

נושאים חוצי ארגונים

ההיערכות לטיפול בחללים אזרחיים

באירועי חירום

תקציר

רקע כללי

מלחמה, אסונות טבע, תאונות קשות, דליקות, התפרצות מגיפות, אירועי טרור ופליטת חומרים מסוכנים (להלן - אירועי חירום) עלולים לגבות מספר רב של חללים אזרחיים (להלן - חללים). עקב כך נדרשת היערכות מתאימה של הגופים הרלוונטיים לטיפול באיסוף החללים, זיהוים והבאתם לקבורה.

פעולות הביקורת

בחודשים נובמבר 2015 עד יולי 2016 בחן משרד מבקר המדינה את היערכות של הגורמים השונים לטיפול בחללים באירועים רבי-נפגעים בשגרה ובחירום. הביקורת נערכה במשרד הפנים - ברשות לפיני, סעד וחללים (להלן - פס"ח) ובמינהל לשירותי חירום; במשרד הביטחון (להלן - משהב"ט) - ברשות החירום הלאומית (להלן - רח"ל); במשרד הבריאות - במרכז הלאומי לרפואה משפטית ובאגף לשעת חירום; במשרד לשירותי דת; במשטרת ישראל (להלן - מ"י); בצה"ל - בפקוד העורף (להלן - פקע"ר); ובמטה לביטחון לאומי (להלן - מל"ל). בדיקות השלמה נערכו עד פברואר 2017.

הליקויים העיקריים

עבודות מטה להסדרת הטיפול בחללים בחירום

רח"ל אחראית לריכוז עבודות המטה בנושא היערכות למצבי חירום ולתיאום בין הגופים הפועלים בחירום. מאז הקמתה בשנת 2007 ועד שנת 2014 לא פעלה רח"ל להסדרת הטיפול בחללים במצבי חירום. בשנת 2012 החל המל"ל בשיתוף המשרד לביטחון הפנים (להלן - בט"פ) לקיים עבודות מטה בנושא זה. בשנת 2014, כשנתיים לאחר שהמל"ל החל לעסוק בנושא הסדרת הטיפול בחללים, החליטה רח"ל לערוך עבודת מטה נפרדת באותו הנושא, ללא תיאום עם המל"ל, ושאותה לא השלימה עד מועד סיום הביקורת. בסוף שנת 2015 החליטו המל"ל ומשרד הפנים להעביר את האחריות להשלמת עבודת המטה וגיבוש הצעת מחליטים מהמל"ל למשרד הפנים. נכון לפברואר 2017, משרד הפנים טרם סיים את עבודת המטה לגיבוש הצעת המחליטים, כך שיותר מארבע שנים לאחר תחילת עבודת המטה להסדרת הטיפול בחללים, ויותר משנה מאז עבר הנושא לאחריות משרד הפנים, הוא טרם הוסדר. קיומן של עבודות מטה מקבילות מעכב

את הסדרת הטיפול בחללים בחירום, ומעיד על חוסר תיאום וחוסר שיתוף פעולה מכוון בין המל"ל לבין מערכת הביטחון, נושא שמשרד מבקר המדינה התריע עליו בעבר במספר דוחות ביקורת.

ריכוז הטיפול בחללים בחירום

בהתאם להחלטת הממשלה מספר 515 משנת 1960, רשות פס"ח אחראית לתכלול הגורמים המעורבים בטיפול בחללים. מסקנות משרד הפנים ומשהב"ט משנת 2003 והחלטת מנכ"ל משרד הפנים משנת 2004 קבעו, כי מורכבות הנושא וריבוי הגופים המעורבים בכך, מחייבים לעבות את רשות פס"ח במשאבים ובסמכויות. נכון לפברואר 2017, ברשות פס"ח יש תקן אחד המוקצה לטובת העיסוק בטיפול בחללים (ראש ענף חללים), ואין לה תקציב ייעודי לטיפול בחללים. ניכר, כי על אף פעילות משרד הפנים לשיפור ההיערכות לטיפול בחללים באירועי חירום, אין בתקינה ובאמצעים העומדים לרשות פס"ח מענה המאפשר להתגבר על כל הפערים המצויים לכל אורך תהליך הטיפול בחללים, ובכלל זאת פערים ברכש אמצעים, בהדרכת המערך ובתיאום בין כלל הגופים המעורבים.

איסוף חללים ונתוני זיהוי בחירום

האחריות לאיסוף החללים ונתוני הזיהוי שלהם בחירום, והעברתם לתחנות לריכוז חללים (להלן - תר"ח), מוטלת על מחלקות איסוף נתונים וחללים (להלן - אנו"ח) של פקע"ר. במועד סיום הביקורת יש פערים באיוש התקנים ובכשירות היחידות, וליקויים בתיאום ביניהן לבין גורמים אחרים בצה"ל ומחוצה לו. כל אלו עלולים לפגוע ביכולתן למלא את משימתן.

העברת חללים בחירום

על פי תכניות רשות פס"ח, לאחר איסוף החללים בזירת האירוע יש להעביר את החללים שלא זוהו לתר"חים מרחביים, ובהם יתבצע תהליך הזיהוי המדעי. אף על פי שבנוהל שיתוף הפעולה בין מל"ח וצה"ל נקבע, כי בעת "תקופת הפעלה"¹ משימת העברת החללים מזירת האירוע לתר"ח מוטלת על צה"ל, צה"ל מתנער

1 על פי החלטות הממשלה מס' 1716 מ-6.7.86 ומס' 1080 מ-13.2.00, "תקופת הפעלה" תוכרז בעת "תקופה של לחימה, לרבות תקופה שלפני תחילת הלחימה או לאחריה", או "ב'אירועי חירום' כדלקמן: אסונות טבע, אסונות הנובעים מפליטת חומרים מסוכנים וכן ארועי טרור שלא בתקופת לחימה - וזאת כאשר נמנעת או נפגעת פעילותו התקינה של המשק החיוני, או קיימת סכנה ממשית למניעה או לפגיעה כאמור".

מהאחריות להעברת החללים. כמו כן, בהתרחש אירוע חירום יהיה צורך בהעברה נוספת של חללים מלבד מזירת האירוע לתר"חים, ולא נקבע הגורם האחראי לכך. הן ההתנערות מאחריות והן אי-קביעת הגורם האחראי עלולים להביא לפגיעה בטיפול בחללים בהתרחש אירוע חירום.

זיהוי חללים בחירום

ביוני 2013 מינה המשנה למנכ"ל משרד הבריאות, ד"ר בעז לב, ועדה להסדרת הטיפול בחללים מאירועי חירום, וזיהויים. הוועדה המליצה להכשיר כ-100 רופאים מהתמחויות שונות לסייע במשימת זיהוי החללים, בהיעדר מספר מספק של רופאים משפטיים. בהתאם לכך, בנובמבר 2013 איתר משרד הכלכלה והתעשייה 57 רופאים כלליים למשימה זו. עד למועד סיום הביקורת, המרכז הלאומי לרפואה משפטית לא הכשיר אף לא אחד מהרופאים האמורים לזיהוי חללים. נוסף על כך, האגף לשעת חירום במשרד הבריאות, אשר היה מודע לכך שהכשרתם של הרופאים האמורים אינה רלוונטית לתפקידים המיועדים, לא פנה למרכז הלאומי לרפואה משפטית לקידום הכשרתם ולא וידא כי הוא מסוגל למלא את ייעודו בחירום.

במועד סיום הביקורת, למשרד הפנים יש תכנית להפעלת תר"ח באתר "היכל שלמה" בתל-אביב. משרד הבריאות, האחראי לביצוע תהליכי הזיהוי המדעי בתר"ח זה באמצעות הרופאים המשפטיים מהמרכז לרפואה משפטית, לא שולב בתכנית זו, ולא בחן אם האתר שבחר משרד הפנים מתאים לדרישותיו המקצועיות.

קבורת חללים בחירום

רשות פס"ח לא בחנה את השלכות התרחישים השונים על נושא הקבורה מבחינת המשאבים הנדרשים, לא קבעה הנחיות פרטניות בנושא, ולא תרגלה את נושא הקבורה בתרגילים שערכה לבחינת מוכנות העורף לחירום. נוסף על כך, רשות פס"ח פעלה להכרזה² על חמש חברות קדישא בלבד (מתוך למעלה מ-400 חברות קדישא הפועלות בישראל) כעל "מפעלים חיוניים", לא פעלה לריתוק כלי רכב וכלי ציוד הנדסי אשר גופי הקבורה יזדקקו להם באירוע עם מספר חללים רב, ולא פעלה להכשרת מתנדבים ולרישום מגויסי חוץ³ לביצוע משימת הקבורה בחירום.

2 רשות פס"ח היא רשות ייעודית של מל"ח, ומתוקף כך, לפי חוק שירות עבודה בשעת חירום, תשכ"ז-1967, היא רשאית ליזום, בשיתוף משרד הכלכלה, תהליך הכרזה על ארגון כעל מפעל חיוני לשעת חירום.

3 מגויסי חוץ על פי חוק שירות עבודה בשעת-חירום, תשכ"ז-1967 (להלן - חוק שירות העבודה בשעת-חירום), הם עובדים שנקראו לעבודה בשעת חירום בצו שהוציא שר התעשייה, המסחר והתעסוקה (היום - שר הכלכלה), ושאינם עובדים במפעל שהוגדר כחיוני.

על אף אחריותו של משרד הפנים לקבורת חללים שאינם יהודים, הוא אינו ערוך לכך, ואף לא מינה גוף ביצועי ליישום אחריות זו. נוסף על כך, עבודת המטה והצעת המחליטים המתגבשת אינה עוסקת בנושא זה.

באוגוסט 2013 החליט ראש הממשלה, מר בנימין נתניהו, כי העברת האחריות לקבורת חללים יהודים בחירום ממשרד הפנים למשרד לשירותי דת תובא להכרעת הממשלה עד ספטמבר 2013. למרות פניות מצד שרי הפנים לראש הממשלה בבקשה לקדם את הנושא בהתאם להנחייתו, רק בנובמבר 2016, כשלוש שנים לאחר המועד שקבע ראש הממשלה, התקבלה החלטת ממשלה בנדון, אשר על פיה היערכות המשרד לשירותי דת לקבלת האחריות לקבורה תושלם רק בשנת 2021.

ההמלצות העיקריות

על משרד הפנים, אשר מכין במועד סיום הביקורת הצעת מחליטים להסדרת הטיפול בחללים, להשלים בהקדם בשיתוף רח"ל וכלל הגופים המעורבים בטיפול בחללים נוסח סופי ומוסכם של הצעת מחליטים, אשר ייתן מענה לכלל הפערים שעלו בדוח זה. על המל"ל לוודא, כי הצעה זו תעלה לדיון בממשלה ויתקבלו החלטות בעניינה.

ראוי כי ראש הממשלה, המופקד על יישום חוק המל"ל, ושר הביטחון, שעליו מוטלת האחריות לטיפול בעורף, יסדירו את חלוקת העבודה בין המל"ל ומשרד הביטחון בנוגע לעריכת עבודות מטה בתחום הטיפול בעורף.

על משרד הפנים לוודא, כי בהצעת המחליטים להסדרת הטיפול בחללים יוקצו לרשות פס"ח המשאבים הנדרשים לה למילוי תפקידה.

על פקע"ר לבחון את הפערים באיזש ובכשירות של מחלקות האנו"ח ואת הליקויים בתיאום ביניהן לבין גורמים אחרים בצה"ל ומחוצה לו, ולהציג את השלכותיהם בפני הגורמים המוסמכים בצה"ל ובמשהב"ט, כדי להביא להשלמת הפערים ולתיקון הליקויים.

על רח"ל, בשיתוף עם צה"ל, להסדיר את תפקידי צה"ל בטיפול בחללים בעורף בחירום, ובכלל זאת לקבוע את מידת הסיוע שייתן צה"ל לטובת העברת חללים באירועי חירום. נוסף על כך, על משרד הפנים לבחון את כלל משימות העברת החללים באירועי חירום, להעריך את המשאבים שיידרשו כדי לעמוד בהן, ולקבוע מיהם הגופים שיהיו אחראים לביצוע משימות אלו, תוך בחינה של האמצעים העומדים לרשותם לצורך כך.

על האגף לשעת חירום במשרד הבריאות, בשיתוף עם המרכז לרפואה משפטית, לפעול בהקדם לצמצום הפער הנובע ממיעוט הרופאים המשפטיים לצורך זיהוי חללים, זאת באמצעות הכשרת מגויסי החוץ הקיימים למשימת הזיהוי, וקידום גיוסם והכשרתם של רופאים נוספים בהתאם לצורך. כמו כן, על רשות פס"ח

לוודא כי גורמי משרד הבריאות פועלים להשלמת הפער ברופאים למשימת הזיהוי, ובמידת הצורך להתריע עליהם בפני שר הבריאות ושר הפנים.

ראוי שמשרד הפנים יפעל לגיבוש תכנית להפעלת תר"ח מרכזי באירוע רב-חללים, אשר תקדם את הקמתו. על תכנית זו להיות מתואמת עם כלל הגורמים שיפעלו בתר"ח, ובכלל זאת עם משרד הבריאות שיוודא את שילובם של הרופאים המשפטיים שאמורים לפעול בו. על משרד הפנים לוודא, כי עיקרי התכנית להפעלת תר"ח זה ותר"חים מרחביים נוספים תבוא לידי ביטוי בהצעת המחליטים.

על משרד הפנים להביא לידי ביטוי בהצעת המחליטים להסדרת הטיפול בחללים את אחריותו לקבורתם בחירום של חללים שאינם יהודים. נוסף על כך, על משרד הפנים לקבוע מיהם הגורמים הביצועיים למימוש אחריות זו, ולהכריז עליהם כמפעלים חיוניים. עוד עליו להכין תכנית מסדרת לביצוע הקבורה בפועל של חללים לא יהודים.

על משרד הפנים, בשיתוף המשרד לשירותי דת, לוודא כי קיים מענה מלא לקבורת ארעי של חללים לא יהודים. על הצעת המחליטים לשקף זאת באמצעות הצבעה על הגורם האחראי לעניין זה, ובמידת הצורך, להקצות משאבים בהתאם.

על פי החלטת הממשלה להעברת האחריות לקבורת חללים בחירום למשרד לשירותי דת, היערכות המשרד תושלם רק בשנת 2021. ראוי שהמשרד לשירותי דת, בשיתוף משרד הפנים, יבחנו מהן המשמעויות הנובעות מכך, ואם ניתן לקצר תקופה זו, ויפעלו בהתאם.

סיכום

מלחמה, אסונות טבע, תאונות קשות, דליקות, התפרצות מגיפות, אירועי טרור ופליטת חומרים עלולים לגבות מספר רב של חללים אזרחיים. לזיהוי ולקבורת חללים משמעויות משפטיות, הלכתיות ורגשיות עמוקות הן עבור משפחות החללים והן עבור כלל הציבור המתאושש מאסון.

כדי שהגופים המעורבים בטיפול בחללים יוכלו לשלב כוחות ולפעול בשיתוף פעולה בהתרחש אירוע רב-נפגעים בשגרה ובחירום, יש צורך בחלוקת תחומי האחריות ביניהם, בהגדרה ברורה של התנאים להפעלתם ובתיאום מיטבי בין הגופים. בביקורת עלה, כי אמנם משרד הפנים והמל"ל פעלו לקידום הנושא בשנים האחרונות. עם זאת, במהלך הביקורת בלט היעדרה של יד מכוונת אשר מנע את אפשרות פתרון של בעיות שונות, ואף הנציח אותן. בעיות אלה, אשר ידועות זה מכבר הן לגופים הביצועיים העוסקים בנושא והן לגופי המטה המעורבים בעניין (רח"ל, המל"ל), פוגעות בהיערכות לטיפול בחללים באירועי חירום עד כדי חוסר מוכנות לאומית.

ראוי, כי משרד הפנים, אשר במועד סיום הביקורת מכין הצעת מחליטים להסדרת הטיפול בחללים בחירום, יפעל בהקדם, בשיתוף רח"ל, להביא את כל הבעיות הכרוכות בטיפול בחללים בעת חירום אשר נסקרו בדוח זה, להכרעה בפני השרים

הנוגעים בדבר, ובכלל זה שר הביטחון, השר לבט"פ, השר לשירותי דת ושר הבריאות. אם השרים אינם מגיעים לפתרון, על המל"ל להביא את העניין להכרעתו של ראש הממשלה.

