

ההיערכות הלאומית
להגנה מפני איום הרחפנים

תקציר

רקע כללי

רחפן הוא כלי טיס בלתי מאויש המופעל מרחוק. כלי טיס זה הוא קטן ממדים, ממונע ובעל להבים אופקיים אחדים המאפשרים את תנועתו באוויר¹. בשנים האחרונות חלה האצה משמעותית בפיתוח ובייצור של רחפנים בעולם. הזלת מחירים, פשטות הפעלתם, שיפור יכולותיהם וזמינות ערוצי הרכש שלהם הביאו להרחבת השימוש ברחפנים הן לצרכים אזרחיים והן לצרכים ביטחוניים. על פי הערכות רשות התעופה האזרחית (להלן - רת"א), המהווה את הגוף המאסדר (הרגולטור) לתחום התעופה האזרחית בישראל, בשנת 2017 יתקרב מספר הרחפנים בישראל ל-20,000.

השיפור ביכולות הרחפנים והשימוש הגובר בהם מעידים גם על גידול בפוטנציאל האיום הנובע מהם, בהיבטים הביטחוניים, הפליליים והבטיחותיים, הן מרחפנים שמקורם בשטח המדינה והן מרחפנים החודרים אליה מבחוץ. נוכח התגברות איום הרחפנים החל המטה ללוחמה בטרור (להלן - המטה ללוט"ר) שבמטה לביטחון לאומי (להלן - המל"ל) במרץ 2015 להוביל עבודת מטה בין-משרדית להסדרת האחריות להתמודדות עם איום זה ברמה הלאומית, לרבות בהקשר של בטיחות התעופה (להלן - עבודת המטה). זאת, במטרה לקדם הצעת מחליטים לצורך הגשתה לוועדת השרים לענייני ביטחון לאומי (להלן - הקבינט המדיני-ביטחוני או הקבינט) כדי שתקבל החלטת ממשלה² בנושא.

פעולות הביקורת

בחודשים ספטמבר 2016 - פברואר 2017 בדק משרד מבקר המדינה את ההיערכות הלאומית להגנה מפני איום הרחפנים, את הסמכות והאחריות של הגופים הרלוונטיים לנושא זה, וכן את אכיפת דיני הטיס כלפי מפעילי רחפנים והיבטים באסדרת השימוש ברחפנים. הביקורת נעשתה בצה"ל - בזרוע האוויר והחלל (להלן - חיל האוויר), באגף המבצעים ובאגף התכנון; בשירות הביטחון הכללי (להלן - שב"כ); ברת"א; במל"ל - במטה ללוט"ר; במשרד לביטחון הפנים (להלן - המשרד לבט"פ) ובמשרת ישראל (להלן גם - המשטרה).

1 מכונה גם "רב-להב" ו"רב-רוטור".

2 בהחלטת הממשלה מ-31.5.15 (מס' 41) על מינוי הקבינט המדיני-ביטחוני נקבע, כי "החלטת ועדת השרים מחייבת כמו החלטת ממשלה".

באפריל 2017 העביר משרד מבקר המדינה טיוטת דוח ביקורת לתגובת הגופים המבוקרים. מהתגובות לטייטה וממסמכים נוספים שהועברו למשרד מבקר המדינה עלה, כי לאחר מועד משלוח הטייטה נמשכה עבודת המטה במל"ל בנושא הצעת המחליטים. לפיכך נתונים מסוימים בנושא עבודת מטה זו של המל"ל עודכנו עד ספטמבר 2017 (להלן - מועד עדכון הביקורת).

הליקויים העיקריים

היעדר גורם אחראי להגנה מפני איום הרחפנים שמקורם בשטח המדינה

בין צה"ל לבין המשטרה עלו אי-הסכמות לגבי האחריות לטיפול באיום הנובע מרחפנים שמקורם בשטח המדינה, ונמצא כי אף לא אחד מהם ראה את עצמו אחראי לנושא. כך, גורמי טרור או גורמים פליליים עלולים לנצל מצב זה ולעשות שימוש לרעה ברחפנים.

כאמור, במרץ 2015 החל המל"ל לקיים עבודת מטה בנושא זה, אולם עד מועד עדכון הביקורת, ספטמבר 2017, הקבינט טרם קיבל החלטה בעניין, והאחריות הלאומית להתמודדות עם איום הרחפנים טרם הוסדרה. עקב כך, בשנתיים וחצי האחרונות קיים למעשה ריק (ואקום) בתחום זה: לא ניתן מענה הולם ברמה הלאומית להגנה מפני איום הרחפנים שמקורם בשטח מדינת ישראל, וגדל הסיכון לפגיעה בביטחון המדינה.

על אף התמשכותה של עבודת המטה ועל אף שגם לאחר קבלת החלטת ממשלה צפוי שיידרש זמן רב עד למימושה, ולמרות התגברות הסיכון מאיום הרחפנים בשנים האחרונות, לא נמצא שהמל"ל העלה לפני ראש הממשלה המלצה לקבוע גוף שיהיה אחראי להתמודדות עם איום זה ברמה הלאומית באופן זמני, עד למימושה המלא של החלטת הממשלה לכשתקבל, ועל בסיס הקיים.

פערים באסדרת השימוש ברחפנים

אכיפת דיני הטיס

אמצעי האכיפה המוקנים לרת"א, הן המינהליים והן הפליליים, אינם מספקים מענה מיטבי לצורך אכיפה יעילה של חוק הטיס, התשע"א-2011 (להלן - חוק הטיס) על מפעילי רחפנים. במצב זה קיים סיכון לפגיעה בביטחון התעופה.

אכיפה מינהלית:

רישיון: סמכותו של מנהל רת"א להגביל, להתלות, לבטל או לסרב לחדש רישיון של מפעילי רחפנים אינה ישימה כלפי רובם המוחלט של מפעילי הרחפנים, שכן הם מטיסים רחפנים למטרות פנאי או ספורט, בלי שנדרש לכך רישיון.

עיצום כספי: סכום העיצום הכספי שבסמכות רת"א להטיל על מי שהפעיל רחפן למטרות פנאי או ספורט בניגוד לחוק הטיס אינו משמעותי, ומשום כך אין בו כדי להרתיע.

עבודת מפקחי רת"א: אין בכוחה של רת"א לבצע אכיפה מינהלית יעילה כלפי מפעילי רחפנים, שמספרם הולך ועולה, באמצעות שני תקני מפקחים בלבד (להלן – מפקחי רת"א), שאמורים לבצע את פעילות האכיפה נוסף על תפקידיהם האחרים.

אכיפה פלילית:

מחד גיסא השר לביטחון הפנים לא הסמיך את מפקחי רת"א להפעיל סמכויות חקירה לצורך אכיפה פלילית של הוראות חוק הטיס, ומאידך גיסא המשטרה אינה רואה עצמה אחראית לאכיפת כלל העבירות המנויות בחוק, אלא ב"אירועים ספציפיים" בלבד. יתרה מכך, המשטרה סוגרת תיקי חקירה הנוגעים להפעלת רחפנים בנימוק שרת"א מוסמכת לחקור עבירות אלו, למרות שהמשטרה מודעת לכך שהסמכה כזו אינה קיימת למפקחי רת"א בפועל. יוצא אפוא, כי אכיפה פלילית של הוראות חוק הטיס בעניין רחפנים אינה מתבצעת כנדרש.

רישום רחפנים

1. ריבוי הרחפנים בשמי המדינה טומן בחובו סיכון בטיחותי, בין היתר, לבטיחות התעופה האזרחית. עם זאת, חוק הטיס אינו דורש את רישומם של רחפנים המשמשים לצורכי פנאי או ספורט, שהם הרוב המוחלט של הרחפנים המופעלים בישראל. כך, שיעור הרחפנים הרשומים כמתחייב מחוק הטיס הוא שולי ביחס לכלל הרחפנים המופעלים בישראל.
2. אף שנושא ההגנה מפני איום הרחפנים נמצא בעבודת מטה ממרץ 2015, ואף שהמשרד לבט"פ, משטרת ישראל ושב"כ הצביעו על הצורך לשפר את אסדרת השימוש ברחפנים ככלי משלים להתמודדות עם האיום המתפתח, לא קיימו גופים אלה - בשיתוף רת"א, המהווה את הגורם האחראי על פי חוק לאסדרת התעופה האזרחית - דיון ממצה בסוגיית התרומה שבהחלת חובת הרישום על כלל הרחפנים להתמודדות עם האיום הביטחוני.

היערכות צה"ל להגנה מפני איום הרחפנים שמקורם מחוץ למדינה

לחיל האוויר עדיין אין מענה שלם להגנה מפני איום הרחפנים. אמנם בצה"ל נמשכת עבודת המטה להגנה מפני איום הרחפנים, אך טרם נקבעו, וממילא לא אושרו ולא תוקצבו, תהליכי בניין הכוח ותהליכי הפעלת הכוח בתחום זה במסגרת תכנית רב-שנתית. בשל הערכת צה"ל כי איום הרחפנים הוא איום מתפתח, ייחודי ומדאיג, ובשל העובדה שעדיין אין בידי צה"ל מענה שלם לאיום, גובר הסיכון כי שימוש ברחפנים על ידי האויב יישאר ללא מענה מספק.

ההמלצות העיקריות

היעדר גורם אחראי להגנה מפני איום הרחפנים שמקורם בשטח המדינה

עם קבלת החלטה בקבינט המדיני-ביטחוני בנושא, על המל"ל להשלים בהקדם את עבודת המטה בהתאם למתווה שיוחלט. נדרש להתחיל מוקדם ככל האפשר בתהליך הארוך והמורכב של היערכות ברמה הלאומית למתן מענה לאיום על היבטיו השונים (התקציביים, הארגוניים, המבצעיים, הטכנולוגיים, האסדרתיים והמשפטיים). על כל גוף הנוגע בדבר לקבוע, במסגרת תחומי אחריותו, "מפת דרכים" להיערכות להגנה מפני איום הרחפנים ולהתמודדות המבצעית עמו, אשר תביא בחשבון גם את פרק הזמן שיידרש להשלמת בניין הכוח. תהליך מובנה, מתואם ומהיר של כל הגופים הנוגעים בדבר, נדרש על מנת להוביל למתן מענה מיטבי, ברמה הלאומית, לאיום הרחפנים.

