

ועדה לאומית לייעול תובלה אווירית

הצעה להחלטה

מחליטים :

1. להקים ועדה לאומית לייעול התובלה האווירית, בראשות רשות התעופה האזרחית במשרד התחבורה והבטיחות הדרכים, אשר תפעל להבטיח תיאום בין משרדי ממשלה ורשויות ציבוריות המפורטים בסעיף 2, וכן ציבור בעלי העניין המפורטים בסעיף 3, כדי להמליץ לגופים הרלוונטיים על הפעולות הנדרשות להסרת חסמים, מניעת עיכובים, ושיפור רמות היעילות והשירות של שירותי התובלה האווירית, ובכלל זה יהיו תפקידיה :

א. לפעול להגדלת התאימות של הרגולציה של ישראל בתחום ייעול התובלה האווירית (Facilitation) עם הוראות נספח 9 (Facilitation) לאמנת התעופה האזרחית הבינלאומית שנחתמה בשיקגו ביום כ"א בכסלו התש"ה (7 בדצמבר 1944) ושישראל צד לה (אמנת שיקגו) ;

ב. לפתח תכנית לאומית לייעול התובלה האווירית ולעקוב אחר יישום הוראותיה ;

ג. לשקול המלצות להגברת הייעול של התובלה האווירית ;

ד. להמליץ על פיתוח נהלים מיטביים בכל תחומי ייעול התובלה האווירית (כגון הגירה, מכס, מתן שירות לאנשים עם מוגבלות) ;

ה. לדון בהצעות לעדכון התקינה הבינלאומית בעניין ייעול התובלה האווירית ;

ו. ליידע את משרדי הממשלה, הרשויות הציבוריות, וציבור בעלי העניין הרלבנטיים, בהתפתחויות משמעותיות הנוגעות לייעול התובלה האווירית ; לקבל את התייחסותם לגבי עניינים הנוגעים לתכנית הלאומית לייעול התובלה האווירית, ולתת להם המלצות בכל הנוגע לכך ;

ז. לבחון ולהחליט, בהתאם לצורך, על הקמתן של ועדות ייעול לשדות תעופה בראשות רשות שדות התעופה בשדות רלבנטיים ולהנחות את פעילותן של ועדות אלו.

ח. לתאם עם הוועדה הלאומית לביטחון התובלה האווירית, ענייני ייעול הנוגעים לביטחון התעופה.

2. אלה משרדי הממשלה והרשויות הציבוריות שיהיו חברים בוועדה :

א. רשות התעופה האזרחית (יו"ר) ;

ב. משרד התחבורה והבטיחות בדרכים ;

ג. רשות שדות התעופה ;

ד. שירות הביטחון הכללי ;

ה. משטרת ישראל ;

ו. אגף המכס ברשות המסים ;

- ז. רשות האוכלוסין וההגירה;
 - ח. משרד הבריאות;
 - ט. משרד החקלאות ופיתוח הכפר;
 - י. נציבות שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות במשרד המשפטים;
 - יא. אגף תקציבים משרד האוצר.
3. הוועדה תקבע את סדרי עבודתה ודיוניה, והיא רשאית להזמין להשתתף בדיוניה, כולם או מקצתם:
- א. נציגי רשויות ציבוריות הנוגעות לדיוני הוועדה שאינן מנויות בסעיף 2;
 - ב. נציגי ציבור בעלי העניין ובכלל זה: נציגי חברות תעופה, ספקי שירותי קרקע בשדות תעופה, משלחי מטענים וארגונים העוסקים בקידום זכויותיהם של אנשים עם מוגבלות."

דברי הסבר

רקע כללי

באמנת שיקגו (אמנת התעופה האזרחית הבינ"ל שישראל צד לה) נקבע מנגנון לפיו ארגון התעופה האזרחית הבינ"ל (ICAO) קובע סטנדרטים בינ"ל שתכליתם הבטחת בטיחות, סדירות ויעילות התעופה האזרחית, כאשר התחייבות הבסיס של כל המדינות המתקשרות באמנה היא לאמץ סטנדרטים בינ"ל אלה לתקינה הלאומית שלהם ולנהוג לפיהם.

סעיף 22 לאמנת שיקגו שעניינו Facilitation of formalities קובע שעל כל מדינה חברה ב-ICAO לאמץ את כל האמצעים האפשריים, באמצעות מיסודה של רגולציה מיוחדת או באמצעות כלים אחרים, על מנת לייעל ולזרז את מעברם של כלי טיס בין מדינות חברות ולמנוע עיכובים לא חיוניים לכלי טיס, צוותי אוויר, נוסעים ומטען ובמיוחד בחקיקה הנוגעת לענייני הגירה, הסגר, מכס ואישורי מעבר של בני אדם וסחורות.

