



תפיסת האבטחה משטרת ישראל





אגף מבצעים ושיטור
חטיבת אבטחה ורישוי
טלפון: 02-5659280/1
פקס: 02-5607956
ד' טבת תש"פ
01 ינואר 2020
סימוכין: 01072420

פתיחה

1. חטיבת אבטחה ורישוי (להלן: "החטיבה") מהווה סמכות מקצועית ומוקד ידע מוביל בתחומי אחריותה, מגדירה את המענה לאיומי הייחוס, מגבשת מדיניות אבטחה כוללת, מנחה מקצועית את הגופים המונחים, וכל זאת על-מנת להגן על חיי אדם ואינטרסים חיוניים של מדינת ישראל על-פי דין.
2. במסגרת מימוש סמכותה, אחראית החטיבה על הנחיית הגופים השונים, וזאת מכוח חוקים, תקנות, פקודות והחלטות ממשלה. כמו כן אחראית החטיבה על הנחיית מערך אבטחה ורישוי במשטרת ישראל.
3. מטרת מסמך זה הינה להגדיר את כיווני העשייה, תכליתם ואופן מימושם ולהסדיר את תפיסת האבטחה של החטיבה והעומד בראשה למימוש תפקידה, להתמודדות עם משימותיה, תחומי אחריותה והאתגרים הניצבים בפניה בהווה ובעתיד.
4. מסמך תפיסתי זה בא להשלים את "תורת ההפעלה לחטיבת אבטחה ורישוי". המסמך מרכז את ה"רעיון המסדר" העומד מאחורי התורה ודפוסי הפעולה הקיימים, את המענה והמגמות לעתיד.
5. המסמך הינו תאום ציפיות פנים וחוץ ארגוני בכל הקשור לממשקי העבודה, לשיח המשותף ולשפה אחידה נדרשת בין כלל הגורמים.
6. תפוצת המסמך רחבה ובכוונתי שכל העוסקים במלאכה יחשפו אליו, מתוך כוונה לקדם, לשפר ולהוביל את האבטחה במדינת ישראל.
7. ברצוני להודות לכלל הגורמים בארגון ומחוץ לו שתורמו וסייעו בהכנת והנגשת מסמך זה.
8. בברכה


תנ"צ מוריס חן, עו"ד
רח"ט אבטחה ורישוי



תוכן עניינים

מס"ד	הנושא	עמוד
1.	פתיחה	2
2.	מטרת המסמך	4
3.	כללי - יעוד ותפקידי חטיבת אבטחה ורישוי	4
4.	פירוט של תפיסת האבטחה משטרת ישראל:	5-28
	א. תובנות - על:	
	1) ה"אבטחה" כמרכיב בתפיסת הביטחון הלאומי	6-7
	2) החוקים והחלטות הממשלה כ"עמוד האש"	7
	ב. הנחת יסוד מספר 1 - חטיבת אבטחה ורישוי מחויבת לחזון הארגון ויעדי פעילותו	8-9
	ג. הנחת יסוד מספר 2 - איום הפח"ע והפרות הסדר הציבורי כ"איומי הייחוס" המרכזיים	10-11
	ד. הנחת יסוד מספר 3 - מערך האבטחה האזרחי מהווה גוף מרכזי בביצוע המשימה	12-13
	ה. הנחת יסוד מספר 4 - אבטחה במציאות משתנה	14-15
	ו. הנחת יסוד מספר 5 - "ניהול סיכונים" באבטחה הינו הכרחי	16-17
	ז. הנחת יסוד מספר 6 - תשתיות לאומיות קריטיות וגופים ציבוריים - יעדים מועדפים לאבטחה	18-19
	ח. הנחת יסוד מספר 7 - שיתוף פעולה בין ארגוני מהווה הכרח מבצעי ותפעולי.	20-21
	ט. הנחת יסוד מספר 8 - האזרח החמוש	22-23
	י. הנחת יסוד מספר 9 - תפיסת נושא האבטחה כ"מקצוע"	24-25
	יא. הנחת יסוד מספר 10 - כוח אדם מוכשר וטכנולוגיה "חכמה" כמרכיבי יסוד במענה	26-27
5.	משמעויות, אתגרים וכיווני מענה	29-30
6.	סיכום	31
7.	נספח א' - "מתפיסה לנוהל"	32
8.	נספח ב' - מילון מונחים	33



תפיסת האבטחה במשטרת ישראל כללי

מטרת המסמך

הגדרת מסגרת - העל והקווים המנחים לפעילות חטיבת אבטחה במשטרת ישראל במסגרת תחומי אחריותה, וזאת על מנת להסדיר את "מתודולוגיית הפעולה" והמדיניות המנחים אותה בבואה לממש אחריותה בנושא האבטחה.

ייעוד חטיבת אבטחה ורישוי

להוות סמכות מקצועית ומוקד ידע בתחום האבטחה והרישוי כגורם מנחה של מערך האבטחה האזרחי, המשפיע על יעדי משטרת ישראל וזאת על מנת להגן על חיי אדם רכוש ואינטרסים חיוניים של המדינה

תפקידי חטיבת אבטחה ורישוי

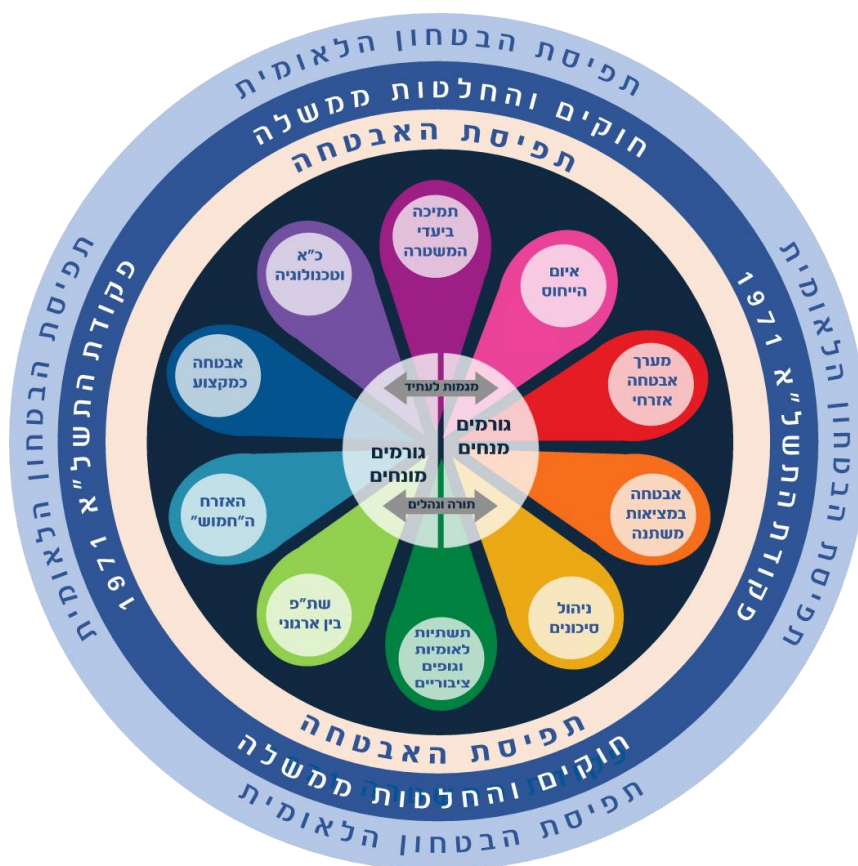
- א. תמיכה ביעדי הארגון!
- ב. קביעת מדיניות כוללת לאבטחה, על פי תחומי האחריות: רישוי, מעברים, תשתיות, רכבות, מניעת אירועי אלימות בספורט, קנביס רפואי, גופים ציבוריים, משרדי ממשלה, מוסדות חינוך, מתקני משטרה, בתי משפט ומאוימים.
- ג. גיבוש איומי ותרחישי הייחוס לכלל מערך האבטחה.
- ד. קביעת תפיסת המיגון, הטכנולוגיות ואמצעי האבטחה הנדרשים לגופים המונחים.
- ה. הכוונה מקצועית של הגופים המונחים והשותפים בתחום האבטחה.
- ו. יעוץ מקצועי לפיקוד מ"י - כלי בידי המפקד ללחימה בפשיעה.
- ז. הנחיה לאבטחה פיזית בגופים המונחים על פי חוק.
- ח. פעילות והנחיה מקצועית למניעת סכנות לשלום הציבור והבטחה מפני שוד והתפרצות.
- ט. פיתוח וכתובת תורה וגיבוש נהלים והנחיות.
- י. הכשרה, הסמכה והנחייה מקצועית פנים - ארגונית לקציני ולבקרי המערך.
- יא. קביעת תנאי הכשרה, שמירת הכשירות והסמכה של העוסקים באבטחה בגופים המונחים ובמקומות שהוענקו למאבטחיהם סמכויות מכוח סעיף 7 לחוק סמכויות לשם שמירה על ביטחון הציבור התשס"ה - 2005.
- יב. ניהול מערכת הנחייה סדורה מול הגופים המונחים - הנגשת ידע תרגילים ותהליכי פיקוח ובקרה.