מבוא

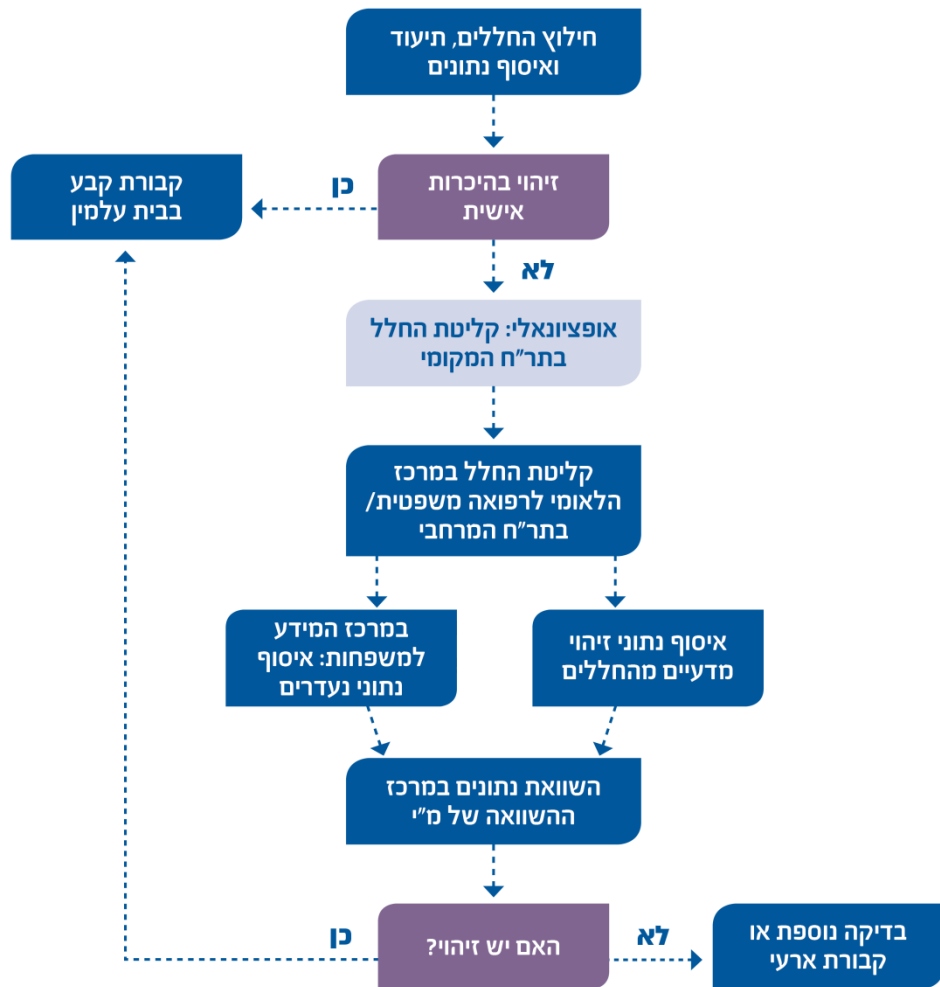
מלחמה, אסונות טבע, תאונות קשות, דליקות, התפרצות מגיפות, אירועי טרור ופליטת חומרים מסוכנים עלולים לגבות מספר רב של חללים אזרחיים: צה"ל צופה מאות הרוגים אזרחיים בתרחיש מלחמה; ועדת ההיגוי הלאומית להיערכות לרעידת אדמה בישראל שהוקמה בשנת 1999 קבעה שיש להיערך לכ-7,000 הרוגים בהתרחש רעידת אדמה⁴; ועל פי תרחיש הייחוס שקבעו הממשלה ומשרד הביטחון, יש להיערך לכ-30,000 חללים במקרה של מגיפה. נוכח היקף החללים הגדול הצפוי במקרים אלה, נדרשת היערכות מתאימה של הגופים הרלוונטיים בטיפול בזיהוי החללים ובהבאתם לקבורה.

תהליך הטיפול בחללים⁵ נחלק לשלושה שלבים: איסוף החלל ונתוני הזיהוי שלו מזירת האירוע; זיהוי החלל; וקבורתו. בשגרה, האחריות לפעולות איסוף זיהוי החללים מצויה בידי מ"י, ופעולות הזיהוי המדעי⁶ נעשות בשיתוף המרכז הלאומי לרפואה משפטית. האחריות לקבורה בשגרה מוטלת על המשרד לשירותי דת. בחירום, האחריות הכוללת לטיפול בחללים מצויה בידי רשות פס"ח, הנעזרת ברשויות המקומיות למימוש אחריותה, והאחריות המקצועית לנושא הזיהוי נשאת בידי מ"י בשיתוף המרכז הלאומי לרפואה משפטית. האחריות להגדרת היערכות של גופים שונים הפועלים בעורף במצבי חירום ולתיאום בין משרדי הממשלה בתחום הפעילות בחירום מוטלת על רח"ל.

להלן תרשים זרימה של התהליך המתוכנן לטיפול בחללים בעת אירוע רב-נפגעים בשגרה ובחירום⁷:

- 4 ועדת ההיגוי הלאומית להיערכות לרעידת אדמה בישראל קבעה את המסגרת להיערכות בהתאם לתרחיש של רעידת אדמה בעוצמה של 7.5 בסולם ריכטר, שמוקדה יהיה בעמק בית שאן. ועדת ההיגוי מסרה הערכה זו ב-29.3.12 לוועדת השרים להיערכות לרעידות אדמה.
- 5 ללא הבדלי דתות.
- 6 זיהוי באמצעות בחינת נתונים פיזיולוגיים ולא על פי מראה.
- 7 מצב החירום יכול לנבוע כתוצאה ממלחמה כוללת או עימות מוגבל, פיגוע טרור-על, אסון טבע, מגיפה או התפשטות חומר מסוכן או חומר רדיואקטיבי.

תרשים 1: התהליך המתוכנן לטיפול בחללים בעת אירוע רב-נפגעים בשגרה ובחירום



בטיפול בחללים באירועים רבי-נפגעים פועלים, בין היתר, הגופים הבאים:

1. **רשות פס"ח:** רשות פס"ח הוקמה בהחלטת ממשלה (החלטה מספר 515, 1960) (להלן - החלטה מספר 515). בהחלטה נקבע "להקים רשות עליונה לפינוי, לסעד ולטיפול בחללים בשעת חרום אשר מתפקידה לטפל... בחללים בשעת חרום". ב-29.4.10 קבעה הממשלה (החלטת ממשלה מספר 1623) (להלן - החלטה רע"ד 2), כי רשות פס"ח אחראית לטיפול בחללים בעת רעידת אדמה. רשות פס"ח פועלת במסגרת המינהל לשירותי חירום במשרד הפנים,

ומוגדרת כרשות ייעודית במסגרת מערך משק לשעת חירום⁸ (להלן - מ"ח). הרשות העליונה לפס"ח אחראית בשגרה לתכנון, ארגון וכשירות מערך הטיפול בחללים, ובחירום אחראית להפעלתו ולתיאום פעילותו. בראשה מכהן מנכ"ל משרד הפנים, וחברים בה, בין היתר, נציגי משרדי ממשלה שונים, וכן נציגי פקע"ר, מ"י והמרכז לשלטון מקומי. ברמה המחוזית פועלת רשות פס"ח באמצעות רשויות מחוזיות לפס"ח, וברמה מקומית - באמצעות ועדות המשנה לפס"ח שברשויות המקומיות. ועדות המשנה הן הגוף הביצועי למשימת הטיפול בחללים, והן אחראיות, בין היתר, להפעלת תר"חים אשר בהן מרוכזים החללים ומוזהים טרם קבורתם; לקבורת החללים; ולרישום ומעקב אחר שלבי הטיפול בחללים לצורך עדכון תמונת מצב. מערך פס"ח נסמך על מתנדבים ועל מגויסי חוץ.

2. **פקע"ר:** בנובמבר 1991 החליטה ועדת השרים לענייני ביטחון לאומי (להלן - הקבינט) להקים בצה"ל את פקע"ר, כדי שיארגן וינהל במדינה את פעילות ההתגוננות האזרחית (להלן - הג"א), כמשמעותה בחוק ההתגוננות האזרחית, התשי"א-1951 (להלן - חוק הג"א)⁹. פקע"ר מהווה גם סמכות מקצועית ראשית בנושאי חילוץ והצלה, ומפעיל לשם כך 40 מחלקות אנו"ח, האחראיות לאיסוף חללים ונתוני הזיהוי שלהם בזירת אירוע. מחלקות אלה מאוישות על ידי אנשי מילואים. פקע"ר הוא גוף צבאי, ומפקד פקע"ר, שהוא קצין בדרגת אלוף, כפוף לרמטכ"ל בנושאי צבא, ולשר הביטחון בנושאי הג"א, מכוח חוק הג"א. על פי נוהלי פקע"ר יופעלו מחלקות האנו"ח "בהתרחש אירוע בחירום או במצב שגרה שבו הוטלה על צה"ל האחריות לטיפול באירוע".

3. **מ"י:** מ"י אחראית בשגרה לאיסוף זיהוי של חללים אלמונים. אגף חקירות ומודיעין (להלן - אח"ם), תחת הנחייתה המקצועית של המעבדה לזיהוי פלילי במ"י (להלן - מז"פ), מפעיל חוקרי זירה האחראים לצילום החלל והזירה שבה הוא נמצא, לאיסוף פריטים הנמצאים על החלל ובקרבתו, לאיסוף חלק מנתוני הזיהוי המדעיים מהחלל, כדוגמת טביעות אצבע ודגימות דנ"א, והעברת החלל למרכז הלאומי לרפואה משפטית. כמו כן, אח"ם מפעיל את חוליית הנעדדים, האחראית, בין היתר, להצלבת נתוני מידע על נעדדים עם נתוני המידע על חללים אלמונים לצורך זיהוי, ואת המדור לזיהוי חללים במז"פ, אשר אחראי לניתוח הנתונים שאספו חוקרי הזירה. לצורך כך מפעיל המדור חוקרים בעלי הכשרה מדעית ברובם, לבורנטים וטכנאים, וכן מערך רופאי שיניים מתנדבים לצורך זיהוי על פי השוואת משננים¹⁰. בחירום, איסוף החללים ונתוני הזיהוי מבוצע כאמור על ידי מחלקות אנו"ח בפקע"ר, ומ"י אחראית לזיהוי בלבד.

8 מערך מ"ח הוא גוף בין-משרדי הפועל לפי החלטת הממשלה מס' 1716 מ-6.7.86 והחלטה מס' 1080 מ-13.2.00. המערך נועד להבטיח את הפעלת המשק החיוני והספקת המוצרים והשירותים החיוניים לאוכלוסייה האזרחית ולצה"ל באירועי חירום שונים. ועדת מ"ח עליונה רשאית, בין היתר, לאשר למשרד ממשלתי להועיד גוף בתחום אחריותו לשמש כ"רשות ייעודית" אשר תפעל לביצוע הפעולות המתחייבות מהחלטות הממשלה האמורות.

9 לפי חוק הג"א, "התגוננות אזרחית" היא "האמצעים הנקטים לשם התגוננות מפני כל התקפה או סכנת התקפה על האוכלוסייה האזרחית או לשם צמצום תוצאותיה של התקפה כזאת, להוציא אמצעי לחימה שלא להגנה עצמית".

10 משנן הוא הסידור האופייני של השיניים, מספרן וסוגן.

4. **המרכז הלאומי לרפואה משפטית:** המרכז פועל במסגרת משרד הבריאות, ובו נעשים תהליכי הזיהוי המדעי, אשר עשויים לכלול המשך איסוף נתוני זיהוי מדעיים שלא נאספו על ידי חוקרי הזירה (כגון סריקת C.T וצילומי רנטגן), וכן בדיקת החלל ואיתור סימנים מזהים (כדוגמת צלקות וקעקועים). את נתוני החללים ניתן להשוות לנתונים שנלקחו מנעדריים (בטרם הפכו לנעדריים), לדגימות דנ"א שנלקחו מקרובי משפחה ולמאגרי מידע שונים (כדוגמת מאגר טביעות האצבע ומאגר נתוני נעדריים שברשות מ"י). פעילות המרכז לרפואה משפטית נעשית על פי רוב במבנה הקבע שלו במתחם אבו-כביר בתל אביב-יפו, ובחירום היא מיועדת להתבצע בתר"חים המרחביים. היערכות המרכז לאירועי חירום נעשית בשיתוף עם האגף לשירותי חירום במשרד הבריאות, אשר ייעודו להכין את מערכת הבריאות לתת מענה לאירועי חירום ולספק תשתית לוגיסטית לצורך כך.
5. **רח"ל:** בדצמבר 2007 החליט הקבינט (החלטה מספר ב/43) להקים במשהב"ט את רח"ל, אשר תשמש "גוף מטה מתאם ליד שר הביטחון ותסייע בידו לממש את אחריות-העל לטיפול בעורף בכל מצבי החירום". באוגוסט 2009 החליטה הממשלה (החלטה מס' 706) לשלב את מטה מל"ח הארצי בתוך רח"ל. תפקידיה של רח"ל כוללים, בין היתר: גיבוש תפיסות הפעלה בנוגע למצבי חירום שונים בעורף; ריכוז עבודות מטה לקביעת היערכות והמענה הנדרשים של גופים שונים ומשרדי ממשלה הפועלים בעורף במצבי חירום שונים; הכנת הצעות חקיקה בנושא העורף; ותיאום בין משרדי הממשלה הפועלים בעורף במצבי חירום שונים.
6. **מל"ל:** בחוק המטה לביטחון לאומי, התשס"ח-2008 (להלן - חוק המל"ל) נקבע, כי "המל"ל ישמש גוף המטה לראש הממשלה ולממשלה בענייני החוץ והביטחון של מדינת ישראל". עוד נקבע בחוק המל"ל, בין היתר, כי על המל"ל "להיות אחראי מטעם ראש הממשלה על עבודת המטה הבין-ארגונית והבין-משרדית בענייני החוץ והביטחון... להציג... את המלצתו לראש הממשלה על מדיניות בעניינים אלה".

פעולות הביקורת

בחודשים נובמבר 2015 עד יולי 2016 בחן משרד מבקר המדינה את היערכות של הגורמים לטיפול בחללים באירועים רבי-נפגעים בשגרה ובחירום. הביקורת נערכה במשרד הפנים - ברשות פס"ח ובמינהל לשירותי חירום; במשהב"ט - ברח"ל; במשרד הבריאות - במרכז לרפואה משפטית ובאגף לשעת חירום; במשרד לשירותי דת; במ"י; בצה"ל - בפקע"ר; ובמל"ל. בדיקות השלמה נערכו עד פברואר 2017.

עבודות מטה להסדרת הטיפול בחללים בחירום

על פי החלטה מספר 515, הגורם האחראי לטיפול בחללים הוא רשות פס"ח. משרד הפנים מפעיל את רשות פס"ח ומנהל אותה, ומיוצגים בה, בין היתר, משרדי ממשלה, צה"ל ופקע"ר, מ"י והמרכז לשלטון מקומי¹¹. כל אלו גופים האחראים לביצוע הפעילויות הקשורות בתחום הטיפול בחללים. רשות פס"ח משמשת כגורם מתכלל, ומתפקדה לקשר בין הגופים הביצועיים, ולוודא כי כל אחד מהם מסוגל לבצע את המשימה שהוטלה עליו. בביקורת עלה, כי קיים חוסר תיאום בין חלק מהגורמים העוסקים בטיפול בחללים, וכי קיימים תחומים אשר אין גורם שהוסמך לטפל בהם. נוכח מצב זה, החל משנת 2012 עוסקים גופים שונים בהסדרת הטיפול בחללים ובחלוקת אחריות ומשאבים בין הגופים המעורבים. להלן הפירוט:

1. **עבודת המל"ל, המשרד לבט"פ ומשרד הפנים לגיבוש הצעת מחליטים להסדרת הטיפול בחללים בחירום:** בשנת 2012 בהנחיית ראש הממשלה, החל המל"ל בשיתוף המשרד לבט"פ בעבודת מטה לגיבוש הצעת מחליטים להסדרת הטיפול בחללים, אשר מטרתה לאשר תכנית היערכות לאומית לזיהוי חללים ואיתור נעדרים באירוע רב-חללים או נפגעים, ובכלל זה לקבוע את חלוקת תחומי האחריות בין הגורמים הרלוונטיים וסמכויותיהם, ולהעמיד תקציב לצורך ביצוע המשימה (להלן - הצעת המל"ל). עבודת המטה עסקה באירוע רב-נפגעים המתרחש באחד ממצבי החירום הבאים: אירוע אסון המוני¹²; מלחמה¹³; מצב מיוחד בעורף¹⁴. בדיונים שהתקיימו במסגרת עבודת המטה השתתפו נציגי מ"י, משרד הפנים, המשרד לשירותי דת, משרד האוצר, משרד הבריאות, המרכז לרפואה משפטית, פקע"ר, רח"ל וגופים נוספים מעורבים בתהליך הטיפול בחללים.

במהלך דיונים אלו טענו נציגי משרד הפנים, כי ניתן להפעיל את מערך פס"ח רק בשעת חירום (בהתאם להחלטה מספר 515), קרי, בתקופת הפעלה של מערך מל"ח (מתוקף היותה של רשות פס"ח רשות ייעודית שלו), ועקב רעידת אדמה (בהתאם להחלטת ממשלה רע"ד 2). עוד טענו, כי לא ניתן להפעיל את מערך פס"ח באירוע "אסון המוני" שהוא אירוע חירום שבשגרה, שאין בו הכרזה על תקופת הפעלה. זאת משום שמערך פס"ח נסמך על מגויסי חוץ שניתן לגייסם רק בעת חירום. כמו כן, חלק מהמשאבים הנדרשים לפעילות מערך פס"ח זמין רק עם הפעלת חוזים נצורים¹⁵, כדוגמת מכולות קירור להשהיית חללים.

11 מתוך אתר משרד הפנים במרשתת.

12 כהגדרתו בפקודת המשטרה [נוסח חדש], התשל"א-1971: אירוע שהוא בבחינת "אסון המוני" הוא "אירוע הגורם לפגיעה חמורה בשלום הציבור, בביטחון הנפש או ברכוש המתייחס לציבור גדול או לשטח גדול, או אירוע שיש בו חשש לפגיעה כאמור, לרבות מחמת פגע טבע".