כמו כן, גם לאחר שתוגש הצעת המחליטים לקבינט ותתקבל החלטה צפוי כי תידרש תקופת התארגנות לפעולות חקיקה, תקצוב ובניין הכוח, עד לגיבוש המענה הקבוע להגנה מפני איום הרחפנים. משכך, על המל"ל להציג לראש הממשלה ולאחר מכן לקבינט, בהקדם האפשרי, את הערכות הגופים השונים לגבי ההתמשכות הצפויה של תהליך יישום החלטת הממשלה, לכשתתקבל. זאת, כדי שלפני ראש הממשלה והקבינט יעמדו נתונים רלוונטיים משמעותיים שעל בסיסם יוכלו לשקול את הצורך להטיל על גוף ביטחוני, באופן זמני ועד למימושה של החלטת הממשלה לכשתתקבל, את האחריות להתמודדות עם איום הרחפנים שמקורם בשטח המדינה.

אסדרת השימוש ברחפנים

על רת"א להעלות לפני שר התחבורה והבטיחות בדרכים, הממונה על ביצוע הוראות חוק הטיס, את הצורך להגדיל את סכומי העיצום הכספי הקבועים

בחוק בגין הטסת רחפנים בניגוד לחוק, כדי להגביר את אפקטיביות האכיפה. על רת"א לבחון חלופות אפקטיביות לפתרון בעיית הפיקוח על ביצוע הוראות חוק הטיס.

על משרד התחבורה והבטיחות בדרכים ורת"א לפעול ללא דיחוי, בשיתוף המשרד לבט"פ, להשלמת תהליך החקיקה אף טרם קבלת החלטה בקבינט, על מנת שאכיפה מינהלית של דיני הטיס כלפי מפעילי רחפנים תתבצע ביעילות ומוקדם ככל האפשר.

קיימת חשיבות רבה באסדרת הליכי האכיפה הפלילית כלפי מפעילי רחפנים בהקדם. משכך, על משרד התחבורה והבטיחות בדרכים ורת"א וכן על המשרד לבט"פ ומשטרת ישראל לבחון דרכים להגברת אפקטיביות ההרתעה והאכיפה הפלילית של דיני הטיס. כמו כן, על מנת שסוגיית האכיפה הפלילית לא "תיפול בין הכיסאות" ודיני הטיס ייאכפו כנדרש, על רת"א והמשטרה להשלים בהקדם קביעת נוהלי עבודה וחלוקת אחריות ביניהן.

על רת"א לבחון את מידת התרומה שבהחלת חובת רישום על כלל הרחפנים בארץ להגברת בטיחות התעופה. על רת"א לגבש המלצותיה בנושא, ובמידת הצורך אף לקדם שינויי חקיקה והקצאת משאבים.

בד בבד עם בחינת התרומה שבהחלת חובת רישום על כלל הרחפנים להגברת בטיחות התעופה, כאמור לעיל, על רת"א ליזום דיון מעמיק וממוקד בשיתוף המשרד לבט"פ, משטרת ישראל ושב"כ לשם הערכת הצורך והתועלת שבהחלת חובת רישום זו גם לטובת שיפור ההתמודדות עם האיום הביטחוני.

היערכות צה"ל להגנה מפני איום הרחפנים שמקורם מחוץ לישראל

יש חשיבות רבה לכך שצה"ל יפעל להשלים בהקדם האפשרי את עבודת המטה בנושא היערכות להגנה מפני איום הרחפנים שמקורם מחוץ לישראל וכן יפעל להקצות לכך את המשאבים הנדרשים כדי לקדם את המענה להגנה מפני האיום. על עבודת המטה להתבצע בשיתוף פעולה מלא עם הגורמים הביטחוניים האחרים. שיתוף פעולה זה עשוי לתרום ליעילות ולחיסכון בתחומים שבהם קיימת חפיפה עם צורכי הגופים הביטחוניים השונים, ואף עשוי לסייע לגיבוש המענה להגנה מפני איום הרחפנים שמקורם בשטח המדינה. במסגרת עבודת המטה על צה"ל להקפיד לעשות שימוש זהה במונחים ובהגדרות הרלוונטיים, כפי שמשמש בהם המל"ל בעבודת המטה הלאומית ובהצעת המחליטים.

סיכום

זמינות השימוש ברחפנים והשיפור הטכנולוגי המתמיד בהם יוצרים איום מתפתח במישור הביטחוני, הפלילי והבטיחותי. התגברותו של איום זה טומנת בחובה סיכונים שעלולים להגיע עד כדי פגיעה בחיי אדם ואף בביטחון המדינה. ההתמודדות עם האיום מחייבת פעולה לאומית משולבת של גורמי הביטחון, גורמי אכיפת החוק וגורמי האסדרה.

נכון לחודש ספטמבר 2017, מועד עדכון הביקורת, טרם הוסדרה האחריות הלאומית למענה לאיום הרחפנים שמקורם בשטח המדינה. אף שבמל"ל נערכת זה כשנתיים וחצי עבודת מטה לצורך הסדרת האחריות להגנה מפני איום הרחפנים, לא התקבלה עדיין החלטה כוללת ומוסכמת על ידי הקבינט המדיני-ביטחוני. עקב כך, קיים למעשה ריק (ואקום) בתחום זה באופן שלא ניתן מענה הולם ברמה הלאומית להגנה מפני איום הרחפנים שמקורם בשטח מדינת ישראל, וגדל הסיכון לפגיעה בביטחון המדינה.

נדרש להתחיל מוקדם ככל האפשר בתהליך הארוך והמורכב של ההיערכות ברמה הלאומית למתן מענה לאיום על היבטיו השונים. תהליך מובנה, מתואם ומהיר של כל הגופים הנוגעים בדבר יסייע לגבש מענה מיטבי ברמה הלאומית לאיום הרחפנים. בד בבד, על רת"א לטפל בפערים בתחום האכיפה המינהלית והפלילית של דיני הטיס, ולצד זאת לבחון את מידת התרומה שבהחלת חובת רישום על כלל הרחפנים הן להגברת בטיחות התעופה והן לטובת שיפור ההתמודדות עם האיום הביטחוני.

על אף ההערכה בצה"ל שאיום הרחפנים הוא מתפתח, ייחודי ומדאיג, אין בידי צה"ל את המענה השלם הנדרש לאיום זה. על צה"ל להשלים בהקדם את עבודת המטה הפנימית שלו להגנה מפני איום הרחפנים שמקורם מחוץ לשטח המדינה כדי לקדם את גיבוש המענה, תוך הקפדה על תיאום עם יתר הגופים הרלוונטיים לסוגיית איום הרחפנים ובשיתוף עמם. עבודת מטה מתואמת תסייע בהיבטים שונים (ארגוניים, תפיסתיים, הפעלתיים וטכנולוגיים) גם לגיבוש המענה לאיום הרחפנים שמקורם בתוך המדינה. בכך גם יימנעו, ככל האפשר, כפל מאמצים, כפל תקציבים וחרגה מלוחות הזמנים המתוכננים בתחומים שבהם קיימת חפיפה בין הגופים הביטחוניים.

מבוא

בשל הרחבת השימוש
ברחפנים נוצר גידול
בפוטנציאל האיום
הנובע מהם בהיבטים
הביטחוניים והפליליים

רחפן הוא כלי טיס בלתי מאויש (להלן - כטב"ם) המופעל מרחוק. כלי טיס זה הוא קטן ממדים, ממונע ובעל להבים אופקיים אחדים המאפשרים את תנועתו באוויר³. בשנים האחרונות חלה האצה משמעותית בפיתוח ובייצור של רחפנים מסוגים שונים על ידי חברות מובילות ממדינות שונות, ובעיקר - סין, ארה"ב ומדינות באירופה. חדירתן של טכנולוגיות מתקדמות הובילה לשיפור בביצועי הרחפנים, בין היתר בהיבטי זמן השהייה באוויר (כ-10 עד 30 דקות), בטווח הפעולה (בין מאות מטרים לקילומטרים אחדים), בכושר הנשיאה (בין עשרות גרמים לקילוגרמים אחדים), ביכולת התמרון, ביכולת הניווט ובשרידות. קיימות כמה שיטות להנחיית רחפנים, ובהן תקשורת אלחוטית והטסה על סמך מערכת ניווט לוויינית עולמית (GNSS⁴).

הזלת מחיר הרחפנים, פשטות הפעלתם, שיפור יכולותיהם וזמינות ערוצי הרכש שלהם הביאו להרחבת השימוש בהם הן לצרכים אזרחיים והן לצרכים ביטחוניים. כיום כמעט כל מי שחפץ לרכוש רחפן יכול לעשות זאת בערוצי רכש מגוונים, לרבות ברכישה מקוונת. הפעלת רחפן יכולה להיעשות מכל מקום, ללא אמצעי הטסה מיוחדים וללא הכשרה מוקדמת. רחפנים משמשים לצרכים מגוונים, כגון משימות צבאיות, שמירה על ביטחון הציבור, חיפוש והצלה באזורי אסון, חקלאות מדויקת, מיפוי, צילומי אוויר, העברת משלוחים וסחורות, פנאי, ספורט ועוד. כמו כן נעשה בעולם שימוש ברחפנים לצורכי פעילות חבלנית עוינת (טרור) ולפעילות פלילית.