נספח 9 לאמנת שיקגו, עניינו הסדרים בנושא כניסה ומעבר של בני אדם וסחורות שהגיעו למדינות החברות בדרך האוויר והוא מהווה, בין היתר, את הבסיס המקצועי לאסדרה של הנושאים הנדרשים אסדרה בסעיף 22 לאמנה.

סטנדרט 8.19 בנספח 9 קובע שעל כל מדינה שהיא צד לאמנה להקים ועדה לאומית לייעול התובלה האווירית (וככל הנדרש) ועדה לייעול התובלה האווירית בשדה תעופה בינלאומי (נתון) לשם תיאום הפעילויות השונות הקשורות בייעול התובלה האווירית בין כלל הארגונים המדינתיים אשר אחראים או קשורים לאספקטים השונים של תעופה אזרחית בינ"ל, שדות תעופה ומפעילים אוויריים.

בענף התעופה האזרחית, כל נושא ייעול המעבר של בני אדם וסחורות, הינו אינטרס חשוב של ארבע קבוצות עיקריות: המדינות החברות, המפעילים האוויריים, שדות תעופה והצרכנים. אמנם לכל קבוצה יש את האינטרסים וסדר העדיפויות שלה, אך חלק מהאינטרסים חופפים. האינטרס הראשי של המדינות הינו להתאים באופן מלא את הדינים שלהם למחויבויות הבינ"ל. האינטרס החיוני של המפעילים האוויריים הינו בשיפור הפרודוקטיביות שלהם ע"י צמצום עיכובים ועלויות שנגזרות מנהלים שונים. שדות התעופה מעוניינים בייעול על מנת להפחית צפיפות בטרמינלים ומסופי המטען. והקבוצה הרביעית, הצרכנים (נוסעים ומשלחי מטענים), מעוניינת בשירות איכותי שיביא לכך שייגרמו מינימום עיכובים וקשיים במעבר שלהם ושל מטענם וסחורותיהם.

האתגר המרכזי של הוועדה הלאומית לייעול התובלה האווירית הינו להצליח לטפל ולתת מענה לכל האינטרסים הללו באופן מתואם בין כלל הגופים השונים.

לסעיף 1

לרישה - כאמור, סטנדרט 8.19 בנספח 9 קובע שעל כל מדינה שהיא צד לאמנה להקים ועדה לאומית לייעול התובלה האווירית.

תפקידי הוועדה הלאומית לייעול התובלה האווירית מפורטים במסמך המנחה למיסוד תכנית לאומית לייעול התובלה האווירית שהינו ICAO Doc 10042 - Model National Air Transport Facilitation Programme.

כך, בפרק החמישי למסמך 10042, בו מפורטים, בין היתר, תפקידי הוועדה, התפקיד הראשון המפורט הוא :

The responsibilities of the National FAL Committee are to:

1) Ensure coordination between relevant ministries, agencies and industry to remove unnecessary obstacles and delays and improve efficiency and service levels of civilian air transport services;

קידום ושיפור ייעול התובלה האווירית דורש לא רק את מעורבותם של גופים ממשלתיים מתחום התעופה האזרחית אלא גם את מעורבותם של גופים ממשלתיים נוספים אשר אמונים על תחומים שונים כגון: מכס, הגירה, בריאות הציבור וכו', ושהאינטרס העיקרי שלהם אינו קשור לעולם התעופה.

לכן, שיפור ייעול התובלה האווירית תלוי ביכולת המדינה להבטיח תיאום בין אינטרסים שונים של גופים שונים באמצעות שיתוף פעולה בין הגופים הללו.

מימושו של שיתוף פעולה כזה בין גופים רבים ושונים באמצעות הקמתו של פורום קבוע שיכלול את כלל הגופים הרלוונטיים (ומעת לעת יזמן לשיבותיו גופים נוספים לפי הצורך) סביר שיהיה יעיל יותר מאשר קיומו של מנגנון המבוסס על שיח נפרד בין הגופים השונים לבין עצמם ולכן נכון להקים ועדה לאומית ייעודית לעניין זה.

