

## השתתפות בהוצאות הביטחון של חברות התעופה הישראליות – תיקון החלטת ממשלה

### הצעה להחלטה

מחליטים, לתקן את סעיף 10 בהחלטת הממשלה מס 4026 מיום 25.1.2011 כך שתוקף ההחלטה יהיה עד לחתימה על הסכם חדש בין חברות התעופה הישראליות לבין משרד האוצר או עד ליום 31 במרץ 2020, לפי המוקדם מבניהם, וזאת כל עוד "אל על נתיבי אוויר לישראל בע"מ" תמשיך לספק שירותי אבטחת תעופה לחברות התעופה הישראליות לפי הוראות והנחיות שירות הביטחון הכללי.

## דברי הסבר

### רקע כללי

החלטות מס' 3024 מיום 27 בינואר 2008, מס' 4032 מיום 24 באוגוסט 2008, מס' 4462 מיום 1 בפברואר 2009, מס' 4026 מיום 25 בדצמבר 2011, מס' 82 מיום 28 באפריל 2013, שעניינן השתתפות בהוצאות הביטחון של חברות התעופה הישראליות, והחלטה מס' 59 מיום 21 באפריל 2013, שעניינה אישור הסכם התעופה האירופי-ים תיכוני בין ממשלת ישראל לבין האיחוד האירופאי והמדינות החברות בו, קובעות את התנאים להשתתפות המדינה בהוצאות הביטחון של חברות ישראליות המונחות על ידי שירות הביטחון הכללי. ההסכם בין מדינת ישראל לבין אל על בנושא זה פוקע ביום 31 בדצמבר 2019, ומדינת ישראל תפעל לכינון הסכם חדש מול חברות התעופה בנושא.

לאור העלות הגבוהה של אבטחת התעופה בישראל, שעמדה בשנת 2018 על 945 מיליון ש"ח, נדרשת עבודת מטה ממשלתית בנושא מדיניות אבטחת התעופה, לרבות סוגיית מימון האבטחה. לאור העובדה שהבחירות לכנסת התקיימו ביום 17 בספטמבר 2019, והליך הקמת הממשלה נמצא בעיצומו, עד מועד סיום ההסכם הנוכחי בין המדינה לבין חברת אל על לא תסתיים עבודת המטה בנושא ועל כן לא תוכל הממשלה החדשה לקבל החלטות לגבי הסכם חדש. בהתאם, ולצורך מתן אפשרות לממשלה החדשה לקיים דיון משמעותי בנושא תוך שיה עם כלל הגורמים הרלוונטיים, מוצע להאריך את תוקף ההסכם הנוכחי בשלושה חודשים.

### נתונים כלכליים וההשפעה על משק המדינה

עלות אבטחת התעופה במתווה הנוכחי, הכולל השתתפות של 97.5% בהוצאות אבטחת התעופה של החברות, עומדת על כמיליארד ש"ח בשנה (945 מיליון ש"ח בשנת 2018).

### תקציב

התקציב לצורך מימוש החלטה זו כ-236 מיליון ש"ח לחודשים ינואר עד מרץ, קיים בתקציב שירות הביטחון הכללי לשנת 2020, שכן זהו תקציב המשכי לשנת 2019, בה הנושא תוקצב במלואו לפי השתתפות של 97.5% בהוצאות האבטחה.

### השפעת ההצעה על מצבת כח האדם

לא רלוונטי.

### עמדת שרים אחרים שההצעה נוגעת לתחום סמכותם

עמדת שר התחבורה והבטיחות בדרכים - תומך

### החלטות קודמות של הממשלה בנושא

החלטה מס' 3024 מיום 27 בינואר 2008, שעניינה השתתפות המדינה בהוצאות הביטחון של חברות התעופה הישראליות ;

החלטה מס' 4032 מיום 24 באוגוסט 2008, שעניינה השתתפות בהוצאות ביטחון של חברות התעופה הישראליות ;

החלטה מס' 4462 מיום 1 בפברואר 2009, שעניינה השתתפות בהוצאות הביטחון של חברות התעופה הישראליות המשך דיון ;

החלטה מס' 4026 מיום 25 בדצמבר 2011, שעניינה השתתפות בהוצאות הביטחון של חברות התעופה הישראליות ;

החלטה מס' 59 מיום 21 באפריל 2013, שעניינה אישור הסכם התעופה האירופי-ים תיכוני בין ממשלת ישראל לבין האיחוד האירופאי והמדינות החברות בו ;

החלטה מס' 82 מיום 28 באפריל 2013, שעניינה השתתפות בהוצאות הביטחון של חברות התעופה הישראליות.

