

הסדרת האחריות לטיפול בחללים אזרחים בשעת חירום ותיקון החלטת ממשלה

הצעה להחלטה

מחליטים, בהמשך להחלטה מספר 3187 של הממשלה מיום 1.7.2025 שעניינה "הסדרת האחריות לטיפול בחללים בשעת חירום" ולעבודת הצוות לקידום תוכנית לטיפול בחללים בשעת חירום כאמור בהחלטה 3187, להסדיר את חלוקת תחומי האחריות של משרדי הממשלה הרלוונטיים לטיפול בחללים אזרחים בשעת חירום - בתרחיש של מספר חללים אזרחים גדול, בשעת התקפה או בעת הכרזה על מצב מיוחד בעורף, או הכרזה על אירוע חירום אזרחי למעט אירועי רעידת אדמה:

1. הגדרות:

(1) **"אירוע חירום אזרחי** – "כהגדרתו בפקודת המשטרה [נוסח חדש] תשל"א-1971, ולמעט אירועי רעידת אדמה.

(2) **"הודעה מרה"** – בשורה לגבי מותו של חלל אזרח בשעת חירום, הנמסרת לבני משפחתו.

(3) **"זירת הרס"** – שטח שבו התרחשה פגיעה כתוצאה מהתקפה כהגדרתה בחוק ההתגוננות האזרחית, התשי"א-1951 או כתוצאה מאירוע חירום אזרחי.

(4) **"חללים אזרחים"** – חללים שאינם חיילים, כהגדרתם בחוק השיפוט הצבאי, התשט"ו-1955 (לרבות אזרחים זרים, שוטרים וכיו"ב), למעט אזרחים זרים שלגביהם יש סיכום בין מדינתם לבין צה"ל כי הטיפול בהם יעשה על ידי צה"ל ככל שהדבר ידוע לגורם המפנה. יובהר כי בכל הנוגע לקבורה ולהסדרי הלוויה, בעניין מי שחוק בתי קברות צבאיים, התש"י-1950 חל עליו יפעלו על פיו.

(5) **"חמ"ל אחוד"** – חמ"ל המנוהל על ידי המשרד לשירותי דת אשר יכלול נציגות של המשטרה, צה"ל, משרד הבריאות וגורמים רלוונטיים נוספים ככל שידרשו. תפקידו להקים ולנהל תמונת מצב של חללים אזרחיים מזירת ההרס ועד הקבורה.

(6) **"מערכת ממוחשבת אחודה"** – מערכת המרכזת בפלטפורמה אחת ובבסיס נתונים אחד, את כל המידע הרלבנטי לטיפול בחללים אזרחיים ובמשפחת החלל האזרח, תוך מתן מענה לכלל התהליכים המבצעיים הנדרשים לכך, כפי שידויקו בצוות העבודה הייעודי ולמעט אמצעי זיהוי.

(7) **"נקודת הכנה לקבורה"** – מקום קליטת החללים האזרחים לאחר שחרורם מהת"ח/בתי חולים/מכון לרפואה משפטית, בו מטפלים בשקי החלל האזרח וכן מכינים את החלל האזרח לקבורה. ממקום זה מובילים את החלל לבתי העלמין ברחבי הארץ.

(8) **"נקודת שהייה"** – תחנה זמנית במסלול הפינוי של חלל אזרח, בה הוא מוחזק לזמן קצר בתנאי קירור בטרם העברתו לת"ח.

(9) **"צוות הודעה מרה"** – גוף ייעודי המורכב מאנשי מקצוע ובהם שוטרים, עובדים סוציאליים, נציגי המשרד לשירותי דת ונציגי הרשות המקומית שתפקידו למסור לבני המשפחה את ההודעה המרה, וזאת באופן אישי, ומהיר, תוך מתן תמיכה ראשונית.

(10) **"שעת חירום"** – בתרחיש של מספר חללים אזרחים גדול בשעת התקפה או בעת הכרזה על מצב מיוחד בעורף, או הכרזה על אירוע חירום אזרחי למעט אירועי רעידת אדמה.

(11) **"תר"ח"** – תחנת ריכוז חללים אזרחים ניידת או נייחת, המשמשת לקליטה, זיהוי וטיפול מכובד בחללים אזרחים לפני העברתם לקבורה. בנוסף לנציגי המשרד לשירותי דת והמשטרה תכלול נציגות של צה"ל (ככל שאושרה בקשת סיוע על ידי צה"ל כאמור בסעיף 2 להלן), משרד הבריאות ורשות האוכלוסין.

2. חלוקת תחומי האחריות:

בשעת חירום, הצורך וההחלטה על פתיחת התר"ח ונקודות השהיה כולם או חלקם, ומקומם, ייקבע ע"י משטרת ישראל בהתאם לסמכותה לפי פקודת המשטרה בתיאום עם המשרד לשירותי דת, וצה"ל. החלטה על פתיחת תר"ח במרכז הלאומי לרפואה משפטית, תיעשה בהתייעצות עם משרד הבריאות והמרכז הלאומי לרפואה משפטית.

מובהר כי הצלת חיי אדם קודמת למשימת נידוד החללים האזרחיים.

כן יובהר כי חלוקת הסמכויות המפורטת להלן הינה בכפוף ומבלי לגרוע מסמכות ואחריות משרדי ממשלה אחרים בתחומי פעולתם וסמכותם על פי הפרקטיקה המקובלת ולפי הוראות הדין.

1. המשרד לשירותי הדת:

- 1.1. אחראי על כלל תהליך הטיפול בחללים אזרחים משלב איסופם ועד לשלב קבורתם, לרבות הצגת תמונת מצב חללים אזרחים לאומית רציפה באמצעות מערכת "אמון" של מערך הדיגיטל.
- 1.2. אחראי על הקמת ואבזור התר"ח.
- 1.3. אחראי על הקמה, איוש והפעלת נקודות שהייה.
- 1.4. אחראי על נידוד החללים האזרחים ממקום בו אירע אירוע חירום או זירת ההרס, ומנקודות השהייה לתר"ח.
- 1.5. אחראי על נידוד החללים האזרחים מהתר"ח למרכז הלאומי לרפואה משפטית וחזרה.
- 1.6. אחראי על השליטה הכוללת בתר"ח, לרבות עמדות הקליטה והשחרור.
- 1.7. אחראי על נידוד החללים האזרחים מהתר"ח לנקודות ההכנה לקבורה.
- 1.8. אחראי על איוש והפעלת נקודות ההכנה לקבורה.
- 1.9. אחראי על נידוד כלל החללים האזרחים, למקום הקבורה, לאחר תיאום עם המשפחה (נייד עובדים זרים, תיירים או דיפלומטים הינו באחריות משרד החוץ, מנקודת הכנה לקבורה וזאת לרבות הטסת גופת החלל האזרח למדינה הרלוונטית, כאמור בסעיף 8 להלן).
- 1.10. אחראי על ביצוע קבורת כלל החללים האזרחים.
- 1.11. אחראי על פיתוח ואחזקת מערכת ממוחשבת אחודה לתפעול כלל שלבי הטיפול בחלל אזרח (לרבות ניהול בסיס הנתונים) אשר תופעל בתר"ח. המשרד לשירותי דת ישתף פעולה עם מערך הדיגיטל הלאומי לצורך שיקוף כלל המידע התפעולי הרלוונטי בהתאם להוראות הדין, וזאת לצורך שליטה והצגת תמונת מצב חללים אזרחים לאומית מלאה.
- 1.12. יצרף נציג מטעמו לכל צוותי ה"הודעה המרה".
- 1.13. יקים ויפעיל חמ"ל אחד.
- 1.14. יעמיד האמצעים והמשאבים הנדרשים לפעילות ולשמירת כשירותו של הגדוד הצבאי המוקצה למשימת הסיוע בתר"ח, ובכלל זאת לעריכת אימונים ותרגילים אחת ל 18 חודשים. האמצעים והמשאבים הנדרשים שיועמדו כאמור לעיל יתואמו עם צה"ל.
- 1.15. יקדם הסדרה בדין של העברה וקבלת מידע לצורך זיהוי או אימות זהותו של אדם או גופה ולצורך איתור שם זיהוי חללים ונעדרים בשעת חירום זאת, בתיאום עם הגופים הממשלתיים הרלוונטיים ובכללם צה"ל.

