

חוק העורף: קווים לדמותו העתידית

מאיר אלרן

מבוא

תקופה ארוכה, ארוכה מדי, מתבשל לאיטו חוק העורף למדינת ישראל. חוק זה, שכבר לפני כשלוש שנים הציגו סגן שר הביטחון, המופקד על ההתכוננות להגנת החזית האזרחית, כאחד היעדים המובילים של חזונו,¹ מתקשה לצאת לדרך.² ניסוח החוק נתקל בקשיים בדיון בין גורמים שונים המתמודדים ביניהם על אופיו ועל הדגשיו. התהליך הארוך והפתלתול משקף את המבוכה ואת הדילמות הניצבות לפני מקבלי ההחלטות בישראל בנוגע לסוגיות המרכזיות שמהן נבנה המענה הכולל לאיום החיצוני המתעצם על העורף. השרפה האחרונה בכרמל (2-4 בדצמבר 2010) שיקפה שוב ובאופן טראגי את המגבלות של היערכות ישראל למקרי חירום קיצוניים.

מטרת מאמר זה לברר את נחיצותו של חוק העורף, לנתח את הרכיבים המרכזיים האמורים להיכלל בו, לשרטט קווים ל"חוט השדרה" שלו ולהציע את המסרים העיקריים שצריכים להיות בו לממשלת ישראל ולגופים האחרים המופקדים על הגנת החזית האזרחית בכול הקשור למחויבויותיהם כלפי האוכלוסייה האזרחית. הכוונה גם שמאמר זה ישמש בסיס לדיון הציבורי בנושא, ויאפשר זירוז ההליכים לחקיקתו המהירה של החוק וליישומו.

מדוע צריך חוק לעורף?

62 שנים לא היה למדינת ישראל חוק מיוחד המאגד את שלל ההיבטים של סוגיית החזית האזרחית, וזה אף-על-פי שכבר במלחמת העצמאות נחשף העורף לתקיפות ישירות והאוכלוסייה האזרחית ספגה אבדות לא מעטות ונזקים כבדים.³ ואכן זמן קצר לאחר הקמת המדינה נחקק חוק ההתגוננות האזרחית (הג"א) – 1951,⁴ שעיקרו פירוט האמצעים הנקוטם לשם התגוננות מפני התקפה על האוכלוסייה

מאיר אלרן, חוקר בכיר במכון למחקרי ביטחון לאומי

האזרחית, או לשם צמצום נזקיה. לאחר הקמת פיקוד העורף, בעקבות לקחי מלחמת המפרץ הראשונה, החליף הפיקוד את הג"א. ואולם רק בהדרגה, ובייחוד לאחר מלחמת לבנון השנייה, שבה נחשפה החזית האזרחית בכל חולשתה,⁵ התברר שהאיומים על החזית האזרחית מחייבים הסדרה מהותית מסוג אחר, שתיתן להם מענה עדכני והולם, שיתבסס גם על חקיקה. בדוח המקיף שלו לאחר מלחמת לבנון השנייה קבע מבקר המדינה: "הדין הקיים... מפזר את הטיפול בעורף בין כמה גורמים ואינו מקנה כלים שלמים ומתואמים לטיפול בו בעתות חירום. ריבוי הגופים הפועלים בנושא העורף ואי הבהירות הנורמטיבית (לרבות שוני משמעותי בהגדרות במונחים הנכללים בחוקים, בתקנות, בנהלים ובפקודות) מביאים לטשטוש האחריות והסמכויות ולהיעדר שפה משותפת בנוגע להכנתו של העורף לעתות חירום ולטיפול בו במצבי חירום".

בעיה קשה זו נפתרה לכאורה כשהוקמה בשנת 2007 רשות החירום הלאומית (רח"ל), שלפי החלטת הממשלה הוצבה (למשך חמש שנים) במשרד הביטחון.⁶ רח"ל נועדה "לשמש גוף מטה מתאם לידו של שר הביטחון ולסייע בידו לממש את אחריות העל לטיפול בעורף בכל מצבי החירום".⁷ ואולם עד מהרה התברר שיישום החלטת הממשלה אינה פשוטה כלל. היא לא פתרה את הבעיה הראשית של אחריות כוללת, שהמבקר נדרש לה, וכפי שמחייבת המציאות הסבוכה. הפרקטיקה אכן הציבה את סגן שר הביטחון, ששר הביטחון אצל לו מסמכותו לבטא את "אחריות העל", בעמדה מובילה כלפי החזית האזרחית וגורמי הטיפול השונים. ואולם מסיבות שונות לא השכילה רח"ל, המשמשת "גוף מטה מתאם" לידו, ליטול על עצמה את מעמד המוביל, שיסיר את "הטשטוש" הממשיך להתקיים במערכת בנוגע לסמכות ולאחריות כלפי גופי הטיפול, ובעיקר אלה הצבאיים. יודגש כי מצב זה יוצר לא רק אי-הבנות בין הגופים, אלא גם מחלוקות ועימותים ביניהם, ובעיקר בין רח"ל לפיקוד העורף, הממשיך – מטבע עוצמת משאביו ויוקרתו, הנשאבת מהיותו גוף צה"לי – להיות הגורם הבולט בשטח והמכתיב הלכה למעשה את כיווני ההתפתחות של ההתכוננות בחזית האזרחית.