פירוט של תפיסת האבטחה משטרת ישראל

1. תפיסת האבטחה במשטרת ישראל הינה הליך של הבנייה וארגון של תחומי סמכויותיה ואחריותה של חטיבת אבטחה ורישוי בהתבסס על מספר הנחות יסוד, וזאת על מנת להסביר ולהכווין את פעילותו של מערך האבטחה בהווה ומגמות התפתחותו בעתיד.
2. הנחות היסוד, כל אחת בפני עצמה עוסקת בעולם תוכן שונה וכולן יחד, יוצרות את התפיסה השלמה, הכוללת, הסינרגטית העומדת מאחורי פעילות החטיבה. זאת ועוד, את הנחות היסוד הללו "חובקות" שתי תובנות - על המהוות את המצפן האירגוני של חטיבת אבטחה ורישוי: "האבטחה כמרכיב בתפיסת הביטחון" ו"החוקים והחלטות הממשלה כ'עמוד האש'".

תפיסת "השלם האבטחתי" במשטרת ישראל





ה"אבטחה" כמרכיב בתפיסת הביטחון הלאומי

3. תפיסת הביטחון, תכליתה לשרת את היעדים הלאומיים של המדינה ולהוות נדבך מרכזי במימושם. עבור מדינת ישראל היעדים המרכזיים הינם: הבטחת קיומה של מדינת ישראל, וביטחון תושביה. מכאן, שנושא "האבטחה" בישראל אמור להשתלב בתפיסה זו.

4. במהלך שנות קיומה של מדינת ישראל חלו שנויים רבים במצבה הגיאוגרפי ופוליטי ו"בטבע האיומים", כגון: הסכמי אוסלו, חתימת הסכמי השלום עם מצרים וירדן; כניסת איום הטילים - טק"ק והפיכת העורף לחזית לחימה נוספת ועוד. כל הניסיונות לעדכן את תפיסת הביטחון הלאומי לכלל מסמך עדכני וקוהרנטי ע"י הגורמים המוסמכים לכך לא צלחו עד עתה.

5. על רקע חסר זה, פורסם מסמך "אסטרטגיית צה"ל"¹ המגדיר את היעדים הלאומיים של מדינת ישראל, כמו גם את עקרונות ורכיבי הביטחון הלאומי. שניים (מתוך ארבע) מיעדיה הלאומיים של המדינה המוזכרים במסמך זה עוסקים ב"הבטחת קיומה של מדינת ישראל, הגנת שלמותה הטריטוריאלית וביטחון אזרחיה ותושביה" וב"הבטחת חוסנה החברתי והכלכלי של מדינת ישראל". כך גם עקרונות / רכיבי הביטחון הלאומי העוסקים, בין השאר, ב"הישענות על אסטרטגיה הגנתית...."²; ³. יצוין, כי בשנים האחרונות נעשו מספר ניסיונות על ידי גורמים ממלכתיים ואחרים להגדיר עקרונות / מרכיבים נוספים לתפיסת הביטחון כגון: מניעה וסיכול; שת"פ אסטרטגי; חוסן לאומי; ביצור הסכמי השלום ועוד.⁴

7. משטרת ישראל אחראית לשמירה על הסדר הציבורי, מניעת עבירות וביטחון הנפש והרכוש וכן נושאת באחריות לביטחון הפנים במרבית שטח המדינה ושותפה מלאה בהשגת היעדים הלאומיים האמורים כמו גם במימוש רכיבי הביטחון העוסקים בהגנה, מניעה והרתעה וזאת, בראש ובראשונה, מתוקף פקודת המשטרה (נוסח חדש) תשל"א- 1971. על פי הפקודה "משטרת ישראל תעסוק במניעת עבירות ובגילויין, בתפיסת עבריינים ובתביעתם לדין, בשמירתם הבטוחה של אסירים ובקיום הסדר הציבורי וביטחון הנפש והרכוש". יצוין, כי בנוסף על פקודת המשטרה קיימים חוקים והחלטות ממשלה העוסקים בנושא ונותנים תוקף נוסף ורחב לפעילות המשטרה (ראה פירוט בהמשך).

¹ מתוך מסמך "אסטרטגיית צה"ל"; אפריל '18

² כנ"ל

³ הרגל הרביעית, ההגנה, הייתה קיימת תמיד, אך הוגדרה באופן מעשי ב־20 השנים האחרונות ובמפורש בוועדת מרידור 2006 — בעיקר בעקבות הפגיעות בעורף באמצעות נשק תלול מסלול וטרור מתאבדים

⁴ מתוך מסמך "תפיסת ביטחון לאומי מעודכנת לישראל; INSS; אודי דקל ועומר עינב; 2017



8. הטרור בישראל, כמו גם בעולם הרחב, הינו גורם טקטי ביסודו שהפך ברבות השנים לגורם אסטרטגי המשפיע על הביטחון הלאומי של מדינות, כולל של ישראל⁵. מתוך קשת האיומים הקיימים אל מול משטרת ישראל, איום הטרור והפח"ע לסוגיו הם בבחינת "איום הייחוס" המרכזי של החטיבה (ראה פירוט בהמשך).

9. **תובנת על ראשונה: "אבטחה" = הגנה והקניית ביטחון לתושבי מדינת ישראל ! משמע - האבטחה הינה מרכיב בתפיסת הביטחון הלאומי ! המדובר בתובנת - על ראשונה ה"עוטפת", כאמור, את הנחות היסוד שיפורטו בהמשך.**

החוקים והחלטות הממשלה כ"עמוד האש"

10. מקור הסמכות של גופי האבטחה במדינת ישראל מבוסס על חוקים והחלטות ממשלה. אירועי הטרור שפקדו את מדינת ישראל לאורך שנות קיומה העלו את סוגיית האחריות על הנחיית האבטחה בישראל לסדר היום והביאו לשורה של חוקים והחלטות ממשלה.

11. **החקיקה הראשית**⁶ קובעת את הגופים המנחים והמונחים בישראל, תחומי אחריותם וכן הוראות הרלוונטיות בתחום האבטחה, לדוגמה - החוק להסדרת הביטחון בגופים ציבוריים, התשנ"ח - 1998; חוק סמכויות לשם שמירה על ביטחון הציבור, תשס"ה - 2005; חוק רישוי עסקים, תשכ"ח - 1968 יחד עם צו רישוי עסקים (עסקים טעוני רישוי), תשע"ג-2013, פקודת הסמים המסוכנים [נוסח חדש], תשל"ג - 1973 ועוד. לצידה ניתן לראות ערב רב של החלטות ממשלה וועדות שרים המשלימות את החקיקה הראשית ועוסקות בנושאים כגון: החלטת ממשלה מס. 411 (מיום 26.01.1975) - הקובעת גבולות אחריות לאבטחה בין שלושת הגופים הגדולים במדינה; החלטה מס. 3738 של הממשלה מיום 03.10.2011⁷ - העוסקת בהרחבת יעדי אבטחת מוסדות חינוך ואחריות משטרת ישראל להתמודדות למול איומים אזרחיים ושמירה על הסדר הציבורי - החלטת ממשלה ב/43 ועוד.

12. **תובנת על שניה: התשתית הנורמטיבית לפעילות החטיבה רחבה ומקיפה. תשתית זו היא ה"אורים ותומים", כמו גם "ראשית הצירים" לפעילותה. יחד עם זאת, כאמור, רחוקה היא מלהיות מושלמת ולתת מענה לכלל אתגרי החטיבה. מציאות זו מחייבת את כלל העוסקים במלאכה - הכרת המציאות ומודעות למשמעויות הנובעות ממנה, לצד פעילות לעדכון / שינוי / חידוש התשתית שתתאים ותענה למציאות המשתנה ואתגריה המורכבים.**

⁵ ראה מסמך "קווים מנחים לאסטרטגיית אבטחה לאומית", עמ' 14; INSS; מזכר 192; יולי 19.
⁶ החקיקה הראשית מורכבת ברובה מחוקי הכנסת, אשר הליך קבלתם ארוך ומעורבים בו גופים שונים שייחודם בכך שהם מתוקנים בחוק של הכנסת. החקיקה הראשית של הכנסת מסמיכה את השרים הממונים על ביצוע החקיקה להתקין צווים ותקנות לצורך השלמת החוקים, המהווים את חקיקת המשנה - מתוך: כרך א > השלטון המקומי - בין המדינה, הקהילה וכלכלת השוק.

⁷ בהמשך להחלטות הממשלה מס' 5719 מיום 25.6.1995, מס' 4514 מיום 4.12.2005 ומס' 404 מיום 27.8.2006



חטיבת אבטחה ורישוי מחויבת לחזון הארגון ויעדי פעילותו - הנחת יסוד מספר 1

13. חזון משטרת ישראל⁸; ⁹:

- א. נפעל מתוך שליחות, רלוונטיות ומתוך מחויבות כדי להקנות ביטחון אישי וביטחון חברתי לאזרחי המדינה, לתושביה ולאזרחיה, כדי להעניק להם שירות איכותי ושוויוני וכדי לשפר את איכות חייהם, בד בבד עם פעילותנו הנחושה לאכיפת החוק.
- ב. נעשה לחיזוק אמון הציבור במשטרה, תוך שמירה על זכויות הפרט, על כבודו ועל חירותו, ונראה בקהילה ובמנהיגיה שותפים בדרכנו לחיזוק חוסנה של החברה בישראל.
- ג. נחתור יחדיו לטיפול העוצמות האנושיות הטמונות בשוטרינו ומפקדינו אשר מהווים את מקור כוחנו המוסרי.

14. **ייעוד משטרת ישראל ותפקידיה העיקריים** כזרוע אוכפת חוק קבועים **בסעיף 3 לפקודת המשטרה** [נוסח חדש], התשל"א - 1971. הסעיף קובע: "משטרת ישראל תעסוק במניעת עבירות ובגילוי, בתפיסת עבריינים ובתביעתם לדין, בשמירתם הבטוחה של אסירים, ובקיום הסדר הציבורי וביטחון הנפש והרכוש".

