

Minerva Center for the Rule of Law
under Extreme Conditions



אוניברסיטת חיפה
University of Haifa
جامعة حيفا

פרופ' עלי זלצברגר,
הפקולטה למשפטים,
אוניברסיטת חיפה

חקיקה ורגולציה למוכנות למצבי אסון – משמעויות למשבר הקורונה



מרכז הידע והמחקר הלאומי בתחום ההיערכות למצבי חירום
National Knowledge and Research Center for Emergency Readiness

בתמיכת: משרד המדע והטכנולוגיה והרשות הלאומית לחירום (רח"ל) במשרד הביטחון

הסיבות המרכזיות לכשלון ממשלת ישראל בטיפול במשבר הקורונה

1. פוליטיזציה של ההחלטות

2. העדר מוכנות

- גם בהיבט הספציפי של מוכנות
למגפות (וחוסר תקצוב של מערכת
הבריאות על פני עשרות שנים)

- גם בהיבט הכללי של דוקטרינת
חירום כוללת המגובה במוסדות
ומעוגנת בחקיקה

תיאור המצב המשפטי הקיים

החקיקה הראשית בתחום - חוק התגוננות
אזרחית, תשי"א-1951 (המבוסס על חוק
ההתגוננות האזרחית הבריטי-1948) שתוקן
לאחרונה ב 2011

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, לציידם, 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 מטלטים;

(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 הציוד שברשותם בעת מצב מיוחד בעורף, בשעת התקפה או בשעת תמרוני הגא;

(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 ולציידה 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

היסטוריה של אסדרת חירום בישראל

החקיקה הראשית בתחום - חוק התגוננות אזרחית, תשי"א-1951 המבוסס על חוק ההתגוננות האזרחית הבריטי- 1948 לצד הקמת מל"ח בהחלטת ממשלה

העדר התייחסות מקיפה להתגוננות אזרחית מאסונות טבע או מגפות

הקמת פיקוד העורף ב 1992, בעקבות מלחמת המפרץ, ללא יחידה אזרחית לריכוז ותיאום פעילות כלל גופי החירום ברמה הלאומית. מפקד פיקוד העורף שואב סמכויותיו מחוק הג"א

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 -- < החלשת רח"ל

משבר הקורונה

- בתחילת המשבר (פברואר-מרץ) ההחלטות התקבלו בציר משרד הבריאות – ראש הממשלה, ללא שיתוף רח"ל או פיקוד העורף.
- כשהובן כי יש להקים גוף מתכלל (אפריל) הופקדה המשימה בידי מל"ל שהינו גוף ייעוץ לממשלה בענייני חוץ וביטחון ולא גוף ביצועי או גוף האמון לטפל בחירום
- לימים שותפו רח"ל ופיקוד העורף אבל עד עתה לא ברור מה סמכויות כל גוף, מה הליך קבלת ההחלטות ומי שותף בו

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

(על בסיס מחקר אמפירי
שנערך על ידי שלמה
מזרחי, רוברט נוייפלד
ועלי זלצברגר)

הגדרת הבעיה

ליקויים במערך הארגוני והעדר תשתית נורמטיבית
(העדר מודעות לחשיבותה)