מצב לא רצוי זה מחמיר כמובן לנוכח האיום המתעצם על החזית האזרחית של ישראל. קצרה היריעה כאן לתאר את כובד משקלו של האיום, שהתפתח מאז 2006. די אם אזכיר את הערכתו של ראש אמ"ן הקודם, האלוף עמוס

מסיבות שונות לא השכילה רח"ל ליטול על עצמה את מעמד המוביל, שיסיר את "הטשטוש" הממשיך להתקיים במערכת בנוגע לסמכותה ולאחריותה כלפי גופי הטיפול, ובעיקר אלה הצבאיים

ידלין, לפיה "בסיבוב הלחימה הבא נתמודד עם כמה גזרות לחימה. העימות יהיה קשה יותר ועם הרבה נפגעים".⁸ המסקנה הנגזרת מכך היא, שיכולת האויב – חמאס, חזבאללה, סוריה ואיראן – לפגוע בכול שטחה של מדינת

ישראל, בריכוזים האזרחיים ובתשתיות הלאומיות החיוניות שלה, הולכות ומשתפרות הן בכמות, הן בטווח והן בדיוק הפגיעה. השאלה הפתוחה היא: באיזו מידה משתפרת ביתר שאת גם יכולת ההגנה – האקטיבית והפסיבית – של ישראל כדי לצמצם את הפער. בינתיים הרושם הוא, שבכול הקשור להתכוננות ולמערכות ההגנה האזרחית לא נעשה די, והפער הולך וגדל.⁹ ככל שגדל האיום וככל שנחשפים הפערים והמכשולים בפני היערכות ראווה, כך גדל הצורך בחקיקת חוק העורף. חקיקה זו אמורה להעניק בסיס נורמטיבי וכיוונים ראויים להתכוננות ההכרחית, ולכונן דפוסים ממוסדים של התארגנות ומחויבות בכל הקשור להיערכות החזית האזרחית.

ניתן לעשות הרבה כדי לצמצם את הפער ולשפר את ההתכוננות. המכשול לקדם נושאים אלה הוא בדרך כלל תפיסתי ותקציבי. ואולם בכול הקשור לקידום חוק העורף, שיאפשר הסדרה מערכתית נכונה של החזית האזרחית, המכשול הוא כנראה בעיקרו ביורוקרטי ונובע מריב סמכויות ומתחרות על הבכירות בעיקר בין הגופים בתוך מערכת הביטחון. כך הסיבה המחייבת הסדרה היא גם זו המעכבת את קידומה.

הבעיה הראשית שחוק העורף החדש אמור לעסוק בה היא שאלת האחריות להתכוננות החזית האזרחית לקראת עימות, וניהולה של החזית האזרחית בעת עימות. סוגיה מרכזית זו אינה מעוגנת בחוק ויוצרת אי־בהירות הנובעת מהחלטות הממשלה, מהוראות הפיקוד העליון של צה"ל ומשלל תקנות אחרות שהוצאו במהלך השנים, כל פעם בהקשר אחר. כיום תלויות ועומדות כמה סוגיות ממשיות המחייבות התערבות חקיקתית ברורה:¹⁰