רשות התעופה האזרחית (להלן - רת"א) היא הגוף המאסדר (הרגולטור) לתחום התעופה האזרחית בישראל. על פי הערכת רת"א ברחבי העולם נמכרים כמיליון רחפנים בשנה. כמו כן, על פי הערכותיה, מספר הרחפנים במדינה בשנת 2016 היה כ-15,000; מספר זה עולה בהתמדה, ובתוך שנים אחדות צפוי להגיע לעשרות אלפים הן לשימושים פרטיים והן לשימושים מסחריים ומדינתיים. ההערכה היא כי בסוף שנת 2017 יתקרב מספר הרחפנים בישראל ל-20,000. יכולות הרחפנים, השימוש הגובר בהם והשיפור הטכנולוגי המתמיד טומנים בחובם סיכונים שונים, לרבות בטיחותיים.

בשל הרחבת השימוש ברחפנים - הן רחפנים שמקורם בשטח ישראל והן רחפנים החודרים אליה מבחוץ, וגם משטחי יהודה ושומרון ומרצועת עזה - נוצר גידול בפוטנציאל האיום הנובע מהם בהיבטים הביטחוניים והפליליים, כמפורט להלן.

1. **האיום מפני רחפנים שמקורם בשטח המדינה:** בשנים האחרונות מתרחב השימוש ברחפנים לצרכים שונים, ובין היתר שימוש על ידי גורמים פליליים⁵. נוסף על כך, קיים סיכון שגורמי טרור בתוך גבולות המדינה יעשו שימוש ברחפנים. כבר בפברואר 2016 ציין המטה ללוחמה בטרור (להלן -

3 מכונה גם "רב-להב" ו"רב-רוטור".

4 מערכת ניווט לוויינית עולמית (GNSS - Global Navigation Satellite System) - מערכת לוויינית המספקת מידע לגבי מיקום במרחב בכיסוי כלל-עולמי.

5 דוגמת ניסיונות הברחה של סמים וטלפונים לבתי כלא באמצעות רחפנים.

**"איום הרחפנים הוא
איום מתפתח, המהווה
אתגר משמעותי
לצה"ל ולכוחות
הביטחון"**

המטה ללוט"ר) שבמטה לביטחון לאומי (להלן - המל"ל) כי "האיום הנשקף מרחפנים [שמקורם בשטח המדינה] מוגדר על ידי משטרת ישראל, השב"ס [שירות בתי הסוהר; להלן - שב"ס] וגם על ידי גופים אחרים כאיום בעל פוטנציאל ממשי לסיכון חיים הן כפיגוע טרור וגם כפיגוע פלילי חמור". במסמך של משטרת ישראל מפברואר 2016 צוין כי "איום הרחפנים יוצר אתגר חדש מול גופי הביטחון במדינת ישראל ומשטרת ישראל בפרט", וכי התופעה המתרחבת של הטסת רחפנים על סוגיהם השונים "יוצרת איום ממשי בתחומים ובתרחישי איום רבים כגון: פיגועי טרור; היבטים פליליים; התרסקות רחפן מעל שטח אורבני או אירוע המוני; שיבוש של תעופה". עוד צוין שם כי "אין ספק כי האיום מוגדר כמסכן חיים ויש לפעול ולהתמודד עם האיום באופן מיידי". סגן המפקח הכללי של משטרת ישראל (להלן - הסמפכ"ל), ניצב זוהר דביר, קבע באוקטובר 2016 בדיון שהתקיים בראשותו בנושא "ההתמודדות עם איום הרחפנים", כי מדובר ב"נושא חשוב ורגיש שמטריד מאוד ברמה האבטחתית... האיום הוא כאן ועכשיו ויש להיערך לכך בהתאם. מגוון תרחישי האיום הוא עצום וחשוב להתייחס לכך במלוא העוצמה והרצינות".

2. **האיום מפני רחפנים שמקורם מחוץ לשטח המדינה:** בשנים האחרונות ניכרת, כאמור, מגמה של שימוש גובר ברחפנים הן לצרכים צבאיים והן למטרות טרור, המצביעה על איום מתהווה ומתרחב. סגן הרמטכ"ל לשעבר, אלוף יאיר גולן, קבע במרץ 2016 כי "איום הרחפנים... הוא איום מתפתח, המהווה אתגר משמעותי לצה"ל ולכוחות הביטחון". הוא הוסיף כי "האיום יבוא לידי ביטוי בתצורה של רחפנים... מגוונים ביכולות... ובתפוצה רחבה החורגת ממה שהכרנו עד כה... האיום נבחן לא רק בפוטנציאל הנזק שלו אלא גם באפקט התודעתי שלו". המטה ללוט"ר קבע בינואר 2017 כי "כלי טיס לא מאוישים מסוגים שונים עלולים להוות איום... בהיבטי הטרור וגם להוות איום צבאי המחייב התייחסות. מבין כלל סוגי הכלים הבלתי מאוישים משפחת ה'רחפנים' (רב-רוטור) זוכה להתייחסות מיוחדת בשל הכמות הגדולה של הכלים הללו, עלותם הנמוכה והמיומנות המעטה הנדרשת להפעלתם". בהערכת המודיעין של להק המודיעין של חיל האוויר לשנת 2017 צוין כי איום הרחפנים המגיעים מחוץ לשטח המדינה מהווה את אחד האתגרים העומדים לפני צה"ל, וזאת בשל היות הרחפנים, "כלי טיס אשר נמצאים בהישג ידם של גורמים רבים, עם פוטנציאל נזק הולך וגדל".

נוכח התגברות איום הרחפנים, החל המטה ללוט"ר שבמל"ל במרץ 2015 להוביל עבודת מטה בין-משרדית להסדרת האחריות להתמודדות עם איום זה ברמה הלאומית, הן לגבי האיום שמקורו בשטח המדינה והן לגבי האיום שמקורו מחוץ לה (להלן - עבודת המטה). זאת, במטרה לקדם הצעת מחליטים כוללת, מתואמת ומוסכמת לצורך הגשתה לוועדת השרים לענייני ביטחון לאומי (להלן - הקבינט המדיני-ביטחוני או הקבינט) כדי שתקבל החלטת ממשלה בנושא.

פעולות הביקורת

בחדשים ספטמבר 2016 - פברואר 2017 בדק משרד מבקר המדינה את ההיערכות הלאומית להגנה מפני איום הרחפנים, את הסמכות והאחריות של הגופים הרלוונטיים לנושא זה, וכן את אכיפת דיני הטיס כלפי מפעילי רחפנים והיבטים באסדרת השימוש ברחפנים. הביקורת נעשתה בצה"ל - בזרוע האוויר והחלל (להלן - חיל האוויר), באגף המבצעים ובאגף התכנון; בשירות הביטחון הכללי (להלן - שב"כ); ברת"א; במל"ל - במטה ללוט"ר; במשרד לביטחון הפנים (להלן - המשרד לבט"פ) ובמשרת ישראל (להלן גם - המשטרה).

באפריל 2017 העביר משרד מבקר המדינה טיוטת דוח ביקורת לתגובת הגופים המבוקרים (להלן - טיוטת דוח הביקורת). מהתגובות לטייטה וממסמכים נוספים שהועברו למשרד מבקר המדינה עלה, כי לאחר מועד משלוח הטייטה נמשכה עבודת המטה במל"ל בנושא הצעת המחליטים. לפיכך נתונים מסוימים בנושא עבודת מטה זו של המל"ל עודכנו עד ספטמבר 2017 (להלן - מועד עדכון הביקורת).

היעדר גורם אחראי להגנה מפני איום הרחפנים שמקורם בשטח המדינה

החלטת הממשלה (מס' 903) מ-1.9.85, שכותרתה "השימוש בכוח נגד כלי טיס אזרחיים ויירוט כלי טיס" (להלן - החלטה 903), קובעת כי "שר הביטחון באמצעות חיל האוויר של צה"ל, אחראי בלעדית לנושא יירוט של כלי טיס הנמצאים במרחב האווירי של ישראל". גם על פי הוראת הפיקוד העליון 2.0401 של צה"ל מ-26.6.05 בנושא "זרוע האוויר של צה"ל", על חיל האוויר להגן בתווך האווירי על מדינת ישראל.

פקודת המשטרה (נוסח חדש) התשל"א-1971 (להלן - פקודת המשטרה), קובעת כי בין יתר תפקידיה בתחומי המדינה תעסוק המשטרה "במניעת עבירות ובגילויין... ובקיום הסדר הציבורי וביטחון הנפש והרכוש". החלטת הממשלה (מס' 411) מ-26.1.75 בנושא "האבטחה בישראל של מתקנים ומוסדות ממלכתיים" קובעת, כי "משטרת ישראל - במסגרת אחריותה לקיום הסדר הציבורי ולביטחון הנפש והרכוש, אחראית אחריות כוללת לאבטחת הציבור, ובכלל זה לאבטחת מוסדות ומתקנים ממשלתיים וציבוריים". החלטת ועדת השרים לביטחון פנים (מס' 3/פ) מ-2.8.78, בנושא "חלוקת האחריות לביטחון פנים", קובעת כי "בהמשך להחלטת הממשלה מס' 411... האחריות לביטחון פנים מוטלת על משטרת ישראל". החלטת ועדת השרים לענייני ביטחון (מס' 137/ב) מ-19.6.79, בנושא "ביטחון אזורי - חלוקת תחומי אחריות", קובעת כי "בהמשך להחלטת ממשלה מס' 411... האחריות לביטחון האזורי מוטלת על משטרת ישראל".

