

העברת שטח פעולה מהמשרד להגנת העורף למשרד הביטחון

העברת סמכויות מהשר להגנת העורף לשר הביטחון

ביטול המשרד להגנת העורף

הסדרת הטיפול ב"זירה האזרחית" (העורף)

הצעה להחלטה

מ ח ל י ט י מ ,

א. העברת שטח פעולה מהמשרד להגנת העורף למשרד הביטחון

בהתאם לסעיף 31(ד) לחוק יסוד: הממשלה, להעביר את שטח הפעולה של רשות החירום הלאומית (רח"ל) מהמשרד להגנת העורף למשרד הביטחון.

בהתאם לסעיף 9(א)(11) לחוק הממשלה, התשס"א-2001, להביא את ההחלטה הנ"ל לידיעת הכנסת.

ב. העברת סמכויות מהשר להגנת העורף לשר הביטחון

להחזיר לשר הביטחון את הסמכויות שהוקנו לשר להגנת העורף בסעיף (א) להחלטת הממשלה מספר 3740 מיום 3.10.2011, שעניינן תכנון המשק החיוני של המדינה לשעת חירום והפעלתו בשעת חירום.

ג. ביטול המשרד להגנת העורף

בהתאם לסעיף 31(ג) לחוק יסוד: הממשלה לבטל את המשרד להגנת העורף.

בהתאם לסעיף 31(א) לחוק יסוד: הממשלה, לשנות את חלוקת התפקידים בממשלה ולקבוע כי השר גלעד ארדן יחדל לשמש כשר להגנת העורף וימשיך לכהן כשר התקשורת.

בהתאם לסעיפים 31(א) ו-31(ג) לחוק יסוד: הממשלה, לבקש את אישור הכנסת להחלטות הנ"ל.

ד. העברת משאבים

(1) להעביר במלואם את כל המשאבים הקיימים במשרד להגנת העורף לרבות התשתיות, והתקציב – לאחריות משרד הביטחון. תקני כח האדם והשיא המאושר שלו יעברו במלואם מהמשרד להגנת העורף למשרד הביטחון. שר הביטחון ושר האוצר וכן השר לביטחון הפנים ושר הפנים בתחומם, יסכמו תוך 30 ימים את נושא התקצוב והתקנון הנדרש לרבות מתן מענה לטייסת הכיבוי, לרדיו הלאומי ולמיגון

הניוד. בהעדר הסכמה, יובא העניין להכרעת ראש הממשלה. התקציב ימשיך להתנהל במסגרת סעיף 16 לתקציב המדינה "הוצאות חירום אזרחיות".

(2) עם זאת, יובהר כי תקני משרות אמון בלשכת השר להגנת העורף ותקציב ההפעלה של הלשכה, ששימשו אותו בתפקידו כשר התקשורת, כפי שיתואמו בין משרד האוצר ומשרד התקשורת, יועתקו אל תקציב משרד התקשורת.

(3) על מנת שלא לפגוע ברציפות היערכות הרשויות המקומיות לחירום (לרבות בנושא ממוני חירום ובטחון ברשויות המקומיות), כל התחייבות אשר אושרו בכתב על ידי המשרד להגנת העורף בנושאים אלו, ושקדמו להחלטה זו, יעמדו בעינם ובהתאם ללוחות הזמנים שנקבעו. אשר להתחייבויות וסיכומים שלא בכתב, אלו יידונו, במסגרת המנגנון הקבוע בסעיף קטן 1 לעיל.

(4) בכל החלטה שקבעו הקצאה תקציבית או הרשאה להתחייב למשרד להגנת העורף, במקום "המשרד להגנת העורף" יבוא "משרד הביטחון".

ה. רשות החירום הלאומית (רח"ל)

ימונה, בכפיפות לשר הביטחון, ממונה לחירום ועורף, שישמש בתפקיד ראש רח"ל לפי החלטת ועדת השרים לביטחון לאומי ב/ 43 מיום 19.12.2007 וממלא מקום קבוע של יושב ראש ועדת מל"ח עליונה לפי החלטה 1716 מיום 6.7.1986 (להלן: "הממונה"). שר הביטחון יוועץ עם נציב שירות המדינה והממונה על השכר לשם בחינת אפשרות קביעת משרה זו כמקבילה למשרת מנכ"ל משרד ממשלתי.