- מי הגורם המוסמך הממונה על ניהול החזית האזרחית בשגרה ובחירום? החלטת הממשלה משנת 2007 לראות בשר הביטחון את הגורם האחראי¹¹ אינה מעוגנת בחוק, אינה מקובלת על דעת גורמים רבים העוסקים במלאכה, ומשמעותה אינה מובהרת וישימה באופן מוסכם במציאות הנוכחית. ההחלטה הנזכרת גם מבהירה במפגיע כי "משרדי הממשלה הייעודיים יוסיפו לשאת באחריות לנושאים שבתחום סמכותם גם במצב חירום".
- העברת מידע מגורם לגורם – זו סוגיה חוקתית מובהקת המחייבת פתרון השאלה, למי יש הסמכות לדרוש ולקבל מידע המצוי בידי גופים רשמיים, ציבוריים ופרטיים, לצורך ההתארגנות לחירום וניהול המערכה בחירום.
- סוגיית הקצאת המשאבים למימוש צורכי החזית האזרחית – כעת אין בנמצא מנגנון שיסדיר את סדרי ההקצאה, יחייב תהליכים של תכנון, תעדוף ותקצוב במשרדי הממשלה השונים וביניהם. גם משרד הביטחון עתיר המשאבים אינו שש להקצות מתקציביו לתגבור החזית האזרחית (למשל בתחום ההצטיידות של מערכת "כיפת ברזל", או חלוקת ערכות המגן לתושבים), קל וחומר

המשרדים האחרים והרשויות המקומיות, דלי המשאבים ביחס. במיוחד חסרה ונדרשת שיטה מחייבת שתאפשר למי שייקבע כמופקד על העורף להוביל ולממש תוכנית כלל-ארצית מתוקצבת.

- סוגיית "העברת המקל" – כיום משטרת ישראל היא המופקדת על ביטחון הפנים כבררת המחדל, ובכלל זה בחירום, אלא אם כן תחליט ממשלת ישראל להעביר את האחריות לצה"ל.¹² תהליך ההעברה אינו מוסדר די הצורך ולא ברור כיצד ובאילו נסיבות תתבצע העברה זו.¹³
- האחריות על אבטחת המתקנים והמערכות הרגישים במדינה¹⁴ – הנושא אינו מוסדר כיום, ואבטחת מאות מתקנים המוגדרים רגישים נחלקת בין גופים רבים, בלא שום גורם רשמי המתאם ביניהם וממונה עליהם. לאחרונה תבע המשרד לביטחון פנים לקבל אחריות על תחום זה, הן בשגרה והן בחירום.¹⁵ סוגיה זו רגישה במיוחד לנוכח הבעלויות השונות על המפעלים שהפעלתם התקינה בחירום חיונית לציבור האזרחי ולצה"ל כאחד. בהקשר זה יוזכר האיום הגובר על מערכות התקשורת הממוחשבות, המחייב היערכות מיוחדת.
- מעמדן של הרשויות המקומיות מחייב אף הוא הבהרה והסדרה חוקית.¹⁶ מצד אחד מרבית הקברניטים העוסקים בתחום ברמה הלאומית מרבים להזכיר את הרשויות המקומיות כ"לבנת היסוד" בחזית האזרחית;¹⁷ ומצד אחר, מעמדו של ראש הרשות המקומית כממונה על הכנת המערכת שבהנהגתו ועל ניהולה בחירום אינו מוסדר בחוק ואף אינו מתוקצב כראוי, בעיקר ברשויות המקומיות החלשות.

לכאורה אפשר היה להותיר את המצב החוקתי הנוכחי על כנו. אבל מרבית העוסקים במלאכה מסכימים בדבר הצורך לחוקק את חוק העורף, שיסדיר מערכתית ונורמטיבית גם את חובותיה של הממשלה ושל הגורמים הממלכתיים האזרחיים והצבאיים השונים וגם את המתכונת הארגונית שבה יתממשו חובות אלה למען הגנת החזית האזרחית מפני האיומים המתפתחים. הבעיה עתה היא כיצד להפוך הסכמה עקרונית ורחבה זו למנוף לחקיקה מוסכמת ויעילה.

מה צריך חוק העורף להכיל?

טיוטות ראשונות לחוק העורף כבר נמצאות בשלבים שונים של הכנה במשרד הביטחון. עצם הדבר שעיקר היוזמה והעשייה באים מכיוון זה משפיעים מטבע הדברים על מהות החוק המוצע ברוח תפיסת המשרד, בעיקר בנושא המרכזי של האחריות הכוללת להיערכות העורף.

מאמר זה לא יעסוק בניתוח פרטני של הטיוטות הקיימות לחוק העורף, אלא ייעשה כאן ניסיון להתמודד עם שישה אתגרים עיקריים לעיצוב החזית האזרחית ולהציע להם כיווני מענה ריאליים, שמין הראוי שיעמדו ביסוד חוק העורף.