עלו אי-הסכמות בין
צה"ל לבין המשטרה
לגבי האחריות לטיפול
באיום הנובע
מרחפנים שמקורם
בשטח המדינה. עדיין
לא נקבע גורם אחראי
לטיפול באיום

מכוחם של חוקים והחלטות אלה, חיל האוויר אחראי להגנת התווך האווירי במדינה מאיום כלי טיס, ואילו המשטרה אחראית לביטחון הפנים במדינה. אולם, מאחר שהחוקים והחלטות הממשלה האמורים לעיל נקבעו לפני שנים רבות, במועדים שבהם לא נראה לעין איום של רחפנים שמקורם בשטח המדינה למטרות פשיעה או טרור, נוצרה בפועל אי-בהירות לגבי הגוף האחראי להגנה על התווך האווירי מפני איום של רחפן שהמריא מתוך שטח מדינת ישראל או שכבר חצה את הגבול אליה לפני שהתגלה.

בביקורת עלה כי בשל כך עלו אי-הסכמות בין צה"ל לבין המשטרה לגבי האחריות לטיפול באיום הנובע מרחפנים שמקורם בשטח המדינה. כאמור, על פי החלטה 903, צה"ל, באמצעות חיל האוויר, אחראי בלעדית למרחב האווירי של ישראל, אולם הוא רואה עצמו בפועל אחראי רק להתמודדות עם איום הרחפנים המגיעים מחוץ לגבולות המדינה. עמדתו היא כי האחריות להתמודדות עם איום הרחפנים שמקורם בשטח המדינה היא בידי המשטרה, מתוקף אחריותה הקבועה בפקודת המשטרה לשמור על "קיום הסדר הציבורי וביטחון הנפש והרכוש". לעומת זאת, עמדת המשטרה הייתה כי יש לנהוג על פי החלטה 903 כלשונה, ולפיכך האחריות להתמודדות עם איום הרחפנים המגיעים הן מחוץ לגבולות המדינה והן משטחה מוטלת על צה"ל. כיוון שנכון למועד עדכון הביקורת, ספטמבר 2017, טרם התקבלה החלטה בנושא, עדיין לא נקבע גורם אחראי לטיפול באיום האמור. כך, גורמי טרור או גורמים פליליים עלולים לנצל מצב זה ולעשות שימוש לרעה ברחפנים.

עבודת המטה

על פי חוק המטה לביטחון לאומי, התשס"ח-2008 (להלן - חוק המל"ל), המל"ל "ישמש גוף המטה לראש הממשלה ולממשלה בענייני החוץ והביטחון של מדינת ישראל". תפקידי המל"ל, בין היתר, הם "לרכז את עבודת המטה של הממשלה, של ועדת השרים לענייני ביטחון לאומי [הקבינט]... בענייני החוץ והביטחון; להיות אחראי מטעם ראש הממשלה על עבודת המטה הבין-ארגונית והבין-משרדית בענייני החוץ והביטחון, להציג לפניו את החלופות בתחום, את ההבדלים ביניהן ואת משמעותם, כפי שנבחנו על ידיו, ואת המלצתו לראש הממשלה על מדיניות בעניינים אלה, וכן להציג לממשלה את האמור, על פי החלטת ראש הממשלה".

כאמור, במרץ 2015 החל המל"ל לקיים עבודת מטה להסדרת האחריות להתמודדות עם איום הרחפנים ברמה הלאומית. במהלך עבודת המטה עלה הצורך שהמל"ל יכין הצעת מחליטים כוללת, מתואמת ומוסכמת להסדרת האחריות למענה לאיום, לצורך הגשתה לקבינט המדיני-ביטחוני. על פי מסמכי המטה ללוט"ר, עבודת המטה כוללת מספר שלבים: החל בתהליך הסדרה הכולל ניסוח החלטת ממשלה; המשך בביצוע הליך של חקיקה משלימה; וכלה בגיבוש תהליכי בניין כוח ותפיסה מבצעית ופיתוח יכולת טכנולוגית. בעבודת

המטה השתתפו צה"ל, משטרת ישראל, שב"כ ושב"ס (כל אלה יחד יכוננו בדוח זה - הגופים הביטחוניים); וכן רת"א, משרד הביטחון, המשרד לבט"פ ומשרד המשפטים.

במהלך עבודת המטה עלה כי קיימים, כאמור, חילוקי דעות בין צה"ל למשטרה בדבר זהות הגורם האחראי לטיפול באיום הרחפנים שמקורם בשטח המדינה. כך למשל, בסיכום דיון בנושא "איום הרחפנים" שנערך במל"ל במאי 2015 צוין כי **"מעמדות הגופים עולה, כי יש הסכמה רחבה כי הכלים הרחפניים מהווים איום וכי אין גוף אחד הרואה עצמו אחראי לטיפול בנושא"** (ההדגשה במקור). חילוקי הדעות בין צה"ל למשטרה בסוגיית הסמכות והאחריות עלו גם בסיכום דיון של המל"ל בנושא מספטמבר 2015, בו נאמר כי קיים פער בטיפול באיום בתוך גבולות הארץ "שכן עמדת המשטרה היא שאין התווך האווירי באחריותה ואילו עמדת הצבא היא שאחריותו היא רק לגבי כלים חוצי-גבול".

בסיכום דיון של המטה ללוט"ר מפברואר 2016 צוין כי "הוגדר כי איום הרחפנים עלול להוות 'סכנת חיים מיידית' הדורשת פעילות מתואמת... פיגוע טרור עלול להתרחש תוך שימוש בכלים רחפנים וכי... אין הסכמה בין הגופים בנוגע לגבולות האחריות של כל אחד וכנגזר מזה לסמכויות בכל הקשור לאכיפה/יירוט/העמדה לדין". עוד צוין שם כי החלטה 903 "איננה מהווה עוד בסיס מוצק להסדרת הנושא דהיום מאחר ואופי האיום השתנה מאוד. **על כן יש לקדם את תיקונה**" (ההדגשה במקור).

המל"ל הפיץ ב-10.4.16 מסמך שכותרתו "הסדרת האחריות לגילוי ויירוט כלי טיס מסוג 'רחפנים' בשמי המדינה", ואליו צורפה כנספח טיוטה של הצעת מחליטים (להלן - טיוטת הצעת המחליטים הראשונה או הטיוטה הראשונה). במסמך זה צוין כי עבודת המטה שנעשתה במל"ל נועדה "להסדרת ההגנה מפני רחפנים המופעלים בין היתר, על ידי גורמי טרור, פשיעה או כל גורם אחר שעושה שימוש בלתי חוקי ברחפן". עוד צוין במסמך כי "הצורך לקיים עבודת המטה התעורר, בין היתר, על רקע חוסר ההסכמה בין הגופים לגבי הגורם האחראי ליירוט רחפנים הטסים מעל שמי מדינת ישראל ובשל חוסר ההתאמה של החלטת הממשלה מס' 903 משנת 1985 בדבר 'השימוש בכוח נגד כלי טיס אזרחיים ויירוט כלי טיס' לאיומים העדכניים המאפיינים את כלי הטיס מסוג רחפנים". טיוטת הצעת המחליטים הראשונה עסקה בעיקרה בתיקון החלטה 903 ובפיצול האחריות המבצעית להגנה מפני רחפנים: באחריות צה"ל יהיו "גילוי ויירוט רחפנים שחודרים אל תחומי המדינה מחוץ לגבולותיה", ובאחריות המשטרה יהיו "גילוי ויירוט רחפנים הטסים בשמי מדינת ישראל".

בעקבות הכנת טיוטת הצעת המחליטים הראשונה קיים באוקטובר 2016 ממלא מקום היועץ לביטחון לאומי וראש המל"ל לשעבר (להלן - מ"מ ראש המל"ל לשעבר), מר יעקב נגל, דיון שמטרתו "גיבוש המלצות וכיווני מענה לקראת הצגת הנושא לראש הממשלה ולקבינט". מ"מ ראש המל"ל לשעבר ציין בדיון כי ראש הממשלה "הנחה [את המל"ל] כי האיום העלול להיווצר על ידי 'רחפנים - רבי להב' יטופל בעדיפות ויש להציג את הנושא לקבינט בהקדם האפשרי". בדיון זה הגיבו הגופים השונים לטיטה הראשונה. המשטרה התנגדה לנוסח המוצע, "המטיל את האחריות להתמודדות [עם] האיום במדינת ישראל על

המשטרה". המשרד לבט"פ הביע אף הוא את התנגדותו לנוסח המוצע וציין כי הוא "תומך בעמדת המשטרה להסדיר את תחומי האחריות לפני ניסוח הצעת מחליטים", וכי "הצעת המחליטים אינה בשלה".

בסיכום הדיון הנחה מ"מ ראש המל"ל לשעבר להיערך לדיון בפני ראש הממשלה והקבינט תוך שלושה חודשים בהתאם להנחיות שקבע, וביניהן: "הצעת המחליטים צריכה לבטא ראייה כוללת בתחום חלוקת האחריות המבצעית, פיתוח התפיסה, התו"ל [תורת הלחימה] והאמצעים הטכנולוגיים; יש לשלב את [משרד] האוצר בתהליך לקראת ההצגה בממשלה לצורך איגום משאבים; סוגיות כגון הצטיידות, פריסה, קצב צבירת היכולות המבצעיות ועוד יכולים להתברר במהלך התהליך, יש להניח כי גיבוש תפיסה במלואה יארך זמן אולם לא נניח לכך לעכב את תחילת הטיפול בבעיות הדוחקות ואת תחילת ההשקעה בפיתוח".

בהמשך לדיון זה נערך במל"ל בנובמבר 2016 דיון נוסף בראשות ראש המטה ללוט"ר דאז, מר איתן בן דוד, שמטרתו "גיבוש נוסח מוסכם להצעת מחליטים לקבינט לטיפול באיום הרחפנים ברמה הלאומית". בדיון הוצגו "עיקרי השינויים המוצעים בנוסח [טיוטת] הצעת המחליטים [הראשונה]", אשר "נובעים מקבלת עמדת המשטרה בשתי סוגיות (הטלת אחריות משימתית ולא טריטוריאלית, וקביעת פרק זמן לגיבוש התפיסה המבצעית)". בסיכום הדיון צוין כי "[התקבלה] עמדת המשטרה המבססת את אחריות המשטרה על החוק המגדיר את אחריות משטרת ישראל להגנה על הנפש והרכוש של תושבי המדינה [פקודת המשטרה]". עוד צוין בסיכום כי אפשר "להתקדם לקראת אישור הצעת המחליטים".