13 אשר הוכרזה על פי חוק יסוד: הממשלה.

14 כהגדרתו בחוק הג"א.

15 חוזה נצור הוא הסכם מוכן הניתן להפעלה בהינתן תנאים מוגדרים מראש.

לכן, בשגרה אין למערך פס"ח משאבים וכוח אדם זמין. יצוין, כי לפי תיקון מספר 6 לחוק העבודה בשע"ח משנת 2005, רשאי שר הכלכלה לקרוא לשירות עבודה את מגויסי החוץ גם בעקבות אירוע "אסון המוני".

בדצמבר 2013 הגיש המל"ל באמצעות המשרד לבט"פ את טיוטת הצעת המחליטים לכלל הגורמים המעורבים בתחום הטיפול בחללים. טיוטת ההצעה הטילה על רשות פס"ח את האחריות הכוללת לטיפול בחללים בכלל אירועי החירום האמורים. בדברי ההסבר לטיטת הצעת המל"ל הובהר, כי אחריות זו מוטלת על רשות פס"ח בהתאם להחלטה מספר 515, אשר על פיה כאמור, רשות פס"ח תפעל ב"שעת חירום".

הצעת המל"ל לא הובאה לאישור הממשלה, בין היתר, נוכח התנגדות משרד הפנים לקביעת המל"ל לגבי אחריותו לטיפול בחללים בעת אסון המוני.

בנובמבר 2016 מסר המשרד לבט"פ בהתייחסותו לממצאי הביקורת, כי "הצעת המחליטים טרם הועברה לממשלה. יחד עם זאת, הסעיפים התקציביים המפורטים בה סוכמו, לפני משורת הדין, עם משרד האוצר, על מנת לאפשר למשטרת ישראל להקים שתי תחנות לאיסוף חללים (תר"חים). הקצאת המשאבים החד פעמיים והשוטפים למימוש התכנית הינם כדלקמן: (א) לצורך רכש והצטיידות יתגבר משרד האוצר את תקציב משטרת ישראל בשנת 2016 חד פעמי ב-5.2 מיליון ש"ח. (ב) להפעלה שוטפת של המערך הוקצו 4 תקני כוח אדם ותקציב בסך 2.2 מיליון ש"ח, בחלוקה שווה, ממקורות פנימיים של המשרד לביטחון הפנים ומשטרת ישראל".

משרד מבקר המדינה מעיר למל"ל, כי אמנם טיוטת הצעת המחליטים שהפיץ המל"ל הביאה לשיפור היערכותה של מ"י בטיפול בחללים, אך אין בה כדי למצות את תהליך עבודת המטה שקדם לה. זאת משום שמשרד הפנים שאליו משתייכת רשות פס"ח, שהיא הגוף העיקרי שעליו מוטלת כלל האחריות לטיפול בחללים, התנגד לתנאים לקבלת אחריות זו.

בהתייחסויות משרד ראש הממשלה ומשרד הפנים לממצאי הביקורת נמסר, כי בסוף שנת 2015 סיכמו משרד הפנים והמל"ל שמשרד הפנים יגבש הצעת מחליטים חדשה בהתבסס על עבודת המטה שקיים המל"ל (להלן – הצעת משרד הפנים).

בעניין זה מסר בנובמבר 2016 משרד הפנים בתגובתו לממצאי הביקורת, כי "לאור ריבוי הגופים העוסקים בנושא... משרד הפנים יוביל את הצעת המחליטים להסדרת תחום הטיפול בחללים לאור משך הזמן הרב שהנושא לא נפתר", וזאת "בשיתוף פעולה עם רח"ל" ובתיאום עם המל"ל (ההדגשה במקור). עוד מסר, כי "הסמכויות לגופן, שבתכלול ההיערכות להן אמורה לעסוק רשות פס"ח, הינן סמכויות אשר נתונות בשגרה ובחירום למכלול משרדי ממשלה וגופים ממשלתיים שונים... משרד הפנים סבר וסבור כי על רקע אי הבהירות שעלתה לגבי זהותו של הגורם הממשלתי שאמון על נושא הטיפול בחללים בחירום, יהיה מן הנכון להסדיר כנדרש את חלוקת האחריות בטיפול בחללים בחירום, ולפיכך



יותר מארבע שנים
לאחר תחילת עבודת
המטה להסדרת
הטיפול בחללים,
ויותר משנה מאז עבר
הנושא לאחריות
משרד הפנים, טרם
גובשה לכדי הצעה
סופית הצעת
מחליטים בעניין

בשלוש השנים האחרונות פעל ופועל לטובת הסדרה ממוסדת זו בשיתוף המל"ל והמשרד לביטחון פנים, תוך קביעת ותיאום בין כלל הגופים שהוקנו להם סמכויות בתחום".

בנובמבר 2016 מסר משרד ראש הממשלה בתגובתו לממצאי הביקורת, כי נוסח הצעת המחליטים שגיבש משרד הפנים מקובל על המל"ל, וכעת ממתין לאישור גורמים רלוונטיים נוספים. עוד מסר, כי להערכתו הצעת המחליטים האמורה תובא לאישור הממשלה בתקופה הקרובה, וכי "לאחר שהממשלה תאשר את הצעת ההחלטה בעניין הטיפול בחללים תהיה הסדרה מלאה של נושא הטיפול בחללים אזרחיים בשעת חירום". בפברואר 2017 מסר משרד ראש הממשלה, בהתייחסות נוספת לממצאי הביקורת, כי "הלכה למעשה נושא הטיפול בחללים האזרחיים הוסדר במלואו באמצעות הצעת ההחלטה [של משרד הפנים] בעניין הטיפול בחללים, שצפויה להגיע לאישור הממשלה, והחלטת הממשלה 2023 [להעברת האחריות לקבורת חללים בחירום למשרד לשירותי דת]" (ההדגשה במקור).

לעומת זאת, בפברואר 2017 מסר משרד הפנים בהתייחסות נוספת לממצאי הביקורת, כי עבודת המטה לגיבוש הצעת המחליטים טרם הסתיימה וכי "מדובר **בהצעה בהתהוות**" (ההדגשה במקור) אשר טרם גובשה לכדי הצעה סופית. עוד מסר משרד הפנים, כי "הצעת המחליטים אותה מוביל משרד הפנים, בשיתוף המל"ל, הינה הצעה המתכללת את כלל הצרכים הרלוונטיים למענה לנושא החללים האזרחיים... משרד הפנים לקח על עצמו להוביל את נושא זה... מתוך כוונה לסיים הליך זה בהקדם האפשרי".

משרד מבקר המדינה מעיר למל"ל ולמשרד הפנים, כי יותר מארבע שנים לאחר תחילת עבודת המטה להסדרת הטיפול בחללים, ויותר משנה מאז עבר הנושא לאחריות משרד הפנים, טרם גובשה לכדי הצעה סופית הצעת מחליטים בעניין. על משרד הפנים לסיים בהקדם את גיבוש הצעת המחליטים, ולהביא אותה לאישור הממשלה כדי לתת מענה לכלל הפערים שנמצאו בדוח זה.

2. **עבודת רח"ל להסדרת נושא הטיפול בחללים בחירום:** כאמור, רח"ל אחראית להיערכות למצבי חירום ולתיאום בין הגופים הפועלים בחירום. לפי החלטת ממשלה ב/43 מדצמבר 2007, תפקידה של רח"ל להמליץ לשר הביטחון לבצע הסדרה¹⁶ אם מצאה "כי אין גורם אחראי לתחום מסוים או שקיים חוסר תיאום או ריבוי גורמים העוסקים בתחום ואין גורם מוסמך בחקיקה או בהחלטות הממשלה לביצוע הפעולה". עוד נקבע בהחלטת הממשלה האמורה, כי מתפקידי רח"ל לרכז עבודות מטה בנושא "ההיערכות והמענה הנדרשים של הארגונים ומשרדי הממשלה בעורף במצבי החירום השונים".

16 על פי החלטת הממשלה ב/43, הסדרה משמעותה "פעולה שתכליתה לקבוע בידי מי האחריות לנושא מסוים, מה תכולתה, אילו פעילויות תבוצענה למוכנות העורף ומהם קשרי הגומלין בין הגורמים השונים".

בביקורת עלה, כי אף על פי שקיים חוסר תיאום בין חלק מהגורמים העוסקים בטיפול בחללים, ואף שקיימים תחומים במסגרת הטיפול בחללים אשר אין גורם שהוסמך לבצעם, רק בשנת 2014, כשנתיים לאחר שהמל"ל החל לעסוק בנושא וללא תיאום אתו, החלה רח"ל לעסוק בהסדרת הטיפול בחללים. עד למועד סיום הביקורת זימנה רח"ל שלושה דיונים בלבד בנושא הסדרת הטיפול בחללים, וטרם נקבע מועד לסיום עבודת המטה שהיא עורכת. להלן הפירוט:

בנובמבר 2014, כשנה לאחר שהפיץ המל"ל את טיוטת הצעתו, התקיים דיון בראשות ראש מטה שר הביטחון בנושא הצעת המל"ל ובהשתתפות נציגי רח"ל, פקע"ר, הייעוץ המשפטי של מערכת הביטחון והרבנות הצבאית. בדיון סוכם, כי רח"ל תשלם את עבודת המטה לגיבוש הצעת מחליטים בנושא זה.

בדצמבר 2014 קיים סגן ראש רח"ל, מר שאול אהרון, דיון בראשותו שמטרתו "הכרת מענה כלל הגורמים הממלכתיים בתהליך הטיפול בחללים ובנעדרים, קביעת הדרכים למימוש בהצעת מחליטים המוסכמת על כולם".

יצוין, כי בדיונים שנערכו בנובמבר 2014 ובדצמבר 2014 לא השתתפו נציגי המל"ל. עוד יצוין, כי כשבוע לפני מועד הדיון שערך סגן ראש רח"ל בדצמבר 2014, פנה סגן ראש המל"ל לענייני ביטחון פנים ועורף לנציגים בכירים מהמשרדים הרלוונטיים ומסר להם כי הדיון האמור הוא "דיון מיותר שרק יפריע לסיים את התהליך. עבודת המטה הסתיימה - קיימת הצעת מחליטים מאושרת ומשותפת". בינואר 2015 כתב סגן ראש המל"ל לענייני ביטחון פנים ועורף למשתתפי הדיון ולממלא מקום ראש רח"ל דאז (לימים ראש רח"ל¹⁷), מר בצלאל טרייבר, כי "המל"ל ימשיך להוביל את 'הצעת המחליטים' ויגיש אותה לאישור הממשלה לאחר שיסוכם הסעיף התקציבי".

על אף האמור לעיל, במאי 2015 קיים ממלא מקום ראש רח"ל דאז, מר בצלאל טרייבר, דיון נוסף בנושא הסדרת הטיפול בחללים בחירום ובהשתתפות נציגי משרדי הממשלה הרלוונטיים¹⁸ ונציגי צה"ל. בדיון סוכם, כי רח"ל תגבש באופן עצמאי הצעת מחליטים נפרדת בנושא הטיפול בחללים (להלן – הצעת רח"ל).

יומיים לאחר מועד הדיון, שלח סגן ראש המל"ל לענייני ביטחון פנים ועורף הודעה למשתתפי הדיון, ובהם ממלא מקום ראש רח"ל דאז, כי בפגישה שנערכה ביניהם "סוכם שעבודת המטה שהתקיימה עד כה בהובלת המל"ל תימשך ע"י המל"ל עד סיומה כולל העברת האחריות לקבורת חללים אזרחיים למשרד לנושאי דת. רח"ל תהיה שותפה מלאה בתהליך".

במאי 2016 מסר סגן ראש רח"ל לצוות הביקורת, כי "המל"ל לקח על עצמו את הטיפול בנושא למרות שאין זה בתחום אחריותו. זאת ועוד, המל"ל מבצע את עבודת המטה בשיתוף המשרד לביטחון הפנים... אשר גם הוא אינו אחראי לנושא החירום... נוכח העובדה כי הסדרת הטיפול בחללים באירועי חירום היא בתחום אחריותה של רח"ל, ונוכח העיכובים בעבודתו של המל"ל, מקיימת

17 תא"ל (מיל) בצלאל טרייבר מונה לממלא מקום ראש רח"ל ביוני 2014, ובנובמבר 2015 אישרה הממשלה את מינויו לראש רח"ל.

18 בדיון השתתפו נציגי משרד הפנים ורשות פס"ח, משרד האוצר, המשרד לשירותי דת, משרד הבריאות, מ"י ומרכז השלטון המקומי.

רח"ל, שאמורה הייתה לרכז את עבודות המטה לקביעת המענה לחירום ולתאם בין משרדי הממשלה הפועלים בעורף, לא פעלה לקידום הסדרת הטיפול בחללים באירועי חירום עד לאחר שהמל"ל החל לקדם את הנושא

רח"ל... עבודת מטה עצמאית להגדרת תחומי הסמכות והאחריות של כלל משרדי הממשלה הרלוונטיים בתהליך המלא של הטיפול בחללים אזרחיים בחירום. עבודת המטה מתקיימת בידיעת ראש מטה שר הביטחון במטרה לגבש הצעת מחליטים אשר תובא לאישור הממשלה על ידי שר הביטחון".

בנובמבר 2016 מסרה רח"ל בהתייחסותה לממצאי הביקורת, כי בהתאם להחלטת ממשלה מס' 1577 מאפריל 2007 המטילה את אחריות-העל לטיפול בעורף בכלל מצבי החירום על שר הביטחון, ובהתאם להחלטת ממשלה מס' 43/ב "על רח"ל לרכז את עבודת המטה בנושא הטיפול בחללים אזרחיים באירועי חירום ואין להטיל אחריות זו על כל גוף אחר ובכלל זאת המועצה לביטחון לאומי... ראש רח"ל מבקש ממבקר המדינה להבהיר כי האחריות לביצוע עבודת המטה הלאומית הינה של רח"ל".

לעומת זאת בנובמבר 2016 מסר משרד ראש הממשלה בתגובתו לממצאי הביקורת, כי "המל"ל ריכז והוביל עבודת מטה בנוגע להסדרת הטיפול בחללים אזרחיים באירועי חירום, בהתאם להנחיותו של ראש הממשלה".

בנובמבר 2016 מסר משרד הפנים בעניין זה בתגובתו לממצאי הביקורת, כי "באופן מעשי, התקיימה עבודת מטה אחת בהובלת המל"ל" (ההדגשה במקור). לעומת זאת, בנובמבר 2016 מסרה רח"ל בהתייחסותה לממצאי הביקורת, כי "רח"ל תעדכן את המל"ל בעבודת המטה המתבצעת על ידה".

בפברואר 2017 מסר משרד הפנים בהתייחסות נוספת לממצאי הביקורת, כי הצעת המחליטים בהובלתו "מבוצעת בשיתוף פעולה עם רח"ל וזכתה לברכת הדרך מהמל"ל... כמובן שאין ביכולתו של משרד הפנים למנוע הגשת הצעות של גופים ו/או משרדי ממשלה אחרים".

משרד מבקר המדינה מעיר לרח"ל, שאמורה הייתה לרכז את עבודות המטה לקביעת המענה לחירום ולתאם בין משרדי הממשלה הפועלים בעורף, כי מאז הקמתה ועד לאחר שהמל"ל החל לקדם את הנושא, היא לא פעלה לקידום הסדרת הטיפול בחללים באירועי חירום. משלא עשתה כן, אל לה לרח"ל להלין על כך שהמל"ל, האחראי לריכוז עבודות מטה בין-משרדיות בתחום הביטחון, נכנס לנעליה.

עוד מעיר משרד מבקר המדינה לרח"ל, כי היא דנה בהצעת המל"ל רק כשנה לאחר שהוגשה לה, ומשדנה בפרטי ההצעה החליטה לערוך עבודת מטה נפרדת באותו הנושא, ללא תיאום עם המל"ל, ושאותה לא השלימה עד למועד סיום הביקורת. קיומן של עבודות מטה מקבילות מהווה בזבוז משאבים, פוגע ביעילות ובמועילות של עבודת משרדי הממשלה, ומביא למצב של חוסר החלטה המעכב את סיום הסדרת הטיפול בחללים בחירום במקום לקדמו.





בנושא הטיפול
בחללים בא לידי
ביטוי חוסר תיאום
והיעדר שיתוף פעולה
מכוון בין המל"ל לבין
מערכת הביטחון.
העיכוב באישור הצעת
המחליטים פוגע
בהיערכות הגורמים
השונים לטיפול
בחללים בחירום

נוכח העיכוב באישור הצעת המחליטים, נפגעת היערכות הגורמים השונים לטיפול בחללים בחירום. על משרד הפנים, בשיתוף רח"ל וכלל הגופים המעורבים בטיפול בחללים, להשלים בהקדם נוסח סופי ומוסכם של הצעת מחליטים אשר ייתן מענה לכלל הפערים המפורטים בדוח זה. על המל"ל לוודא כי הצעה זו תעלה לדין בממשלה מיד לאחר השלמתה, כדי שיתקבלו החלטות בעניינה.

עוד מעיר משרד מבקר המדינה למל"ל ולרח"ל, כי נושא הטיפול בחללים מצטרף לרשימה ארוכה של נושאים, שעליהם הצביע משרד מבקר המדינה בעבר, ושבהם בא לידי ביטוי חוסר התיאום והיעדר שיתוף הפעולה המכוון בין המל"ל לבין מערכת הביטחון¹⁹. על כן ראוי, כי ראש הממשלה המופקד על יישום חוק המל"ל, ושר הביטחון, יסדירו את חלוקת העבודה בין המל"ל ומשהב"ט ואת יחסי הגומלין בנוגע לעריכת עבודות מטה בתחום הטיפול בעורף, וזאת בהתאם לכללים שנקבעו בחוק המל"ל.