15. מכאן שהמשטרה מופקדת על ביצוע התפקידים והמשימות בתחומים הבאים¹⁰:

- א. **לחימה בפשיעה**: חקירת עבירות, גילוי עבריינים והבאתם לדין, חשיפה של עבירות בלתי מדווחות ומניעת עבירות.
- ב. **שמירה על הסדר הציבורי**: טיפול בפניות אזרחים בנושאים של הפרות חוק וסדר, טיפול בהפגנות ובהתקהלויות בלתי חוקיות, טיפול בנושא של רישוי עסקים, אחריות לאבטחת הציבור.
- ג. **פיקוח והסדרת התנועה בדרכים**: הזרמת התנועה והכוונתה, אכיפה של דיני התעבורה, חקירת תאונות דרכים והבאתם של עברייני תנועה לדין.
- ד. **ביטחון הפנים**: מתן שירות לאזרח תוך הגברת תחושת הביטחון האישי, שמירה על שלום הציבור ולחימה בפעילות חבלנית עוינת - טיפול בפיגועים חבלניים ומניעה של פיגועים חבלניים.

⁸ מתוך אתר משטרת ישראל באינטרנט - https://www.gov.il/he/Departments/israel_police

⁹ "המשרד לביטחון הפנים יקדם בשנים הקרובות שורת תחומים, אשר תכליתם הגברת הביטחון האישי ותחושת הביטחון האישי בחברה הישראלית, במטרה לחזק את אכיפת החוק, הסדר הציבורי והריבונות במדינת ישראל ובכך לשפר את איכות חיי התושבים" - מתוך מסמך מדיניות השר לביטחון פנים לשנת 2019

¹⁰ מתוך אתר משטרת ישראל באינטרנט - https://www.gov.il/he/Departments/israel_police



16. החטיבה הינה חלק מאגף מבצעים ושיטור (אג"מ) במשטרת ישראל. החטיבה הוקמה על רקע הוראות החוק להסדרת הביטחון בגופים ציבוריים, התשנ"ח - 1998, כאשר ייעודה - להוות סמכות מקצועית ומוקד ידע בתחום האבטחה והרישוי כגורם מנחה של מערך האבטחה האזרחי, המשפיע על יעדי משטרת ישראל וזאת על מנת להגן על חיי אדם רכוש ואינטרסים חיוניים של המדינה.¹¹

17. כפועל יוצא מייעוד החטיבה הוגדרו לה תפקידים הכוללים, בן השאר, הגדרת איום הייחוס, פיתוח וכתובת תורה, גיבוש נהלים והנחיות, הנחיה והכוונה מקצועית של הגופים המונחים והשותפים בתחום האבטחה, קביעת תפיסת המיגון, הטכנולוגיות ואמצעי אבטחה הנדרשים לגופים המונחים, הכשרה והסמכה של העוסקים באבטחה בגופים המונחים, יעוץ מקצועי לפיקוד מ"י וניהול מערכת הנחייה סדורה מול הגופים המונחים - הזרמת מידע מודיעיני, תרגילים, תהליכי פיקוח ובקרה.¹²

18. חטיבת אבטחה ורישוי הינה חלק מובנה במשטרת ישראל. בייעודה של החטיבה ובתחומי עיסוקה קיימות זיקות והלימות מקצועיות לתחומי פעילות המשטרה בשני תחומים מרכזיים: שמירה על הסדר הציבורי וביטחון הפנים. פעילות החטיבה משפיעה ותורמת להשגת יעדי הארגון וקידום ומהווה חלק בלתי נפרד מהלחימה בפשיעה (לדוגמה - רישוי עסקים ולו מערך תביעה, רישוי נשק ואבטחת הציבור¹³) ועל ידי כך מסייעת היא לשיפור הביטחון האישי והחברתי של אזרחי המדינה.¹⁴

¹¹ מתוך תורת ההפעלה לחטיבת האבטחה והרישוי - ינואר 20

¹² כ"ל

¹³ בתחום הרחבת סמכויות מאבטחים ראה חוק סמכויות לשם שמירה על ביטחון הציבור, התשס"ה - 2005 ותיקונים לחוק משנת 2012 (הרחבת סמכויות מאבטחים במחלקות לשירותים חברתיים) ומשנת 2014 - תיקון מס' 4.

¹⁴ "ערכי הייעוד, הגישה והביצוע של משטרת ישראל", אתר האינטרנט של המשטרה



איום הפח"ע והפרות הסדר הציבורי כ"איומי הייחוס" המרכזיים - הנחת יסוד מספר 2

19. מדינת ישראל, בכלל, והמרחב האזרחי, בפרט, נתונים לאורך השנים תחת מגוון רחב של **איומים** ממלחמה כוללת ועד טרור לסוגיו. איומים אלה "**לובשים ופושטים צורה**" כל העת בהתאם לנחישות ורצון אויבנו למצוא דרכים להפגיענו ולמוצאנו לא ערוכים ולא מוכנים. חטיבת האבטחה והרישוי, מחד גיסא, והגופים המונחים על ידה, מאידך גיסא, נדרשים להיערך אל מול האיומים מבעוד מועד, כאשר **המרכיב הראשוני / הבסיסי לצורך כך הוא גיבוש "איום הייחוס" ותרחישי מימוש**. אלה משמשים, בראש ובראשונה, **כבסיס ל"בניין הכוח" של החטיבה ושל מערכי האבטחה המונחים על ידה**.

20. ההגדרה של איומי הייחוס הינה **אבן יסוד בתהליך ההיערכות של מערכי האבטחה**, המשפיעה על תפיסת האבטחה, תורת ההפעלה, פרופיל המאבטח ואפיון הכשרות הנותנות מענה לאיומים אלה. "איומי הייחוס" **מעודכנים מידי שנתיים**¹⁵ ומושפעים מהמציאות הדינאמית והמשתנה בשטח, המחייבת גמישות והתאמת הצרכים המשתנים לאיומים.

21. מתוך "קשת האיומים" הקיימת אל מול משטרת ישראל, **איום הטרור והפח"ע לסוגיו הם בבחינת "איום הייחוס" המרכזי של החטיבה**. הסיבות המרכזיות להגדרה זו מקורן:

- א. **ביעוד המשטרה והחטיבה**, המדגיש את נושא "קיום הסדר הציבורי וביטחון הנפש והרכוש".
- ב. **בחוקי מדינת ישראל והחלטות ממשלה / קבינט** - לדוגמה החוק להסדרת הביטחון בגופים ציבוריים, התשנ"ח - 1998 - החוק מפרט את הגופים המנחים והמונחים ותחומי אחריותם. מכוח החוק, משטרת ישראל אחראית על "האבטחה הפיזית"¹⁶.
- ג. **בסבירות התממשות האיום** - איום הפח"ע הינו השכיח ביותר במדינת ישראל מאז קום המדינה.
- ד. **בחומרה / בפוטנציאל הנזק האפשרי** - במדינת ישראל פיגוע טקטי יכול על נקלה להפוך לפיגוע אסטרטגי.
- ה. **בהתכנות המבצעית לממש האיום** - ריבוי "זירות החיכוך" (פנים המדינה; מעברי פנים; גבולות; בינלאומי), ביבשה (כולל התווך התת-קרקעי), באוויר ומהים מאפשר אין ספור אפשרויות מבצעיות לממש האיום.

¹⁵ ראה "איומי ותרחישי הייחוס" לשנים 2019-2020; אפר' 19

¹⁶ "פעולות אבטחה פיזית" - פעולות הדרושות לשם שמירה על ביטחונו של אדם או שמירה על רכוש, במבנה או במקום של גוף ציבורי שאינו

נמצא באזור הימי, וכן פעולות למניעת פגיעה בכל אחד מאלה".



22. לצד איום הטרור והפח"ע מנחה החטיבה גם בנושא של מניעת אירועי אלימות בגופים המונחים ולצורך כך הוקנו למאבטחים בגופים מסוימים שקבע השר לביטחון הפנים סמכויות למניעת אלימות. פריסתו הגדולה של מערך האבטחה ונוכחותו הפיזית במרחב הציבורי מהווים מכפיל כוח ומאפשרים "ניצולו" מעבר למניעת פיגועי פח"ע, גם למניעת אלימות (מגרשי ספורט; מוסדות רווחה ואחרים), וזאת, בכפוף לחוק סמכויות לשם שמירה על בטחון הציבור, התשס"ה - 2005 וחוק איסור אלימות בספורט התשס"ח - 2008.

23. לסכום הנחת יסוד מספר 2 - מיקוד והגדרות ברורות באשר ל"איומי הייחוס" המרכזיים והמובילים של מערך האבטחה מאפשרים:

- | |
|---|
| א. תאום ציפיות בין כלל ה"עוסקים במלאכה" (חטיבה; גופים מונחים ואחרים). |
| ב. "בניין כוח" כמענה לאיום ולצרכים. |
| ג. פעולה יעילה ואפקטיבית שתביא למימוש ייעוד הארגון ובעיקר להצלת חיים. |



מערך האבטחה האזרחי מהווה גוף מרכזי בביצוע המשימה - הנחת יסוד מספר 3

24. **ייעוד מערך האבטחה האזרחי¹⁷ הינו** - להקנות הגנה ותחושת ביטחון כוללת לכלל הגופים, התאגידים ומוסדות השלטון המצויים בתחום אחריותו, מפני האיומים המתקיימים בו וזאת על מנת ליצור תחושת בטחון ולהבטיח את יכולתה של מדינת ישראל לקיים חוסן כלכלי-חברתי כמדינה.

