

טיסנים – הפיכת הפרה של תקנות 164, 165 ו-180ז(ג) לתקנות ההפעלה לעבירה פלילית

דוח סיכום הערכת השפעות הרגולציה (RIA)

תאריך: ו' תמוז התשע"ח (19.6.2018)

חברי צוות: מר נועם מילשטיין – מפקח ראשי כטב"מ, עו"ד יבינה זכאי-בראונר – לשכה משפטית.

עורך הדו"ח: מר עוז בר – מנהל תחום תקינת שירותי טיס וטיוב רגולציה.

בודק הדו"ח: מר אלי אלוק – מנהל תחום בכיר תקינה חקיקה ונהלים.

גורם ממונה מאשר: מר גדי רגב – מנהל אגף בכיר מטה תעופה

זמין לעיון הציבור באתר רת"א



1. הגדרת תכלית והצורך בהתערבות

1.1.1 רקע

עולם הכלים המוטסים מרחוק מתפתח ומתעדכן בעקבות שיפורי הטכנולוגיה. בשנים האחרונות התווספו לעולם זה כלים חדשים רבים הידועים, בשפת העם - "רבי להב" או "רחפנים". לפי פסקה (6) להגדרת המונח "כלי רחיפה" בחוק הטיס, התשע"א – 2011 (להלן - "חוק הטיס") כלים אלה, כאשר עושים בהם שימוש למטרות פנאי וספורט, נחשבים "כלי רחיפה" מסוג טיסן ממונע נהוג רדיו (להלן - "טיסן"). לעומת זאת, כאשר כלים אלו נמצאים בשימוש של גורמים שונים, כגון: חברות צילום (חקלאות, בידור, אירועי חרום ועוד), כוחות הביטחון, אבטחה, תשתיות, אכיפה ועוד, מאחר וייעודם עיסקי, מסחרי, או מוסדי - לא נחשבים ככלי רחיפה (טיסן נהוג רדיו), אלא ככלי טיס - המוטס מרחוק. ההבדל נעוץ בייעודו של הכלי כאמור. כלים אלו זולים יחסית, הפעלתם פשוטה יחסית, ועל כן נגישים לציבור הרחב והשימוש בהם הולך ומתרחב. במהלך 2017 רשות התעופה האזרחית (להלן - "רת"א") אישרה ייבוא של כ- 20,000 כלים.

1.1.1.1 כטמ"מ המופעל למטרות מסחריות או למטרות עבודה -

הפעלה מסחרית (לצרכי פרסום, צילום, אירועים, חקלאות וכיו"ב) ומוסדית (רשויות מקומיות, משטרת ישראל, תאגידי ממשלתיים, לצרכי ביטחון, מודיעין, אכיפה, וכיו"ב) של כלים אלו דורשת תהליך רישוי מול רת"א הכולל: מבחנים שונים לחברה המפעילה ולכלים, רישיון הפעלה אווירית, בדיקת ספרויות של החברה המפעילה, מתן סימני רישום ולאומיות לכלי הטיס ורישומם בפנקס כלי הטיס של מדינת ישראל, ומתן תעודת כושר טיסה לכטמ"מ. כיום פועלות בשוק מעל 70 חברות המפעילות כטמ"מים אשר סיימו את תהליך הרישוי ועוד כ- 10 חברות שנמצאות בתהליך רישוי. כ- 200 כטמ"מים רשומים בפנקס הרישום לכלי הטיס שמנהלת רת"א.