### עמדת היועץ המשפטי של המשרד יוזם ההצעה

חוות דעתו של היועץ המשפטי של משרד האוצר מצורפת להחלטה זו.

### סיווגים

סיווג ראשי : הצהרתי

סיווג משני : שינוי

תחום פעולה עיקרי : חוץ וביטחון

מוגש על ידי שר האוצר

כ"א בחשון התש"ף

19 בנובמבר 2019

## **חוות דעת משפטית הנלווית להצעת החלטה לממשלה ולוועדות השרים**

### **נושא הצעת ההחלטה:**

השתתפות בהוצאות הביטחון של חברות התעופה הישראליות

### **תמצית ההצעה בהתייחס להיבטי המשפטיים:**

בהתאם להחלטות ממשלה קודמות בעניין נחתם ההסכם בין מדינת ישראל לבין חברת אל על בעניין השתתפות המדינה בהוצאות הביטחון של חברות התעופה הישראליות. ההסכם פוקע ביום 31 בדצמבר 2019.

מאחר שהליך הקמת הממשלה נמצא בעיצומו, ועל מנת לאפשר לממשלה החדשה לדון באפשרות להאריך את ההסכם, במתכונתו הנוכחית או בשינויים, מוצע להאריך את תקופת ההסכם עד ליום 31 במרץ 2020 או עד למועד תחילתו של הסכם חדש, ככל שייחתם, לפי המוקדם מביניהם.

### **קשיים משפטיים, ככל שישנם, ודרכי פתרונם:**

ביום 26 בדצמבר 2018 אישרה מליאת הכנסת את חוק התפזרות הכנסת העשרים, התשע"ט-2018, וכתוצאה מכך הפכה הממשלה ה-34 לממשלה יוצאת. לאחר הבחירות שהתקיימו ביום 9 באפריל 2019 הפכה הממשלה האמורה לממשלת מעבר. ביום 30 במאי 2019 אישרה מליאת הכנסת את התפזרות הכנסת העשרים ואחת. ביום 17 בספטמבר 2019 התקיימו הבחירות לכנסת העשרים ושתיים.

בשים לב להלכה הפסוקה ולהנחיית היועץ המשפטי לממשלה, ממשלת המעבר מחויבת באיפוק וריסון בהפעלת סמכויותיה. מתחם הסבירות לעניין זה נבחן בשים לב למאפייני הסמכות הקונקרטית המופעלת, ובהתחשב באיזון הנדרש בין הצורך בעשייה ממשלתית לבין דרישת האיפוק כאמור. בהתאם להנחיה האמורה, כאשר עומדות על הפרק החלטות בנושאים שאינם בגדר ניהול שוטף יש לערוך בדיקה מוקדמת בעניין זה מול היועץ המשפטי של המשרד בטרם קבלת החלטה.

בענייננו, מדובר בהארכת תוקפו של הסכם לתקופה קצרה של עד שלושה חודשים וזאת על מנת לאפשר לממשלה החדשה שתקום לבחון את כלל השיקולים המקצועיים הרלוונטיים ולקבל החלטה לגבי הסכם חדש. יובהר כי הארכת ההסכם משמרת מצב קיים וכי אין בה משום שינוי בסדרי העדיפויות של הפעילות הממשלתית. לאור האמור, לעמדתו אין מניעה משפטית במתן האישור.


### **עמדת היועצים המשפטיים של משרדים אחרים שהצעת ההחלטה נוגעת להם:**

היועצת המשפטית של משרד התחבורה ובטיחות בדרכים – אין מניעה משפטית בקבלת הצעת ההחלטה.

היועץ המשפטי של שירות הביטחון הכללי – אין מניעה משפטית בקבלת הצעת ההחלטה.

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

נוכח האמור לעיל, אין מניעה משפטית בקבלת הצעת ההחלטה.



