

# הערכות, מוכנות והתמודדות עם מצבי חירום בישראל - נייר מדיניות

פרופ' עלי זלצברגר, משפטים, חיפה

פרופ' שלמה מזרחי, מדיניות ציבורית, חיפה

דר רוברט נויפלד, פוסט דוק', משפטים חיפה

גב' דנה קרפ, מדיניות ציבורית, חיפה

# רקע – תיאור המצב הקיים

- ▶ החקיקה הראשית בתחום - חוק התגוננות אזרחית, תשי"א-1951 המבוסס על חוק ההתגוננות האזרחית הבריטי-1948
- ▶ העדר התייחסות מקיפה להתגוננות אזרחית מאסונות טבע

# חוק הג"א 1951

## שירות ההתגוננות האזרחית

2. מוקם בזה שירות ההתגוננות האזרחית, שיארגן וינהל את ההתגוננות האזרחית במדינה, ולמטרה זו יהיה מוסמך –

(א) להכין ולבצע תכניות התגוננות אזרחית, למדינה כולה או לכל שטח משטחיה;

### (תיקון מס' 1) תשכ"ד-1964

(ב) לאמן את חברי הגא לתפקידי התגוננות אזרחית, לצידם, לארגנם ביחידות, לקבוע את סדרי הפיקוד והמשמעת ביחידות אלה ודרכי פעולתן;

(ג) לקבוע מדים או סימני היכר מיוחדים לחברי הגא;

(ד) להתקשר בחוזים, להחזיק במקרקעים ולרכוש מטלטלים;

(ה) לעשות עבודות בקרקע, להתקין מבנים ומיתקנים ולקיימם;

### (תיקון מס' 1) תשכ"ד-1964 (תיקון מס' 15) תשע"א-2011 (תיקון מס' 16) תשע"א-2011

(ו) להדריך ולכוון את ארגוני העזר למילוי תפקידם בתחום ההתגוננות האזרחית ולהפעיל אותם ואת הציד שברשותם בעת מצב מיוחד בעורף, בשעת התקפה או בשעת

(ז) לתאם את פעולותיהם של משרדי הממשלה, של הרשויות המקומיות ושל מפעלים פרטיים בעניני ההתגוננות האזרחית;

### (תיקון מס' 15) תשע"א-2011

(ח) לקבוע את אופן מתן ההתרעה לאוכלוסייה האזרחית, ובכלל זה לקבוע אותות אזעקה וארגעה ולהפעילם;

(ט) להדריך את האוכלוסייה בעניני התגוננות אזרחית ולצידה באמצעי התגוננות;

### (תיקון מס' 15) תשע"א-2011

(י) לעזור לאוכלוסייה שנפגעה ולעשות כל פעולה אחרת הדרושה לשם מילוי תפקידו, בהתאם לדיני ההתגוננות האזרחית;

### (תיקון מס' 1) תשכ"ד-1964

(יא) לפעול – באישור שר הבטחון, אם בדרך כלל ואם לענין מסויים, ובתיאום עם הרשויות הנוגעות בדבר – להצלת נפש ורכוש שאינה כרוכה בהתגוננות אזרחית.

### ראש הגא (תיקון מס' 11) תשנ"ג-1993

3. (א) שר הבטחון על פי המלצת הרמטכ"ל, ימנה קצין בצבא-הגנה לישראל לכהן בתפקיד ראש הגא. הודעה על מינויו תפורסם ברשומות.