תכולת חוק העורף: שאלה ראשונית היא, באיזו מידה אמור חוק העורף לעסוק בכלל המתבקש מהיערכות לאסונות המוניים וניהולם, אם אסונות טבע, למשל רעידת אדמה,¹⁸ ואם אסונות הנובעים מהתפרצות חומרים מסוכנים,¹⁹ ואם אירועי מלחמה וטרור. נכון שבכל המקרים הללו היעד העיקרי הוא מניעתם, צמצום נזקיהם ובעיקר הגנה על האזרחים ועל התשתיות הלאומיות מפניהם, ולכן, לכאורה, חלק גדול מהמתחייב מאלה מבוסס על מכנה משותף רחב. טענה חשובה נוספת היא, שבכל מקרה של אסון המוני נרחב ומתמשך ייקרא הצבא, עתיר המשאבים, להיות הגורם העיקרי שיעסוק בהצלה, פינוי, וצמצום נזקי המשך. כך גם קורה במקרים רבים בעולם הרחב. עם זאת, המציאות הישראלית הייחודית, שבה ניצבת החזית האזרחית בפני סיכוני מלחמה וטרור ייחודיים וגבוהים, מצדיקה טיפול חוקי ממוקד ונפרד במענה המערכתי הנדרש לאיום הביטחוני. זה מחייב פתרונות הן מהבחינה הארגונית, הן מבחינת האמצעים הנדרשים והן מבחינת הגדרת מחויבויות המדינה לאזרחיה. המענה לאסונות המוניים אחרים צריך להיות נפרד, חוקי או אחר.

האחריות הכוללת ברמה הלאומית: בטיטת החוק שמציע משרד הביטחון מוטלת אחריות העל בנוגע לענייני העורף על שר הביטחון, וזה בהמשך למצב הנוכחי, המבוסס על החלטת הממשלה משנת 2007 שהוגבל אז ונקבע לחמש שנים. אין ספק שיש היגיון מסוים בהטלת האחריות על משרד הביטחון, הגדול ועתיר

המשאבים בין משרדי הממשלה והשולט, אמנם בצורה לא מוחלטת, על פיקוד העורף, שהוא הגורם המרכזי והגדול בהתארגנות החזית האזרחית ובהפעלתה בשעת חירום. עם זאת, מין הראוי לבחון פתרון מערכתי זה בקפידה רבה. בשנים שחלפו מאז הטלת האחריות על שר הביטחון – שהואצלה כאמור לסגן שר הביטחון והותירה את השר עצמו מחוץ למעגל העשייה בתחום חיוני זה – התגלו פערים חשובים בין הרצוי למצוי. התברר שהמשרד אינו מצליח ליצור לעצמו בכירות אמיתית כלפי משרדי הממשלה בכל תחומי החזית האזרחית, אינו משכיל לכונן הרמוניה ושיתוף פעולה אפילו בין הגורמים הכפופים לו – פיקוד העורף ור"ל, השרויים בוויכוח חריף ביניהם

מאז הטלת האחריות על שר הביטחון – שהואצלה כאמור לסגן שר הביטחון והותירה את השר עצמו מחוץ למעגל העשייה – התברר שהמשרד אינו מצליח ליצור לעצמו בכירות אמיתית כלפי משרדי הממשלה בכל תחומי החזית האזרחית

על סמכויות ואחריות, ובלי הצלחה של המשרד לפסוק ביניהם, ומעל הכול אינו מעניק לחזית האזרחית את הקדימות הראויה לה בנסיבות האיום המתפתח. דומה שמשרד הביטחון, באופן מסורתי ומתמשך ואולי מטבע העניין, מעניק עדיפות

ברורה לצרכיו ולתפיסותיו של צה"ל לפי תפיסת המטה הכללי, ואינו משכיל לייצג נאמנה את האינטרסים של פיקוד העורף בפרט ושל החזית האזרחית בכלל. לפיכך יש מקום להציע תפיסה אחרת ומעודכנת,²⁰ המציבה את נושא החזית האזרחית במקום הבכיר הראוי לו במשרד ראש הממשלה, באחריות כוללת של ראש הממשלה שיאציל מסמכויותיו לשר מיועד לנושא העורף. שר זה יפעל במשרד ראש הממשלה ויזכה על-פי חוק למעמד מיוחד ומוביל כלפי משרדי הממשלה האחרים.²¹ יודגש כי מהותה של האחריות ברמה הלאומית, כפי שראויה להופיע בבהירות בחוק העורף, צריכה להתמקד בעניינים האלה: (1) התכנון; (2) קביעת תקנים להתגוננות החזית האזרחית; (3) תיאום הפעולה ברמה הממלכתית; (4) תקצוב מסומן לנושאי העורף; (5) פיקוח עליון על עבודת הגופים הממלכתיים. רשות החירום הלאומית (ראו להלן) אמורה להיות הגוף הממלכתי הראשי שיהיה מופקד על ניהול תחומים אלה הלכה למעשה, בעיקר בימי שגרה. בעת חירום תבוא האחריות של הדרג הלאומי לידי ביטוי בקביעת מדיניות לאומית, למשל בנושא ההסברה ופינוי תושבים, בהקצאת משאבים לאומיים בזמן אמת על-פי סדרי עדיפויות ובתיאום בין המערכות הממלכתיות.

