



קווים מנחים לאסטרטגיית אבטחה לאומית

גבי סיבוני

חגי ברעם, פרי נובוטני, יצחק (יציקו) שד"ר, חיים קניג, עודד רז, צביקה
קנפר, שלמה הרנוי, שלמה אהרונישקי

קווים מנחים לאסטרטגיית אבטחה לאומית

גבי סיבוני

חגי ברעם, פרי נובוטני, יצחק (יציקו) שד"ר, חיים קניג, עודד רז,
צביקה קנפר, שלמה הרנוי, שלמה אהרונישקי

המכון למחקרי ביטחון לאומי

המכון למחקרי ביטחון לאומי, המשלב בתוכו את מרכז יפה למחקרים אסטרטגיים, הוקם בשנת 2006. למכון שתי מטרות מוצהרות: הראשונה היא לערוך מחקרים בסיסיים בנושאי הביטחון הלאומי של ישראל, המזרח התיכון והמערכת הבינלאומית, וזאת על פי אמות המידה האקדמיות הגבוהות ביותר, והשנייה – לתרום לדיון הציבורי ולעבודת הממשל בנושאים שנמצאים, או ראוי שיימצאו, בראש סדר היום הביטחוני של ישראל. קהל המטרה של המכון למחקרי ביטחון לאומי הוא דרג מקבלי החלטות, מערכת הביטחון, מעצבי דעת קהל בישראל, הקהילה האקדמית העוסקת בתחומי הביטחון בישראל ובעולם, והציבור המתעניין באשר הוא.

המכון מפרסם מחקרים שהוא מצא כראויים לתשומת הלב הציבורית, תוך שמירה על מדיניות נוקשה של אי משוא פנים. הדעות המובעות בפרסומים הן של המחברים בלבד, ואינן משקפות בהכרח את עמדות המכון, נאמניו או האישים והגופים התומכים בו.

קווים מנחים לאסטרטגיית אבטחה לאומית

גבי סיבוני

חגי ברעם, פרי נובוטני, יצחק (יצ'קו) שד"ר, חיים קניג,
עודד רז, צביקה קנפר, שלמה הרנוי, שלמה אהרונישקי

יולי 2019

מזכר 192

Guidelines for a National Protection Strategy

Gabi Sibony

Hagai Baram, Perry Novotny, Itzhak Shadar, Shlomo Harnoy,
Shlomo Aharonishky, Oded Raz, Zvi Kanfer, Haim Kenig

המכון למחקרי ביטחון לאומי (חברה לתועלת הציבור - חל"ץ)

חיים לבנון 40

ת.ד. 39950

רמת-אביב

תל-אביב 6997556

דוא"ל: info@inss.org.il

אתר המכון: <http://www.inss.org.il/he>

ISBN: 978-965-92713-9-9

כל הזכויות שמורות © יולי 2019

עורך לשון: יואב תדמור

הביא לדפוס: משה גרונדמן

תמונות השער: שוטרים בודקים את זירת פיגוע הירי בשוק שרונה בתל-אביב, כ־8 ביוני 2016.
ארבעה ישראלים נהרגו ו־16 נפצעו בפיגוע הירי שבוצע על-ידי שני פלסטינים.

הצילום: גילי יערי / נורפוטו

עיצוב גרפי: מיכל סמו קובץ ויעל ביבר, המשרד לעיצוב גרפי, אוניברסיטת תל אביב

דפוס: דיגיפריט זהב בע"מ

שלמי תודה

תודות לאלוף (מיל") עמוס ידלין, ראש המכון למחקרי ביטחון לאומי, על שהכיר בחשיבותה של בעיית האבטחה בישראל ועל שנרתם לעבודה זו. נוסף על כך אנחנו מודים לחוקרי המכון למחקרי ביטחון לאומי שהאירו סוגיות והעירו לנו הערות בונות ומלמדות במהלך הכתיבה ותהליך הבקרה: תא"ל (מיל") אודי דקל, תא"ל (מיל") איתי ברון, ד"ר ענת קורץ, תא"ל (מיל") שלמה ברום, גליה לינדנשטראוס וגל פרל פינקל. תודה למשה גרונדמן ולג'ודי רוזן על פעילותם להוצאתו לאור של מזכר זה. כמו כן אנחנו מודים למר איתן בן דוד, המשנה וממלא המקום של היועץ לביטחון לאומי, על העידוד והתמיכה שהעניק למחקר זה. אנו מודים לעיתון "מצודה" ול"כנס הביטחון של ישראל" שסייעו לקידום הדיון בנושא ונתנו לו במה. תודה לעורך הלשון יואב תדמור ותודה מיוחדת לד"ר דנה ברעם על הערותיה הטובות ועל עריכת כתב היד של מזכר זה.

תקציר

במזכר זה נטען כי הגופים המופקדים על הנחיית האבטחה בישראל פועלים באופן חסר ובלתי מסונכרן. עם גופים אלה נמנים, בין היתר, חטיבת האבטחה של משטרת ישראל, שירות הביטחון הכללי (שב"כ), הממונה על הביטחון במערכת הביטחון (מלמ"ב), צה"ל, הרשות להגנת הפרטיות, המשדד לביטחון פנים באמצעות האגף לרישוי כלי ירייה. לנוכח מצב זה, מוצג ומנומק במזכר הצורך להקים רשות ממלכתית לאבטחה, שתהיה מופקדת על הנחיית האבטחה בישראל ותשמש גורם בר סמכא לעניין זה. רשות זאת תרכז, תכוון ותנחה את פעילויות האבטחה הלאומיות, הממלכתיות והפרטיות בישראל. בתהליך המחקר נערכה סקירה של מצב הדברים בתחום האבטחה במדינות אחדות. נמצא שבמדינות רבות התקיים תהליך אסדרה והגדרה של האבטחה מבחינת האחריות, התקינה והסמכויות. עוד נמצא כי כל המדינות שנבחנו סובלות מאותה לקונה של היעדר גוף ממשלתי המרכז תחתיו את כל נושא האבטחה. בכולן קיימים מרחבים של אי־בהירות בין הגופים השונים הנוגעים לתחומי האחריות ולסמכות, אך בעוד שכמה מן המדינות פועלות לתקן חלק מהליקויים באמצעות חקיקה ואסדרה, נותרה ישראל מאחור. בקשת האיומים על ישראל יש איומים רבים של גורמי טרור ופשיעה, ולכן נדרש לבחון מודלים עדכניים ולבחור חלופה ראויה להסדרתו של תחום האבטחה.

בעיות היסוד בישראל

אלה הן הבעיות העיקריות שאותרו:

גופי אבטחה שאינם מונחים – בישראל יש גופים ומוסדות רבים הנוקטים פעולות אבטחה שונות (או נמנעים מלנקוט פעולות כאלה) ופועלים ללא כל הנחיה או הכוונה כלשהן. לעיתים מועסקים בגופים אלה מאבטחים שהוכשרו במשטרה ומקבלים ממנה הנחיות, אך הם אינם מכירים את הנחיותיה העדכניות.

זליגת תפקידים וסמכויות באבטחה – את החלל שנוותר בשל היעדר אסדרה בתחום האבטחה ניצלו בעלי נכסים ובעלי עניין, וכך התרחשה "זליגה" של תפקידי אבטחה ושל סמכויות אבטחה מגופים ממלכתיים לעבר גופים אזרחיים.

בעיות בחקיקה – לעיתים לא ברור מה קובע החוק באשר ליעדי האבטחה. כך למשל, לא תמיד ברור אם החוק מתיר שפעולות האבטחה ישמשו גם לשמירה על הסדר הציבורי ולא רק כדי למנוע אירועי טרור. כמו כן נראה שהסמכויות שניתנו מכוח החוק אינן תואמות את מטרותיו בכל מצב ומצב. נוסף על כך, הסמכויות שהוענקו לעוסקים באבטחה אינן פשוטות להבנה וליישום, ולעיתים הן אינן כוללות – ככל הנראה במכוון – את האפשרות לתת מענה לאירועים מסוימים. משום כך נאלץ מערך האבטחה להשתמש בסמכויות אזרחיות באופן שמוביל למורכבות משפטית.

ניגודי עניינים ולחצים של בעלי עניין בתחום האבטחה בד בבד עם הפרטה של חלק גדול מהפעילות ללא בקרה מתאימה – גורמים אלה מובילים לפגיעה ברמת האבטחה שהאזרחים מקבלים. ראוי להזכיר בהקשר זה כי אבטחת מוסדות החינוך וגם אבטחת התחבורה הציבורית הוטלו תחילה על יחידות ייעודיות של המשטרה בטרם הועברו לידי חברות אבטחה אזרחיות.

האזרח החמוש: נטל או נכס? מדובר בסוגיה שמעולם לא הוכרעה בישראל, והגישה כלפיה משתנה בהתאם לרוח התקופה. בעת גלי פיגועים רואים באזרח החמוש נכס; לאחר מקרי רצח רואים בו נטל. ארגוני זכויות האדם חוזרים ודורשים להפחית את כמויות הנשק שבידי האזרחים, ומקבלי החלטות אינם עקביים בהחלטותיהם בנושא זה ובקביעת הקריטריונים למתן רישיונות לנשק.

תגובתיות והיעדר פעולה יזומה – גופי האבטחה בישראל עוסקים בעיקר ברדיפה אחרי האירועים ובסגירת פרצות בדרכים שאינן מיטביות ומקצועיות. בשל היעדרה של גישה תכנונית ארוכת טווח, איומים רבים המופיעים על פני השטח אינם זוכים להתייחסות רצינית, לעיתים גם לא בדיעבד.

היעדר זיקה מספקת בין תפיסת האבטחה לתפיסת הביטחון הלאומי – אף שאין לישראל תפיסת ביטחון שאושרה באופן פורמלי, מדובר בסוגיה שנדונה רבות, ונראה כי הממשלה נוהגת על פי תפיסה מקובלת גם אם לא באופן רשמי. לעומת זאת, תפיסת האבטחה מעולם לא נדונה ברמה הלאומית. במהלך השנים הביאו אירועי טרור להידרדרות ביטחונית, ולפיכך היעדרה של תפיסת אבטחה עלול להוביל להידרדרות למלחמה בעקבות אירועי אבטחה. הסיבה לכך ברורה: מההיסטוריה של ישראל אנחנו יודעים שיש קשר ישיר בין עוצמת הנזק והיקפו בעת פיגוע לבין התגובה שבאה בעקבותיו. פיגוע שסוכל או שמספר הנפגעים בו קטן אינו מוביל לתגובה או שהוא גורר תגובה מינורית בלבד. פיגוע "מוצלח", שמספר הנפגעים בו גדול, עלול להוביל לתגובה נרחבת ולהסלמה.

בעיות יסוד אלה אינן ניתנות לפתרון במבנה הרגולטורי הנוכחי. לכן יש לפתח תפיסת אבטחה ולהטמיע אותה לאורך זמן, הן בשל הזמן הרב הנדרש ליישום החלטה על שינוי רב-משמעות בהיקף כוח האדם ובהכשרות הנדרשות והן בשל הצורך להצטייד

בטכנולוגיה חדישה ולהטמיע את השימוש בה. ישראל סובלת ממצוקה מתמדת של מחסור בכוח אדם מיומן לצורכי אבטחה. רק ראייה רחבה וכוללת של הצרכים ושל המענים האפשריים תיצור איזון בין הדרישה לבין היכולת למלא אותה ותאפשר להקצות משאבים כדי לעודד עבודה באבטחה.

הקמתה של רשות אבטחה לאומית

במזכר מוצגת הצעה להקים רשות לאומית עצמאית לאבטחה, שתהיה כפופה לשר ממונה ושתוכל להביא בחשבון את מכלול הצרכים, את כלל העוסקים בתחום ואת האיזון הנדרש במשטר דמוקרטי. רשות לאומית זאת תהיה גוף מטה שיקבע את התקנים ואת הקריטריונים בתחום המבצעי, המודיעיני, התורתי, ההדרכתי והטכנולוגי וכן בכל הנוגע למשאב האנושי, והיא תשמש כתובת לכל העוסקים באבטחה באשר הם. רשות האבטחה לא תחליף את גופי הביצוע הקיימים, אם כי ייתכן שכמה מהם ייאלצו לשנות את דרכי עבודתם עקב כינונה. זאת, מכיוון שההנחיה הראשית תהיה בסמכות הרשות המוצעת, ועל הגופים הקיימים תוטל האחריות לתרגם את הנחיותיה להוראות ביצוע לכפופים להם ולפקח על הביצוע. נוסף על כך יידרשו הגופים הקיימים להעביר לרשות מודיעין שברשותם.

ייעודה של הרשות יהיה לפתח (ובהמשך לעדכן) תפיסת אבטחה לאומית ולפעול ליישומה בפועל, להמליץ לממשלה על מדיניות האבטחה בישראל ולהנחות את גופי הרגולציה ואת גופי הביצוע השונים בהתאם למדיניות זו. התפקידים העיקריים של הרשות, המפורטים להלן, ייגזרו מייעודה:

- א. לפתח תפיסה לאומית לאבטחה בישראל וליישמה בפועל.
- ב. להיות הגורם המנחה המרכזי של הרגולטורים בתחום האבטחה (המשטרה, צה"ל, המלמ"ב, השב"כ).
- ג. להנחות את הגופים האזרחיים שאינם כפופים לרגולטורים אלה.
- ד. לייעץ לגופים הנוספים שיש להם נגיעה לתחום הרגולציה באבטחה, ובהם הרשות להגנת הפרטיות, משרד הכלכלה ואגף הפיקוח על היצוא הביטחוני (אפ"י), ולהנחות אותם בכל הנושאים המשפיעים על תחום האבטחה.
- ה. לגבש את איום הייחוס ולקבוע סדרי עדיפויות במתן המענה.
- ו. לפקח על יישום התפיסה.

אשר לארגון הרשות ובעלי התפקידים שבה, מוצע שהיא תיבנה במבנה מטריציוני, ולצד בעלי תפקידים נושאים תכלול גם רפרנטים לגופים ולמוסדות שמונחים כיום וגם לגופים ולמוסדות שאינם מונחים כיום. האחריות שנמצאת היום בידי גופי ההנחיה (המשטרה, צה"ל, השב"כ והמלמ"ב) תישאר בידיהם, אך הם יהיו כפופים לעקרונות שתכתיב הרשות בכל הנוגע לתפיסת האבטחה, לכוח האדם ולהכשרות הנדרשות.

הוגדרו תחומים אחדים שעל הרשות יהיה לפתחם, ובהם:

- א. פיתוחה של תפיסת אבטחה לאומית. מתפיסה זאת צריך יהיה לגזור תורת אבטחה, דהיינו לקבוע את השיטות ואת האמצעים ליישומה של תפיסת האבטחה הלאומית.
 - ב. הכשרת כוח אדם מקצועי מתאים, שהוא המרכיב הקריטי ביכולת לממש את תפיסת האבטחה הלאומית ואת תורת האבטחה הלאומית. כדי שתוכל להכשיר כוח אדם מקצועי, על רשות האבטחה הלאומית לאפיין את מקצועות האבטחה הנדרשים, לאפיין את תנאי הסף לקבלה להכשרה ולעבודה, לפתח תהליכי הכשרה מתאימים לבעלי התפקידים ולהקים מנגנון בקרה שיוודא את עמידתם של בעלי התפקידים בדרישות הרשות.
 - ג. אפיון של אמצעי הלחימה ושל האמצעים הטכנולוגיים המתאימים ביותר לגורמי הביצוע הרלוונטיים ומתן סיוע לרכישתם של אמצעים אלה. נוסף על כך יהיה על הרשות לזהות פערים טכנולוגיים ולאפיין את הצורך המבצעי העתידי, כדי להביא לפיתוח ולרכישה של אמצעי לחימה הנדרשים להתמודדות עם איומים עתידיים וכדי לתכנן תקציב אבטחה לטווח הארוך.
 - ד. תיקוף והטמעה של תפיסת האבטחה הלאומית ושל תורת האבטחה באמצעות תוכנית תרגילים ואימונים מקיפה שתשולב בשגרת התרגילים הלאומיים של המדינה ובאמצעות תרגילים ייעודיים שהרשות תיזום ותוציא לפועל.
 - ה. ולבסוף, עבודה מול הרשות המחוקקת והרשות השופטת בענייני חקיקה הנוגעת לתחום האבטחה ולפרשנות החוק בבית המשפט.
- המצב הקיים בישראל מחייב להקים רשות אבטחה. לשם כך נדרשים כמה צעדים מקדימים, והראשון שבהם הוא אישור עקרונות מסמך זה על ידי ממשלת ישראל, כדי שתתקבל החלטה להקים בישראל רשות אבטחה לאומית. לאחר אישור הקמת הרשות יהיה צורך לבחון את התוכנית המוצגת במזכר זה בעבודת עומק נרחבת. כמקובל בישראל, יהיה קשה להקים גוף חדש ועוצמתי ללא שיתוף פעולה של כל גורמי הביטחון והביצוע. לכן מוצע שכל גופי ההנחיה בתחום האבטחה ישתתפו בגיבוש סופי ומדויק של הדרישות מהרשות ובהגדרה של מבנה הרשות בהתאם לכך.

תוכן העניינים

7	תקציר
7	בעיות היסוד בישראל
9	הקמתה של רשות אבטחה לאומית
13	מבוא
14	מהי אבטחה
15	מטרת המזכר
16	מבנה המזכר
17	תמונת המצב במדינות אחרות
17	ארצות הברית
21	האיחוד האירופי
22	בריטניה
23	הגופים המופקדים על ביטחון המולדת
26	גרמניה
27	הגופים המופקדים על ביטחון המולדת
28	רגולציה לאבטחה פרטית בגרמניה
29	המשמעויות העולות מהסקירה
30	טבלה: השוואה בין המדינות שנסקרו בסוגיות אחדות בתחום האבטחה
33	תמונת המצב בישראל
33	רקע
35	ההיבט המשפטי
40	נשק חם באבטחה
41	הוראות פתיחה באש
42	רגולציה נוספת על אבטחה ועל אמצעי אבטחה
42	סיכום
45	בעיות היסוד במצב הקיים
45	גופי אבטחה שאינם מונחים
45	זליגת תפקידים וסמכויות באבטחה
47	בעיות בחקיקת האבטחה בישראל
48	ניגודי עניינים ולחצים של בעלי עניין

50	תגובתיות והיעדר פעולה יזומה
51	היעדר התייחסות לזיקה שבין האבטחה לביטחון הלאומי
52	ריבוי גופים מנחים
35	מדיניות הענקת רישיונות נשק לאזרחים ותפיסת "האזרח החמוש"
55	תפקיד ממוני הביטחון בישראל
56	האבטחה האזרחית מול פעילות חבלנית עוינת
58	סיכום: המשמעות של היעדר תפיסת אבטחה לאומית

61	המענה המוצע: הקמתה של רשות אבטחה לאומית
63	הקמת רשות אבטחה לאומית
64	ייעודה של רשות האבטחה הלאומית
64	התפקידים העיקריים של רשות האבטחה הלאומית
65	תחומי האחריות
65	רכיבי בניין הכוח בהקמת הרשות
65	א. פיתוחן של תפיסת אבטחה לאומית ושל תורת אבטחה לאומית
66	ב. כוח אדם
67	ג. אמצעים וטכנולוגיה
68	ד. היבטים ארגוניים
70	ה. הטמעת התפיסה, אימונים ותרגילים

71 **סיכום**

73 **נספחים**

73	נספח 1: מילון מונחים
74	נספח 2: החלטת ממשלה 231
75	נספח 3: החלטת ממשלה 411

77 **הערות**

מבוא

ביום שני 12 בספטמבר 1949 חדר אברהם צרפתי, עולה חדש מאיראן, אל קולנוע "קסם" בתל אביב (בית האופרה), מקום משכנה הזמני של הכנסת, וכיוון תת־מקלע סטן אל שולחן הממשלה, שבראשו ישב בן־גוריון. סדרן הכנסת יצחק ציגלר הסתער עליו, לקח ממנו את הנשק והפילו ארצה לפני שהספיק לירות. בחקירתו אמר צרפתי שרצה לשכנע את הח"כים להקים בית מקדש שלישי. אפשר לראות באירוע זה את הפיגוע הפוליטי הראשון בתולדות המדינה הצעירה, אך בוודאי לא האחרון.

שמונה שנים לאחר מכן, ב־29 באוקטובר 1957, במהלך דיון שגרתי בכנסת, ששכנה אז בבית פרומין בירושלים, השליך משה דוויק (דואק) רימון יד לעבר שולחן הממשלה בכנסת. ראש הממשלה דוד בן־גוריון, שרת החוץ גולדה מאיר ושר התחבורה משה כרמל נפצעו קל. שר הדתות משה שפירא נפצע קשה. פיגוע זה היה זרז לקבלת ההחלטה על הקמת היחידה לאבטחת אישים בשב"כ במתכונת מורחבת יותר מזו שהייתה עד אז. בשנות ה־50 של המאה ה־20 ביצעו הפדאיון, שבאו מעבר לגבול, פעולות טרור ספורדיות. ביולי 1968 נחטף מטוס נוסעים של חברת אל על בטיסה 426 מרומא לנמל התעופה לוד והונחת באלג'יריה. במאי 1972 בוצע פיגוע קשה בנתב"ג על ידי חברי הצבא האדום היפני, שפעלו בשירות החזית העממית לשחרור פלסטין של ג'ורג' חבש. בספטמבר 1972 התרחש טבח הספורטאים הישראלים במהלך האולימפיאדה ה־20 שהתקיימה במינכן שבגרמניה.

אירועים אלה – בדומה לאירועי טרור רבים נוספים נגד גופים אזרחיים בארץ ובחו"ל שהוצאו אל הפועל ממניעים שונים (לאומנות, גזענות וחילוקי דעות מדיניים) – היו המאיץ להחלטת הממשלה מספר 231.¹ זו הייתה ההחלטה הראשונה שבה נקבעו תחומי האחריות של גופים שונים בתחום האבטחה.

ב־15 במאי 1974 אירע טבח התלמידים במעלות. שלושה מחבלים מהחזית הדמוקרטית לשחרור פלסטין רצחו תחילה נוסעת באוטובוס ושלושה מתושבי מעלות. בהמשך הפך האירוע לפיגוע מיקוח שבו נלכדו תלמידים מצפת אשר לנו בבית ספר במעלות. הניסיון לחלץ את בני הערובה כשל, ובעקבותיו נרצחו 22 מהתלמידים וכן נהרג חייל צה"ל. המחבלים נהרגו מאש כוחות צה"ל. 68 אזרחים וחיילים נפצעו באירוע.

אירוע זה היה זרז לקבלתה של החלטת ממשלה נוספת, שמספרה 411, מיום 26 בינואר 1975,² אשר הניחה את התשתית לאבטחה האזרחית, הציבה את הבסיס לחלוקת האחריות בין גופי הביטחון השונים וקבעה את מערכת היחסים בין גוף מנחה לגוף מונחה בתחומי האבטחה. בהחלטה נקבע כי הגוף המנחה יהיה אחראי לקביעת דוקטרינות האבטחה, לקביעת הנהלים, השיטות והאמצעים לביצוע האבטחה, להכשרת קציני הביטחון ועובדי הביטחון האחרים, לפיקוח על ביצוע האבטחה ולהזרמת מידע מודיעיני. באחריות הגוף המונחה – כך נקבע – יהיה ליזום קשר עם הגוף המנחה ולהציג לו את החשיבות המיוחסת לכל פעילות שנעשית, להשיג את האמצעים (כוח אדם ותקציב), להוציא אל הפועל ביעילות את ההנחיות שהוא מקבל ולקיים מערכת פיקוח ודיווח על המתרחש בפועל. הביצוע ייעשה באמצעות מינוי קצין ביטחון.

אירועי הטרור שצוינו כאן הובילו אפוא את הקברניטים לקבל החלטות באשר לאחריות ולמודל ההפעלה להתמודדות עם הטרור בישראל ובעולם. הטרור, שבתחילתו היה גורם טקטי, הפך לגורם אסטרטגי המשפיע על הביטחון הלאומי של מדינות רבות. בעוד שבשאר מקובלת תפיסת ביטחון לאומי, הגם שלא רשמית, הרי מסיבות כאלה ואחרות מעולם לא נכתבה תפיסת אבטחה לאומית. קומץ של חוקים ותקנות הם הכלי העיקרי של גורמי הביטחון לסוגיהם השונים.

התרחבות האיומים במרחב הציבורי האזרחי מחייבת התייעלות ובנייה של יכולות מקצועיות כדי לספק מענה אבטחתי משולב. כך התפתח בישראל תפקיד מנהל הביטחון בארגונים (מנב"ט). בעבר התמקדו תפקידי באבטחה פיזית, אולם כיום מניפת האחריות של בעלי תפקיד זה התרחבה, ונוסף על אבטחה פיזית קלאסית היא כוללת גם אבטחת מידע, התארגנות למצבי חירום ומתן תגובה ראשונית באירועים.

מהי אבטחה

ההתמודדות עם סוגיות הקשורות להגנה על הציבור מפני איומים שאינם איומי צבאות ושאינם פשעים בתחום האזרחי אינה תופעה חדשה. המשטרה וגורמי האכיפה הממוסדים היו במשך שנים רבות המנגנון השלטוני השומר על ביטחון האזרחים. אבטחה מוגדרת כך: סך הפעולות והאמצעים המושקעים כדי להגן על קיומו של אדם או של ארגון ועל נכסיו מפני פעולות זדון מכוונות שעושים בני אדם או ארגונים עוינים.³ הנכסים שיש להגן עליהם כוללים חיי אדם, רכוש, מוניטין וידע.

בעוד שתפקידי משטרה "קלאסיים" כגון אכיפת החוק והסדר, לחימה בפשיעה, אכיפת חוקי התנועה, טיפול במטעני חבלה וכדומה היו ונשארו בתחום אחריותה המלאה – הם לא הופרטו ולא הועברו לטיפולם של גורמים אחרים – הרי הטיפול בתחום האבטחה התפתח באופן אחר. אומנם החלטת הממשלה 411 מ-1975 קבעה את מסגרת האחריות של המשטרה בתחומי האבטחה, ואולם רק בשלהי העשור

הראשון של שנות האלפיים הוקמה חטיבת אבטחה במשטרת ישראל, והתחיל טיפול מקצועי נרחב בתחום (עד אז עסקה באבטחה מחלקה קטנה בלבד). האבטחה מפני טרור בישראל נתונה כיום ברובה הגדול בידי אנשי אבטחה אזרחיים, חלקם בהנחייתה של משטרת ישראל.

מדוע לא התקבע שהאבטחה היא דיסציפלינה ייחודית? מדוע לא נקבע שהאבטחה היא מקצוע ושהעוסקים בה הם אנשי מקצוע? מדוע לא הפכה האבטחה לאחת הזרועות המרכזיות והחשובות של משטרת ישראל בעידן של איומי טרור מתמשכים? במזכר זה לא נדונות כל השאלות הללו, אך יש להבין כי משמונו מנב"טים אזרחיים לגופים שונים, הלכה והתרחבה המשמעות שיצקו אותם גופים למונח "אבטחה". אם בעבר היעד המקורי היה לסייע למשטרה בהתמודדות עם הטרור, הרי כיום כוללת האבטחה משימות רבות נוספות, ובשל כך כפופים המנב"טים לגופים מנחים רבים שאינם בהכרח מתואמים בהנחיותיהם. התוצאה היא שמנהלי הביטחון עוסקים כיום במגוון רחב של תחומים שהתפתחו במהלך השנים נוסף על תחום האבטחה, שהוא קריטי בישראל.

מטרת המזכר

קיסינג'ר טען בעבר שבהיעדרה של דוקטרינה בהירה יהיו הפעולות אקראיות, ויכוונו אותן הצעות סותרות שאין להן בסיס ממשי. כל בעיה שתתעורר תיראה חדשה, ודרך הפעולה תהיה תגובתית.⁴ במזכר הנוכחי נטען כי אין כיום גוף המופקד על אינטגרציה של כל האבטחה האזרחית בישראל. קביעת הדוקטרינה, כלומר קביעת התפיסה המקצועית בתחום האבטחה, צריכה להיות נתונה בידי גוף מקצועי ייעודי, ואילו המשטרה, הממונה על הביטחון במערכת הביטחון (מלמ"ב),⁵ שירות הביטחון הכללי (השב"כ) וצה"ל צריכים להיות זרועות הביצוע.

במזכר מוצג הפער שנוצר "בשטח" בין מנהלי הביטחון האזרחיים לבין הגופים המנחים כיום, ובראשם משטרת ישראל. בעוד המשטרה לא השכילה להפוך את האבטחה לדיסציפלינה כשאר הדיסציפלינות המקובלות בה ולא הפכה אותה למקצוע, עולם האבטחה האזרחי התפתח והתרחב. כיום אין למשטרה היכולת והכלים להנחות כראוי את עולם האבטחה האזרחי, וזאת משתי סיבות עיקריות: הראשונה, מגוון הנושאים שעולם האבטחה האזרחי עוסק בהם אינו באחריות המשטרה; השנייה, נראה שלמשטרה יש סדרי עדיפויות אחרים המקשים עליה להיות גוף מנחה מקצועי בתחום האבטחה, שאינו נחשב לתחום ליבה בפעילותה. יתר על כן, ספק רב אם גוף לא אזרחי והיררכי מובהק יכול להנחות את ניהול השגרה של גופים אזרחיים ולפתח עימם דו־שיח מפרה ואפקטיבי.