19 מבקר המדינה, דוח מיוחד "יישום חוק המל"ל וההתמודדות עם המשט הטורקי", יוני 2012, עמ' 89; מבקר המדינה, דוח מיוחד "ההיערכות להגנת העורף מפני איום טילים ורקטות (מיגון פיזי, התרעה ופינוי אוכלוסייה)", דצמבר 2016, עמ' 5.

ריכוז הטיפול בחללים בחירום

רשות פס"ח הוקמה כאמור בהחלטה מספר 515, אשר קבעה כי תפקידה "לטפל בפינוי וסעד למפונים, נפגעי הפגזה והפצצה, ובחללים בשעת חרום". ההחלטה האמורה לא פירטה את תחומי האחריות של רשות פס"ח.

על פי החלטה רע"ד 2, תחומי האחריות של רשות פס"ח הקשורים בטיפול בחללים בהתרחש רעידת אדמה כוללים בשגרה: כתיבה, עדכון ואכיפה של כללים, נהלים והנחיות בתחום העיסוק של פס"ח; הכנת תרחיש ייחוס ייעודי; הגדרת תכנית מענה כולל רמת שירות נדרשת ותכנית אימונים והיערכות; תרגול כלל מערך החירום לטיפול בחללים; סיוע לרשויות המקומיות בהכנת תכניות לטיפול בחללים; ותיאום בין הגופים המטפלים בחללים. בחירום תפקידי רשות פס"ח הקשורים בטיפול בחללים כוללים ריכוז תמונת מצב לאומית בנוגע לחללים; הנחיית הרשויות המקומיות לפתיחת תר"חים; וסיוע לרשויות המקומיות בהזמנת מכולות קירור להשהיית חללים.

על פי נוהלי רשות פס"ח, ייעוד הרשות הוא "תכנון, ארגון והכשרת מערך קליטת אוכלוסייה מפונה וטיפול בחללים אזרחיים ברשויות המקומיות ברגיעה, והפעלתם בשעת חירום". ממסמכי רשות פס"ח עלה, כי במסגרת אחריותה לטיפול בחללים עליה לעסוק גם בקבורת חללים בחירום; בהסדרת אתרים לקבורת ארעי; ברכש ציוד ואמצעים להפעלת התר"חים המרחביים; בגיוס ואימון כוח אדם להפעלת התר"חים המרחביים; ובכתיבת תורת הפעלה משולבת.

בביקורת עלה, כי ברשות פס"ח קיים תקן אחד המיועד לעסוק בטיפול בחללים (ראש ענף חללים), וכי לרשות פס"ח אין תקציב ייעודי לטיפול בחללים, בכלל זאת תקציב לרכש אמצעים ולהדרכת המערך. דבר זה פוגע ביכולת רשות פס"ח לתת מענה מיטבי לטיפול בחללים באירועי חירום.

בנובמבר 2002 מינו שר הביטחון דאז, רב-אלוף (מיל') שאול מופז, ושר הפנים וסגן ראש הממשלה דאז, מר אלי ישי, ועדה בין-משרדית לבחינת הקמת רשות ייעודית לטיפול בחללים בחירום (להלן – הוועדה). בראש הוועדה עמד מר שאלתיאל לביא ממטה מל"ח שבמשהב"ט, וחבריה כללו נציגים מ"משהב"ט, משרד הפנים, מ"י, פקע"ר, משרד הבריאות, משרד הדתות וזק"א²⁰.

במאי 2003 הגישה הוועדה את מסקנותיה לשר הפנים ולשר הביטחון. מדוח הוועדה עולה, כי הרקע להקמת הוועדה היה התגברות האיום על העורף מאז מלחמת המפרץ הראשונה בשנת 1991, שבה נורו לראשונה טילים ארוכי טווח לעבר העורף. על פי דוח הוועדה, עם הקמתה עסקה רשות פס"ח בפינוי אוכלוסייה, בסעד ובטיפול בחללים בחירום "כאשר לרשותה מטה סדיר מצומצם המונה חמישה אנשים ועוד מרכז מחוזי אחד בכל מחוז של משרד הפנים", ומלבד זאת משרד הדתות הקצה שלושה תקנים לנושא הטיפול בחללים בחירום. בחלוף השנים ועד מלחמת המפרץ

20 ארגון זק"א (זיהוי קורבנות אסון) הוא ארגון התנדבותי אשר מסייע למ"י באיסוף חללים ונתוני זיהוי מזירות אסון.

הראשונה, "נתפס האיום על העורף כאיום ברמה נמוכה יחסית ולא הצריך השקעה רבה לא בתחום קליטת אוכלוסייה ולא בתחום היערכות לטיפול בחללים אזרחיים, דבר שגרם בין השאר למשרד הדתות לצמצם תקני העוסקים בנושא משלושה לאחד... התרחבות מעגל האיום על העורף פירושה מבחינת רשות פס"ח הרחבת מקומות הקליטה בהם ניתן יהיה לשכן אוכלוסייה מפונה והעמקת היערכות לטיפול בחללים אזרחיים בעורף... היערכות מדינת ישראל בשנים האחרונות להתמודדות עם תוצאות רעידת אדמה אפשרית מחייבת גם היא ריכוז מאמץ בשני התחומים האמורים".

במסגרת הוועדה נקבע, כי "חברי הוועדה משוכנעים בצורך בהקמת רשות ייעודית לטיפול בחללים מהסיבות הבאות: (א) הקמת רשות ייעודית שתתמקד אך ורק בטיפול בחללים תאפשר היערכות טובה יותר של המערך כולו הן בנושאים מקצועיים/הלכתיים... והן בהכנת הרשויות המקומיות/חברות הקדישא לטיפול בנושא ברמת השטח. (ב) חשוב להקים גוף אחד שיהווה מרכז ידע ויוכל להכין את כלל המערכות לתת מענה הן לאירועים מלחמתיים והן לרעידות אדמה. (ג) העובדה שגוף אחד מטפל כיום בשני תחומים מורכבים ביותר (קליטת אוכלוסייה מפונה וחללים) ובכך אדם מצומצם ביותר אינה מאפשרת התמקצעות ומיצוי כלל היכולות בכל אחד מהם". הוועדה המליצה להכפיף את הרשות האמורה למשרד הדתות. בביקורת עלה, כי המלצות הוועדה לא מומשו.

בפברואר 2016 מסר בהקשר זה ראש ענף (להלן - רע"ן) חללים ברשות פס"ח לצוות הביקורת, כי "נושא הקמת הרשות (כפי שהציעה הוועדה) לא טופל ולא קודם בעיקר בשל התקנים והמשאבים שנדרשו".

באפריל 2004 החליטו מנכ"ל משרד הפנים דאז וראש מל"ח דאז להקים מחלקה שתרכז את נושא הטיפול בחללים במסגרת רשות פס"ח. במסגרת הדיון הגדיר ראש המינהל לרישוי, שירותי חירום ותפקידים מיוחדים במשרד הפנים (כיום - המינהל לשירותי חירום) דאז, מר ששי קציר, את המבנה הארגוני הנדרש ואת המשמעות הנלוות להקמת מחלקה שכזו מבחינת כוח אדם ואמצעים, וקבע, כי ראש המחלקה האמורה ישמש כסגן לממונה פס"ח ארצי (בנוסף לסגן שיהיה אחראי לקליטת מפונים), וכי המחלקה תאויש ב-13.5 תקנים (ברמה ארצית ומחוזית). עוד נקבע, כי התקציב התפעולי הנדרש לפעילותה הוא כ-350,000 ש"ח לשנה, והתקציב הנדרש להצטיידות ולאחזקת האמצעים הנדרשים לפעילותה הוא כ-413,000 ש"ח לשנה.

בביקורת עלה, כי ההחלטה להקים מחלקה במסגרת רשות פס"ח עליונה לטיפול בחללים, לא מומשה.

בעניין זה מסר ביולי 2016 מנהל המינהל לשירותי חירום במשרד הפנים לצוות הביקורת, כי הפערים הנובעים מאי-מימוש המלצות הוועדה הם: "א) חוסר במרכז ידע אשר יוכל להכין את כלל המערך לתת מענה לאירועי מלחמה ורעידת אדמה ברמה הלאומית והמקומית. (ב) שיפור מוכנות המערך בנושאים מקצועיים והלכתיים. (ג) יכולת הכשרת המערך ברמה המקומית. (ד) הכנת חברות הקדישא לסייע לתחום החללים. (ה) תיאום מול פקע"ר ויחידות האנו"ח".

בנובמבר 2016 מסר משרד הפנים בתגובתו לממצאי הביקורת, כי "למרות שלא קיים תקציב ייעודי לטיפול בחללים, פעל משרד הפנים באמצעות המינהל לשירותי חירום



על אף שחלפו 56 שנים מהקמת רשות פס"ח, עדיין קיים חוסר תיאום בין חלק מהגורמים העוסקים בטיפול בחללים, קיימים תחומים אשר אין גורם שהוסמך לטפל בהם, ובתחומים נוספים יש פערים בכשירות ובמשאבים

להקצאת משאבים פנימיים בשנים האחרונות לרכש ציוד לטיפול בחללים, השתלמויות, והדרכת המערך ברשויות המקומיות".

עוד מסר בנובמבר 2016 משרד הפנים בתגובתו לממצאי הביקורת, כי "בשלוש השנים האחרונות, בוצעו פעילויות רבות ומשמעותיות", בין היתר, רכש של ציוד לטיפול בחללים, קידום חתימת חוזה להספקת מכולות קירור בחירום לאחסון חללים, שילוב גופים רלוונטיים בגיבוש תפיסת הפעלה לנושאים שונים הקשורים בטיפול בחללים בחירום, איתור 14 אתרים פוטנציאליים להקמת תר"חים ותרגול הפעלתם בשילוב הגורמים השונים הנוגעים בדבר, קידום תכנית מתאר ארצית לשטחי קבורה ארעיים (תמ"א 19), רישום מתנדבי זק"א כמגויסי חוץ לצורך סיוע בהעברת חללים בתוך התר"חים וביצוע הכשרות למתנדבי זק"א, לצוותי הפעלת תר"חים ברשויות מקומיות ולחיילים בפקע"ר. בפברואר 2017 מסר משרד הפנים בהתייחסות נוספת לממצאי הדוח, כי "מערך הטיפול בחללים, ובוודאי ככל שהדברים הינם בתחום אחריותו וסמכותו של משרד הפנים, נמצא במוכנות טובה".

בביקורת עלה, כי על אף הפעילות של משרד הפנים בתחום הטיפול בחללים, ישנם עדיין פערים שלא טופלו במשך שנים, וקיים חוסר תיאום בין גופים האחראים למשימות שונות בתחום זה, כדוגמת חוסר תיאום בין פקע"ר ומ"י בתחום איסוף נתוני החללים במקום האירוע, אי-בהירות בנוגע לגורם האחראי להעברת חללים ממקום למקום, מחסור ברופאים משפטיים לצורך זיהוי החללים, ונושאים נוספים אשר פוגעים במימוש מענה מלא לטיפול בחללים בחירום.

ביוני 2016 כתב מנהל המינהל לשירותי חירום במשרד הפנים לצוות הביקורת, כי נושא הטיפול בחללים "מחייב שילוב עם משרדי ממשלה נוספים בשל מורכבות האירוע, [לכן] עלה הצורך בהסדרה של גורם מתכלל עם סמכויות מוגדרות להפעלת כלל המערך בחירום... על מנת שנוכל להיערך לחירום... יש צורך בהקמת גוף לשליטה ברמה המחוזית והארצית כפי שהמליצה הוועדה".

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד הפנים ולרשות פס"ח, כי בהתאם להחלטה מספר 515, הגוף האחראי לתכלול הגורמים המעורבים בטיפול בחללים הוא רשות פס"ח, והם אף מיוצגים בה לצורך כך. לרשות פס"ח גופי שליטה ברמה המחוזית והארצית, באמצעות נציגיה. על אף שחלפו 56 שנים מקבלת החלטה 515, עדיין קיים חוסר תיאום בין חלק מהגורמים העוסקים בטיפול בחללים, קיימים תחומים אשר אין גורם שהוסמך לטפל בהם, ובתחומים נוספים יש פערים בכשירות ובמשאבים, כפי שיפורט בהמשך.

עוד מעיר משרד מבקר המדינה, כי רשות פס"ח אמנם מקיימת פעילות ענפה לשיפור ההיערכות לטיפול בחללים באירועי חירום, עם זאת, ניכר כי אין בתקינה ובאמצעים העומדים לרשותה לטובת נושא זה מענה המאפשר להתגבר על כל הפערים המצויים לכל אורך תהליך הטיפול בחללים. על משרד הפנים לוודא, כי בהצעת המחליטים להסדרת הטיפול בחללים יוקצו לרשות פס"ח המשאבים הנדרשים לה למילוי תפקידה.

איסוף חללים ונתוני זיהוי בחירום

ביוני 1999 פרסמו צה"ל ומערך מל"ח נוהל בין-משרדי מס' 143 העוסק ב"שיתוף פעולה ויחסי גומלין מערך מל"ח-צה"ל" שמטרתו "להגדיר את תחומי האחריות, יחסי הגומלין והסיוע ההדדי בין צה"ל ובין מערך מל"ח ברגיעה ובתקופת הפעלה [של מערך מל"ח, לפי החלטת ממשלה²¹]. בנוהל זה נקבע, כי ב"תקופת הפעלה" צה"ל אחראי לאיסוף החללים ואמצעי הזיהוי שלהם בזירת האירוע והעברתם לתר"חים.

בדצמבר 2004 פרסמו מערך מל"ח ופקע"ר נוהל בין-משרדי מס' 146 העוסק ב"יחסי גומלין ושיתוף הפעולה מערך מל"ח - פיקוד העורף" (להלן - נוהל שת"פ בין מל"ח ובין פקע"ר). מטרתו של נוהל זה, אשר התבסס על נוהל מס' 143, הייתה "להגדיר את תחומי התיאום ושיתוף הפעולה בין פיקוד-העורף ובין מערך מל"ח ברגיעה ובחירום". בנוהל נקבע, כי בעת "תקופת הפעלה" האחריות לאיסוף החללים ונתוני הזיהוי שלהם והעברתם לתר"חים מוטלת על פקע"ר. לצורך ביצוע משימה זו, פקע"ר מפעיל כאמור 40 מחלקות אנו"ח אשר 35 מתוכן משתייכות לגדודי החילוץ של צה"ל. בביקורת עלו ליקויים במוכנות של מחלקות האנו"ח לביצוע תפקידן. להלן הפירוט:

ארגון ותקינה

1. מערך האנו"ח מורכב מכ-400 אנשי מילואים ועוד מערך סדיר מצומצם שאחראי לעדכון תורת הלחימה (להלן - תו"ל), לאימונים, למעקב ופיקוח על כשירות המערך ולתיאום הפעילות אל מול גופים אזרחיים הקשורים לטיפול בחללים, כדוגמת רשות פס"ח. עד לשנת 2014 כלל המערך הסדיר את רב פקע"ר המשמש גם כראש מדור (להלן - רמ"ד) תורת אנו"ח, את סגן רמ"ד תורת אנו"ח, רמ"ד אימוני אנו"ח ושישה אחראים מחוזיים²². האחראים המחוזיים היו אחראים להכשרת מחלקות האנו"ח שבמחוזותיהם ולתיאום עם גופים נוספים המעורבים במשימת הטיפול בחללים, בפרט בקשר מול מחוזות משרד הפנים ומול הרשויות המקומיות.

התקנים של רמ"ד תורת אנו"ח והאחראים המחוזיים הם תקנים ייעודיים (תקי"י) במימון משרד הפנים. בשנת 2014 ביטל צה"ל שלושה תקנים של אחראים

21 לפי החלטת הממשלה מס' 1080 מ-13.2.00 בנושא "הפעלת המשק החיוני של המדינה לשעת חירום (מל"ח)", המתקנת את החלטת ממשלה מס' 1716 מ-6.7.86 שבמסגרתה הוקם מערך מל"ח, תקופת הפעלת מערך מל"ח תיתכן "במצב של תקופת לחימה, לרבות תקופה שלפני תחילת הלחימה או לאחריה, כאשר כתוצאה ממצב הלחימה נמנעת פעילות תקינה של המשק כולו או חלקו ולרבות תקופת ההתכוננות לקראת מצב תקופת הלחימה" או "ב'אירועי חירום' כדלקמן: אסונות טבע... אסונות הנובעים מפליטת חומרים מסוכנים... וכן אירועי טרור שלא בתקופת לחימה כאשר נמנעת או נפגעת פעילותו התקינה של המשק החיוני, או קיימת סכנה ממשית למניעה או לפגיעה כאמור".

22 מלבד תפקידם במערך האנו"ח משמשים האחראים המחוזיים גם כרבני מחוזות.

מחזיים, וביוני 2016 בוטלו שלושת התקנים הנותרים, נוכח הדרישה לקיצוץ במסגרת התכנית הרב-שנתית של צה"ל (תר"ש גדעון)²³.