המטה ללוט"ר העביר לגופים הנוגעים בדבר ב-4.12.16 טיוטת הצעת מחליטים שנייה (להלן גם - הטיוטה השנייה) לקבלת תגובתם, הכוללת בעיקר את הנושאים האלה: פיצול האחריות המבצעית ליירוט כלי טיס מסוג רחפנים בדגש על כך שמשטרת ישראל אחראית ליירוט רחפנים שטסים בשמי מדינת ישראל לצורך קיום הסדר הציבורי ובטחון הנפש והרכוש; ותיקון החלטה 903 בהתאם להחלטה שתתקבל בקבינט המדיני-ביטחוני.

בביקורת עלה כי גם לטיוטה השנייה הועלו התנגדויות על ידי המשטרה והמשרד לבט"פ: המשנה למנכ"ל המשרד לבט"פ ציין באותו חודש כי "המשרד לביטחון פנים ומשטרת ישראל מתנגדים בתוקף להצעת המחליטים בנוסח שהועבר לעיוננו ובפרט בכל הנוגע להטלת האחריות ליירוט הרחפנים שטסים בשמי מדינת ישראל ושלא חדרו אל תחומי המדינה מחוץ לגבולותיה. משטרת ישראל לא התעסקה מעולם עם התווך האווירי ואינה ערוכה כלל ליטול אחריות מסוג זה". עוד ציין המשנה למנכ"ל כי "לא נכון לעסוק בנושא הסדרת איום הרחפנים מבלי לתת מענה הולם לנושא הגילוי... לא ניתן להטיל אחריות על משרדנו מבלי לפרט את משמעויות הקביעה כגון: הגדרת המשימות, האמצעים הנדרשים, היקף המשאבים, המענה הטכנולוגי; נדרש לבצע עבודת מטה לבחינת הרגולציה הקיימת והצורך ברגולציה חדשה... בטיוטת הצעת המחליטים [השנייה] לא ראינו כל אזכור לנושא".

הן משטרת ישראל
והן צה"ל לא ראו
עצמם אחראים
להתמודדות עם איום
הרחפנים שמקורם
בשטח מדינת ישראל

גם ממסמך התגובה לטיוטה השנייה שהעבירה המשטרה למל"ל בינואר 2017 עולה כי המשטרה לא הסכימה למתווה שהוצע, ולפיו תהיה חלוקת אחריות טריטוריאלית בינה לבין צה"ל. בתגובת המשטרה הודגש: "אנו סבורים כי נוכח היתרון היחסי הקיים בידי צה"ל - האחריות הכוללת לנושא צריכה להיוותר בידי צה"ל... אחריות משטרת ישראל לנושא צריכה להיות משימתית בלבד ולא טריטוריאלית וזאת מבלי לפגוע באחריות הכוללת של צה"ל".

לאחר קבלת תגובות הגופים הרלוונטיים לטיוטה השנייה כתב ראש חטיבת טכנולוגיות במטה ללוט"ר למ"מ ראש המל"ל לשעבר בפברואר 2017, כי "לאור האיום הרב הנשקף מרחפנים המופעלים על ידי גורמי טרור, ולנוכח העדר חלוקת אחריות ברורה בין הגופים להתמודד עם איום זה", המטה ללוט"ר ממליץ "להציג את מסקנות עבודת המטה לרה"ם [ראש הממשלה], ובהמשך להעלות את הצעת המחליטים לדיון בקבינט בהקדם האפשרי גם בהעדר קבלת הסכמת המשרד לבט"פ להצעת המחליטים".

בביקורת עלה כי הן משטרת ישראל והן צה"ל לא ראו עצמם אחראים להתמודדות עם איום הרחפנים שמקורם בשטח מדינת ישראל.

בתגובת צה"ל מיוני 2017 לטיוטת דוח הביקורת צוין, כי צה"ל מסכים לחלוקת הסמכות והאחריות כמפורט בהצעת המחליטים, ולפיה צה"ל יהיה אחראי ליירוט רחפנים שחודרים אל המדינה וכן כאלו שטסים מעל אזור יהודה ושומרון או מעל מתקני צה"ל בישראל. לעומת זאת, המשטרה תהיה אחראית על יירוט רחפנים שמקורם בשטח מדינת ישראל. צה"ל הוסיף בהתייחסותו כי "**בהצעת המחליטים עדיין קיימים פערים** לגבי סמכות גופים שונים להפעיל הגנה ללא סנכרון ותוך חשש לפגיעה בכוחות אחרים" (ההדגשה במקור).

בתגובת משטרת ישראל מיוני 2017 לטיוטת דוח הביקורת (להלן - תגובת המשטרה) צוין כי "על אף המחלוקת העקרונית בנושא האחריות הכוללת לנושא הקיימת בין משטרת ישראל לצה"ל כמפורט בדוח - משטרת ישראל אינה 'קופאת על שמריה' ולאורך כל התקופה קיימה ומקיימת שיתוף פעולה הדוק עם גורמים שונים בצה"ל ומפא"ת [המינהל למחקר פיתוח אמצעי לחימה ותשתית טכנולוגית]/משרד הביטחון, במטרה לקדם מענה טכנולוגי התואם לאיומים במתווה הפעולה המשטרתית".

בתגובת המל"ל מיוני 2017 לטיוטת דוח הביקורת צוין כי "איום הרחפנים הינו איום מורכב, בעל היבטים רבים... מדובר בנושא שרלוונטי למספר רב של גורמים, עובדה שהופכת את הסדרתו לעניין מורכב עוד יותר". עוד ציין המל"ל בתגובתו כי "המל"ל עשה ככל יכולתו על מנת לקדם את הנושא, ואין לייחס את התמשכות עבודת המטה למל"ל אלא למורכבותו [של הנושא]".

בתגובתו סקר המל"ל גם את הפעולות שבוצעו לאחר קבלת טיוטת דוח הביקורת ולקראת דיון צפוי בקבינט בנושא זה:

1. ב-11.5.17 התקיים דיון בסוגיית הרחפנים בראשות השר לבט"פ, מר גלעד ארדן, ובהשתתפות נציגי המל"ל, משרד התחבורה והבטיחות בדרכים

(להלן - משרד התחבורה) והגופים הביטחוניים, ובו הוכרעה המחלוקת בעניין סמכויות הגופים בנוגע ליירוט הרחפנים, שהייתה המחלוקת המרכזית אשר עמדה בבסיס התנגדותם של המשרד לבט"פ ומשטרת ישראל להצעת המחליטים, ואשר בגינה לא הובאה הצעת המחליטים לאישור הקבינט. בדיון זה סיכם השר כי הוא "מקבל את העמדה כי משטרת ישראל תצטרך לשאת באחריות לאיום הרחפנים בשמי ישראל. לאחר שתתקבל הצעת המחליטים, והאחריות תועבר למשטרת ישראל הקבינט יקבע ל"ז ותהיה לבט"פ יכולת לנהל שיח עם [משרד] האוצר על ההיבט המשאבי".


2. ב-14.5.17 התקיים דיון בראשות ראש הממשלה בנושא הרחפנים, ובו ביקש ראש הממשלה "ללמוד את הצעת המחליטים ולהביאה לדיון בקבינט".

כמו כן, ממסמכים שמסר המל"ל למשרד מבקר המדינה עולה, כי ביוני 2017 סוכם על הקמת שני צוותים: צוות "בניין הכוח", בהובלת משהב"ט וצה"ל, "אשר יעסוק בהיבטי הפיתוח של היכולות הטכנולוגיות, איגום המשאבים הנדרש וכלל היבטי בניין הכוח **המשותפים לכלל הגורמים**" (ההדגשה במקור) וכן "צוות לתיאום תפיסת ההפעלה" אשר מטרתו "לוודא כי יש תיאום מלא בין תפיסות ההפעלה של כלל הגופים בכל הנדרש לצורך התמודדות עם איום הרחפנים".

המל"ל הפיץ ב-20.6.17 טיוטת הצעת מחליטים נוספת לקראת דיון הקבינט בנושא. המשרד לבט"פ העביר למשרד מבקר המדינה, כחלק מתגובתו לטיוטת דוח הביקורת, מכתב ששלח השר לבט"פ למזכיר הממשלה ב-27.6.17. במכתב הדגיש השר את התנגדותו להצעת מחליטים זו, ובין היתר כתב: "ההצעה המונחת היא הצעה שממוקדת ביירוט רחפנים המהווים איום ביטחוני זאת מתוך ראייה של המטה ללוט"ר. זו אינה הגישה הנכונה להתמודדות עם תופעת השימוש ברחפנים שלה היבטים נוספים מלבד איום הטרור כמו ההיבט הפלילי, ההיבט הבטיחותי והסכנה לשלום הציבור הנשקפת גם ממשמשמש תמים. היבטים אלה אינם מקבלים מענה בהצעה הקיימת". כמו כן צוין במכתב כי "הצעת ההחלטה כמעט ואינה עוסקת בנושא גילוי וזיהוי⁶ הרחפנים. לא נכון לעסוק בהסדרת נושא איום הרחפנים מבלי לתת מענה הולם לנושא הגילוי והזיהוי... **לא ניתן להטיל אחריות שכזו** [יירוט רחפנים שטסים בשמי המדינה] **על משטרת ישראל שמעולם לא עסקה בתווך האווירי, מבלי לפרט את משמעות הקביעה**" (ההדגשה במקור).