2. משרד הביטחון – צה"ל:

- 2.1. בכפוף לאישור בקשת סיוע, יסייע צה"ל למשרד לשירותי דת במימוש אחריותו הכוללת לטיפול בחללים אזרחים בחירום. לשם כך תועבר בקשת סיוע רשמית מטעם המשרד לשירותי דת, דרך משרד הביטחון לצה"ל. בקשת הסיוע תיבחן על ידי הגורמים המוסמכים בהתאם לפקודות הצבא.
- 2.2. אם אושרה בקשת הסיוע על ידי הגורמים המוסמכים בצה"ל לפי פקודות הצבא, הסיוע, ובכלל זאת השימוש במתקנים צבאיים, יינתן על פי הקבוע בהחלטה זו, בכפוף לפקודות הצבא, בהתאם ליכולותיו ומשאביו הזמינים של צה"ל, בכפוף לסדר העדיפויות הצבאי, בכפוף ליכולותיו של צה"ל בעת מצב החירום הרלוונטי ובכפוף להערכת המצב שתיקבע על ידי הרמטכ"ל או שר הביטחון.
- 2.3. האמצעים והמשאבים הנדרשים לפעילות ולשמירת כשירות הגדוד הצבאי המוקצה למשימת הסיוע בתר"ח יהיו במימון המשרד לשירותי הדת, כפי שיתואמו למול צה"ל.
- 2.4. סיוע צה"ל יהיה במשימות שלהלן, בהיקף ובמידה שיאושרו על ידי הגורמים המוסמכים לפי פקודות הצבא:
- 2.4.1. בזירת הרס או אירוע חירום בה אותרו חללים אזרחים, צה"ל יסייע בפינויים ובניודם מזירת ההרס או אירוע החירום לנקודות ההשהייה או לתר"חים, לפי הנקודה הקרובה ביותר מביניהם לזירת ההרס או אירוע החירום.
- 2.4.2. בזירת הרס או אירוע חירום בה אותרו חללים אזרחים, במידת האפשר, צה"ל יסייע באיסוף נתוני ההרוגים ובתיעודם בהתאם לתו"ל הנוהג בצה"ל בנושא. התיעוד יועבר במלואו למערכת הממוחשבת האחודה שיפעיל המשרד לשירותי דת בתר"ח כאמור בסעיף 1.11 לעיל, ולמערכות משטרת ישראל. המידע כאמור לעיל לא ישמש את צה"ל לכל תכלית אחרת, לא יישמר על ידי גורמי צה"ל ויימחק.
- 2.4.3. בסיוע להפעלת תר"חים צה"ל יהיה אחראי על ההיבט התפעולי הלוגיסטי בלבד. צה"ל לא יישא באחריות לאבטחה ושמירת הסדר הציבורי מחוץ לבסיסים בהם יוקמו תר"חים, ככל שיוקמו בבסיסים, והאבטחה ושמירת הסדר יבוצעו על-ידי משטרת ישראל, כאמור בסעיף 3.5 להלן.
- 2.5. בכפוף לכך שאושרה בקשת הסיוע, צה"ל יקצה נציגים לחמ"ל האחוד.
- 2.6. צה"ל יסייע למשטרת ישראל בזיהוי של החללים האזרחים ושל הנעדרים, בהתאם לסמכויות הנתונות לו לפי דין ובהתאם לנוהל שיגובש בין צה"ל למשטרת ישראל.
- 2.7. במקרה הצורך, בכפוף לאישור בקשת סיוע, יסייע הצבא לצוותי ה"הודעה המרה", המנוהלים על ידי משטרת ישראל כאמור בסעיף 3.9 להלן, במסירת "הודעה מרה" למשפחות. לשם כך תועבר בקשת סיוע בכתב מטעם משטרת ישראל דרך משרד הביטחון לצה"ל. בקשת הסיוע תיבחן על ידי הגורמים המוסמכים בהתאם לפקודות הצבא. אם אושרה בקשת הסיוע על ידי הגורמים המוסמכים על פי פקודות הצבא, יינתן הסיוע בכפוף ליכולותיו ולמשאביו הזמינים של צה"ל במצב החירום הרלוונטי ובכפוף לסדר העדיפויות הצבאי.

3. המשרד לביטחון לאומי ומשטרת ישראל:

- 3.1. משטרת ישראל אחראית על קבלת החלטה בשטח בנוגע ליעד לפינוי החללים האזרחים בשעת חירום, בתיאום עם צה"ל והמשרד לשירותי דת. ככל שהפינוי הוא לתר"ח של המרכז לרפואה משפטית, יתואם אף עימו.
- 3.2. משטרת ישראל אחראית על זיהוי חללים אזרחים.
- 3.3. הליכי הזיהוי יבוצעו בסיוע המרכז הלאומי לרפואה משפטית.
- 3.4. משטרת ישראל תסייע בפינוי חללים אזרחים מבתי החולים למרכז הלאומי לרפואה משפטית, לנקודת השתייה או לתר"ח בהתאם להחלטתה, בתיאום עם המשרד לשירותי דת. במידת הצורך, משטרת ישראל תסתייע בגופים אחרים לשם פינוי חללים אזרחים מבתי החולים כאמור לעיל.
- 3.5. משטרת ישראל אחראית על אבטחת התר"חים ומרכזי הטיפול במשפחות החללים האזרחים בהיבטי ניתוב תנועה ושמירה על הסדר הציבורי.
- 3.6. משטרת ישראל אחראית על הצבת צוותי ניקיון ייעודיים בחדרי הטיפול בתר"חים.
- 3.7. משטרת ישראל אחראית על טיפול בחפצים אישיים שהובאו עם חלל אזרח.
- 3.8. משטרת ישראל אחראית על הפעלת מרכזי מידע למשפחות במידה ויוחלט על פתיחתם וכן על מתן מענה למשפחות המגיעות למרחב התר"ח.
- 3.9. משטרת ישראל אחראית על ניהול צוותי ה"הודעה המרה", כאשר הצוות המודיע כולל בתוכו נציג רווחה, נציג מהרשות המקומית ונציג מהמשרד לשירותי דת; כחלק מאחריות זו, יופעל חמ"ל אינטגרטיבי במשטרה הכולל נציגי השלטון המקומי, משרד הבריאות, המשרד לשירותי דת ומשרד הרווחה, לטיפול בתכלול מסירת "הודעות מרות" וטיפול במשפחות נעדרים ומשפחות חללים אזרחים (להלן – "חמל" הודעה מרה").
- 3.10. משטרת ישראל אחראית על מימון והקמת תשתיות תקשוב משטרתיות בתר"חים, בהתאם למפרט שיאושר על-ידי צה"ל, המשרד לשירותי דת ובתיאום עם מערך הדיגיטל הלאומי.
- 3.11. משטרת ישראל אחראית על פתיחת תיקי חקירה ותיעוד כלל המידע הנאסף לגבי חלל אזרח.