לפסקה (א) לפעול להגדלת התאימות של מדינת ישראל עם הוראות נספח 9 לאמנת שיקגו

כאמור לעיל, באמנת שיקגו נקבע מנגנון לפיו ארגון התעופה האזרחית הבינ"ל (ICAO) קובע סטנדרטים בינ"ל שתכליתם הבטחת בטיחות, סדירות ויעילות התעופה האזרחית, כאשר התחייבות הבסיס של כל המדינות החברות באמנה היא לאמץ סטנדרטים בינ"ל אלה לתקינה הלאומית שלהם ולנהוג לפיהם.

הוראות נספח 9 עוסקות במגוון רחב של תחומים הכוללים את הגופים החברים בוועדה. משכך, מוצע כי תפקידה הראשון של הוועדה יהיה לפעול להגדלת התאימות של הרגולציה של ישראל עם הוראות נספח 9 לאמנת שיקגו, בהתאם למחויבותה של מדינת ישראל כמדינה שהיא צד לאמנה.

במקרים בהם קיימים פערים בין הדין הקיים בישראל לבין הוראות נספח 9, השיח בוועדה יתרום לפעילות של הגופים האחראים על הוראות נספח 9 ליישום צעדים להשלמת הפערים. בנוסף, במקרים מסוימים, בהתאם למנגנון לדיווח על הבדלים הקיים באמנת שיקגו, מדינה חברה מחליטה במודע כי אין בכוונתה ליישם את הסטנדרט מסיבות שונות ומנומקות. משכך, השיח והדיון בוועדה יתרום לזיהוי סטנדרטים בהם נדרש לדווח על הבדלים כמחויב מתוקף היותה של מדינת ישראל מדינה שהיא צד לאמנת שיקגו.

לפסקה (ב) - פיתוח תכנית לאומית לייעול התובלה האווירית

התפקיד השני של הוועדה המפורט בפרק החמישי למסמך 10042 הינו :

2) Develop and implement the provisions of the NATFP in accordance with the provisions of Annex 9 Facilitation;

סטנדרט 8.17 בנספח 9 קובע את החובה של כל מדינה חברה ב-ICAO למסד תכנית לאומית לייעול התובלה האווירית שתתבסס על הוראות נספח 9.

סטנדרט 8.18 בנספח 9 קובע את החובה של כל מדינה חברה ב-ICAO להבטיח שמטרות התכנית הלאומית לייעול התובלה האווירית יהיו לאמץ את כל האמצעים האפשריים על-מנת לייעל את המעבר של כלי טיס, צוותי אוויר, נוסעים, מטען דואר וסחורות בדרך האוויר ולהסיר חסמים ועיכובים לא חיוניים.

אם כן, תכליתה של התכנית הלאומית לייעול התובלה האווירית הינה ליצור את מסגרת העבודה לשיפור ואופטימיזציה של תנועת כלי הטיס, צוותי האוויר, הנוסעים והסחורות ממדינה למדינה בדרך האוויר ולשפר את השירות לצרכן תוך שמירה על סטנדרטים ביטחוניים הולמים.

לפסקה (ג) - שקילת המלצות להגברת הייעול של התובלה האווירית

התפקיד השלישי של הוועדה המפורט בפרק החמישי למסמך 10042 הינו :

3) Consider recommendations to enhance facilitation of civil air transport made by relevant entities; Explanatory note. Recommendations to enhance facilitation of civil air transport may be made to the National FAL Committee by entities which need not be members of the Committee.

מתוקף תפקידה, הוועדה הלאומית תדון בהמלצות שונות לייעול תהליכים שונים הקשורים במעבר בני אדם וסחורות בדרך האוויר ותביאן בפני הגורמים המתאימים לביצוען. המלצות אלה יכול שיוגשו לוועדה הן ע"י הגופים השונים שחברים בוועדה והן ע"י בעלי העניין (המפעילים האוויריים, מפעילי שדות התעופה, משלחי המטענים ארגונים העוסקים בקידום זכויותיהם של אנשים עם מוגבלות וכו') או הציבור.

לפסקה (ד) - קידום נהלים מיטביים בכל תחומי ייעול התובלה האווירית (כגון הגירה, מכס, מתן שירות לאנשים עם מוגבלות)

התפקיד הרביעי של הוועדה המפורט בפרק החמישי למסמך 10042 הינו :

4) Encourage the development of best practices in all areas of facilitation of civil air

; transport (e.g. immigration, customs, handling of persons with disabilities

שירותי המכס / ביטחון / הגירה / בריאות / קרנטינה וכו' בשער הכניסה האווירית למדינות ניתנים בסמיכות ולעתים אף בתלות אחד בשני, ומשכך יש חשיבות רבה לסינכרון ואינטגרציה ביניהם במקומות בהם יש צורך, במטרה לייעל אותם.