1.1.1.2 טיסן נהוג רדיו המופעל לצרכי ספורט ופנאי ע"י אזרחים פרטיים

ביחס לטיסנים נהוגי רדיו המשמשים אנשים פרטיים לצרכי פנאי וספורט בלבד, לא בהפעלה מסחרית כפי שפורט לעיל, הדרישות הרגולטריות מופחתות משמעותית. תקנה 163(ד) לתקנות הטיס (הפעלת כלי טיס וכללי טיסה), התשמ"ב – 1981 (להלן - "תקנות ההפעלה") קובעת דרישה לרישיון הפעלה מבצע לראשית המטיס את הטיסן או לגוף במסגרתו הוא פועל, וכן ישנן דרישות בתקנות ההפעלה בדבר מרחבי האוויר המותרים להפעלה וכללי הטיסה בטוחה. מעבר לכך, אין דרישות רגולטריות, אין חובת רישום של כלים אלו בפנקס ולא נדרשת לגביהם תעודת כושר טיסה. נכון להיום שני גופים גדולים - קלוב התעופה לטיסנים וארגון הרב-להב הישראלי, קיבלו מרת"א רישיון הפעלה מבצעית, וכל החברים בקלוב ובארגון מטיסים את הטיסנים תחת הרישיונות של גופים אלו ולא נדרשים להליכי רישוי נוספים, אישיים.



1.1.3 מגמות עתידיות

כיום בישראל יש כ- 200 כטמ"מים רשומים ומפוקחים לצרכים מסחריים או מוסדיים בלבד, ומעל 20,000 טיסנים לשימוש פרטי המופעלים ע"י אנשים פרטיים למטרות של ספורט ופנאי, שאינם רשומים ומפוקחים. כלומר: פי 100 טיסנים מול כטמ"ממים. תופעה זו של טיסנים הולכת וגדלה בארץ ובעולם כולו.

1.1.4 הדינים החלים על הפעלת טיסן נהוג רדיו:

החוקים והתקנות החלים על המפעילים השונים בנושא זה הם:

- הוראות תעבורה אווירית לפי סעיף 92 לחוק הטיס.
- תקנה 163(ד) לתקנות ההפעלה – קובעת חובת הפעלה של טיסן במסגרת רישיון הפעלה מבצעית.
- תקנה 164 לתקנות ההפעלה – קובעת איסור הפעלה של סוגי כלי טיס וכלי רחיפה מסוימים, לרבות טיסן, באזורים אסורים, מסוכנים או מוגבלים, אלא באישור הרשות המשתמשת באותו אזור או מפקחת עליו.
- תקנה 165 לתקנות ההפעלה – קובעת איסור הפעלת טיסן באופן שיהווה סכנה לבני אדם, רכוש או כלי טיס אחר.
- תקנה 180(ג) לתקנות ההפעלה – עניינה כללי הפעלה בטוחה לטיסנים:
 - איסור לטוס באזורים אסורים להפעלת טיסנים כפי שנקבע בפרסומי המידע התעופתי (להלן- "הפמ"ת"); יוער, כי בפמ"ת ישנן הוראות נוספות לעניין הטסה בטוחה של טיסנים לרבות: שמירת קשר עין בין המטיס לטיסן, וטווח שלא עולה על 500 מטרים בין המטיס לטיסן;
 - איסור לטוס במרחק 150 מטרים מבסיס ענן;
 - איסור לטוס בגובה העולה על 50 מטרים מעל פני הקרקע;
 - איסור לטוס באזור שבו תנאי הראות הם למרחק של פחות מ- 3 ק"מ;
 - איסור לטוס במרחק של פחות מ- 250 מטרים משכונת מגורים או בניינים או התקהלות;
 - איסור לטוס בתחום אזור פיקוח שדה תעופה או מנחת או פחות מ- 2 ק"מ מכל נקודה על המסלול או במרחק של פחות מ- 500 מטרים מתחום אזור אימונים של מז"מים.

1.1.5 כלי האכיפה הקיימים כיום בדיני הטיס

בדיני הטיס נקבעו מספר מנגנוני אכיפה מקבילים, במטרה לאפשר גמישות בבחירת אמצעי האכיפה המתאים, בהקשר קונקרטי זה של הטסת טיסן נהוג רדיו:

• עונשין

בסעיף 142(א) לחוק הטיס נקבעה ענישה פלילית בגין עבירות על הוראות חוק הטיס.



בסעיף 142(ב)(7) לחוק הטיס נקבעה ענישה פלילית של עד שלוש שנות מאסר על התנהגות שעניינה הפעלת כלי טיס, כלי רחיפה או מיתקן עזר לטיסה בניגוד להוראות לפי חוק הטיס באופן שיש בו כדי לגרום סכנה לחיי אדם, לרבות הפעלת טיסן נהוג רדיו באופן הגורם כאמור.