4. משרד הבריאות:

- 4.1. יעמיד את המרכז הלאומי לרפואה משפטית לקליטה וזיהוי לכל מקרה שיקבע ע"י משטרת ישראל.
- 4.2. המרכז הלאומי לרפואה משפטית מהווה גורם מקצועי מייעץ בתחום הרפואה המשפטית ויפעל לעניין זיהוי החללים האזרחים בשיתוף פעולה מלא עם משטרת ישראל.
- 4.3. המרכז הלאומי לרפואה משפטית יציב נציגות קבועה בתר"חים.
- 4.4. במקרים בהם יתבקש לכך על ידי המשטרה, המרכז הלאומי לרפואה משפטית יטפל בחללים אזרחים אשר אינם ניתנים לטיפול או זיהוי במסגרת התר"ח ויהיה אחראי לקליטתם בתוך כותלי המרכז לצורך ביצוע פעולות זיהוי מורכבות, שיוך שרידי חלל אזרח, קביעת סיבת מוות וביצוע בדיקות פורנזיות נוספות ככל שיידרש, לרבות דנ"א מהחלל האזרח.
- 4.5. במידת הצורך וככל שיתבקש לכך על ידי המשטרה, יהיה אחראי המרכז הלאומי לרפואה

משפטית על קביעת מנגנון וסיבות המוות של החללים האזרחים.

4.6. ככל ויתבקש על ידי המשטרה, יעמיד המרכז הלאומי לרפואה משפטית גורמי מקצוע נדרשים בתר"חים כגון רופא משפטי או רופא אחר שהוסמך על פי הנחיות המרכז הלאומי לרפואה משפטית.

4.7. אחראי על קביעת מוות, לרבות ובאמצעות הוצאת הודעות פטירה על ידי נציגות מטעמו בעמדת שחרור החללים האזרחים בתר"חים ככל ויהיה נדרש בכך וכן על הנפקת רישיון קבורה.

4.8. אחראי על הצבת נציגות מטעמו בעמדת שחרור חללים אזרחים בתר"חים.

4.9. אחראי על הצבת רופא או פרמדיק למקרה של אישורי קביעת מוות בתר"חים.

4.10. אחראי על מתן מענה רפואי במרכזי המשפחות.

4.11. אחראי על הצגת תמונת מצב חללים אזרחים בבתי החולים.

4.12. יציב ויתפעל עמדת CT - בכל תר"ח.

5. משרד הפנים:

5.1. משרד הפנים - אגף בכיר עדות לא יהודיות - יסייע למשרד לשירותי דת על פי פנייתו, בתיאום, ככל שיידרש בין המשרד לשירותי דת לבין אנשי דת, לצורך הליך קבורת חללים מעדות לא יהודיות

6. רשות האוכלוסין:

6.1. תציב נציגות בעמדת קליטה ושחרור בתר"חים.

7. משרד הרווחה והביטחון החברתי:

7.1. אחראי על הצבת נציגות במרכזי המידע למשפחות עם החלטה על פתיחתם.

7.2. אחראי על הצבת נציגות בחמ"ל "הודעה מרה".

7.3. אחראי על שילוב נציג הרווחה בצוות ה"הודעה המרה".

7.4. אחראי על הפעלת השירות הסוציאלי במרכז המשפחות.

8. משרד החוץ:

8.1. נרשמת הודעת המוסד לביטוח לאומי בדבר אחריותו בטיפול בחללים העונים להגדרת נפגעי פעולות איבה, בהתאם להוראות חוק התגמולים לנפגעי פעולות איבה, התשלום-1970 (להלן - חוק התגמולים לנפגעי פעולות איבה).

8.2. הטיפול בחללים יעשה בהתאם לזכויות של נפגעים לפי חוק התגמולים לנפגעי פעולות ובכלל זה במימון וביצוע כל פעולה הנדרשת לצורך הבאתם לקבורה במדינת אזרחותו.

8.3. בעניין חלל זר, הביטוח הלאומי יפעל, בתיאום עם משרד החוץ ונציגות מדינת האזרחות של החלל הזר ויתר הגורמים הרלוונטיים ושותפים לנוהל "חבצלת" לתיאום הטיפול באזרחים הזרים (ובכלל זה עובדים זרים, תיירים ודיפלומטים), למעט חללים שביחס אליהם קיים סיכום שהטיפול בהם ייעשה על ידי צה"ל.

8.4. במקרים בהם מדובר בחלל שאינו עונה על הגדרת "נפגע" בחוק התגמולים לנפגעי פעולות איבה, תש"ל – 1970 (להלן חוק נפגעי פעולות איבה) משרד החוץ יפעל בתיאום עם נציגות מדינת האזרחות של החלל הזר בנוגע לכלל ההיבטים הקשורים עם העברתו לקבורה, ובכלל

זאת כיסוי כל ההוצאות הכספיות הקשורות להליך זה אשר יחולו על הנציגות הזרה, ו/או משפחתו של החלל ו/או ביטוח רפואי פרטי ככל שקיים ו/או כל גורם אחר על פי החלטת הנציגות הזרה ומשפחתו של החלל.

8.5. העברת חלל שהוכר כנפגע פעולות איבה כאמור, או חלל אשר משרד החוץ מצא כי יש מקום לליווי טקסי עבורו, תלווה בפן הטקסי והדיפלומטי בתיאום ובפיקוח של נציגות ישראל הרלוונטית בחו"ל.

9. רשות החירום הלאומית

9.1. סיוע למשרד לשירותי דת במימוש אחריותו בהובלת ריכוז עבודת המטה הבין משרדית לכשירות השנתית, במסגרת האמור תכין רשות החירום הלאומית את תוכנית "דיין האמת", אשר תוכן ותוצג למשרד לשירותי דת, וליתר משרדי הממשלה, צה"ל ומשטרת ישראל.

10. צוותי עבודה

10.1. הצוות בראשות המשרד לשירותי דת לקידום תוכנית לטיפול בחללים אזרחים בשעת חירום בהתאם להחלטה 3187 (להלן-הצוות) יקים צוותי עבודה ייעודיים, אשר יופקדו על קביעת מתווה פעילות בנושאים דלהלן:

10.1.1. מערכות המחשוב, הממשקים, השליטה והבקרה ובסיסי הנתונים -במטרה לרכז בצורה אחודה את כל המידע הרלבנטי, ולתת מענה מחשובי מיטבי לכלל התהליכים המבצעיים הנוגעים לטיפול בחלל ובמשפחת החלל, לרבות שיקוף המידע לכלל המשרדים הנדרשים לטובת מיצוי זכויות וטיפול אחר.