במזכר גם מצוין כי בתחום האבטחה בישראל יש גורמים שלא רק משטרת ישראל מנחה אותם, אלא מנחים אותם שלושה גופים נוספים לפחות – השב"כ, מלמ"ב וצה"ל, וכי התיאום בין גופים מנחים אלה לקוי ולעיתים אף כלל אינו קיים. לנוכח מציאות זו מוצג ומנומק הצורך להקים רשות ממלכתית לאבטחה שתהיה מופקדת על הנחיית האבטחה בישראל ותהיה גורם בר סמכא לעניין זה. הרשות המוצעת תכוון ותנחה את פעולות האבטחה הלאומיות והממלכתיות וגם את פעולות האבטחה הפרטיות בישראל.

מבנה המזכר

בחלק הראשון של המזכר מוצגת סקירה של התפיסות ושל המסמכים בתחום האבטחה במדינות אחדות כדי לבחון באיזו מידה אפשר ללמוד מהן על המצב בישראל. בחלק השני מנותח המצב הקיים בישראל. בחלק השלישי נסקרות בעיות היסוד במצב הקיים. בחלק הרביעי מוצג המענה המוצע, שעיקרו הקמתה של רשות אבטחה לאומית שתהיה אחראית, בין היתר, להתוויה של מרכיבי בניין הכוח ובהם תורת ההפעלה, הכשרת כוח האדם, גיוס האמצעים, ארגון תרגילים ואימונים. בסיכום מוצגים כיווני הפעולה המומלצים להמשך.

תמונת המצב במדינות אחרות

סקירת המצב במדינות אחרות⁶ נועדה לבחון כיצד בחרו מדינות שונות לתחום, לעגן בחקיקה ולרכז ברשויות שונות וגם בגופים פרטיים את תחום האבטחה. באמצעות זיהוי וניתוח של המודלים שהתפתחו במדינות שונות אפשר להפיק לקחים ולגבש עקרונות שיוכלו לסייע בארגונו של תחום האבטחה בישראל.

ארצות הברית

הצורך להילחם בטרור בייעילות מבלי לפגוע קשות בזכויות האדם והאזרח ובחירויות היסוד, שהן נשמת אפה של כל דמוקרטיה, הוא אתגר בלתי מבוטל לעוסקים בביטחון המולדת, באבטחה ובביטחון פנים. קשת האיומים הנוגעת לביטחון המולדת ולביטחון הפנים שארצות הברית נדרשת להתמודד עימה רחבה מאוד: החל בטרור פנימי של קבוצות בדלניות שונות ברחבי המדינה, עבור לטרור חיצוני של דאע"ש ושל אל-קאעידה למשל, וכלה בפשע מאורגן, שלעיתים יש לו זיקה לטרור וכן להגירה.⁷ מאז פיגועי 11 בספטמבר 2001, שבהם נחטפו ארבעה מטוסי נוסעים ורוסקו על מטרות נבחרות, נערכה בארצות הברית סדרה של רפורמות מבניות, ארגוניות וחוקתיות, שהרחיבו את סמכויות הגופים הנלחמים בטרור אך לוו בפגיעה בזכויות האזרח. כך למשל נחקק ב-2001 חוק הפטריוט (Patriot Act), שמאפשר לרשויות הביטחון בארצות הברית לנקוט אמצעים דרמטיים במאבק בטרור, אמצעים שלא היו בסמכותן בטרם נחקק "בשל הפגיעה בזכויות אדם ובחירויות יסוד הכרוכה בהפעלתם, ובכלל זה סמכויות חיפוש ומעקב חודרניים, מעצר, תפיסת נכסים והחרמתם".⁸

בעקבות הפיגועים הוביל הממשל האמריקני גם מהלך מנהלי לשיפור מערכי הבידוק והביטחון בתעופה הן בארצות הברית הן מחוצה לה. כשבוע וחצי לאחר הפיגועים הורה הנשיא ג'ורג' בוש הבן להקים בממשל האמריקני את המחלקה לביטחון המולדת (DHS), והטיל עליה את האחריות להגנה על ביטחון הפנים מפני איומים, ובעיקר מפני איומי טרור.

המחלקה לביטחון המולדת החלה לפעול ב-2003.⁹ ייעודה הוא למנוע התקפות טרור ולפגוע בהתארגנויות להתקפות טרור; להגן על הציבור, על התשתיות הקריטיות

ועל משאבים חיוניים; להגיב לאירועי טרור בעת התרחשותם ולסייע להתאוששות מהם.¹⁰ במחלקה עובדים יותר מ-200 אלף סוכנים ובעלי תפקידים שונים, וכפופים לה ארגונים רבים: שירות האזרחות וההגירה (USCIS), סוכנות המכס וההגנה על הגבולות (CBP), משמר הגבול (USBP), המנהל לאבטחת התעבורה (TSA), משמר החופים, סוכנות ההגירה ואכיפת המכס (ICE), השירות החשאי (USSS), הסוכנות הפדרלית לניהול מצבי חירום (FEMA), המנהל לתוכניות ולהגנה לאומית (NPPD), שירות האבטחה הפדרלי (FPS).¹¹

גוף נוסף שהוכפף למחלקה לביטחון המולדת הוא השירות הפדרלי של מרשלי האוויר (FAMS), הפועל בכפיפות למנהל לאבטחת התעבורה (TSA). המרשלים האוויריים הם מאבטחים סמויים הנטמעים בקהל הנוסעים בטיסה וערוכים למקרה של חטיפה, של אירוע טרור או של פשע אלים במטוס בעודו באוויר.

במחלקה לביטחון המולדת יש גם אגף לטכנולוגיה ולמדע, האחראי לפיתוח ולרכש של מערכות טכנולוגיות ולהטמעתן בתשתיות ובמתקנים השונים שהמחלקה אחראית עליהם. כך למשל, בתחום סינון קהל ובידוק נוסעים בנמלי התעופה יצא ב-2018 קול קורא של האגף לחברות הזנק לפתח מערכות טכנולוגיות שישפרו את יכולותיו של המנהל לאבטחת התעבורה.¹²

ארגון חשוב ביותר בתחום האבטחה, הכפוף אף הוא למחלקה לביטחון המולדת, הוא השירות החשאי (USSS). על השירות החשאי מוטל לאבטח את נשיא ארצות הברית וכן אישים בכירים נוספים. בשל אחריותו לביטחון הנשיא הוא אחראי גם להגנה על מתחם הבית הלבן. מסיבות היסטוריות עוסק השירות החשאי גם באכיפת החוק בתחום של זיוף כספים ושל הונאות פיננסיות, שכן בעבר הוא היה כפוף למשרד האוצר. השירות החשאי הועבר ב-2003 למחלקה לביטחון המולדת במסגרת הרפורמה שגובשה לאחר פיגועי 11 בספטמבר. בשנת 2013 עמד תקציבו על 1.6 מיליארד דולר, והועסקו בו 5,000 עובדים. מתוך אלה, כ-3,300 היו סוכנים (כולם בעלי תואר ראשון לפחות) ושוטרים – מהם שליש יוצאי צבא ושליש נוסף שוטרים לשעבר. לשירות יש שתי יחידות עיקריות: יחידת האבטחה הנשיאותית, שבה כמה מאות סוכנים שתפקידם לאבטח את הנשיא המכהן, והיחידה לאבטחת אח"מים, שתפקידה לאבטח את הבית הלבן, קמפיינים פוליטיים ואירועים לאומיים, נשיאים לשעבר ונשותיהם, שגרירים זרים בווישנגטון ומנהיגי מדינות המבקרים בארצות הברית.¹³

במחלקה לביטחון המולדת הוקם גם המנהל לאבטחת התעבורה (TSA). פיגועים וניסיונות פיגוע הובילו את הממשל ואת הרשויות הרלוונטיות להוסיף עוד נדבכים לנוהלי האבטחה הקיימים. בין היתר הוחלט לרכוש ולהציב מערכות מתקדמות לבדיקת הנוסעים וכבודת היד שלהם כדי לאתר אמצעי לחימה ואמצעי חבלה וכן כדי לערוך בדיקות ידניות.¹⁴ בשנת 2017 הוחמרו עוד יותר אמצעי האבטחה הננקטים בטיסות

חוץ הנוחתות בארצות הברית: המחלקה לביטחון המולדת בראשות השר דאז ג'ון קלי החליטה להחמיר את בדיקתם של מכשירים אלקטרוניים אישיים ואת בדיקתם של נוסעים בכ-2,000 טיסות הנוחתות מדי יום ביומו בארצות הברית.¹⁵

לדעת האמריקנים, הם המובילים העולמיים בתחום האבטחה. לפיכך, מטוסים ממדינות ומנמלי תעופה שאינם עומדים בדרישות הרגולציה האמריקנית אינם מורשים לנחות בארצות הברית, ומטוסים אמריקניים נמנעים מלפקוד נמלי תעופה שאינם עומדים בדרישות אלה.

בארצות הברית מוטלת האחראיות לביטחון המולדת על הממשל המרכזי בווינגטון ולא על המדינות. מדובר, כאמור, באבטחת התעופה ובאבטחתם של מוסדות ממשלה ושל תשתיות קריטיות¹⁶ וכן בבקרה על הגבולות. תפיסת הביטחון הלאומי, שממנה נגזרים ביטחון המולדת ותפיסת האבטחה, נקבעת ברמות הגבוהות ביותר של הממשל – הנשיא ויועציו – ומוגדרת במסמך אסטרטגיית הביטחון הלאומי המתעדכן מדי שנה. למשל, במסמך אסטרטגיית הביטחון הלאומי בשנת 2017 הורה הנשיא טראמפ להקצות משאבים לחיזוק המאבק בהגירה בלתי חוקית ולהדק את הבקרה בגבולות. בתחום סיכול הטרור הורה הנשיא להגביר את שיתוף הפעולה הבין-ארגוני בתחום המודיעין ולהגביר את שיתוף המידע.¹⁷

עם זאת, ברבות מהמדינות בארצות הברית פועלת מחלקה לביטחון הציבור (DPS), המופקדת על הרגולציה ברמה המדינתית בכמה תחומים ובהם כיבוי אש וטיפול בחומרים מסוכנים, שירותי הצלה וחירום, תקשורת חירום, רישוי והסמכה של מאבטחים ושל חברות אבטחה. נוסף על כך אחראית המחלקה לקבוע את רמת האבטחה הציבורית בגופים ובמתקנים. במדינות שבהן אין מחלקה כזאת מופקד על תחומים אלה משרד הפנים המדינתי.

הארגונים המופקדים על ביטחון המולדת ועל ביטחון הפנים ברמה הפדרלית כפופים על פי רוב למשרד המשפטים או למחלקה לביטחון המולדת. הראשון שבהם הוא לשכת החקירות הפדרלית (FBI), שהוא גוף משטירי הכפוף למשרד המשפטים. תפקידו לחקור פשעים פדרליים וכן הוא משמש גם סוכנות לריגול נגדי. בעיקר מתמקד הארגון באיסוף מודיעין, בסיכול פעולות חתרנות, טרור וריגול בתחומי ארצות הברית, בביטחון סייבר ובמלחמה בפשע המאורגן ובפשעים אלימים.¹⁸

גוף אבטחה נוסף, בעיקר של מערכת המשפט, הוא שירות המרשלים. זהו ארגון הביטחון הפדרלי הוותיק ביותר בארצות הברית, וגם הוא כפוף למשרד המשפטים. משימותיו הן להגן על שופטים, ללוות אסירים מבתי הסוהר אל בתי המשפט ובחזרה וללכוד אסירים נמלטים. כמו כן הוא אחראי לתוכנית להגנת עדים.¹⁹

החוקה האמריקנית והחוקים שנחקקו לאורה מקנים לאזרחי ארצות הברית חירויות רבות, ובהן הזכות של כל אזרח מעל גיל 18 לשאת נשק. יתר על כן, בשונה ממדינות

רבות בעולם (כולל ישראל), בארצות הברית ההגבלות על סוגי הנשק שהאזרחים רשאים לרכוש לעצמם מעטות מאוד. וכך, אדם פרטי רשאי להחזיק ברשותו, בין היתר, אקדחים, מקלעים, רובי צלפים ורובי סער. אפשרות זאת מעצימה את האתגר הניצב בפני הגופים שעליהם מוטל לשמור על ביטחון המולדת, ובהם המשטרה.²⁰ אשר להכשרת מאבטחים פרטיים לאבטחת מבני ציבור, מרכזי קניות וכדומה – כל מדינה קבעה תקנות משלה שיש לעמוד בהן כדי לקבל רישיון לעסוק באבטחה. סעיפים אחדים בתקנות אלה משותפים לכל המדינות: כולן דורשות שהמועמדים יהיו מעל גיל 18, ללא עבר פלילי, בוגרי תיכון ובריאים נפשית. לעומת זאת, דרישות ההכשרה משתנות ממדינה למדינה. אלבמה, למשל, דורשת מהמועמדים לעבור קורס הסמכה בן שמונה שעות אצל גורם שקיבל את אישור המדינה. חברות האבטחה הפועלות באלבמה אף דורשות הכשרה נוספת. בקליפורניה חייבים המועמדים להשלים תוכנית הכשרה של 40 שעות שקיבלה את אישור המדינה. כמו כן עליהם לעבור בחינה בכתב.²¹

סיכום

קשת האיומים הנוגעת לתחום האבטחה שעליה נדרשת ארצות הברית להתמודד רחבה מאוד וכוללת, בין היתר, טרור פנימי וחיצוני, פשע מאורגן והגירה בלתי חוקית. ההתמודדות עם חלק מהאיומים מוטלת על המחלקה לביטחון המולדת, שהיא גוף פדרלי. בין היתר היא אחראית לאבטחת התעופה, לאבטחתם של מוסדות ממשלה ושל תשתיות קריטיות ולבקרת הגבולות. עם זאת, ברבות מהמדינות פועלת מחלקה לביטחון הציבור, שיש לה סמכויות רגולציה ברמה המדינתית בתחום רישוי והסמכה של מאבטחים ושל חברות אבטחה וכן בתחום דרכי הפעילות באבטחה. לכל מדינה יש תקינה שונה בנושאים אלה.

במבנה זה, אבטחת התשתיות הפדרליות והנכסים החיוניים למדינה וכן אבטחתם של בעלי תפקידים בכירים ברמה הפדרלית מוטלות על הממשל הפדרלי. לעומת זאת, אבטחת גופים מדינתיים וציבוריים ואבטחת אישי ציבור ברמה המדינתית מוטלת על המדינות עצמן באמצעות גופי שיטור ואבטחה מקומיים וכן באמצעות גופים פרטיים הכפופים לרגולציה ולהנחיות של המדינה. יש אפוא חלוקה ברורה של תחומי האחריות ושל הסמכויות – ומתוך כך גם של המשאבים – בין הרמה הפדרלית לרמה המדינתית. עם זאת, יש צורך בשיתוף פעולה הדוק בין גופי הביטחון הפדרליים והמדינתיים מכיוון שהתשתיות הלאומיות, בסיסי הצבא, מתקנים ביטחוניים וכדומה פרוסים כולם במדינות השונות. במקרה של מחלוקת הסמכות העליונה היא, על פי רוב, הרמה הפדרלית.

בשל גודלה של ארצות הברית ובשל היקפם האדיר של הנכסים השונים שיש לאבטח, נראה שיש צורך במסגרת כפולה כזאת. עם זאת, נראה שהאמריקנים הקימו סוכנות לכל נושא, וריבוי הסוכנויות הפדרליות מבטיח אי-בהירות ותחומים אפורים.

האיחוד האירופי

האיחוד האירופי פועל לאור עקרון "ארבע החירויות" המעוגן באמנה שלו. בין מדינה למדינה תהיה תנועה חופשית של אנשים, של סחורות, של הון ושל שירותים ללא תשלום מכס וללא הגבלה של סכומי הכסף.²² השמירה על חירויות אלה ועל הפעילות הכלכלית שמקיימות מדינות האיחוד בהסתמך עליהן היא אתגר לתחום האבטחה והשמירה על ביטחון המולדת, שכן יש סתירה בין עקרון "ארבע החירויות" לבין הצורך בפיקוח ובבקרה הכרוכים במאמצי האבטחה.

אמנת מאסטריכט, שהובילה ליצירת האיחוד האירופי, כוללת גם מסגרת למדיניות חוץ וביטחון משותפת. באמנה נקבעה מסגרת לטיפול ב"כלל הבעיות הקשורות לביטחון האיחוד, כולל התוויה של מדיניות הגנה משותפת כדי לאפשר בעתיד מנגנון אופרטיבי ליישום מדיניות כזאת". מנסחי האמנה בחרו להשתמש במושג "ביטחון" כדי להבהיר שהמסגרת המשותפת תעסוק בסוגיות הקשורות לביטחון המולדת, למודיעין מסכל, לאבטחה, לבקרה על הגבולות ולסיוע הומניטרי ולא דווקא לתחום ההגנה, שהוא צבאי ומלחמתי בעיקרו. הסיבה העיקרית לכך היא הצורך לכבד את ההתארגנות העל-מדינית הנוספת באירופה העוסקת בתחום ההגנה, הברית הצפון-אטלנטית (נאט"ו).²³ קשת האיומים שעמה מתמודד האיחוד האירופי בתחום של ביטחון המולדת כוללת איומי טרור ובכלל זה איומים של הג'יהאד העולמי, הגירה בלתי חוקית ופשעה מאורגנת. בשנת 2017 הובילו גורמים אחדים לשיפור התיאום הביטחוני בין המדינות החברות באיחוד: פיגועי הטרור הקשים שאירעו במדינות במערב אירופה, ובהם הפיגועים בפריז, בניס, בבריסל ובברלין; משבר הפליטים והמהגרים; מדיניותה האגרסיבית של רוסיה, הכוללת פעילות מודיעינית גלויה וסמויה ברחבי אירופה; החשש שמקורו בהצהרות הנשיא האמריקני טראמפ, שארצות הברית תקטין את מחויבותה להגן על אירופה.

ביטוי הצהרתי לתיאום זה התקבל בפגישת פסגה של מדינות האיחוד ברומא במרץ 2017, שבה נקבע שהמטרה היא ליצור "אירופה בטוחה יותר". לסוגיה זו יש היבטים של ביטחון פנים וביטחון המולדת, שיכולים להתנהל בחלקם באמצעות הגופים המשותפים באיחוד העוסקים בכך. הגוף המשותף העיקרי הוא הסוכנות האירופית לשמירה על הגבולות ועל החופים (Frontex) שבסיסה בוורשה,²⁴ והיא אחראית לאבטחת הגבולות בהתאם לאמנת שנגן. בסוכנות פועלות חמש חטיבות: החטיבה המבצעית, שמפעילה יחידות נפרסות, משמר חופים וגורמי אכיפה; חטיבת בקרה והערכת מצב, הכוללת

יחידה לניהול סיכונים ולהערכת פגיעויות; חטיבה לבניית יכולות, לניהול משאבים, לאימונים ולהדרכה; חטיבת מנהלה, כוח אדם, כספים וייעוץ משפטי; החטיבה לשיתוף פעולה אירופי ובין-לאומי.²⁵

אולם הפעילות העיקרית של האיחוד בעניינים של ביטחון פנים וביטחון המולדת אינה נעשית באמצעות הגופים המשותפים אלא באמצעות חקיקה בפרלמנט האירופי. החקיקה נעשית ברובה בבית העליון – מועצת האיחוד האירופי (שלעיתים מכונה "מועצת השרים" או "המועצה"), שחברים בה שרים ממשלות המדינות החברות באיחוד.²⁶ דוגמה להליכי חקיקה כאלה אפשר למצוא בתקינה לאבטחת התעופה. באיחוד האירופי נהוגה מאז 2006 תקינה אחידה בתחום אבטחת התעופה, בהתאם לדרישות האמריקניות המחמירות שנקבעו לאחר פיגועי 11 בספטמבר 2001.²⁷ בשנת 2008 עודכנה החקיקה במדינות האיחוד, הודגשו היבטים אדמיניסטרטיביים בתחום הביקורת, וכן שונו ההנחיות הנוגעות להטסת נוזלים.²⁸

סיכום

האיחוד האירופי אינו גוף ממשל של ממש אלא גוף רגולטורי הסכמי. בהיותו כזה, עיקר פעילותו מתמקדת בקביעת תקינה אחידה למדינות החברות בו. יישום התקנות הוא באחריות המדינות. לאיחוד יש אומנם סוכנות משותפת לשמירת גבולות וחופים, אולם זהו הכוח המבצעי המשותף היחיד שהוא מפעיל בתחום האבטחה. האיחוד האירופי הוא מודל של רמת-על מנחה ורגולטורית של קבוצת מדינות, ומשום כך אינו יכול לשמש דגם של ממש למודל האבטחה הישראלי.

בריטניה

בבריטניה אין גוף ממשלתי יחיד המרכז את כלל ההיבטים של ביטחון פנים ושל מלחמה בטרור, ולפיכך גם אין גוף המרכז את תחום האבטחה. האחריות על נושאים אלה מפוזרת בכמה מחלקות ממשלתיות. הגישה של בריטניה מבוססת על שיתוף פעולה בין-ארגוני ובין-משרדי רב שנים, אשר צמח מתוך ההתמודדות עם הטרור בצפון-אירלנד. על פי ארגוני המודיעין הבריטי, נכון למרץ 2016 נסעו לפחות 800 איש מבריטניה לתמוך בארגונים ג'יהאדיסטיים בסוריה ובעיראק או אף להילחם למענם, ומאז חזרו כ-400 לבריטניה. עוד 600 אזרחים בריטים נתפסו בניסיון להצטרף לדאע"ש. בעבור הרשויות בבריטניה, התקפות הטרור בפריז ב-2015 ובבריסל ב-2011 שימשו תמריץ לשפר את היכולות לתכנון החירום ואת יכולת התגובה שלהן.²⁹

בעקבות פיגועי 11 בספטמבר 2001 בארצות הברית החל הממשל הבריטי לשפר את המענה בתחום של ביטחון פנים וביטחון המולדת, וב-2004 פורסמה אסטרטגיה עדכנית ומקיפה לסיכול, לאיתור, לרדיפה, להגנה ולמוכנות. מאמצי ההגנה מתמקדים

בהגנה על הציבור, על התשתיות הלאומיות הקריטיות ועל אתרי מפתח שמצויים בסיכון מסוים. מטרת המוכנות היא לאפשר להגיב לפיגועי טרור ולהתאושש מהשלכותיהם. מערכת החירום ויכולות התגובה של בריטניה הועמדו למבחן ב-7 ביולי 2005, כאשר ארבעה מוסלמים בריטים תקפו קווי מטרו ואוטובוסים בלונדון, הרגו 52 בני אדם ופצעו יותר מ-700. למרות הנפגעים הרבים והנזק שנגרם למערכת המטרו בלונדון, הגיבו הממשלה ושירותי החירום במיומנות וביעילות מייד לאחר המשבר. כתוצאה מכך, השפעת ההתקפות על חיי היום-יום של העיר ושל האוכלוסייה הכללית הייתה שולית.³⁰

בבריטניה נקוטה מדיניות מחמירה באשר לשימוש בנשק אישי. שוטרים אינם נושאים את נשקם עליהם בשל התפיסה ששוטרים חמושים הם סכנה לציבור – תפיסה שונה מהותית מזו הנהוגה בארצות הברית. לכן השוטרים הבריטים נושאים נשק אישי רק בעת פעילות שבה ידוע מראש כי תיתכן סכנה ממשית. מדיניות זאת של אי-נשיאת נשק תקפה ביתר שאת בחברות אבטחה פרטיות.³¹

חוק האבטחה הפרטית מ-2001 (Private Security Industry Act) מסדיר את עבודתן של חברות האבטחה בבריטניה. החוק קובע כי תקום רשות לאבטחה פרטית שתהיה אחראית למתן רישיונות ולפיקוח על כל תחומי האבטחה שהממשלה מחייבת שיהיו נתונים לפיקוח. הרשות תנפיק רישיונות לתקופה מוגבלת בלבד. אלה הם העוסקים באבטחה החייבים ברישיון: השומרים בכניסה למתקנים, כולל שומרים שאינם חמושים, חברות פרטיות המסנדות כלי רכב בגין עבירות על חוקי חניה,³² חברות אבטחה המאבטחות רכוש ואישים ועובדיהן, חוקרים פרטיים, מי שמחזיקים במפתחות לכספות ולמרחבים שמורים וכן העוסקים ביעוץ ביטחוני. הדרישות מהעוסקים בכל תחומי האבטחה דומות: היעדר עבר פלילי של המאבטחים ושל כלל עובדי חברות האבטחה, השתתפות בהכשרה על פי קריטריונים שתקבע הרשות, תשלום אגרה והכפפת הפעילות הכרוכה ברישיון לפיקוח הרשות.³³

הגופים המופקדים על ביטחון המולדת

משרד הפנים (Home Office) הוא משרד ממשלתי המופקד על כל תחומי הסיכול והמניעה של טרור וגם על מדיניות הביטחון המקומי, כולל הטיפול בתקריות כימיות, ביולוגיות, רדיולוגיות וגרעיניות בתוך בריטניה. נוסף על כך, משרד הפנים קובע את מדיניות ההגירה ואת מדיניות הקליטה של פליטים, והוא ממונה על שירות ההגירה הבריטי, השולט על הכניסות לבריטניה ועל היציאות ממנה בנמלי התעופה והים, במעברים היבשתיים וברכבות. שר הפנים הוא חבר בוועדת השרים למדיניות החוץ והביטחון, הוא יו"ר ועדת המשנה שלה להגנה על הביטחון ועל החוסן וכן סגן יו"ר בוועדת המשנה שלה לטרור בין-לאומי.

נוסף על אלה פועלת מחלקת ההכנסות והמכס (HM Revenue and Customs). זוהי מחלקה המדווחת לשר האוצר, והיא אחראית, בין היתר, לאיתור טובין אסורים ומוגבלים ביבוא וביצוא, לרבות סחורות היכולות לשמש לטרור. בסמכותם של קציני המכס גם לתפוס ולהחרים כספים בכל מקום בבריטניה.

בתחום אכיפת החוק הוקמה ב־2013 סוכנות הפשיעה הלאומית (NCA). זוהי הסוכנות המובילה בבריטניה הפועלת נגד הפשע המאורגן ובכלל זה סחר בבני אדם, בנשק ובסמים, פשעי סייבר ופשיעה כלכלית החוצה גבולות אזוריים ובין־לאומיים.³⁴ אחרי אירועי ספטמבר 2001 הוחלט בבריטניה לחזק את מערכי הבקרה על הגבולות ואת אבטחת התעבורה. הפיגועים בארצות הברית ובבריטניה הובילו להגברת המאמצים להדק את הפיקוח על ההגירה ועל הבקשות לקבלת מקלט, כדי לצמצם את ההגירה הבלתי חוקית וכדי למנוע מטרוריסטים ומפושעים אחרים לנצל את מערכת המקלט של בריטניה. החוק נגד טרור, פשע וביטחון משנת 2001 חיזק את בטיחות התעופה מכיוון שהוא אפשר לפנות על אנשים בלתי מורשים לרדת ממטוסים או למנוע מהם לשהות באזורי תעופה מוגבלים.

בריטניה אפשרה גם לערוך סריקות רבות ויסודיות יותר של נוסעים ושל מטענים, במיוחד בקרב המיועדים להגיע לארצות הברית ולקנדה. נוספו אמצעי פיקוח משוכללים בתחום הביטחון והתחבורה, ובין היתר הותקנה טכנולוגיה חדשה במנהרת התעלה המאפשרת לגלות אנשים מוסתרים במשאיות או ברכבות. רוב הנמלים בבריטניה פועלים בהתאם לקוד החדש של הארגון הימי הבין־לאומי (IMO), המחייב ספינות בין־לאומיות ומתקני נמל ליישם משטרי ביטחון הדוקים, לאמן צוותים ולהכין תוכניות לתגובות לאיומי טרור.³⁵

השיטור בבריטניה מבוזר. משרד הפנים מופקד על שירותי המשטרה באנגליה ובוויילס, ואילו משרד המשפטים הסקוטי מופקד על השיטור בסקוטלנד. כיום יש 43 כוחות משטרה טריטוריאליים באנגליה ובוויילס ושמונה בסקוטלנד. כוחות משטרה אזוריים אלה נושאים באחריות העיקרית לחקירת עבירות טרור. לכל גוף משטרתני יש גם מדור מיוחד (Special Branch), הפועל בשיתוף עם שירות הביטחון MI5, המקביל לשב"כ בישראל.