25. **הגופים המונחים על ידי חטיבת האבטחה עושים זאת מתוקף חוק והחלטות ממשלה כאשר:**

א. **מתוקף ה"חוק להסדרת הביטחון"** מונחים מוסדות וגופים ציבוריים / משרדי ממשלה / שמורות טבע, יערות וגנים לאומיים / תחבורה ציבורית/ רכבת ישראל / מוסדות השכלה גבוהה / מתקני תשתית לאומית - חברת חשמל (חח"י), תשתיות נפט (תש"ן), נתיבי גז טבעי לישראל (נתג"ז), בתי הזיקוק, פי גלילות (פי"ג), מקורות, קצא"א / מתקני תקשורת- בזק, חברות הסלולר / רשויות מקומיות לעניין ראשי רשויות לעניין אישים מאוימים.

ב. **מתוקף "חוק רישוי עסקים"** - עסקים המפורטים בצו רישוי עסקים (עסקים טעוני רישוי), תשע"ג - 2013.

ג. **מתוקף החלטות ממשלה מונחים** מוסדות חינוך, כולל טיולים המוכרים ע"י משרד החינוך; מעברי גבול יבשתיים / אוויריים, מעברים ימיים / מעגנות, מעברי קו תפר ועוטף י-ם.

26. **המשמעויות המרכזיות העולות מ"רשימת" הגופים המונחים הן:**

- א. מדובר **באתגר לאומי** - מורכב ורגיש!
- ב. החוק להסדרת הביטחון בגופים ציבוריים וחוק רישוי עסקים, מצריכים כל אחד מהם **התאמת "חליפת האבטחה"** לכל גוף.
- ג. כוח אדם רב (כאמור, בעלי כשירויות שונות) **ובפריסה ארצית**.
- ד. התאמת תפיסת אבטחה **גמישה מותאמת לאיומי צו השעה**.

27. **האתגר הלאומי, המחייב שת"פ רציף, חונה, בעיקרו, בחצרה של משטרת ישראל / חטיבת אבטחה ורישוי, אך זו לבדה אינה יכולה להתמודד עמו!**

¹⁷ מתוך מסמך "תורת ההפעלה לחטיבת האבטחה והרישוי; ינואר 2020



28. **חטיבת אבטחה ורישוי** מהרמה הארצית וכלה ברמת התחנה, מהווה **גוף מטה** (קציני אבטחה; בקרי רישוי; קציני מאוימים; תובעי רישוי; ק' מערך מניעת אלימות בספורט; ק' מערך הקנבס ועוד) שתפקידו להנחות, להקנות "כלים" (תפיסות הפעלה; תורות; הכשרה; טכנולוגיה וכד'), **לפקח ולבקר** אחר ביצועם.

29. **מערך האבטחה האזרחי מהווה את הגורם המשלים ב"בניין הכוח האבטחתי" - גוף הביצוע המרכזי של חטיבת אבטחה ורישוי של משטרת ישראל.** מערך זה כולל מנב"טים ארציים / מקומיים, מאבטחים, בודקים בטחונים, "צופים סורקים", מכללות ובתי ספר להכשרת מאבטחים וכל עובד אשר בשגרת חיי המושא המאובטח משתייך למערך האבטחה, אשר הוכשר לביצוע פעולות אבטחה למניעה וסיכול פגיעה בו, ע"פ החוק, הנהלים, ההנחיות והפקודות, בהתאמה לאופי האיום.

30. **מכאן, שמערך האבטחה האזרחי הינו תנאי הכרחי למימוש יעדי המערך עצמו ויעדי חטיבת אבטחה ורישוי. מדובר במכפיל כוח לפעילות החטיבה להנחלה וליישום מדיניותה.**



אבטחה במציאות משתנה - הנחת יסוד מספר 4

31. **סביבת הפעולה של החטיבה מורכבת שכן היא כוללת מספר מעגלי פעילות והשפעה** - מעגל פנימי (בתוך משטרת ישראל); מעגל בין - אירגוני העוסק בתווך האבטחתי (שרות ביטחון כללי; משהב"ט - מלמ"ב; צה"ל; משרד הבטי"פ); מעגל חיצוני (ממשקי החטיבה עם חברות האבטחה לסוגיהן); מעגל האיומים על מדינת ישראל וחוסנה הלאומי; המעגל המשקי / כלכלי ועוד. במסגרת זו נדרשת החטיבה להנחות מקצועית רשימה מגוונת של בעלי עסקים טעוני רישוי, מוסדות ממשלתיים, מוסדות ציבוריים ועוד.

32. **סביבת פעולה זו נתונה כל העת לשינויים ותמורות** - חוקתיים / משפטיים; היקף האיומים וסוגם; מצב היסוד של מדינת ישראל (שגרה / אירוע חירום אזורי¹⁸ / חירום¹⁹); מצב המשק והכלכלה; צרכים משתנים ומתעדכנים של הגופים והעסקים המונחים; מגמות מתפתחות בתחומי הטכנולוגיה; מאפייני הטרור מצד היריב, האמצעים העומדים לרשותו ועוד. **כל אלה מחייבים את החטיבה להתאים עצמה בזמן לשינויים ולהתפתחויות במרחב פעולתה.**

33. **גמישות (flexibility)** הוא מושג דומה למושג **הסתגלות (Adaptability)** - מידת היכולת של **מערכת מורכבת** להתאים את עצמה לנסיבות משתנות (ללמוד ולהגיב לשינויים **בסביבתן המשימתית**, בקצב ההולם את קצב השינויים); לשנות גישות והיבטים בהתאם לאילוצים, פנימיים וחיצוניים ולא להיצמד לגישה אחת בלבד. מושגים אלה דומים, במידה רבה, למושג ה-Agility **הזמינות** (הכלאה של זריזות וגמישות) הרווח בעולם ההייטק והתעשייה שמהותו היא - "יכולתה של מערכת לנצל באופן מתמשך את ההזדמנויות הנוצרות עקב השינויים והשיבושים בסביבתה המשימתית, על ידי קיום היכולת הפנימית לצפות ולהגיב במהירות למתרחש באותה סביבה, על מנת להשיג יתרון על יריביה. במלים אחרות, זוהי מידת היכולת להתמודד עם נסיבות משתנות, קרי, עם שינויים דינמיים ומהירים, ולהסתגל אליהם".

34. **יכולתם של החטיבה ומערך האבטחה האזורי להתאים עצמם, כאמור, דורשת גמישות, זריזות והסתגלות, שכן בהעדרם יהפכו ללא רלוונטיים וחסרי יכולת השפעה!**

¹⁸ החוק לתיקון פקודת המשטרה (מספר 34), 12.03.18.

¹⁹ מצב חירום הוחל בישראל סמוך להקמתה כחלק מאישור פקודת סדרי השלטון והמשפט, שבעיקרה הותירה בתוקף את החוקים שהיו תקפים תחת שלטון המנדט הבריטי. מצב החירום בישראל בתוקף מיום הכרזתו ומעולם לא הופסק.



35. על מנת שהחטיבה תתאים עצמה למציאות המשתנה ותהיה גמישה, זריזה ומסתגלת היא נדרשת:

- א. לאמץ "תרבות אירגונית", מבנה ארגוני, סגנון ניהולי ומערכות מידע ממוחשבות, שכן ה-Agility היא תוצאה של רמת ה"אינטליגנציה הארגונית", הנמדדת על פי משתנים הקשורים למבנה הרשתי של הארגון: מהירות זרימת המידע, מידת התלות של הארגון בגורמים שונים בתוך המערכת, מידת ההלימה שיש בין המבנה ההיררכי של הארגון לבין מרכזיות האנשים החברים בו וחשיבותם בעיני אלו הנמצאים איתם באינטראקציה, ועוד.
- ב. לקיים תהליכי חשיבה ודיון תוך בחינה פתוחה ויצירתית של המציאות והאתגרים העתידיים, תוך נכונות לשבור פרדיגמות קיימות בחטיבה בארגון ובמערך כולו, כגון - שינויי שיטת אבטחה; מיקום מאבטחים לא חמושים על פני מאבטחים חמושים; הרחבת השימוש באבטחה ניידת; מאבטחים במתקני משטרה, שימוש בסימנים מחשידים (סמ"חים); שילוב טכנולוגיה "חכמה" באבטחה, כגון טכנולוגית האנליטיקה במצלמות ועוד.



"ניהול סיכונים" באבטחה הינו הכרחי - הנחת יסוד מספר 5

36. במציאות "מושלמת" (אוטופית) שאיפתנו הייתה לספק לאזרחי מדינת ישראל ביטחון מלא, שיאפשר לפרט ניהול שגרת חיים שקטה ונורמלית ולמדינה עיסוק בתחומי חינוך, בריאות וכד' כיאה למדינה בטוחה ואיתנה.

37. המציאות האסטרטגית שבה מצויה מדינת ישראל מיום היווסדה אינה מאפשרת מתן ביטחון מלא לאזרחיה, וזאת משלושה טעמים מרכזיים:

- היקף וסוגי הסכנות והאיומים הקיימים (שלוששים ופושטים צורה לאורך השנים) וסבירות מימושם.
- משאביה החסרים של המדינה.
- רמת ביטחון כזו הייתה בהכרח פוגעת בתפקוד היום יומי של אזרחים וארגונים.