10.1.2. הליך מסירת "הודעה מרה", לרבות אסדרת אופן הפעולה בין חמ"ל הודעה מרה לבין הרשויות המקומיות, ומערכת המחשוב הנותנת מענה הוליסטי ומרכזת מידע עבור לכלל הגורמים בתהליך.

10.1.3. תוכנית אימונים וכשירות.

10.1.4. צוות משפטיים מהגופים החברים בצוות ומיעוץ וחקיקה שיוכלו לתת מענה לסוגיות משפטיות שיעלו ולהביא לקידום תיקוני חקיקה דחופים, ככל שידרשו.

10.1.5. כל נושא רלוונטי נוסף הנדרש לדעת הצוות לקידום תוכנית לטיפול בחללים אזרחים בשעת חירום.

ראש הצוות לקידום תוכנית לטיפול בחללים אזרחיים בשעת חירום רשאי לאשר הוספת נציגים נוספים מתוך משרדי הממשלה וכן נציגים מגופים רלוונטיים ומומחי תוכן חוץ-ממשלתיים, בהתאם לצורך המקצועי של צוותי העבודה.

3. לתקן את החלטת, ממשלה 3187, כך שבסעיף 3, אחרי ראש רשות החירום הלאומית, יבוא: "ראש מערך הדיגיטל הלאומי".

4. לקבוע כי היקף התקציב יקבע לגופו של אירוע בשעת חירום, בתיאום בין המשרד לשירותי דת לאגף התקציבים במשרד האוצר, בהתאם לתרחיש הייחוס הרלוונטי ולמספר החללים לפיו, כאשר כל משרד יפעל בהתאם להחלטה זו מתקציבו, אלא אם יקבע אחרת על ידי הממשלה.

5. ביחס לשנת 2026, לצורך מימון הוצאות הרכש, ההקמה והתפעול המתוארים בהחלטה זו, בהתאם להוראות סעיף 40א לחוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985 ולצורך ביצוע פעולה מאזנת כהגדרתה בסעיף האמור, יקצה המשרד לשירותי דת סך של 15 מיליון ₪ מתקציבו בשנת 2026. יישום ההחלטה כפוף לאישור חוק התקציב לשנת 2026 בשלוש קריאות בכנסת.

6. להנחות את המשרד לשירותי דת לגבש תוכנית לטיפול בחללים באירועי רעידת אדמה, בשיתוף עם כלל הגורמים הרלוונטיים בכללם משטרת ישראל, מערך הדיגיטל הלאומי, צה"ל ומשרד הבריאות, ולהביא את התוכנית לאישור הממשלה תוך 90 יום.

כמו כן, ככל ומשרד הבריאות יעביר למשרד לשירותי דת תרחיש לפנדמיה, יגבש המשרד לשירותי דת תוכנית לטיפול בחללים באירוע פנדמיה, בשיתוף עם כלל הגורמים הרלוונטיים בכללם משרד הבריאות, מערך הדיגיטל הלאומי, משטרת ישראל, וצה"ל ויביא את התוכנית לאישור הממשלה תוך 90 יום מיום קבלת תרחיש לפנדמיה ממשרד הבריאות.

דברי הסבר

רקע

החלטת ממשלה 515 מיום 14.8.1960 אשר הקימה את הרשות העליונה לפינוי, סעד וטיפול בחללים (פס"ח) קבעה כי תוקם רשות עליונה שתמונה על ידי שר הפנים, הכוללת נציגי משרדי ממשלה הרלוונטיים לתחומים אלה, ובין שאר תפקידיה "טיפול בחללים בשעת חירום" מבלי לקבוע חלוקת אחריות לטיפול בתחומים השונים בין הגורמים הממשלתיים.

החלטת ממשלה מס' 2023 מיום 3.11.2016, (ותיקונה בהחלטת ממשלה מס' 843 מיום 23.12.2021) העבירה את האחריות לטיפול בקבורת חללים יהודיים וקבורה אזרחית (בני ספק וחסרי דת) בשעת חירום ממשרד הפנים למשרד לשירותי דת כך שאחריות המשרד לשירותי דת תחל לאחר שהחללים האזרחים עברו הליך איסוף נתוני זיהוי וקביעת זהותם ע"י משטרת ישראל בתחנות לריכוז חללים אשר מופעלות על ידי הרשויות המקומיות בהנחיית הרשות העליונה לפינוי סעד וטיפול בחללים בשעת חירום, ככל וזוהו, וכן יהיה אחראי המשרד לשירותי דת על טיפול בקבורה ארעית של חללים אשר לא ניתן לזהותם.

בעקבות לקחי הטיפול בחללים אזרחים בתקופת מלחמת התקומה ונוכח הצורך בהסדרת מערך הטיפול בחללים אזרחים בעת חירום, נקבע בהחלטת ממשלה 3187 מיום 1.7.2025 (להלן- החלטה 3187) כי חלף האמור בהחלטות הממשלה המפורטות לעיל, המשרד לשירותי דת, אשר לו תפקיד דומיננטי בטיפול בחללים אזרחים יהיה האחראי על הטיפול בחללים אזרחים בשעת חירום וזאת בכפוף ומבלי לגרוע מסמכותם ואחריותם של משרדי ממשלה אחרים, בתחומי פעולתם וסמכותם לפי הוראות הדין, לצורך טיפול בחללים אזרחים בשעת חירום.

כן נקבע בהחלטה 3187 כי יוקם צוות בראשות מנכ"ל המשרד לשירותי דת ובהשתתפות מנכ"ל המשרד לביטחון לאומי, מנכ"ל משרד הבריאות, מנכ"ל משרד הרווחה והשירותים החברתיים, ראש רשות החירום הלאומית וראש אגף כח אדם בצה"ל או נציגיהם וזאת לצורך קידום תכנית לטיפול בחללים אזרחים בשעת חירום, לרבות על בסיס עבודות מטה קודמות שנעשו בתחום. כמו כן, למען הסדר הטוב יובהר כי צוין בהחלטה 3187 כי ככל והדבר יידרש, ובפרט אם יהיו להמלצות הצוות עלות תקציבית, יישום ההמלצות יעשה כפוף לאישור עלותן והמקור התקציבי על ידי הממשלה.

כעולה מהעבודה שבוצעה, נוכח התרחישים המבצעיים המורכבים ובהתבסס על הפקת לקחים מאירועי חירום עולה הצורך בהסדרה כוללת של האחריות הלאומית לטיפול בחללים אזרחים במטרה לייעל את תהליכי הזיהוי והקבורה, למנוע כפל תהליכים ולהבטיח שכל חלל אזרח יובא לקבורה בצורה מכובדת תוך התחשבות במצב הביטחוני ובצורך למענה מהיר.

כן הוחלט כי עקב השונות הנדרשת בתפיסת ההפעלה בטיפול בחללים ברעידת אדמה ובפנדמיה, הן בתהליכי טיפול והן בתהליכי הקבורה, הצעת מחליטים זו לא תחול על אירועי רעידת אדמה ופנדמיה, אשר להן יוגשו הצעות מחליטים נפרדות.