משטרת המטרופולין, שמפקדתה היא הסקוטלנד יארד, מופקדת על לונדון. עומדות לרשותה יחידות מומחים שונות, כגון אלה העוסקות בלוחמה בטרור ובהן הימ"מ, שעשויות להידרש למלא תפקיד לאומי. החל ב־2015 פועל פיקוד האבטחה (Protection Command) בכפיפות למנהל המבצעים המיוחדים של משטרת המטרופולין של לונדון, הגוף המאבטח את משפחת המלוכה הבריטית, את משרדי הממשלה, את הפרלמנט ואת המשלחות הזרות וכן דיפלומטים ובכירי ממשלה.³⁶

נוסף על הכוחות האזוריים, כוחות משטרה בריטיים נוספים פועלים לעיתים בתחום ביטחון הפנים ובהם משטרת התחבורה, האחראית לאבטחת הרכבות וגם לאבטחת הרכבת התחתית של לונדון, והנציבות הגרעינית האזרחית (CNC), הפועלת בכפיפות למחלקת המסחר והתעשייה. הנציבות היא כוח משטרי חמוש שתפקידו להגן על מתקני גרעין אזרחיים ועל חומרים גרעיניים.³⁷

בבריטניה יש שלושה שירותי מודיעין ואבטחה עיקריים העוסקים במאבק בטרור: שירות הביטחון MI5 אחראי להגנה על הביטחון הלאומי מפני איומי ריגול, חבלה וטרור. הוא פועל בכפיפות לשר הפנים, אף שאינו חלק ממשרד הפנים; שירות המודיעין החשאי, SIS או MI6, הוא שירות המודיעין של בריטניה ואחראי לאיסוף מודיעין במדינות חוץ. נוסף על אלה פועל גם מטה התקשורת הממשלתית GCHQ, המקביל ל־NSA האמריקני. גוף זה אחראי לאיסוף מידע מודיעיני סיגינטי כדי לסייע להתמודד עם מגוון של איומים, כולל איומי טרור, והוא גם הסמכות הטכנית הלאומית לאבטחת מידע. גם שירות המודיעין SIS וגם מטה התקשורת הממשלתית GCHQ נתונים באחריותו של שר החוץ, אף שאינם חלק ממשרד החוץ.³⁸

גם לצבא בריטניה יש תפקיד בלוחמה בטרור. כך, למשל, פעלה יחידת השירות האווירי המיוחד במשבר בני הערובה בשגרירות איראן ב־1980, הרגה את החוטפים והשתלטה מחדש על השגרירות.³⁹ למשרד ההגנה הבריטי יש משטרה משלו (MDP),

האחראית לאבטחת מתקני הגרעין ומתקנים חיוניים של משרד ההגנה.⁴⁰ ארגון המודיעין הביטחוני (DI) הוא חלק ממשרד ההגנה (MOD) והספק העיקרי של המודיעין הביטחוני האסטרטגי למשרד ההגנה ולצבא. הוא גם מספק הערכות וייעוץ המסייעים בתהליכי קבלת ההחלטות בנושאים ביטחוניים.⁴¹

גוף נוסף הוא ארגון המודיעין המשותף. פועלים בו אנליסטים מודיעיניים והוא אחראי להערכות ולהתערות מפני גורמים המאיימים על האינטרסים הבריטיים וכן לזיהוי ולבקרה של מדינות המצויות בסיכון לחוסר יציבות.⁴² כמו כן פועלת מזכירות הביטחון הלאומי העוסקת בנושאי ביטחון ומודיעין שיש להם חשיבות אסטרטגית לממשלה. ארגון המודיעין המשותף מספק הערכות עצמאיות בסוגיות של ביטחון לאומי ושל מדיניות חוץ לראש הממשלה ולשרים בכירים.⁴³

סיכום

מבנה השלטון והרשויות בבריטניה דומה מאוד למבנה בישראל, ככל הנראה בשל השפעות שנתרו מתקופת המנדט הבריטי. במהלך השנים נדרשה בריטניה לתת מענה לאיומים הדומים לאיומים שאיתם נדרשה ישראל להתמודד. העימות המתמשך שניהלה באירלנד ולאחר מכן גם עם ארגוני הג'יהאד העולמיים היו המקור לאיומים הרבים.

יש דמיון בין המבנים הארגוניים של בריטניה ושל ישראל גם בחלוקה לתחומי אחריות ובסמכויות שהוענקו לרשויות, לצבא ולגופי הביטחון בתחום האבטחה. בבריטניה, בדומה לישראל, אין גוף ממשלתי יחיד המרכז תחתיו את כלל היבטי האבטחה, ביטחון הפנים והמלחמה בטרור. תחום האבטחה נתון בעיקר בידי המשטרה. כך למשל, במשטרת המטרופולין של לונדון פועל פיקוד האבטחה, שתפקידו לאבטח את משפחת המלוכה הבריטית, בכירי ממשלה ודיפלומטים, וכן מוטל עליו לאבטח את משרדי הממשלה, את הפרלמנט ואת המשלחות הזרות. בבריטניה יש מדיניות מחמירה באשר לאחזקת נשק אישי, ובהתאם לה שוטרים בדרך כלל אינם חמושים, לא כל שכן מאבטחים המועסקים בחברות אבטחה פרטיות. לאחר ספטמבר 2001 נערכו מהלכי אסדרה הנוגעים לאבטחת תחומים מסוימים, ובהם התעופה והתחבורה. נוסף על כך נחקק חוק המסדיר את תחום האבטחה הפרטית. נראה אפוא שבריטניה מצויה בתהליך אסדרה מוגדר וברור של תחום האבטחה.

גרמניה

התקפות הטרור בפריז ובבריסל בשנים 2015–2016 עוררו דאגה בגרמניה – שכיום מתגוררים בה 1.2 מיליון מהגרים, מרביתם מוסלמים – והוסיפו על החששות שמקורם באיומי הטרור של המדינה האסלאמית. שלא כמו מדינות אחרות, גרמניה אינה יכולה להטיל על הכוחות המזוינים שלה משימות של ביטחון פנים בשל איסורים חוקתיים, והגוף הנושא בעיקר הנטל הוא המשטרה.

בשל היותה רפובליקה פדרלית, חלוקת הסמכויות בגרמניה בין הרמה הפדרלית לרמה המדינתית מאורגנת על פי תחומי פעילות ועל פי תפקידים ספציפיים. השלטון המרכזי אחראי בעיקר לגיבוש המדיניות ולחקיקה, ואילו הביצוע והאכיפה מוטלים על מדינות הפדרציה. על פי המבנה הגרמני להגנה אזרחית ולתגובות חירום מאז 1949, האחראיות להגנה על האוכלוסייה בימי שלום נתונה בידי המדינות. רק בעת מלחמה או סכנת מלחמה נתונה האחראיות בידי הממשלה הפדרלית, וגם אז יישום ההחלטות הפדרליות נותר בעיקר בידי המדינות. לכל מדינה יש מוסדות משלה וחוקים משלה המסדירים את ההיערכות במצבי חירום ובזמן שלום. לרשות הממשלה הפדרלית עומדים ציוד ומשאבים שהמדינות יכולות לקבל גישה אליהם בעת שלום, למשל כלי רכב המיועדים לטיפול באירועים גרעיניים, ביולוגיים וכימיים.

לאחר פיגועי הטרור בספטמבר 2001 בארצות הברית וב-2002 בגרמניה, הוסכם בין שר הפנים הפדרלי לבין שרי הפנים של המדינות על אסטרטגיה חדשה להגנה אזרחית, המבוססת על תיאום מוגבר בין הממשלה הפדרלית לבין המדינות בניהול מצבים חריגים. ב-2004 הוקם המשרד הפדרלי החדש להגנה אזרחית ולאסונות (BBK) בכפיפות למשרד הפנים, כדי לתמוך במדינות בתיאום ובמידע.

בשנת 2003 פורסמה גישה מקיפה וכוללת להגנה על תשתיות קריטיות, שבגיבושה השתתפו משרדי ממשלה שונים וגורמים פרטיים. לאחר דיון נרחב והתייעצויות בין הממשלה הפדרלית לבין ממשלות המדינות אושרה ב־2009 אסטרטגיה לאומית לאבטחת תשתיות קריטיות. התשתיות הקריטיות חולקו לתשעה מגזרים פונקציונליים: אנרגיה, טכנולוגיית מידע ותקשורת, תחבורה ותעבורה, בריאות, מים, מזון, כספים וביטוח, מנהל ממשלתי וציבורי ומדיה. ההגנה על התשתיות חולקה בין כמה משרדים: משרד הפנים הפדרלי, המשרד הפדרלי לאבטחת מידע והמשרד הפדרלי להגנה אזרחית ולאסונות.⁴⁴ עם זאת, מהבחינה המשפטית נותרה האחריות בידי המדינות. על פי החוקים והתקנות של רוב המדינות, האחריות בפועל לניהול משברים נתונה בידי הרשויות המקומיות – העיריות והמחוזות. רק כאשר אסון משפיע על אזור גיאוגרפי גדול יותר או אם הרשויות המקומיות אינן מסוגלות לטפל באירוע, נדרשות הרשויות הפדרליות לסייע.

הגופים המופקדים על ביטחון המולדת

השמירה על ביטחון המולדת בגרמניה מבוססת בעיקר על העקרונות המרכזיים של הפדרליזם המנהלי, שלפיהם מתקיים ביזור יכולות בין משרדים פדרליים לבין המדינות. עיקרון נוסף המיושם במדיניות ביטחון המולדת בגרמניה הוא הפרדת המודיעין מהמשטרה. עיקרון זה מבוסס על לקחים שהופקו מההיסטוריה של הרייך השלישי, והוא מיושם אף שהפרדה מגבירה את מורכבות הטיפול באתגרי הביטחון. ואולם, אף שאפשר לקבל בהבנה את הסיבות שהובילו להתגבשותו של עיקרון זה, כיום הוא משמש לא פעם תירוץ לרשויות המודיעין והמשטרה הפלילית להצדקת כשלים בתחום התיאום וחילופי המידע.

המנהל הגרמני לביטחון המולדת מפוצל, כאמור, בין הרמה הפדרלית לבין הרמה המדינית. להיבטים השונים של תחום זה אחראיות 36 רשויות, ומידת מעורבותן איננה אחידה. ברמה הפדרלית, המשרד הפדרלי למדיניות פלילית (BKA) והמשרד הפדרלי להגנה על החוקה (BfV) הם שני הגורמים העיקריים. אלה הן סוכנויות פדרליות הנמצאות בפיקוחו של משרד הפנים הפדרלי. ה־BKA אחראי להעמדה לדין של נאשמים בעבירות פליליות שאינן בעלות אופי מקומי או אזורי מובהק, אך אין הוא רשאי לערוך חקירות מנע. לעומת זאת, ה־BfV אוסף ומנתח מידע על כל הפשעים נגד הדמוקרטיה (בהתאם לעקרונות המנוסחים בחוקה הגרמנית) ונגד קיומן וביטחונן של הפדרציה ושל כל אחת מהמדינות שבה. נוסף על כך הוא פועל בתחום המודיעין הנגדי. הקנצלר הוא מפקדו של שירות המודיעין הפדרלי (BND), העוסק אף הוא בנושאים של ביטחון פנים. ראש הסגל של הקנצלר (ChefBK) הוא המתאם הפדרלי בין שירותי המודיעין: הוא מתאם בין מזכירי המדינה מהמשרדים השונים – משרד

הפנים, משרד החוץ, משרד הביטחון ומשרד המשפטים וכן בין ראשי ה-BND, ה-BfV, ה-MAD⁴⁵ וה-BKA⁴⁶.

מיידי לאחר אירועי ספטמבר 2001 הקצתה ממשלת גרמניה כ-1.8 מיליארד אירו להצטיידות באמצעי אבטחה חדשים ללחימה בטרור. חקיקה חדשה העניקה למודיעין הגרמני ולרשויות אכיפת החוק מרחב פעולה גדול יותר לאיסוף מידע ולהערכתו, לתקשורת בין הגופים השונים ולשיתוף מידע ביניהם ברמת המדינה וברמות המקומיות. נוסף על כך פתחה הממשלה במאמץ גדול לזהות תאי טרור ולפגוע בהם.⁴⁷ בדצמבר 2004 הוקם "המרכז המשותף למניעת טרור" (GTAZ). הוא נוסד כמבנה גמיש ללא ראש פורמלי, כדי לאפשר שיתוף פעולה הדדי עם רשויות שונות וכן כדי להימנע מהיררכיות ביורוקרטיות קלאסיות ולאפשר פעילויות משותפות של המודיעין ושל המשטרה. עם זאת, המרכז היה אחראי רק לטיפול בטרור הזר, כולל הטרור האסלאמי.

לאחר גילוי מקרי של תא טרור בגרמניה ב-2011 נקבעו הסדרים המאפשרים שיתוף פעולה רב יותר בין גורמי המודיעין לבין רשויות המשטרה. נוסף על כך, המרכז המשותף למניעת טרור שימש שלד ל"מרכז למניעת קיצוניות וטרור" (GETZ), שהוקם בתגובה לגילוי מקרי נוסף של תא טרור בנובמבר 2012. במרכז זה פועלים צוותים מסוכנויות שונות ומרשויות פדרליות ומדינתיות, שנותרו כפופים פורמלית למשרדי האב הקודמים שלהם. בראש המרכז עומדים המשרד הפדרלי להגנה על החוקה והמשטרה הפלילית הפדרלית. הצוותים במרכז משתייכים לסוכנויות אלה: סוכנות המודיעין הפדרלית, המשטרה הפדרלית, משרד המכס הפלילי, אגף המודיעין הצבאי, המשרד הפדרלי למהגרים ולפליטים, המשרד הפדרלי לכלכלה ולבקרה על היצוא, התובע הכללי הפדרלי, יורופול.

רגולציה לאבטחה פרטית בגרמניה

כמו בכל מדינות האיחוד האירופי, גם בגרמניה פועל ענף האבטחה הפרטית בהתאם לתקנות מפורטות (סעיף 34א לחוק הסחר בגרמניה).⁴⁸ כדי לקבל רישיון לעסוק באבטחה של אישים או של קבוצות יש להשלים קורס הדרכה בן 80 שעות, שעיקרו הדרכה בנושא המסגרת החוקית והמשפטית שבה פועלים המאבטחים ושמתוקפה הם רשאים להפעיל כוח וסמכות. כמו כן, על המאבטחים להשלים קורס מקצועי בן 40 שעות ולעבור מבחן מיומנות. בהכשרה מקבלים המאבטחים הדרכה כיצד ליישב סכסוכים ללא אלימות ורוכשים מיומנות בשימוש בטכנולוגיות אבטחה וכיבוי אש, בשימוש בנשק ובהגנה עצמית. את ההסמכה מעניקה לשכת המסחר והתעשייה.⁴⁹

סיכום

בגרמניה רואים בטרור את האיום העיקרי שעומו נדרשת האבטחה להתמודד, ומאחר שגרמניה היא פדרציה, האחריות על תחום האבטחה מתחלקת בין המדינות לבין הרשויות הפדרליות. לאחר פיגועי הג'יהאד העולמי בארצות הברית ובגרמניה בראשית שנות ה-2000, גיבשו שרי הפנים הפדרליים ושרי הפנים של המדינות אסטרטגיה חדשה להגנה אזרחית.

אסטרטגיה זו ומהלכי אסדרה נוספים שנקטו הובילו למצב שבו תחום האבטחה הפרטית בגרמניה מוסדר היטב. האחריות לתחום האבטחה שאינה פרטית מוטלת בעיקר על המשטרות – הפדרלית והמדינתיות. תפקידיהן של המשטרות המדינתיות חשובים יותר, ועליהן מוטלת האחריות הראשונית בימי שלום. במשטרות אלו פועלות יחידות אבטחה שתפקידן לאבטח בכירים בממשלה, דיפלומטים ומבנים שונים. עם זאת, גרמניה נמנעה מלהקים גוף שיהיה אחראי יחיד לתחום האבטחה, או לחלופין – להטיל את כל האחריות על המשטרה. ריבוי גופי הביטחון העוסקים בתחום האבטחה מעורר בעיה מובנית של תיאום ביניהם, והיא מקשה על הפעילות השוטפת.

המשמעויות העולות מהסקירה

הסקירה מצביעה על נקודות שבהן יש דמיון ועל נקודות שבהן יש הבדלים בין המדינות שנסקרו. בארבעת מקרי הבוחן – ארצות הברית, בריטניה, גרמניה והאיחוד האירופי – נערכו תהליכי אסדרה והגדרה של תחומי האחריות, של התקינה ושל הסמכויות בתחום האבטחה. אולם באף אחת מן המדינות אין רשות מרכזית אחת האחראית על תחום האבטחה בכללותו, שתפקידה להגדיר איומים ולספק מענה, לקבוע תקינה ולבקר. ברובן נמצא תחום האבטחה באחריות המשטרה, המדינתית או הפדרלית. תהליכי החקיקה והאסדרה הגדירו את צורכי האבטחה במרחב הציבורי וגם את הדרישות מן המגזר הפרטי-עסקי. כמו כן הוגדרו הסמכויות, האחריות וההכשרה של חברות אבטחה ושל עובדיהן.

בבריטניה, בארצות הברית ובגרמניה היו פיגועי 2001 זרז לתהליכי חקיקה והגדרה של תחומי האחריות בין הגופים השונים, אך הפתרון שנבחר היה לרוב הקמה של סוכנויות ממשלתיות רבות נוספות. עם זאת, בארצות הברית הוחלט להקים את המשרד להגנת המולדת כדי שישמש גוף גג המרכז את כלל הפעולות להגנה על המולדת. מהסקירה עולה כי מלבד ארצות הברית, כל המדינות שנבחנו סובלות מהיעדרו של גוף ממשלתי המרכז את כל תחום האבטחה. בכולן מתקיימים מרחבים של אי־בהירות בתחומי האחריות והסמכות בין הגופים השונים, אף שכמה מהמדינות פועלות כדי לתקן ליקויים אלה באמצעות חקיקה ואסדרה.

האם יש חקיקה בתחום האבטחה?	האם יש רגולטור מרכזי לאבטחה?	האם המגור האזרחי משולב באבטחה?	תחומי האחריות הממשלתית	אבטחת מוסדות ציבור	הכשרת מאבטחים
יש חקיקה חלקית.	אין רגולטור מרכזי לאבטחה.	המגור האזרחי משולב באבטחה, כולל אבטחה של חברות עסקיות; הוא מונחה על ידי גופי ביטחון.	הממשלה, על גופיה השונים, אחראית לביטחון בכירי הממשל ולאבטחת התחבורה, מתקני התשתית, מבני הציבור. למעשה היא אחראית כמעט על כל המרחב שאינו פרטי.	האחריות לאבטחת מוסדות ציבור נתונה בידי המשטרה.	רשות לאבטחה פרטית אחראית למתן רישיונות ולפיקוח בתחומי האבטחה המחויבים בכך בהתאם לחלטות הממשלה, בכלל זה הכשרת מאבטחים, גביית אגרה וכל הפעילות המצריכה רישיון (הרישיון ניתן לתקופה מוגבלת).
יש חקיקה ברורה ומוסדרת.	אין רגולטור מרכזי לאבטחה.	המגור האזרחי משולב באבטחה, כולל אבטחה של חברות עסקיות; הוא מונחה על ידי גופי ביטחון.	האחריות לאבטחת מוסדות ציבור, בכירי ממשל והמרחב הציבורי מתחלקת בין הממשל הפדרלי לבין המדינות. כוחות האבטחה המדינתיים אחראים לספק מענה ראשוני.	האחריות לאבטחת מוסדות ציבור נתונה בידי המשטרה.	בתחום הממשלתי רוב המאבטחים הם שוטרים, ובמגזר הפרטי נדרש קורס הדרכה בן 80 שעות. את ההסמכה מעניקה לשכת המסחר והתעשייה.

תמונת המצב בישראל

רקע

סוגיית האחריות על הנחיית האבטחה בישראל עלתה לסדר היום של מקבלי ההחלטות כבר בתחילת שנות ה-70 של המאה הקודמת. החלטות ממשלה בעניין זה התקבלו בעקבות גל פיגועי הטרור בארץ, ששיאו היה הפיגוע שביצעו טרוריסטים אנשי הצבא האדום היפני בנמל התעופה בן-גוריון במאי 1972, וכן בעקבות החרפה בתקיפות של יעדים ישראלים בחו"ל, שהחמורה בהן הייתה הפיגוע נגד המשלחת הישראלית באולימפיאדת מינכן בספטמבר 1972. אירועים אלה הובילו את ממשלת ישראל להחלטה כי יש להטיל על השב"כ ועל משטרת ישראל את האחריות להנחות את האבטחה של הגופים הישראליים בארץ ובחו"ל.⁵⁰ יש לציין כי עוד קודם לכן היה השב"כ מופקד על אבטחת הנציגויות הישראליות בחו"ל וכן על אבטחת התעופה האזרחית, והקים לשם כך מערך ייעודי של מאבטחים.⁵¹

האחריות שהוטלה על השב"כ כללה בין השאר:

- א. גיבוש נוהלי אבטחה ותפיסות אבטחה בעבור הגופים המונחים בישראל ובחו"ל;
- ב. העברת נוהלי האבטחה לגופים המונחים;
- ג. עדכון שוטף של מידע מודיעיני רלוונטי לגופים אלה;
- ד. הכשרה של עובדי הביטחון בגופים אלה ושמירה על כשירותם המבצעית;
- ה. עריכת ביקורות בגופים המונחים כדי לוודא כשירות, רלוונטיות ומוכנות אבטחתית. משטרת ישראל הונחתה לנקוט פעולות דומות כלפי הגופים הנתונים לאחריותה בתחומי ישראל. כך הוגדר הייעוד של חטיבת האבטחה והרישוי במשטרה,⁵² שעליה מוטל כיום להנחות את גופי האבטחה ולפקח עליהם: חטיבת האבטחה תהיה "סמכות מקצועית ומוקד ידע מוביל בתחומי אחריותה, תקבע מדיניות אבטחה כוללת, תנחה מקצועית את הגופים העוסקים באבטחה, על מנת להגן על חיי אדם ואינטרסים חיוניים של מדינת ישראל". מייעוד זה נגזרו משימותיה של חטיבת האבטחה:
 - א. קביעת האיומים בתחום האבטחה שעימם צפויה המשטרה להתמודד;
 - ב. קביעת מדיניות כוללת לאבטחה;

- ג. הנחיה והכוונה מקצועית של הגופים שבהם נדרשת אבטחה ייחודית ושל השותפים בתחום האבטחה;
- ד. קביעה של תפיסת המיגון, של הטכנולוגיות ושל אמצעי האבטחה הנדרשים לגופים המונחים;
- ה. הכשרה והסמכה של העוסקים באבטחה בגופים המונחים ושל שוטרי מערך האבטחה המשטרתי;

ו. השתלבות בפעילות ובמשימות של משטרת ישראל לשיפור הביטחון האישי. בעקבות גל הפיגועים במרץ 1996 החליטה הממשלה כי יוקם מטה ללוחמה בטרור. המטה נועד "לייעל את דרכי המלחמה בטרור על ידי גיבוש המלצות, קביעת יעדים וייזום תוכניות פעולה; להגביר את התיאום ושיתוף הפעולה בנושא המלחמה בטרור בין הגופים הביטחוניים, המודיעיניים והאחרים; לחזק ולמצות את היכולות והמשאבים המוקדשים למלחמה בטרור; לקבוע סדרי עדיפויות ולקיים מעקב אחר ביצוען של החלטות".⁵³

מאז מטפל המטה ללוחמה בטרור בסדרה ארוכה ומגוונת של נושאים, חלקם בהנחיית ראש הממשלה, חלקם ביוזמת המטה עצמו וחלק ניכר מהם ביוזמת גופי הביטחון, משרדי הממשלה וגורמים שונים במשק. במרבית פעילותו משמש המטה פונקציה בין-ארגונית המשפרת את המענה של הגופים האזרחיים והביטחוניים במלחמה בטרור באמצעות תיאום ומתן מענה לפערים קיימים ועתידיים.

יש לציין כי הממשלה לא החליטה מה יהיו תחומי ההכוונה הרגולטורית של המלמ"ב ושל צה"ל. אשר למלמ"ב, ועדת ורדי קבעה בשלהי שנות ה-90 של המאה הקודמת את חלוקת האחריות בינו לבין השב"כ בתחומי אבטחת המידע והאבטחה הפיזית במשרד הביטחון על מתקניו בארץ ובחו"ל.

שני ארגוני אבטחה נוספים שראוי לציין הם משמר בתי המשפט ומשמר הכנסת. משמר בתי המשפט הוא גוף האבטחה הממלכתי של הרשות השופטת בישראל. המשמר הוקם ב-1995 כדי לאפשר את קיומם התקין של סדרי המשפט במדינה, והוא מונה כ-750 מאבטחים. אנשי המשמר מופקדים לעיתים גם על אבטחת שופטים מסוימים מחוץ לכותלי בתי המשפט, כאשר הם מאוימים. למאבטחים יש סמכויות עיכוב ומעצר בתחומי בתי המשפט.⁵⁴ הארגון השני, משמר הכנסת, פועל עצמאית, והוא אחראי לאבטח את משכן הכנסת ואת חברי הכנסת מחוץ לכנסת מתוקף חוק משמר הכנסת מ-1968. המשמר הוקם לאחר שבאוקטובר 1957 נזרק רימון יד במליאת הכנסת. מייד עם הקמתו היה משמר הכנסת חלק מהמשטרה, אך בהמשך היה לגוף עצמאי הכפוף ליו"ר הכנסת.⁵⁵

גם לצה"ל יש אחריות בתחום האבטחה. ראשית, הוא מגן על כל בסיסיו באמצעות החיילים המשרתים בהם. שנית, הצבא מפעיל את היחידה המטכ"לית לאבטחת

בכירים, האחראית לאבטחת הרמטכ"ל ובכירים נוספים בעת שגרה ובעת ביקוריהם באזורי לחימה. כמו כן צה"ל הוא הגוף המנחה של גורמי האבטחה ביהודה ושומרון וביישובים הסמוכים לגבולות, כפי שיפורט בהמשך.

ההיבט המשפטי

תחום האבטחה בישראל מחייב התייחסות משפטית רחבה. בתת-פרק זה מוצגים ההיבטים המשפטיים הרלוונטיים לנושא זה בישראל.⁵⁶

בישראל אפשר למצוא כיום גורמי אבטחה רבים: חלקם פועלים מכוח חוק ייעודי,⁵⁷ אחרים מונחים⁵⁸ או מחזיקים בסמכויות ייחודיות על פי חוק, ויש גורמים הפועלים מכוח הסמכות הנתונה לכל אדם⁵⁹ בשילוב סמכות המוקנית להם מכוחו של שולחם. מטבע הדברים, אפשר לסווג את גופי האבטחה לקטגוריות שונות, אולם כאן הם מסווגים על פי הבסיס החוקי שמתוקפו הם פועלים.

בקטגוריה הראשונה, בראש הרשימה, נמצאים גופים ממלכתיים ובראשם יחידות האבטחה של שלוש רשויות השלטון בישראל: היחידה לאבטחת אישים של השב"כ,⁶⁰ הפועלת מכוח חוק שירות הביטחון הכללי, התשס"ב-2002; משמר הכנסת, הפועל מכוח חוק משכן הכנסת, רחבתו ומשמר הכנסת, התשכ"ח-1968; משמר בתי המשפט, הפועל מכוח חוק בתי המשפט [נוסח משולב], התשמ"ד-1984, אשר תוקן ב-2016. משרדי ממשלה ויחידות סמך, סמלי שלטון אחרים⁶¹ ותשתיות קריטיות⁶² נחשבים ל"גופים ציבוריים", והם מונחים מכוח החוק להסדרת הביטחון בגופים ציבוריים התשנ"ח-1998 באמצעות גופי רגולציה אחדים, הכוללים – בתחום האבטחה הפיזית⁶³ – את משטרת ישראל, את השב"כ ואת המלמ"ב.⁶⁴

גופים רבים אחרים מונחים מכוח דרישות הנכללות בהוראות חוק רישוי עסקים, המתיר לשר הפנים לקבוע בצו סוגי גופים המוגדרים "טעוני רישוי". גופים אלה משתייכים לקטגוריה השנייה. השר רשאי לחייב אותם לנקוט פעולות שונות כדי למנוע, כלשון החוק, "סכנות לביטחון הציבור והבטחה מפני שוד והתפרצות", במסגרת "פריטי רישוי" אשר קבעה המשטרה, כנגזר מהחוק. בקבוצה זו של גופים אפשר למצוא מקומות לעריכת אירועים ומופעים, תחנות מרכזיות, קניונים וחנויות גדולות וכן בתי עסק נוספים שקהל מתרכז בהם, גופי אנרגיה, מפעלים מסוימים, בנקים, סוחרי נשק ואחרים.⁶⁵ חשוב להדגיש כי לא כל גוף "טעון רישוי" כפוף להנחיות המשטרה ולא כל גוף הכפוף להנחיות אלו חייב להחזיק במערך אבטחה פיזית הכולל אנשי אבטחה.⁶⁶ בגופים הנדרשים לאבטחה מכוח חוק רישוי עסקים, מוענקת בדרך כלל הסמכה נפרדת למאבטחים הפועלים בהם להפעיל סמכויות מכוח חוק סמכויות לשם שמירה על ביטחון הציבור, התשס"ה-2005. בלעדי הסמכה זו תתקיים אומנם חובת האבטחה

מכוח חוק רישוי עסקים, אך ללא הסמכות החוקית להפעיל סמכויות כלפי הציבור לשם כך.

