייצוגית).

דברי הסבר

לסעיף 5

סעיף זה נועד להסיר כל ספק בשאלת האשם. מאחר שאין מדובר בתביעה פלילית אלא בתביעה אזרחית, אשר בדומה לעוולת המטרד, מתבססת על עצם קיום המפגע הסביבתי ואינה דורשת אשם, אין מקום להגנות של העדר אשם (כגון אלה שבסעיף 8 לחוק מניעת זיהום הים) (הטלת פסולת), התשמ"ג-1983, או סעיף 21 לפקודת מניעת זיהום מים בשמן [נוסח חדש], התש"ם-1980: המזהם בדרך כלל נהנה מהפעילות המזהמת, וביכולתו לשפר את האמצעים למניעת זיהום ולפזר את עלות המניעה. על כן ראוי שנטל תיקון המעוות שנגרם על ידי הזיהום יפול על המזהם, ולא על הנפגע, ללא קשר לשאלת האשם.

לסעיף 6

הסדר זה מקביל להסדר הקבוע בסעיף 20 לחוק המים, התשי"ט-1959.

⁷ חוקי א"י, כרך ב', עמ' 1374.

לסעיף 7

על מנת שפעולות לתיקון המעוות ייעשו בצורה הטובה ביותר, יש להורות למזהם כיצד לבצען. הסדרים דומים קיימים בחוק המים, סעיפים 11 ו-20.

לענין תשלום ההוצאות, ההסדר המוצע דומה להסדרים בחקיקה הקיימת לאכיפת חובת מזהם שאינו משתף פעולה. ראה סעיף 20 לחוק המים, וסעיף 29 לפקודת מניעת זיהום מים בשמן.

לסעיף 9

ההסדר של תובענות ייצוגיות גובש בחוק המוצע על פי ההסדר בחוק ניירות ערך, התשכ"ח-1968, אשר נועד לשמש דגם שיורחב לחוקים נוספים (ראה דברי ח"כ יורם אריזור בעת הצגת תיקון מס' 9 לחוק ניירות ערך בפני הכנסת לקריאה שניה ושלישית, דברי הכנסת, 20.8.88, עמ' 3871).

- אישור בית המשפט 10. (א) בית המשפט יאשר תובענה ייצוגית אם שוכנע שנתקיימו תנאים אלה:
- (1) התובענה הוגשה בתום לב וקיימת אפשרות סבירה ששאלות מהותיות של עובדה ומשפט המשותפות לקבוצה יוכרעו כתובענה לטובת הקבוצה.
 - (2) גודלה של הקבוצה מצדיק הגשת התובענה כתובענה ייצוגית.
 - (3) התובענה הייצוגית היא דרך יעילה והוגנת להכרעה במחלוקת בנסיבות העניין.
 - (4) קיים יסוד סביר להניח כי התובע מייצג בדרך הולמת את ענינם של כל חברי הקבוצה.
- (ב) בית המשפט רשאי להתנות אישור תובענה ייצוגית בתנאים הנראים לו ראויים כדי להבטיח הליך הוגן ויעיל, לרבות שינוי בהגדרת הקבוצה על מנת לצמצם את הצורך להכריע בשאלות שאינן משותפות לכל המעוניינים והוספת נציגים דרושים אחרים מהקבוצה על מנת לשפר את איכות הייצוג.
11. אישור בית המשפט את הגשת התובענה הייצוגית, יגדיר את הקבוצה ויודיע לחברי הקבוצה על הגשת התובענה בהמצאה אישית, או במידה שהמצאה אישית אינה מעשית, במודעה פומבית כפי שייראה לבית המשפט; התובענה תוגש בשם קבוצת האנשים האמורה, ובלבד שכל אחד מהאנשים הנמנים עם אותה קבוצה הביע בכתב את רצונו להצטרף לקבוצה.
12. תובע לא יסתלק מתובענה ייצוגית, ולא יעשה הסדר או פשרה עם הנתבע, אלא באישור בית המשפט.
13. שר המשפטים יקבע תקנות וסדרי דין לענין הגשת תובענה ייצוגית וניהולה.
14. בית המשפט רשאי לפסוק לתובע שטרח בהגשת התובענה ובהוכחתה הוצאות ושכר טרחת עורך דין.