עיצומים כספיים – פרק י' לחוק הטיס

בפרק י' לחוק הטיס נקבעו עיצומים כספיים בגין הפרות של דיני הטיס. בסעיף 144 נקבע סכום העיצום הבסיסי לסוגי הגורמים המפוקחים השונים, במדרג התלוי, בין השאר, בהיקף הפעילות ומשקל כלי הטיס המופעל. סעיף 144(10)(ב) לחוק הטיס - סכום בסיסי של 1,040 ₪ - רלבנטי למי שמפעיל טיסן (המסווג בחוק הטיס כ"כלי רחיפה" כמוסבר לעיל).

• תקנה 545 לתקנות ההפעלה:

התקנה קובעת כך:

"545 (א) העובר על הוראות תקנות 11א, 14(א)(3) לעניין חובת נוסע לשבת במושב שיוחד לו כאשר חגורת המושב או חגורות הכתף, אם אלה מותקנות בכלי הטיס, מהודקות כראוי לגופו בעל ההסעה, ההמראה והנחיתה, 18, 278(א) או 490(א) לתקנות אלה, דינו- מאסר שישה חודשים".

תקנה 545 לתקנות ההפעלה קובעת אילו תקנות מבין התקנות המנויות בתקנות ההפעלה, הינן תקנות שהפרתן יכולה לגרור סנקציה פלילית, של מאסר עד שישה חודשים לכל היותר, כלומר- עונש בגין עבירה שהיא בגדר "חטא" או "עוון" לכל היותר לפי דיני העונשין (ואינה בגדר "פשע"¹).

נכון להיום הפרת תקנות 164, 165 ו- 180ז(ג) אינה נחשבת פלילית לא מכוח חוק הטיס ולא מכוח תקנות ההפעלה עצמן. (בסעיף 142 (א) לחוק הטיס לא נקבע כי הפעלה של כלי רחיפה בניגוד לכללי רחיפה החלים עליהם, גם אם אינה יוצרת סיכון לחיי אדם, היא פלילית).

מכך נובע כי לא ניתן להפעיל מנגנון של קנסות מינהליים לגבי הפרת תקנות אלה.

¹ סעיף 2 לחוק העונשין, תשל"ז- 1977 מסמך שר בחקיקת משנה להורות כי הפרת הוראת תקנה שהתקין מהווה עבירה פלילית ובלבד שהעונש בגינה אינו עולה על 6 חודשים; האבחנה בין חטא, עוון ופשע, נקבעת לפי היקף העונש בגין כל סוג עבירה כאמור, כקבוע בסעיף 24 לחוק העונשין, תשל"ז – 1977.



1.2. זיהוי הבעיה וסיבותיה

כלי האכיפה הנתונים כיום בידי הרשויות השונות אינם יעילים באופן מספק למניעת וטיפול בהפרות ובעבירות המסכנות את הבטיחות ואת הציבור בהפעלת טיסנים, כפי שהוצג לעיל.

הסיבות לבעיה:

ציבור מפעילי הטיסנים הפוטנציאליים הוא למעשה ציבור האזרחים הרחב בכללותו, כאשר ההערכה העדכנית היא כי כיום קיימים בארץ כ- 20,000 טיסנים. כלומר, אין המדובר בציבור מפוקחים מקצועי מצומצם ומוכר לרשות המנהלית, בין היתר משום שאין לגביהם רישום. בהיבט הפלילי, נכון להיום האכיפה הפלילית באמצעות משטרת ישראל מתבצעת לגבי העבירה הקבועה בסעיף 142(ב)(7) – הפעלת כלי רכיפה בניגוד להוראות חוק הטיס שיש בה סיכון לחיי אדם. לאור מורכבות העבירה, והצורך להוכיח את היסודות של סיכון לחיי אדם, לא מבוצעת אכיפה לגבי הפרות רגולטוריות פשוטות כגון הפעלת טיסן מעל גובה 50 מ', הפעלת טיסן במרחק משכונת מגורים הקטן מ- 250 מ' וכיו"ב, הפעלת טיסן באזור סגור לטיסה וכיו"ב. בהיבט המנהלי, יש קושי בבירור ההפרות באמצעות סמכויות הפיקוח המסורות למפקחי רת"א לפי סעיף 96 לחוק הטיס (דרישת הזדהות, דרישת ידיעות ומסמכים, נטילת דוגמאות ועריכת מדידות, וסמכות כניסה), מהטעמים הבאים:

(א) מפקחי רת"א אינם מוכרים לציבור הרחב ולכן דרישת הזדהות עלולה לגרור התעלמות במקרה הטוב ותגובה אלימה במקרה יותר גרוע;

(ב) למפקחי רת"א יכולות מוגבלות באיתור מפר כאשר אין מידע קונקרטי לגבי זהותו, בין היתר משום שאינם נוכחים ברוב המקומות בהן צפויות ההפרות להתרחש;

(ג) אין סמכות לתפיסת הטיסן – כאשר בשל הנטייה להפעיל טיסן עם מצלמה, הרי שלתפיסתו יש פוטנציאל ראייתי גדול;

מצב זה יוצר חוסר באמצעי אכיפה אפקטיביים של דיני הטיס הקיימים על מפעילי טיסן נהוג רדיו בדגש על הפעלה ללא רישיון, בניגוד להוראות בנושא מרחבי האוויר או בהיבטים של כללי הפעלה בטוחה.

1.3. סקירה בינלאומית

1.3.1. ארגון התעופה האזרחית הבינלאומי (ICAO) – הפעלת טיסן למטרות ספורט ופנאי היא עניין פנים ארצי לחלוטין, בהתאמה ICAO, לא הנחה את המדינות החברות בנושא הטיסנים ולא גיבש סטנדרטים בין לאומיים בהקשר זה (נעיר כי במסגרת הארגון קיימים גופים העוסקים ברגולציה של כטמ"מים – למטרות מסחריות - בהפעלה בינ"ל ובכללי טיסת מכשירים בלבד בשלב זה).

1.3.2. FAA

○ חלק 107 של תקנות התעופה הפדרליות האמריקניות - הוראות הפ.א.ר - קובע הוראות בנושא כטמ"מים וטיסנים עד 25 ק"ג, שעניינן, בין היתר, בחובת רישוי



אישי למי שמבקש להפעיל את הכטמ"ם או הטיסון, כללי הטסה, וכמו כן הטלת חובת רישום כלי הטיס במערכת רישום ייעודית המנוהלת בידי ה-FAA, בלי קשר לסוג הפעילות ומאפייניה.

יצוין כי רת"א החלה בגיבוש תיקון לתקנות ההפעלה, המבוסס על הוראות חלק 107 לפ.א.ר לעניין הפעלת כטמ"מים וטיסנים עד 25 ק"ג.

○ אכיפה מבוצעת באמצעות המשטרה בארה"ב. הוכשרו כ- 7000 שוטרים אשר מפוזרים ביחידות השונות ומהווים מוקדי ידע לנושא לכל שאר השוטרים. נדרש להציג תעודת רישום לטיסון ובלא תעודות מתאימות או חריגה מכללי הטסה מותרים, המשטרה רשאית להטיל קנסות מנהליים בסכומים משמעותיים מאוד.

1.4. תכליות ויעדים

התכלית לבחירת החלופה הינה התאמת הסדר אשר ייתן מענה הולם ומספק בצד המשפטי והאכיפתי על מנת לאפשר התמודדות עם ההפרות שתוארו לעיל.

על כן, הקריטריונים לבחינת החלופות הם:

- משך תהליך אכיפה - קצר ככל הניתן; במקרים מתאימים יש לאפשר אכיפה מיידית.

המדרג בנושא זה הינו:

- 1 – משך זמן ארוך לתהליך אכיפה (מעל שנתיים)
- 3 – משך זמן בינוני לתהליך אכיפה (שנה – עד שנתיים)
- 5 – משך זמן קצר לתהליך אכיפה (עד שנה)

- יכולת ביזור האכיפה – האפשרות של גורמים נוספים לבצע אכיפה בנושא.