בעקבות התייחסויות שהעבירו השר לבט"פ וכן צה"ל, שב"כ, רת"א, שב"ס ומשרד המשפטים למל"ל בקשר לטיוטת הצעה זו טרם דיון בקבינט, עידכן המל"ל ב-27.6.17 את הצעת המחליטים הנ"ל. הצעת המחליטים מ-27.6.17 כללה את "חלוקת האחריות בעניין יירוט הרחפנים...:

- א. צה"ל אחראי על יירוט רחפנים שחודרים אל תחומי המדינה ו/או טסים מעל אזור יהודה ושומרון ו/או מעל מתקני צה"ל בישראל.
- ב. הגורמים הביטחוניים אחראים על יירוט רחפנים המאיימים על המתקנים הנמצאים באחריותם...


במשך כשנתיים וחצי
קיים למעשה ריק
(ואקום) בתחום זה.
לא ניתן מענה הולם
ברמה הלאומית
להגנה מפני האיום
הנשקף מרחפנים
שמקורם בשטחי
מדינת ישראל, ועקב
כך גדל הסיכון
לפגיעה בביטחון
המדינה

ג. משטרת ישראל אחראית על יירוט רחפנים שטסים בשמי מדינת ישראל... מתוקף אחריותה לקיום הסדר הציבורי ושמירת ביטחון הנפש והרכוש [למעט התחומים המפורטים בסעיפים א' וב' לעיל].

עוד נקבע בהצעת המחליטים מ-27.6.17 כי יש "להנחות את הגורמים הביטחוניים להכין, בתוך שישה חודשים ממועד קבלת החלטה זו, תפיסת הפעלה שתיתן מענה לאיום הנשקף מהרחפנים שבתחום אחריותם... ולגזור מתוך תפיסת ההפעלה, בין היתר, משמעויות על אודות בניין הכוח והרכבו וכן על אודות התקציב הדרוש לצורך מימוש אחריותם בהתאם להחלטה זו". בנוסף לכך נקבע כי יש "להנחות את הגורמים הביטחוניים בהובלה משותפת של צה"ל ומשטרת ישראל, תוך שיתוף עם גורמים ממלכתיים נוספים, במידת הצורך, לגבש נהלי עבודה משותפים ומוסכמים לעניין יירוט רחפנים והסדרת גבולות גזרה ביניהם בהתאם לאחריותם לפי החלטה זו, לרבות ביחס למקרים שבהם לא ידועה זהותו של הגורם שמפעיל את הרחפן, מטרת הפעלתו ומקום יציאתו של הרחפן, בתוך חצי שנה מיום קבלת החלטה".

ב-28.6.17 התקיים דיון קבינט בנושא הסדרה לאומית של ההתמודדות עם איום הרחפנים תוך הצגת הצעת המחליטים מ-27.6.17. ראש הממשלה ציין בדיון, כי "אני בטוח שיש פה הרבה בעיות... אנו מתמודדים תוך כדי תנועה, אנחנו לא יכולים בכלל לחזות את ההסתעפויות שיש בתוך האיום הזה. הוא הרבה יותר גדול לדעתי ממה שאנחנו משערים אפילו ברגע זה". בדיון לא התקבלו החלטות, וראש הממשלה קבע כי יש "לקיים דיון המשך [בנושא] כי עולים כאן כמה דברים שאולי כן כדאי להכניס להחלטה".

ב-3.8.17 הפיץ המל"ל פעם נוספת טיוטת הצעת מחליטים הכוללת עדכונים בהתאם להערות ראש הממשלה והשרים מדיון הקבינט האמור, וכן בהתאם להערות משטרת ישראל ושב"כ שהועברו למל"ל לאחר הדיון.

משרד מבקר המדינה מציין כי עד מועד עדכון הביקורת, ספטמבר 2017, לא התקיים דיון נוסף בקבינט בנושא הסדרת האחריות להתמודדות עם איום הרחפנים, והקבינט טרם קיבל החלטה בעניין זה. מכאן שהאחריות להתמודדות עם איום הרחפנים ברמה הלאומית טרם הוסדרה. משמעות הדבר היא שמאז החל להתהוות האיום והחלה עבודת המטה, מרץ 2015, במשך כשנתיים וחצי, קיים למעשה ריק (ואקום) בתחום זה. כך שעד מועד עדכון הביקורת לא ניתן מענה הולם ברמה הלאומית להגנה מפני האיום הנשקף מרחפנים שמקורם בשטחי מדינת ישראל, ועקב כך גדל הסיכון לפגיעה בביטחון המדינה. משכך ונוכח התגברות איום זה, ראוי כי הקבינט יקבל החלטה בעניין זה ללא דיחוי.

תהליך מובנה, מתואם
ומהיר של כל הגופים
הנוגעים בדבר נדרש
על מנת להוביל למתן
מענה מיטבי, ברמה
הלאומית, לאיום
הרחפנים

לאחר קבלת החלטה בקבינת המדיני-ביטחוני בנושא, על המל"ל להשלים בהקדם את עבודת המטה בהתאם למתווה שיוחלט. נדרש להתחיל מוקדם ככל האפשר בתהליך הארוך והמורכב של ההיערכות ברמה הלאומית למתן מענה לאיום, על היבטיו השונים (התקציביים, הארגוניים, המבצעיים, הטכנולוגיים, האסדרתיים והמשפטיים). על כל גוף הנוגע בדבר לקבוע, במסגרת תחומי אחריותו, "מפת דרכים" להיערכות להגנה מפני איום הרחפנים ולהתמודדות המבצעית עמו, אשר תביא בחשבון גם את פרק הזמן שידרש להשלמת בניין הכוח. תהליך מובנה, מתואם ומהיר של כל הגופים הנוגעים בדבר נדרש על מנת להוביל למתן מענה מיטבי, ברמה הלאומית, לאיום הרחפנים.

הטלת אחריות זמנית להתמודדות עם איום הרחפנים

כאמור, במועד עדכון הביקורת (ספטמבר 2017) עבודת המטה, שהחלה במרץ 2015, טרם הסתיימה ועדיין לא התקבלה החלטת ממשלה. משמעות הדבר היא, שבמשך תקופה זו אין גוף שנושא באחריות להתמודדות עם איום הרחפנים שמקורם בשטח ישראל ולא הוטלה על אחד מהגופים הביטחוניים אחריות זמנית להתמודדות עם איום זה.

זאת ועוד, הן מתגובות הגופים המבוקרים לטיטוט דוח הביקורת והן מטיוטות הצעת המחליטים שפירסם המל"ל עולה, כי גם לאחר שתתקבל החלטת ממשלה בנושא יחלוף זמן רב עד למימושה המלא. כך למשל, מתגובתו של שב"כ ממאי 2017 לטיטוט דוח הביקורת עולה, כי "המענה המתוכנן ברמה הלאומית, המובל על ידי חיל האוויר בשיתוף כלל הגורמים ובהם שירות הביטחון הכללי, הוא ארוך טווח".

ההתמשכות הצפויה של תהליך יישום החלטת הממשלה עולה גם ממכתב ששלח מ"מ מנכ"ל המשרד לבט"פ למ"מ ראש המל"ל לשעבר ביוני 2017, שבו ציין כי "הצעת ההחלטה מטילה אחריות על הגורמים האחראים ללא ציון סמכות מפורשת בדיון, על כן, כל גוף נדרש לקדם באמצעות משרדו ומשרד המשפטים תיקוני חקיקה להסדרת הסמכויות הנדרשות".

גם בדיון הקבינת מיוני 2017 עלתה סוגיית התמשכותו הצפויה של תהליך מימוש החלטת הממשלה. בדיון זה מסר המל"ל ש"השלמת בניין הכוח בהתאם לתפיסה לאיום, לסדר העדיפויות ולאינצידנטים" תארך זמן. מפכ"ל המשטרה ציין בדיון, כי התמודדות המשטרה עם איום הרחפנים תחייב הקמת מערך ייעודי וכי "יש לזה משמעויות מרחיקות לכת. צריך להגיד את זה עכשיו למרות שכרגע הצעת המחליטים עוד לא עוסקת במשמעויות האלה".

יש להדגיש, כי גם מהצעת המחליטים מ-3.8.17 עולה כי לאחר שתתקבל החלטת ממשלה בנושא יחלוף זמן רב עד למימושה, שכן על פי הצעה, על "הגורמים הביטחוניים להכין, בתוך שישה חודשים ממועד קבלת החלטה זו, תפיסת הפעלה שתיתן מתן מענה לאיום הנשקף מהרחפנים שבתחום אחריותם... ולגזור מתוך תפיסת הפעלה, בין היתר, משמעויות על אודות בנין



לא נמצא שהמל"ל
העלה לפני ראש
הממשלה המלצה
לקבוע גוף שיהיה
אחראי להתמודדות
עם איום זה ברמה
הלאומית, באופן זמני,
עד למימושה המלא
של החלטת
הממשלה
לכשתתקבל, ועל
בסיס הקיים

הכוח והרכבו וכן על אודות התקציב הדרוש לצורך מימוש אחריותם בהתאם להחלטה זו".

בביקורת עלה כי על אף התמשכותה של עבודת המטה והעובדה שגם לאחר קבלת החלטת ממשלה צפוי שיידרש זמן רב עד למימושה, ולמרות התגברות הסיכון מאיום הרחפנים, לא נמצא שהמל"ל העלה לפני ראש הממשלה המלצה לקבוע גוף שיהיה אחראי להתמודדות עם איום זה ברמה הלאומית, באופן זמני, עד למימושה המלא של החלטת הממשלה לכשתתקבל, ועל בסיס הקיים.