רשות החירום הלאומית: ברור שרח"ל צריכה להיות חלק מחוק העורף ונתונה לאחריותו הישירה של השר הממונה על נושא העורף, על-פי הצעתי – השר במשרד ראש הממשלה. אבל בכך לא די. כדי שתוכל לבטא את בכירותה ואת הנושאים שיהיה עליה לקדם, צריך שרח"ל במתכונתה העתידית תהיה מרובת סמכויות ובעלת יכולות ארגוניות לממשן הלכה למעשה כלפי משרדי הממשלה האחרים, הרשויות המקומיות ושאר הגופים העוסקים בעורף. נוסף על היות הרשות גוף המטה של השר הממונה, עליה לשמש למעשה הגורם הפקידותי הבכיר, המנחה את כול הגורמים האחרים של העורף בשגרה ובחירום, מתאם ביניהם ומפקח עליהם, וזה מטעמה של ממשלת ישראל. מן הראוי שמעמדה החוקי של רח"ל לא יותיר מקום לספקות בדבר מעמדה הבכיר ומחויבותה לממש מעמד זה כלפי הגופים האחרים, שיהיו חייבים על-פי החוק החדש לאפשר לה לממש את אחריותה ואת סמכויותיה. נוסח מעורפל יטשטש ויסכל את תמצית קיומה של הרשות וישאיר את המבוכה ומבולקה הקיימים.

מן הראוי שמעמדה החוקי של רח"ל לא יותיר מקום לספקות בדבר מעמדה הבכיר ומחויבותה לממש מעמד זה כלפי הגופים האחרים

פיקוד העורף: זהו הגוף המקצועי הגדול ובעל הנוכחות הגבוהה ביותר בשטח בכל הנוגע להתכוננות ולטיפול באירועי חירום בישראל. מעמדו החוקי של פקע"ר מוסדר בחוק ההתגוננות האזרחית 1951 על שלל תיקוניו. עקב אי-הבהירות הקיימת עתה לגבי סמכויותיו של פיקוד העורף כלפי הגורמים הממלכתיים האחרים

הפועלים בתחום זה, ובייחוד רח"ל ומשטרת ישראל, הכרחי להגדיר במדויק בחוק העורף את מקומו, מעמדו, סמכויותיו ואחריותו של פקע"ר בזיקה לאלה. העיקרון המנחה בעניין זה צריך להיות, שהפיקוד כגוף צה"לי, ולמרות בולטותו המובהקת, הוא בעיקרו ספק שירותים בתחומי התמחותו ופועל על-פי הנחיותיו של הדרג המדיני / הנבחר, אם ברמה הלאומית (השר שייקבע לממונה על הטיפול בעורף) ואם ברמה המקומית (ראש הרשות המקומית). כל זה ללא נגיעה בהיותו של הפיקוד גוף צה"לי לכל דבר, שבניין הכוח שלו והפעלתו המקצועית מתבצעים על-פי חוקי הצבא ונהליו.

האחריות ברמה המקומית: אם בעת שגרה יש תפקיד מוביל לרמה הלאומית, הרי בשעת חירום צריך לעבור מרכז הכובד לרשות המקומית.²² גם במדינת ישראל הקטנה, כל אירוע חירום מחייב טיפול ממוקד בכמה מעגלים סביב זירת המפגע, על-פי חומרת העניין והשפעתו על התושבים והתשתיות המקומיות. אין תחליף במקרים אלה להובלה חד-משמעית של ראש הרשות המקומית וצוותי החירום שלו, הבנויים על בסיס המנגנון העירוני הקיים והמאומן, והאמורים להסתייע בכל גופי החירום הפרוסים בשטח: יחידות פיקוד העורף,²³ משטרת ישראל, מד"א, כיבוי אש ועוד. ברור שכדי שכל המערכת המקומית תהיה מוכנה לשעת חירום בדרך המיטבית, עליה להכין את עצמה מבעוד מועד, בהנהגת ראש הרשות המקומית. התקדמות ניכרת כבר חלה בתחום זה בחלק גדול מהרשויות המקומיות, אך נשאר עוד הרבה לעשות. בחוק החדש צריכה להיות מוטלת על הממשלה ועל רח"ל החובה לעקוב אחר ההתקדמות במצב ההתכוננות של הרשויות המקומיות ולהשקיע תקציבים ומשאבים אחרים הנדרשים לקיים מצב נאות של מוכנות. החוק החדש צריך לבטא תפיסה זו ולחייב את הרשות המקומית להתארגן בהתאם,²⁴ ולוודא שלגורמים האמורים לסייע לה בשגרה ובחירום יש הכלים הראויים והמוכנים לצורך כך.