הגדרת הקבוצה והודעה

הסדר או פשרה

תקנות

הוצאות

דברי הסבר

- הוכנסו שינויים בהתאם למטרה השונה, וכן שולבו הצעות שכלל פרופ' ס' גולדשטיין בהמלצתו לתיקון תקנות סדר הדין האזרחי (פיתוח שיטת תביעות ייצוג קבוצתיות כמגן לצרכנים, ירושלים, תשל"ח).
- 10 לסעיף 10 סעיף קטן (א) מבוסס על סעיף 54 לחוק ניירות ערך. סעיף קטן (ב), המאפשר אישור בית המשפט בתנאים, הוכנס על פי הצעת פרופ' גולדשטיין (תקנה 29 בהצעתו). חשוב שבית המשפט לא יימנע מלאשר תובענה ייצוגית מטעמים שניתנים לתיקון. שני תנאים לדוגמה צוייניו במפורש בשל היותם אמצעים שנעשה בהם שימוש מוצלח בארה"ב (ר' דברי ההסבר בספרו של גולדשטיין, עמ' 67-68).
- 11 לסעיף 11 הסעיף מבוסס על סעיף 54 לחוק ניירות ערך. הסיפה של סעיף קטן (א), המתייחסת לדרך ההודעה לחברי הקבוצה, הוכנסה כדי לבטא את העמדה שהמצאה אישית, במקום שהיא מעשית, היא דרך ההודעה הרצויה, על
- מנת להבטיח במידת האפשר כי חברי הקבוצה ידעו על הגשת התובענה.
- סעיף קטן (ב) מבוסס על סעיף 54א(ג) לחוק ניירות ערך.
- 12 לסעיף 12 הסעיף מבוסס על סעיף 54 לחוק ניירות ערך.
- 13 לסעיף 13 הסעיף מבוסס על סעיף 54 לחוק ניירות ערך.
- 14 לסעיף 14 הסעיף מבוסס על סעיף 54(2) לחוק ניירות ערך. מטרת הסעיף להמריץ תובע ייצוגי אשר הפיצוי על נזקו האישי בלבד אין בו כדי להפוך את טרחת הגשת התביעה הקבוצתית לכדאית.
- סעיף זה נותן תמריץ נוסף – או מסלק תמריץ שלילי – להגשת תביעות לפי החוק. החשש הוא כי אזרחים ירתעו

15. כל מקום בחוק שמדובר בו על גרימת מעשה פלוני, רואים אדם כאילו גרם לאותו מעשה גם אם הוא נעשה במקום הגתון לשליטתו או לפיקוחו, או על ידי מי שנתון לשליטתו או לפיקוחו.

16. הוראות חוק זה באות להוסיף על הוראות כל חיקוק אחר ולא לגרוע מהן.

אי גריעה

דברי הסבר

לסעיף 15

מבוסס על סעיף 14 לחוק למניעת מפגעים. הושמט הסייג למקרה שאדם נקט אמצעים סבירים, שכן, כפי שנאמר, שאלת האשם איננה רלוואנטית, כאשר החוק המוצע אינו חוק פלילי (ר' דברי הסבר לסעיף 5).

מלתבוע נוכח האפשרות שיוטלו עליהם הוצאות משפט של הנתבע במקרה שיפסידו, הוצאות העשויות להגיע לסכומים גדולים. בדרך כלל, מזהם יוכל טוב יותר לשאת בהוצאות המשפט מאשר האזרחים התובעים. ועל כן אף אם התביעה מפסידה, אך היא היתה סבירה ובעלת ענין לציבור, בית המשפט יהיה רשאי לפסוק כי כל צד ישא בהוצאותיו.

חבר הכנסת דוד צוקר