קטגוריה שלישית היא של גופים המונחים מכוח חוק איסור אלימות בספורט, התשס"ח-2008. מדובר בהנחיה של מנהלי אירועים באירועים העונים להגדרות המופיעות בחוק ובכפוף לסוג הפעילות הנערכת בהם ולמספר המשתתפים בהם. גם לגופים אלה מוקנות סמכויות בהתאם לחוק המסמך שהוזכר לעיל.

בשלוש הקטגוריות שהוזכרו עד כה, לא פעם פועלים מטעמו של הגוף המונחה אנשי אבטחה שהם עובדי חברות אזרחיות. אף כי מעורבותן של חברות אלה בהספקת שירותי אבטחה במרחב הציבורי שנויה לעיתים במחלוקת ונמצאת בליבו של דיון ציבורי בסוגיית ההפעלה של גורמי אכיפה פרטיים בדמוקרטיה, אין זה המקום לעסוק בכך. מאבטחים אלה פועלים על פי הנחיות הגוף המנחה כאילו היו עובדי הגוף המונחה לכל דבר ועניין, והעסקתם על ידי החברות נעשית משיקולים כלכליים.

קטגוריה רביעית של גורמי אבטחה היא של הגופים הפועלים ברשויות המקומיות מכוח חוק לייעול האכיפה והפיקוח העירוניים ברשויות המקומיות (הוראת שעה), התשע"א-2011. חוק זה הוביל להקמתן של יחידות משותפות למשטרת ישראל ולרשויות המקומיות – יחידות אכיפה עירוניות, ובהן פועלים אלה לצד אלה שוטרים ופקחים בעלי הסמכה מיוחדת, המכונים "פקחים מסייעים". לפקחים ביחידות אלו נתונות סמכויות מיוחדות המאפשרות להם, בהתקיים תנאים מסוימים, להפעיל סמכויות שונות אף ללא נוכחות שוטר. בין היתר מדובר בסמכות חיפוש, עיכוב ותפיסה. יחידות אכיפה עירוניות פועלות בהנחייתו של המשרד לביטחון פנים בעשרות רשויות בישראל⁶⁷ לצד יחידות אכיפה אחרות ברשויות המקומיות.⁶⁸

נוסף על יחידות האכיפה העירוניות, בחלק מהרשויות מתפקדות יחידות שפועלים בהן עובדי הרשות, חלקם פקחים, שתפקידן להתמודד עם סוגיות אשר אף הן בגדר סוגיות אבטחה,⁶⁹ כהגדרתה לעיל. יחידות אלו פועלות מכוח פקודת העיריות [נוסח חדש] אשר תוקנה בשנת 2011 לאחר עתירה לבג"ץ בנושא.⁷⁰ תיקון חקיקה זה מאפשר כיום לעירייה להסדיר עיסוק בנושאי אבטחה באמצעות חוקי עזר,⁷¹ בכפוף לכללים מסוימים. ואולם נכון לעת כתיבת מזכר זו, טרם הסדירה רשות מקומית כלשהי בחקיקת עזר את נושא הקמת יחידת אבטחה ואת סמכויותיה של יחידה כזו.

אלה הם חלק מהגורמים הנוספים המפעילים אבטחה מכוח הסמכה של השר לביטחון פנים לפי חוק סמכויות לשם שמירה על ביטחון הציבור:

א. גורמי אבטחת מוסדות החינוך הפועלים מכוח החלטות ממשלה אחדות⁷² ומחזיקים בסמכויות מכוח חוק סמכויות לשם שמירה על ביטחון הציבור, תשס"ה-2005,

מתוקף היתר שניתן בידי השר לביטחון פנים;⁷³

ב. גורמי אבטחת התחבורה הציבורית;⁷⁴

- ג. היחידה לאבטחת הכותל המערבי;⁷⁵
- ד. מאבטחי קלפיות בבחירות לכנסת או לרשויות המקומיות;⁷⁶
- ה. מאבטחי מתקנים משטרתיים;
- ו. מאבטחי מתקנים רפואיים של שירותי בריאות כללית ובתי החולים של אסותא;
- ז. מאבטחי המעברים;⁷⁷
- ח. מאבטחי מועצות אזוריות ומאבטחי שגרירות ארצות הברית.
- נוסף על גופים אלו פועלים בישראל גם גורמי אבטחה ללא הסמכה או הנחיה, והם מתבססים על עקרונות משפטיים כלליים לרבות עקרון ההגנה העצמית,⁷⁸ סמכות העיכוב בידי אדם פרטי⁷⁹ וסעיפי חוק המתירים הגנה על מקרקעין ורכוש מפני הסגת גבול.⁸⁰ בחלק קטן מהגופים שבהם פועל מערך אבטחה מסוג זה מועסקים עובדי במישרין על ידי הגוף, אולם במרבית המקרים מדובר בעובדים של חברות שמירה הפועלות על פי רישיון אשר ניתן מכוח חוק חוקרים פרטיים ושירותי שמירה, תשל"ב-1972.
- על פי החוק, לא נדרש אישור כלשהו להצבת השמירה ולא חלה חובת בדיקה או הכשרה של המיועדים לתפקיד השמירה, למעט אם מדובר בגופים המופיעים ברשימה שקבע שר המשפטים בצו.⁸¹ גופים אלו נדרשים ל"רישיון שומר", המתקבל בהליך פשוט שאינו כולל הכשרה כלשהי בתפקידי שמירה, בעקרונות חוקיים או בהפעלת סמכויות. מכוח חוק זה – חוקרים פרטיים ושירותי שמירה – מאות חברות שמירה⁸² מפעילות אבטחה פרטית בלתי מונחית או בלתי מפוקחת בגופים שאינם מונחים. מספר הגופים המחזיקים מערך אבטחה פרטית כזה גדול כנראה ממספר הגופים המונחים או הפועלים מכוח חוק, וככל הנראה מספרם של המועסקים במערכי האבטחה הפרטית גדול ממספר המועסקים בגופים המונחים.
- חברות שמירה מספקות מאבטחים למגזר הפרטי והציבורי: למפעלים ולעסקים, לבנייני משרדים ולבתים משותפים⁸³ ואף לגופים ציבוריים⁸⁴ ולרשויות מקומיות.⁸⁵ הן מספקות גם שירותים נוספים, כגון שירותי מוקד לרבות מצלמות אבטחה, הכנת סקרי סיכונים ותוכניות אבטחה וכן שירותי מנהל אבטחה בהיקפי משרה משתנים. גם צה"ל משתתף, כאמור, באבטחה במדינת ישראל, באבטחת מתקני הצבא ואנשיו וכן באבטחת אזרחים שבאחריותו. אבטחתם של חיילי צה"ל ושל נכסיו נסמכת על תפקידי הצבא ופקודותיו, שמעמדם הוא כשל דינים.⁸⁶ הצבא נשען על כמה מקורות סמכות כדי להעניק לאנשיו סמכויות אבטחה. מדובר בסמכויות מכוח חוק סמכויות לשם שמירה על ביטחון הציבור, התשס"ה-2005, אשר מכוחו אפשר להעניק סמכויות לחיילים, בתקנות ההגנה (שעת חירום) 1945 שמקורן בתקופת המנדט הבריטי וכן בסמכויות האזרחיות שהוזכרו אף הן לעיל.⁸⁷
- נוסף על אבטחתם של נכסים צבאיים כאמור, נמצאים באחריותו של הצבא כמה תחומי אבטחה אזרחיים במהותם, והבולט שבהם הוא האבטחה המתבצעת ביהודה

ושומרון, המשפיעה במישרין על חייהם של מאות אלפי אזרחים ישראלים. אין מדובר בכלל הפעולות הביטחוניות שמבצע צה"ל באזור זה אלא רק באלו הנוגעות לאבטחה כהגדרת המונח, לרבות אבטחת יישובים, אבטחת מוסדות חינוך ואבטחת טיולים. כל אלה – אילו היו בתוך תחומי הקו הירוק, היו נכנסים בגדר האבטחה האזרחית, שבה עוסק מזכר זה.

לנוכח המצב המשפטי החל ביהודה ושומרון, משמש המפקד הצבאי "חליף הריבון" וממלא את תפקידיהן של רשויות המדינה, לרבות באמצעות "תחיקת הביטחון" – החקיקה הצבאית ביהודה ושומרון, אשר חלקים ממנה עוסקים בהסדרת האבטחה האזרחית. כך למשל עוסק הצו בדבר הסדרת השמירה ביישובים (יהודה והשומרון) (מס' 432), התשל"א-1971 בשמירה ביישובים הישראליים ביהודה ושומרון, לרבות בהענקת סמכויות לשומרים מכוחו, בדומה לחוק הרשויות המקומיות (הסדרת השמירה), התשכ"א-1961, התקף בתוך תחומי הקו הירוק. מתוקף צו זה נדרשים יישובים ביהודה ושומרון להעסיק מטעמם רכזי ביטחון שוטף צבאיים (רבש"צים), המתמנים על ידי מפקד החטיבה המרחבית ומופעלים בידי קצין ההגנה המרחבית שלה. לרבש"צים ניתנות סמכויות מכוח הצו שלעיל, והם מחזיקים בצידו צבאי לביצוע משימתם ובכלל זה גם נשק צבאי. לאחרונה אף הוחלט בצה"ל כי במצבים מסוימים ייחשבו רכזי הביטחון ואנשיהם לאנשי מילואים, והצבא יוכל להפעיל אותם ככוח צבאי. צווי אלוף נוספים עוסקים אף הם בפעילות אבטחה ביהודה ושומרון, וביניהם: אבטחת אזורי תעשייה, סמכויות במעברים⁸⁸ והפעלת יחידות אכיפה עירוניות.⁸⁹

בתחום האבטחה פועלים גם ארגונים התנדבותיים שונים, למשל: המשמר האזרחי הפועל בחסות משטרת ישראל; יחידות "משמר השכונה", הפועלות בחלק מהרשויות המקומיות בתוכנית "עיר ללא אלימות" של המשרד לביטחון פנים,⁹⁰ ולעיתים הן פועלות באופן עצמאי ואף בשילוב יחידות אכיפה של הרשות;⁹¹ ארגון "השומר החדש", אשר הוקם בעקבות טענות בדבר הזנחת השמירה על אדמות המדינה.⁹² הארגון מציב מתנדבים לשמירה בחוות ובמשקים כדי למנוע גניבות, הצתות ופגיעה בצידו חקלאי,⁹³ בעידודם ולעיתים אף בתקצובם של משרדי ממשלה.

המשמר האזרחי פועל במשטרת ישראל מכוח הפרק הרביעי לפקודת המשטרה [נוסח חדש], התשל"א-1971, אשר מגדיר גם את סמכויותיו. לעומת זאת, הפעילות בגופים האחרים נשענת על סמכויות הנתונות לכל אדם, והבסיס החוקי המתיר את ביצוע הפעילות אינו תמיד ברור.

הנחיה באבטחה

בשנותיה הראשונות של המדינה אבטחו את הנכסים החיוניים חיילים,⁹⁴ אנשי ההגנה האזרחית (הג"א) ושוטרים. בהמשך החלה האבטחה לעבור בהדרגה למודל של הנחיה

המקובל כיום, ולפיו את האבטחה בפועל מבצע הגוף המאובטח במשאביו שלו, אך הוא נתון לפיקוח ולבקרה של גוף מנחה.

בראשיתה הסתמכה אותה ההנחיה על הימצאותם של רבים מהנכסים החיוניים בשליטת המדינה, ולכן היה אפשר לא רק להנחות אלא גם לספק את התקציבים הדרושים לביצוע ההנחיות. כאשר הנסיבות היו שונות מאלה התבססה ההנחיה על הסדרים חוקיים אחרים.⁹⁵ לעומת זאת, אופן ההנחיה הנהוג כיום מאפשר לעקוף את המגבלות שנוצרו במרוצת השנים בתהליכי הפרטה, ומאפשר להנחות, מכוח הוראות חוק, גם גופים שאינם כפופים או אינם בעלי זיקה כלשהי לגוף המנחה.

השב"כ היה בין הגופים המנחים הראשונים. תחילת פעילותו בנושא החלה לאחר מלחמת ששת הימים, כאשר התעורר צורך לאבטח את התעופה האזרחית בעקבות ניסיונות לפגוע בתעופה ובספנות.⁹⁶ בהמשך, לאחר שני אירועים חבלניים קשים, האחד בשגרירות ישראל בתאילנד והשני בנמל התעופה בן-גוריון ב-1972,⁹⁷ החל השב"כ להנחות את מערך האבטחה בניציגויות משרד החוץ בעולם ואת מעברי הגבול. לאחר מכן החל להנחות את אבטחתם של העולים מברית המועצות בעקבות אירוע טרור שכוון נגדם באוסטריה ב-1973.⁹⁸

גופים אחרים, ובהם צה"ל,⁹⁹ משטרת ישראל¹⁰⁰ והמלמ"ב הצטרפו להנחיה והם נמנים כיום על הגופים המנחים את האבטחה במדינת ישראל מכוח הסדרים חקיקתיים, שהעיקרי בהם הוא, כאמור, החוק להסדרת הביטחון בגופים ציבוריים, התשנ"ח-1998. בנוסח ההצעה שהובילה לחקיקתו של חוק זה נכתב שהוא נועד "לתת מענה למצב שבו אחד התחומים החשובים הנוגעים לפעילות יומיומית של אזרחי המדינה פרוץ ואינו מוסדר בחקיקה".

הסדר בולט נוסף, שהוא מקור סמכות להנחיה באבטחה בעבור משטרת ישראל, הוא חוק רישוי עסקים, התשכ"ח-1968. בשנת 1972, ארבע שנים אחרי חקיקתו, החל החוק לשמש כלי לשם הגנה על שלום הציבור מפני שוד והתפרצות ומפני סכנות לשלום הציבור בעלות אופי ביטחוני,¹⁰¹ ככל הנראה על רקע המציאות הביטחונית באותה תקופה.

כפי שאפשר לראות, אף שהסדרים חוקיים מהשנים האחרונות הכניסו רבים מגופי האבטחה בישראל, בוודאי את החשובים שבהם, להנחייתם של ארבעה רגולטורים עיקריים, בכל זאת נותרה פעילות אבטחה רבה מחוץ למעגל ההנחיה ואיש אינו מפקח עליה. פעילות אבטחה אחרת נעשית אומנם על ידי הרשויות המקומיות, אולם אין עליה פיקוח והיא נעדרת ראייה רוחבית המאפיינת רגולציה. נושא זה יידון בהמשך המזכר, וכן יידונו מגבלות אחרות של הפיקוח על האבטחה.

נשק חם באבטחה

"חוק כלי היריה, תש"ט-1949" הוא החוק הרלוונטי בכל הנוגע לכלי ירייה בישראל. הוראותיו של חוק זה חלות על כלל ענייני כלי היריה בישראל, למעט אלו המוחזקים בידי צה"ל, משטרת ישראל, שירות בתי הסוהר ומשמר הכנסת.¹⁰² השר לביטחון הפנים הוא השר המופקד על קיום הוראות חוק כלי היריה,¹⁰³ והאגף לרישוי כלי ירייה הפועל במשרדו מסדיר את הפעילות בתחום באמצעות ממונים ופקידי רישוי, בהגדרתם בחוק. על פי חוק כלי היריה מחולקים כלי היריה בישראל לשתי קטגוריות עיקריות: "פרטיים", שעל המחזיקים בהם לשאת רישיון החזקה או רישיון נשיאה לפי הוראות סעיפים 4 ו-5 לחוק; ו"ארגוניים", הנכנסים בגדר אחת הקטגוריות אשר נקבעו לכך בחוק בסעיפים 9 עד 10.

בישראל, נושאי כלי ירייה ברישיון פרטי אינם רשאים לעסוק באבטחה הכרוכה בשימוש בכלי ירייה,¹⁰⁴ ואילו עיסוק באבטחה באמצעות נשק ארגוני מחייב לקבל את אישור המשטרה לכך. את האישור אפשר לקבל בשלב הבקשה להחזקת נשק ארגוני אם מדובר ב"מפעל" בהתאם לסעיף 10 לחוק, או בשלב הבקשה להצבת אבטחה חמושה באתר מסוים, אם מדובר בחברת שמירה הפועלת מכוח רישיון לפי סעיף 10ג. לחוק.¹⁰⁵ הוראותיו של "חוק כלי היריה, תש"ט-1949" אינן חלות על כלי נשק המוחזקים בידי חיילי צה"ל, אך מדיניות הצבא בנושא זה נתונה אף היא לשינויים רבים. כך למשל, בצה"ל הייתה נהוגה פקודה שחייבה את הקצינים ואת הנגדים לשאת נשק אישי. בדצמבר 2005 הוחלט לבטל חובה גורפת זו. בהמשך הוחלט בצה"ל לצמצם מאוד את האפשרות לשאת נשק ביחידות שאינן משתתפות בפעילות מבצעית ואף בקרב יחידות מבצעיות בעת שהחיילים יוצאים לחופשה. ההחלטה התקבלה בעקבות אירועים של גניבת נשק, שבחלקם אף נרצחו חיילים, וכן בעקבות מקרי פגיעה באמצעות נשק, ובכלל זה מקרי ירי לא רצוני והתאבדויות. בפברואר 2016, נרצח הלוחם טוביה ינאי ויסמן כשניסה למנוע פיגוע רצחני בסופרמרקט ביהודה ושומרון בעת שהיה בחופשה ולא היה חמוש. זמן קצר לאחר מכן שינה צה"ל שוב את פקודותיו והתיר ללוחמים לשאת נשק בחופשותיהם, בכפוף לכללים מסוימים.¹⁰⁶

במהלך התקופה שבה הוגבלה נשיאת הנשק הצבאי הוחלט לחלק לכל חיילי צה"ל תרסיסי פלפל, שיאפשרו להם להגן על עצמם בעת יציאתם לחופשה.¹⁰⁷ אולם אחרי שנים ספורות הודיע צה"ל כי המהלך נכשל: התברר שתרסיס הפלפל אינו מספק מענה יעיל לאירועים שונים, ועל כן הוחלט להפסיק להשתמש בו.¹⁰⁸

תיאורים אלה של התנהלות הצבא הם רק דוגמה להתנהלות גופי אבטחה: אבטחה חמושה בגופים שאינם כפופים לחוק כלי היריה מתבצעת על פי הגדרות הגוף המאובטח, לעיתים מתוך שיקולים קצרי טווח, המשתנים בעקבות האירועים ואינם משקפים תפיסה. בגופים מונחים יידרש, ועל פי רוב גם יתקבל, אישור המשטרה לחימוש, ואילו

בגופים שאינם מונחים יהיה הדבר נתון לשיקול דעתו של קצין המשטרה המייצע לאגף לרישוי כלי ירייה.¹⁰⁹ אלא שגם במקרה זה אפשר להצביע על פערים ועל בעיות בתחום, בעיקר בקרב הרשויות המקומיות ובקרב גופים שאינם מונחים.

הוראות פתיחה באש

"הוראות הפתיחה באש" הן הוראות מחייבות בעלות מעמד חוקי, הקובעות את התנאים לשימוש בכלי ירייה במצבים שונים. הוראות הפתיחה באש מתבססות על הוראות החוק ועל פסיקות בתי המשפט המפרשות אותן, והן נותנות ביטוי מעשי לתפיסה החוקית במצבים מסוימים.

מטבע הדברים, הבדלים משפטיים מסוימים בין גופים מכותיבים הבדלים בהוראות הפתיחה באש. כך למשל, גופים שהוקנתה להם בחוק סמכות "מעצר" רשאים, במצבים מסוימים המחייבים זאת, להשתמש בכלי ירייה לשם ביצוע המעצר.¹¹⁰ דוגמה נוספת לכך: בחוק העונשין הוקנתה למשטרת ישראל סמכות לפזר מתפרעים באמצעות ירי באוויר,¹¹¹ סמכות שמטעמים ברורים הוצאה אל מחוץ להוראות הפתיחה באש של המשטרה. ועם זאת, השימוש בכלי ירייה בישראל נעשה בעיקר בנסיבות של הגנה עצמית,¹¹² ונסיבות כאלה אינן יכולות להיות שונות מהותית בגופי האבטחה השונים. ואף על פי כן, מטעמים שאינם ברורים, גופי האבטחה למיניהם בישראל פועלים על פי הוראות פתיחה באש שונות זו מזו.

למשטרת ישראל הוראות פתיחה באש נפרדות בעבור שוטריה, והן שונות מההוראות שנקבעו למאבטחים הפועלים בהנחייתה. השב"כ והמלמ"ב פרסמו אף הם הוראות פתיחה באש לאנשיהם, ואף שהן מתבססות על מצבים דומים ועל עקרונות זהים, ניסוחן שונה מאוד מאלו של המשטרה. גופי אבטחה שאינם מונחים מחזיקים אף הם בהוראות פתיחה באש שקבע האגף לרישוי כלי ירייה במשרד לביטחון פנים, והן שונות מההוראות של הגופים המונחים. הוראות אלו חלות גם על אזרחים חמושים.¹¹³ כמו כן, מאבטחים הפועלים בגופים מונחים נדרשים לחתום פעמיים בשנה על הוראות פתיחה באש של המשרד לביטחון פנים, אף כי הם פועלים על פי הוראות פתיחה באש של הגוף המנחה שאינו המשרד לביטחון הפנים.

במצב זה, במרחב מסוים עשויים להימצא גורמים אשר יפעלו בדרכים שונות במצב מבצעי זהה מפני שהם מתבססים על הוראות שונות לפתיחה באש, בלא שיש לדבר הצדקה בדרך כלל. דוגמה מובהקת למצב כזה היא פיגוע הירי במתחם שרונה במרכז תל אביב בשנת 2016. בעת שהתרחש נכחו בסביבתו הקרובה של מקום הפיגוע מאבטחים מונחי משטרה ממרכז הקניות בשרונה ומקריית הממשלה הסמוכה, מאבטחים מונחי מלמ"ב ממשרד הביטחון, מאבטחי משרד ראש הממשלה המונחים על ידי השב"כ, חיילים המאבטחים את מתקני הצבא ופועלים מכוח הוראות הפתיחה באש שלו, וכן

פקחים מסייעים של עיריית תל אביב ואזרחים חמושים אשר פועלים מכוח הוראות הפתיחה באש של המשרד לביטחון פנים ושל משטרת ישראל.

למעט כלי ירייה, אין מגבלות בישראל על נשיאת כלי נשק אחרים בתפקידי אבטחה, זולת אלו שהחוק אוסר על נשיאתם.¹¹⁴ גופים מנחים קובעים בדרך כלל נהלים מדוקדקים בנושא כלי ירייה וכלי נשק אחרים, לרבות דרישות להכשרה ולשמירה על כשירות בשימוש בנשק, אולם כללים אלו אינם חלים על גופים שאינם מונחים. כפועל יוצא מכך אפשר למצוא אצל העוסקים באבטחה סוגים רבים של כלי נשק – כדוגמת תרסיסי פלפל לסוגיהם, אלות, שוקרים חשמליים – שלעיתים אף לא הוכשרו להשתמש בהם.

מכל האמור לעיל עולה שבישראל אין חוק אחיד בכל הנוגע לשימוש בכלי ירייה ובאמצעי הגנה נוספים במהלך ביצוע פעולות אבטחה, וגופי ביטחון שונים מורשים לנהוג כהבנתם. מטבע הדברים, למצב זה עלולות להיות השלכות בלתי רצויות במישור הלאומי והבין-לאומי. זוהי ככל הנראה הדוגמה הבולטת ביותר להיעדר רגולציה רוחבית אחידה באבטחה בישראל, נושא שידון בהמשך.

רגולציה נוספת על אבטחה ועל אמצעי אבטחה

גורם נוסף הקובע כללים מחייבים בנושא אבטחה הוא הרשות להגנת הפרטיות במשרד המשפטים, הפועלת מכוח חוק הגנת הפרטיות, התשמ"א-1981.¹¹⁵ מאז הקמתה פרסמה הרשות שורת הנחיות בנושא הגנה על הפרטיות במאגרי מידע. בכל הנוגע לתחום האבטחה הפיזית, ההנחיות העיקריות הן הנחיות 04/2012 ו-05/2017.¹¹⁶

להנחיות אלה יש תוקף מחייב, וסנקציות פליליות, מנהליות ואזרחיות עלולות להתלוות להפרה שלהן ושל הוראות החוק. אך למרות זאת, אנשי אבטחה רבים – הן בגופים המונחים הן בגופים שאינם מונחים – אינם מוכשרים בהן, אינם נדרשים לחתום על סודיות כאמור בהן ואינם מקיימים את הוראותיהן. את זאת אפשר ללמוד, בין השאר, מהיקף התופעה של "דליפת" סרטים ממוקדים שונים, בפרט לאחר התרחשות אירועים פליליים וחבלניים – דליפה המעלה חשש שמדובר בעבירה על החוק. פרסום סרטים אלה פוגע בפרטיות הקרבנות ומשבש את החקירות.

הרשות להגנת הפרטיות אינה מתאמת את עמדותיה עם גורמי אבטחה, אף לא במצבים שבהם עשויות להיות להנחיותיה השפעות נכבדות עליהם, לדוגמה בעת פרסום הנחיית הרשות 04.2012, העוסקת בשימוש במצלמות אבטחה במרחב הציבורי.

סיכום

בישראל פועלים גורמי אבטחה רבים ומגוונים מאוד, עד כי לעיתים נדמה שאין יד מכוונת בתחום ואיש הישר בעיניו יעשה. חלק מגורמי האבטחה – שביניהם גם גופים

הפועלים במרחב הציבורי – אינם נתונים לבקרה של אף גורם ממשלתי שהוא ואינם כפופים לדין משמעתי כלשהו. רבים מהמועסקים בהם אינם מוכשרים כנדרש (בוודאי לא לתגובה הולמת לפח"ע במרחב הציבורי) או שאינם מוכשרים כלל, ויש בהם שכלל לא נבדקה התאמתם לתפקידי אבטחה, ובכלל זה בדיקה של עבר פלילי ונפשי. נראה, אם כן, שיש בעיות אחדות הקשורות לתפקודם של גופי האבטחה שאינם מונחים, לרבות אלו הפועלים בגופים ציבוריים וברשויות מקומיות:

- א. אין חובה לאשר את קיומה של האבטחה.
 - ב. אין חובה להגדיר את יעדיה, ואם הוגדרו היעדים – לא תמיד הם תואמים את האינטרס הציבורי.
 - ג. אין חובה למנות מנהל ביטחון מוסמך.
 - ד. נראה כי ההחלטה אם להתיר אבטחה המלווה בשימוש בכלי ירייה אינה מתקבלת על פי קריטריונים אחידים.
- לא רק שהאבטחה בחלק מגופים אלו אינה יעילה ואיננה בהכרח ממלאת את משימתה, אלא שהיא גם אינה מתיישבת עם הדאגה לביטחון הציבור ולבטיחותו.

בעיות היסוד במצב הקיים

תחום האבטחה סובל מבעיות יסוד אחדות המחייבות מתן מענה מוסדי וממלכתי. בפרק זה מנותחות בעיות יסוד אלה והמשמעויות הנגזרות מהן.

גופי אבטחה שאינם מונחים

בישראל פועלים גופי אבטחה ומוסדות רבים שאינם מונחים על ידי משטרת ישראל. גופים אלה רשאים לנקוט – או לא לנקוט – אמצעי אבטחה, על פי שיקול דעתם. מנב"טים רבים מאוד אינם משתייכים לגופים מונחים והם ממלאים את תפקידם כראות עיניהם, ללא כל הכוונה וללא גורם מקצועי ממלכתי שיוכלו להתייעץ עימו ולקבל ממנו מידע. רוב המנב"טים הללו מקבלים את הכשרתם בקורס מנב"טים מונחה משטרה (המשטרה מאפשרת זאת ואף מעודדת אותם להשתתף בהכשרות שהיא מנחה). עם זאת, הם אינם מקיימים כל קשר שוטף עם המשטרה, אינם נתונים לפיקוחה ואינם מעודכנים בנוהליה המתעדכנים מעת לעת.