38. מציאות זו נכונה ברמה הלאומית וכך גם ברמות שמתחתיה. משמע, האבטחה מבוצעת במסגרת מערכת האילוצים הקיימת בגופים (כלכליים, אירגוניים, משפטיים וכד') והיא מאזנת בין הצורך לספק מענה אבטחתי אופטימלי לבין הצורך לאפשר שגרת חיים ועסקים תקינה.

39. מכאן, שאחת מהנחות היסוד המרכזיות של תפיסת האבטחה עוסקת בצורך לקיים כל העת תהליכי בחינה קבועים של ארבעה משתנים מרכזיים ויצירת "איזון" ביניהם, על מנת להגדיר, בסופו של התהליך, את רמת המענה האבטחתי האפשרי. ארבעת המשתנים האמורים הם:

- "איום הייחוס".
- יכולות קיימות (תקציב; פוטנציאל כוח אדם; טכנולוגיה; שיטות פעולה).
- אילוצים קיימים (חוקתיים / משפטיים; כלכליים; אירגוניים ואחרים).
- התחשבות באופיו ויעדיו של הגוף המאובטח והצורך לאפשר שגרת חיים תקינה.

40. זהו תהליך של "ניהול סיכונים"²⁰ שמביא לידי ביטוי בצורה מוחשית את המתח שבין ה"רצוי" (100% אבטחה) למצוי (היכולת הקיימת בפועל). תהליך זה יתקיים החל מהרמה הארצית וכלה ברמה המקומית.

²⁰ "ניהול סיכונים בגולציה ובמדיניות ציבורית", משרד ראש הממשלה האגף לממשל וחברה



41. ניהול סיכונים מהווה תהליך חשיבתי ראשון במעלה בתחום האבטחה ולמעשה מציין "אבן דרך" בסיסית ב"בניין הכוח" האבטחתי. תוצריו המרכזיים של התהליך יהיו הגדרת רמת "סיווג" לארגון / למתקן המונחה; הגדרת מאפייני כוח האדם ורמת הכשרתו הנדרשת; הגדרת עקרונות המענה האבטחתי ועוד.

מכאן, שכלל גופי האבטחה מרמת חטיבת האבטחה והרישוי ועד אחרון הגופים המונחים, נושאים באחריות גדולה להגדרה ומתן המענה האבטחתי האופטימלי / המאוזן, שיאפשרו הקניית תחושת ביטחון לציבור הרחב וחיצוק החוסן הלאומי של תושבי מדינת ישראל.



תשתיות לאומיות קריטיות וגופים ציבוריים - יעדים מועדפים לאבטחה - הנחת יסוד מספר 6

42. "תשתית קריטית" היא מערכת המשלבת סוגים שונים מתקנים שונים המאפשרת לבצע פעולות שונות. תשתית החשמל, לדוגמה, כוללת מתקני ייצור, הולכה, חלוקה וניהול המערכת. בדומה ל"תשתית" החשמל ניתן לראות סוגי תשתיות נוספים, כגון: גז טבעי; מים; תקשורת; כבישים; תעופה; בריאות ועוד. לצורך קיומה התקין של החברה מחזיקה המדינה ב"תשתיות", המקיימות ביניהן, על פי רוב, קשרי גומלין ותלות הדדית.

43. חלקן של ה"תשתיות" מוגדרות כ"חיוניות" / "קריטיות" על ידי המדינה. הגדרת תשתיות חיוניות / קריטיות - "תשתיות קריטיות הן כל מה שמאפשר את קיומה של המדינה"²¹, או מפעלים חיוניים בעלי השלכה "קיומית" על המדינה ואזרחיה. מפעלים אלו מייצרים מוצר או שירות²² שחסרונם, ולו לפרק זמן קצר, עשוי במקרים רבים להסב נזק מוחשי ובלתי הפיך לבריאות האדם לגופו או לנפשו.

44. משרדי ממשלה וגופים ציבוריים מהווים סמל שלטוני. חלקם מהווים תשתית קריטית כגון: משרד האוצר, בנק ישראל, רכבת ישראל, בתי חולים ועוד. פגיעה בהם תפגע במורל ובחוסן הלאומי של הציבור והמדינה וכן פגיעה בקיומה התקין של המדינה והחברה בעתות שגרה וחירום.

45. המניעים המרכזיים להגדרת תשתית כקריטית:

א. התלות המידית בתשתית, כגון רשת החשמל או רשת המחשבים, בהן תלויים רוב התהליכים בחברה. חדירת המחשוב וקישורו ברשתות ממוחשבות יצרו מצב שבו המערכות הממוחשבות מהוות תשתית בפני עצמה. ה"מרחב הקיברנטי" עצמו הוא דוגמה מייצגת לתשתית שהפכה לקריטית בגלל הממשק של רוב הפעילות בחברה עם רשתות התקשורת הממוחשבות²³. משק זה ללא אפשרות גיבוי ממדינות שכנות.

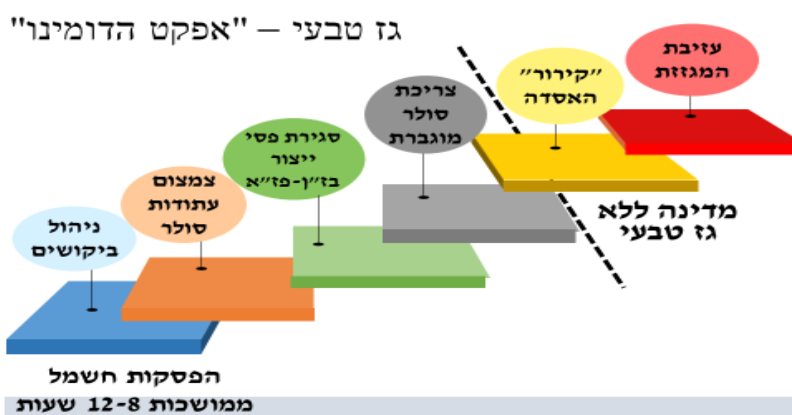
ב. קיום תלות הדדית בין התשתיות בתוך המדינה עצמה. פגיעה באחת מהן עלולה לגרום תגובת שרשרת ו"אפקט דומינו" שבהם ייפגעו התשתיות האחרות בזו אחר זו - להלן רציפות תפקודית²⁴.

²¹ ד"ר שרון נכטיגל, מרצה במחלקה להנדסת תעשייה וניהול, מערכות מידע במכללת אפקה

²² התעשיות ביטחוניות, מזון בסיסי, דלק, מים ותרופות.

²³ כנ"ל

²⁴ ד"ר הראל מנשרי וגיל ברעם - תשתיות קריטיות והשפעת התלות ביניהן בעת תקיפה קיברנטית - המקרה האמריקאי; צבא ואסטרטגיה, כרך 7, גיליון 1, מרץ 15



ג. המשקל הסמלי של התשתית - ישנן מדינות הרואות בפגיעה בתשתיות תקשורת לדוגמא כפגיעה ביכולת המשילות והדמוקרטיה.

46. חשיבותן של התשתיות הלאומיות הקריטיות למדינות ורגישותן האסטרטגית מזוהה ומוכרת גם לארגוני הטרור. עדות אחרונה לכך ניתן לראות בתקיפת מתקני הפקת הנפט בערב הסעודית שאירעה בחודש ספטמבר 2019 (שבוצעה על ידי הח'ותים בתימן בתמיכת איראן - להקות רחפנים וכלי נשק מדויק) כמו גם האיום מרצועת עזה ומצפון.

47. קיימת הסכמה רחבה באשר לחשיבותן של התשתיות הלאומיות הקריטיות לחברה ולמדינה ובאשר להכרח להבטיח את קיומן ואת יכולתן לתפקד בשגרה ובחירום - "רציפות תפקודית". כך גם חטיבת אבטחה ורישוי רואה בתשתיות הלאומיות הקריטיות של מדינת ישראל, בדגש על "מתקנים ברמה א"י²⁵ וכן חלק ממשרדי ממשלה/גופים ציבוריים - יעדים מועדפים לאבטחה, ללא קשר לסבירות תקיפתם וללא חישובי עלות - תועלת. תשתיות אלה מונחות באופן ישיר על ידי החטיבה.

²⁵ מתקן ברמה א' - "מתקן שפגיעה פיסית בו, בהיקף נרחב העלולה לגרום למניעת/שיבוש אספקת שירותים או מצרכים בסיסיים/ חיוניים לאוכלוסיית המדינה ולשבש את אורח החיים התקין במדינה לזמן ממושך"; תורת ההפעלה לחטיבת האבטחה והרישוי; משטרת ישראל; ינו' 20'



שיתוף פעולה בין - ארגוני מהווה הכרח מבצעי ותפעולי - הנחת יסוד מספר 7

48. מדינת ישראל למודת אירועי טרור מגוון והיקף האיומים עימם מתמודדת מדינת ישראל, מחד גיסא, וגודלה הקטן, מאידך גיסא, מחייב קיום שיתוף פעולה בין - ארגוני.

49. החוק להסדרת הביטחון בגופים ציבוריים, התשנ"ח - 1998 מגדיר את מקור סמכותם ותחומי אחריותם של הגופים המנחים והמונחים בעניין האבטחה במדינת ישראל. כל אחד בתחומו אחראי, בין היתר, על הנחייה בתחומי ביטחון הפנים, שלום הציבור ובטחון המדינה מפני איומי טרור וחבלה.