ביוני 2016 הנחה ראש מטה (להלן - רמ"ט) פקע"ר, כי בהיעדר אחראים מחזיים, קציני השלישות המחזיים יהיו אחראים לנושא האנו"ח במחוזותיהם. עוד הנחה, כי מחלקת השלישות תכין הוראה פיקודית שתתואם עם משרד הפנים ותבא לאישורו, אשר תפרט את תהליך הטיפול בתחום האנו"ח במחוז, בכלל זאת את מרכיבי האימון של מחלקות האנו"ח. כמו כן, האחראים על תיאום התרגילים מול רשות פס"ח והרשויות המקומיות יהיו נציגי האנו"ח של המחוז במילואים.

ממסמכי משרד הפנים עלה, כי בראיית המשרד, ביטול תקני האחראים המחזיים יגרום לפגיעה בממשקי העבודה בין פקע"ר ובין גורמים נוספים המעורבים במשימת הטיפול בחללים, בפרט מחוזות משרד הפנים והרשויות המקומיות. דבר זה עלול לפגוע בשגרה בעדכוני התו"ל מול רשות פס"ח ומול הרשויות המקומיות ובביצוע תרגילים והשתלמויות ברשויות המקומיות, קרי, עלול לפגוע בהכשרה ובכשירות של מחלקות האנו"ח ושל מערך הטיפול בחללים בכללותו. הביטול של תקני האחראים המחזיים עלול לפגוע גם בתיאום בין הגופים בעת חירום ובביצוע המשימה.

במאי 2016 כתב מנהל המינהל לשירותי חירום במשרד הפנים לסגן ראש המל"ל לענייני ביטחון פנים ועורף, כי "לא ניתן לבסס מערך זה על קציני אנו"ח במילואים בשל הקשר השוטף ועדכוני התו"ל המחייב מול רשות פס"ח והרשויות המקומיות כהכנה לקראת ביצוע השתלמויות/תרגילים, ובשל מצוקת ימי מילואים הקיימת בצה"ל".

בפברואר 2017 מסר משרד הפנים בהתייחסות נוספת לממצאי הדוח, כי משרד הפנים התריע בפני כלל הגורמים (רח"ל, מל"ל, פקע"ר, אמ"ץ) על משמעותי ביטול תקני הרבנים המחזיים בפקע"ר שעסקו בתחום מוכנות מערך האנו"ח... למרות זאת החליט פקע"ר לבטל תקנים אלה... בשלב זה ניתן על ידי פקע"ר מענה לאופן העבודה בשוטף ובחירום – מענה זה אינו המענה המיטבי ואינו מהווה חלופה הולמת לצורך שהוגדר" (ההדגשה במקור).

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד הביטחון ולמשרד הפנים, כי נוכח ההשלכות האפשריות של ביטול תקני האחראים המחזיים על ההיערכות לטיפול בחללים בחירום, על שר הביטחון ועל שר הפנים לדון בעניין ולקבל החלטה מתואמת. על התקציב שיינתן לרשות פס"ח ועל הצעת המחליטים לשקף החלטה זו.

2. ממסמכי פקע"ר עולה, כי כשליש מקציני מחלקות האנו"ח, 43 במספר, נושאים דרגות ייצוג²⁴. ביוני 2016 כתב רב פקע"ר לרע"ן תכנון ולרמ"ד מילואים בפקע"ר

23 התכנית הרב-שנתית של צה"ל לשנים 2016-2020, אשר אושרה באפריל 2016.

24 מדובר בדרגות קצונה שניתנות לחיילים שאינם בהכרח קצינים, הגבוהות מדרגת הקבע שלהם, ואשר ניתנות לתקופה מוגדרת מראש.

נכון ליולי 2016, מתוך 40 מחלקות האנו"ח, ארבע אינן כשירות וכשירותן של 16 מחלקות נוספות אינה ידועה

בעניין זה, כי הסיבות לצורך בדרגות קצונה ייצוגיות נעוצות בהיותם של קציני האנו"ח מפקדים בפועל על חיילים, קציני מטה מקצועיים, ומתוקף האפשרות כי ידרשו לתת הנחיות ופקודות למפקדי פלוגות בגדוד בתחום הטיפול בחללים בהתרחש מספר אירועים בו-זמנית.

בעקבות התרחבות תופעת דרגות הייצוג במערך המילואים, ערך אגף כוח אדם בצה"ל (להלן - אכ"א) עבודת מטה להסדרת המדיניות למתן דרגות ייצוג במערך המילואים ולצמצום מספרן בקרב חוגרים. בעקבות עבודת המטה קבע ראש אכ"א במרץ 2016, כי מספר דרגות הייצוג במערך האנו"ח יופחת לחמש. במסמכי הביקורת לא נמצאו תימוכין לכך שגורם כלשהו באכ"א או בפקע"ר בחן את ההשפעה שתהיה לביטול מרבית דרגות הייצוג על מערך האנו"ח.

ביולי 2016 מסר רב פקע"ר לצוות הביקורת, כי ביטול דרגות הייצוג עלול לפגוע במערך האנו"ח כתוצאה מירידה במוטיבציה של מפקדי מחלקות, שעלול להביא אף לאי-התייצבותם למילואים; וכן כתוצאה מקושי שיווצר בגיוס מפקדי מחלקות חדשים נוכח היעדר הדרגה הייצוגית, אשר שימשה כאמצעי לעידוד חיילי מילואים לשרת כמפקדי מחלקות, שהוא תפקיד תובעני יותר.

משרד מבקר המדינה מעיר לצה"ל, כי נוכח הפגיעה האפשרית בגיוס מפקדי מחלקות האנו"ח ובתפקודם כתוצאה מביטול דרגות הייצוג, ראוי שאכ"א, בשיתוף עם פקע"ר, יבחנו את המשמעות של מהלך זה על תפקוד מערך האנו"ח, ויקבעו את מספר דרגות הייצוג במערך זה בהתאם.

כשירותן ומוכנותן של מחלקות האנו"ח

1. מערכת הכשירות והמוכנות של צה"ל (להלן - מערכת כש"ם) היא מערכת מידע ממוכנת אשר ייעודה להיות "כלי בידי המפקד לאבחון כשירות היחידה ומוכנותה לייעודה ולמשימותיה"²⁵. כשירות היחידות במערכת הכש"ם בנויה על בסיס מספר מרכיבים: ביצוע אימונים, אמצעים (מצאי בהשוואה לתקן), משאבי אנוש, מוכנות אופרטיבית ותשתיות. מנתוני מערכת כש"ם עלה, כי נכון ליולי 2016, מתוך 40 מחלקות האנו"ח, ארבע (10%) אינן כשירות. כשירותן של 16 (40%) מחלקות נוספות אינה ידועה, כיוון שלא הוזנו נתונים לגביהן או מאחר שהן אינן נכללות במערכת הכש"ם²⁶.

25 מתוך נוהל זרוע היבשה ממאי 2011 בנושא כש"ם.

26 בעניין מערכת הכש"ם ותפקודה ראו מבקר המדינה, **דוח שנתי 2014** (2014) בפרק על "כשירות מערך המילואים של כוחות היבשה", עמ' 3.

משרד מבקר המדינה מעיר, כי היעדר המידע במערכת הכש"ם לגבי קרוב למחצית ממחלקות האנו"ח, מעוות את שיקוף נתוני הכשירות והמוכנות של מערך האנו"ח, ופוגע ביכולת המפקדים להסתמך עליהם לצורך קבלת החלטות.

2. ביולי 2016 מסר רב פקע"ר אשר משמש גם רמ"ד תורת אנו"ח²⁷ לצוות הביקורת, כי פקע"ר קבע שמספר החיילים במחלקות האנו"ח יהיה גדול ב-20% מהתקינה המקורית של מחלקות אלה. זאת נוכח שיעורי התייצבות נמוכים לאימונים ונוכח הערכת הפיקוד, כי בשעת חירום, כאשר יהיה צורך במחלקות האנו"ח, לא תהיה התייצבות מלאה. ממסמכי פקע"ר עלה, כי נכון ליולי 2016 בשש מחלקות שיעור האיזושה נמוך מ-70% מהיעד, קרי, נמוך מ-85% מהתקינה המקורית.
3. עוד מסר רב פקע"ר לצוות הביקורת, כי מחלקות אנו"ח מתאמנות אחת לשלוש שנים, וכי חייל שאינו מגיע לאימון מוגדר כחייל שאינו כשיר לביצוע תפקידו. ממסמכי הביקורת עלה, כי שיעורי ההתייצבות של החיילים לאימונים עומד על כ-60%-70% (ביחס לתקן המקורי). יוצא אפוא, כי כ-30%-40% מחיילי מחלקות האנו"ח אינם כשירים.
4. כדי לבחון את מוכנות מחלקות האנו"ח בחן משרד מבקר המדינה את סיכומי ששת האימונים האחרונים של גדודי החילוץ, שנערכו בחודשים דצמבר 2015 עד אפריל 2016. במסגרת האימונים של מחלקות האנו"ח נבחן יישום התו"ל של מחלקות אלה בעת הטיפול בחללים. מסיכומים אלה עלה, כי באימונים התגלה חוסר תיאום בין מפקדי גדודי החילוץ ובין מפקדי פלוגות בגדודים אלה למחלקות האנו"ח. חוסר תיאום זה התבטא במספר אופנים:
 - א. בארבעה מתוך ששת התרגילים שנבדקו, הגדוד לא העמיד לרשות מחלקות האנו"ח ציוד שהוקצה להן על פי התו"ל (כגון סוללות לפנסים, רכבי משא, אוהל להקמת תא לאיסוף חללים וכדומה). אי לכך, נפגעה יכולתו של צוות האנו"ח למלא את משימתו.
 - ב. בשלושה מתוך ששת התרגילים שנבדקו, מפקדי הגדודים ומפקדי הפלוגות לא דיווחו למחלקות האנו"ח על הימצאות חללים, והזינו חללים ממקומם ללא מעורבות מחלקות אנו"ח, בניגוד לתו"ל האנו"ח. פעילות מסוג זה עלולה לפגוע ביכולת הזיהוי של החללים.
5. על פי תו"ל האנו"ח, על מחלקות האנו"ח לצלם במצלמות דיגיטליות את פני החלל, את מיקומו בזירה, את הממצאים שנמצאו בסביבתו וכל עצם היכול לסייע בשחזור הזירה. צילומים אלה נועדו לסייע במשימת זיהוי החללים אשר באחריות מ"י הפועלת בתר"חים. נכון למועד סיום הביקורת, לא נקבעה שיטה להעברת המידע מהמצלמות לידי מ"י, ואין אמצעים סדורים לביצוע פעולה זו. ממסמכי פקע"ר עלה, כי בינואר 2012 ערך רמ"ט פקע"ר דיון ראשון בנושא העברת המידע מהמצלמות לידי מ"י, ובו הנחה על בחינת חלופות לביצוע

27 אחראי לפיתוח תורת הטיפול בחללים בפקע"ר ולמעקב ובקרה על כשירותן של מחלקות האנו"ח.

פעילות זו. הדיון האחרון בנושא נערך במאי 2014, והוצגו בו מספר חלופות שנדחו על ידי ראש מטה פקע"ר נוכח עלותן.

באוקטובר 2016 מסרה מ"י כי "המשטרה קיימה דיונים עם פקע"ר בנוגע לדרישות הטכנולוגיות. פקע"ר טרם סיכמו את השיטה להעברת התמונות ממחלקות האנו"ח (איסוף נתונים וחללים) למשטרת ישראל".



משרד מבקר המדינה מעיר לפקע"ר, כי הפערים באיוש מחלקות האנו"ח ובאופן שבו הן מתורגלות, כמו גם ליקויים בתיאום בין מחלקות האנו"ח לבין גדודי החילוץ שבמסגרתם הן פועלות, והיעדר שיטה ואמצעים להעברת נתונים חיוניים לזיהוי חללים למ"י, פוגעים בכשירות מערך האנו"ח, ועלולים לפגוע באיסוף ובזיהוי חללים באירועי חירום. על פקע"ר לבחון פערים אלו ואת השלכותיהם, ולהציג אותם בפני הגורמים המוסמכים בצה"ל ובמשהב"ט, כדי להביא להשלמת פערים אלו ולתיקון הליקויים.



צה"ל מתנער
מאחריותו להעברת
חללים לתר"חים אף
שזו הוטלה עליו
בנוהלי שיתוף
הפעולה שלו עם
מל"ח, ואף
שליחידותיו המשאבים
למימוש אחריות זו

העברת חללים בחירום

על פי תכניות רשות פס"ח, לאחר איסוף החללים בזירת האירוע יש להעביר את החללים שלא זוהו לתר"חים מרחביים, ובהם יתבצע תהליך הזיהוי המדעי (להלן – תר"חים מרחביים). באירועי חירום רחבי היקף, כדוגמת רעידת אדמה, יוקמו בזירות האירוע תר"חים מקומיים, ובהם ירכזו את החללים ויערכו זיהוי סוציאלי²⁸. החללים שלא יזוהו בתר"חים המקומיים יועברו לתר"חים המרחביים.

בנוהל השת"פ בין מל"ח וצה"ל נקבע כאמור, כי בעת "תקופת הפעלה" משימת העברת החללים לתר"חים מוטלת על צה"ל, ובנוהל השת"פ בין מל"ח ופקע"ר הוטלה משימה זו על פקע"ר. בהתאם לכך, גם הצעת המל"ל מטילה על פקע"ר את האחריות למשימת איסוף והעברת חללים מזירות האירוע לתר"ח.

לצורך פעילות ההעברה מוקצים לכל מחלקת אנו"ח שני נהגים. כמו כן, לכל אחד מ-35 גדודי החילוץ מוקצית משאית מתוך יחידת הרכב המגויס (להלן – יר"ם), ולכל אחת מחמש היחידות הלוגיסטיות המרחביות של פקע"ר מוקצית משאית נוספת ועוד שני רכבי משא קטנים לצורכי אנו"ח בלבד.

באוקטובר 2013 מסר צה"ל בתגובתו לטיטוט הצעת המל"ל, כי "שינוע החללים אינה משימה הרובצת לפתחו של צה"ל ואינה בליבת העיסוק שלו ולכן, אין ברשותו אמצעים זמינים ייעודיים לכך... חשוב להבין, כי היעדר היכולת של צה"ל לביצוע המשימה נכון **לא רק בשעת חירום מלחמתית אלא גם בעת שגרה**, כאשר משאביו של צה"ל מופנים לטובת ביטחונה השוטף של מדינת ישראל... נראה כי אין מקום להטיל את האחריות לעניין שינוע החללים על צה"ל. **נציע, כי ייקבע גוף ביצוע אחר אשר ישא באחריות זו ואילו צה"ל יהווה רק גורם מסייע בהתאם לנסיבות וליכולותיו אד הוק"** (הדגשה במקור). באפריל 2014 מסר צה"ל למל"ל, כי "משימת הטיפול בחללים באחריותן של הרשויות האזרחיות. צה"ל נכון לסייע במשימה האמורה. סיוע יינתן בזמן אמת, על בסיס הערכת מצב, ובכפוף לסדרי כוחות".

משרד מבקר המדינה מעיר לצה"ל, כי הוא מתנער מאחריותו להעברת חללים לתר"חים אף על פי שזו הוטלה עליו בנוהלי שיתוף הפעולה שלו עם מל"ח, ואף שליחידותיו הרלוונטיות מוקצים משאבים למימוש אחריות זו. אם לצה"ל יש השגות על תחומי האחריות שהוטלו עליו בנהלים אלו, עליו לפעול בעניין זה מול ראש רח"ל, ובמידת הצורך, יש להביא את העניין להכרעת שר הביטחון.

בנובמבר 2016 מסרה רח"ל בתגובתה לממצאי הביקורת, כי היא "מקבלת את המלצת המבקר ופועלת עם צה"ל ופקע"ר לבחינה מחודשת של הסדרת נושא שינוע החללים".

בנובמבר 2016 מסר צה"ל בתגובתו לממצאי הביקורת, כי חוק הג"א "אינו מטיל על שירות הג"א אחריות ואינו מקנה לו סמכויות לטיפול בנזק שנגרם בעקבות לחימה, לרבות נושא הטיפול בחללים האזרחיים... נוהל 143 [נוהל השת"פ בין מל"ח וצה"ל] ונוהל 146 [נוהל השת"פ בין מל"ח ופקע"ר], נהלים אשר נחתמו לפני למעלה מעשור, ייתכן שהתאימו בשעתם, אך בנסיבות הקיימות היום, לאור תחומי האחריות הרחבים המוטלים על צה"ל בכלל ועל פקע"ר בפרט, ולאור מגמת ההתייעלות בכוח האדם בצה"ל, נראה כי הטלת האחריות על שינוע חללים אזרחיים על צה"ל, משימה שכאמור אינה בליבת עשייתו, אינה נכונה. לאור האמור לעיל, ראוי כי צה"ל יהווה **גורם מסייע בלבד**, בהתאם לסדר העדיפויות שייקבע על ידי צה"ל ושר הביטחון, ובעזרת המשאבים הקיימים ברשותו בנסיבות העניין... נושא שינוע חללים אינו בתחומי אחריותו של צה"ל בכלל או פיקוד העורף בפרט... יש להסדיר נושא זה על ידי הרשויות האזרחיות הרלבנטיות". עוד מסר צה"ל בתגובתו לממצאי הביקורת, כי במסגרת דיון שערך ראש מטה שר הביטחון ובהשתתפות סגן ראש רח"ל, "סוכם, כי **ישמר העיקרון כי משרד הביטחון יהיה גורם מסייע בלבד בנושא שינוע חללים**" (ההדגשות במקור).