### (תיקון מס' 15) תשע"א-2011

# רקע – תיאור המצב הקיים

- ▶ החקיקה הראשית בתחום - חוק התגוננות אזרחית, תשי"א-1951 המבוסס על חוק ההתגוננות האזרחית הבריטי-1948
- ▶ העדר התייחסות מקיפה להתגוננות אזרחית מאסונות טבע
- ▶ הקמת פיקוד העורף ב 1992, בעקבות מלחמת המפרץ, ללא יחידה אזרחית לריכוז ותיאום פעילות כלל גופי החרום ברמה הלאומית
- ▶ תיקון פקודת המשטרה ב 2002 ומתן סמכות לשר לביטחון פנים להכריז על מצב מיוחד בעורף (מ 2018 "אירוע חרום אזרחי")
- ▶ הקמת רח"ל ב 2007, בעקבות מלחמת לבנון השנייה, ואיחודה עם מל"ח, ללא אסדרת סמכויותיה, תחומי אחריותה והמבנה שלה וללא עיגון חוקי
- ▶ העדר אסדרת תחומי הסמכות והאחריות של משרדי הממשלה - הקמת (2011) וביטול (2014) המשרד להגנת העורף

# מטרת המחקר

▶ בחינת הפער בין התשתית הנורמטיבית הקיימת לבין האסדרה והיישום הדרוש בפועל

▶ המלצות לביסוס דוקטרינה ושיטת הפעלה למערך החירום בישראל

## שיטה

▶ זיהוי התנאים האובייקטיביים איתם מתמודד מערך החרום

▶ זיהוי חלופות אפשריות לתכנון וניהול המערכת

▶ זיהוי חסמים, כשלים ניגודי האינטרסים והקונפליקטים בין השחקנים

מתודולוגיה – ראיונות, ניתוח דוחות ואירועים, משפט משווה

# הגדרת הבעיה

- ▶ העדר דוקטרינה, תפיסה ברורה, הוליסטית וחד משמעית בנוגע למענה לחרום שבאה לידי ביטוי בעיגון חוקי וממסדי
  - ▶ העדר מוטיבציה
  - ▶ מאבקים פוליטיים
- ▶ העדר תכנון שיטתי, הצבת יעדים ומטרות
  - ▶ התנהלות תגובתית חרף מודעות לסיכונים מראש
  - ▶ העדר שימוש בתקינה בינלאומית
  - ▶ העדר תהליכי הפקת לקחים

# הגדרת הבעיה

▶ ליקויים במערך הארגוני והעדר תשתית נורמטיבית (העדר מודעות לחשיבותה)