50. לצד חוק זה ישנם חוקים נוספים, כמו גם החלטות ממשלה שהתקבלו בנושא, העוסקים בחלוקת נטל האחריות לאבטחה בין מספר גופים מנחים הפועלים זה לצד זה, כאשר:

א. **משטרת ישראל** - אחראית לפעולות אבטחה פיזית כלפי הגופים הנתונים לאחריותה בתחומי ישראל.

ב. **שירות הביטחון הכללי (שב"כ)** - עליו הוטלה האחריות על תחום האבטחה של "סמלי שלטון" בארץ ומתקניהם, נציגויות בחו"ל והיבטים מסוימים במעברים היבשתיים והאוויריים. בנוסף, אחראי השב"כ גם על הנחיית גופים המונחים על ידו בישראל ועוד.

ג. **הממונה על הביטחון במשרד הביטחון (המלמ"ב)** - סמכויותיו נקבעו ב"וועדת ורדי" אשר הגדירה את חלוקת האחריות בין השב"כ למלמ"ב בתחומי אבטחת המידע והאבטחה על מתקניו בארץ ובחו"ל.

ד. **צה"ל** - מאבטח ומגן על בסיסיו, וכן מפעיל יחידה מטכ"לית לאבטחת בכירים: בים, ביהודה ושומרון ועוד.

ה. **המשרד לביטחון פנים** - מנחה בתחום רישוי כלי ירייה ונשיאת נשק.

51. **שיתוף פעולה** הינו מצב בו גופים שונים מפקקים תועלת מפעולתו של האחד ותלויים האחד בפעולתו של השני. מכאן, שהמציאות האבטחתית מחייבת תיאום מבצעי ושיתוף פעולה רחב ככל שניתן בתחומים הבאים:

א. **מודיעין**: הכרה ולימוד של יכולות האויב הפוטנציאלי והאמצעים שברשותו; שימוש במודיעין כבסיס לגיבוש "איומי הייחוס" והמענה הנדרש; הכרה ושימוש בכלי מחקר לניתוח משמעות מהזירה הבינ"ל והמקומית כחלק מתהליך ההרתעה ומניעה מתמשך.

ב. **מעברים** (יבשתיים ובינ"ל) - מודיעין, תאום מבצעי, הערכות מצב, ניהול אירוע משותף, מאמץ משותף בתחום הפח"ע, הפלילי, אלימות וסד"צ, הברחות אמצעי חבלה, נשק, כלי רכב וסחורות.

ג. **טכנולוגיה** - אפיון אמצעים מונחה איומים, דמ"צ, שת"פ רכש, מעקב אחר התפתחות טכנולוגית בתחומי העיסוק ויצירת מאגר נתונים.



- בלמ"ס -

- ד. **תשתיות** - הכשרת כ"א ובעלי תפקידים במתקני תשתית החיוניים לרציפות התפקודית של מדינת ישראל. ביצוע תרגילים משותפים והשתלמויות.
- ה. **גופים ציבוריים** - מעצם היותם סמלי מדינה ושלטון, מהווים יעד לאיומי פח"ע. תיאום מבצעי וניהול אירוע משותף, ניתוח אירועים בינ"ל והתאמת ההרתעה והמיגון.
- ו. **הכשרת כ"א** - כינון מאגר ידע וניסיון מקצועי ליצירת מכנה משותף הדרכת לגופים המונחים, בן השאר, באמצעות בתי הספר והמכללות המונחות ע"י החטיבה.

52. **משטרת ישראל / חטיבת אבטחה ורישוי** מהווה את הגוף המנחה המשמעותי במדינה בתחומי אחריותה. מכאן, חובתה ואחריותה לשאוף לקיים ממשקי עבודה ושיח מקצועי שוטף עם שאר הגופים הפועלים לצידה. יתרה מכך, מדובר ב"הזדמנות" המאפשרת לכל גוף ללמוד מהאחר, להסתייע, לשפר את התפוקה המבצעית והתפעולית ולהשיג אגבור מערכתית.



האזרח "החמוש" – הנחת יסוד מספר 8

53. **"האזרח החמוש"** – מדובר בסוגיה שהגישה כלפיה וההחלטות בעניינה משתנות בהתאם לרוח התקופה. נשיאת נשק פרטי הוא הכרח כפוף לבדיקת מסוכנות שנעשית על ידי משטרת ישראל. בעת גלי פיגועים רואים באזרח החמוש ארגוני זכויות האדם חוזרים ודורשים לצמצם את מספר כלי הנשק שבידי האזרחים, וקיים הבדל בהחלטות שהתקבלו בנושא זה לאורך השנים ובקביעת הקריטריונים למתן רישיונות לנשק.²⁶

54. **הטענה הבסיסית של התומכים** בהפחתת ההגבלות על רכישת נשק היא שלאזרח הזכות היסודית להגנה על חייו, גופו ורכושו. אומנם למדינה יש חובה לספק הגנה זו לתושביה על ידי הצבא והמשטרה, אולם ברי לכל שהמדינה לא יכולה לספק אבטחה אישית והגנה מלאה לכל אזרח.

55. לכן זכותו של כל אזרח לרכוש את האמצעים שיאפשרו לו לדאוג לביטחונו באופן עצמאי. במדינת ישראל, שאזרחיה מתמודדים על בסיס יומי עם אירועי טרור, מגבלותיהם של שירותי הביטחון, מחד, וחשיבות הנשק האזרחי, מאידך, באים לידי ביטוי פעמים רבות. מחקר שנערך באוניברסיטת בר-אילן מצא כי ביותר מ-70 אחוז מפיגועי הטרור בהם היו מעורבים אזרחים חמושים, תרמו האזרחים תרומה מכרעת לנטרולו של התוקף ועצירת מסע ההרג.²⁷

56. **מנגד, הטיעון העיקרי בעד הטלת מגבלות** על רכישת ונשיאת נשק הוא: "יותר נשק – יותר הרוגים כתוצאה מאירועי רצח בנשק חם". כלומר, הטענה היא שככל שיש יותר נשק חוקי בידי האזרחים, יש יותר פשיעה חמושה ולכן יותר הרוגים מנשק חם.

57. **בישראל אין לאזרחים "זכות" לשאת נשק, והרישיון ניתן למספר מצומצם של אזרחים העומדים בתנאינים שנקבעו על ידי השר לביטחון פנים.** גם בישראל, כשיש שימוש לרעה בנשק, עולות קריאות להגבלת הזכות לרכישת נשק, ובבסיסן ההנחה שאם נסלק את הנשק תימנע האלימות. לפי הערכות המשטרה יש בישראל כ-400 אלף כלי נשק לא חוקיים, לעומת כ-150 אלף כלי נשק אזרחיים ברישיון.²⁸

²⁶ ראה מסמך של ה-INSS – "קווים מנחים לאסטרטגיית אבטחה לאומית: - מזכר 192 מיולי '19, העוסק בהצעה להקים רשות לאומית לאבטחה שתהיה כפופה לשר ממונה.

²⁷ ראה מאמר – "אזרחים חמושים ולוחמה בטרור"; פרופ' שלמה שפירא – מהמחלקה למדע המדינה וחוקר בכיר במכון בס"א באוניברסיטת בר-אילן; 2011

²⁸ ראה מאמר – "נשיאת נשק להגנה עצמית היא זכות בסיסית, לא פריבילגיה"; רפאל מינס; 8 מרץ '18



58. בחודש אוגוסט 2018 אישר השר לביטחון פנים שורה של תקנות ותבחינים שהרחיבו משמעותית את מספר המורשים להוצאת רישיון לנשק. השר לבט"פ גלעד ארדן מסר עם אישור התבחינים כי "אזרחים רבים הצילו חיים במהלך פיגועים ובעידן של 'טרור יחידים' - ככל שיהיו יותר אזרחים מיומנים שנושאים נשק, כך יגדל הסיכוי לסכל פיגועים ללא נפגעים או לצמצם את מספר הנפגעים. אזרחים מיומנים המחזיקים בכלי ירייה במרחב הציבורי תורמים לתחושת הביטחון, מהווים קו הגנה חשוב בפני פיגועי יחידים ומשמשים למעשה כ"מכפילי כוח" מזדמנים וכך, מחזקים את ביטחון הציבור. המדיניות החדשה מאזנת בין הצורך להגן על הציבור העלול להימצא בסיכון ובין הצורך לשמור על הציבור מפני שימוש לא נכון בכלי ירייה"²⁹.

59. חשוב לזכור שכל חקיקה המקשיחה את התנאים לקבלת רישיון לרכישת נשק, תצמצם את מספר כלי הנשק החוקיים, אך לא תצמצם את מספר כלי הנשק הלא חוקיים.

²⁹ ראיון שר לביטחון פנים, גלעד ארדן, לאלי סניור וישי פורת, 20 אוג' 2018



תפיסת נושא האבטחה כ"מקצוע" - הנחת יסוד מספר 9

60. ערך ה"מקצועיות" מהווה את אחד מערכי היסוד של משטרת ישראל וככזה ניתן לראותו עובר כ"חוט השני" בכל העשייה המשטרתית.

61. אחת הדרכים המרכזיות לממש ערך זה היא על ידי הגדרת דיסיפלינות מקצועיות בתחומי הפעילות השונים והמגוונים של משטרת ישראל כ"מקצוע". מקצוע משמעו - תחום פעילות שאדם מתמחה בו ועוסק בו לפרנסתו. משמע, לצורך השגת "התמחות" נדרשים, בראש ובראשונה, הכשרה מקצועית נרחבת וניסיון בתחום. הדברים אמורים גם לגבי בעלי תפקידים במערך האבטחה האזרחי.