מנב"טים אלה אינם מקבלים ניתוחים של אירועים ושל תחקירים, אינם מקבלים מידע מודיעיני והערכות מצב, ואין להם אל מי לפנות כאשר מתעוררת סוגיה מקצועית. זאת, הגם שלעיתים הם מעסיקים מאבטחים מוסמכים הכפופים בכול להנחיית המשטרה – למשל בעת שהם מנהלים אירוע מאובטח תחת כיפת השמיים או כאשר המשטרה מאשרת לגוף לא מונחה דוגמת עירייה להעסיק חברות אבטחה ומאבטחים חמושים. לא נמצא עד היום מענה לסוגיה זו, של הנחיית מנב"טים שאינם משתייכים לגופים מונחים.

נכון להיום, גם חברות האבטחה, המספקות את רוב כוח האדם העוסק באבטחה בישראל, אינן מונחות על ידי המשטרה על פי חוק.

זליגת תפקידים וסמכויות באבטחה

החלל שנוצר בשל היעדר אסדרה מספקת בתחום האבטחה לא נותר ריק לנוכח דרישות הציבור, בעלי נכסים ובעלי עניין, וכך נוצרת "זליגה" בתפקידים ובסמכויות באבטחה. אריאלה שדמי, קצינת משטרה בכירה בדימוס, מצביעה בספרה¹¹⁷ על רבים מתפקידי

המשטרה שהופרטו במרוצת השנים. כאשר מדובר בגופים ממשלתיים הפועלים מכוח חוק ועוסקים בסוגיות מקצועיות הדורשות התמחות ספציפית, כגון איכות הסביבה, ערכי טבע, ארכיאולוגיה ומיסים, אין בכך פסול. ואולם לדבריה, העברת תחומי ליבה באכיפת חוק לידיים פרטיות¹¹⁸ פסולה מיסודה.

במסמך של האגודה לזכויות האזרח שכותרתו "חוק וסדר בע"מ – ההפרטה של אכיפת החוק בישראל"¹¹⁹ נכתב כי מנהל אגף הביטחון במשרד השיכון טען במכתב ששלח למנכ"ל המשרד ב־25 בפברואר 2010: "נראה כי המשטרה סומכת יתר על המידה על יחידת האבטחה האזרחית גם במצבים בהם היחידה האזרחית אינה מיועדת ואינה מסוגלת להתמודד עמם".

דוגמה נוספת ל"זליגת סמכויות" אפשר למצוא ביחידות הסיור הממונעות שהקימו כמה מחברות האבטחה. יעילותם של המאבטחים בתוך סניפי הבנקים הוטלה בספק בשל הקושי לגייס ולשמר כוח אדם איכותי לתפקידים אלו. חברות שמירה המספקות שירותי אבטחה יזמו לפני שנים ספורות מהלך של הקמת יחידות סיור של אופנוענים לשם אבטחת סניפי בנקים.¹²⁰ האנשים שגויסו ליחידות הסיור הם מיומנים יותר, ויתרה מזו – האופנוענים מאפשרים לפעול במהירות מחוץ לסניפים. מסיבות אלה זכה המהלך לתמיכת המשטרה.

אולם נראה כי המאבטחים בבנקים סיפקו מענה אבטחתי שונה מזה שמספקים כיום המאבטחים הרכובים: תפקידם לא היה למנוע מעשי שוד¹²¹ אלא להרתיע מחבלים ולסכל פיגועים נגד השוהים בבנקים. את התפקיד הזה מתקשים הסיירים למלא, מכיוון שאינם נוכחים בסניפי הבנקים, ועבודתם מתבטאת בעיקר במתן תגובה לאירועים. כך הוקמה – באופן המעורר חשש כי לא נשקלו כלל השיקולים הראויים – יחידה פרטית רכובה, שתפקידה העיקרי הוא לתת מענה לאירועי שוד ולאירועים של פגיעה בסדר הציבורי.¹²²

דוגמה זו אינה יכולה להיות שלמה ללא אזכור העובדה כי צוותים אלו של מאבטחים רכובים התבקשו לא רק לאבטח בנקים – המשימה שמקנה להם תעודת סמכויות ונשק – אלא לספק שירותי אבטחה גם לגופים אחרים. מדובר, בין היתר, בגופים שאינם מונחים ושמאבטחיהם לא בהכרח הוסמכו להשתמש בסמכויות מיוחדות או בכלי ירייה במסגרת תפקידם. כך השיגו גופים אלה מאבטחים חמושים בעלי סמכויות, אף שהדבר לא קיבל את אישור הגורמים המוסמכים.¹²³ אפשר לראות תופעה זו ביחידות אבטחה רכובות נוספות שהוקמו כדי לתת מענה לאירועים בגופים מונחים, למשל מוסדות חינוך, אולם כחלק מתפיסת ההפעלה שלהן הן נותנות מענה מוסדר לאירועים נוספים בסביבתן.¹²⁴

ואם לא די בכך, עולה קושי נוסף בקרב המשטרה וחברות השמירה: מאבטח המועסק בדרך כלל במתקן מונחה, נושא לפיכך תעודת סמכויות מטעם המשטרה או מטעם

גורם אחר. כיצד אפשר להבטיח שכאשר מאבטח כזה נקרא לתגבר זמנית במתקן אחר, הוא לא ישתמש בסמכויותיו במקום עבודתו הזמני? לכך טרם נמצא מענה.

בעיות בחקיקת האבטחה בישראל

גם חקיקת האבטחה בישראל אינה חפה מביקורת: בבסיס הדברים לא ברור לעיתים מה קובע החוק באשר ליעדי האבטחה. כך למשל, לא תמיד ברור אם על פי החוק, פעולות האבטחה יכולות לכלול גם אירועים שבהם נדרש לשמור על הסדר הציבורי. נראה גם שהסמכויות המוענקות מכוח החוק אינן תמיד תואמות את מטרותיו. יתר על כן, הסמכויות שהוענקו לעוסקים באבטחה אינן פשוטות להבנה וליישום, ולעיתים אין הן מספקות מענה לאירועים מסוימים, ככל הנראה במכוון. בנסיבות אלה נאלץ מערך האבטחה להשתמש בסמכויות אזרחיות, מעשה המוביל למורכבות משפטית.

חוקי האבטחה מובילים למצב שבו האבטחה לוקה בחוסר שוויון: במקומות מסוימים נדרש לקיים אבטחה, ובמקומות אחרים – שווי ערך לכאורה מבחינת החשיבות של אבטחתם – אין חובה כזאת. נוסף על כך, יש פערים בהבנת החוק בקרב הרגולטורים השונים, פערים הבאים לידי ביטוי בהנחיותיהם לגורמים שהם מנחים.¹²⁵

למעט במצבים חריגים, לא הודגש בחקיקת האבטחה מעמדם של העוסקים בתחום, ועל כן קל למעסיקים להעסיק אנשי אבטחה בתנאים שהם חסם כניסה בפני כוח אדם איכותי. למשל, המונח "מאבטח" לא זכה להסדרה בחוק ואפשר להשתמש בו באופן שעלול להטעות מבלי שהדבר ייחשב לעבירה על החוק. אחת ההשלכות של מצב זה היא תחלופה תכופה של כוח האדם בענף.

בתהליך הרישוי לעוסקים באבטחה על פי חוק חוקרים פרטיים ושירותי שמירה, בארגונים שאינם בעלי זיקה לתחום אכיפת החוק או לזכויות אדם, לא הוטלה חובה לעבור הכשרה כלשהי ומבחן קודם להסמכה, בדומה לחוקרים הפרטיים הפועלים מכוח אותו חוק וכפי שמקובל במדינות אחרות בעולם. אין חובה להשתתף בהשתלמויות תקופתיות ולא נקבע מנגנון יעיל לבירור תלונות על חברות שמירה, על מאבטחים ועל מנהליהם.

במצב המשפטי הנוכחי, חברות שמירה המעסיקות עשרות אלפי מאבטחים ומחזיקות בכלי ירייה רבים מאוד אינן מונחות או מפוקחות כראוי. לעיתים מוביל היעדר הפיקוח להזנחת שיקולים מקצועיים וללקיחת סיכונים מקצועיים בלתי סבירים.¹²⁶

בישראל יש מקורות סמכות רבים מדי לגורמי האבטחה, והפיקוח על כלל העוסקים באבטחה – בפרט בכל הקשור להסמכה, להכשרה ולשימוש באמצעי אבטחה שונים – אינו מספק. היעדרו של גורם מתכלל מוביל למצב שבו כל אחד מהרגולטורים בתחום האבטחה עוסק בתחומו הצר ואין ראייה רוחבית כוללת.

דוגמה אופיינית למצב זה אפשר למצוא בנוהל שקבעה המשטרה, שעניינו טיפול בתלונות נגד מאבטחים בגופים ציבוריים¹²⁷ באופן שמעניק להם הגנה מפני השלכות אפשריות של תלונות שווא. הנוהל עוסק בין היתר בחקירת מאבטחים וברישים פלילי, תחומים אשר כידוע מצויים באחריותה הבלעדית של המשטרה, אך היא בחרה להחיל אותה רק על מאבטחים הפועלים בהנחייתה. הנוהל אינו חל על מאבטחים הפועלים בהנחיית רגולטורים אחרים, אף כי כל אותם מאבטחים פועלים מתוקף הסדר חוקי זהה. נוסף על כל אלה, לא ברור מהו מעמדו של האזרח החמוש בישראל ומה מצופה ממנו. לאחרונה הורחבו הקריטריונים לנשיאת כלי ירייה בידי אזרחים בהתאם להחלטת השר לביטחון פנים כדי שיוכלו לשמש "מכפיל כוח" ולתת מענה בעת פיגועים. ואולם, מלבד שינוי זה, אין כלל מדיניות קבועה וברורה בנושא שיש לו השלכות ניכרות על ביטחון הציבור, וההתייחסות לנושא משתנה בהתאם לאירועים ואינה כפופה לתפיסה כוללת.

ניגודי עניינים ולחצים של בעלי עניין

במחקר שנערך בהכנה לכנס האבטחה של העיתון "מצודה" בשנת 2016 נמצא שעלויות האבטחה בישראל באותה שנה עמדו על יותר מ-9 מיליארד שקלים. חלק ניכר מסכום זה מומן על ידי גופים פרטיים והשאר על ידי המדינה. הוצאות האבטחה שמשקיעים בעלים פרטיים בארגוניהם עלולות להעביר את ארגונים מרווח להפסד. העלויות העצומות הכרוכות בקיום האבטחה והחלטת הממשלה שהעלויות יושתו על גופים עסקיים, יוצרות מצב שבו מופעל לחץ גדול בתוך הארגונים לצמצם את הוצאות האבטחה כדי שיתאפשר להם לעמוד ביעדיהם העסקיים.

במקרים רבים הרגולטור אינו מביא בחשבון, וספק אם יכול להביא בחשבון, את סך כל המרכיבים המושפעים מכל הנחיית אבטחה מחייבת. לנוכח האמור לעיל, עלויות האבטחה הגבוהות מובילות גופים חזקים במשק להפעיל השפעתם על הגוף המנחה ולהשיג "הקלות" או שיטות אבטחה ייחודיות. בעלי עניין ולוביסטים עלולים גם הם לנסות להפעיל את כוחם. יש כמה דוגמאות בולטות לכך: איגוד המסעדות, שניהל מאבק מול המשטרה לביטול החובה להציב מאבטח בכניסה למסעדה; מנהלי בתי המלון שהביאו לגיבוש תפיסת אבטחה במלונות לפי גודלם ותפוסתם; איגוד הבנקים שהביא ליצירת תפיסת אבטחה חדשה (אבטחה רכובה) בבנקים. למותר לציין כי גם כשפתרונות האבטחה היו ראויים – המאיץ לאימוצם היה כלכלי ונבע מלחצים שהפעילו בעלי העניין. החיסרון בשיטה זו הוא היעדר ראייה רחבה וכוללת, שתאפשר ליישם פתרון ראוי שאומץ בתחום אחד גם בתחומים דומים אחרים.

אריאלה שדמי¹²⁸ רואה בתופעת ה"שיטור בשכר" תופעה העלולה להפלות בין מי שיכולים לשלם ובין מי שידם אינה משגת. היא מתארת את תופעת ה"שיטור בחסויות", וטוענת כי "הדבר פותח פתח למה שמקובל כבר במקומות אחרים – חסות

של בעלי עסקים ובעלי הון לפעולות של המשטרה". היא גם מתארת את תופעת "השיטור הציבורי", הכולל יחידות שיטור – אכיפה ופיקוח – של משרדי ממשלה מחוץ למשטרה הממלכתית:

"מדובר בסדרה מתארכת של יחידות אכיפה, כמו משמר בתי המשפט, הסיירת של משרד החקלאות ויחידת האכיפה של המשרד לאיכות הסביבה, רשות האכיפה והגביה והרשות לאיסור הלבנת הון ומימון טרור. גופים אלה הוקמו כדי לפעול בתחומים שהיו קודם באחריותה של משטרת ישראל, לעיתים כדי לאכוף חוקים שאין משטרת ישראל מתפנה אליהם כלל והם בסמכותם של משרדי הממשלה השונים, ולעיתים כדי להיענות לצרכים חדשים שהתפתחו עם הזמן".¹²⁹

גם לשיטור העירוני מיחדת שדמי פרקים נרחבים. בין השאר היא כותבת¹³⁰ כי השלכות יתבטאו בכך ש"פער כלכלי בין יישובים יהיה כנראה גורם מכריע ברמת האבטחה שהתושבים יקבלו", ש"סמכויות חברות האבטחה בשירות ראש העיר לא לגמרי ברורות" וש"רשויות מקומיות ... ישתמשו בחוקי העזר – ודרכם במשטרה העירונית – כדי לאכוף התנהגויות רצויות למקומיים בלבד, כדי לסלק יריבים ומתנגדים פוליטיים", ועוד. היטיבה להגדיר זאת עו"ד אן סוצ'יו מהאגודה לזכויות האזרח:

"מלבד היעדרן של המגבלות הציבוריות, ההפרטה של שירותי אכיפת החוק מאופיינת בניגוד עניינים מובנה בין התכליות הציבוריות של הסמכות לבין אינטרסים פרטיים, ובראש ובראשונה אינטרסים כלכליים של גורמים פרטיים להפחית הוצאות ולהגדיל את רווחיהם. השימוש באמצעים פוגעניים מטעם גורמים הפועלים על יסוד שיקולים פרטיים, שאינם תואמים בהכרח את האינטרס הציבורי, יוצר סיכון ממשי לפגיעה בזכויות אדם..."

"...החברות הפרטיות פועלות להזיל את העלויות של כוח האדם ושל השירותים שהן מספקות לצורך מקסום רווחיהן. מעבר לכך, בחלק מהמקרים נקבעה בהתקשרות בין הרשות לבין החברה הפרטית שיטה של תמרוץ כלכלי הטומנת בחובה ניגוד עניינים מובנה בין האינטרסים הציבוריים של הרשות לבין האינטרסים הפרטיים של החברה".¹³¹

בשנים האחרונות אפשר לראות שאזרחים מקבלים או לוקחים לעצמם תפקידי שיטור מובהקים. בולט הדבר בעולם המתפתח של הפקחים, בשיטור העירוני ובשיטור המשולב וכן במרחב הכפרי והחקלאי. כותבת עו"ד אן סוצ'יו:¹³²

"בלחץ הרשויות המקומיות עבר בכנסת במרס 2011 תיקון לפקודת העיריות* שיאפשר לרשויות המקומיות להמשיך להפעיל יחידות סיוור עירוניות ולגבות את האגרה מהתושבים... התקנות שפורסמו מכוח התיקון** אינן מגדירות בבירור את גבולות הפעילות*** ומשאירות פתח נרחב להפעלת יחידות שיטור פרטיות, המורכבות ממאבטחים של חברות אבטחה פרטיות, נעדרי הכשרה ופיקוח, שמבצעות מגוון רחב של פעולות שנחשבו עד היום לליבת פעילות המשטרה"¹³³.

התופעה של לחצים שמפעילים בעלי עניין אינה נחלתו של תחום האבטחה בלבד, אולם דומה שבשל תמונת המצב בעולם האבטחה, כפי שתוארה לעיל, תופעה זו מובילה לפגיעה ברמת האבטחה שהאזרחים מקבלים. ההתחשבות בלחצים הכלכליים היא לגיטימית ואף נדרשת, אולם עליה להיות מרוסנת באמצעות מערכת מקצועית סדורה. נדמה שלא זה המצב בישראל.

תגובתיות והיעדר פעולה יזומה

הגישה הנהוגה בעולם האבטחה האזרחי הישראלי היא של תגובה לאירועים וסגירת פרצות בעקבות אירועים שהתרחשו ולא של צפיית פני העתיד ותכנון לטווח הארוך. ייתכן שהדבר נובע מהיעדרו של גוף שזוהי משימתו המוגדרת. בעולם האבטחה האזרחי לא מתקיימים דיונים מסוג "פני האבטחה לאן?" או "מהי דמות המאבטח ומהם מאפייניו בעוד עשור?"

בישראל 2019 יש מחסור תמידי באנשי אבטחה, אולם לא נערך כל דיון שמטרתו לבחון פתרון יסודי לסוגיה זאת. האיומים שאנשי האבטחה בישראל מתמודדים עימם היום אינם רק איומי פח"ע, ליתר דיוק רובם אינם פח"ע. האיום הגדול ביותר הוא האלימות על צורותיה השונות, בעיקר בבתי חולים, בבתי המשפט ובתחבורה הציבורית. ואולם הכשרת אנשי האבטחה לא השתנתה והיא אינה מקנה להם כלים להתמודד עם איום זה. מסיבה זאת הוקמו ביוזמה מקומית יחידות לטיפול באלימות, שאת הכשרתן הפורמלית הן מקבלות לא על פי הנחיית המשטרה.

גם איומים אחרים המופיעים על פני השטח אינם זוכים להתייחסות של ממש אלא בדיעבד, ולעיתים כלל אינם זוכים להתייחסות. בעניין זה בולטת סוגיית הרחפנים, שהם איום ממשי המלווה אותנו מזה שנים אחדות, אך טרם זכה למענה הולם. סוגיית האבטחה במרחב הציבורי צפה ועלתה במלוא חריפותה לאחר הפיגוע במתחם שרונה ביוני 2016. בעיתונים הופיעו כותרות על "בחינה מחדש" של הסוגיה, אך בחינה כזאת לא נעשתה. גם סוגיית האבטחה של מוסדות חינוך ושל אירועים המוניים תחת כיפת השמיים לא נבחנה מחדש. אלה הם שני נושאים שמנב"טים רבים קוראים שוב ושוב לבחון מחדש, במיוחד בכל הנוגע לאופן ביצוע האבטחה ולמערך

ההכשרות של כוח האדם העוסק בה. אך גם קריאות אלה עדיין לא נענו, ונראה כי טרם נמצא מי שיבחן את הסוגיות הללו לעומק. החשש הוא שבתחומים אלה נופתע מיוזמות התקפיות של היריב שיקשו על מערך האבטחה להגיב עליהן ולאחר מכן להתאושש מהן.

היעדר התייחסות לזיקה שבין האבטחה לביטחון הלאומי

דוגמאות בולטות אחדות מראות עד כמה הדוקה הזיקה בין היעדרה של תפיסת אבטחה ומימושה בפועל לבין האפשרות להידרדרות ביטחונית ברמה הלאומית. בדוגמאות שלהלן יש כדי להמחיש את השפעתם של פיגועי טרור, שאולי היו נמנעים או שתוצאתם הייתה שונה לו היו מושאי התקיפה מאובטחים. הקשר בין עוצמת הנזק והיקפו בעת פיגוע לבין התגובה שבה בעקבותיו הוא ברור למדי לאורך ההיסטוריה של ישראל. פיגוע שמסוכל או שמספר הנפגעים בו קטן אינו גורר תגובה או שהתגובה עליו היא מינורית. פיגוע שיוצא אל הפועל או שמספר הנפגעים בו גדול גורר תגובה דרמטית. להלן אירועים הממחישים זאת:

א. אירוע קו 300 ב-12 באפריל 1984, שבמהלכו השתלטו ארבעה מחבלים פלסטינים על אוטובוס "אגד" ובו 35 נוסעים. אומנם הפיגוע לא היה רב נפגעים (הרוגה ישראלית אחת מאש המחלצים), אך הוא הביא לתוצאות הרות גורל למדינה בכלל ולשב"כ בפרט.

ב. הפיגוע ב"אוטובוס האימהות" ב-7 במרץ 1988, שבו השתלטו שלושה מחבלים פלסטינים ממושים על אוטובוס שהוביל עובדים לכור הגרעיני ליד דימונה. המחבלים הפכו את 11 נוסעי האוטובוס לבני ערובה ורצחו שלושה מהם. פיגוע זה היה כנראה אחד הגורמים שהחישו את ההחלטה לחסל בתוניס שבועות ספורים לאחר מכן את אבו ג'יהאד, שהיה סגנו של יאסר ערפאת וראש הזרוע הצבאית של אש"ף.

ג. ב-17 באפריל 1986 התכוונה הצעירה אן-מרי מרפי לעלות במל התעופה הית'רו על טיסה של אל על מניו יורק לתל אביב, שעצרה בלונדון לחניית ביניים. ברשותה של מרפי – אך ללא ידיעתה – הייתה פצצה שיועדה להתפוצץ כשהמטוס יהיה באוויר. מערך האבטחה הישראלי סיכל את הפיגוע. ראש הממשלה דאז שמעון פרס אמר¹³⁴ כי אילו היה הפיגוע מצליח, היה הדבר מוביל למלחמה עם סוריה, שהמודיעין הצבאי שלה עמד מאחורי ניסיון הפיגוע.

ד. חיסולו של מזכ"ל חיזבאללה עבאס מוסאווי ב-16 בפברואר 1992 הוביל לפיגוע בשגרירות ישראל בבואנוס איירס ב-17 במרץ 1992: מכונית תופת נהוגה בידי מחבל מתאבד התפוצצה ליד שער שגרירות ישראל והרסה אותה. בפיגוע נהרגו 29 בני אדם, מתוכם 4 ישראלים עובדי משרד החוץ ו-4 נשים יהודיות מארגנטינה, ונפצעו יותר מ-220 בני אדם. ארגון חיזבאללה טען שהפיגוע בוצע בתגובה לחיסולו

של מוסאוו. בעקבות הפיגוע שונתה כליל תפיסת האבטחה של נציגויות ישראל בחו"ל, והוקצו לה משאבים רבים מאוד. מקרים אלה מדגישים את הצורך בזיקה הדוקה בין תפיסת ביטחון לאומי לבין תפיסת אבטחה לאומית, לנוכח ההשלכות האפשריות של פיגועי טרור מקומיים על מדיניות ישראל כלפי הארגונים האחראים לאותם פיגועים וכלפי המדינות הנותנות להם חסות. משמעותה של זיקה זו היא קביעת סדרי עדיפויות והקצאת משאבים בהתאם לשם שמירה על רמת אבטחה התואמת את רמת הסיכון ואת השלכותיו.

ריבוי גופים מנחים

על פי חוקי מדינת ישראל ועל פי החלטות הממשלה הרלוונטיות, יש בישראל חמישה גופים מנחים עיקריים בתחום האבטחה. נוסף על אלה יש גופים רגולטוריים בתחומים כגון הגנת הפרטיות ושימוש בנשק. אלה הם חמשת הגופים העיקריים:

א. **משטרת ישראל** – מנחה על פי ההגדרות בכמה חוקים ובהם חוק הסדרת הביטחון, חוק איסור אלימות בספורט, חוק הסמכויות, חוק רישוי עסקים, פקודת המשטרה.

ב. **צה"ל** – מנחה את האבטחה בבסיסיו ואת אבטחת אנשיו, מנחה את אבטחת האזרחים בשטחים שבהם יש שלטון צבאי ובמרחב ימי מסוים.

ג. **שירות הביטחון הכללי** – מנחה את האבטחה של סמלי השלטון, של מתקניו ושל אנשיו, מנחה אבטחה של היבטים מסוימים בתעופה ובמעברי הגבול, של נציגויות ישראל ונציגייה בחו"ל ושל המתקנים שנקבע כי הוא אחראי לאבטחתם בארץ.

ד. **הממונה על הביטחון במערכת הביטחון** – המלמ"ב, מופקד על הנחייתם של משרד הביטחון ושל תעשיות ביטחוניות ומפעלים ביטחוניים מסוימים.

ה. **המשרד לביטחון פנים** – מנחה חלק ניכר מפעילות הפיקוח והשיטור העירוניים. המשרד לביטחון פנים, באמצעות האגף לרישוי כלי ירייה, הוא רגולטור בכל הנוגע לנשיאת נשק על ידי אזרחי המדינה.

הרשות להגנת הפרטיות אינה גוף מנחה בתחום האבטחה אך היא הרגולטור בכל הנוגע לשימוש במידע, במצלמות ובאמצעי אבטחה שיש להם השפעה על חשיפת מידע פרטי.

אין כל תיאום מובנה ומסודר בין כל הגופים הללו בנושאי אבטחה, אלא על בסיס אירועים ותרחישים נקודתיים. חוסר התיאום בולט גם בסוגיית ההדרכה ומוסדות ההכשרה. כל רגולטור נעזר בבתי ספר שונים להכשרת אנשי האבטחה שהוא מנחה אותם. משטרת ישראל הסמיכה בתי ספר אזרחיים להכשרת מנהלי אבטחה ואנשי אבטחה. המשטרה אינה מכשירה את אנשיה שלה בבתי ספר אלה (היא מכשירה אותם במוסדותיה שלה), וכך נוצרים פערי ידע והבנה בין אנשיה המשמשים מנחים לבין אנשי האבטחה האזרחית המונחים. זאת ועוד: לשב"כ יש בית ספר משלו, המלמ"ב מכשיר אנשי

אבטחה במכללות שבחר, לרשות שדות התעופה יש בתי ספר לאבטחה המכשירים את אנשי האבטחה שלה, הצבא מכשיר את אנשיו במסגרות הצבאיות. כל גוף קובע את אופן ההדרכה לעצמו.

משמעות הדברים היא שאין העברה של ידע מגוף לגוף, וניסיון מצטבר של גוף אחד אינו מועבר לגופים האחרים לצורך טיוב ההכשרה. נראה כי נכון היה להקים גוף מרכזי שיקבע את תוכני ההדרכה בראייה רחבה ויפקח על איכות ההדרכה ועל כשירותם המקצועית של אנשי השטח.

מדיניות הענקת רישיונות נשק לאזרחים ותפיסת "האזרח החמוש"

מדיניות הענקת רישיונות נשק לאזרחים – שעליה אפשר ללמוד מהדוגמאות שלהלן – מצביעה על המשמעות של היעדר תפיסה בנושא חשוב זה, שיש לו השלכות על ביטחון הציבור.

במרץ 2002, בעיצומו של גל הטרור, אמר מפכ"ל המשטרה דאז שלמה אהרונישקי: "כבר הוכח כי אזרח מזדמן חמוש בנשק יכול לנטרל מחבל"¹³⁵. המדיניות באותה עת הייתה להרחיב במידה ניכרת את כמות הנשק שבידי האזרחים. בחודשים אפריל עד אוגוסט 2013 בדק משרד מבקר המדינה את סוגיית הרישוי של כלי נשק והפיקוח על החזקתם. בין היתר התברר שמינואר ועד אוגוסט 2013 בוצעו 12 מתוך 13 מקרים של רצח והתאבדות בכלי ירייה ארגוניים. "מגמת העלייה החדה במספר האירועים שבהם קיפחו אנשים את חייהם מכלי ירייה מורשים לעומת שנים קודמות מחייבת בחינה כוללת של הנושא", כתב מבקר המדינה בדוח ב-2014.¹³⁶

בהתייחסו לכלי הנשק שבידי הציבור כתב המבקר:

"...החזקתם והפיקוח עליהם עולה לא אחת לקדמת השיח הציבורי. להחזקת כלי ירייה בידי אזרחים יש השפעה על תחושת הביטחון האישי, משום שהוא מקנה לבעליו את האפשרות להשתמש בו כדי להגן על עצמו ועל אזרחים אחרים. עם זאת החזקת כלי ירייה טומנת בחובה סכנות של שימוש לרעה ו"לקיחת החוק לידיים", וכן קיים חשש שכלי הירייה ייגנב או יאבד ויגיע לגורמים לא רצויים."

עוד כתב המבקר:

"במסמכים המבטאים את יעדיו של השר לשנים 2011-2013 ובתבחינים שפורסמו באוגוסט 2011 נקבע שיש לפעול לצמצום מספרם של כלי הירייה הבלתי חוקיים, להפחית את השימוש האסור בכלי ירייה חוקיים בישראל, לצמצם את מספר כלי הירייה המצויים בידי הציבור, תוך מתן דגש על צמצום מספר כלי הירייה בהרשאות הניתנות לארגונים מורשים..."