יצוין, כי רמ"ט שר הביטחון קבע בדיון המוזכר בתשובת צה"ל, כי יש לקבוע באופן מדיד את הסיוע של צה"ל בכל התחומים הנזכרים בהצעת המחליטים, ולא התייחס באופן פרטני להעברת החללים. באותו הדיון אף הדגיש, "כי חשוב להפנים כי אין גופים רבים במדינת ישראל המסוגלים להתמודד עם תרחישים מהסוג המתואר, זולת מערכת הביטחון ובתוכה צה"ל ומשרד הביטחון".

משרד מבקר המדינה מעיר לרח"ל ולצה"ל, כי עליהם להסדיר את תפקידי צה"ל בטיפול בעורף בחירום, ובכלל זאת לקבוע את מידת הסיוע שייתן צה"ל לטובת העברת חללים בעת חירום. עד להסדרה זו, הנהלים הקיימים לשיתוף פעולה בין צה"ל לרח"ל תקפים ועומדים, ועל צה"ל לפעול בהתאם אליהם.

בביקורת עלה, כי מלבד העברתם מזירת האירוע לתר"חים, תידרש בעת אירוע רב-נפגעים העברה נוספת של חללים. להלן פירוט:

1. בעת אירוע חירום רחב היקף כדוגמת רעידת אדמה, ייתכן שבבתי החולים ייאספו חללים שהגיעו לשם כפצועים ולא זוהו טרם פטירתם. במקרה זה יהיה צורך לפנותם אל התר"ח הרלוונטי.
 2. אם יוקמו תר"חים מקומיים יהיה צורך להעביר את החללים מהתר"ח המקומי לתר"ח המרחבי.
 3. העברת החללים מהתר"ח המרחבי לקבורה.
- עוד יצוין, כי בהחלטת ממשלה רע"ד 2, המפרטת את תפקידי משרדי הממשלה והגופים השונים בהתרחש רעידת אדמה, אירוע שידרוש העברה נרחבת של חללים, אין כלל התייחסות לנושא זה.

כלי הרכב אשר אמורים לשמש להעברת החללים לקבורה הם רכבי חברות הקדישא. על פי הערכות המשרד לשירותי דת, בהתייחס לתרחיש של רעידת אדמה שבו צפויים כ-7,000 חללים, יהיה צורך לקבור 600-750 חללים מדי יום ביומו, וכי


**למשרד לשירותי דת
 ולרשות פס"ח אין
 מידע בדבר היכולת
 להעביר חללים
 לקבורה בתרחישי
 החירום השונים**

לשם כך יש צורך בכ-200 כלי רכב לפחות. יצוין, כי המסגרת הנדרשת להיערכות עבור אירוע מגיפה מתייחס, כאמור, להיקף חללים גדול פי ארבעה (כ-30,000 חללים בסך הכול). בביקורת עלה, כי למשרד לשירותי דת ולרשות פס"ח אין נתונים עדכניים על מספר כלי הרכב הנמצאים בידי חברות הקדישא; קרי, אין להם מידע בדבר יכולת המימוש של משימה זו. נוסף על כך, בביקורת לא נמצא שגורם כלשהו, ובכלל זאת רשות פס"ח, שעליה מוטלת האחריות הכוללת לטיפול בחללים והאחריות הביצועית לנושא הקבורה²⁹, בחן מהם המקורות הנוספים האפשריים להשגת כלי רכב להעברת חללים בהתרחש אירוע חירום, ופעל להבטחתם בעת הצורך.

בפברואר 2017 מסר משרד הפנים בהתייחסות נוספת לממצאי הביקורת, כי "בהצעת המחליטים אותה מקדם משרד הפנים, מפורט כי משימת שינוע החללים בכללותה תוטל על צה"ל, ובכלל זה: שינוע החללים מאתרי ההרס לתר"חים, מבתי החולים לתר"חים/לבתי העלמין, ומהתר"חים לקבורה בבתי העלמין... על מנת לסגור את נושא שינוע החללים, תוכנן להתקיים דיון בראשות סגן ראש רח"ל על מנת לקדם נושא זה בהשתתפות חטיבת המבצעים בצה"ל, אך הדיון בוטל מטעמי לוג' [לוחות זמנים]" (ההדגשה במקור).

על משרד הפנים, במסגרת גיבוש הצעת מחליטים להסדרת הטיפול בחללים בחירום, להשלים, בשיתוף הגופים הרלוונטיים, את בחינת כלל משימות העברת החללים באירועי חירום בהתאם לתרחישים השונים. בבחינה זו יש לקחת בחשבון את הפערים שעלו בדוח זה. כמו כן יש להעריך את המשאבים שיידרשו כדי לעמוד במשימות אלו, ולקבוע מיהם הגופים שיהיו אחראים לביצוען, תוך בחינה של האמצעים העומדים לרשותם לצורך כך. על הצעת המחליטים להתייחס למענה הנדרש להעברת חללים, ולהטיל אחריות על הגורמים הרלוונטיים.

29 ב-1.3.17 האחריות לקבורת חללים בחירום תעבור ממשרד הפנים למשרד לשירותי דת. ראו פירוט בהמשך.


 מיעוט הרופאים
 המשפטיים מהווה
 "צוואר בקבוק"
 משמעותי בתהליך
 זיהוי החללים

זיהוי חללים בחירום

חוסר ברופאים משפטיים

ממסמכי הביקורת עלה, כי במקרים שבהם לא ניתן לזהות את החלל בזיהוי סוציאלי ונדרש זיהוי מדעי, הרופאים המשפטיים הם המוסמכים הבלעדיים לקבוע את זהות החלל, וזאת לאחר בחינת שלמותו ומהימנותו של כל המידע הנוגע לחלל. מנתוני המרכז לרפואה משפטית עולה, כי במועד סיום הביקורת, יולי 2016, היו במרכז תקנים לעשרה רופאים משפטיים. בפועל היו שישה רופאים משפטיים ועוד שלושה רופאים בתהליכי התמחות³⁰.

משרד מבקר המדינה בחן את פעילות משרד הבריאות בנוגע להיערכות המרכז לרפואה משפטית לאירועי חירום. להלן הפרטים:

ביוני 2013 מינה המשנה למנכ"ל משרד הבריאות, ד"ר בעז לב, ועדה להסדרת הטיפול בחללים בחירום וזיהוי, בראשות מנהל המרכז לרפואה משפטית, ואשר הורכבה ברובה מנציגי משרד הבריאות וכן מנציגי צה"ל, מ"י, משרד הפנים ומשרד הכלכלה.

ביולי 2015 פרסמה הוועדה נוהל בין-משרדי שהגדיר את תחומי הפעילות של הגופים המעורבים והממשקים ביניהם, ואת המשאבים הנדרשים לצורך הטיפול בחללים באירועי חירום (להלן - נוהל עבודה לזיהוי). על פי הנוהל, מספר הרופאים המשפטיים שיידרשו לצורך זיהוי חללים באירוע רב-נפגעים הוא 50, ועוד 42 רופאים מתחומי התמחות שונים, אשר יקבלו הכשרה מתאימה ויסייעו במשימת הזיהוי בהיעדר רופאים משפטיים³¹.

בינואר 2016 מסר מנהל המרכז לרפואה משפטית לזוות הביקורת, כי "גם בעתות שגרה יש ביקורת על איטיות הפקת חוות הדעת על ידי המכון [לרפואה משפטית], זאת נוכח מיעוט הרופאים המשפטיים... בהתרחש אירוע חירום, מספר החללים לזיהוי על ידי המכון יגדל משמעותית שכן העבודה השגריתית תימשך", כך שתהליכי הזיהוי יתמשכו. זאת ועוד, הרופאים המשפטיים נדרשים גם בתהליכי הזיהוי של חללים צבאיים. לפיכך, בתקופת לחימה שעלולה לגבות את חייהם של אזרחים ושל חיילי צה"ל, יגבר הצורך ברופאים משפטיים, דבר שיאריך עוד יותר את משך הזמן לזיהוי. לעניין זה התייחסו בשיחות עם צוות הביקורת גם סגן ראש המל"ל לענייני ביטחון פנים ועורף, סגן ראש אח"ם במ"י וראש המינהל לשירותי חירום במשרד הפנים, ומסרו, כי מיעוט הרופאים המשפטיים מהווה "צוואר בקבוק" משמעותי בתהליך הזיהוי.

30 צוין, כי רק רופאים שסיימו את התמחותם ברפואה משפטית רשאים לאשר זיהוי.

31 על פי הנוהל, "תהליך חישוב סדר הכוחות הנדרש מתבסס על פקטור מספר קווי העבודה או כמות מכשירים, פקטור מספר משמרות ליממה (שלוש משמרות ליממה) ותוספת של 20% חרבה (צפויה שחיקת כוח אדם/אי התייצבות, מחלה וכו')."

במסגרת עבודת הוועדה להסדרת הטיפול בחללים בחירום וזיהוי נקבע, כי כדי להתמודד עם הפער הנובע ממיעוט רופאים משפטיים, יכשיר משרד הבריאות רופאים מתחומי התמחות שונים כך שיוכלו לעסוק בזיהוי חללים בחירום בדומה לרופאים המשפטיים. בהתאם לכך, ביולי 2013 שלח עוזר מנהל המרכז לרפואה משפטית למשרד הכלכלה בקשה לאתר בעלי תפקידים ממקצועות הרפואה השונים (רופאים כלליים ומומחים ורופאים פתולוגים), שמתוכם יבחר המרכז 100 רופאים שיוכלו לסייע בזיהוי חללים. לאחר בחירתם אמור היה משרד הכלכלה לרשום רופאים אלה כמגויסי חוץ של משרד הבריאות לצורך גיוסם לצוותי זיהוי החללים במ"י בשעת חירום.

בנובמבר 2013 איתר משרד הכלכלה והתעשייה 57 רופאים כלליים, שעברו קודם לכן הכשרות במז"פ והיו רשומים כמגויסי חוץ של רשות פס"ח, ורשם אותם כמגויסי חוץ במרכז לרפואה משפטית. מידע על כך נמסר לגורמים שונים במרכז לרפואה משפטית ובאגף לשעת חירום במשרד הבריאות.

בספטמבר 2016 מסר משרד הבריאות בהתייחסותו לממצאי הביקורת, כי ההכשרה שעברו מגויסי החוץ מותאמת למז"פ, ומעולם לא עברו הכשרה מקצועית שתאפשר להם לשמש כרופאים משפטיים באירועי חירום.

מתשובות משרד הכלכלה והתעשייה, משרד הבריאות והמרכז לרפואה משפטית לממצאי הביקורת עולה, כי המרכז לרפואה משפטית לא פעל להכשרת מגויסי החוץ שנרשמו לטובתו למשימת זיהוי החללים. להלן פירוט:

בספטמבר 2016 מסר משרד הבריאות בהתייחסותו לממצאי הביקורת, כי "חובת ההכשרה... הינה על ידי הגוף המקצועי אליו מרותקים מגויסי החוץ, קרי המכון לרפואה משפטית". עוד מסר, כי "לא נמצאו עד מועד זה [ספטמבר 2016] רופאים נוספים המתאימים להכשרה".

בספטמבר 2016 מסר משרד הכלכלה והתעשייה בהתייחסותו לממצאי הביקורת, כי במסגרת ביקורות שערך המפקח הנפתי מטעמו במרכז לרפואה משפטית בשנים 2014 ו-2016, נציגי המרכז לא העלו דרישה לרישום מגויסי חוץ או לביצוע הכשרות.

בנובמבר 2016 מסר עוזר מנהל המרכז לרפואה משפטית לצוות הביקורת, כי "בשנת 2014 עודכנה מנהלת משאבי אנוש [במרכז לרפואה משפטית] כי הוצבו רופאים כלליים לחירום עבור המכון, אך לצערנו מידע זה לא הועבר על ידה לידיעת הנהלת המכון... הפעם הראשונה בה התוודעה הנהלת המכון [המרכז לרפואה משפטית] לעובדה כי הרופאים המבוקשים אכן הוצבו, הייתה לאחר הבירור שנעשה על ידכם (משרד מבקר המדינה)". עוד מסר, כי בעקבות כך "פעלה [הנהלת המרכז לרפואה משפטית] בנמרצות לקידום תכנית הכשרה לרופאים אלו. נבנתה תכנית השתלמות ובחודש פברואר 2017 מתוכננת להתקיים השתלמות דו יומית במכון לרופאים האלו".

האגף לשעת חירום במשרד הבריאות לא יודא כי המרכז לרפואה משפטית מסוגל למלא את ייעודו בחירום

משרד מבקר המדינה מעיר למרכז לרפואה משפטית, כי התנהלותו הלקויה בנושא מגויסי החוץ גרמה לעיכוב משמעותי בהכשרתם למשימת זיהוי החללים. בכל מקרה, היה על המרכז לרפואה משפטית להמשיך ולהתריע בפני האגף לשעת חירום במשרד הבריאות על הצורך במגויסי חוץ לחירום לאחר שאיתר זאת כפער, אשר עלול לגרום לצוואר בקבוק משמעותי בתהליכי זיהוי החללים באירוע רב-נפגעים, ולהוביל להתמשכותם שלא לצורך.

עוד מעיר משרד מבקר המדינה למשרד הבריאות, כי אף על פי שהאגף לשעת חירום במשרד הבריאות היה מודע לכך שהכשרתם של מגויסי החוץ הקיימים אינה רלוונטית לתפקידם המיועד ולא תיתן מענה מספק למחסור הצפוי ברופאים משפטיים לצורך זיהוי חללים באירועי חירום, הוא לא פנה למרכז לרפואה משפטית לצורך קידום הכשרתם, ולא יודא כי הוא מסוגל למלא את ייעודו בחירום.

נוכח הפער בין מספר הרופאים המשפטיים הנדרש על פי המלצת הוועדה להסדרת זיהוי חללים בחירום, לבין מספר הרופאים המשפטיים הקיימים, על האגף לשעת חירום במשרד הבריאות, בשיתוף עם המרכז לרפואה משפטית, לפעול בהקדם לצמצום הפער, וזאת באמצעות הכשרת מגויסי החוץ הקיימים למשימת הזיהוי, וקידום גיוסם והכשרתם של רופאים נוספים בהתאם לצורך.

בנובמבר 2016 מסר משרד הפנים בתגובתו לממצאי הביקורת, כי "רשות פס"ח התריעה ומתריעה באופן שוטף על פערי כוח אדם מקצועיים לתחום זיהוי החללים... רשות פס"ח פעלה מול משרד הכלכלה על מנת שתסייע למשרד הבריאות בכוח אדם לתחום הרפואה המשפטית וכך קרה. עד כה לא הושלם התהליך בתוך משרד הבריאות, כפי שעולה מממצאי הביקורת".

על רשות פס"ח לוודא כי גורמי משרד הבריאות פועלים להשלמת הפער ברופאים למשימת הזיהוי, ובמידת הצורך להתריע עליהם בפני שר הבריאות ושר הפנים.

הקמת תר"ח לאומי

אחת מהנחות העבודה של הוועדה להסדרת טיפול זיהוי חללים בחירום הייתה, כי יש להבטיח "יכולת זיהוי מדעי בכל נקודת זמן של כ-500 חללים". נוכח העובדה כי יכולת קליטת החללים במרכז לרפואה משפטית עומדת על כ-80 חללים, המליצה הוועדה בנוהל העבודה לזיהוי שפרסמה כאמור ביולי 2015 על "הפעלת תר"ח לאומי מורחב על בסיס המרכז הלאומי לרפואה משפטית ועיבוי יכולותיו ותשתיותיו בהתאמה לתרחיש הייחוס ומתארי החירום השונים".

בביקורת עלה, כי היתרון בהפעלת התר"ח הלאומי במרכז לרפואה משפטית נובע מהימצאותם של כוח אדם מקצועי ואמצעים לזיהוי במרכז דרך קבע, בעיקר מכשיר ה-C.T.³² ומעבדת הדנ"א הקיימים בו, אשר אינם ניתנים לניוד.

לשם הרחבת קיבולת המרכז לרפואה משפטית, החליטה הוועדה האמורה, כי בעת הצורך תקים רשות פס"ח, האחראית לתפעול התר"ח הלאומי, אוהל בחניון הציבורי הסמוך למרכז (במתחם אבו-כביר בתל אביב-יפו) אשר יחובר לתשתיות מים וביוב, ובו יתבצע תהליך הזיהוי. עוד הוחלט על הכשרת עובדים ממקצועות הרפואה לחירום ועל רכש ציוד כדוגמת מכולות קירור להשהיית החללים, גנראטורים, עגלות ואלונקות.

הוועדה קבעה, כי רשות פס"ח תהיה אחראית לרכש ציוד שאינו רפואי, ולהכנת התשתיות והפעולות ההנדסיות הנדרשות לצורך הפעלת התר"ח הלאומי, ומשרד הבריאות יהיה אחראי לרכש ציוד רפואי. בהתאם לכך, הגדיר משרד הבריאות מפרט של כלל הציוד הנדרש, והעריך את העלויות בכ-5.2 מיליון ש"ח (מתוכם כ-3.9 מיליון ש"ח עבור רכש ציוד רפואי). ממסמכי הוועדה עולה, כי הקצאת התקציב הייתה אמורה להיעשות במסגרת הצעת המל"ל.