המדרג בנושא זה הינו:

- 1 – ביצוע אכיפה על ידי גורם אחד
- 3 – ביצוע אכיפה על ידי מספר גורמים

- המשקלות עבור כל קריטריון הם:

- משך תהליך האכיפה = 0.5
- יכולת ביזור האכיפה = 0.5



2. חלופות

2.1. תיאור החלופות

2.1.1. חלופה 0 – להשאיר את המצב על כנו

2.1.2. חלופה 1 – הפללת תקנה 180ז(ג) באמצעות הכלתה בתקנה 545

2.2. ניתוח חלופות

2.2.1. חלופה 0 – להשאיר את המצב על כנו

2.2.1.1. תועלות – אין תועלת.

2.2.1.2. עומסים – המצב כיום מצריך הוכחה ראייתית מוצקה ביחס לכל אחד מיסודות העבירה הפלילית ועל כן יכולת האכיפה במישור הפלילי- קלושה למדי.

2.2.1.3. עלויות כספיות ישירות – אין.

2.2.1.4. אינטרסים ציבוריים נוספים – בטחוננו ובטיחותנו של הציבור הרחב בסכנה במובן זה שתופעת הטיסנים מתרחבת ללא יכולות אכיפה משמעותיות של המדינה.

2.2.2. חלופה 1 – הפללת תקנות 164, 165 ו-180ז(ג) באמצעות הכלתן בתקנה 545 כשלב ראשון, לשם קביעתה כעבירה מינהלית ואכיפתה באמצעות מנגנון של קנסות מינהליים

2.2.2.1. תועלות –

- חלופה זו תאפשר, לאחר קביעת קנסות מינהליים מתאימים, ביצוע אכיפה יעיל ומהיר.
- הגברת יכולת האכיפה הכוללת – באמצעות פרישה רחבה של הגורמים האוכפים (משטרה / רשויות מקומיות) ויכולתם להימצא בשטח בזמן אמת;
- גורם הרתעתי כלפי הציבור – גבוה.

2.2.2.2. עומסים -

- הפללת תקנות 164, 165 ו-180ז(ג) לתקנות ההפעלה היא שלב ראשון בתיקון חקיקה שתכליתו בשלב הסופי קביעתן כעבירות מינהליות והטלת קנסות מינהליים על הציבור.
- ביצוע אכיפה על ידי גורמי המשטרה או רשויות מקומיות – יידרשו להכשרה בנושא.

2.2.2.3. עלויות כספיות ישירות - אין.

2.2.2.4. אינטרסים ציבוריים נוספים – תכלית תיקון החקיקה בשלביו הסופיים הגברה משמעותית של בטחון הציבור ויכולות האכיפה של המדינה בהקשר זה של טיסנים הפועלים בניגוד להוראות החוק והתקנות, באמצעות קנסות מינהליים.



3. השוואה בין חלופות ובחירה

3.1. סיכום יתרונות/חסרונות של החלופות והשוואה ביניהן

חלופה	חלופה 0 – השארת המצב על כנו	חלופה 1 – הפללת תקנה 180ז(ג) באמצעות הכלתה בתקנה 545
קריטריון		
משך תהליך האכיפה	2*0.5	4*0.5
יכולת ביזור האכיפה	1*0.5	0.5*3
סה"כ	1.5	3.5

– השארת המצב על כנו (חלופה 0)

בהיבט הפילי איך כיום כלי לאכיפת הפרות רגולטוריות בהפעלת טיסנים כאשר בנסיבות הקונקריות לא היה סיכון לחיים אדם. כמו כן הוכחת היסוד של סיכון לחיי אדם אינה פשוטה בהיבט המנהלי, יש קושי באכיפת ההפרות באמצעות מפקחי רת"א, בהיבטים רבים: מפקחי רת"א אינם מוכרים לציבור הרחב ולכן דרישת הזדהות עלולה לגרור התעלמות במקרה הטוב ותגובה אלימה במקרה יותר גרוע; למפקחי רת"א יכולות מוגבלות באיתור מפר כאשר אין מידע קונקרטי לגבי זהותו, בין היתר משום שאינם נוכחים ברוב המקומות בהן צפויות ההפרות להתרחש; אין סמכות לתפיסת הטיסן – כאשר בשל הנטייה להפעיל טיסן עם מצלמה, הרי שלתפיסתו יש פוטנציאל ראייתי גדול.