ו. שינוי בהרכב ועדת השרים לעניין מוכנות הזירה האזרחית למצבי חירום

לתקן את החלטת הממשלה מס. 77 מיום 28.4.2013 שבה הוקמה ועדת השרים לעניין מוכנות הזירה האזרחית למצבי חירום ולקבוע כי יו"ר הוועדה יהיה שר הביטחון.

ז. הסדרת הטיפול בהכנת העורף למצבי חירום

שר הביטחון, בשיתוף עם המשרדים והגורמים הרלוונטיים, יגבש ויציג לממשלה עד ליום 1.11.2014, תכנית עבודה שנתית ורב שנתית בכל היבטי הכנת העורף למצבי החירום למיניהם. בכלל זה יציגו שר הביטחון, והשר לביטחון הפנים, עד ל-1.11.2014, הצעה להסדרת סמכויות בתחום האמור בין משרד הביטחון לבין המשרד לביטחון הפנים, לרבות הסדרה של סמכויות שר הבט"פ באירועי חירום שלגביהם לא חל חוק ההתגוננות האזרחית.

דברי הסבר

רקע כללי

המשרד להגנת העורף הוקם כמשרד חדש בינואר 2011. במהלך הזמן מאז הקמתו, נבחנו נחיצותו, ממשקי העבודה וסמכויותיו עם משרדי הממשלה האחרים הנוגעים לעבודת הגנת העורף.

לנוכח הניסיון שהצטבר וכן לנוכח שיקולים מערכתיים, תחיקתיים ושיקולים של יכולת, ריכוז מאמץ ויעילות הפעלת הכוחות בהתרחש אירוע, מוצע לבטל את המשרד להגנת העורף ולהחזיר את שטחי הפעולה שהועברו אליו בעניין רשות החירום הלאומית (רח"ל), הכוללת גם את מערך המשק לשעת חירום, לאחריות משרד הביטחון, וכן להחזיר לשר הביטחון את הסמכויות שהועברו לשר להגנת העורף. עם זאת, מאחר והשר גלעד ארדן שימש במקביל הן כשר להגנת העורף והן כשר התקשורת, ותקני לשכתו, בגין שני כובעיו המינסטריאליים, נכללו בבתקציב המשרד להגנת העורף, מוצע כי תקני משרות אמון בלשכת השר להגנת העורף ותקציב ההפעלה של הלשכה, ששימשו אותו בתפקידו כשר התקשורת, כפי שיתואמו בין משרד האוצר ומשרד התקשורת, יועתקו אל תקציב משרד התקשורת.

בהתאם, הצעת ההחלטה משנה ומבטלת את החלטות הממשלה שהתקבלו בשנים האחרונות בעניין המשרד להגנת העורף ונקבע בה כי התשתיות והתקציב יוחזרו למשרד הביטחון, לשם מימוש הסמכויות המועברות אליו על פי ההחלטה המוצעת. עוד מוצע לשם כך כי תקני המשרד להגנת העורף יוחזרו למשרד הביטחון או יבוטלו – הכל בתיאום בין משרד הביטחון לנציבות שירות המדינה.

למען הסר ספק בהחלטת הממשלה מצוין מפורשות כי התקציב האמור ימשיך להתנהל תחת סעיף תקציב 16 העוסק בהוצאות חירום אזוריות, כפי שהתנהל בעבר.

מוצע כי בכפיפות לשר הביטחון, ימונה ממונה לחירום ועורף שיעמוד בראש רשות החירום הלאומית כמשמעותה בהחלטת ועדת השרים לביטחון לאומי ב/43 מיום 19.12.2007. נוכח החשיבות הנלווית לטיפול בנושאי החירום והעורף והאחריות כבדת המשקל המוטלת על הנושא בתפקיד זה, מוצע כי בהתאם לפסקה 17.112 בתקשי"ר שר הביטחון יוועץ עם נציב שירות המדינה והממונה על השכר, במטרה לבחון אפשרות קביעת משרת הממונה לחירום ולעורף במעמד של מנכ"ל משרד ממשלתי.