ביולי 2015 מסר מנהל המינהל לשירותי חירום במשרד הפנים לראש אגף חירום במשרד הבריאות, כי לדעת משרד הפנים, על מנהל המרכז לרפואה משפטית או על האגף לשירותי חירום במשרד הבריאות להיות אחראי ל"הכנת תכניות לשטח מגרש החנייה והצגת מפרט/אפיון השטח והכנתו לחירום לשמש כתחנת ריכוז חללים לאומית" ולרכש אוהל מתאים. יוצא אפוא, כי משרד הפנים לא קיבל את המלצת הוועדה שהשיתה עליו הוצאה תקציבית בסך 1.3 מיליון ש"ח להכשרת התשתית להקמת התר"ח הלאומי.

באוגוסט 2015 פנה מנהל המינהל לשירותי חירום במשרד הפנים לסגן ראש המל"ל לענייני ביטחון פנים ועורף בבקשה "להיות מעורב על מנת לקדם את הנושא [הקמת תר"ח לאומי] שכן במצב העניינים הנוכחי אין מענה לטיפול בחללים במרכז הלאומי לרפואה משפטית באירוע חירום בשגרה. כמו כן אין מענה לתחנת ריכוז חללים לאומית במרכז הלאומי לרפואה משפטית".

באוקטובר 2015 נערך דיון בראשות סגן ראש המל"ל לענייני ביטחון פנים ועורף בנושא "השמשות המכון לרפואה משפטית ב'אבו-כביר' כתר"ח לאומי", ובהשתתפות נציגי המרכז לרפואה משפטית, משרד הבריאות, משרד הפנים, רשות פס"ח, עיריית תל-אביב ורח"ל. בדיון מסר ראש אגף החירום במשרד הבריאות, כי "משרד הבריאות עוסק בבריאות החולים, ולכן אין נושא זה [הטיפול בחללים] בתחום אחריותו... המשרד מוכן לסייע למשרד הפנים באפיון הדרישות המבצעיות להקמת מתקן שכזה".

בסיכום הדיון קבע סגן ראש המל"ל לענייני ביטחון פנים ועורף, כי "על משרדי הפנים והבריאות... להגיש תכנית מפורטת לא יאוחר מה-1 בדצמבר [2015] בו תוצג

32 בפגישת עבודה בין מנהל המינהל לשירותי חירום במשרד הפנים ומנהל המרכז לרפואה משפטית ביולי 2015, מסר מנהל המרכז לרפואה משפטית כי במרכז "מכשיר C.T. חדש אשר מקצר את תהליכי איסוף נתוני הזיהוי מהחללים בצורה משמעותית".



במועד סיום הביקורת,
תכנית משרד הפנים
להקמת תר"ח
ב"היכל שלמה" בתל
אביב אינה מתואמת
עם משרד הבריאות,
שאחראי להפעלת
הרופאים המשפטיים
בתר"ח ולטיפול
בתהליכי הזיהוי
המדעי

הפרוגרמה לתכנון האתר במשולב עם המכון [לרפואה משפטית], וכן הפעולות הנדרשות כולל אמצעים להקמת אתר והפעלתו לרבות הערכת העלויות".

עד לאחר מועד סיום הביקורת, ינואר 2017, לא הגישו משרדי הפנים והבריאות תכנית זו.

בינואר 2016 מסר מנהל המינהל לשירותי חירום במשרד הפנים לצוות הביקורת, כי בשל אי-הסכמות בין משרד הפנים למשרד הבריאות ונציגיו במרכז לרפואה משפטית, השמשת המרכז לרפואה משפטית כתר"ח לאומי לא צלחה. בביקורת עלה, כי רשות פס"ח החליטה להקים את התר"ח הלאומי באתר "היכל שלמה" בתל-אביב.

במאי 2016 מסר סגן ראש המל"ל לענייני ביטחון פנים ועורף לצוות הביקורת, כי "רשות פס"ח היא האחראית להפעלת התר"ח הלאומי ועל כן לה נתונה סמכות ההחלטה על מיקומו... למרות היתרונות הגלומים בהקמת התר"ח הלאומי בקרבת המרכז לרפואה משפטית... רשות פס"ח החליטה להקים את התר"ח הלאומי בהיכל שלמה. היכל שלמה מתאים לשמש כתר"ח לאומי מבחינת התשתיות הקיימות בו ונוכח מיקומו במרחק מה מאזור מגורים".

ביולי 2016 מסרה ראש תחום אשפוז, כוננות והנחלת ידע באגף לשעת חירום במשרד הבריאות לצוות הביקורת, כי משרד הבריאות אינו מודע לשינוי מיקומו של התר"ח הלאומי.

יוצא אפוא, שבמועד סיום הביקורת, תכנית משרד הפנים להקמת תר"ח לאומי ב"היכל שלמה" בתל אביב אינה מתואמת עם משרד הבריאות, האמור להפעיל את הרופאים המשפטיים בתר"ח ולטפל בתהליכי הזיהוי המדעי.

בספטמבר 2016 מסר משרד הבריאות בתגובתו לממצאי הביקורת, כי "בוצעה עבודה מקיפה של האגף [לשעת חירום] יחד עם המכון לרפואה משפטית ואופיינו כל הנדרש לפריסת תר"ח לאומי במתחם פריסה בחניון אבו כביר... היכל שלמה מחייב נידוד מרובה של כח אדם, אמצעי מכשור ואמצעי קירור מתאימים, שבשל ביצוע עבודת המטה ללא גורמי משרד הבריאות אין ביכולתנו לומר באם אכן מתאים".

בנובמבר 2016 מסר משרד הפנים בתגובתו לממצאי הביקורת, כי "הוועדה שמינה המשנה למנכ"ל משרד הבריאות אינה מחייבת את משרד הפנים לא בהיבט המקצועי ולא התקציבי. לדעת הגורמים המקצועיים במשרד הפנים, החסרונות בהקמה של תר"ח בצמידות למרכז הלאומי לרפואה משפטית עולים על היתרונות הגלומים ממצב זה, הן בשל העובדה כי מדובר במבנה שאינו ממוגן, אינו מאפשר עבודה בתנאי מזג אוויר קשה לאורך זמן, נעדר תשתיות בסיסיות כגון מגרשי חנייה, תשתיות להקמת מבנה, כמו כן על פי תכניות עיריית תל-אביב מתוכננת העתקת המבנה מאבו כביר למקום אחר... ל"היכל קבוצת שלמה" יתרונות רבים... כלל הגורמים המקצועיים היו תמימי דעים כי המקום ראוי לשמש כתר"ח מרכזי גם באירוע חירום בשגרה".

בנובמבר 2016 מסר משרד ראש הממשלה בתגובתו לממצאי הביקורת, כי "נושא התר"ח הלאומי הוסדר ונחשב 'מבצעי'. המתקן שנבחר על ידי פס"ח לצורך העניין הוא היכל 'שלמה'... המתקן מצויד בכל האמצעים וכוח האדם הרלוונטיים לצורך

ביצוע המשימה ומתאים לשמש כתר"ח לאומי". לסיכום מסר, כי במקביל להחלטה על הקמת התר"ח הלאומי במתקן 'היכל שלמה' נמשך השיח בעניין הקמת אתר ייעודי אשר ישמש כתר"ח לאומי כחלק מהקומפלקס החדש של המכון לרפואה משפטית אשר עתיד להיבנות במתחם בית חולים 'אסף הרופא'".

גם משרד ראש הממשלה וגם משרד הפנים מסרו בנובמבר 2016 בתגובתם לממצאי הביקורת, כי ביוני 2016 נערך במתקן "היכל שלמה" תרגיל מסכם רחב היקף להקמה ותפעול תר"ח. משרד הפנים התייחס לתרגיל כ"מוצלח ביותר". בפברואר 2017 מסר משרד הפנים בהתייחסות נוספת לממצאי הביקורת, כי בתרגיל האמור "נטל חלק רופא משפטי מהמרכז הלאומי לרפואה משפטית כחלק ממערך הזיהוי בחירום, **מנהל במרכז הלאומי לרפואה משפטית הוזמן אף הוא לתרגיל אך לצערנו למרות שזומן לא הגיע**" (ההדגשה במקור).

בפברואר 2017 מסר משרד הפנים בהתייחסות נוספת לממצאי הביקורת, כי "בדיון שבוצע במל"ל, הציג משרד הפנים את תובנותיו מהקמת תר"ח ב'היכלי קבוצת שלמה' ועל כך שאין צורך להקים תר"ח לאומי. סגן ראש המל"ל קיבל את עמדת משרד הפנים". עוד מסר משרד הפנים, כי תר"ח זה מיועד "למקרה בו יהא אירוע רב-חללים, כאשר היקף החללים יהיה גדול מכפי היכולת של משטרת ישראל והמרכז הלאומי לרפואה משפטית לטפל בהיקף כזה... [הקמת תר"ח באתר 'היכל שלמה'] **הינה חלופה נכונה אשר יכולה לתת מענה לתחנת ריכוז חללים מרכזית במרכז הארץ שתיתן מענה לאירוע חירום בשגרה**... משרד הפנים הקצה אמצעים רבים ל"היכל קבוצת שלמה", כך שניתן יהיה להפעילו כתר"ח בקבועי זמן קצרים ביותר (מכולות קירור, גנרטור, לוח חשמל, עגלת תאורה, עגלות חללים, אלונקות וכו') (ההדגשה במקור).

בפברואר 2017 מסר משרד ראש הממשלה בהתייחסות נוספת לממצאי הביקורת, כי נושא התר"חים "מוסדר בהצעת ההחלטה [של משרד הפנים] בעניין הטיפול בחללים תוך התייחסות לתר"חים מקומיים ותר"חים מרחביים. התר"ח הלאומי אינו אלא תר"ח מרחבי אשר יוגדר בהתאם לנסיבות הרלוונטיות כתר"ח לאומי, ולכן לא נדרשת הסדרה נפרדת בעניינו".

בהמשך להתייחסות משרד ראש הממשלה, מעיר משרד מבקר המדינה, כי גם בתר"ח מרחבי, עדיין יש צורך לוודא כי הוא יפעל ביעילות בעת הצורך. לשם כך יש לערב את כל הגורמים המעורבים בהפעלתו. ביצוע עבודת המטה ללא גורמי משרד הבריאות עלול לפגוע במימוש מטרת התר"ח לרכז ולזהות חללים באירוע חירום.

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד הפנים ולמשרד הבריאות, כי בכל תר"ח לזיהוי חללים אמורים לפעול מספר גורמים, ובהם רופאי המרכז לרפואה משפטית החיוניים לתהליך הזיהוי. למרות זאת, משרד הבריאות לא השתלב בתכנית משרד הפנים להקמת התר"ח ב"היכל שלמה", והוא לא בחן אם האתר שבחר משרד הפנים מתאים לדרישותיו המקצועיות. חוסר שיתוף הפעולה בין משרד הפנים ומשרד הבריאות והיעדר המעורבות של המרכז לרפואה משפטית בתכנון ותרגול תר"ח זה, עלולים לפגוע בתפקודו, וכתוצאה מכך לפגוע ביכולת זיהוי החללים בהתרחש אירוע רב-נפגעים בחירום ובשגרה.

נוכח זאת, ראוי שמשרד הפנים יפעל לגיבוש תכנית להפעלת התר"ח האמור באירוע רב-חללים, אשר תקדם את הקמתו. על תכנית זו להיות מתואמת עם כלל הגורמים שיפעלו בתר"ח, ובכלל זאת עם משרד הבריאות שיוודא את שילובם של הרופאים המשפטיים שאמורים לפעול בו. על משרד הפנים לוודא, כי עיקרי התכנית להפעלת תר"ח זה ותרחיבים מרחביים נוספים תבוא לידי ביטוי בהצעת המחליטים.



תפיסת ההפעלה
שגיבשה רשות פס"ח
בנושא קבורת חללים
בחירום אינה נותנת
מענה לתרחישים
השונים (אסון המוני,
מגיפה, מלחמה או
רעידת אדמה)



קבורת חללים בחירום

הטיפול של רשות פס"ח בקבורת חללים בחירום

אגף הקבורה במשרד לשירותי דת אחראי להנפקת רישיונות קבורה ליהודים ומחוסרי דת (כאלו שדתם אינה ידועה), לפיקוח על חברות הקדישא ולפיתוח בתי העלמין היהודים ברחבי הארץ³³. האחריות לקבורת נפטרים שאינם יהודים מוטלת על משרד הפנים באמצעות האגף לעדות דתיות³⁴. בחירום, האחריות לקבורת כלל החללים מוטלת על רשות פס"ח מתוקף החלטה מספר 515.

בנובמבר 2016 מסר משרד הפנים בתגובתו לממצאי הביקורת כי פעל לקידום נושאים בתחום הקבורה "אל מול משרדי הממשלה שבידם הסמכות לעניין זה", ובכלל זאת איתר בשיתוף מינהל מקרקעי ישראל ולשכת התכנון שמונה אתרים לקבורת ארעי; פעל לקבלת סיוע מצה"ל לקבורת חללים אזרחיים בעת רעידת אדמה; ערך מספר מפגשים עם אגף עדות דתיות במשרד הפנים בנושא קבורת חללים לא יהודים בחירום, וקבע כי תהיה נציגות קבועה של האגף במרכז הפעלה פס"ח ובת"ח מרחבי שיופעל; וקיים עבודת מטה להעברת האחריות לקבורת חללים בחירום למשרד לשירותי דת. עם זאת, בביקורת עלו ליקויים בהיערכות רשות פס"ח לקבורת חללים בחירום. להלן הפרטים:

1. ביולי 2014 כתב מנהל המינהל לשירותי חירום במשרד הפנים לסגן ראש המל"ל לענייני ביטחון פנים ועורף, כי "לתחום החללים האזרחיים אין תקציב ייעודי במשרד הפנים". עוד כתב, כי נוכח העובדה שנושא הטיפול בחללים נמצא בטיפול של עובד אחד בלבד (ראש ענף חללים בפס"ח), "ולאור המורכבות בנושא הקבורה וחוסר הידע בתחום זה, נושא זה עדיין נמצא בפער".
2. בכל תרגילי החירום הארציים שתורגל בהם מערך פס"ח ונבחן בהם הטיפול בחללים, נושא הקבורה לא תורגל. יצוין, כי תרגילים אלו התבצעו בניהולה ובפיקוחה של רח"ל. סגן בכיר לראש רח"ל וראש אגף היערכות לחירום, מר שאול אהרון, התייחס לעניין זה ומסר בנובמבר 2015 לצוות הביקורת, כי "תרגילים לבחינת היערכות העורף לחירום שהתבצעו במהלך השנים לא בחנו מעולם את נושא הקבורה, אלא תרגלו את תהליך הטיפול עד התר"ח". עוד עלה בביקורת, כי גם רשות פס"ח לא תרגלה נושא זה בעצמה.
3. תפיסת ההפעלה שגיבשה רשות פס"ח בנושא קבורת חללים בחירום אינה נותנת מענה לתרחישים השונים (אסון המוני, מגיפה, מלחמה או רעידת אדמה), וממילא לא בחנה מהם האמצעים הנדרשים להתמודדות עמם, בכלל זאת כוח

33 מאתר המשרד לשירותי דת במרשתת.

34 בעבר, המשרד לענייני דתות טיפל במתן שירותי דת לכל הדתות. בינואר 2004 משרד זה נסגר, וסמכויותיו הועברו ל"רשות הארצית לשירותי דת" שהוכפפה למשרד ראש הממשלה. בינואר 2008 הוקם המשרד לשירותי דת, אשר מופקד על מתן שירותי דת לציבור היהודי. האחריות למתן שירותי דת לציבור שאינו יהודי הוטלה על משרד הפנים.

רשות פס"ח פעלה
להכרזה על חמש
חברות קדישא בלבד
כעל "מפעלים
חיוניים", ולא פעלה
לריתוק כלי רכב וכלי
צמ"ה

אדם לקבורה, כלי רכב להעברת החללים, ציוד מכני הנדסי לחפירת הקברים, ציוד נדרש לקבורה, שטחי קבורה ומלאי חירום לציוד לקבורה.

בנובמבר 2016 מסר משרד הפנים בתגובתו לממצאי הביקורת, כי בשנים 2005 ו-2006 קיימה רשות פס"ח מספר דיונים עם רבנים, בהם חברי מועצת הרבנות הראשית לישראל ונציגי חברות קדישא. בדיונים אלו גיבשה רשות פס"ח תפיסת הפעלה בנושא קבורת חללים בחירום.

משרד מבקר המדינה מעיר לרשות פס"ח, כי עד מועד סיום הביקורת היא לא בחנה את השלכות התרחישים השונים על נושא הקבורה מבחינת משאבים והנחיות ייחודיות לקבורה³⁵. ממילא, ככל שרשות פס"ח גיבשה תפיסת הפעלה בנושא קבורת חללים בחירום, תפיסה זו לקתה בחסר.

4. רשות פס"ח, כגוף שהוכרז כרשות ייעודית במסגרת מל"ח, רשאית לנקוט, בשיתוף משרד הכלכלה, תהליכי הכרזה על גופים וארגונים כעל מפעלים חיוניים של הרשות הייעודית. ריתוק של מפעל חיוני בחירום כולל ריתוק של כלי הרכב וכלי הציוד המכני ההנדסי (להלן - צמ"ה) השייכים לו. ביולי 2016 מסר מנהל המינהל לשירותי חירום במשרד הפנים לצוות הביקורת, כי רשות פס"ח פעלה להכרזה על חמש חברות קדישא בלבד (מתוך 14 חברות הקדישא הגדולות)³⁶ כעל "מפעלים חיוניים". בביקורת לא נמצא כי רשות פס"ח פעלה לריתוק כלי רכב וכלי צמ"ה מעבר לכך. לכן לא ניתן להבטיח כי לגופי הקבורה יהיו האמצעים הנדרשים לקבורת חללים בעת חירום. בנוסף לכך, היא לא פעלה להכשרת מתנדבים ולרישום מגויסי חוץ לצורך ביצוע משימת הקבורה בחירום.