יודגש כי חלוקת תחומי האחריות, במסגרת הטיפול בחללים אזרחיים במבצע "שאגת הארי" אשר החל ביום 28.2.2026, נעשה בהתאם למפורט בהצעת מחליטים זו. כן יובהר כי חלוקת הסמכויות המפורטות בתמצית שלהלן, הינן בכפוף ומבלי לגרוע מסמכות ואחריות משרדי ממשלה אחרים בתחומי פעולתם וסמכותם על פי הפרקטיקה המקובלת ולפי הוראות הדין.

1. המשרד לשירותי דת: "הגורם המתכלל והאופרטיבי"

המשרד משמש כציר המרכזי של המערך הלאומי, והוא בעל האחריות המערכתית לכלל שרשרת הטיפול בחלל האזרחי – מרגע הפינוי מזירת האירוע ועד לקבורה הסופית וזאת, מבלי לגרוע מסמכותם ותפקידיהם של הגורמים המוסמכים על פי דין.

- **ניהול התשתית הלאומית:** הקמה, אבזור והפעלה של כלל המתקנים (נקודות שהייה, תר"חים ונקודות הכנה לקבורה).
- **לוגיסטיקה ושינוע:** ניהול מערך ההיסעים של החללים האזרחים בין התחנות השונות בשרשרת.
- **שליטה ובקרה:** הפעלת חמ"ל אחד וניהול מערכת ממוחשבת אחודה, בשיתוף מערך הדיגיטל, להצגת תמונת מצב רציפה ומלאה יובהר כי אין בהגדרת המערכת האחודה, כדי למנוע העברת מידע בדבר סוג אמצעי הזיהוי באמצעותו זוהה החלל האזרח.
- **מימוש הקבורה:** ביצוע קבורת חללים אזרחים.
- **מעטפת אנושית:** שילוב נציג משרד בצוותי ה"הודעה המרה" ותיאום מועדי הקבורה מול המשפחות.
- **כשירות ומוכנות:** העמדת המשאבים והאמצעים הנדרשים להפעלת הגדוד הצבאי אשר יוקצה למשימת הסיוע בתר"ח ושמירה על רמתו המקצועית.

2. המשרד לביטחון לאומי (משטרת ישראל): "הזיהוי והסדר"

- **זיהוי:** אחריות בלעדית על תהליך זיהוי החללים האזרחים וחקירת האירוע
- **ביטחון ולוגיסטיקה:** אבטחת התר"חים, שמירה על הסדר הציבורי, טיפול בחפצים אישיים ותחזוקת תשתיות המחשוב המשטרתיות בתר"חים.
- **הקשר עם המשפחות:** ניהול מערך ה"הודעה המרה" והפעלת מרכזי המידע למשפחות.

3. משרד הביטחון (צה"ל): "הגוף המסייע"

- **פינוי מזירות הרס:** צה"ל מפנה חללים מזירות אסון לנקודות שהייה ולתר"חים, בכפוף לבקשת סיוע ואישורה בהתאם לפקודות הצבא.
- **לוגיסטיקה:** סיוע לוגיסטי בתר"חים (בכפוף לבקשת סיוע ואישורה בהתאם לפקודות הצבא) במימון המשרד לשירותי דת.

4. משרד הבריאות: "הגורם הרפואי"

- **רפואה משפטית:** העמדת המרכז הלאומי לרפואה משפטית לכל מקרה שיקבע ע"י משטרת ישראל. המרכז הלאומי לרפואה משפטית מהווה גורם מקצועי מיינץ לתהליכי הטיפול והזיהוי המדעיים של החללים האזרחים וקביעת סיבת ומנגנון המוות.
- **רישיון:** אחראי על הוצאת הודעת פטירה וכן הנפקת רישיון קבורה.
- **טכנולוגיה:** הצבת ותפעול מכשירי CT בתר"חים בסיוע המרכז הלאומי לרפואה משפטית.

5. משרדים תומכים נוספים

- **משרד הרווחה:** שילוב נציגי רווחה במערך ההודעה המרה ובמרכז המשפחות. אחראי על הפעלת השירות הסוציאלי במרכז המשפחות.
- **משרד החוץ:** טיפול בחללים אזרחים זרים (עובדים, תיירים, דיפלומטים), כולל הטסתם לחו"ל בתאום עם המוסד לביטוח לאומי.

- **משרד הפנים:** אגף בכיר עדות לא יהודיות - יסייע למשרד לשירותי דת על פי פנייתו, בתיאום, ככל שידרש בין המשרד לשירותי דת לבין אנשי דת, לצורך הליך קבורת חללים מעדות לא יהודיות.
 - **רשות החירות הלאומית:** סיוע למשרד לשירותי דת במימוש אחריותו בהובלת ריכוז עבודת המטה הבין משרדית לכשירות השנתית. במסגרת האמור תכין רשות החירות הלאומית את תוכנית "דיין האמת", אשר תוכן ותוצג למשרד לשירותי דת, וליתר משרדי הממשלה, צה"ל ומשטרת ישראל.
- הקו המוביל את הטיפול הוא זיהוי מהיר של החללים והבאתם לקבורה, תוך הקפדה על כבודו של המת ושמירה על צניעותו, פרטיותו וחסינו המידע.
- כמו כן, הצוות המרכזי יקים צוותי עבודה מקצועיים שתפקידם לגבש מתווה פעולה סדור ב-4 צירי עבודה עיקריים:

1. **תשתית וטכנולוגיה:** אפיון מערכות השו"ב (שליטה ובקרה), וניהול בסיס הנתונים.
 2. **אסדרה ומשפט:** הסדרה בדין של אמצעים מסייעים הנדרשים לטיפול בחללים אזרחים.
 3. **הקשר האנושי:** הסדרת הליך מסירת ה"הודעה המרה" למשפחות.
 4. **מוכנות וכשירות:** בניית תוכנית אימונים תקופתית לשמירה על רמת מוכנות גבוהה.
- ככל ויידרש יוקמו צוותי עבודה נוספים.
- בסמכות ראש הצוות לקידום תוכנית לטיפול בחללים בשעת חירום לאשר הוספת נציגים נוספים מתוך משרדי הממשלה וכן נציגים מגופים רלוונטיים ומומחי תוכן חוץ-ממשלתיים, בהתאם לצורך המקצועי של צוותי העבודה.
- בנוסף, משעלותו התקציבית של כל אירוע בשעת חירום שונה, מוצע לקבוע כי היקף התקציב יקבע לגופו של אירוע בשעת חירום, בתיאום בין המשרד לשירותי דת לאגף התקציבים במשרד האוצר, בהתאם לתרחיש הייחוס הרלוונטי ולמספר החללים לפיו, כאשר כל משרד יפעל בהתאם להחלטה זו מתקציבו, אלא אם יקבע אחרת על ידי הממשלה.
- כן מוצע בהתאם להוראות סעיף 40א לחוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985 ולצורך ביצוע פעולה מאזנת כהגדרתה בסעיף האמור, לקבוע כי המשרד לשירותי דת יקצה סך של 15 מיליון ₪ מתקציבו בשנת 2026. יישום ההחלטה כפוף לאישור חוק התקציב לשנת 2026 בשלוש קריאות בכנסת.