בניגוד למדיניות השר האגף לא הכין תכניות מפורטות לצמצום כלי הירייה הפרטיים ולא פרט מה הם האמצעים הנדרשים להשגת היעד להפחתת מספרם".¹³⁷

השר לביטחון הפנים באותה עת, יצחק אהרונוביץ', דיווח כי יש בידי הציבור כ-290 אלף כלי נשק פרטיים וכי כוונת משרדו לצמצם מספר זה במידה רבה. כמו כן הכריז אהרונוביץ' כי יטיל הגבלות על האפשרות להצטייד בנשק באמצעות הוספת דרישות לבדיקות ולאישורים בריאותיים וכן הוספת דרישה להתקנת כספת בביתו של נושא הנשק.¹³⁸ באפריל 2013 פרסם השר הנחיה שכלי ירייה הנמצאים ברשות חברות השמירה והאבטחה לא יוצאו מחוץ לאתר המאובטח אלא יאוחסנו בו, וכי נדרש אישור חתום בידי ראש חטיבת האבטחה או ראש אגף המבצעים במשטרה להוצאתם מן האתר במקרים חריגים. ב-1 במאי 2013 פורסמה ההנחיה למערך האבטחה כולו: "איסור נשיאת כלי ירייה של חברות אבטחה בידי מאבטחים מחוץ לשעות העבודה – הנחיה מס' 9/2013". דומה כי המסר חד וברור, המדיניות ברורה. אולם מדיניות נחרצת זאת לא האריכה ימים.

בנובמבר 2014 אירע פיגוע רצחני בבית הכנסת קהילת בני תורה בשכונת הר נוף בירושלים שבו נרצחו 6 בני אדם. היה זה שיאה של שרשרת פיגועים שהתרחשה בתוך פרק זמן קצר במקומות שונים בארץ. באותו יום התפרסם כי השר אהרונוביץ' הורה לפקדי משרדו לבחון אפשרות להקל על אזרחים לשאת נשק.¹³⁹ באוקטובר 2015 היה זה שר הביטחון שקרא במפורש לאזרחים לשאת נשק כדי להגן על עצמם מפני פיגועים. באוגוסט 2018 פרסם השר לביטחון פנים שורה של קריטריונים חדשים לנשיאת נשק בידי אזרחים, והצהיר כי הוא עושה זאת מתוך אמונה שיש סיכוי גדול שאזרח חמוש יהיה "המגיב הראשון" באירוע פח"ע. הוא ציין שהחלטה תאפשר לאזרחים רבים מאוד לבקש ולקבל נשק.

נוסף על היעדר מדיניות קבועה בסוגיית מתן רישיונות נשק, עולה שאלת תפקידו של האזרח החמוש בתפיסת האבטחה של ישראל – סוגיה שמעולם לא נדונה לעומקה. גורמים שונים, ובהם אישים פוליטיים ובעלי תפקידים בכירים בשירות המדינה, קראו בעבר לאזרחים לשאת את נשקם בתקופות פיגועים. אולם השאלה כיצד מצופה מאזרח חמוש לפעול מעולם לא קיבלה מענה. כך יוצא שהאזרחים מוכשרים במטווחים לפי תפיסות עולם שונות. כמה מתפיסות אלה נשענות על עולם האבטחה ואכיפת החוק באופן שעלול להוביל לבעיות משפטיות קשות בעת יישומן.

היעדר מדיניות קבועה בנושא כה חשוב ועקרוני הובילה להופעתן של קבוצות של אזרחים חמושים ששמו לעצמם למטרה להיות מגיני הציבור. אחד הארגונים הללו עורך לחבריו אימונים שבתאוריהם מופיעים מונחים צבאיים מקצועיים כגון:

"שבירת קו התקדמות של תוקף וניצול תנועה להגברת שרידות", "פתיחת קו ירי בתוך ריכוז קהל", "ניצול זוויות ומסתורים לשליטה בשטח", "שליטה בתאי שטח וחללים לטובת התקדמות או נסיגה". לכאורה מדובר בעבירה על סעיף 143 לחוק העונשין, העוסק באימונים צבאיים אסורים. על פי החוק, צפוי עונש של שבע שנות מאסר למי ש"מדריך, מאמן או מדריך להשתמש בנשק או לבצע תרגילים, תנועות או פעולות צבאיים, ללא רשות הממשלה", ועונש מופחת של שלוש שנים למי שמתאמן או מתרגל בפעילות כזאת או אפילו רק נוכח בה כדי להתאמן ולתרגל.¹⁴⁰

בסוף נובמבר 2018 הגישה קואליציה של ארגוני זכויות אדם עתירה לבית המשפט הגבוה לצדק נגד השר לביטחון פנים. טענות העותרים נוגעות לחלקים מהכתוב במסמך זה ומחזקות את הנאמר בו.

המסקנה מהמצב שתואר לעיל היא שהיעדר מדיניות בסוגיה של חימוש האזרחים הוביל במהלך השנים להחלטות בלתי עקביות. חימוש אזרחים או נטילת החימוש מהם הוא תהליך ממושך ובעל השפעות לטווח ארוך, ולכן אי אפשר לצפות לתוצאות מהירות. חוסר העקביות בהחלטות אינו תורם לשיתוף פעולה ולהזדהות של הציבור עם ההחלטות, ועלול למנוע מהגורמים המחליטים להשיג את מטרותיהם.

תפקיד מנהלי הביטחון בישראל

הכשרת מנהלי הביטחון נעשית כיום בשתי דרכים. הכשרה אחת נערכת בקורס מונחה משטרה. הקריטריונים שהמועמדים נדרשים לעמוד בהם מאפשרים במקרים מסוימים למועמדים שאינם מונחים או כלל אינם מועסקים בתחום להתקבל אף הם לקורס זה. במקומות עבודה רבים ההכשרה אינה תנאי קבלה, ובמקומות רבים אחרים ההכשרה אינה תנאי להתחיל לעבוד. רבים מהמנב"טים מקבלים את הכשרתם לאחר שהתחילו לעבוד. במקרים מסוימים מדובר בתקופות ארוכות של עבודה ללא הכשרה, ובכלל זה עבודה בגופים מונחים. דוגמה לכך היא מנב"טים של מוסדות חינוך. הכשרה נוספת נערכת באופן עצמאי על ידי מוסדות הכשרה ללא הנחיית המשטרה וללא כל רגולציה מחייבת. המשטרה אינה מכירה בהכשרה זאת, והיא מיועדת רק למנהלי ביטחון בגופים שאינם מונחים.

אין גם מענה להתמודדות עם מכלול תפקידי המנב"ט שאינם בתחום האחוריות וההנחיה של משטרת ישראל, כגון אבטחת מידע וסייבר, מניעת אובדנים, בדיקות מהימנות וחקירות. יש לציין שבאיומי הסייבר טמון כיום פוטנציאל נזק רב יותר לארגונים רבים מאשר באיומי טרור. מנב"טים רבים עוסקים בכך במישרין או בעקיפין, אך לא בהנחיית המשטרה.

רבים מהמנב"טים מקדישים חלק ניכר מזמנם לתחומים שאינם בהנחיית המשטרה. למשל, כל המנב"טים בתחום הקמעונאות והמסחר מופקדים בראש ובראשונה על

מניעת אובדנים בחברותיהם. לזה מוקדש רוב זמנם, לעיתים מתוך התנגשות עם תפקידי האבטחה כפי שתופסת אותם ומנחה אותם המשטרה. נוצר מצב שבו דרישות הגוף המנחה אינן מתייחסות לעיסוקי הליבה של המנב"טים ואינן מתחשבות בעיסוקים אלה, ואין כל גוף אחר שיכול להנחות אותם בעיסוקי ליבה אלה.

האבטחה האזרחית מול פעילות חבלנית עוינת

בראשית שנות האלפיים שטפו את ישראל גלי פיגועים שהייתה להם השפעה רבה על התפתחות האבטחה. בכל מסעדה הוצב איש אבטחה. מספר חברות האבטחה באותן השנים זינק ליותר מ־350, והן העסיקו יותר מ־100 אלף אנשי אבטחה, שרובם גויסו ללא קריטריונים וללא הכשרה סדורה ופעלו ללא סמכות.

בשנת 2007 שודרג הגוף המופקד על האבטחה במשטרת ישראל למעמד של חטיבה. באותה עת הבינה המשטרה כי במצב הקיים היא לא תוכל לעמוד במשימות המוטלות עליה, הן בשל המצב המשפטי הן בשל הגידול בהיקף האבטחה האזרחית וריבוי הפיגועים. ארבעה חוקים סיפקו את התשתית המשפטית לעבודת החטיבה:

1. חוק הסדרת הביטחון משנת 1998, שעניינו הגדרת תפקידו של הממונה על הביטחון, דרכי מינויו וסמכויותיו. החוק מתייחס בעיקר למשרדי הממשלה ולגופי סמך ממשלתיים, לחברות ממשלתיות, לגופי תשתית ולגופים ציבוריים ממלכתיים. החוק עוסק בהכשרת הממונה על הביטחון באופן כללי, ונאמר בו שהמשטרה תקבע את מסלול ההכשרה בגופים שבאחריותה. הגופים שאינם נכללים בהוראת החוק הם, בין השאר, המכללות (אף שלומדים בהן יותר סטודנטים מאשר באוניברסיטאות), העיריות והמועצות המקומיות, מפעלים אסטרטגיים כגון כ"ל ויצרני מזון כגון אוסם וקוקה קולה. הסיבה העיקרית לאי־הכללתם בהוראת החוק היא תקציבית.
 2. חוק הסמכויות לשם שמירה על ביטחון הציבור משנת 2005 מפרט בעיקר את סמכויות המאבטחים. בחוק מצוינת "הכשרה מתאימה" שעל המאבטח לעבור כדי שיהיה מוסמך לפעול על פי החוק. חוק הסמכויות ביטל חוק מ־1969 שנקרא "חוק סמכויות חיפוש בשעת חירום", שהתיר לשוטר, לחייל ול"חבר הג"א" לערוך חיפוש על אדם שנחשד בנשיאת נשק שלא כדין.
 3. החוק למניעת אלימות בספורט משנת 2010 מתייחס ספציפית לאירועי ספורט, ומפורטות בו סמכויות הסדרנים. בחוק מוזכר כי נדרשים "כישורים והכשרה מתאימים" לתפקידים השונים.
 4. חוק רישוי עסקים מחייב אישור של המשטרה לפתיחת עסק, ונכללות בו הנחיות בתחום האבטחה.
- נוסף על חוקים אלה התקבלו החלטות ממשלה העוסקות באבטחה. שלוש מהן מוזכרות כאן:

א. החלטה 5764 מ'25 ביוני 1995 שהנחתה את המשטרה לאבטח מוסדות חינוך.
ב. החלטה 3738 מ'3 באוקטובר 2011 שהרחיבה את יעדי אבטחת מוסדות החינוך וכללה בהם גם התמודדות עם איומים אזרחיים ושמירה על הסדר הציבורי.
ג. החלטה 5764 של ועדת שרים, שעניינה אבטחת התחבורה הציבורית.
חוקים והחלטות אלה משקפים את ההתפתחות בתחום האבטחה, ועולה מהם שעל הרשויות לקבוע את ההדרכות המתאימות. בתחום הספורט יש עד היום אי-בהירות בין הרשויות באשר לאחריותן למימוש החוק בכל הנוגע להכשרות.
מאז הקמתה של חטיבת האבטחה ב'2007 החלה המשטרה לממש חלק נכבד מהמוטל עליה על פי החלטות הממשלה. בחלוף עשור להקמת החטיבה אפשר כבר לבחון אם הושגו יעדיה.

ההיבט הראשון שנבחן נוגע לפיקוח נאות על גופי הביצוע. הפער בין גודלו של מערך האבטחה הפרטי לבין הכוח שמקצה המשטרה לבקרה ולפיקוח אינו סביר. כך למשל, בחטיבת האבטחה במשטרת ישראל יש שלושה קצינים בלבד המפקחים על האבטחה בכל מוסדות החינוך בארץ.

ההיבט השני נוגע לחוסר אחידות בנהלי אבטחה. קשיים במיצוב מעמדה של החטיבה כגוף מנחה אל מול גורמי השטח – המחוזות – הם הגורמים, ככל הנראה, לשונות רבה בנהלי האבטחה במחוזות השונים. לדוגמה: כשהחל האצטדיון החדש על שם טרנר בבאר שבע לפעול, קיבל מפקד המרחב החלטה שבידוק הקהל יהיה על פי סימנים מחשידים בלבד, בשעה שבכל שאר האצטדיונים בארץ נערך חיפוש גופני לכל צופה, בהתאם להנחיית חטיבת האבטחה.

ההיבט השלישי נוגע לתפקוד החטיבה כגוף הנחיה מקצועי בכל הקשור לנושאים אלה:

בעלי התפקידים – בעלי תפקידים בחטיבת האבטחה, שעליהם מוטלת, בין היתר, הנחיית האבטחה, ממונים לרוב ללא רקע בתחום האבטחה. תקופות הכהונה בתפקידים בחטיבה הן בנות שנתיים עד שלוש שנים, ופרק זמן זה כולל גם את הזמן הנדרש ללימוד תחום האבטחה על כל היבטיו. לעומת זאת, במערך האבטחה האזרחי המנב"טים הם לרוב בעלי ותק וניסיון רב, העולים על אלה של בעלי תפקידים בגוף המנחה אותם.

ד. **כתיבת נהלים** – אין אחידות ואין עקביות בכתיבת הנהלים. אחד מתפקידיו של גוף מנחה הוא להוציא נהלים ולתקף אותם באופן שוטף, לכתוב חומר תורתי ולספק מערכי הדרכה.

ה. **תורת עבודה** – על אף הצורך לפתח תורת פעולה במגוון תחומי אבטחה, הרי בפועל תורה כזאת חסרה בתחומים רבים. תורת העבודה מתפתחת גם בהתאם לתוצאות תחקירים ולהטמעת לקחים, אך אלה כמעט אינם מתבצעים.

ו. **בקרה** – ביקורות על ההכשרות ועל פעילות המנב"טים והמאבטחים בשטח נערכות בהיקפים מצומצמים מאוד.

ז. **פיתוח אסטרטגיה** – פיתוח תוכניות ארוכות טווח מחייב דיונים הצופים את פני העתיד. דיונים כאלה לרוב אינם נערכים.

בשל היעדרה של תפיסת אבטחה אחידה יש שונות רבה בין אופן האבטחה במקומות שונים ובין דרכי פעולה של גופים מאבטחים שונים גם כשמדובר בביצוע משימות דומות בתנאים דומים. היעדר תפיסת אבטחה מוביל גם לחוסר עקביות בהנחיות וברמות האבטחה ולא־החלה של פתרונות ושל מעני אבטחה טובים ברמה רוחבית.

סיכום: המשמעות של היעדר תפיסת אבטחה לאומית

בפרק זה נותח המצב הקיים, ומהניתוח עולה כי רבות מהסוגיות שעל הפרק אינן ניתנות לפתרון במבנה הרגולטורי הנוכחי. רבים מאנשי האבטחה אינם מונחים על ידי המשטרה או על ידי כל גורם אחר; אנשי אבטחה העובדים באותה סביבה עשויים להיות מונחים על ידי גופים שונים ולפעול מתוקף הנחיות שאינן זהות. תחומי עיסוק רבים של מנהלי אבטחה מונחי משטרה אינם כפופים להנחיית המשטרה, אך המשטרה אינה מביאה עובדה זו בחשבון בהנחייתה.

האבטחה האזרחית צמחה להיקפים המקשים על המשטרה להנחות ולפקח כנדרש. עולם האבטחה האזרחי משתרע על פני מנעד רחב של דיסציפלינות שאינן בתחום המיומנות וההתמחות של המשטרה והן דורשות התמקצעות ייעודית וממוקדת. המשטרה, בהיותה הגוף המנחה העיקרי, לא השכילה – מטעמי תקציב, כוח אדם וסדרי עדיפויות – לבנות מערך הנחיה מקצועי דיו, ואילו את כל הליך ההכשרות היא הפריטה, ללא יכולת פיקוח טובה דייה.

תפיסת אבטחה נדרשת גם בשל משך הזמן הארוך הכרוך ביישום כל החלטה על שינוי ניכר בהיקף כוח האדם ובהכשרות הנדרשות, בהצטיידות בטכנולוגיה חדישה ובהטמעתה. ישראל מצויה במצוקה מתמדת של מחסור בכוח אדם מיומן לצורכי אבטחה. רק ראייה רחבה וכוללת של הצרכים ושל המענים תאפשר איזון בין הדרישה ליכולת לבצעה.

ההשקעה הטכנולוגית הנדרשת לצורכי אבטחה היא עצומה. ההתפתחות הטכנולוגית מחד גיסא ויכולות מתקדמות של היריב מאידך גיסא מחייבות ראייה ארוכת טווח גם בתחום זה. לדוגמה: הכנסת טכנולוגיה של זיהוי פנים אינה אפשרית במערך מצלמות מדור ישרן, ומנגד, החלפת מערך מצלמות בארגון עשויה לעלות סכומי עתק. בהיעדר תפיסה טכנולוגית ארוכת טווח עשויים גופים מונחים להשקיע סכומי כסף עצומים בטכנולוגיות יקרות שאינן בהכרח טובות יותר מהאחרות.

אירועי אבטחה בולטים השפיעו בעבר וישפיעו בעתיד על תפיסת הביטחון, ולכן ההחלטות העקרוניות הנוגעות לאבטחה, ובכלל זה את מה ואת מי לאבטח, אינן צריכות להיות נחלת המשטרה בלבד.

המענה המוצע: הקמתה של רשות אבטחה לאומית

אחת המטרות החשובות של אסטרטגיה לאומית לאבטחה היא להסדיר את תחומי הפעילות והאחריות של הרגולטורים השונים. את האסטרטגיה הזאת אמורה הייתה לקבוע ממשלת ישראל. ואולם, בהיעדר אסטרטגיה לאומית לאבטחה – וגם בהיעדר אסטרטגיה לאומית לביטחון – נדרש לשנות את המצב הקיים ולקבוע גורם מרכזי אחד שיתווה את אסטרטגיית האבטחה, יתאם בין הרגולטורים ויפקח על ביצוע האבטחה בפועל.

מוצע להקים רשות אבטחה לאומית שתוכל לראות את מכלול הצרכים ואת מכלול העוסקים בתחום. הרשות תשמש גוף מטה הקובע את התקנים ואת הקריטריונים בתחום המבצעי, המודיעיני, התורתי, ההדרכתי, הטכנולוגי וכן היא תהיה הגורם הקובע בכל הקשור למשאב האנושי. רשות האבטחה הלאומית תהיה הכתובת לכל העוסקים באבטחה באשר הם. היא לא תחליף את גופי הביצוע הקיימים, אם כי ייתכן שכמה מהם יאלצו לשנות את אופן עבודתם. ההנחיה הראשית תהיה בסמכות הרשות המוצעת, ועל הגופים הקיימים תוטל האחריות לתרגם את ההנחיות להוראות ביצוע לכפופים להם ולפקח על הביצוע.

נבחנו שלוש חלופות להקמת הרשות:

1. הקמה של רשות אבטחה לאומית על בסיס חטיבת האבטחה במשטרה, דהיינו להפוך את חטיבת האבטחה לרשות הממלכתית לאבטחה.
 2. הקמת רשות לאבטחה על בסיס האגף ללוט"ר ולביטחון פנים ועורף במטה לביטחון לאומי (המל"ל). אפשר ליישם חלופה זו באמצעות העברתם של תחומי פעילות אלה מהמל"ל לרשות עצמאית או באמצעות הכפפת הרשות למל"ל.
 3. הקמת רשות אבטחה לאומית עצמאית שתהיה כפופה למשרד ראש הממשלה או למשרד לביטחון פנים.
- נקבעו קריטריונים אחדים לצורך ניתוח חלופות אלה. הטבלה שלהלן מפרטת את הקריטריונים ואת הניתוח של כל חלופה בהתאם לקריטריונים אלה.

החלופה			הקריטריון
רשות על בסיס האגף ללוט"ר ולביטחון פנים ועורף במל"ל	רשות עצמאית הכפופה לשר ממונה	רשות על בסיס חטיבת האבטחה של המשטרה	
קשר לשר ממונה	בנינוי – נגישות ישירה לדרג הממונה	בנינוי – נגישות לדרג הממונה דרך המפכ"ל	
הובלת חקיקה	בנינוי – הנעה של חקיקה באמצעות השר הממונה	בנינוי – קושי להניע תהליכי חקיקה ושינוי של גוף ותיק הפועל בתוך המשטרה	
נגישות למשאבים	בנינוי – הרשות תוכל לגייס משאבים באמצעות השר הממונה ובאמצעות החלטות ממשלה ייעודיות	בנינוי – החטיבה תישען על תקציב המשטרה ותתקשה לגייס ישירות משאבים ייעודיים	
גישה למודיעין	בנינוי – הרשות תהיה תלויה בקבלת מודיעין מגופים אחרים כגון המשטרה, צה"ל והשב"כ	בנינוי – שימוש במשאבי המשטרה, אולם יידרש מודיעין נוסף מגופי איסוף והערכה אחרים כגון צה"ל והשב"כ	
פוטנציאל ההתנגשות ברשויות אחרות	בנינוי – התנגדות חלקית לגוף חדש. מהניסיון שנצבר מהקמת מערך הסייבר נראה שאפשר להתגבר על התנגדות זו בטווח הבינוני	בנינוי – התנגדות חלקית בשל הרחבה חלקית של סמכויות חטיבת האבטחה	
אינטרס של הגוף להוביל את השינוי	חלש – קושי מובנה להניע שינויים בגוף ותיק בפעילות שעשויה להביאו לחיכוך עם גופי הביטחון	חלש – קושי מובנה להניע שינויים בגוף קיים ותיק	
המשמעות הכלכלית	גבוהה – הקמה של גוף חדש תהיה כרוכה בעלויות גבוהות	בנינוי – שימוש בתקורות של הגוף הקיים	

אף שהמשטרה היא הגוף המנחה הגדול והעיקרי, החלטה להרחיב את סמכויותיה בתחום האבטחה אינה ישימה משתי סיבות עיקריות: הראשונה, ספק רב אם תצלח כניסת המשטרה לטיפול בסוגיות אזרחיות רבות שאינן בליבת העשייה שלה, שנדרשת בהן התמחות רבה ושלחלטות בהן יש משמעות כלכלית. השנייה, המשטרה הוכיחה בעשר שנות קיומה של חטיבת האבטחה – ואף עוד קודם לכן, מאז החלטת הממשלה ב־1974 – שהאבטחה אינה דיסציפלינה משטרית מובהקת. די להשוות בין התייחסות המשטרה לנושאי הליבה שלה – כגון חקירות, חבלה, מודיעין, תנועה – לבין התייחסותה לנושאי אבטחה כדי לראות שהאבטחה הייתה ונשארה מחוץ לליבת העשייה.

המטה לביטחון לאומי (המל"ל) הוא גוף המטה של ראש הממשלה ושל הממשלה בנושאים של ביטחון לאומי. הוא שואב את סמכותו מהחוק ופועל על פי הנחיות ראש הממשלה. הכפפתה של רשות האבטחה למל"ל עשויה לנטרל התנגדויות רבות הצפויות מעצם הקמת הרשות החדשה. יתרון נוסף הוא ההסתמכות על כוח אדם, על תהליכים ועל ידע קיימים בלי שיהיה צורך להקים הכול מבראשית. יש סינרגיה רבה בין תפקידי המל"ל לבין חלק מתפקידי הרשות לאבטחה. לעומת זאת, המל"ל הוא גוף מטה המשרת את הממשלה ואת ראש הממשלה ואינו עוסק בניהול שוטף של פרויקטים ארוכי טווח ומתמשכים הכרוכים באחריות ישירה לתהליכים, לאנשים ולמוסדות. אחד מתפקידי המל"ל הוא לבחון דעות ורעיונות העולים מגופי הביטחון השונים ואף להתעמת עימם בעת הצורך, ואין זה סביר כי בה בעת הוא יהיה גם המנחה המקצועי שלהם בתחומי האבטחה.

החלופה של רשות עצמאית נמצאה לאחרונה מתאימה ונכונה לעולם הסייבר ואף יושמה בהצלחה רבה. אפשר לראות קווי דמיון בין שני התחומים. בדומה לרשות הסייבר, תוכל רשות האבטחה הלאומית לפרסם אזהרות, להעמיד לרשות הגופים תורת פעולה ולספק ייעוץ לפונים אליה גם אם אינם בגדר מונחים רשמית. הרשות לאבטחה תוכל להיות ממוקמת במשרד ראש הממשלה, שבו תזכה ליוקרה ולכוח רבים יותר, או במשרד לביטחון פנים. היתרון בכפיפות לשר לביטחון פנים הוא היותו השר האחראי על המשטרה ויכולתו לסנכרן בין שני הגופים. היתרון בכפיפות לראש הממשלה הוא במעמד הרשות ובקרבתו של ראש הרשות למקבל ההחלטות הבכיר והמשפיע ביותר וכן ביכולת לעסוק בתחומים המצויים בתחומי אחריותם של משרדי ממשלה שונים. לנוכח שיקולים אלה, החלופה המועדפת היא של רשות עצמאית הכפופה לשר ממונה. בפרק הבא מוצגים בקווים כלליים מבנה הרשות ואופן תפקודה.

הקמת רשות אבטחה לאומית

אתגרי האבטחה העצומים בישראל, מגזר האבטחה הפרטי ההולך וגדל בהתמדה, הרגולטורים הרבים כל כך בתחום האבטחה וההשלכות הכלכליות של מערך אבטחה כה גדול – כל אלה מחייבים כיום להקים רשות אבטחה לאומית עצמאית. הרשות תהיה כפופה ישירות לאחד ממשרדי הממשלה הרלוונטיים ותהיה אחראית לכל פעילות האבטחה. היא תוכל לראות את התמונה בכללותה ולאזן בין הלחצים והדרישות, הסותרים לעיתים, של המעורבים בתחום.

ייעודה של רשות האבטחה הלאומית

על הרשות יהיה לפתח תפיסת אבטחה לאומית ולפעול ליישומה בפועל, להמליץ לממשלה על מדיניות האבטחה בישראל ולהנחות את הרגולטורים ואת גופי הביצוע השונים בהתאם לכך.

התפקידים העיקריים של רשות האבטחה הלאומית

אלה יהיו תפקידיה העיקריים של רשות האבטחה הלאומית המוצעת:

- א. תהיה אחראית לפיתוח תפיסה לאומית לאבטחה בישראל וליישומה בפועל – בסנכרון ובתיאום – בכלל הגורמים הרלוונטיים במדינה, בתחומים אלה:
 1. אבטחה פיזית (פח"ע, סדר ציבורי ואלימות);
 2. מהימנות תעסוקתית;
 3. מניעת אובדנים ורציפות תפקודית;
 4. אבטחה פיזית של מידע בתיאום עם רשות הסייבר.
- ב. תשמש המנחה העיקרי של הרגולטורים בתחום האבטחה ובהם המשטרה, צה"ל, המלמ"ב, השב"כ – אך לא תחליף אותם באחריותם לביצוע.
- ג. תקבע את סדרי העדיפויות, את הקריטריונים לרמות האבטחה ואת הדרישות מהעוסקים בתחום.
- ד. תנחה בתחום האבטחה את כל מי שעוסק באבטחה ואינו מונחה ישירות על ידי רגולטור קיים.
- ה. תפתח תפיסה להנחיה של מערכי האבטחה להתמודדות עם מצבי חירום, לטיפול בחומרים מסוכנים ולהתמודדות עם הפרות סדר, בתיאום מלא עם המשטרה ועם פיקוד העורף.
- ו. תקבע עקרונות מקצועיים אחידים לכל מושאי האבטחה בהתאם לצורך המבצעי.
- ז. תערוך מחקרים ותתמוך במחקרים בתחום האבטחה, לרבות בתחומי גיוס, הנעה ושימור של כוח אדם ובתחומי טכנולוגיה, נשק ואמצעי אבטחה. כמו כן היא תקדם מחקרים שיבחנו את הקשר בין אבטחה לדמוקרטיה ואת שיתופי הפעולה עם גורמי אבטחה במדינות זרות ועם ארגונים רלוונטיים.
- ח. תשמש גורם מקצועי מייעץ לרשויות המדינה בכל הנוגע לחקיקה שעשויה להיות קשורה לאבטחה.
- ט. תבקר ותפקח על גורמי האבטחה, ישירות ובאמצעות ביזור סמכויות לגורמים שתסמך.

תחומי האחריות

- א. צה"ל, המשטרה, משרד הביטחון, השב"כ וגופים נוספים יהיו גופי ביצוע האחראים בתחומיהם להוציא לפועל את הנחיות רשות האבטחה.
- ב. הרשות לא תנחה את המשטרה בפעילותה השוטפת (לדוגמה, טיפול בהפגנות) או גופי ביטחון אחרים בפעילותם המקצועית השוטפת (לדוגמה, אבטחת פעילות השב"כ) גם אם נדרשים בפעילויות אלה אמצעי אבטחה.
- ג. הרשות תנחה את גופי הביצוע בתחומים אלה: אבטחת אישים, אבטחת הספנות, התעופה והנציגויות בחו"ל.¹⁴¹ ההנחיה תיערך באמצעות גוף מקצועי ייעודי נפרד שיוקם בתוך הרשות.