מאחר שבועדה חברים כל הגורמים הרלבנטיים, אחד מתפקידי הוועדה הוא לקדם פיתוח נהלים ונוהגים מיטביים תוך לקיחה בחשבון של כלל השיקולים והאינטרסים והממשקים בין השירותים השונים. כמו כן, על הוועדה לוודא את תאימותם של נהלים ונוהגים אלה להוראות הקבועות בנספח 9.

לפסקה (ה) - דיון בהצעות לעדכון התקינה הבינלאומית בעניין ייעול התובלה האווירית:

התפקיד החמישי של הוועדה המפורט בפרק החמישי למסמך 10042 הינו:

5) Discuss proposed changes to regulations concerning facilitation of civil air transport (e.g. amendments to Annex 9);

מתוקף תפקידו, ICAO מעדכן מעת לעת את ההסדרים הקבועים בנספחים השונים לאמנת שיקגו, ובכלל זה נספח 9. במסגרת תהליך העדכון ICAO משתף את כלל המדינות החברות בהצעות השונות לעדכון ההסדרים הללו ומבקש את התייחסותן טרם תיקוף ההצעות ואימוצן ע"י מועצת ICAO – שלב בו הן הופכות לשימות עבור כלל המדינות החברות, בהתאם להוראות האמנה.

מתוקף תפקידה, הוועדה הלאומית לייעול התובלה האווירית, תתבקש להתייחס בשם מדינת ישראל להצעות אלה לעדכון התקינה הבינ"ל בעניינים השונים הקבועים בנספח 9. מאחר שהיא תכלול את נציגי כלל גורמי הממשלה הרלבנטיים – היא הפורום הנכון והמתאים לגבש את עמדת מדינת ישראל ביחס לתיקונים בתחום זה.

לפסקה (ו) - יידוע משרדי הממשלה והרשויות הציבוריות, וציבור בעלי העניין הרלבנטיים, בהתפתחויות משמעותיות הנוגעות לייעול התובלה האווירית; קבלת התייחסותם לגבי עניינים הנוגעים לתכנית הלאומית לייעול התובלה האווירית, ומתן המלצות בכל הנוגע לכך:

התפקיד השישי של הוועדה המפורט בפרק החמישי למסמך 10042 הינו:

6) Inform departments, competent agencies and other organizations concerned of significant relevant facilitation developments in the field of civil aviation (e.g. outcome of ICAO Facilitation Panel) and seek their consideration of, and make recommendations to them regarding issues related to the NATFP; and

בהתאם, מוצע לעגן תפקיד זה בפסקה (ה) לסעיף 1.

לפסקה (ז) - לבחון ולהחליט, בהתאם לצורך, על הקמתן של ועדות ייעול לשדות תעופה בראשות רשות שדות התעופה בשדות רלוונטיים ולהנחות את פעילותן של ועדות אלו

בנוסף לוועדה הלאומית המוקמת לפי הצעת החלטה זו סטנדרט 8.19 לנספח 9 קובע גם, כי יש להקים, במידת הצורך והרלוונטיות, ועדות "מקומיות" דהיינו ועדת ייעול לשדה תעופה בינלאומי קונקרטי מסוים - לייעול התובלה האווירית באותו שדה תעופה. לפי מסמכי ההנחייה של ICAO ועדות אלו אמורות להיות בראשות הנהלת שדה התעופה הרלוונטי.

יחסי הגומלין בין הוועדה הלאומית לבין הוועדה/הוועדות לשדות התעופה הם שהוועדה הלאומית עוסקת בענייני מדיניות ותיאום ברמה המדינתית בעוד שהוועדה לשדה תעופה קונקרטי עוסקת בתיאום מבצעי נקודתי בשדה התעופה הספציפי.

בהתאם, מוצע להסמיך את הוועדה הלאומית המוקמת בהצעה זו לבחון ולהחליט, בהתאם לצורך, על הקמתן של ועדות ייעול לשדות תעופה בראשות רשות שדות התעופה בשדות רלוונטיים ולהנחות את פעילותן של ועדות אלו.