תקצוב: במצב הנוכחי אין תקציב מרכזי לצורכי החזית האזרחית, וכל אחד מהגופים הממשלתיים מקצה בנפרד ובלי תיאום חלק מתקציבו לענייני העורף המצויים בחלקתו. התוצאה היא, שלשר הממונה על העורף (עתה שר הביטחון, שבשליטתו תקציב רח"ל ומל"ח [משק לשעת חירום], ובעקיפין גם תקציב פקע"ר), אין שליטה והשפעה על תקציביהם, ולכן גם לא על פעולותיהם של הגורמים האחרים שהוא אמור לתאם ביניהם בשלב

צריך שבחוק החדש תובטח השפעתו הישירה של השר הממונה – כמוצע כאן, השר לענייני החזית האזרחית במשרד ראש הממשלה – על כלל תקציבי העורף ועל חלוקתם המאוזנת

ההתכוננות ובעת חירום. אם יש משמעות להטלת אחריות מקיפה על גורם זה או אחר לטיפול מערכת בחזית האזרחית, אזי מצב זה מן הראוי שישתנה. לכן צריך שבחוק החדש תובטח השפעתו הישירה של השר הממונה – כמוצע כאן, השר

לענייני החזית האזרחית במשרד ראש הממשלה – על כלל תקציבי העורף ועל חלוקתם המאוזנת וקביעת סדרי העדיפויות ביניהם. אמנם מתכונת כזאת אינה מקובלת עתה על דעתה של המערכת הממשלתית, ותהיות והשגות ודאי יועלו בעיקר ממשרדי הממשלה האחרים הפועלים בתחום החירום. עם זאת, יהיה אפשר למצוא מוצא לסוגיה זו.²⁵ ובכל מקרה, זו תהיה המשמעות הישירה והעיקרית של הובלת נושא החזית האזרחית: היכולת של גורם מרכזי אחד, באישור ממשלת ישראל וכנסת ישראל, לעצב תקציב כולל לעורף, שייתן מענה מתאים, במגבלות התקציב הכולל, לאיומים.

סיכום

הוויכוחים, שלא לומר העימותים הביורוקרטיים, בסוגיית האחריות לחזית האזרחית מאיימים על עצם חקיקת חוק העורף. במערכת הביטחון מתקשים להגיע להסכמה על הנוסחה הראויה, בעיקר בנושא מעמדו של משרד הביטחון מול רח"ל ופיקוד העורף. יש חברים בוועדת החוץ והביטחון של הכנסת הסבורים שבתנאים הנוכחיים יש מקום לחקיקה פרטית, שלא מטעמה של הממשלה. יש לקוות שהוויכוחים לא יגרמו לחקיקה מדוללת, שתמשיך ותנציח את הטשטוש הקיים בסוגיית האחריות לניהול החזית האזרחית. בין חוק המנוסח בערפול ומשאיר שאלות מפתח פתוחות לבין דחיית החקיקה עד שתבשיל ההכרה בצורך האמיתי במבנה מערכתי מובהק ומוצק, יש להעדיף את האפשרות השנייה. אם החוק לא יקבע נורמות חדשות ומשופרות להכנת החזית האזרחית ולניהולה בשעת חירום, מוטב לו שלא יחקק כלל.

לא די בכך שחוק העורף ינוסח בבחירות כדי לייצר בכך מציאות נורמטיבית ומערכתית חדשה, אלא צריך שיהיו לו שיניים שיאפשרו את אכיפתו על הנוגעים בדבר. ראוי לו אפוא לחוק לקבוע מנגנונים והליכים שיחייבו את כל הגורמים לפעול לפיו, למשל קביעת פורום ממשלתי בכיר ביותר, שבו ידווח במועדים קבועים על מצב ההכנות בעורף, ויתקבלו בו החלטות שינחו את השר הממונה לעשות את הנדרש לשיפורן.