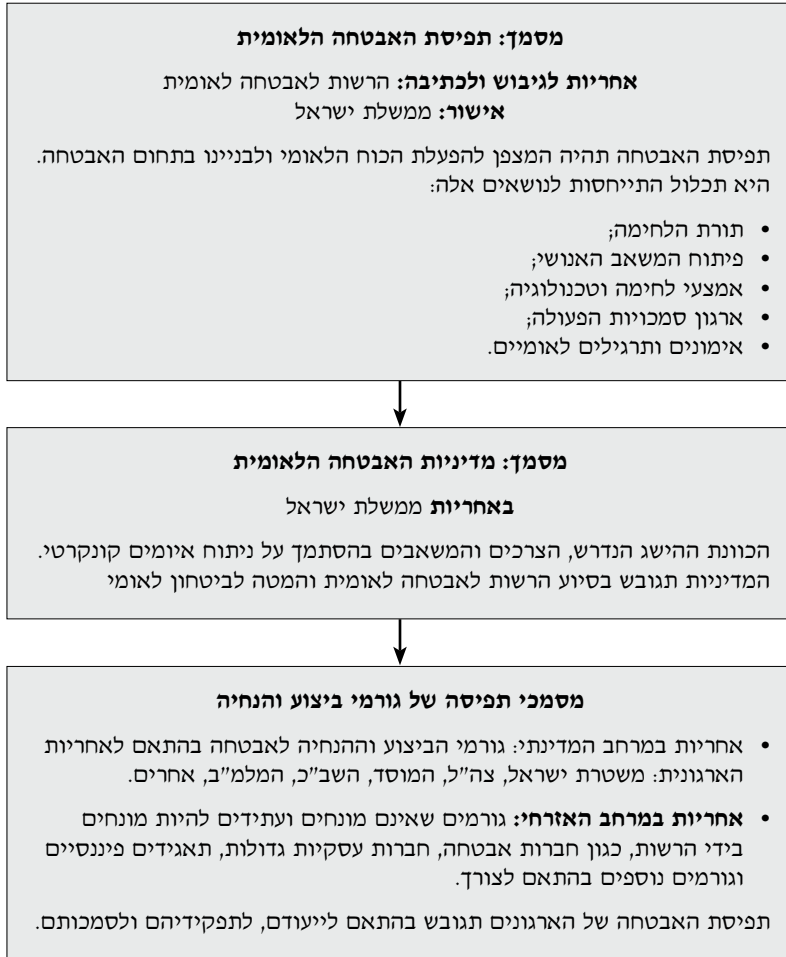
רכיבי בניין הכוח בהקמת הרשות

- בתהליך הקמתה של הרשות יש להתייחס למרכיבים אחדים בבניין הכוח ובהם:
- א. פיתוחן של תפיסת אבטחה לאומית ושל תורת אבטחה לאומית;
 - ב. כוח אדם;
 - ג. אמצעים וטכנולוגיה;
 - ד. היבטים ארגוניים;
 - ה. הטמעת התפיסה, אימונים ותרגילים.
- להלן פירוט מרכיבים אלה של בניין הכוח.

א. פיתוחן של תפיסת אבטחה לאומית ושל תורת אבטחה לאומית

אחת הפעולות הראשונות של רשות האבטחה תהיה לגבש תפיסת אבטחה לאומית וכנגזרת מתפיסה זו לפתח את תורת האבטחה, שהיא פירוש של השיטות והאמצעים שבאמצעותם תיושם תפיסת האבטחה הלאומית. הרשות תידרש לפעול לפיתוח ולמימוש מערך המסמכים הלאומי בנושא אבטחה, כמתואר בתרשים 1.

רשות האבטחה הלאומית תפתח את התפיסה בתיאום עם כלל הגורמים הרלוונטיים בתחום האבטחה. היא תתייחס לממשקים בינה לבין גורמים אלה ולגבולות הגזרה ביניהם, לשיתוף מודיעין, לתהליכי הנחיה ולבקרת יישום וכן להיבטים נוספים ככל שיידרש. את התפיסה יאשרו השר האחראי או הממשלה בהתאם להחלטת השר האחראי. תפיסה זו תהיה התשתית שממנה יצמחו תהליכי בניין הכוח הנגזרים הן בכל הקשור להכשרת כוח האדם והן בנושאי הטכנולוגיה, הארגון וההטמעה.



תרשים 1: מערך המסמכים הלאומי בנושא האבטחה

2. כוח אדם

הכשרה של כוח אדם מקצועי מתאים היא מרכיב קריטי ביכולת לממש את תפיסת האבטחה ואת תורת האבטחה הלאומית. אלה הם הנושאים העיקריים בתחום כוח האדם:

- א. לאפיין את מגוון מקצועות האבטחה הנדרשים;
- ב. לאפיין את תנאי הסף לקבלה;
- ג. לפתח ולקיים תהליכי הכשרה מתאימים לבעלי התפקידים;
- ד. לבקר ולבחון שבעלי תפקידים אלה אכן עומדים בדרישות הרשות.

במשטרת ישראל וגם בגופים המנחים האחרים יש קריטריונים לגיוס אנשי אבטחה ולהכשרתם. הרשות היא שתיקבע את המדיניות הקשורה בכוח האדם אשר יועסק באבטחה, וקריטריונים אלה יהיו בוודאי הבסיס לעבודתה בתחום גיוס כוח אדם, הכשרתו ואימונו.

הרשות תקבע את מבנה ההכשרות, את תוכני ההדרכות ואת הקריטריונים לבחירת המדריכים מתוך הסתמכות על תורת הלחימה לאבטחה. יהיה עליה לקבוע גם את תוכני ההדרכות ואת משכן, לבקר את תוכני ההדרכה ואת רמתה, וכן לקבוע קריטריונים להסמכת מוסדות הכשרה, למתן תו תקן למוסדות אלה ולבקרה עליהם. יהיה עליה להקים מאגר מידע לריכוז כל הנתונים הקשורים לתחומים שתעסוק בהם.

בתחום כוח האדם יהיה על הרשות לנקוט צעדים אלה:

א. לקבוע קריטריונים לגיוס כוח אדם לכל מערכי האבטחה, לקבוע את הקריטריונים למעבר בין תפקידים במערך האבטחה ולפרסם קריטריונים אלה;

ב. להקים מאגר מידע לריכוז הנתונים ולמעקב;

ג. לפקח על כוח אדם העובר בין גופים;

ד. לפקח על גופי הביצוע השונים ולעקוב אחר ביצוע ההנחיות.

ה. כוח האדם באבטחה יכלול: מאבטחים חמושים, בודקים ביטחוניים, סדרנים, מוקדנים, אחראי משמרת, פקחים ומנהלי ביטחון.

הרשות תפקח גם על יועצי אבטחה, שתחום עיסוקם פרוץ ובלתי מוסדר כיום. לצורך כך ייקבעו קריטריונים ותו תקן ליועצים בתחומים אלה: כתיבת תוכניות אבטחה ובניית מערכי אבטחה; מתח נמוך, מיגון, אמצעים; אבטחת מידע (לא סייבר). הרשות תבקר את היועצים המועסקים בתחומים השונים ותקים מאגר מידע לריכוז הנתונים ולמעקב.

בתחום בדיקות היושרה התעסוקתית תהיה הרשות אחראית לקבוע תורת עבודה מחייבת לעולם האבטחה, לקבוע קריטריונים ותו תקן לחברות העוסקות בתחום זה מול עולם האבטחה, לבקר חברות אלה ולפקח עליהן.

הרשות תקים מוסד לטיפול בקבילות של אנשי אבטחה ותפקח על תנאי השירות שלהם.

ג. אמצעים וטכנולוגיה

הרשות תסקור את השוק בישראל ואת השוק העולמי, תאפיין את אמצעי הלחימה המתאימים ביותר בעבור גורמי הביצוע הרלוונטיים ותסייע ברכישתם. לצד זאת יהיה עליה לזהות פערים טכנולוגיים ולאפיין את הצורך המבצעי כדי להוביל לפיתוח של אמצעי לחימה נדרשים.

הרשות תפעל לזיהוי הצרכים הן בעיתות שגרה הן בעקבות אירועים חריגים שבהם הוברר כי אין מענה טכנולוגי מספק או בעקבות מודיעין שהתקבל מהרשויות המוסמכות או אחרי תרגילים. לאחר זיהוי הצרכים תקיים הרשות עבודות מטה לאפיון הפערים ולמתן מענים נאותים: מענה מיידי – בתוך שלוש שנים – לאיומים אקוטיים, מענה בטווח הזמן הבינוני – שלוש עד חמש שנים – לאיומים תשתיתיים וקבועים ולאיומים העלולים להתפתח ומענה אסטרטגי בטווח זמן של יותר מחמש שנים.

הרשות תקבע את סדרי העדיפויות לטיפול בפערים הטכנולוגיים, תקבע את הגורם המטפל, תעריך את העלויות ותפעל להשיג את המשאבים הנדרשים לקבלת המענים. הגדרת הפערים ותעדופם ייעשו בשיתוף פעולה עם בעלי עניין רלוונטיים, כגון גופים הניצבים בפני איום ונדרשים לספק מענה וגופים עמיתים בארץ ובעולם העוסקים בתחומים זהים או דומים.

הרשות לא תהיה גוף ביצוע אלא גוף מטה, ולכן לא תידרש לספק בפועל את אמצעי הלחימה ואת הפתרונות הטכנולוגיים, אלא היא תרכז ותתאם את הטיפול בהם. מאמצי הריכוז והתיאום יכללו פעולות אלה:

- א. הגדרת הצורך המבצע;
- ב. ניתוח חלופות ובחירת חלופה נבחרת;
- ג. הוצאת מפרטים לחלופה המועדפת;
- ד. איתור מקורות תקציביים;
- ה. בחירת הגורם המטפל;
- ו. ליווי הטיפול ובקרת איכות של הפתרון;
- ז. הנגשת המוצר והטמעתו כפתרון לצורך שהוגדר.
- ח. הטיפול במענה ייעשה בדילוג מתמיד עם הלקוחות ועם גופי הרגולציה במדינה כדי להימנע ממצב שבו יושקעו משאבים במענה שאינו עומד בתקנים או אינו הולם את הגדרת הצורך.

העבודה תיעשה בשיתוף פעולה עם גורמים רלוונטיים, כגון גופים באקדמיה וגופים עמיתים, מרכזי חדשנות, גופי תעשייה ויצרנים. עירוב הציבור הרחב ייעשה באמצעות הוצאת "קול קורא" או באמצעות ייזום תחרויות שנתיות בנושאים רלוונטיים, דוגמת התחרות לחברות הזנק המוקדשת לטכנולוגיות של לוחמה בטרור (CTTSC (Combating Terrorism Technology Startup Challenge).

ז. היבטים ארגוניים

מוצע שהרשות תוקם במבנה מטריציוני, אשר לצד בעלי תפקידים נושאים יכולול רפרנטים לגופי ההנחיה הקיימים ולגופים ולמוסדות שאינם מונחים כיום. האחריות המצויה כיום בידי גופי ההנחיה (משטרה, צה"ל, שב"כ ומלמ"ב) תישאר בידיהם, אך

הם יהיו כפופים לעקרונות שתכתיב הרשות בכל הנוגע לתפיסת האבטחה, לכוח האדם ולהכשרות הנדרשים. נוסף על כך תידרש הרשות לקבוע כללי עבודה מול גופים שאינם מונחים כיום על ידי כל גורם שהוא.

מוצע שהרשות תכלול בעלי תפקידים כמפורט להלן:

א. **ראש הרשות** – ימונה בידי הממשלה; בעל רקע עשיר, ידע וניסיון בתחום האבטחה הממלכתית והאזרחית גם יחד.

ב. **סגן ראש הרשות** – בעל רקע עשיר, ידע וניסיון בתחום האבטחה הממלכתית והאזרחית גם יחד; יהיה מופקד על התחומים שיקבע ראש הרשות. בהיעדרו של ראש הרשות ימלא סגן ראש הרשות את מקומו.

לצד ראש הרשות יפעל מטה מקצועי שיכלול את בעלי התפקידים האלה:

א. **היועץ המשפטי לרשות** – ייעץ לראש הרשות, לנושאי התפקידים שבה ולאנשי אגפיה השונים בכל ענייני החוק והמשפט הנוגעים לסמכויותיהם, לתפקידיהם ולמשימותיהם, וייצג את הרשות בפני ערכאות משפטיות.

ב. **מבקר הרשות** – יערוך ביקורת פנימית ברשות בהתאם להוראות חוק הביקורת הפנימית.

ג. **חשב הרשות** – ימונה בתיאום עם החשב הכללי באוצר ויהיה אחראי לכל הפעולות הכספיות של הרשות.

מוצע שברשות יפעלו יחידות מודיעין, טכנולוגיה וקשרי חוץ, ואלה יהיו תפקידיהן:

א. **מודיעין** – קביעת צי"ח לגורמי האיסוף, עריכת מחקרים, בקרה על קבלת מידע מודיעיני והעברתו לכלל הגופים העוסקים באבטחה בישראל ובעולם. מוצע שיושאלו רפרנטים מקצועיים מגופי המודיעין, שישמשו מקשרים בין הרשות לגופי המודיעין. הרפרנטים יהיו אחראים למחקר, לעיבוד ולהפצה של המודיעין בהתאם לקריטריונים שיהיו רלוונטיים לתחום האבטחה.

ב. **טכנולוגיה** – אחראית למתן המענים הטכנולוגיים לצורכי האבטחה ובכלל זה לקיום מתמשך של מחקר ופיתוח מדעי וטכנולוגי.

ג. **קשרי חוץ** – בנייה וטיפוח של קשרים עם גופים עמיתים בחו"ל.

נוסף על יחידות אלה יפעלו ברשות גורמים מקצועיים בהתאם לתחומי התוכן כדלהלן:

א. **אבטחת אישים** – אחריות להנחיה של אבטחת אישים על פי רשימת האישים המאובטחים שתקבע הממשלה או המשטרה; הנחיה מקצועית של כלל הגופים הממלכתיים העוסקים באבטחת אישים.

ב. **אבטחת נציגויות ומשלחות** – אחריות להנחיית הגופים העוסקים באבטחת נציגויות ישראל בחו"ל ובאבטחת המשלחות הישראליות היוצאות מטעם המדינה לחו"ל.

ג. **אבטחת מידע** – אחריות לאבטחה פיזית של מידע רגיש.

- ד. **אבטחת התחבורה ומעברי הגבול** – אחריות להנחיית הגופים העוסקים באבטחת כלל נמלי התעופה והנמלים בישראל; אחריות להנחיית הגופים העוסקים באבטחת מטוסים; אחריות להנחיית הגופים העוסקים באבטחת אוניות, רכבות ותחבורה ציבורית.
- ה. **אבטחת תשתיות קריטיות, מוסדות ציבוריים ופרטיים** – אחריות להנחיית הגופים העוסקים באבטחת תשתיות, מתקנים, מוסדות חינוך, מוסדות ציבור, מוסדות מסחריים ופרטיים.
- ו. **אבטחת אירועים ציבוריים** – אחריות להנחיית הגופים העוסקים באבטחת אירועי ספורט, תרבות, בילוי, אירועים במרחבים ציבוריים, כפריים ועוד.
- ז. **אבטחת יישובים ומחנות** – אחריות להנחיית הגופים העוסקים באבטחת יישובים ומחנות.

ה. **הטמעת התפיסה, אימונים ותרגילים**

פיתוח ארבעת המרכיבים של בניין הכוח ברשות המוצעת אינו יכול להיות שלם ללא הטמעה של תפיסת האבטחה, של תורת הלחימה ושל ההנחיה לפיהן במסגרת של תוכנית תרגילים ואימונים מקיפה. מדינת ישראל מקיימת שגרה שנתית של תרגילים במגוון נושאים, ובכלל זה תרגילים נרחבים של צה"ל, תרגילי חירום של פיקוד העורף, תרגילי סייבר לאומיים ועוד. מוצע שרשות האבטחה הלאומית תשתלב בתוכנית התרגילים הלאומית – הן בתרגילי החירום הקיימים והן בתרגילים ייעודיים שהיא תיזום ותוציא לפועל.

מתפקידה של הרשות יהיה לערוך ביקורות ותרגילים לגופי הביצוע, ולשם כך ייקבעו קריטריונים ותו תקן לגורמים חיצוניים שיערכו בפועל את הביקורות ואת התרגילים. הגורמים החיצוניים יהיו כפופים להנחיה ולביקורת של הרשות. האימונים והתרגילים יסייעו לפיתוח הידע ולעדכון התפיסה ותורת הלחימה מעת לעת. הרשות תקיים גם שגרת תחקירים כדי לבחון אם וכיצד מבוצעות הנחיותיה בפועל.

סיכום

מדינת ישראל מתמודדת מאז הקמתה עם פעילות חבלנית עוינת על גווניה השונים. במהלך השנים ובתגובה לאירועים חמורים קיבלה ממשלת ישראל החלטות רבות ושונות בתחום זה, שעסקו בחלוקת האחריות בין גורמים רלוונטיים רבים. עם זאת, בעקבות התרחבות קשת איומי האבטחה התפתחו במשך השנים בעיות יסודיות שטרם נמצא להן פתרון.

ישראל סובלת מריבוי רגולטורים בתחום האבטחה. פועלים בה חמישה גופים עיקריים המנחים את ביצוע האבטחה:

א. משטרת ישראל, הפועלת על פי ההגדרות בסדרה של חוקים ובהם חוק הסדרת הביטחון, חוק איסור אלימות בספורט, חוק הסמכויות, חוק רישוי עסקים ופקודת המשטרה.

ב. צה"ל, המנחה את האבטחה בבסיסי הצבא, ביישובים ביהודה ושומרון ובמרחב הימי.
ג. השב"כ, המנחה את אבטחת סמלי השלטון, מתקנים, תעופה, נציגויות ואישים.
ד. המלמ"ב, המופקד על הנחיית משרד הביטחון, מפעלים ביטחוניים ותעשיות ביטחוניות.

ה. המשרד לביטחון פנים, המנחה בתחום אחזקת נשק ופעילות הפיקוח והשיטור העירוניים.

גורמי הנחיה ורגולציה אלה פועלים ללא סנכרון מיטבי, והתוצאה היא שנפגם השירות שמקבל האזרח. לצד זאת מתרחבת התופעה של הפרטת האבטחה, לנוכח קשיי המדינה לספק מעניי אבטחה סבירים. ההפרטה מתרחשת ללא הנחיה מקצועית מספקת, ומכוונים אותה בעיקר אינטרסים ולחצים של בעלי עניין. גופי אבטחה רבים מוצאים עצמם בלתי מונחים, והם פועלים בתחום כראות עיניהם. נוסף על כך, חסרה ראייה ארוכת טווח בכל הנוגע לפיתוחים טכנולוגיים העשויים לסייע לקידום האבטחה, וכן חסרה תפיסה ברורה באשר למקומו של האזרח החמוש בישראל.

במזכר זה אנו מציעים להקים רשות לאומית לאבטחה שתהיה כפופה לשר ממונה. הרשות תפעל כדי לפתח תפיסת אבטחה לאומית וכדי ליישמה בפועל, להמליץ לממשלה

על מדיניות האבטחה בישראל ולהנחות את הרגולטורים ואת גופי הביצוע השונים בהתאם לכך. תפקידיה יכללו, בין היתר:

קביעת סדרי העדיפות והקצאת המשאבים בהתאם לרמות האבטחה הנדרשות לנוכח איום הייחוס;

א. הנחיה מרכזית של הרגולטורים הקיימים בתחום האבטחה;

ב. תיאום בין המשרדים הממשלתיים השונים הקשורים לאבטחה;

ג. בקרה ופיקוח על כלל הגורמים בתחום האבטחה הפועלים במדינה.

הקמת הרשות מחייבת שידוד מערכות. יקימו אותה אנשי מקצוע מנוסים בתחומי האבטחה השונים שמילאו תפקידי אבטחה מגוונים והם בעלי השכלה ויכולות הנחוצות לתפקידיהם. לצורך הקמתה נדרשים כמה צעדים מקדימים, והראשון בהם הוא אישור עקרונות מסמך זה על ידי ממשלת ישראל, כדי שתתקבל החלטה להקים בישראל רשות אבטחה לאומית. אישור מבנה הרשות יחייב לבחון את התוכנית בעבודת עומק נרחבת. כמקובל בישראל, יהיה קשה להקים גוף חדש ועוצמתי ללא שיתוף פעולה של כלל גורמי הביטחון והביצוע. לכן מוצע שכל גופי ההנחיה בתחום האבטחה ישתתפו בגיבוש סופי ומדויק של הדרישות מהרשות ובהגדרת מבנה הרשות בהתאם לכך.

נספחים

נספח 1: מילון מונחים

המונח	המשמעות
אבטחה	סך הפעולות והאמצעים המושקעים כדי להגן על קיומו של אדם או של ארגון ועל נכסיו – ובכלל זה חיי אדם, רכוש, מוניטין ומידע – מפני פעולות זדון מכוונות הנעשות על ידי אדם או ארגון עוינים.
אבטחה פיזית	פעולות של אבטחה פיזית – פעולות הדרושות לשמירה על ביטחונם של אדם או של רכוש במבנה או במקום של גוף ציבורי שאינו נמצא באזור הימי, וכן פעולות למניעת פגיעה בכל אחד מאלה. (כפי שהוגדר בחוק להסדרת הביטחון)
מנב"ט	מנהל הביטחון בארגון.
הנחיה	הוראה המתווה את הדרך ומחייבת את הגוף המונחה.
גוף מנחה	הגוף המוסמך להתוות את הדרך, לקבוע כללים ולהורות על דרך הפעולה הנדרשת.
נכסים חיוניים	נכסים שעל פי הגדרת גופי השלטון הפגיעה בהם תוביל לפגיעה חמורה במדינה, בתדמיתה וביכולתה לתפקד כהלכה.
רכזי ביטחון שוטף צבאי	הגורמים האחראים לביצוען של פעולות אבטחה בישובים מסוימים. את המינוי מעניק הגורם המוסמך בצבא.
טעוני רישוי	גופים שפעילותם מותנית בקבלת רישיון בהתאם לחוק רישוי עסקים התשכ"ח-1972 ובהתאם לצווים שהוצאו מכוחו.
צורך מבצעי	צורך הנובע מהדרישה לבצע משימה כנדרש.
מרחב ציבורי	מקום שלציבור יש זכות להימצא בו או שהוא נמצא בו בפועל, וזאת במנותק משאלת ההחזקה או הבעלות בשטח.
צי"ח לאבטחה	ציון ידיעות חשובות שהאבטחה צריכה להתמקד בהן.

נספח 2: החלטת ממשלה 231

ירושלים, כ"א בכסלו תשל"ג
27 בנובמבר 1972

(350)

אל: חברי הממשלה
מאת: מזכיר הממשלה

הנדון:

הנני מתכבד להביא לתשומת לבכם החלטה מס' 231 של הממשלה בישיבתה
מיום כ" בכסלו תשל"ג (26.11.72):

"231. ענייני בחוץ (אבטחה בחו"ל)

מחליטים:

- א. לאשר את העקרונות המצורפים בזה לתיאום ולתיחום בין משרדי הממשלה והמוסדות הממלכתיים לבין שב"כ בנושאי אבטחה בחו"ל.
- ב. התקציב הדרוש לכל משרד ומשרד לאבטחה בחו"ל יבורר בין המשרדים הנוגעים בדבר והשב"כ עם משרד האוצר.
הצעת התקציב הכולל לאבטחה כפי שתתגבש, תובא לאישור הממשלה, במסגרת האישור של תקציב המדינה.
- ג. פרטי ההסדרים המעשיים ייבדקו בין שב"כ לבין המשרדים המקיימים פעילות בחוץ לארץ.
- ד. הקריטריונים לאבטחת משלחת בחוץ לארץ יידונו בנפרד.
ההחלטה הנ"ל לא נרשמה בפרוטוקול הממשלה מפאת אופיה הסודי, והינה שמורה במזכירות הממשלה.

ב כ ר כ ה

מיכאל ארנון

העתק: יועץ ראש הממשלה לתפקידים מיוחדים
ראש שב"כ
הממונה על התקציבים

אבטחה בחוץ לארץ

כללי

- 1 -

מזכירות הממשלה

החלטה מס. 411 של הממשלה מיום 26.01.1975.

"411.

האבטחה בישראל של מיתקנים ומוסדות ממלכתיים
(הממשלה כשמה לועדת שרים לענייני בטחון)

החלטה שמורה במזכירות הממשלה.
להלן נוסח ההחלטה:

מ ח ל י ט י ס:

א. לאשר את הגדרת המקידי האבטחה בישראל בהתאם למסמך שלהלן.

ב. החלטה זו מבטלת את החלטת הממשלה מס. 1006 מיום ה' באלול תשל"ג (2.9.73).

לחלן המסמך:
האבטחה בישראל תיאום וחינוך תפקידי
משטרת ישראל, שב"כ והגורמים המאובטחים

כ ל ל

1. ת ג ד ר ו ת

א) אכוחח ידיעות - כלל הפעולות והאמצעים הננקטים במגמה להגן על ידיעות מסווגות.

ב) אכוחח מתקנים - כלל הפעולות והאמצעים הננקטים במגמה לזווגן על מיתקן של בוך מאובטח (ר' להלן בסעיף 6).

ג) אכוחח אישים - כלל הפעולות והאמצעים הננקטים במגמה להגן על איש שהוחלט לאבטח אותו.

ד) סינון בטחון - כלל הפעולות הננקטות כדי לקבוע את כשרותו הבטחונית של אדם לחפיד מסווג מסויים.