▶ חוסר תאום וחוסר נשיאה באחריות

▶ העדר יכולת לממש אחריות

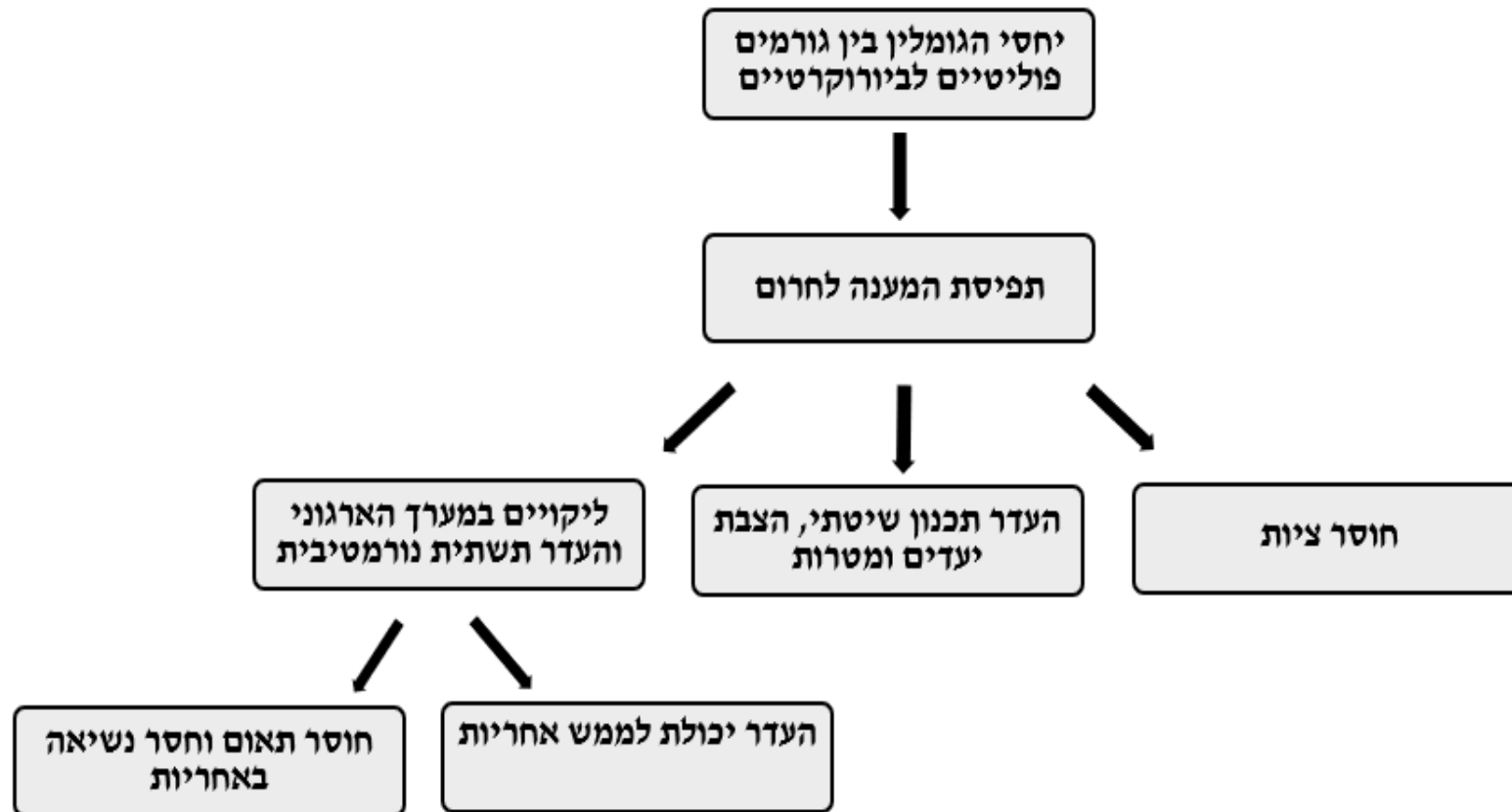
▶ יחסי גומלין בין גורמים פוליטיים לביורוקרטיים

▶ מתח מובנה הנובע מניגוד אינטרסים והבדלים בפונקציית

התועלת (Breton, 1995; Bendor, 1990; Bendor *et al.*, 1985; Levinthal, 1998)