בכול מקרה, בין שיחוקק חוק העורף החדש ובין שלא, התנאי לשיפור מצב החזית האזרחית הוא התפתחות התודעה הלאומית, בדרג מקבלי ההחלטות ובציבור הרחב, בנוגע לחשיבות העליונה של נושא זה בסדר היום הביטחוני. אין די בהצגה תקופתית של האיום המתפתח. הגורמים הממונים חייבים לוודא, שהולך ונסגר במהירות הפער בין האיומים על העורף לבין המענה להם – לפני העימות הבא.

הערות

- 1 מתן וילנאי, "חזון מיקסום מוכנות העורף – דגשים לעשייה ארוכת טווח", בתוך מאיר אלרן (עורך), **מוכנות החזית האזרחית בישראל למלחמה – סיכום כנס**, מזכר 99, המכון למחקרי ביטחון לאומי, תל-אביב, יוני 2009, עמ' 9–14.
- 2 בכנס על מוכנות החזית האזרחית שהתקיים ביולי 2010 במכון למחקרי ביטחון לאומי עסק ח"כ זאב בויס, יו"ר ועדת המשנה של ועדת החוץ והביטחון לענייני העורף, בסוגיה זו והביע ספקות ביכולת לקדם את החקיקה בנידון. ח"כ זאב בילסקי, המשנה ליושב ראש ועדת המשנה לענייני העורף, אמר: איבדנו את התקווה לקדם את חוק העורף כחוק ממשלתי והדרך היחידה לקדם את הנושא היא באמצעות חוק פרטי". ראו: יהונתן ליס, "בשל מחסור תקציבי: רק ל-60% מהאוכלוסיה יהיו ערכות מגן", **הארץ**, 28 באוקטובר 2010. <http://www.haaretz.co.il/hasite/spages/1195833.html>
- 3 ראו למשל: משה נאור, **בחזית העורף: תל אביב והתגייסות היישוב במלחמת העצמאות**, ירושלים 2009; מרדכי בר-און, מאיר חזן (עורכים), **החברה האזרחית במלחמת העצמאות: קובץ מחקרים**, רמת אפעל 2010.
- 4 ראו באתר פיקוד העורף http://www.oref.org.il/sip_storage/FILES/0/690.doc#_Toc150834608. מאז שנחקק עבר החוק מספר רב של תיקונים, שעדכנו רכיבים שונים שבו, אך לא שינו את מהותו המקורית. לאחרונה אושר בקריאה ראשונה עדכון נוסף של חוק הג"א. ראו: הצעת חוק, הממשלה, הצעת חוק ההתגוננות האזרחית (תיקון מס' 16) התש"ע-2010.
- 5 דוח מבקר המדינה, **היערכות העורף ותפקודו במלחמת לבנון השנייה**, ירושלים 2007.
- 6 החלטת ממשלה מס' 1577 מיום 15 באפריל 2007.
- 7 החלטת ממשלה ב/43, 19 בדצמבר 2009. <http://www.rahel.mod.gov.il/AboutUs/Documents/Decision%20B43.pdf>
- 8 שירות "הארץ" ויהונתן ליס, "ראש אמ"ן, עמוס ידלין: העימות הבא יהיה קשה ורב נפגעים", **הארץ**, 2 בנובמבר 2010. <http://www.haaretz.co.il/hasite/spages/1196499.html>
- 9 על-פי **ישראל היום**, 9 בנובמבר 2010, חילק פיקוד העורף לרשויות המקומיות תרחישים מעודכנים לעת חירום, וצוינו בין היתר הערכות הפיקוד בדבר הנזקים והאבדות הצפויים בעת מלחמה כוללת. מחומר זה נלמד, שהערכת האיום במרכז הארץ אינה פחותה מזו שבצפונה או בסובב עזה.
- 10 ראו בהרחבה על הסוגיה הארגונית: ועדת החוץ והביטחון של הכנסת, **עיצוב מערך העורף במדינת ישראל**, דוח שני של הוועדה לבחינת מוכנות העורף במצבי חירום, פברואר 2007.
- 11 החלטת הממשלה מס' 1577 מיום 15 באפריל 2007.
- 12 היועץ המשפטי למשרד הביטחון בהצאה במכון למחקרי ביטחון לאומי, 4 ביולי 2010.
- 13 כך למשל נקבע בספר **תפיסת היסוד להפעלת העורף במצבי חירום** (ארעי) של רשות החירום הלאומית, אפריל 2010, עמ' 21: "ככלל, האחריות המשימתית הכוללת (במצב חירום בעורף) מחולקת בין משטרת ישראל, לה יש אחריות משימתית בכל שטחי מדינת ישראל, לבין צה"ל שיש לו אחרי משימתית כוללת באזורי החטיבות המרחביות של צה"ל. העברת האחריות המשימתית הכוללת מ"מ" ל"צה"ל תוכרז בתיאום בין שר הביטחון עם השר לביטחון הפנים". וכן: "האחריות המשימתית לניהול זירת האירוע ניתנת לצה"ל או למשטרת ישראל בהתאם ליתרון יחסי (זמינות או מקצועיות) ולכן תוגבל רק לזירת האירוע ולזמן התרחשות האירוע".
- 14 ראו: מפקדת פיקוד העורף, מחלקת אוכלוסייה, **ההתגוננות האזרחית בגופי התשתיות**