נתונים כלכליים וההשפעה על משק המדינה

לא רלוונטי.

תקציב

כאמור בהצעת ההחלטה, היקף התקציב יקבע לגופו של אירוע בשעת חירום, בתיאום בין המשרד לשירותי דת לאגף התקציבים במשרד האוצר, בהתאם לתרחיש הייחוס הרלוונטי ולמספר החללים לפיו, כאשר כל משרד יפעל בהתאם להחלטה זו מתקציבו, אלא אם יקבע אחרת על ידי הממשלה.

ביחס לשנת 2026, לצורך מימון הוצאות הרכש, ההקמה והתפעול המתוארים בהחלטה זו, בהתאם להוראות סעיף 40א לחוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985 ולצורך ביצוע פעולה מאזנת כהגדרתה בסעיף האמור, יקצה המשרד לשירותי דת סך של 15 מיליון ₪ מתקציבו בשנת 2026. יישום ההחלטה כפוף לאישור חוק התקציב לשנת 2026 בשלוש קריאות בכנסת.

עמדת שרים אחרים שההצעה נוגעת לתחום סמכותם

- שר הביטחון - תומך.
- השר לביטחון לאומי - תומך.
- שר הבריאות - טרם נמסר.
- שר הרווחה והביטחון החברתי - תומך.
- שר האוצר - תומך.
- שר החוץ - תומך.
- שר הפנים - אין. מנכ"ל המשרד תומך.

החלטות קודמות של הממשלה בנושא

החלטת הממשלה מס' 515 מיום 14.8.60 בדבר הקמת רשות עליונה לפינוי, סעד וחללים בשעת חירום.

החלטת ממשלה מס' 2023 מיום 3.11.2016 בנוגע להעברת האחריות לטיפול בקבורת חללים יהודיים וקבורה אזרחית (בני ספק וחסרי דת) בשעת חירום ממשרד הפנים למשרד לשירותי דת.

החלטת ממשלה מס' 843 מיום 23.12.2021 בדבר העברת האחריות לטיפול בקבורת חללים יהודיים וקבורה אזרחית (בני ספק וחסרי דת) בשעת חירום ממשרד הפנים למשרד לשירותי דת- תיקון החלטת ממשלה.

החלטת ממשלה מס' 3187 של הממשלה מיום 1.7.2025 בדבר הסדרת האחריות לטיפול בחללים בשעת חירום.

עמדת היועץ המשפטי של המשרד יוזם ההצעה

מצ"ב.

סיווגים

סיווג ראשי : 01 ביצועי.

תחום פעולה עיקרי : 01 חוץ וביטחון.

מגיש : השר לשירותי דת

ד' בניסן התשפ"ו

22 במרץ 2026

חוות דעת משפטית הנלווית להצעת החלטה לממשלה

נושא הצעת ההחלטה:

הסדרת האחריות לטיפול בחללים אזרחיים בשעת חירום.

תמצית ההצעה בהתייחס להיבטי המשפטיים:

החלטת ממשלה 515 מיום 14.8.1960 אשר הקימה את הרשות העליונה לפינוי, סעד וטיפול בחללים (פס"ח) קבעה כי תוקם רשות עליונה שתמונה על ידי שר הפנים, הכוללת נציגי משרדי ממשלה הרלוונטים לחתומים אלה, ובין שאר תפקידיה "טיפול בחללים בשעת חירום" מבלי לקבוע חלוקת אחריות לטיפול בתחומים השונים בין הגורמים הממשלתיים.

החלטת ממשלה מס' 2023 מיום 3.11.2016, (ותיקונה בהחלטת ממשלה מס' 843 מיום 23.12.2021) העבירה את האחריות לטיפול בקבורת חללים יהודיים וקבורה אזרחית (בני ספק וחסרי דת) בשעת חירום ממשרד הפנים למשרד לשירותי דת כך שאחריות המשרד לשירותי דת תחל לאחר שהחללים עברו הליך איסוף נתוני זיהוי וקביעת זהותם ע"י משטרת ישראל בתחנות לריכוז חללים אשר מופעלות על ידי הרשויות המקומיות בהנחיית הרשות העליונה לפינוי סעד וטיפול בחללים בשעת חירום, ככל וזוהו, וכן יהיה אחראי המשרד לשירותי דת על טיפול בקבורה ארעית של חללים אשר לא ניתן לזהותם.

בעקבות לקחי הטיפול בחללים אזרחיים בתקופת מלחמת חרבות ברזל ונוכח הצורך בהסדרת מערך הטיפול בחללים בעת חירום, נקבע בהחלטת ממשלה 3187 מיום 1.7.2025 (להלן- החלטה 3187) כי חלף האמור בהחלטות הממשלה המפורטות לעיל, המשרד לשירותי דת, אשר לו תפקיד דומיננטי בטיפול בחללים יהיה האחראי על הטיפול בחללים בשעת חירום וזאת בכפוף ומבלי לגרוע מסמכותם ואחריותם של משרדי ממשלה אחרים, בתחומי פעולתם וסמכותם לפי הוראות הדין, לצורך טיפול בחללים אזרחיים בשעת חירום.

כן נקבע בהחלטה 3187 כי יוקם צוות בראשות מנכ"ל המשרד לשירותי דת ובהשתתפות מנכ"ל המשרד לביטחון לאומי, מנכ"ל משרד הבריאות, מנכ"ל משרד הרווחה והשירותים החברתיים, ראש רשות חירום לאומית וראש אגף כח אדם בצה"ל או נציגיהם וזאת לצורך קידום תכנית לטיפול בחללים אזרחיים בשעת חירום, לרבות על בסיס עבודות מטה קודמות שנעשו בתחום. כמו כן, למען הסדר הטוב יובהר כי צוין בהחלטה 3187 כי ככל והדבר ידרש, ובפרט אם יהיו להמלצות הצוות עלות תקציבית, יישום ההמלצות יעשה כפוף לאישור עלותן והמקור התקציבי על ידי הממשלה.

כעולה מהעבודה שנעשתה נוכח התרחישים המבצעיים המורכבים ובהתבסס על הפקת לקחים מאירועי חירום עולה הצורך בהסדרה כוללת של האחריות הלאומית לטיפול בחללים אזרחיים במטרה לייעל את תהליכי הזיהוי והקבורה, למנוע כפל תהליכים ולהבטיח שכל חלל אזרח יובא לקבורה בצורה מכובדת תוך התחשבות במצב הביטחוני ובצורך למענה מהיר.

כן הוחלט כי עקב השונות הנדרשת בתפיסת ההפעלה בטיפול בחללים ברעידת אדמה ובפנדמיה, הן בתהליכי הטיפול והן בתהליכי הקבורה, הצעת מחליטים זו לא תחול על אירועי רעידת אדמה ופנדמיה, אשר להן יוגשו הצעות מחליטים נפרדות.