62. הגדרת תחום עיסוק כ"מקצוע" משנה מידית את אופן העיסוק וההתייחסות אליו, שכן "מקצוע" מחייב:

- א. הגדרת גורם אחראי / רגולטור -תפקידו להוביל את כל הכרוך במימוש המקצוע "הלכה למעשה".
- ב. הגדרת "משפחות" התכנים המקצועיים המרכיבים ויוצרים את ה"מקצוע".
- ג. כתיבת "תורה" - תורת יסוד המביאה את עקרונות וכללי האבטחה כמענה לאיומים, לצד תורת הפעלה של הארגון המפרט את אופן הניהול, השליטה והעשייה של כל ארגון.
- ד. הגדרת בעלי תפקידים וקריטריונים לאיושם - מימוש המקצוע והפיכתו מתכנים "תורתיים" / מקצועיים לעשייה בשטח מחייבת בעלי תפקידים, שעוד טרם איושם נדרש:
 - (1) להגדיר את מרכיבי התפקיד - מהם תחומי אחריותם; התוצרים הנדרשים מהם; ממשקי עבודתם ויחסי הגומלין אותם עליהם לקיים ועוד.
 - (2) להגדיר את הקריטריונים לתפקיד - מהם תנאי הסף לקבלתם.
- ה. ביצוע הכשרה מקצועית (תואמת ומקבילה למשפחות התכנים, כאמור) - קורסים; השתלמויות; ימי עיון וכד', על כל המשתמע מכך (כגון הכנת תיקי קורס; מערכי שיעור; עזרי הדרכה ועוד).
- ו. פיתוח והצטיידות באמל"ח / בטכנולוגיה ייעודית התומכת ומסייעת במימוש המקצוע והפיכתו לאופרטיבי.
- ז. בניית מסלול פיתוח מקצועי למערך כוח האדם המאייש את התחום והעוסק במקצוע. מסלול פיתוח וקידום הינו "כלי" מרכזי לבניית מוטיבציה מקצועית ואישית ולשמירה על איכות כוח האדם המקצועי.
- ח. בניית "גאווה מקצועית" המבוססת על ייחוד המקצוע; אתגריו; האמצעים המיוחדים והייחודיים אותו הוא מפעיל; מסלול פיתוח האנשים וקידומם ועוד.



- בלמ"ס -

ט. בניית כלים לפיתוח המקצוע ל"שמירה על כשירותו" - במסגרת זו נדרש לקיים:

- (1) תהליכי פיקוח ובקרה על יישום "המקצוע" בשטח.
- (2) מחזוריות אימון ותרגול שתאפשר בחינה שוטפת של ה"תורה"; האמצעים; המבנה הארגוני; איכות והתאמת כוח האדם ובעלי התפקידים ועוד.
- (3) תהליכי תחקור והפקת לקחים כבסיס לשיפור מתמיד (כולל הפצת הלקחים ל"קהל היעד" במשטרה ובמערך האבטחה האזרחי).

63. הפיכת נושא האבטחה במשטרת ישראל לדיסיפלינה מקצועית / ל"מקצוע" (ולו רק מעצם היות "האבטחה" מרכיב בתפיסת הביטחון הלאומי - ראה תובנת - על ראשונה) **יאפשרו לחטיבה להוות אוטוריטה מקצועית בהווייה והעשייה האירגונית** שמשמעותם המעשית תהיה:

- א. הכרה בחשיבות פעילות החטיבה.
- ב. הכרה בתמיכת החטיבה את יעדי הארגון וסיוע משמעותי בהשגתם.
- ג. נכונות למתן משאבים (כוח אדם, תקציבים) לפעילות החטיבה.
- ד. "מעבריות" כוח אדם טבעית תוך ובין ארגוני.

64. מכאן, שחטיבת אבטחה ורישוי תמשיך לפעול לשינוי ולשיפור המציאות בתוך משטרת ישראל ומחוצה לה, מתוך כוונה להטמיע את נושא האבטחה כמקצוע וכדיסיפלינה מקצועית מוכרת ומבוקשת בארגון, שתאפשר לה לשפר ביצועיה המקצועיים ולהשתלב במארג העשייה האירגוני.



כוח אדם מוכשר מקצועית וטכנולוגיה "חכמה" כמרכיבי יסוד במענה-הנחת יסוד מספר 10

65. **כוח האדם (מאבטחים) והאמצעים / טכנולוגיה מהווים תנאי הכרחי לקיום מציאות אבטחתית** ובהעדרם מציאות כזו לא תתקיים. המדובר **בהנחת יסוד** מובהקת בתחום האבטחה. שאר מרכיבי "בניין הכוח" (תורה; ארגון; הכשרה ואימונים) הינם משלימים ותומכים את כוח האדם ויכולתו להפעיל האמצעים / טכנולוגיה.

66. **הצורך במאבטחים הולך וגדל** ברבות השנים וזאת בהמשך ישיר לתהליכי הפיתוח והצמיחה של המשק והחברה בישראל הדורשים לקבל מענה אבטחתי ראוי אל מול האיומים הקיימים. בד בבד, לצד הגידול הנדרש בהיקף המאבטחים, המפתח לאבטחה אפקטיבית הינו **איכות כוח האדם ולא הכמות**.

67. איכות האבטחה נקבעת בין היתר על פי כישורי המנב"ט/ מנהל האבטחה, איכות המאבטחים ואיכות ההכשרה. **פיתוח כוח אדם מקצועי ומיומן הינו מרכיב קריטי ביכולת מימוש תפיסת האבטחה** ומחייב את התהליכים הבאים:

- א. **אפיון מקצועות האבטחה וסיווגם** - אפיון מערכי אבטחה והתייחסות לסוגי איומים, טכנולוגיה, מיקום, מושא האבטחה ועוד.
- ב. **הגדרת תנאי סף לקבלה** - קביעת קריטריונים לגיוס לתפקיד בחתך מערכי האבטחה ותנאי הסמכה.
- ג. **קביעת שכר מתגמל ומתמרץ** - מהווה מרכיב חשוב בפוטנציאל איכות כוח האדם.
- ד. **הגדרת תהליכי הכשרה ואפיונם לבעלי תפקידים** - קביעת תכנים ומבנה ההכשרות הנדרשות לכל בעל מקצוע בתחום בחתך מערכים לרבות מנהלי אבטחה / מנב"טים.
- ה. **בקרה על איכות ההכשרה והגופים המסמיכים** - בקרה ופיקוח שבעלי תפקידים עומדים בדרישות ויישום "תו תקן" לגופים המסמיכים.
- ו. **הגדרת סמכויות** - סמכויות המאבטח יוגבלו למרחב/ארגון בו הוא פועל ויהיו תקפות רק בזמן העסקתו שם.

68. מימוש התהליכים האמורים מושתת, בעיקר, על **מערך מכללות ובתי ספר- המונחה על ידי החטיבה-** המכשיר ובונה את הכוח האבטחתי האזרחי, ומכאן חשיבותו.

69. מכאן, שהגידול הנדרש, כאמור, בהיקף המאבטחים לצד הצורך בכוח אדם איכותי יוצר **מציאות של "משאב" במחסור**, המהווה אתגר משמעותי לכל העוסקים בתחום. מאידך, **הטכנולוגיה בתחום האבטחה מתפתחת וגדלה בקצב גבוה** (לדוגמה - תחום הוויזנט - מצלמות לסוגיהן, כולל מצלמות אישיות; בדיקות שיקוף משאיות; יכולות שו"ב, כולל איחוד מוקדים; "בינה מלאכותית" ועוד) ושילובה הנכון במערכי האבטחה מאפשר, במידה מסוימת, **"חיסכון" בכוח אדם ומענה משלים להון האנושי והתמודדות קלה יותר עם האתגר**.



70. יודגש, טכנולוגיה, כאמור, הינה מענה משלים ותומך להון האנושי ולא באה במקומו. הטכנולוגיה מציעה פתרונות לצמצום במספר המאבטחים, אך אין בה כדי להחליף כוח אדם מיומן ומקצועי - "אנו נמצאים בעידן החכם, התבוני. הוא מתאפיין בכך שאין מדובר במאבק, לכאורה, בין האדם והמכונה אלא בעבודה משותפת של שניהם. המכונה היא העושה את המשימות הטריטוריאליזם, החצי אוטומטיות ואילו האדם מקבל החלטות מושכלות, מבוססות ניתוח נתונים".³⁰

³⁰ עופר מילבסקי - מנהל תפעול ראשי ב-SAP ישראל; יולי 18



משמעויות, אתגרים וכיווני מענה

תפיסת האבטחה משטרת ישראל יוצרת תפיסה שלמה הכוללת מספר תובנות וסוגיות בסיסיות העומדות ביסוד פעילות החטיבה ושאין קשורות בהכרח למצוקות הזמן והמקום (כאן ועכשיו). סוגיות אלה בנושאי תשתית, מבנה והיבטים חוקיים מאתגרות את משטרת ישראל בכלל ואת החטיבה בפרט, ודורשות חשיבה מעמיקה ויצירתית למתן כיווני פעולה ומענה לכלל הצרכים.

71. הסוגיות המרכזיות העולות מ"תפיסת האבטחה" בתפיסה:

א. האבטחה מהווה מרכיב חשוב בתפיסת הביטחון הלאומית ומחייבת מענה מיטבי לאיומים במציאות משתנה ודינאמית.

(1) **האתגר** - שמירה על הסדר ציבורי, ביטחון הנפש והרכוש והקניית סביבה בטוחה במציאות ביטחונית משתנה ומורכבת.