בתגובת המל"ל לטיטת דוח הביקורת צוין כי "היערכות הגורמים הרלוונטיים בהתאם לעקרונות שפורטו בהצעת ההחלטה הראשונה, לצד הליך גיבוש הצעת החלטה שעקרונותיה מוסכמים, **הצביעו על התקדמות מתמדת בתהליך הטיפול בנושא איום הרחפנים**. בהתאם לכך, המל"ל הפעיל את **שיקול דעתו המקצועי** ולא העלה בפני ראש הממשלה את נושא האחריות על הטיפול באיום בתחומי מדינת ישראל בתקופת הביניים" (ההדגשות במקור).

משרד מבקר המדינה מעיר למל"ל כי בביקורת לא נמצאו סימוכין לכך שהמל"ל העריך את הסיכונים ובחן חלופות למתן מענה על בסיס הקיים בתקופה שעד למימוש המלא של החלטת הממשלה לכשתתקבל. זאת, טרם שקיבל את החלטתו שלא להמליץ לראש הממשלה לקבוע גורם אחראי באופן זמני להתמודדות עם איום הרחפנים, כאמור. גם בתגובתו לטיטת דוח הביקורת לא צירף המל"ל אסמכתאות כלשהן בנושא.

כאמור, גם לאחר שהקבינט יקבל החלטה בנושא צפוי כי תידרש תקופת התארגנות לפעולות חקיקה, תקצוב ובניין הכוח, עד לגיבוש המענה הקבוע להגנה מפני איום הרחפנים. משכך, על המל"ל להציג לראש הממשלה ולאחר מכן לקבינט, בהקדם האפשרי, את הערכתיהם של הגופים השונים לגבי ההתמשכות הצפויה של תהליך מימוש החלטת הממשלה, לכשתתקבל. זאת, כדי שלפני ראש הממשלה והקבינט יעמדו נתונים רלוונטיים משמעותיים שעל בסיסם יוכלו לשקול את הצורך להטיל על גוף ביטחוני, באופן זמני ועד למימושה של החלטת הממשלה לכשתתקבל, את האחריות להתמודדות עם איום הרחפנים שמקורם בשטח המדינה.

אסדרת השימוש ברחפנים

הגוף המאסדר (הרגולטור) לתחום התעופה האזרחית הוא כאמור רת"א, הפועלת על פי חוק רשות התעופה האזרחית, התשס"ה-2005 (להלן - חוק רת"א). חוק רת"א נועד "לייעל, להסדיר ולפתח את התעופה האזרחית,



אמצעי האכיפה
המוקנים לרת"א מכוח
חוק הטיס, הן
המינהליים והן
הפליליים, אינם
מספקים מענה מיטבי
לצורך אכיפה יעילה
של דיני הטיס על
מפעילי רחפנים.
במצב זה קיים סיכון
לפגיעה בבטיחות
התעופה

באמצעות הקמת רשות מקצועית במשרד התחבורה שתהא אחראית על ענייני התעופה האזרחית, לפי הוראות חוק זה ולפי דיני הטיס". על פי חוק רת"א, "תפקידי הרשות הם לקבוע ולהבטיח את קיומם של סדרי תעופה פנים ארציים ובין לאומיים על פי דיני הטיס; להעניק רישיונות, היתרים ואישורים בתחום התעופה האזרחית... לפקח על תחום התעופה האזרחית ובכלל זה על שמירת רמה נאותה של בטיחות הטיסה בכלי טיס ישראליים ובכלי טיס המצויים במרחב האווירי של ישראל".

האסדרה הבטיחותית של התעופה האזרחית בישראל מעוגנת בחוק הטיס, התשע"א-2011 (להלן - חוק הטיס), ובו נקבע כי כלי טיס הוא "כלי או מתקן שביכולתו להיתמך באטמוספירה מתגובות האוויר שאינן תגובות האוויר במגעו עם פני כדור הארץ, למעט כלי רחיפה, ולמעט כלי או מתקן אחר, שקבע השר". "כלי רחיפה" מוגדר בחוק הטיס, בין היתר, כ"טיסן ממונע נהוג רדיו שאינו מאויש, כפי שקבע השר, המשמש או המיועד לשמש למטרות פנאי או ספורט"⁷. מכאן, שעצם מוטס הנשלט מרחוק ייחשב כלי רחיפה מסוג טיסן או כלי טיס בהתאם למטרת השימוש בו: רחפן המשמש או המיועד לשמש למטרות פנאי או ספורט ייחשב כלי רחיפה, ואילו רחפן המיועד למטרות **שאינן** פנאי או ספורט יהווה כלי טיס.

לפי חוק הטיס, המשטר החל על כלי טיס שונה מזה החל על כלי רחיפה. פרק ה' לחוק קובע את ההסדרים היסודיים להפעלתם של כלי רחיפה וכן קובע מדרגת אסדרה מופחתת לגבי הפעלתם לעומת כלי טיס. זאת, משום שהכלים המנויים בהגדרת המונח "כלי רחיפה" הם כלים פשוטים יחסית, הן מהבחינה הטכנולוגית והן מבחינת אופן הפעלתם, מוגבלים ביכולתם לשאת נוסעים או טובין ונזקם הסביבתי במקרה של כשל, מצומצם יחסית.


אכיפת דיני הטיס

האסדרה הבטיחותית של התעופה האזרחית בישראל מעוגנת, כאמור, בחוק הטיס. בביקורת עלה כי אמצעי האכיפה המוקנים לרת"א מכוח חוק הטיס, הן המינהליים והן הפליליים, אינם מספקים מענה מיטבי לצורך אכיפה יעילה של דיני הטיס על מפעילי רחפנים. במצב זה קיים סיכון לפגיעה בבטיחות התעופה.

להלן הפרטים:

סוגיית אכיפת חוק הטיס עלתה בדיוני המל"ל לקראת גיבוש הצעת המחליטים. בדברי ההסבר לטיטת הצעת המחליטים הראשונה צוין כי "רמת האכיפה כלפי אלו המפרים את הדין בנוגע לשימוש בלתי חוקי ברחפנים הינה נמוכה ולא אפקטיבית".

7 נוסף על כך מוגדרים בחוק הטיס ככלי רחיפה גם "גילשון אוויר", "גילשון אוויר עם מנוע עזר", "מצנח רחף", "מצנח רחף עם מנוע עזר" ו"מצנח ממונע".


סמכות מנהל רת"א
בנוגע לרישיון אינה
ישימה אפוא כלפי
רובם המוחלט של
מפעילי הרחפנים,
שכן הם מטיסים
רחפנים למטרות פנאי
או ספורט, בלי
שנדרש לכך רישיון

אכיפה מינהלית

בחוק הטיס מפורטות סמכויות מינהליות לצורך אכיפתו - הגבלת רישיון של מפעילי רחפנים, התלייתו, ביטולו או סירוב לחדשו; הטלת עיצום כספי על מפעילי רחפנים (להלן - אכיפה מינהלית). החוק מסמיך את מנהל רת"א לממש סמכויות אלו.

רישיון: בסעיף 38 לחוק הטיס נקבע כי בסמכות מנהל רת"א "להגביל רישיון, להתלותו עד לקיום תנאים שיורה עליהם או לתקופה שלא תעלה על שנה, לבטלו או לסרב לחדשו".


על פי סעיף 87 לחוק הטיס נדרש כל מי שמפעיל רחפן למטרות הדרכה או הפעלה מסחרית⁸ להיות בעל רישיון, ואילו מפעילי רחפנים למטרות פנאי או ספורט אינם נדרשים לכך.

במסמך של רת"א מפברואר 2016, שכותרתו "סמכויות אכיפה לגבי 'טיסן', אם הוא כלי רחיפה ואם הוא כלי טיס - סקירה ראשונית" (להלן - מסמך האכיפה), צוין כי סמכויותיו של מנהל רת"א בנוגע לרישיון כאמור, כפי שנקבעו בחוק הטיס, ישימות "בעיקר לגבי מי שבידיו רישיון... ואין בה, כמובן, משמעות לגבי מי שפועל בלי רישיון, בין שהוא עושה כן בניגוד לדיון... ובין שהוא עושה כן כדין (למשל, מי שמפעיל כלי רחיפה בהפעלה שאינה מסחרית או הפעלה לצורכי הדרכה)".

משרד מבקר המדינה מציין כי משמעות הכתוב במסמך האכיפה היא שסמכות מנהל רת"א בנוגע לרישיון אינה ישימה אפוא כלפי רובם המוחלט של מפעילי הרחפנים, שכן הם מטיסים רחפנים למטרות פנאי או ספורט, בלי שנדרש לכך רישיון.

עיצום כספי: בפרק י' לחוק הטיס נקבעו הפרות שבגינן רשאי מנהל רת"א להטיל עיצום כספי, כגון הפעלה בניגוד להוראות התעבורה האווירית. סכומי הקנסות המוטלים על פי החוק נקבעים כשיעור מסכום קנס בסיסי (להלן - הסכום הבסיסי), ויש כמה סכומים בסיסיים לפי ההגדרות שבחוק. על פי מסמך האכיפה, כל סכום בסיסי נקבע בחוק "בשים לב למאפיינים שונים של המפרים השונים לפי דיני הטיס". כמו כן נקבעו בחוק "מספר 'משפחות' של הפרות, שלגבי כל אחת נקבע השיעור היחסי מהסכום הבסיסי אותו יש לשלם בגין הפרה הנמנית על אותה 'משפחה'"; נוסף על כך צוין במסמך האכיפה כי לגבי מפעילי רחפנים למטרות פנאי או ספורט, "הסכום הבסיסי... הוא, ככלל, נמוך מלכתחילה (1,050 ש"ח לגבי מפעיל כלי רחיפה שאינו טעון רישיון)", וכי "עוצמת סמכויות האכיפה של מנהל רת"א... מצומצמת, בין היתר, לאור העובדה שהעיצום הכספי שנקבע בגין הפרת הוראות תעבורה אווירית או כללי טיסה עומד, ככלל, על שיעור שבין 25% לבין 50% מהסכום הבסיסי, קרי: עיצום כספי בשיעור נמוך מאוד". עוד צוין במסמך כי "מטבע הדברים, אם למפר

8 הפעלה מסחרית היא "הפעלת כלי טיס לצורכי עסק שיעקרו הסעת נוסעים, הובלת טובין או מתן שירות, באמצעות כלי טיס, בתמורה", **חוק הטיס**, סעיף 1.