כן יצוין כי חלוקת תחומי האחריות, במסגרת הטיפול בחללים אזרחיים במבצע "שאגת הארי" אשר החל ביום 28.2.2026. יודגש כי חלוקת האחריות תעשה בהתאם למפורט בהצעת מחליטים זו בכפוף ומבלי לגרוע מסמכות ואחריות משרדי ממשלה אחרים בתחומי פעולתם וסמכותם על פי הפרקטיקה המקובלת ולפי הוראות הדין. בתמצית, עיקר הסמכויות מתחלקות כאמור לעיל:

1. המשרד לשירותי דת: "הגורם המתכלל והאופרטיבי"

המשרד משמש כציר המרכזי של המערך הלאומי, והוא בעל האחריות המערכתית לכלל שרשרת הטיפול בחלל האזרחי – מרגע הפינוי מזירת האירוע ועד לקבורה הסופית וזאת, מבלי לגרוע מסמכותם ותפקידיהם של הגורמים המוסמכים על פי דין.

- **ניהול התשתית הלאומית:** הקמה, אבזור והפעלה של כלל המתקנים (נקודות שהייה, תר"חים ונקודות הכנה לקבורה).
- **לוגיסטיקה ושינוע:** ניהול מערך ההיסעים של החללים בין התחנות השונות בשרשרת.
- **שליטה ובקרה:** הפעלת חמ"ל אחוד וניהול מערכת ממוחשבת אחודה, בשיתוף מערך הדיגיטל, להצגת תמונת מצב רציפה ומלאה יובהר כי אין בהגדרת המערכת האחודה, כדי למנוע העברת מידע בדבר סוג אמצעי הזיהוי באמצעותו זוהה החלל האזרח.
- **מימוש הקבורה:** ביצוע קבורת חללים אזרחים.
- **מעטפת אנושית:** שילוב נציג משרד בצוותי ה"הודעה המרה" ותיאום מועדי הקבורה מול המשפחות.
- **כשירות ומוכנות:** העמדת המשאבים והאמצעים הנדרשים להפעלת הגדוד הצבאי אשר יוקצה למשימת הסיוע בתר"ח ושמירה על רמתו המקצועית.

2. המשרד לביטחון לאומי - משטרת ישראל: "הזיהוי והסדר"

- **זיהוי:** אחריות בלעדית על תהליך זיהוי החללים האזרחיים וחקירת האירוע.
- **ביטחון ולוגיסטיקה:** אבטחת התר"חים, שמירה על הסדר הציבורי, טיפול בחפצים אישיים ותחזוקת תשתיות המחשוב המשטריות בתר"חים.
- **הקשר עם המשפחות:** ניהול מערך ה"הודעה המרה" והפעלת מרכזי המידע למשפחות.

3. משרד הביטחון - צה"ל: "הגוף המסייע"

- **פינוי מזירות הרס:** פיקוד העורף מפנה חללים מזירות אסון לנקודות שהייה ולתר"חים, בכפוף לבקשת סיוע ואישורה בהתאם לפקודות הצבא.
- **לוגיסטיקה:** סיוע לוגיסטי בתר"חים (בכפוף לבקשת סיוע ואישור רמטכ"ל/שר הביטחון) במימון המשרד לשירותי דת.

4. משרד הבריאות: "הגורם הרפואי"

- **רפואה משפטית:** העמדת המרכז הלאומי לרפואה משפטית לכל מקרה שיקבע ע"י משטרת ישראל. המרכז הלאומי לרפואה משפטית מהווה גורם מקצועי מייעץ לתהליכי הטיפול והזיהוי המדעיים של החללים האזרחים וקביעת סיבת ומנגנון המוות.
- **רישיון:** אחראי על הוצאת הודעת פטירה וכן הנפקת רישיון קבורה.
- **טכנולוגיה:** הצבת ותפעול מכשירי CT בתר"חים בסיוע המרכז הלאומי לרפואה משפטית.
- **רשות החירום הלאומית:** סיוע למשרד לשירותי דת במימוש אחריותו בהובלת ריכוז עבודת המטה הבין משרדית לכשירות השנתית. במסגרת האמור תכין רשות החירום הלאומית את תוכנית "דיין האמת", אשר תוכן ותוצג למשרד לשירותי דת, וליתר משרדי הממשלה, צה"ל ומשטרת ישראל.

5. משרדים תומכים נוספים

- **משרד הרווחה:** שילוב נציגי רווחה במערך ההודעה המרה ובמרכזי המשפחות.
- **משרד החוץ:** טיפול בחללים זרים (עובדים, תיירים, דיפלומטים), כולל הטסתם לחו"ל בתאום עם המוסד לביטוח לאומי.
- **משרד הפנים:** אגף בכיר עדות לא יהודיות - יסייע למשרד לשירותי דת על פי פנייתו, בתיאום, ככל שיידרש בין המשרד לשירותי דת לבין אנשי דת, לצורך הליך קבורת חללים מעדות לא יהודיות.

כמו כן, הצוות המרכזי יקים צוותי עבודה מקצועיים שתפקידם לגבש מתווה פעולה סדור ב-4 צירי עבודה עיקריים:

1. **תשתית וטכנולוגיה:** אפיון מערכות השו"ב (שליטה ובקרה), וניהול בסיס הנתונים.
2. **אסדרה ומשפט:** הסדרה בדין של אמצעים מסייעים הנדרשים לטיפול בחללים אזרחים.
3. **הקשר האנושי:** הסדרת הליך מסירת ה"הודעה המרה" למשפחות.
4. **מוכנות וכשירות:** בניית תוכנית אימונים תקופתית לשמירה על כשירות.

ככל ויידרש יוקמו צוותי עבודה נוספים. ראש הצוות לקידום תוכנית לטיפול בחללים בשעת חירום רשאי לאשר הוספת נציגים נוספים מתוך משרדי הממשלה וכן נציגים מגופים רלוונטיים ומומחי תוכן חוץ-ממשלתיים, בהתאם לצורך המקצועי של צוותי העבודה.

בנוסף, משעלותו התקציבית של כל אירוע בשעת חירום שונה, מוצע לקבוע כי היקף התקציב יקבע לגופו של אירוע בשעת חירום, בתיאום בין המשרד לשירותי דת לאגף התקציבים במשרד האוצר, בהתאם לתרחיש הייחוס הרלוונטי ולמספר החללים לפיו, כאשר כל משרד יפעל בהתאם להחלטה זו מתקציבו, אלא אם יקבע אחרת על ידי הממשלה. כן מוצע בהתאם להוראות סעיף 40א לחוק

יסודות התקציב, התשמ"ה-1985 ולצורך ביצוע פעולה מאזנת כהגדרתה בסעיף האמור, לקבוע כי המשרד לשירותי דת יקצה סך של 15 מיליון ₪ מתקציבו בשנת 2026. יישום ההחלטה כפוף לאישור חוק התקציב לשנת 2026 בשלוש קריאות בכנסת.

קשיים משפטיים, ככל שישנם, ודרכי פתרונם:

ההצעה הינה הצעה להסדרה כוללת של האחריות הלאומית לטיפול בחללים בתרחיש מלחמה או אירוע חירום המוני (למעט אירועי רעידת אדמה ופנדמיה) במטרה לייעל את תהליכי הזיהוי והקבורה, למנוע כפל תהליכים ולהבטיח שכל חלל יובא לקבורה בצורה מכובדת תוך התחשבות במצב הביטחוני ובצורך למענה מהיר. החלטה כאמור הינה בסמכות הממשלה.