5. לרשות פס"ח ולמשרד לשירותי דת אין מידע בדבר מקומות הקבורה הזמינים בבתי העלמין השונים, היהודים ושאינם יהודים, ברחבי הארץ. במרץ 2016 מסר סמנכ"ל בכיר במשרד לשירותי דת לצוות הביקורת בעניין זה, כי "אין גוף המרכז מידע בדבר קיבולת בתי העלמין הקיימים, כך שבחירום לא ניתן לדעת לאן להפנות את החללים".

6. בביקורת עלה, כי אין גורם אשר הוטלה עליו האחריות להעברת חללים שאינם יהודים לבתי העלמין ולקבורתם, כפי שהוטל על המשרד לשירותי דת בנוגע לחללים יהודים. כמו כן, גופי הקבורה הרלוונטיים לא הוכרו כמפעלים חיוניים.

בנובמבר 2016 מסר משרד הפנים בתגובתו לממצאי הביקורת, כי "אין הסדרה בחקיקה ראשית של הגופים המוסמכים לפעול בתחום הקבורה של לא יהודים (נפוץ בקרב עדות לא יהודיות כי משפחת הנפטר מטפלת בעצמה בקבורה)... רשות פס"ח קיימה מספר מפגשים עם אגף עדות לא יהודיות. בנוהל הוגדר שתהיה נציגות קבועה של אגף עדות לא יהודיות במרכז הפעלה פס"ח ובת"ח המרחבי שיופעל, לתיאום והסדרת קבורת חללים שאינם יהודים, בנוסף אנשי

35 לדוגמה: אירוע מסוג פנדמיה (מגיפה) עשוי לחייב ציוד מיגון מיוחד וחיסונים לצוות הקבורה, קבורה בעומק רב יותר ומילוי חלקת הקבר בסיד, נוכח הסיכונים התברואתיים.

36 בישראל פועלות למעלה מ-400 חברות קדישא.

הדת ממגזר המיעוטים משתלבים בהשתלמויות ובתרגילים המתקיימים לנושא הטיפול בחללים".

משרד מבקר המדינה מעיר, כי בהתרחש אירוע רב-נפגעים כדוגמת רעידת אדמה, אין לסמוך על כך שכל משפחות הנפטרים הלא יהודים יטפלו עצמאית בקבורת יקיריהם. על משרד הפנים לקבוע מיהם הגופים הביצועיים לקבורת חללים לא יהודים בחירום, ולהכריז עליהם, בשיתוף משרד הכלכלה, כמפעלים חיוניים. בשיתוף עמם עליו להכין תכנית מסדרת לביצוע הקבורה בפועל של חללים לא יהודים, ובכלל זאת ניתוב החללים לבתי העלמין, חפירת הקברים, העברת החללים לאתרי הקבורה, וטיפול מתאים באירועים המחייבים יישום הנחיות ייחודיות לקבורה.

עוד עלה בביקורת, כי משרד הפנים אינו עוסק בכך במסגרת עבודת המטה לגיבוש הצעת המחליטים להסדרת הטיפול בחללים בחירום.

6. בפברואר 2017 מסר משרד ראש הממשלה בהתייחסות נוספת לממצאי הדוח, כי "נושא הטיפול בקבורת חללים שאינם יהודים הוא באחריות משרד הפנים, שמעסיק נושא משרה ייעודי לתחום... העובדה שנושא זה לא מהווה חלק מהצעת ההחלטה בעניין הטיפול בחללים לא גורעת מכך שמדובר בנושא מוסדר ולא בפער שדורש הסדרה".

בפברואר 2017 מסר בעניין זה משרד הפנים בהתייחסות נוספת לממצאי הדוח, כי "בנושא קבורת חללים שאינם יהודים, אין בנמצא גוף המהווה רגולטור לקבורה במגזר הלא יהודי ולפיכך אין התייחסות בהצעת המחליטים".

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד הפנים, כי הוא הגורם האחראי לקבורת חללים לא יהודים בחירום. על אחריות זו לבוא לידי ביטוי בהצעת המחליטים להסדרת הטיפול בחללים.

7. על פי הנחיות רשות פס"ח בנושא תהליך הטיפול בחללים ברשות המקומית, חללים אשר זיהויים לא הושלם בתוך שבוע ממועד הבאתם לתר"ח, ייקברו בקבורת ארעי עד לזיהויים והבאתם לקבורת קבע. בתכנית מתאר ארצית 4/19 א' לסימון בתי קברות ארעיים, קבע מינהל התכנון במשרד האוצר שמונה אתרים ייעודיים לצורך זה ברחבי הארץ. על פי התכנית, קבורת ארעי היא "קבורה זמנית בקרקע, עד לזיהוי החלל ופינויו לקבורה קבועה".

במהלך שנת 2013 ערך המשרד לשירותי דת סקר של אתרי קבורת הארעי במסגרת עבודת המטה לקבלת האחריות לקבורה בחירום. מנתוני הסקר עולים הממצאים הבאים:

א. כלל האתרים אינם מוכנים לקבורת ארעי, ויש צורך בביצוע עבודות תשתית מקדימות על מנת שבשעת חירום יהיה ניתן להשתמש בהם.

**במועד סיום הביקורת
אין היערכות של אף
לא גוף אחד לקבורת
ארעי של חללים לא
מזוהים שאינם יהודים**

- ב. האתרים בעפולה, מורשה, גזר וחצרים קטנים ביחס לאוכלוסייה שאותה הם אמורים לשרת. המשרד לשירותי דת המליץ לבחון להגדילם.
- ג. הנגישות לחלק מהאתרים (במחניים, עפולה וחצרים) לקויה, דבר שעלול להקשות על השימוש בהם בעת הצורך.
- ד. אתר אחד בתירוש מסומן ברשות העתיקות כאתר מוכרז³⁷.
- ה. בסיכומי סקר אתרי הקבורה שערך כאמור המשרד לשירותי דת בשנת 2013 נקבע, כי יש למצוא מענה לקבורת ארעי לאוכלוסייה לא יהודית, כולל בערים "מעורבות". זאת כפועל יוצא מהנחת המוצא של המשרד לשירותי דת, שעל פיה האתרים המיועדים לקבורת ארעי אמורים לשמש לקבורת חללים יהודים או כאלה שדתם אינה ידועה.

במועד סיום הביקורת אין היערכות של אף לא גוף אחד לקבורת ארעי של חללים לא מזוהים שאינם יהודים.

בעניין זה מסר לצוות הביקורת במאי 2016 מי שהיה בעבר סמנכ"ל בכיר במשרד לשירותי דת, וכיום הוא מנכ"ל הרבנות הראשית לישראל, כי ניתן לזהות חלל כלא יהודי גם אם זהותו האישית אינה ידועה³⁸. לעומת זאת, בנובמבר 2016 מסר משרד הפנים בעניין זה בתגובתו לממצאי הביקורת, כי "בקבורה ארעית לא ניתן לדעת את זהות הנקבר (יהודי/מוסלמי/נוצרי), ולכן לא הוגדר אתר ספציפי לקבורה ארעית לבני הדתות שאינם יהודיים".

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד לשירותי דת, כי מינהל התכנון אשר ייעד אתרים לקבורת ארעי, לא קבע כי הם ישמשו לקבורת יהודים בלבד.

על משרד הפנים, בשיתוף המשרד לשירותי דת, לוודא כי קיים מענה מלא לקבורת ארעי של חללים לא יהודים. על הצעת המחליטים לשקף זאת באמצעות הצבעה על הגורם האחראי לעניין זה, ובמידת הצורך, להקצות משאבים בהתאם.



37 באתר עתיקות מוכרז לא ניתן לבצע עבודות מסוימות, כגון קבורה, סלילה, בנייה, חציבה והקמת מתקנים, ללא היתר מרשות העתיקות.

38 על פי מיקום האירוע, סממני לבוש, החלל אינו נימול וכדומה.

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד הפנים, כי אף שהאחריות לקבורת חללים בחירום הוטלה על רשות פס"ח, היא לא מיפתה את כלל הצרכים והמשאבים הנדרשים בתרחישים השונים, והותירה רבים מהפערים ללא טיפול. ההיערכות הלקויה, כפי שעולה מממצאי הביקורת, עלולה לפגוע במאמצי קבורת החללים בחירום, דבר שעלול להוביל לפגיעה בכבוד המתים וברגשות המשפחות שיקיריהן נספו. על כן, על משרד הפנים, במסגרת פעילותו לגיבוש הצעת מחליטים להסדרת הטיפול בחללים בחירום, לוודא כי קיים מענה מלא לקבורת חללים בחירום, יהודים ושאינם יהודים, ולהצביע על הגורמים הרלוונטיים למימוש המענה.

העברת האחריות לקבורת חללים יהודים בחירום ממשרד הפנים למשרד לשירותי דת

החל משנת 2012 פעלו משרד הפנים, המשרד לשירותי דת והמל"ל להעביר את האחריות לקבורת חללים יהודים בחירום מרשות פס"ח למשרד לשירותי דת, וזאת מהנימוק שהמשרד לשירותי דת אחראי לקבורת חללים בשגרה. במסגרת זו נערכו דיונים רבים בהשתתפות נציגי גופים אלה ומשרד האוצר.

לצורך בחינת המשמעויות של קבלת האחריות לטיפול בקבורת חללים בחירום וככלי עזר להגדרת הצרכים הנדרשים למתן שירותים אלו, ערך המשרד לשירותי דת בשנים 2013 ו-2014 עבודת מטה אשר ניתחה תרחישים שונים, תוך התייחסות למשך האירוע, למספר החללים, לפיזורם הגיאוגרפי ולהנחיות ייחודיות לקבורה, ונקבעו דרכי הפעולה המתאימות להתמודדות עם התרחישים השונים. במסגרת זו גיבש המשרד לשירותי דת תכנית עבודה ליישום, מימוש והטמעת תפיסת הפעלה של מערך הקבורה במצבי חירום. יצוין, כי עבודה זו לא כללה הערכה תקציבית למימוש תפיסת ההפעלה האמורה.

באוגוסט 2013 קבע ראש הממשלה, מר בנימין נתניהו, במסגרת דיון בנושא המוכנות לחירום, כי העברת האחריות לקבורת חללים ממשרד הפנים למשרד לשירותי דת תובא לאישור הממשלה בתוך חודש. למרות הנחיה זו, ואף על פי ששרי הפנים התריעו בפני ראש הממשלה בנובמבר 2013³⁹ ובינואר 2015⁴⁰, הנחיה זו לא בוצעה.

בנובמבר 2015 מסר מי שהיה בעבר סמנכ"ל בכיר במשרד לשירותי דת לצוות הביקורת, כי לצורך מימוש האחריות לקבורת חללים בחירום יש צורך בצוות הקמה אשר יגדיר את תוספות התקנים והתקציב הדרושים למימוש תפיסת ההפעלה. לאחר

39 בנובמבר 2013 כתב שר הפנים דאז, מר גדעון סער, לראש הממשלה, מר בנימין נתניהו, כי טרם הוסדרה העברת האחריות לקבורת חללים, וכי "המשך המצב הקיים בו קיימת אחריות ללא יכולת ביצוע הינה בגדר הפקרות שיש לשים לה קץ".

40 בינואר 2015 כתב שר הפנים דאז, השר גלעד ארדן, לראש הממשלה, כי העברת האחריות לקבורת חללים בחירום טרם הוסדרה וציין כי "קיימת אחריות ללא יכולת ביצוע" (ההדגשה במקור).



אף שראש הממשלה
קבע שהעברת
האחריות לקבורת
חללים בחירום תובא
להכרעת הממשלה
עד ספטמבר 2013,
רק בנובמבר 2016
התקבלה בממשלה
החלטה בנושא זה,
שקבעה כי היערכות
לכך תושלם רק
בשנת 2021

מכן, ידון המשרד לשירותי דת עם משרד האוצר בנוגע לדרישות התקציביות, ובהתאם להסכמות יקבל על עצמו את האחריות לקבורת חללים בחירום.

בנובמבר 2016, לאחר מועד סיום הביקורת, הוסדרה העברת האחריות לקבורת חללים בחירום לידי המשרד לשירותי דת, באמצעות החלטת ממשלה שקבעה כי האחריות לטיפול בשעת חירום בקבורת חללים יהודיים ובקבורה אזרחית לחללים שדתם אינה ידועה תעבור ממשרד הפנים למשרד לשירותי דת החל מ-1.3.17.⁴¹

בהחלטה זו נקבע, כי "פרק הזמן לצורך השלמת הקמת המערך יעמוד על ארבע שנים ממועד העברת האחריות". עוד נקבע בהחלטה, כי "המשרד לשירותי דת יפעל להשלמת קבלת האחריות והסמכות ולהפעלת המערך הנדרש, וככל שיידרש, יתאם את פעולותיו בנושא עם משרד האוצר". התקציב שקיבל המשרד לשירותי דת במסגרת החלטה זו כולל רק את המימון הנדרש לכינון צוות ההקמה ולא להקמת המערך המבצעי.

בפברואר 2017 מסר משרד ראש הממשלה בהתייחסות נוספת לממצאי הביקורת, כי על הביקורת "לשים דגש ראוי על העובדה שהחלטת הממשלה התקבלה, ומביאה להתקדמות משמעותית בנושא הטיפול בחללים, ולא על העיכוב שנגרם בשל מחלוקת בין משרד הפנים לבין המשרד לשירותי דת והקצאה חלקית של תקציב לצורך יישום ההחלטה... בהחלטות ממשלה מעין אלו, שבהן עסקינן בהקמה של מערך מבצעי שעלויותיו לא ידועות מראש, לא מקובל להקצות תקציב לצורך הקמתו" (ההדגשה במקור).

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד ראש הממשלה, כי נוכח העובדה שבהחלטת הממשלה מספר 2023 לא הוקצה המימון הנדרש להקמת המערך המבצעי של המשרד לשירותי דת, על המל"ל להמשיך ולעקוב אחרי מימוש ההחלטה. אם בעתיד לא יוקצה המימון הנדרש להקמת המערך בפועל, עליו להציג את ההשלכות לכך בפני הממשלה.

משרד מבקר המדינה מעיר למל"ל, כי אף על פי שראש הממשלה, מר בנימין נתניהו החליט כי העברת האחריות לקבורת חללים בחירום ממשרד הפנים למשרד לשירותי דת תובא להכרעת הממשלה עד ספטמבר 2013, ולמרות פניות מצד שרי הפנים לראש הממשלה בבקשה לקדם את הנושא בהתאם להנחייתו, רק בנובמבר 2016 התקבלה בממשלה החלטה בנושא זה. יתרה מכך, על פי החלטת הממשלה להעברת האחריות לקבורת חללים בחירום למשרד לשירותי דת, היערכות המשרד תושלם רק בשנת 2021. ראוי שהמשרד לשירותי דת בשיתוף משרד הפנים יבחנו מהן המשמעויות הנובעות מכך, ואם ניתן לקצר תקופה זו, ויפעלו בהתאם.

סיכום

מלחמה, אסונות טבע, תאונות קשות, התפרצות מגיפות, אירועי טרור ופליטת חומרים מסוכנים עלולים לגבות מספר רב של חללים אזרחיים. לזיהוי ולקבורת חללים משמעותיים משפטיות, הלכתיות ורגשיות עמוקות הן עבור משפחות החללים והן עבור כלל הציבור המתאושש מאסון.

כדי שהגופים המעורבים בטיפול בחללים יוכלו לשלב כוחות ולפעול בשיתוף פעולה בהתרחש אירוע רב-נפגעים בשגרה ובחירום, יש צורך בחלוקת תחומי האחריות ביניהם, בהגדרה ברורה של התנאים להפעלתם, ובתיאום מיטבי בין הגופים. בביקורת עלה, כי אמנם משרד הפנים והמל"ל פעלו לקידום הנושא בשנים האחרונות. עם זאת, במהלך הביקורת בלט היעדרה של יד מכוונת אשר מנע את אפשרות פתרון של בעיות שונות, ואף הנציח אותן. בעיות אלה, אשר ידועות זה מכבר הן לגופים הביצועיים העוסקים בנושא והן לגופי המטה המעורבים בעניין (רח"ל, המל"ל), פוגעות בהיערכות לטיפול בחללים באירועי חירום עד כדי חוסר מוכנות לאומית.

ראוי כי משרד הפנים, אשר במועד סיום הביקורת מכין הצעת מחליטים להסדרת הטיפול בחללים בחירום, יפעל בהקדם, בשיתוף רח"ל, להביא את כל הבעיות הכרוכות בטיפול בחללים בעת חירום, אשר נסקרו בדוח זה, להכרעה בידי השרים הנוגעים בדבר, ובכלל זה שר הביטחון, השר לבט"פ, השר לשירותי דת ושר הבריאות. אם השרים אינם מגיעים לפתרון, על המל"ל להביא את העניין להכרעתו של ראש הממשלה.