לפסקה (ח) - תיאום עם הוועדה הלאומית לביטחון התובלה האווירית בענייני ייעול הנוגעים לביטחון התעופה

תפקיד נוסף של הוועדה המפורט בפרק החמישי למסמך 10042 הינו:

7) Coordinate with the NCASC on security related elements of facilitation matters

עניין חשוב אשר מוזכר במקומות רבים בנספח 9 הינו יחסי הגומלין שבין ייעול התובלה האווירית ובין ביטחון התובלה האווירית. זאת שכן הסדרי הביטחון בתעופה האזרחית מהווים מרכיב משמעותי וחיוני בהסדרי הכניסה והיציאה של בני אדם וסחורות למדינות החברות.

יצוין כי המלצה 8.20 בנספח 9 מציעה שהמדינות החברות ישאפו למסד תיאום קרוב, בהתאם לנסיבות, בין התכנית הלאומית לביטחון התובלה האווירית ובין התכנית הלאומית לייעול התובלה האווירית. ולשם כך, חברים מסוימים בוועדה הלאומית לייעול נכון שיהיו חברים בוועדה הלאומית לביטחון התובלה האווירית.

יחד עם זאת הוועדה לא תעסוק בנושאי אבטחת התעופה הישראלית בארץ ובחו"ל הנעשית בהתאם להחלטות ממשלה קודמות ועל פי החוק להסדרת הביטחון בגופים ציבוריים.

מוצע לעגן את תפקיד הוועדה כאמור בפסקה (ו) לסעיף 1.

לסעיף 2 –

להלן משרדי הממשלה ורשויות ציבוריות שהינם חברים קבועים בוועדה

- רשות התעופה האזרחית (רת"א) - שתהיה אחראית להובלת פיתוח ויישום התכנית הלאומית לייעול התובלה האווירית, וניהולה, וכן לניהולה השוטף של הוועדה הלאומית. מוצע כי רת"א תהווה הרשות הממונה מטעם ממשלת ישראל לקידום התכנית הלאומית לייעול התובלה האווירית בהתאם להוראות נספח 9 לאמנה. תפקידה של רת"א כרשות הממונה אינו גורע או מחליף מהסמכויות והאחריות הסטטוטוריות של הגופים השונים החברים בוועדה והיא מהווה גורם מתאם בין הגופים ונקודת הקשר ל-ICAO.

- משרד התחבורה והבטיחות בדרכים מטה המשרד אליו משתייכת רשות התעופה האזרחית והמשרד הכפוף לשר הממונה על ענייני התעופה האזרחית. כמו כן, באגף הביטחון של משרד התחבורה יושב מרכז מבצעים לאבטחת התעופה האחראי על היבטים ביטחוניים מסוימים בהליכי הכניסה של כלי טיס למדינת ישראל; הוראות בעניינים אלו כלולים בנספח 9.
-
- רשות שדות התעופה (רש"ת) שהוקמה לפי חוק רשות שדות התעופה, התשל"ז 1977 התאגיד הסטטוטורי המנהל ומפעיל את שדות התעופה המנויים בתוספת לחוק האמור; נספח 9 כולל הוראות רבות הנמצאות בתחום האחריות של מפעיל שדה התעופה.
- שירות הביטחון הכללי ומשטרת ישראל - גורמים אלה אחראים, בחלוקה ביניהם, על מתן הנחיות אבטחה לגורמים תעופתיים בתחומי מדינת ישראל בהתאם לחוק הסדרת הביטחון בגופים ציבוריים ובהתאם להחלטת הממשלה מס' 411 משנת 1975; הוראות בעניינים אלו כלולים בנספח 9.
- אגף המכס ברשות המסים – מהווה את הרשות המוסמכת בישראל האחראית על יבוא ויצוא טובים, לרבות אכיפת חוקיות יבוא ויצוא, גביית מסי יבוא, וכיוצ"ב; נספח 9 כולל הוראות רבות בתחומי אחריותה.
- רשות האוכלוסין וההגירה – מהווה את הרשות המוסמכת במדינת ישראל לנושאי הגירה, כניסה ויציאה ממדינת ישראל והנפקת מסמכי נסיעה; נספח 9 כולל הוראות רבות בתחומי אחריותה.
- משרד הבריאות - מהווה את הרשות המוסמכת בישראל לענייני בריאות הציבור; נספח 9 כולל הוראות בתחומי אחריות משרד זה.
- משרד החקלאות ופיתוח הכפר - מהווה את הרשות המוסמכת בישראל לענייני יבוא ויצוא של בעלי חיים, חלק ממוצרי המזון מן החי, ומזון לבעלי חיים, וכן לעניין יבוא ויצוא של צמחים, מוצרי צמחים, נגעים ואמצעי לוואי של צמחים; נספח 9 כולל הוראות בתחומי האחריות של משרד זה.
- נציבות שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלויות במשרד המשפטים - הנציבות אחראית לרגולציה הקשורה לנגישות לאנשים עם מוגבלויות. נספח 9 כולל הוראות בעניין ייעול התובלה האווירית של נוסעים עם מוגבלויות.