- הלאומיות**, מארס 2008.
- 15 עמוס הראל, "המשרד לביטחון פנים מבקש לקבל אחריות לאבטחת כל המתקנים הרגישים במדינה" **הארץ**, 24 ביוני 2010. <http://www.haaretz.co.il/hasite/spages/1175971.html>
- 16 ראו: פיקוד העורף, מחלקת אוכלוסייה, **תורת ההתגוננות האזרחית ברשויות המקומיות**, מאי 2007.
- 17 סגן שר הביטחון, ח"כ מתן וילנאי: "הדבר המרכזי הוא לחזק את השלטון המקומי". אלוף פיקוד העורף, יאיר גולן: "הרשות המוניציפאלית היא עוצבת היסוד בעת חירום", בכנס בנושא מצב המוכנות של החזית האזרחית, המכון למחקרי ביטחון לאומי, 4 ביולי 2010.
- 18 כיום אחראי לנושא רעידות אדמה בישראל משרד התשתיות הלאומיות, באמצעות ועדת ההיגוי להיערכות לרעידות אדמה, שהוקמה בדצמבר 1999 ומשמשת גורם המטה של ועדת השרים לעניין זה והגורם המתאם מטעמה בין כל משרדי הממשלה, הגופים הממלכתיים האחרים וארגונים אזרחיים לפי העניין. על-פי החלטת הממשלה עוסקת ועדת ההיגוי במכלול סוגיית ההיערכות לרעידות אדמה ובכלל זה קביעת האחריות והסמכות לטיפול בנושא על כל היבטיו. ראו: <http://www.mni.gov.il/mni/he-il/NaturalResources/Earthquake>
- 19 הטיפול בחומרים מסוכנים הוא באחריות המשרד להגנת הסביבה. ראו: חוק החומרים המסוכנים, התשנ"ג-1993, סע' 1/16 (א) http://www.sviva.gov.il/Enviroment/Static/Binaries/law/homarim01_1.pdf
- 20 הנושא עלה גם בעבר, בוועדות ובהמלצות, שחלק מהן הצביעו על המשרד לביטחון פנים כמודל המערכת הראוי.
- 21 יש המטילים ספק ביכולתו ובעוצמתו הפוליטית של סגן שר במשרד ראש הממשלה לרכז ולהוביל נושא חיוני זה. לדידי, הכיוון המרכזי צריך להיות הטלת האחריות על ראש הממשלה ומשרדו, והמפרט יכול להיות שונה, למשל הטלת האחריות הביצועית על מנכ"ל משרד ראש הממשלה, או הסדר ארגוני אחר.
- 22 ראה רח"ל, מאגר קונטרסים ותיקי אב לרשויות המקומיות, <http://www.rahel.mod.gov.il/ActivityAreas/Pages/Booklet.aspx>
- 23 לצורך העניין הוקמו יחידות ה"יקל"ר. ראו: פיקוד העורף, מחלקת אוכלוסייה, **ספר היחידה – היקל"ר** (יחידת הקישור לרשות המקומית), נובמבר 2008, ייעוד היקל"ר "לסייע לרשות המקומית בביצוע משימותיה בחירום... לסייע לרשות המקומית בשלב ההתכוננות".
- 24 יש הגורסים, ובצדק, שיש צורך בתקן למדידת מצב המוכנות של רשות מקומית לחירום. רח"ל אמורה ליזום מהלך כזה, שיחייב את הרשויות בעמידה בו ולפקח על כך בשגרה.
- 25 למשל: שלשר האחראי על עניין העורף יהיה תפקיד מרכזי בעיצוב ותכנון התקציב הכולל לעורף ועל הפיקוח על הוצאתו הלכה למעשה, והסעיף התקציבי עצמו יהיה במסגרת תקציב המשרדים השונים.