בהצעת ההחלטה מוצע כי תיערך במשרד הביטחון, בשיתוף עם הגורמים הרלוונטיים, עבודת מטה לקראת הצגתה לממשלה של תכנית עבודה שנתית ורב שנתית בנושא היערכות העורף למצבי החירום, במסגרת זו יוסדרו חלוקת הסמכויות וממשקי הפעולה בין משרד הביטחון למשרד לביטחון הפנים, הנוגעים לעניין הכנת העורף למצבי החירום ויעוגנו סמכויות השר לבטחון הפנים באירועי חירום שלא חל לגביהם חוק ההתגוננות האזרחית.

כן מוצע לקבוע במסגרת ההחלטה כי שר הביטחון, בהיותו אחראי על רח"ל ועל היערכות המשק לשעת חירום, ישמש יושב ראש ועדת השרים לעניין מוכנות הזירה האזרחית במקום

השר להגנת העורף שמינויו מבוטל בהצעה.

נתונים כלכליים וההשפעה על משק המדינה

החזרת המצב לקדמותו לפני החלטות הממשלה שהתקבלו החל מינואר 2011 - אין משמעות כלכלית

תקציב

החלטת הממשלה קובעת כי התקציב, המשאבים והתקנים שאושרו למשרד להגנת העורף יועברו במלואם לאחריות משרד הביטחון, שכן משימות המשרד להגנת העורף מועברות אליו.

השפעת ההצעה על מצבת כח האדם

תקנים ושיאים מאושרים של המשרד להגנת העורף ייוותרו ללא שינוי ויועברו למשרד הביטחון או יבוטלו – הכל בתיאום בין משרד הביטחון לבין נציבות שירות המדינה.

עמדת שרים אחרים שההצעה נוגעת לתחום סמכותם

השר להגנת העורף - טרם התקבלה עמדתו

שר הבטחון - טרם התקבלה עמדתו

שר האוצר - תומך

שר פנים - תומך

השר לבטחון הפנים - תומך

החלטות קודמות של הממשלה בנושא

החלטה מס' 1716 מיום 6.7.1986

החלטת ועדת השרים לבטחון לאומי מס' ב/48 מיום 9.1.2002

החלטת הממשלה מס' 4356 מיום 6.11.2005

החלטה מס' 1577 מיום 15.4.2007

החלטה ועדת השרים לביטחון לאומי מס' ב/43 מיום 19.12.2007

החלטה מס' 706 מיום 23.8.2009

החלטה מס' 2745 מיום 19.1.2011

החלטה מס' 3048 מיום 27.3.2011

החלטה מס' 3740 מיום 3.10.2011

החלטה מס' 77 מיום 28.4.2013

עמדת היועץ המשפטי של המשרד יוזם ההצעה

מצ"ב

סיווגים

05 ממשלה

תחום פעולה עיקרי : 01 חוץ וביטחון ;

מוגש על ידי ראש הממשלה

כ"ה באייר התשע"ד
25 במאי 2014



היועצת המשפטית

ירושלים, כח' באייר התשע"ד

28 במאי 2014

תיק: 7 – הצעות החלטה

מזהה מלי: D348619

חוות דעת משפטית הנלווית להצעת החלטה לממשלה ולוועדות השרים

נושא הצעת ההחלטה: העברת שטח פעולה מהמשרד להגנת העורף למשרד הביטחון
העברת סמכויות מהשר להגנת העורף לשר הביטחון
ביטול המשרד להגנת העורף
הסדרת הטיפול ב"זירה האזרחית" (העורף)

תמצית ההצעה בהתייחס להיבטי המשפטיים:

1. בהחלטת הממשלה מס' 2745 מיום 19.01.2011, אשר אושרה באותו יום על ידי הכנסת, מונה השר מתן וילנאי לתפקיד השר להגנת העורף, בהתאם לסעיפים 31(א) ו-31(ג) לחוק יסוד: הממשלה. בחוות דעתו של היועץ המשפטי לממשלה שניתנה בהתייחס להצעת ההחלטה לממשלה נכתב, כי המשרד להגנת העורף הוקם בהחלטה זו אגב מינויו של השר וילנאי לתפקיד השר להגנת העורף, שכן עניינו של סעיף 31(ג) לחוק יסוד: הממשלה, בין היתר, הקמת משרדי ממשלה.
2. בהחלטת הממשלה מס' 3048 מיום 27.03.2011 הועבר שטח הפעולה של רשות החירום הלאומית (רח"ל) ממשרד הביטחון למשרד להגנת העורף.
3. הממשלה ה-33 הוצגה בכנסת ביום 18.03.13 וקיבלה את אמונה. הרכב הממשלה שאושר כלל את השר גלעד ארדן כשר להגנת העורף. השר גלעד ארדן מונה אף לשר התקשורת.
4. בהחלטת הממשלה מס' 3740 מיום 03.10.13 הוחלט להעביר משר הביטחון לשר להגנת העורף את הסמכויות שהוקנו לשר הביטחון בהחלטת ממשלה מס' 1716

מיום 05.07.1986, שעניין תכנון המשק החיוני של המדינה לשעת חירום והפעלתו בשעת חירום.

עוד הוחלט להטיל על נציבות שירות המדינה ומשרד האוצר להקצות למשרד להגנת העורף משרות, וכן להטיל על שר האוצר להקצות תקציבים למימון לשכת השר להגנת העורף ולשכת מנכ"ל משרדו וכן נקבע כי משרד האוצר והמשרד להגנת העורף יגבשו תקציב לתפעולו של המשרד.

5. מוצע עתה להעביר את שטח הפעולה של רשות החירום הלאומית (רח"ל) מהמשרד להגנת העורף למשרד הביטחון, וזאת מכח סמכותה של הממשלה לפי סעיף 31(ד) לחוק יסוד: הממשלה, הקובע כהאי לישנא:

"הממשלה רשאית להעביר שטחי פעולה ממשרד למשרד".

בהתאם לסעיף 9(א)(11) לחוק הממשלה, התשס"א-2001, על הממשלה להביא החלטה זו לידיעת הכנסת.

6. עוד מוצע להחזיר לשר הביטחון את הסמכויות שהוקנו לו בהחלטת הממשלה מס' 1716, אשר הועברו לשר להגנת העורף בהחלטה מס' 3740, ולהשאירן בעיין (ראה סעיף 4 לעיל).

7. כמו כן מוצע להעביר במלואם את כל המשאבים הקיימים במשרד להגנת העורף לרבות התשתיות, התקציב תקני כח האדם והשיא המאושר שלו למשרד הביטחון. בנושא זה מוצע כי שר הביטחון, שר האוצר, השר לביטחון פנים ושר הפנים, כל אחד בתחומו, יסכמו תוך 30 יום את נושא התקצוב והתקנון הנדרש לעניין הגנת העורף, לרבות הנושאים המפורטים בהצעה, וכי בהעדר הסכמה יובא הדבר להכרעת ראש הממשלה. בנוסף מוצע כי תקני משרות האמון בלשכת השר להגנת העורף, המכהן אף כשר התקשורת, ותקציב הפעלת הלשכה יועברו למשרד התקשורת. בדברי ההסבר להצעה מובהר כי תקני לשכת שר התקשורת הופיעו במסגרת תקציב המשרד להגנת העורף, ועל כן יש צורך להסדיר זאת, והדבר יעשה כפי שיתואם בין משרד האוצר ומשרד התקשורת.

סעיף 02.522 (א) להוראות התקשי"ר קובע כי:

"היקף העובדים בלשכת שר וסגן שר בכל אחת ממשרות האמון ייקבע על ידי נציבות שירות המדינה בתיאום עם הממונה על התקציבים במשרד האוצר".