חתימה

היועץ המשפטי למשרד האוצר

תפקיד

אסי מסינג

שם



## מזכירות הממשלה

החלטה מספר 4026 של הממשלה מיום 25.12.2011.

### השתתפות בהוצאות הביטחון של חברות התעופה הישראליות

4026.

#### מ ח ל י ט י מ :

בהמשך להחלטות הממשלה מס' 3024 מיום 27 בינואר 2008, מס' 4032 מיום 24 באוגוסט 2008 ומס' 4462 מיום 1 בפברואר 2009, שעניינן השתתפות המדינה בהוצאות הביטחון של חברות התעופה הישראליות בטיסות בינלאומיות, ובשים לב לסיכום אשר נחתם בין חברת אל על נתיבי אוויר לישראל בע"מ (להלן – אל על) לבין המדינה מיום 3 באוגוסט 2011, והסיכום המשלים מיום 21 בדצמבר 2011 (להלן – סיכום אל על) ובכלל זה התחייבותה של חברת אל על להמשיך ולתת שירותי אבטחת תעופה לחברות התעופה הישראליות לפי הוראות והנחיות השב"כ :

1. לעדכן את שיעור השתתפות המדינה בתקציב אבטחת התעופה של חברות תעופה ישראליות אשר מספקות שירותי אבטחת תעופה בהתאם להוראות השב"כ, כמפורט להלן :

א. השתתפות בשיעור 65% החל מיום 1 בינואר 2011 ועד יום 31 בדצמבר 2011.

ב. השתתפות בשיעור 70% החל מיום 1 בינואר 2012.

ג. על אף האמור בפסקאות (א) ו-(ב) –

(1) השתתפות בשיעור 75% לאחר חתימה על הסכם תעופה גלובאלי עם האיחוד האירופי, בהתאם להחלטת ממשלה מספר 441 מיום 12 בספטמבר 2006 (להלן – הסכם שמייס פתוחים).

(2) השתתפות בשיעור 80% החל מהמועד שבו התחילה פעילותם של שני קווי תעופה סדירים לפחות אשר לא פעלו טרם חתימת

הסכם שמייס פתוחים או הורחבה פעילותם של ארבעה קווי תעופה סדירים קיימים, או התחילה פעילותו של קו תעופה סדיר אחד לפחות אשר לא פעל טרם חתימת הסכם שמייס פתוחים והורחבה פעילותם של שני קווי תעופה סדירים קיימים, והכל בהתאם להסכם שמייס פתוחים וההסכם אפשר את תחילת פעילותם או הרחבתם.

2. בשל אספקת שירות אבטחת תעופה על ידי אל על לחברות תעופה ישראליות אחרות לפי הוראות השב"כ, להגדיל את מסגרת תקציב התקורות השנתית לאל על, הכלול במסגרת תקציב אבטחת התעופה, ב-250 אלף דולר ארה"ב, החל משנת 2011, כך שיעמוד על 2.25 מיליון דולר ארה"ב. היקף השתתפות המדינה במסגרת תקציב התקורות השנתית לאל על ייעשה בהתאם למדרגות ההשתתפות המפורטות לעיל, לפי העניין, ובכפוף להוצאה בפועל של סכום זה. הגדלת מסגרת תקציב התקורות כאמור בסעיף זה מותנית בהרחבה בפועל של הכיסוי הביטוחי של אל על בשל סיכוני מלחמה וטרור מכיסוי בגובה של 1 מיליארד דולר ארה"ב לכיסוי בגובה של 1.5 מיליארד דולר ארה"ב, והוכחת ביצוע הוצאות אלו.

3. לעדכן את השתתפות המדינה בתקציב אבטחת התעופה של חברת תעופה ישראלית שלא מתקיים בה האמור בסעיף 1 להחלטה, בהתאם למתווה המפורט באותו סעיף, בהתקיים התנאים הבאים:

א. החברות יכללו במסגרת פוליסות הביטוח והרחבי הכיסוי של כלי הטיס שבשימושן סעיף ויתור על זכות השיבוב כלפי אל על בגין נזקים הנובעים מסיכוני מלחמה וטרור.

ב. החברות יוסיפו את אל על כמבוטחת נוספת בפוליסת הביטוח ובהרחבי הכיסוי של ביטוחי החבויות שלהן בקשר לנזקי גוף ורכוש לנוסעים ולצדדים שלישיים, לעניין נזקים ופגיעות שיגרמו להן הנובעים מסיכוני מלחמה וטרור, וכן ויתור על זכות השיבוב כלפי אל על.