כפי שמצוין בהחלטה המוצעת, ההחלטה היא בהמשך להחלטה מספר 3187 מיום 01.07.2025 שבה הוחלט שהמשרד לשירותי דת יהיה אחראי על הטיפול בחללים בשעת חירום. עוד נקבע בהחלטה על הקמת צוות מנכ"לים לצורך קידום תוכנית לטיפול בחללים בשעת חירום. נוכח האמור, מבחינה תהליכית היה נכון יותר לגבש בשלב ראשון מסמך המלצות של הצוות ובשלב שני לאשר בממשלה את המלצות הצוות. עם זאת ולמרות שאין מסמך המלצות סופי, הצעת המחליטים מבוססת על עבודת הצוות והדיונים שהתקיימו עם הגורמים הממשלתיים הרלבנטיים – וממילא ההחלטה כוללת הוראות להמשך עבודת המטה בצוותי עבודה מקצועיים, כמפורט לעיל. בכל מקרה, אין בכך כדי למנוע מהממשלה לקבל החלטה זו במסגרת סמכותה.

כן מובהר כי אין בחלוקת הסמכויות המפורטת בהחלטה כדי לגרוע מסמכויות ואחריות משרדי ממשלה אחרים, ובתוכם משטרת ישראל והמכון לרפואה משפטית, בתחומי פעולתם וסמכותם על פי הפרקטיקה המקובלת ולפי הוראות הדין. בהתאם לאמור, המשרד לשירותי דת משמש גורם מתכלל בכלל שלבי התהליך ביחס לכלל הגורמים.

באשר להסתייעות בצה"ל – יובהר כי ככלל, משרדי הממשלה האזרחיים מחזיקים בסמכויותיהם ואמורים למלא את תפקידיהם, ואילו צה"ל אינו אמור למלא באופן בסיסי משימות אזרחיות, שאין עניין ביטחון המדינה והגנתה. אומנם, בהזדמנויות ובמקרים שונים, ובפרט בעיתות חירום ובמצבי משבר פתאומי וקיצוני, כאשר משרד ממשלתי מוצא עצמו ניצב מול משבר המצוי בתחום אחריותו אך חורג ממסגרת יכולותיו ומשאביו – יכול אותו משרד לפנות לצה"ל בבקשה להסתייע בכוחותיו, משאביו וציודו. בקשה כאמור צריכה להיות מאושרת הן על ידי גורמי הצבא, והן על ידי הממשלה, שלמרותה הצבא כפוף (ראו לעניין זה סעיף 2 לחוק יסוד: הצבא). בהצעת המחליטים שלפנינו, יש קושי משפטי בסיסי בכך שמבוקש להטיל על הצבא משימה בשדה האזרחי, מראש.

הוזה אומר, במצב דברים רגיל, הרשויות האזרחיות מחזיקות בסמכויות החוקיות, בציד ובמשאבים, בכוח האדם ובידע המקצועי על מנת למלא את תפקידן; רק בעת משבר שבשל חומרתו או היקפו קצרה ידן מלטפל בו – הן יכולות, בתנאים מסוימים להסתייע בצה"ל. ואילו בענייננו, מוצע מראש להבנות חלק ניכר משרשרת הטיפול באירוע הקשה והמורכב של ריבוי חללים – באופן שמסתייע בצה"ל, משאביו, יכולותיו הלוגיסטיות וכוח האדם שהוא יעמיד. הבנייה שכזו, לכתחילה ובאופן שאינו תחום בזמן (להבדיל מאשר בהחלטה קונקרטית, אגב אירוע משבר מסויים) – היא הבנייה בעייתית מבחינה משפטית, ועל הממשלה ליתן דעתה על כך שהפעלה שכזו של הצבא באופן החורג ממשימתו הנורמלית של הגנה על ביטחון המדינה – צריכה היתה, באופן עקרוני, להיקבע כהסדר ראשוני, בחקיקה ראשית אך אין בכך מניעה משפטית.

עמדת היועצים המשפטיים של משרדים אחרים שהצעת ההחלטה נוגעת להם:

המשרד לביטחון לאומי, משרד הפנים, משרד החוץ, משרד רוה"מ, רשות האוכלוסין, משרד הביטחון (צה"ל), ביטוח לאומי, משרד האוצר ומשרד הרווחה- אין מניעה משפטית.

משרד הבריאות:

הצעה זו עוסקת בנושא המעלה סוגיות הנוגעות לקביעת מדיניות, וכן סוגיות משפטיות ומקצועיות מהותיות הנוגעות להסדרת תחומי אחריות בין משרדי ממשלה בשעת חירום מבלי שנעשתה עבודת מטה מסודרת. חוק האנטומיה והפתולוגיה, התשי"ג-1953, מסדיר, בין היתר, את סמכותו של רופא לבצע פעולות רפואיות לשם קביעת סיבת מוות ואת התנאים לעשיית שימוש בסמכות זו, בהם חתימת שלושה רופאים ותנאים הנוגעים להסכמה לביצוע נתיחה. בנוסף מוסדרת בחוק זה הסמכות לביצוע נתיחה למניעת סכנה לבריאות הציבור. סמכויות אלה רלוונטיות גם בעת מלחמה, פיגוע המוני, תאונה או אסון שגרם למספר רב של נפגעים.

סעיף 4.5 להצעת ההחלטה קובע כי המרכז הלאומי לרפואה משפטית יהיה אחראי על קביעת מנגנון וסיבות המוות של החללים – לבקשת המשטרה ובמידת הצורך. נוסחו של סעיף 4.5 אינו עולה בקנה אחד עם הוראות הדין כאמור, שכן עשוי להשתמע ממנו כי המשטרה רשאית להגביל את הסמכות הנתונה לרופא או למרכז הלאומי, או להתערב בשיקול דעתו המקצועי. יובהר כי ברמה הנורמטיבית, החלטת ממשלה אינה יכולה לגרוע מסמכות שבדין ולכן מהבחינה המשפטית משמעות הסעיף היא אך כי המשטרה תהיה רשאית לבקש מהמרכז הלאומי לפעול ולייעץ, אך המרכז יהיה עצמאי בהפעלת סמכויותיו כאמור.

עמדת היועצת המשפטית של המשרד שהשר העומד בראשו מגיש את ההצעה:

פרשנות משרד הבריאות לסמכויות של רופא בהתאם לחוק האנטומיה והפתולוגיה, התשי"ג-1953, הינה נושא משפטי אשר טרם נבחן כלל היבטיו עם כלל הגורמים הרלוונטיים, וטרם הוכרע על ידי משרד המשפטים, לרבות באשר ליחס בין הוראה זו להוראות חוק אחרות.

בהמשך לשיח שהתקיים בעניין עם משרד המשפטים, התווסף סעיף הבהרה כללי לפיו חלוקת הסמכויות הינה בכפוף ומבלי לגרוע מסמכות ואחריות משרדי ממשלה אחרים בתחומי פעולתם וסמכותם על פי הפרקטיקה המקובלת ולפי הוראות הדין. יודגש כי ככל והנושא ילובן בהמשך יפעלו על פי ההכרעה המשפטית שתתקבל.

נוכח כל המפורט לעיל, אין מניעה משפטית לקבלת הצעת החלטה זו.

שירי פוגל, עו"ד

היועצת המשפטית למשרד לשירותי דת