- אגף תקציבים במשרד האוצר אחראי על היבטי תקציב שונים כלל שיהיו כרוכים בהמלצות הועדה.

לסעיף 3 – מינוי נציגים נוספים

לסעיף א' - בנוסף לנציגים הקבועים האמורים לעיל, יתכן ותידרש, מעת לעת, נציגות של רשויות ציבוריות נוספות להם יש רלוונטיות להוראות נספח 9. כך, לדוגמא, קיימות הוראות בודדות בנספח 9 הנוגעות לענייני חיפוש והצלה במקרה של תאונה אווירית והנוגעות לחקירת תאונות אוויר הנמצאים באחריות רשות הספנות והנמלים והחוקר הראשי במשרד התחבורה, בהתאמה. משכך, מוצע כי הוועדה תהא רשאית להזמין להשתתף בדיוניה נציגי רשויות ציבוריות נוספות, בהתאם לנסיבות העניין.

לסעיף ב' - כאמור לעיל, בענף התעופה האזרחית, כל נושא ייעול המעבר של בני אדם וסחורות, הינו אינטרס חשוב של ארבע קבוצות עיקריות: המדינות החברות, המפעילים האוויריים, שדות תעופה והצרכנים. אמנם לכל קבוצה יש את האינטרסים וסדר העדיפויות שלה, אך חלק מהאינטרסים חופפים. האינטרס הראשי של המדינות הינו להתאים באופן מלא את הדינים שלהם למחויבויות הבינ"ל. האינטרס החיוני של המפעילים האוויריים הינו בשיפור הפרודוקטיביות שלהם ע"י צמצום עיכובים ועלויות שנגזרות מנהלים שונים. שדות התעופה מעוניינים ביעול על מנת להפחית צפיפות בטרמינלים ומסופי המטען. והקבוצה הרביעית, הצרכנים (נוסעים ומשלחי מטענים), מעוניינת בשירות איכותי שיביא לכך שייגרמו מינימום עיכובים וקשיים במעבר שלהם ושל מטענם וסחורותיהם.

האתגר המרכזי של הוועדה הלאומית ליעול התובלה האווירית הינו להצליח לטפל ולתת מענה לכל האינטרסים הללו באופן מתואם בין כלל הגופים השונים. לצורך הגברת התיאום כאמור, מוצע כי הוועדה תהיה רשאית להזמין לדיוניה נציגי ציבור בעלי העניין ובכלל זה: נציגי חברות תעופה, ספקי שירותי קרקע בשדות תעופה, משלחי מטענים, ארגונים העוסקים בקידום זכויותיהם של אנשים עם מוגבלות, וזאת בהתאם לנסיבות העניין.

נתונים כלכליים וההשפעה על משק המדינה

אין נתונים כלכליים רלוונטיים למוצע בהחלטה. להצעת ההחלטה אין השפעה על תקציב המדינה.

תקציב

להצעת ההחלטה אין עלות תקציבית

השפעת ההצעה על מצבת כח האדם

אין השפעה

עמדת שרים אחרים שההצעה נוגעת לתחום סמכותם

ראש הממשלה תומך

השר לביטחון פנים תומך

שר האוצר תומך

שר הפנים תומך

שר החקלאות ופיתוח הכפר - תומך

שר המשפטים - תומך

החלטות קודמות של הממשלה בנושא

אין החלטות

עמדת היועץ המשפטי של המשרד יוזם ההצעה

מצורפת בזאת חוות דעת משפטית של היועצת המשפטית של משרד התחבורה והבטיחות בדרכים.