(2) **כיווני מענה:**

א) הובלת חטיבת האבטחה והרישוי לתרבות ארגונית גמישה, פתוחה לשינויים ויוזמת, המסייעת למימוש אחריות משטרת ישראל לקיום הסדר הציבורי, ביטחון הנפש והרכוש (פקודת המשטרה התשל"א-1971).

ב) **טיוב תפיסות אבטחה**, חדשנות וטכנולוגיה מותאמת (מעברים, מוס"ח, גופים ציבוריים).

ג) **התאמת מבנה החטיבה והמערך הנפרש** בהתאם לצרכי השטח והמציאות המשתנה.

ד) **דיון "סוגיות ליבה"** מערך אבטחה ורישוי בפני הספ"כ הארצי ומערך האבטחה האזרחי.

ה) **הטמעת תורת האבטחה** במוסדות ההכשרה פנים וחץ וביחידות משטרת ישראל.

ו) **בחינת התאמת ההכשרות** (פנים וחץ) הקיימות לאיומים במציאות המשתנה.

ב. האבטחה כמשימת ליבה בפעילות משטרת ישראל לתמיכה ביעדי הארגון:

(1) **כיווני מענה:**

א) הכוונה של גורמי תחנה / מרחב / מחוז במערך האבטחה האזרחי הנפרש כמכפיל כח לסיוע במימוש הייעוד לשמירה על ביטחון הציבור.

ב) קיום מבצעי אכיפה משולבת, **בליווי גורמי רישוי**, ככלי ללחימה בפשיעה.

ג) **העמקת מדדי מערך אבטחה ורישוי כיעד במציאות**, בתמיכה ללחימה בפשיעה, אירועי סדר ציבורי ואתגר ניהול אירוע תחת כיפת השמיים (נושא הבטיחות הינו באחריות משרד העבודה).

ד) **שיתוף פעולה של מערך האבטחה האזרחי והשפעתו** על תופעות הפשיעה והיקפה.

ה) **סוגיות אבטחה** - מיצוי יכולת הרגולציה במערך האזרחי לצורך מניעה המשפיעה על פעילות השיטור (אמל"ח לא חוקי, מאוימים).



ג. היעדר תשתית חוקית לכלל הגופים העוסקים באבטחה במדינה

(1) **האתגר** - הסדרת עולם האבטחה האזרחי ובדגש על הנחייה של החברות האבטחה.

(2) **כיווני מענה** :

- (א) **השלמת הליך** חקיקת חוק שירותי אבטחה, (התשע"ב-2012) המהווה מסגרת כללית לתחום שירותי האבטחה, ומסדיר את רישוים של ארגוני אבטחה, מאבטחים ומנהלי אבטחה בארגונים אלה ומעניק למשטרת ישראל סמכויות פיקוח ואכיפה.
- (ב) ארגון בניין הכוח בחטיבה, בהתאם
- (ג) החוק יאגד את כלל חברות האבטחה תחת קורת גג אחת ויסדיר את נושא האבטחה והפערים הקיימים.
- (ד) החוק יקבע מנגנוני רישוי לחברות אבטחה, ויעניק סמכות אכיפה למשטרת ישראל.

ד. צורך מתמשך בדרישת אבטחה ומאבטחים מוסמכים

(1) **האתגר** - ביקוש הולך וגדל למאבטחים מוסמכים מול היצע מצומצם של כוח אדם.

(2) **כיווני מענה** :

- (א) טיוב תפיסות אבטחה על ידי שמירת האיזון בין המענה לאיום.
- (ב) מענה מיגון וטכנולוגיה כמענה משלים לכוח אדם.
- (ג) בחינת איומי הייחוס וביצוע הליך ניהול סיכונים אד הוק, סבירות אל מול מידתיות.
- (ד) **הגדרת אחידות לכוח אדם מוסמך בהנחיית החטיבה** ("מאבטח תשע שעות", עבודה מועדפת לחיילים ועוד).

ה. יצירת "שלם משימתי" - מטה מול דרג נפרש במשטרה, במערך האזרחי ובין כלל הגופים המנחים

(1) **האתגר** - נדרש תיאום בין כלל גורמי השטח במשטרה, במערך האזרחי והגופים המנחים בכל הקשור לאתגרים והאיומים.

(2) **כיווני המענה** :

- (א) **העברת ידע בהיזון חוזר** בין כלל הגופים המנחים וכלל גורמי האבטחה.
- (ב) **ביצוע קבוצות עבודה משותפות**, פורומי למידה והפקת לקחים ועוד.
- (ג) **פיתוח סמ"חים** והטמעתם בהכשרות
- (ד) בחינת הליך העברת מידע מודיעיני בין הגופים.



לסיכום:

- א. תפיסה הינה הרעיון הכללי (הגישה) של גופים וארגונים למילוי תפקידם, להתמודדות עם משימותיהם ועם האתגרים הניצבים בפניהם. היא מגדירה את מטרת העשייה המסוימת ותכליתה ואת הגישה הכללית למימושה.
- ב. חטיבת האבטחה מנחה גופים שונים המפורטים בחוק להסדרת הביטחון בגופים ציבוריים ובחוק רישוי עסקים, קיים צורך בהתאמת תפיסת אבטחה המשתנה על פי תקופה ואיומים וביצירת איזון בין הצורך באבטחה לבין הגמישות בהפעלה.
- ג. מסמך זה מסביר את ה"היגיון" העומד מאחורי תחומי אחריות החטיבה וסמכותה, פעילותה וגישתה לאתגרים עימם היא מתמודדת בהווה ועם אלה שהיא תידרש להתמודד בעתיד.
- ד. אחד מאתגריה המרכזיים של החטיבה הוא ל"הסתכל קדימה" ולזהות שינויים / מגמות חדשות במגוון התחומים המשפיעים על תחום האבטחה ולהיערך בהתאם. אתגר זה מחייב החטיבה ב"תרבות ארגונית" של "ציידים" ולא "דייגים", או במילים אחרות - מעבר מהגנה להתקפה !
- ה. "השלם האבטחתי" זהו ביטוי הממחיש את הקשרים והסינרגיה בין המרכיבים השונים המגולמים בתחום - ההון האנושי, הטכנולוגיה ה"חכמה", ההכשרה, ההנחיות והנהלים ועוד - המנוהלים ומתואמים על ידי חטיבת האבטחה והרישוי.
- ו. מסמך זה בשונה מ"תורת הפעלה" עוסק ב"מה" ולא ב"איך" ברמה עקרונית ומהותית בלבד, וזאת על מנת לאפשר גנריות ו"אורך חיי מדף ארוכים".
- ז. חשוב להדגיש כי קיימת השפעה סימטרית בין הגורמים המנחים לבין הגורמים המונחים, הבאה לידי ביטוי בהיערכות למגמות העתיד לצד עיצוב "תורת הפעלה" והעבודה השוטפת והיומיומית של הגופים.
- ח. סמכות חטיבת האבטחה ואופן פעולתה מושפעים ו"מוכתבים" מהמעגלים הסובבים אותה קרי, מהאחריות ומהסמכות שניתנה לה מכוח החוקים השונים ותפיסת הביטחון הלאומית (שהיא בבחינת "תורה שבעל פה").



Concept - "תפיסה"

הרעיון הכללי (הגישה) של גופים וארגונים למילוי תפקידם, להתמודדות עם משימותיהם ועם האתגרים הניצבים בפניהם. היא מגדירה את מטרת העשייה המסוימת ותכליתה ואת הגישה הכללית למימושה³².

"תורה"

עקרונות וכללים המכוונים את החשיבה והעשייה בנושא הנדון. היא התשתית וקנה המידה לגיבוש רעיונות ולעשייה מקצועית, הערכתם ושיפוטם, בכך שהיא מספקת שפה משותפת (מונחים ומושגים) ושיטות לחשיבה על תופעות בתחום הנדון ולחקירתה.

Procedure - "נוהל"

מכלול של תוצרי חשיבה והחלטה הנגזרים מן התורה בכל נושא ודרג (אך אינם תורה בפני עצמם), המפרטים את אופן יישום עקרונות התורה וכלליה לעשייה מתאימה (הנחייה המורה על הסדר המקובל של פעולות לביצוע מטלה או משימה מסוימת). השיטות המסוימות לעשייה, המפורטות בנהלים, משלימות את התורות בכל דרג ותחום עשייה מקצועי.

³¹ מתוך מסמך "מארג מסמכי יסוד - משהב"ט ; אוג' 18'

³² תפיסות לסוגיהן מספקות תשובות לשתי שאלות יסוד :

"מה תכלית העשייה המסוימת (הספציפית) כלומר, מהן המטרות הכלליות שמעוניינים להשיג?

"מה הגישה הכללית למימוש תכלית זו כלומר, מהן דרכי מפעולה העקרוניות שיש לנקוט כדי- להשיג את המטרות?

נדרש לנסח תפיסה בקווים כלליים כדי לאפשר את יישומה במגוון תרחישים ונסיבות הנוגעים לבעיה שאותה היא מבקשת לפתור.



נספח ב' - מילון מונחים³³

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 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	ממונה הביטחון בגוף המונחה לפי החוק להסדרת הביטחון בגופים ציבוריים.
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.
גופים 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.
צי"ח לאבטחה	ציון ידיעות חשובות שהאבטחה צריכה להתמקד בהן.

³³ קווים מנחים לאסטרטגיית אבטחה, גבי סיבוני אבטחה לאומית, יולי 2019