חוסר תאום וחוסר נשיאה באחריות

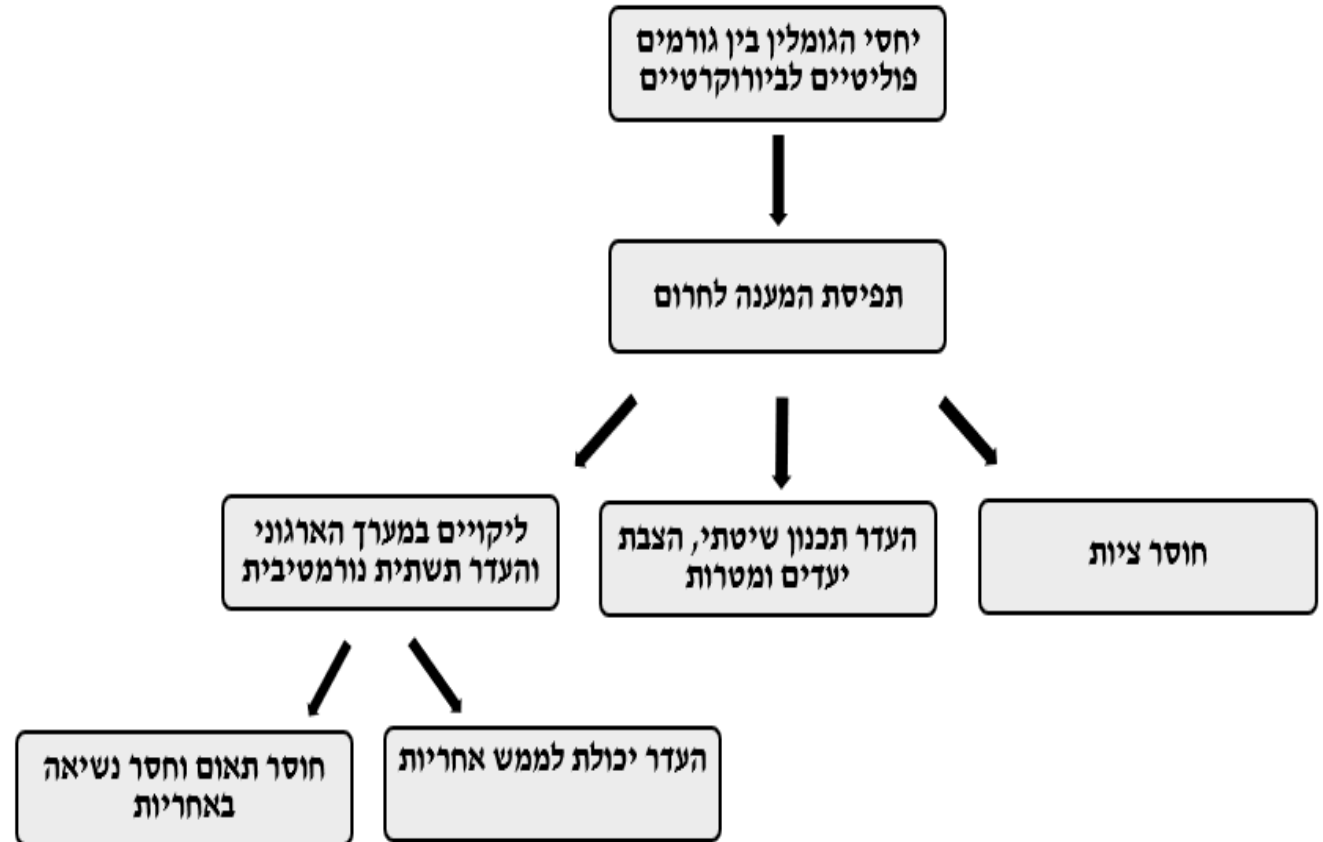
העדר יכולת לממש אחריות

יחסי גומלין בין גורמים פוליטיים לביורוקרטיים

מתח מובנה הנובע מניגוד אינטרסים והבדלים
בפונקציית התועלת

חוסר ציות, העדר דיווח וכשלי יישום וביצוע

הגדרת הבעיה

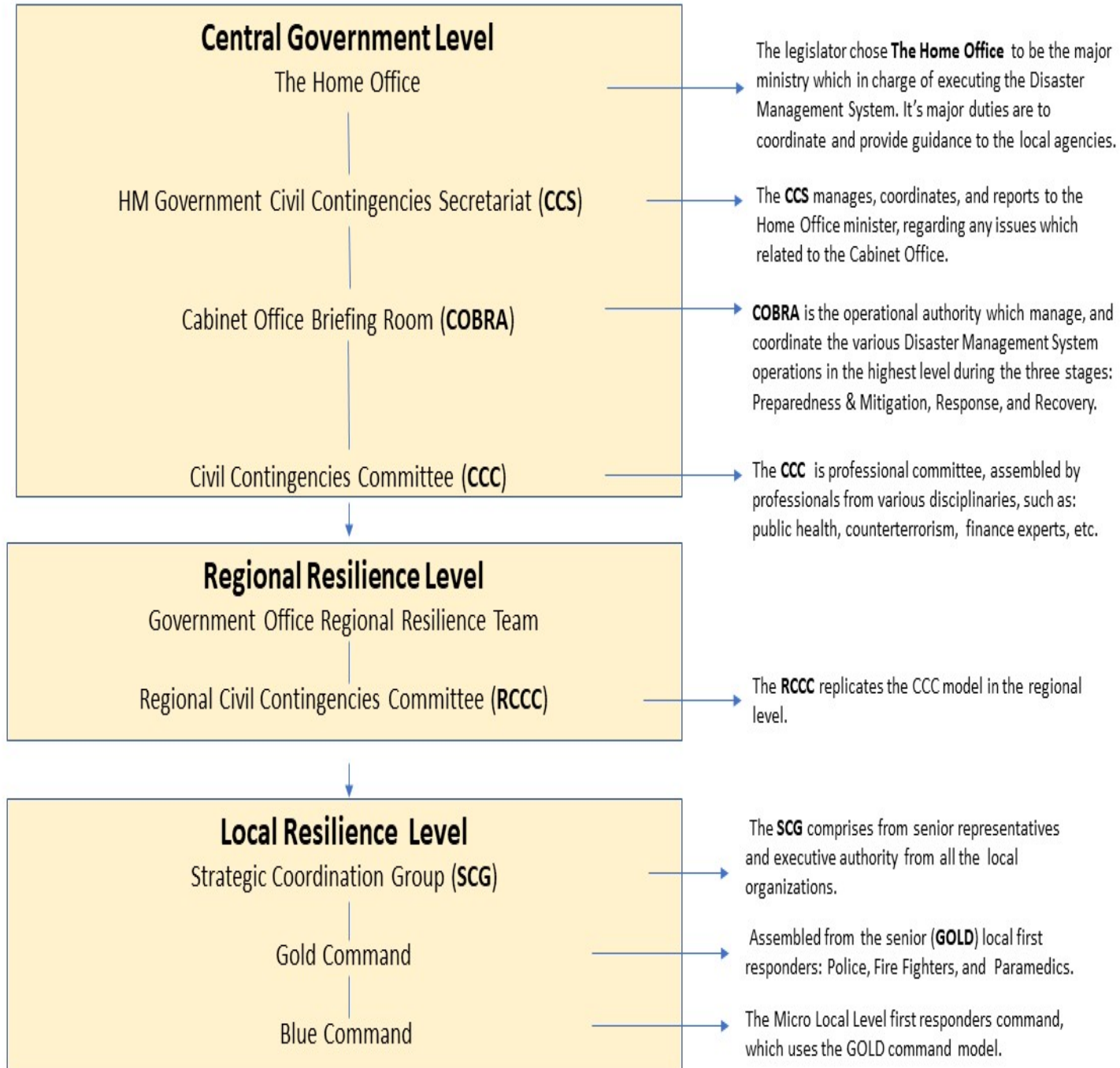


מבט משווה

Civil Contingencies Act – חוק חדש מ 2004 בבריטניה

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

מדינות נוספות שבדקנו – יפן, ניו זילנד, קנדה, פיליפינים, טאיוואן, דרום קוראה, סינגפור
לרוב המדינות בעולם חקיקת חירום כללית



המלצות ובחינת חלופות

- הצורך בחוק חירום כללי הקובע, בין השאר
 - 1. מי הגוף האחראי להכנה, ניהול והבראה ממצב חירום
 - 2. דרכי מינוי ראש אותו גוף ומועצה מנהלת בה נציגים מומחים, נציגי רשויות מקומיות, נציגי חברה אזרחית
 - 3. סמכויות אותו גוף
 - 4. חובותיו (הצגת תרחישי ייחוס לממשלה ועבודה על פי תרחישי הייחוס הללו)
 - 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 מתכללת, בשיתוף מומחים ונציגי החברה האזרחית