סיווגים

סיווג ראשי : ביצועי

סיווג משני : תהליך

תחום פעולה עיקרי : תשתיות וסביבה

מוגש על ידי שר התחבורה והבטיחות
בדרכים

י"ב בחשון התש"פ
10 בנובמבר 2019



משרד התחבורה
והבטיחות בדרכים

לשכת היועצת המשפטית

חוות דעת משפטית הנלווית להצעת החלטה לממשלה

נושא הצעת ההחלטה

הקמת ועדה לאומית לייעול התובלה האווירית, בראשות רשות התעופה האזרחית במשרד התחבורה והבטיחות בדרכים, אשר תפעל להבטיח תיאום בין משרדי ממשלה ורשויות ציבוריות וכן ציבור בעלי עניין, כדי להמליץ לגופים הרלוונטיים על הפעולות הנדרשות להסרת חסמים, מניעת עיכובים, ושיפור רמות היעילות והשירות של שירותי התובלה האווירית.

תמצית ההצעה בהתייחס להיבטי המשפטיים:

סעיף 22 לאמנת שיקגו (אמנת התעופה האזרחית הבינלאומית שישראל צד לה), שעניינו *Facilitation of formalities*, קובע שעל כל מדינה חברה ב-ICAO לאמץ את כל האמצעים האפשריים, באמצעות מיסודה של רגולציה מיוחדת או באמצעות כלים אחרים, על מנת לייעל ולזרז את מעברם של כלי טיס בין מדינות חברות ולמנוע עיכובים לא חיוניים לכלי טיס, צוותי אוויר, נוסעים ומטען ובמיוחד בחקיקה הנוגעת לענייני הגירה, הסגר, מכס ואישורי מעבר של בני אדם וסחורות.

הבסיס המקצועי לאסדרה של נושאים אלה שבסעיף 22 האמור מוסדר, בין היתר, בנספח 9 לאמנת שיקגו, שעניינו הסדרים בנושא כניסה ומעבר של בני אדם וסחורות שהגיעו למדינות החברות בדרך האוויר.

סטנדרט 8.19 בנספח 9 קובע שעל כל מדינה שהיא צד לאמנה להקים ועדה לאומית לייעול התובלה האווירית (ובכל הנדרש – ועדה לייעול התובלה האווירית בשדה תעופה בינלאומי נתון) לשם תיאום הפעילויות השונות הקשורות בייעול התובלה האווירית בין כלל הארגונים המדינתיים אשר אחראים או קשורים לאספקטים השונים של תעופה אזרחית בינ"ל, שדות תעופה ומפעילים אוויריים.

בנוסף, סטנדרט 8.17 שבנספח קובע את החובה של כל מדינה כאמור למסד תכנית לאומית לייעול התובלה האווירית שתתבסס על הוראות נספח 9. זהו אחד מתפקידי הוועדה הלאומית המוקמת לפי סטנדרט 8.19.

בהתאם לכך מוצע בהחלטה זו להחליט על הקמת ועדה לאומית לייעול תובלה אווירית אשר בין תפקידיה יהיה לגבש את התוכנית הלאומית לייעול תובלה אווירית.

בוועדה יהיו חברים נציגי רת"א (יו"ר), משרד התחבורה, רש"ת, שב"כ, משטרה, אגף התקציבים במשרד האוצר, אגף המכס, רשות האוכלוסין וההגירה, משרד הבריאות, משרד החקלאות ונציבות שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלויות, ותפקידיה יהיו:

- לפעול להגדלת התאימות של הרגולציה של ישראל עם הוראות נספח 9;
- לפתח תכנית לאומית לייעול התובלה האווירית ולעקוב אחר יישום הוראותיה;
- לשקול המלצות להגברת הייעול של התובלה האווירית;
- להמליץ על פיתוח נהלים מיטביים בכל תחומי ייעול התובלה האווירית (כגון הגירה, מכס, מתן שירות לאנשים עם מוגבלויות);
- לדון בהצעות לעדכון התקינה הבינלאומית בעניין ייעול התובלה האווירית;

- ו. ליידע את משרדי הממשלה, הרשויות הציבוריות, וציבור בעלי העניין הרלבנטיים, בהתפתחויות משמעותיות הנוגעות לייעול התובלה האווירית; לקבל את התייחסותם לגבי עניינים הנוגעים לתכנית הלאומית לייעול התובלה האווירית, ולתת להם המלצות בכל הנוגע לכך;
- ז. לבחון ולהחליט, בהתאם לצורך, על הקמתן של ועדות ייעול לשדות תעופה בראשות רשות שדות התעופה בשדות רלבנטיים ולהנחות את פעילותן של ועדות אלו.
- ח. לתאם עם הוועדה הלאומית לביטחון התובלה האווירית, ענייני ייעול הנוגעים לביטחון התעופה.