בנוסף, עמדת משרד המשפטים לעניין זה היא כי הכלי של עיצומים כספיים אינו מתאים בהקשר של הפעלת טיסנים. בהתייחס להפרות הנוגעות להפעלת טיסנים המבוצעת ע"י הציבור הרחב שלא במסגרת חובת רישוי או הסדרה, הוסבר כי השימוש בכלי של עיצומים כספיים אינו מתאים להפעלה בהתייחס לציבור בלתי מסוים ובלתי ממוקד. משכך, הכלי של קנסות מנהליים, אשר תיקון חקיקה זה (קרי: הפללת ההוראות אשר בגינן יתבקש קנס מנהלי בשלב מאוחר יותר) עתיד לעגן בעתיד, הוא הכלי המתאים מבחינה משפטית, הן לדעת משרד המשפטים והן לדעת רת"א.

3.2. החלופה הנבחרת

החלופה הנבחרת הינה **חלופה 1**, ככל שחלק מכללי ההפעלה לטיסנים בתקנות 164, 165 ו-180ז(ג) לתקנות ההפעלה, כפי שיפורט להלן, יהיו עבירות מנהליות (הפיליות נדרשת כשלב מקדמי להפיכת הוראות אלו לעבירות מנהליות), הרי שיהיה בידי רת"א, בשיתוף פעולה עם משטרת ישראל והרשויות המקומיות, כלי חוקי אפקטיבי ומתאים לטיפול בהפרת כללי הפעלה של טיסנים ע"י אזרחים פרטיים (כאמור הפועלים למטרות ספורט ופנאי) ותוך הגברת השמירה על בטיחות התעופה בפנים המדינה, שכן הכלי של עבירות מנהליות אפקטיבי בהיותו עומד בפרמטרים הבאים:

(א) יכולת הרתעה - הסנקציה צריכה להיות מרתיעה מספיק;

(ב) משך תהליך האכיפה - קצר ככל האפשר;

(ג) יכולת איתור מפריס בזמן אמת ואיסוף ראיות מספק.



4. שיח עם בעלי עניין, עם מומחים ועם יחידים וקבוצות מהציבור

4.1. תיאור תהליך השיח

[תארו את תהליך השיח בתוך ומחוץ לממשלה. הקפידו להתייחס למטרות, קהלים ששותפו, תהליכים/כלים שהופעלו, עיתוי ומשך התהליך]

4.2. תוצרי השיח

[תארו סוגיות מרכזיות שעלו בתהליך, בהתייחס לתכליות ולתועלות צפויות, לנטל רגולטורי ולעומסים הכרוכים ברגולציה ולהשפעה על אינטרסים ציבוריים נוספים; ציינו את מענה המשרד לסוגיות שהתקבלו]

מספר	גורם	התייחסות	תגובה

5. מתודולוגיה ותהליך הכנת הדוח

5.1. מתודולוגיה

- בוצעה התכנסות פנימית ברת"א של גורמי מקצוע הבקיאים בנושא הטיסנים יחד עם משפטנים מהמחלקה המשפטית על מנת לסקור את הרגולציה הקיימת במדינת ישראל, תחלואיה, והיבט של דין זר השוואתי.
- בוצעה התייעצות עם משטרת ישראל לבחינת המצב המשפטי והאכיפתי הקיים, יחד עם גורמים בכירים העוסקים בנושא במטה הארצי.
- התקיימו דיונים בכנסת בהקשר זה.

5.2. מקורות וחומרים

- חוק הטיס, התשע"א – 2011 ותקנותיו
- FAA - פ.א.ר., חלק 107
- פמ"ת