4. להטיל על החשב הכללי במשרד האוצר להכין, תוך ארבעה חודשים, כתב שיפוי בהתאם לעקרונות המפורטים בסיכום אל על בשל נזקים אשר ייגרמו לאל על בשל האירועים המבוטחים במסגרת פוליסת הביטוח והרחבי הכיסוי של חברות תעופה ישראליות.

5. הוראת אבטחה אשר התקבלה לאחר אישור תקציב אבטחת תעופה ולא נלקחה בחשבון במסגרת תקציב אבטחת התעופה, אשר עלות יישומה

עולה על 300 אלף דולר ארה"ב לשנה, או לחלופין, הנחיות חדשות אשר עלות יישומן במצטבר עולה על 900 אלף דולר ארה"ב בשנה (להלן – הנחיות), תובאנה לדיון בפני פורום משותף אשר חברים בו סגן הממונה על התקציבים במשרד האוצר, נציג השב"כ ונציג החברה המספקת את שירותי האבטחה (להלן – הפורום), בטרם החלטתן על מערך אבטחת תעופה. הפורום יקבל החלטה לגבי מקורות המימון ליישום ההנחיות. כמו-כן, יתכנס הפורום לבקשת אל על במקרה של שינוי מהותי בעלויות יישום ההנחיות. ככל שהפורום לא יגיע לידי הסכמות, יוכרע הנושא על ידי סגן הממונה על התקציבים במשרד האוצר. לאחר קביעת מקור מימון כאמור, תבצע אל על את ההנחיות, ותישא בהוצאות הכרוכות בביצוען בהתאם להוראות הסכם זה, ובכפוף להחלטות הפורום.

6. ככל שתקבע הוועדה הבינמשרדית לשכר ולתנאי שרות בחו"ל כי יש לעדכן את שכר העובדים או תנאי השירות באופן רטרואקטיבי, יעודכן תקציב אבטחת התעופה (חלקה של החברה וחלקה של המדינה) וישונה מחירון השכר בהתאם, בתום 30 ימים ממועד פנייתה של אל על.

7. להקים פורום בראשות משרד התחבורה והבטיחות בדרכים ובהשתתפות אל-על וחברות התעופה לתיאום, העלאת מחלוקות ובירורן. ככל שידונו מחלוקות הנוגעות לנושא עלויות או השתתפות המדינה בהוצאות אבטחת התעופה ישתתפו בדיון נציגי הממונה על התקציבים במשרד האוצר.

8. לשם בחינת עלויות אבטחת התעופה יוקם צוות כלכלי, בין משרדי, בהשתתפות נציגי הממונה על התקציבים, משרד התחבורה והבטיחות בדרכים, משרד החוץ, רשות ההגבלים העסקיים והשב"כ.

9. ככל שהממשלה תחליט על הקמת גוף ממלכתי או גוף אחר לביצוע השירות כולו או חלקו, לא יועברו לידיו ביצוע השירותים כאמור, ובכלל זה את היקף השתתפותה של הממשלה בתקציב אבטחת תעופה של החברות, אלא אם תינתן לחברות המספקות שירותי אבטחה ולחברות התעופה האחרות הודעה מוקדמת בכתב על כך לפחות 90 יום לפני מועד העברה כאמור. החליטה הממשלה על ביצוע חלק מהשירות על ידי הגוף הממלכתי האמור, יחולו הוראות החלטה זו לגבי יתרת שירות אבטחת תעופה שלא הועברו לגוף האמור.

10. החלטה זו תעמוד בתוקף עד ליום 31 בדצמבר 2017, והאמור בסעיפים 1,2,4-6 להחלטה זו לא יחול לגבי אל על אם היא אינה מקיימת את התחייבויותיה לפי סיכום אל על, והאמור בסעיפים 1 ו-3 להחלטה זו לא יחול לגבי חברת תעופה אשר אינה מקיימת את התנאים הקבועים



## מזכירות הממשלה

בהס.

(סיכום אל-על הופץ אל חברי הממשלה ונמצא בתיקי מזכירות הממשלה).