בנוסף הועדה תהא רשאית להזמין להשתתף בדיוניה, כולם או מקצתם, נציגי רשויות ציבוריות הנוגעות לדיוני הוועדה וכן נציגי ציבור בעלי עניין ובכלל זה: נציגי חברות תעופה, ספקי שירותי קרקע בשדות תעופה, משלחי מטענים וארגונים העוסקים בקידום זכויותיהם של אנשים עם מוגבלות.

קשיים משפטיים, ככל שישנם, ודרכי פתרונם

בהתאם להנחיות היועץ המשפטי לממשלה לתקופת בחירות, הממשלה והשרים בממשלת מעבר וערב בחירות מחויבים לנהוג "באיפוק הראוי למעמד של ממשלה יוצאת" בהפעלת סמכויותיהם לגבי כל אותם עניינים שאין כורח ודחיפות לפעול בהם בתקופת המעבר, וכי מתחם הסבירות של פעילות גוף שלטוני בתקופת ממשלת מעבר נבחן בשים לב למאפייניה של הסמכות הקונקרטית המופעלת ובהתחשב באיזון הנדרש בין הצורך בעשייה לבין דרישת האיפוק כאמור.

בשנת 2014 נערך מבדק ארגון התעופה הבינלאומי-ICAO (ICAO Universal Security Audit Programme (USAP שנועד לקבוע את מידת התאימות של ישראל עם הוראות מסוימות בנספחים 9 (ייעול תובלה אווירית) ו-17 (ביטחון). מדינת ישראל עברה את המבדק בהצלחה אולם אחד הממצאים העיקריים בביקורת היה שאין היא עומדת בהוראות שני הסטנדרטים הנזכרים לעיל (8.19 ו-8.17). בהמשך לכך, משרד התחבורה פועל מזה תקופה ארוכה להקמת הוועדה כנדרש לפי סטנדרט 8.19, אל מול כלל המשרדים הנוגעים להחלטה.

בשנת 2020 מתוכננת ביקורת חוזרת בישראל, בה ייבחנו יישומי שני הסטנדרטים האמורים. הקמתה של ועדה לאומית ובהמשך לכך הכנתה של תכנית לאומית לייעול תובלה אווירית ואישורה כנדרש לפיהם, הינם הליכים שאורכים זמן ממושך. לאור הצורך בהשלמת הליכים אלו עד למועד הביקורת הקרב נדרש לאשר הקמתה של ועדה לאומית לייעול תובלה אווירית אשר בין תפקידיה יהיה לגבש את התוכנית הלאומית לייעול תובלה אווירית.

בהתאמה, ההחלטה המודעת עומדת במתחם הסבירות הנדרש לקבלת החלטה בתקופת ממשלת מעבר לפי הנחיית היועץ המשפטי לממשלה, זאת בהתחשב בצורך להקמת הוועדה לשם ייעול התובלה האווירית ובהתאם למחויבות המדינה כחלק מהיותה חברה בארגון התעופה הבינלאומי ועל מנת להיערך במועד לביקורת המתוכננת בשנת 2020 של ארגון התעופה הבינלאומי.

בנוסף, כאמור לעיל, העשייה הממשלתית בעניין החלה עוד לפני למעלה משנתיים, זמן רב קודם להכרזה על תקופת בחירות, ומגמת ההצעה ליצור רציפות סדורה ורצופה לעשייה שרק תיטיב, מבלי להעלות כל חשש שההצעה תראה כמונעת משיקולים שאינם מקצועיים.

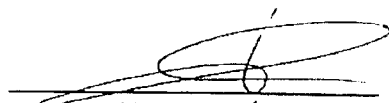
בעריכת האיזון העדין בין חובת העשייה לבין הריסון והאיפוק הנדרשים עולה שנדרש לקדם את החלטת הממשלה כמבוקש גם בתקופת הבחירות וממשלת המעבר.

עמדת היועצים המשפטיים של משרדים אחרים שהצעת החלטה נוגעת להם

הצעת החלטה זו הינה בתיאום עם הלשכות המשפטיות של משרד רה"מ, משרד ביטחון פנים, רשות המיסים במשרד האוצר, משרד הפנים, משרד החקלאות, משרד הבריאות ומשרד משפטים.

עמדת היועצת המשפטית של המשרד שהשר העומד בראשו מגיש את ההצעה

ההצעה הינה על דעת היועצת המשפטית של משרד התחבורה והבטיחות בדרכים.



מלי סיטון, עו"ד
היועצת המשפטית
משרד התחבורה והבטיחות בדרכים