הערות

- 1 ראו נספח 2.
- 2 ראו נספח 3.
- 3 ההגדרה הינה של סגן ניצב בדימוס שמואל ברק.
- 4 הנרי קיסינג'ר, **נשק גרעיני ומדיניות חוץ**, הוצאת סדן, 1974, עמודים 186-187.
- 5 הממונה על הביטחון במערכת הביטחון (מלמ"ב) הוא אגף במשרד הביטחון המופקד על הנחייתם של משרד הביטחון ושל מפעלים ביטחוניים מסוימים. המלמ"ב פועל מכוח חוקים אחדים, ובהם החוק להסדרת הביטחון בגופים ציבוריים, תשנ"ח-1998.
- 6 את סקירת המצב במדינות אחרות ערך גל פרל-פינקל, מתאם תוכנית צבא ואסטרטגיה במכון למחקרי ביטחון לאומי.
- 7 Donald J. Trump, "National Security Strategy of the United States of America", The White House, December 2017, pp. 9–11, <https://bit.ly/2VEI8AV>
- 8 יוגב תובל, "חקיקה נגד טרור בבריטניה ובארצות הברית לאחר אירועי 11 בספטמבר", **פרלמנט**, המכון הישראלי לדמוקרטיה, גיליון 59, 2 בספטמבר 2008, <https://bit.ly/2ZY6JPi>
- 9 "Creation of the Department of Homeland Security", *D.H.S.*, September 24, 2015, <https://bit.ly/1Z5OMqx>
- 10 "The National Strategy for Homeland Security", October 2007, D.H.S., October 4, 2016, <https://bit.ly/2POYikK>
- 11 "Department Organizational Chart", *D.H.S.*, December 4, 2018, <https://bit.ly/2WnEUgX>
- 12 News Release: "DHS S&T, TSA Announce New Innovation Solicitation", D.H.S., May 2, 2018, <https://bit.ly/2FTktiP>
- 13 ניר וולף, "אנשי הנשיא", **ישראל היום**, 20 באפריל 2013, <https://bit.ly/2GWjReZ>
- 14 דני שנער, "אשליית ביטחון התעופה לאור איומי הטרור העכשוויים", המכון למדיניות נגד טרור, מאי 2018, <https://bit.ly/2Vfi3HX>
- 15 רויטרס, "ארה"ב הודיעה על הגברת האבטחה בכל הטיסות הישירות למדינה", וואלה, 29 ביוני 2017, <https://bit.ly/2GYOr7H>
- 16 תשתית מוגדרת קריטית כאשר מעריכים שפגיעה בה תשבש את הרצף התפקודי של המדינה כולה או תנחית מכה קשה על כלכלת המדינה. בדרך כלל מדובר בתשתית ממוחשבת – לפחות חלקית – שתלויות בה מערכות פיזיות חיוניות נוספות.
- 17 Donald J. Trump, "National Security Strategy of the United States of America", The White House, December 2017, pp. 9–11, <https://bit.ly/2vDooxN>
- 18 "Mission & Priorities", FBI, <https://bit.ly/2z0jQ13>
- 19 "Fact Sheet", U.S. Marshals Service, 2019, <https://bit.ly/2VQhmUZ>
- 20 "העליון בארצות הברית פסק: כל אחד יכול להחזיק נשק", **הארץ**, 26 ביוני 2008, <https://bit.ly/2H5uIV6>

The Complete Guide to USA Security Guard License Requirements, Security Guard Training Central, https://bit.ly/2WwLnpU	21
ענבר שץ, "איחוד כלכלי באירופה", המכון הישראלי לדמוקרטיה, 5 במאי 2009, https://bit.ly/3027A1i	22
שלמה פרלה, "גם מול דאע"ש: חולשתו הגדולה של האיחוד האירופי", מידה , 2 בדצמבר 2015, https://bit.ly/2Jxb7yG	23
יוסי מלמן, "שומרת הגבול של אירופה", הארץ , 13 בנובמבר 2007, https://bit.ly/2E80vmL	24
אתר Frontex, https://frontex.europa.eu	25
שמעון שטיין, "האיחוד האירופי – אתגרים מבית ומחוץ", בתוך: יותם רוזנר ועדי קנטור (עורכים), האיחוד האירופי בעידן של תהפוכות: מגמות, אתגרים ומשמעויות לישראל , המכון למחקרי ביטחון לאומי, תל אביב, מאי 2018, עמודים 16-18, https://bit.ly/2B4NFE2	26
"האיחוד האירופי: הנוזלים בטיסות יוכנסו לשקית", הארץ , 5 בנובמבר 2006, https://bit.ly/2H9ND13	27
דני שנער, "אשליית ביטחון התעופה לאור איומי הטרור העכשוויים", המכון למדיניות נגד טרור, מאי 2018, https://bit.ly/2Vfi3HX	28
"UK Public Safety & Homeland Security Market - 2017-2022", <i>HomeLand Security Research</i> , May 2017, https://bit.ly/2H7xCbY	29
"European Approaches to Homeland Security and Counterterrorism", U.S Congress, July 24, 2006, https://bit.ly/2JruucB	30
לימור טבת, "למה השוטרים הבריטים לא נושאים אקדחים?", הארץ , 27 בדצמבר 2015, https://bit.ly/2HfWQ78	31
בבריטניה נועלות את הגלגלים חברות פרטיות ולא המשטרה.	32
אלעד ואן גלדר, "מסמך רקע בנושא: חקיקה הנוגעת לחברות אבטחה בעולם", הכנסת – מרכז המחקר והמידע, 26 בינואר 2004, עמודים 2-3, https://bit.ly/2VfmZId	33
National Crime Agency, https://bit.ly/2E0M3fZ	34
"European Approaches to Homeland Security and Counterterrorism", U.S Congress, July 24, 2006, שם.	35
Justin Davenport, "Met Police recruiting 120 more armed officers to protect Royals and VIPs", <i>Evening Standard</i> , 4 November 2016, https://bit.ly/2YgzcOD	36
"European Approaches to Homeland Security and Counterterrorism", שם.	37
שם.	38
ניב אופק ואסף בכר, "המתקפה על שגרירות איראן בלונדון", מט"ח, 2007.	39
Ministry of Defence Police, https://bit.ly/2YktDPi	40
"Defence Intelligence", GOV.UK, https://bit.ly/2Hb1Yum	41
"Joint Intelligence Organization", GOV.UK, https://bit.ly/2JebUoU	42
"The National Security Secretariat", GOV.UK, https://bit.ly/2Vdya3R	43
S. C. Gummer and Tim H. Stuchtey, "'Civil Security' and the Private Security Industry in Germany", Brandenburg Institute for Society and Security, August 2014, https://bit.ly/2WCjjBI	44
ראשי תיבות של military counterintelligence – המודיעין הצבאי הנגדי בגרמניה.	45
"European Approaches to Homeland Security and Counterterrorism", U.S Congress, July 24, 2006, שם.	46
שם.	47
"Trade Regulations", dejure.org, https://bit.ly/2E0Cq18	48

- 49 “Survey German private security industry regulation”, The United Nations Human Rights Office, <https://bit.ly/2Van0gk>
- 50 החלטת ממשלה 411, ממשלת ישראל, 26 בינואר 1975.
- 51 אפי מלצר וחיים בן עמי, “דייב בקרמן – הצלף מטקסס”, **מבט מל"מ**, גיליון 36, מרס 2004, עמוד 37.
- 52 אתר משטרת ישראל: <https://bit.ly/309Hr0C>
- 53 החלטת ממשלת ישראל מספר 4889.
- 54 חוק בתי המשפט (תיקון מס' 83) ס"ח 2554, כנסת ישראל, התשע"ו-2016.
- 55 חוק משכן הכנסת, רחבתו ומשמר הכנסת, כנסת ישראל, התשכ"ח-1968, <https://bit.ly/2E1leZ2>
- 56 את הנושא הזה ניתח לעומק עו"ד פרי נובוטני, חבר בצוות ההיגוי של מזכר זה. הניתוח המוגש כאן מבוסס על עבודתו: “האבטחה בראי המשפט בישראל”.
- 57 שירות הביטחון הכללי, משמר בתי המשפט, משמר הכנסת וגורמי אבטחה נוספים פועלים מכוח חוק ספציפי.
- 58 המונח “גוף מונחה” מתייחס לגוף המקבל הנחיות (במקרה זה בתחום האבטחה) מגורם המסדיר את המדיניות בתחום. בישראל קיימים כמה גורמים מנחים בתחום האבטחה, הפועלים מכוח חוקים אשר יפורטו להלן. כמה מגורמים אלה מנחים ישירות, ואחרים – בעקיפין.
- 59 הזכות להגנה עצמית, הזכות לעכב אדם אחר (אם המעוכב חשוד בביצוע עבירת אלימות או פשע), החובה לסייע לשוטרי מוצרע מעצר והסמכות להגן על רכוש.
- 60 היחידה לאבטחת אישים אחראית לאבטחתם של שבעת סמלי השלטון, לרבות מקרב הרשות המחוקקת והשופטת.
- 61 הסוכנות היהודית, רשות הטבע והגנים, רשות מקרקעי ישראל, רשות העתיקות, הקרן הקיימת לישראל.
- 62 חשמל, מים, גז, דואר, תקשורת, תחבורה וגופי תשתית אחרים.
- 63 מודגש כי מדובר באבטחה פיזית, להבדיל מתחומי אבטחה אחרים כגון אבטחת מידע ואבטחת סייבר.
- 64 החוק להסדרת הביטחון מאפשר לגוף מנחה להעביר את הנחיותיו באמצעות ממונה ביטחון של גוף ציבורי אחר.
- 65 “צו רישוי עסקים (עסקים טעוני רישוי), התשע"ג 2013”, **קובץ התקנות 7229**, 4 במרץ 2013.
- 66 עוד חשוב להדגיש כי במשך תקופה ממושכת, לרבות במועד כתיבת שורות אלו, כללה ההנחיה המשטרתית של גופים מונחי רישוי היבטים של בטיחות, אולם במסמך זה לא יידונו היבטים אלה.
- 67 המספר המדויק של הרשויות שבהן פועל הפרויקט משתנה לעיתים קרובות אולם בתוספת לחוק מופיעות נכון לכתובת שורות אלו יותר משבעים רשויות.
- 68 אף כי מדובר בפקחים, לעיתים פועלות יחידות האכיפה העירוניות מטעם אגף הפיקוח ולעיתים מטעם אגף הביטחון, ויש לכך השפעה על תפיסת תפקידן.
- 69 מדובר ביחידות המכונות לעיתים “סיירת ביטחון”, שפועלים בהן עובדי עירייה שהוסמכו להיות פקחים. בעיריית תל אביב למשל פועלות באגף סל"ע (סיירת לביטחון עירוני) יחידת אכיפה עירונית המכונה “מרחב שיטור” ויחידה המכונה “מרחב סיור”, אף היא בתחומי האבטחה, שפועלים בה מפקחים שלא הוסמכו להיות פקחים מסייעים. יחידות דומות פועלות בחיפה ובערים נוספות. בערים אחרות, ובהן חדרה למשל, פורקה “סיירת הביטחון העירונית” עם הקמת יחידת האכיפה העירונית.
- אין לבלבל יחידות אלו עם יחידות של עובדי חברות שמירה, שלעיתים קרובות מכונות אף הן “סיירות ביטחון” בשל היעדר התשתית החוקית.
- 70 בג"ץ 7186/06 יוליה מלינובסקי ואחרים נגד עיריית חולון ואחרים, <https://bit.ly/2VBm5uE>
- 71 נוסח הסעיף מתיר לעירייה להסדיר בחוקי עזר “עניינים של שמירה, אבטחה וסדר ציבורי”.

- 72 החלטות ממשלה מספר 4383, 4042, 3738, 4514, 5719 הנוגעות לאבטחת מוסדות חינוך.
- 73 הסמכה אשר פורסמה בילקוט הפרסומים 5544 מיום 25 ביוני 2006 וכללה הן מאבטחים הן קציני ביטחון של מוסדות חינוך המועסקים ברשויות המקומיות.
- 74 ככל הנראה החלטת ממשלה 2002 מיום 9 במאי 1997 אשר חלקה בוטל בהחלטת ממשלה 404 מיום 27 באוגוסט 2006. אבטחת התחבורה הציבורית החלה לפעול מחדש בעקבות גל הפיגועים שכונה "אינתיפאדת הסכינים", והיא ממשיכה לפעול, נכון לכתבת מזכר זה.
- 75 הסמכה מכוח חוק סמכויות לשם שמירה על ביטחון הציבור, אשר פורסמה בילקוט הפרסומים 5547 ב-2 ביולי 2006.
- 76 ילקוט הפרסומים 5870, **רשומות**, מיום 25 בנובמבר 2008.
- 77 חוק יישום הסכם הביניים בדבר הגדה המערבית ורצועת עזה (סמכויות שיפוט והוראות אחרות) (תיקוני חקיקה), תשנ"ו-1996.
- 78 סעיף 34 לחוק העונשין, התשל"ז-1977.
- 79 סעיף 75 לחוק סדר הדין הפלילי (סמכויות אכיפה – מעצרים), התשנ"ו-1996.
- 80 סעיף 18 לחוק המקרקעין, התשכ"ט-1969 וסעיף 8 לחוק המיטלטלין, התשל"א-1971.
- 81 צו שירותי שמירה (סוגי שמירה הטעונים רישיון), התשל"ב-1972 אשר עודכן לאחרונה בשנת 2018. בעדכון נוספו לרשימת האתרים שבהם נדרש רישיון שומר גם אתרי תשתית ובנייה ואתר איגום כלים.
- 82 בעבר (אין תאריך) פרסמה הוועדה לחוקרים פרטיים ושירותי שמירה כי מורשות לפעול בישראל כ-800 חברות שמירה, אולם נתון זה אינו מופיע עוד באתר משרד המשפטים.
- 83 חוק הגבלת שירותי שמירה בבתים משותפים, התשס"ט-2008, אשר נחקק כדי לתת מענה לתופעה של אבטחת גורמי פשיעה, מטיל הגבלות שונות על שמירה בבתים משותפים.
- 84 למעט אבטחתם של מוסדות חינוך, של אירועים המוניים, של יחידות האכיפה העירוניות ושל עובדים מאוימים לפי החוק להסדרת הביטחון – האבטחה במרבית מתקני הרשויות המקומיות אינה מונחית, ועוסקים בה עובדיהן של חברות שמירה לפי העקרונות המפורטים בפסקה זאת.
- 85 לאחר עקיפה של מגבלות בג"ץ בחקיקה, בחלק מהרשויות המקומיות פועלת "סיירת ביטחון" שאת אנשיה מעסיקה חברת שמירה. כך למשל, לפי אתר חברת השמירה "בן ביטחון", בכפר סבא פועלת "סיירת ביטחון" שעובדיה הם עובדי החברה.
- 86 סעיפים 2א. עד 3 לחוק השיפוט הצבאי, התשט"ו-1955.
- 87 סעיף 34 לחוק העונשין, התשל"ז-1977; סעיף 75 לחוק סדר הדין הפלילי (סמכויות אכיפה – מעצרים), התשנ"ו-1996; סעיף 18 לחוק המקרקעין, התשכ"ט-1969 וסעיף 8 לחוק המיטלטלין, התשל"א-1971.
- 88 צו 1665 בדבר הסדרת סמכויות בנקודות מעבר (הוראת שעה).
- 89 הוראות החוק לייעול האכיפה והפיקוח העירוניים ברשויות המקומיות (הוראת שעה), התשע"א-2011, אומצו בתקנון המועצות המקומיות (יהודה והשומרון), התשמ"א-1981 של מפקד האזור. מכוחו של חוק זה הוקמו יחידות האכיפה העירוניות בתוך הקו הירוק.
- 90 למשל מאתר המשרד לביטחון פנים: "בא לשכונה משמר חדש – 'משמר השכונה' במודיעין הוא פרויקט חדש של 'עיר ללא אלימות' שיסייע במניעת תופעות ונדלזים ופריצות". 19 בנובמבר 2019, <https://bit.ly/2WISjR5>
- 91 כתבה מיום 7 בפברואר 2018, באתר "נתניהנט": מיטל לשם, "לאור ההצלחה בקרית השרון, החליטו נציגי ועד רמת פולג עיר ימים בשיתוף מנהל אכיפה, על שיתוף פעולה למען שמירה על השכונה. מתנדבים מהשכונה יצאו לסירורים יחד עם פקח עירוני, במטרה להראות נוכחות וליצור הרתעה", <https://bit.ly/2Ywr24B>
- 92 אתר השומר החדש בדף "המשימה שלנו", <https://bit.ly/2HlgDTF>
- 93 אתר השומר החדש בדף "התנדבות בשמירה", <https://bit.ly/2QP0NqS>

- 94 גם השב"כ השתייך בראשית דרכו לצה"ל ועבר למשרד הביטחון רק בהמשך, כך לפי הנאמר באתר השב"כ. השב"כ נושא באחריות בלעדית לאבטחת אישים החל מ־1957. כאמור, בהמשך הועברה אבטחתם של חלק מהאישים למודל הנחיה המוזכר כאן.
- 95 כך למשל, בתקנות הטיס (שמירה על הסדר בשדות תעופה ובמנחתים), התשל"ג-1973 מוקנית סמכות המאפשרת זאת לראש מנהל התעופה האזרחית במשרד התחבורה. אפשר לראות הסדרים דומים גם בחוקים אחרים.
- 96 "מלחמת ששת הימים, סיכול טרור פלסטיני והנחיית תחום האבטחה", אתר השב"כ.
- 97 "השב"כ מנחה אבטחת הנציגויות בחו"ל", ו"השב"כ מקים יחידה להנחיית אבטחת נמלים ומעברים בישראל", אתר השב"כ.
- 98 "השב"כ מאבטח העולים באוסטריה", אתר השב"כ.
- 99 צה"ל מנחה בתחום האבטחה הימית, ב"בריכות נמלי הים" ואת אסדות הגז הטבעי, והוא גם ממונה על האבטחה באזורים שעליהם הוא אחראי. כך למשל, אבטחת טיולים ברמת הגולן נעשית לפי הוראות צה"ל.
- 100 משטרת ישראל מנחה למשל את אבטחת מוסדות החינוך בישראל, בהתאם לסעיף 4 להחלטת ממשלה 4514 (24 בפברואר 2011): "אבטחה אזרחית נקודתית של מוסדות חינוך כאמור בסעיף 3 לעיל תבצע בתיאום עם משרד החינוך, התרבות והספורט (להלן – משרד החינוך) באמצעות קציני ביטחון ובאמצעות הרשויות המקומיות – בהנחיית המשטרה".
- 101 בספר החוקים 666 משנת תשל"ב נקבע תיקון לחוק זה, שלפיו שר הפנים יהיה רשאי לקבוע בצווים באילו עסקים יש צורך לקבוע יעדים של מניעת סכנות לביטחון הציבור, אבטחה מפני שוד והתפרצות ועוד.
- 102 הצעת חוק כלי יריה, התשע"ח-2017 ביקשה להרחיב את מספר גופי הביטחון, אולם טרם הבשילה לחוק.
- 103 בשנת 2011 העבירה הממשלה את האחריות לנושא משר הפנים לשר לביטחון פנים.
- 104 הוראות הרשות המוסמכת לפי חוק כלי היריה, התש"ט-1949.
- 105 "תנאים לבעל רישיון מיוחד", **חוברת הדרכה לבעל רישיון מיוחד בחברת שמירה**, המשרד לביטחון פנים.
- 106 יוחאי עופר, "חיילים יצאו עם נשק: חבל שחיכו שמשוהו יקרה", nrg, 23 בפברואר 2016, <https://bit.ly/2HuaJi6>
- 107 טלי סטמבולצ'יק, "אל הכומתה, הדיסקית ותעודת החוגר, שבלעדיהן אף חייל לא יכול לצאת מהבית, מצטרף גם הגז המדמיע. נושאים נשק? לא תצטרכו לשאת תרסיס בנוסף", אתר במחנה, 3 ביולי 2017, <https://bit.ly/30n4Bke>
- 108 עדו בן פורת, "צה"ל יפסיק לחלק גז מדמיע לחיילים", ערוץ 7, 2 ביולי 2018, <https://bit.ly/2W7ain8>
- 109 המינויים פורסמו בילקוט הפרסומים 7858 מיום 26 ביוני 2018.
- 110 על פי 486/88 סמ"ר אנקונינה נ' התובע הצבאי הראשי, שבו קבע בית המשפט העליון תנאים לפתיחה באש לשם ביצוע מעצר.
- 111 סעיף 153 לחוק העונשין מתיר לקצין משטרה לירות באוויר לשם פיזור מתפרעים.
- 112 לרבות הגנה על הזולת, כפי שעולה מסעיף 34 לחוק העונשין.
- 113 את ההוראות הללו פרסם המשרד לביטחון פנים בחוברות הדרכה לבעלי רישיון מיוחד בגופים שונים ובחוברת הדרכה לאזרחים ממושם.
- 114 חוק כלי היריה, התש"ט-1949 מטיל הגבלות על סוגים מסוימים של תרסיסי פלפל וגז מדמיע, וחוק העונשין, התשל"ז-1977 אוסר על נשיאת סכין או אגרופן.
- 115 ראש הרשות משמש בתפקיד "רשם מאגרי המידע" בהתאם לפרק ב', סימן א' לחוק.
- 116 הנחיות העוסקות בשימוש ב"מצלמות מעקב" במרחב הציבורי ובמסגרת יחסי עבודה.
- 117 אריאלה שדמי, **ארץ מאובטחת – משטרה, שיטור והפוליטיקה של הביטחון האישי**, הוצאת הקיבוץ המאוחד, 2012.

- 118 למשל, התיקון לפקודת בתי הסוהר שאפשר להקים כלא פרטי – תיקון שאותו ביטל בג"ץ. בג"ץ קבע כי הדבר נוגד את ערכי מדינת ישראל כפי שבאו לידי ביטוי בחוק יסוד: כבוד האדם וחירותו.
- 119 **חוק וסדר בע"מ – ההפרטה של אכיפת החוק בישראל**, האגודה לזכויות האזרח בישראל, אוגוסט 2013, <https://bit.ly/2YrNfAP>
- 120 אביב לוי, "אלקטרה רוכשת את פעילות האבטחה של יחידת סיור הבנקים", **גלובס**, 10 באוגוסט 2010.
- 121 מאבטחים אלו קיבלו הוראות מפורשות ממנהליהם, על פי הוראת מנהלי הבנקים, שלא להתערב במעשי שוד.
- 122 יוסי אלי, "הנשק החדש של המשטרה נגד שודדי הבנקים: יחידת אופנוענים", וואלה, 10 באוגוסט 2015, <https://bit.ly/2JNhcax>
- 123 אלדה נתנאל, "יחידת מאבטחים על אופנועים תגן על צוותי מכבי שירותי בריאות באשדוד מאלימות", אתר אשדודנט, 13 בנובמבר 2017, <https://bit.ly/2JpbGLX>. יש לציין שמכבי אינה גוף מונחה.
- 124 מתוך שיחות עם מנהלי ביטחון.
- 125 למשל, שאלת סמכותם של מאבטחים להשתמש באזיקים במהלך עיכוב קיבלה מענה בלתי אחיד מהמשטרה, מהשב"כ וממשרד הביטחון: המשטרה גורסת כי הדבר אסור, השב"כ ומשרד הביטחון טוענים כי יש בסמכותם לעשות זאת. ואולם הנושא כלל לא נדון במסגרת סמכותם של הפקחים המסייעים, אף כי רבים מהם נושאים דרך קבע אזיקים שנופקו להם ביחידותיהם.
- 126 למשל, העסקת מאבטחים בתחום מוסדות החינוך ללא בדיקת היעדר עבירות מין. ראו: יואב זיתון, "פתח־תקווה: פדופיל הועסק כמאבטח בגן ילדים", **Ynet**, 12 באוקטובר 2010, <https://bit.ly/2Q9a9Kp>
- 127 נוהל "טיפול בתלונות נגד אנשי אבטחה בגופים ציבוריים", משטרת ישראל, 28 במרס 2007, <https://bit.ly/2Q8tQSN>
- 128 אריאלה שדמי, **שם**, עמודים 50-53.
- 129 **שם**, עמוד 53.
- 130 **שם**, עמוד 58.
- 131 אן סוצ'י, "חוק וסדר בע"מ, ההפרטה של אכיפת החוק בישראל", **ביטאון האגודה לזכויות האזרח**, אוגוסט 2013, עמודים 11-12, <https://bit.ly/2YrNfAP>
- 132 **שם**, עמוד 21.
- 133 בטקסט המצוטט הופיעו הערות שוליים אלה:
- * חוק לתיקון פקודת העיריות (הוראת שעה), התשע"א-א-2011. תוקף הוראת השעה עד ליום 31 בדצמבר 2013.
- ** תקנות העיריות (שמירה, אבטחה וסדר ציבורי ברשות מקומית), התשע"ב-ב-2011.
- *** התקנות קובעות כי רשויות מוסמכות להסדיר בתחומן "1) שמירה ואבטחה ניידת וניידת במרחב הציבורי ובמתקני הרשות המקומית לרבות לצורך מניעת פעילות חבלנית עוינת; 2) סיוע למשטרת ישראל בפעולותיה לשמירת שלום הציבור והסדר הציבורי, לרבות באבטחת אירועים המוניים".
- 134 'סיכול ניסיון פיגוע במטוס "אל על" בלונדון (1986)', אתר השב"כ, 6 בינואר 1986.
- 135 חיים ברוידא ונורית פלטר, "הקלות בחלוקת אקדחים לציבור", **Ynet**, 6 במרס 2002, <https://bit.ly/2VzgUpQ>
- 136 מבקר המדינה, רישוי כלי ירייה והפיקוח על החזקתם, דוח שנתי 64, התשע"ד-ד-2014, <https://bit.ly/2Ih0e26>
- 137 **שם**.
- 138 אייל מגן, "השר לביטחון פנים בדיון מיוחד של ועדת הפנים: בידי הציבור מעל 290 אלף כלי נשק", **רוטר**, 2 באפריל 2012, <https://bit.ly/2HsgWfD>

- 139 גילי כהן, "בעקבות ההסלמה: השר לביטחון פנים אישר הקלות נרחבות במתן רישיונות נשק",
הארץ, 20 בנובמבר 2014, <https://bit.ly/2HCnKGS>
- 140 סעיף 143 לחוק העונשין, <https://bit.ly/2WeNdim>
- 141 היא תנחה, בין היתר, את הנציגויות בחו"ל של גופים אלה: משרד הביטחון, הסוכנות, מוסדות ממשלה, קרן היסוד, קק"ל. בעיתות מלחמה תנחה הרשות את אבטחת מרכי הגיוס ברחבי העולם וכל פעילות אחרת שידרוש צה"ל.

INSS Memoranda, August 2018–Present

- No. 192, July 2019, Gabi Siboni, *Guidelines for a National Protection Strategy* [Hebrew].
- No. 191, May 2019, Yossi Kuperwasser and David Siman Tov, eds., *The Cognitive Campaign: Strategic and Intelligence Perspectives*.
- No. 190, April 2019, Gabi Siboni and Ido Sivan-Sevilla, *Regulation in Cyberspace*.
- No. 189, March 2019, Carmit Padan and Vera Michlin-Shapir, *National Security in a “Liquid” World* [Hebrew].
- No. 188, February 2019, Carmit Padan and Meir Elran, *The “Gaza Envelope” Communities: A Case Study of Societal Resilience in Israel (2006–2016)*.
- No. 187, February 2019, Dan Meridor and Ron Eldadi, *Israel’s National Security Doctrine: The Report of the Committee on the Formulation of the National Security Doctrine (Meridor Committee), Ten Years Later*.
- No. 186, December 2018, Udi Dekel and Kobi Michael, eds., *Scenarios in the Israeli-Palestinian Arena: Strategic Challenges and Possible Responses*.
- No. 185, December 2018, Assaf Orion and Galia Lavi, eds., *Israel-China Relations: Opportunities and Challenges* [Hebrew].
- No. 184, November 2018, Gabi Siboni, Kobi Michael, and Anat Kurz, eds., *Six Days, Fifty Years: The June 1967 War and Its Aftermath*.
- No. 183, October 2018, Meir Elran, Carmit Padan, Roni Tiargan-Orr, and Hoshea Friedman Ben Shalom, eds., *The Israeli Military Reserves: What Lies Ahead?* [Hebrew].
- No. 182, August 2018, Dan Meridor and Ron Eldadi, *Israel’s Security Concept, The Committee Report on Formulation of the Security Concept (Meridor Committee), Ten Years Later* [Hebrew].
- No. 181, August 2018, Avner Golov, *The Israeli Community in the United States: A Public-Diplomacy Asset for Israel*.
- No. 180, August 2018, Gabi Siboni and Ido Sivan Sevilla, *Cyber Regulation* [Hebrew].

מזכר זה טוען כי הגופים המופקדים על הנחיית האבטחה בישראל פועלים באופן חסר ובלתי מסונכרן. לנוכח המצב הזה, מוצג ומנומק במזכר הצורך להקים רשות ממלכתית לאבטחה, שתהיה מופקדת על הנחיית האבטחה בישראל ותשמש גורם בר סמכא לעניין זה. רשות זאת תרכז, תכוון ותנחה את פעילויות האבטחה הלאומיות, הממלכתיות והפרטיות בישראל. בתהליך המחקר נערכה סקירה של מצב הדברים בתחום האבטחה במדינות אחדות.

נמצא שבמדינות רבות התקיים תהליך אסדרה והגדרה של האבטחה מבחינת האחריות, התקינה והסמכויות. עוד נמצא כי כל המדינות שנבחנו סובלות מאותה לקונה של היעדר גוף ממשלתי המרכז תחתיו את כל נושא האבטחה. ככולן קיימים מרחבים של אי־בהירות בין הגופים השונים הנוגעים לתחומי האחריות ולסמכות, אך בעוד שכמה מן המדינות פועלות לתקן חלק מהליקויים באמצעות חקיקה ואסדרה, נותרה ישראל מאחור. בקשת האיומים על ישראל יש איומים רבים של גורמי טרור ופשיעה, ולכן נדרש לבחון מודלים עדכניים ולבחור חלופה ראויה להסדרתו של תחום האבטחה.

פרופ' גבי סיבוני הוא מנהל תכנית המחקר 'צבא ואסטרטגיה', מנהל תכנית המחקר 'ביטחון סייבר' ועורך כתב העת **סייבר, מודיעין וביטחון**, במכון למחקרי ביטחון לאומי. פרופ' סיבוני הצטרף לסגל החוקרים במהלך 2005. במהלך שירותו הצבאי שירת כלוחם וכמפקד בחטיבת גולני ושירת במגוון תפקידים במילואים. במסגרת עבודתו בצה"ל הוא המתודולוג הראשי של המרכז להכוונת בניין הכוח - המעבדה התפיסתית. סיבוני הינו בעל התארים M.Sc. ו B.Sc. בהנדסה מכנית מאוניברסיטת תל אביב ותואר דוקטור במערכות מידע גיאוגרפיות (GIS) מאוניברסיטת בן גוריון בנגב. פרופ' סיבוני משמש כיועץ במגוון תחומים, בהם: טכנולוגיה צבאית, הנדסת מים וסביבה, ניהול סיכונים סייבר ומערכות מחשוב.

חגי ברעם, עו"ד פרי נובוטני, יצחק יציקו שד"ר, חיים קניג, עודד רז, צביקה קנפר, שלמה הרנוי ומפכ"ל המשטרה בדימוס שלמה אהרונישקי הובילו את כתיבתו של מזכר זה, בהנחייתו של פרופ' גבי סיבוני, ביוזמתם הפרטית ומתוך הכרה בחשיבות הנושא. לכולם נסיון עשיר בתחומי העשייה האבטחתית בארגונים בהם שרתו ולהם אינטרס אחד משותף - ליעל ולקדם את רמת האבטחה במדינת ישראל.