עוד מוצע לקבוע כי כל ההתחייבויות שאושרו בכתב על ידי המשרד להגנת העורף יעמדו בעיין, ואלו שלא בכתב יסוכמו בהתאם למנגנון המפורט לעיל.

7. בנוסף מוצע לבטל את המשרד להגנת העורף, בהתאם לסמכות הממשלה לפי סעיף 31(ג) לחוק יסוד: הממשלה, הקובע כדלהלן:
"הממשלה רשאית, באישור הכנסת, לאחד משרדים, לחלקם, לבטלם ולהקים משרדים חדשים".

8. עוד מוצע לקבוע כי השר גלעד ארדן יחדל לכהן כשר להגנת העורף, בהתאם לסמכות הממשלה לפי סעיף 31(א) לחוק יסוד: הממשלה, הקובע:

"הממשלה רשאית, באישור הכנסת, לשנות את חלוקת התפקידים בין השרים..."

9. החלטות בהתאם לסעיף 31(ג) לחוק יסוד: הממשלה – ביטול המשרד להגנת העורף, וסעיף 31(א) לחוק יסוד: הממשלה – ביטול תפקידו של השר גלעד ארדן כשר להגנת העורף, טעונות לפי האמור בסעיפים אילו אישור הכנסת.

10. מוצע כי ימונה, בכפוף לשר הביטחון, ממונה לחירום ועורף, שישימש ראש רח"ל לפי החלטת ועדת השרים לביטחון לאומי ב/43 מיום 19.12.2007, וממלא מקום קבוע של יו"ר ועדת מל"ח העליונה לפי החלטה 1716 מיום 06.07.1986. החלטת הממשלה מס' 3197 מיום 24.02.2008 קובעת כי משרת מנהל רשות החירום הלאומית במשרד הביטחון תהא פטורה ממכרז, בתנאי שיקויים הליך מיוחד של ועדה לאיתור מועמדים. עוד מוצע כי שר הביטחון, יוועץ עם נציב שירות המדינה והממונה על השכר, לשם בחינת אפשרות קביעת משרה זו כמקבילה למשרת מנכ"ל משרד ממשלתי. סעיף 17.112 להוראות התקשי"ר קובע כהאי לישנא:

"הממשלה רשאית, על פי הצעת שר ובהתייעצות עם נציב שירות המדינה והממונה על השכר, לקבוע משרה כמקבילה למשרת מנכ"ל, לעניין תנאי ההעסקה של ממלא המשרה..."

11. לבסוף מוצע כי שר הביטחון, בשיתוף עם המשרדים והגורמים הרלוונטיים, יגבש ויציג לממשלה עד ליום 01.11.2014, תכנית עבודה שנתית ורב שנתית בכל היבטי הכנת העורף למצבי חירום, ובכלל זה יציג עד למועד האמור, עם השר לביטחון פנים, הצעה להסדרת הסמכויות בתחום בין המשרדים, לרבות הסדרת סמכויות השר לביטחון פנים באירועי חירום שעליהם לא חל חוק ההתגוננות האזרחית, התשי"א-1951.


קשיים משפטיים, ככל שישנם, ודרכי פתרונם:
ההצעה אינה כרוכה בקשיים משפטיים.

עמדת היועצים המשפטיים של משרדים אחרים שהצעת ההחלטה נוגעת להם:

הצעת ההחלטה הופצה במקורה ליועצים המשפטיים של המשרדים הרלוונטיים לפני כשלושה שבועות והוטמעו בה הערות בהיבטים המשפטיים שהתקבלו מחלקם. הצעת החלטה מתוקנת נשלחה ליועצים המשפטיים לפני שבוע, ולאחר תיקונה בשלישית נשלחה אליהם שוב. עד להגשת חוות דעת זו לא התקבלה תגובה להצעה האחרונה.

עמדת היועץ המשפטי של המשרד שהשר העומד בראשו מגיש את ההחלטה:

אין מניעה משפטית לאישור הצעת ההחלטה.



שלומית ברנע פרגו, עו"ד
היועצת המשפטית