▶ חוסר ציות, העדר דיווח וכשלי יישום וביצוע

# הגדרת הבעיה





# מבט משווה

▶ בריטניה – חוק חדש מ 2004 - Civil Contingencies Act

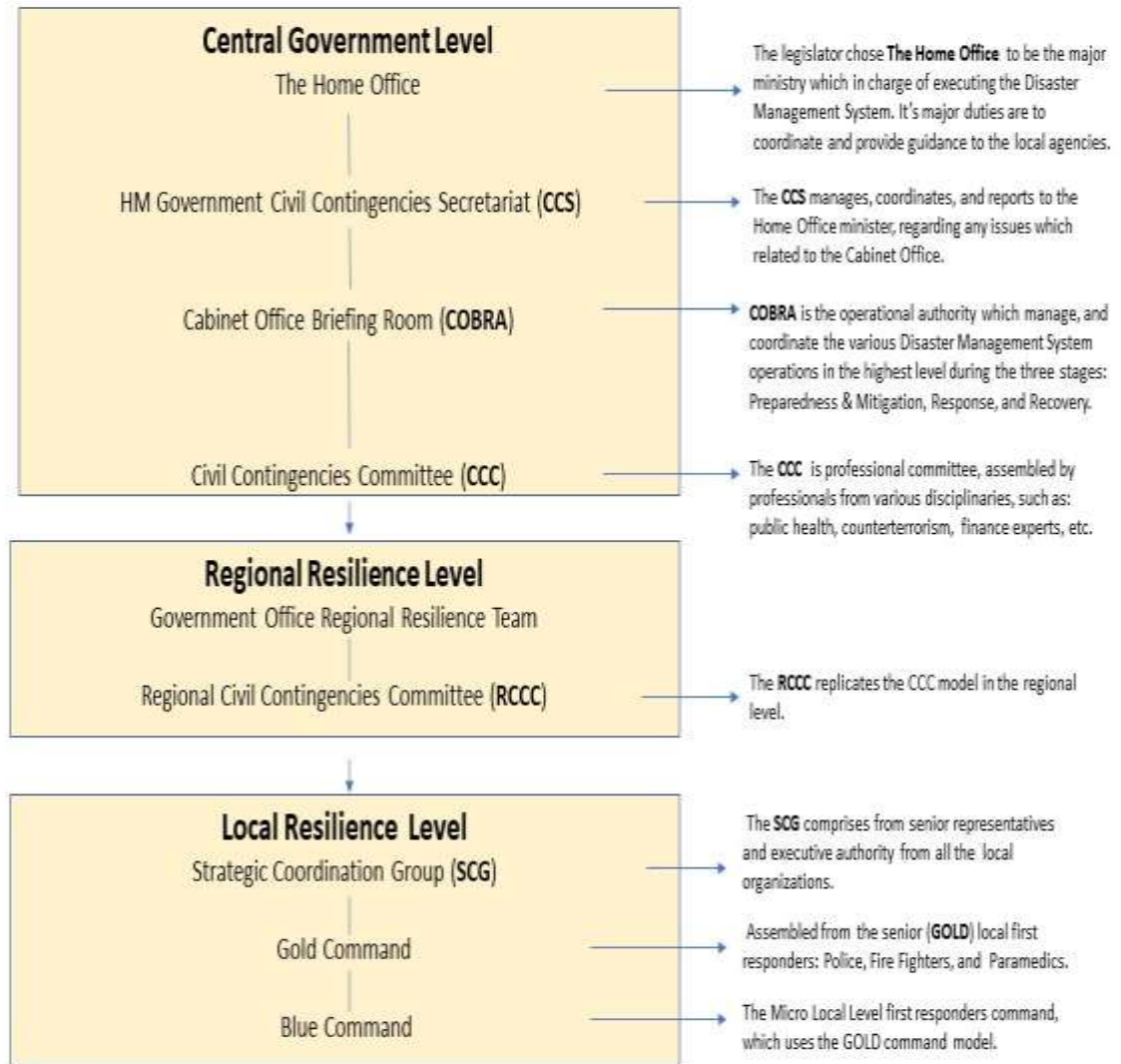
▶ הגדרת חירום נרחבת – כל פגיעה ברווחה אנושית -הכוללת גם התקפות (כולל טרור) של העורף וגם אסונות טבע

▶ מבנה ביזורי –אסונות ברמה מקומית מטופלות באחראיות הממשל המקומי

▶ כולל את כל הגופים הקשורים לחרום כולל שירות הבריאות הלאומי, כיבוי אש, משטרה

▶ מכסה – הימנעות והכנה (תרחיש ייחוס שנתי וחובות התכוננות), ניהול אסון והבראה DMS

מדינות נוספות שבדקנו – יפן, ניו זילנד, קנדה, פיליפינים



# בחינת חלופות

- ▶ פיקוד העורף כגוף מוביל להערכות והתמודדות בחרום
- ▶ רח"ל כגוף מוביל להערכות, התמודדות והבראה מחרום
- ▶ רח"ל כגוף מוביל להערכות והבראה, פיקוד העורף מוביל בהתמודדות
  
- ▶ מבנה ריכוזי או ביזורי
- ▶ שיתוף כל הגופים הקשורים לחרום במסגרת מתחללת, בשיתוף מומחים ונציגי החברה האזרחית
- ▶ הפרטה – הקמת גוף אזרחי למתן היתרים ופיקוח על מפעלים חיוניים