סכום העיצום הכספי
שבסמכות רת"א
להטיל על מי
שהפעיל רחפן
למטרות פנאי או
ספורט בניגוד לחוק
הטיס אינו משמעותי,
ומשום כך אין בו כדי
להרתיע

יש רישיון, הרי שניתן לפעול כלפיו לפי סעיף 38 לחוק הטיס [הגבלת רישיון, התליית רישיון, ביטול רישיון או סירוב לחדשן]; אם אין לו רישיון כאמור, בין כדין ובין שלא כדין, ניתן לפעול לגביו רק לפי פרק י' [עיצום כספי]... ואז ניתן לתהות כמובן מה מידת התכליתיות של עיצום כספי כה זעום, בוודאי לגבי מי שפעל מלכתחילה שלא כדין".

בדיון בנושא גיבוש הצעת המחליטים שהתקיים בפברואר 2016 במל"ל ציין נציג רת"א כי "לרת"א יש הסמכויות לממש את אחריותה על פי החוק... [אך] אמצעי האכיפה של רת"א נתפשים כמצומצמים ביותר. למשל... [להטיל על אדם עיצום] כספי בשל הפרת הדינים (250 ש"ח), מהווים כלים מצומצמים מאוד".

מהמסמכים עולה כי סכום העיצום הכספי שבסמכות רת"א להטיל על מי שהפעיל רחפן למטרות פנאי או ספורט בניגוד לחוק הטיס אינו משמעותי, ומשום כך אין בו כדי להרתיע את אלה המטיסים רחפנים בניגוד לדיני הטיס. משכך, על רת"א להעלות לפני שר התחבורה, הממונה על ביצוע הוראות חוק הטיס, את הצורך להגדיל את סכומי העיצום הכספי הקבועים בחוק, כדי להגביר את אפקטיביות האכיפה.

עבודת מפקחי רת"א: בחוק הטיס נקבע כי מנהל רת"א רשאי למנות מפקחים שיבצעו פעולות אכיפה מינהלית לשם פיקוח על ביצוע הוראות החוק. מפקח רת"א רשאי "לדרוש מכל אדם למסור לו את שמו ומענו... למסור לו כל ידיעה או מסמך שיש בהן כדי להבטיח או להקל את קיומן של ההוראות... לערוך בדיקות או מדידות... להיכנס לכל מקום, לרבות כלי טיס".

בדיון בנושא איום הרחפנים שהתקיים במל"ל במאי 2016 ציין נציג רת"א כי "לרת"א **שני תקני מפקחים** בלבד אשר ייעודם אינו פיקוח על רחפנים אלא תפקידי רת"א האחרים. על כן - על אף שחוק הטיס מקנה לרת"א סמכויות בתחום הפיקוח - על מנת להתמודד עם מספר כה גדול של כלים יש צורך לאפשר לגופים נוספים לעסוק בפיקוח (משטרת ישראל, רשויות מקומיות)" (ההדגשה במקור).

משרד מבקר המדינה מציין כי אין בכוחה של רת"א לבצע אכיפה מינהלית יעילה כלפי מפעילי רחפנים, שמספרם הולך ועולה, באמצעות שני תקני מפקחים בלבד, שאמורים לבצע את פעילות האכיפה נוסף על תפקידיהם האחרים.

בתגובת רת"א מיוני 2017 לטיטוט דוח הביקורת צוין כי "רת"א נמצאת בתחילתו של תהליך חקיקה בנוגע להגברת יכולות האכיפה". עוד צוין כי "עמדת רת"א היא ששינוי החקיקה יאפשר להאציל סמכויות אכיפה לגורמי אכיפה אחרים הנמצאים ממילא בשטח תוך שימוש במערכי אכיפה קיימים. גם אם רת"א תגייס עוד 100 מפקחים היא לא תצליח לקיים אכיפה אפקטיבית לגבי הפעולות שהינן מסוג ספורט ופנאי המתבצעות בכל מקום ובכל שעה".

על רת"א לבחון חלופות אפקטיביות לפתרון בעיית הפיקוח על ביצוע הוראות חוק הטיס.

סוגיית האכיפה המינהלית בעבודת המטה של המל"ל: חשיבותה של סוגיית האכיפה המינהלית באה לידי ביטוי גם בטיטות הצעת המחליטים שהפיץ המל"ל בנושא אסדרת האחריות לטיפול באיום הרחפנים.

באפריל 2017 העביר, כאמור, משרד מבקר המדינה טיטת דוח ביקורת לתגובת הגופים המבוקרים. בסיכום דיון בראשות השר לבט"פ ממאי 2017 בסוגיית הצעת המחליטים והטיפול ברחפנים, ציין השר כי "טיטת דוח מבקר המדינה בנושא הרחפנים עוסקת גם ברת"א ובעניין הרגולציה", וביקש מרת"א "להתייחס באופן נרחב לסוגית ההסדרה על כל רבדיה (יבוא, רכישה, בטיחות, היתרי הפעלה, אכיפה, רישוי ושימוש)".

במכתב ששלח השר לבט"פ כאמור ב-27.6.17 למזכיר הממשלה, הוא ציין כי "רת"א אחראית על יישום הוראות חוקי הטיס... [ו]עליה לממש אחריותה ולשם כך על פקחיה לקבל הסמכה בתחום ולבצע אכיפה יעילה ומרתיעה".

בטיטת הצעת המחליטים שהפיץ המל"ל ב-27.6.17 לקראת דיון הקבינט צוין כי "משרד התחבורה והבטיחות בדרכים/רת"א ייבחן, תוך התייעצות עם המשרד לביטחון פנים, את הצורך בביצוע שינויים באכיפה המנהלית לפי חוק הטיס, התשע"א-2011, לרבות בדרך של תיקוני חקיקה או התקנת תקנות, בכל הנוגע לאותם היבטי בטיחות תעופה אזרחית שנוגעים לשימוש ברחפנים, בשם לב גם להשפעה על מטרות החלטה זו ולהסדרים מקבילים במדינות מובילות בעולם ולעקרונות המנחים של ארגונים בינלאומיים רלוונטיים. בחינה זו תיעשה, בין היתר, תוך בחינת הרגולציה הקיימת והצורך ברגולציה חדשה, כגון בתחומי היבוא והרכישה; רישוי אישי של מפעיל; רישוי הרחפן; ורישוי הפעלה מבצעית לרחפנים".

בדיון הקבינט מיוני 2017 נדון, בין היתר, נושא אסדרת השימוש ברחפנים. בדיון ציין מפכ"ל המשטרה, כי "הנושא של הרגולציה בעיני המשטרה הוא אחד הדברים הכי חשובים... הכלי המינהלי הוא כלי אדיר... ברור לחלוטין שאם אין לנו כלי מינהלי ואין הגדרות מה מותר ומה אסור ולמי מותר להחזיק מה אז כל דבר הוא דרך ההליך הפלילי ואתה אבוד. אפשר חמישה אחוז מהתהליך לייצר בתהליכים הפליליים. היכולת של המשטרה לתפקד ולמנוע טרור ופשעה וכו' זה בעצם העובדה שיש כלים מינהליים של המותר והאסור והאחריות לצורך העניין על העברייין".

השר לבט"פ ציין בדיון כי ב"בריטניה, אוסטרליה, גרמניה, בכל המדינות האלה כבר יש רגולציה.... חלק מרכזי ביכולת המשטרה ולדעתי גם ביכולת הגופים [הביטחוניים] להתמודד זה שינויים מאוד מרחיקי לכת ברגולציה, שמשרד המשפטים חייב לתת להם תעדוף וקדימות בעבודה הזאת והשולחן הזה הוא זה שיצטרך להכריע איפה עובר הגבול בין השאיפות הכלכליות מסחריות לבין ההגבלות... שחייבות להיות".

ראש הממשלה ציין בדיון כי "אני חושב שהמדינות לא מעריכות עדיין את ה- Disruption [הפרעה, שיבוש] שהדבר [הרחפנים] הזה הולך לעשות". ראש הממשלה קבע כי יש לדון בשאלת הרגולציה (אסדרה) בנפרד וביקש כי ייקבע דיון המשך בו תוצג הרגולציה הבין-לאומית.

על משרד התחבורה ורת"א לפעול ללא דיחוי, בשיתוף המשרד לבט"פ, להשלמת תהליך החקיקה, אף טרם קבלת החלטה בקבינט, על מנת שאכיפה מינהלית של דיני הטיס כלפי מפעילי רחפנים תתבצע ביעילות ומוקדם ככל האפשר.

לאחר דיון הקבינט מיוני 2017, שבו לא התקבלו החלטות כלשהן, לא התקיים דיון קבינט נוסף בנושא. נוכח הדברים שנאמרו בדיון הקבינט מתחדד הצורך לגבש כללים לאסדרת השימוש ברחפנים, אף טרם קבלת החלטת ממשלה בנושא, שיתייחסו לכלל ההיבטים הנוגעים בדבר.

אכיפה פלילית

בפרק ט' לחוק הטיס נקבעה שורה של עבירות פליליות שדיןן מאסר שאורכו בין שנה לחמש שנים, בהן הפעלת כלי רכיפה "באופן שיש בו כדי לגרום סכנה לחיי אדם". במסמך האכיפה צוין כי הוראות פרק זה "נועדו לתת מענה להפרות של דיני הטיס שלא די לגביהן בהפעלת הסמכויות המנהליות... ושלגביהן העניין הציבורי באכיפת החוק מחייב נקיטה באמצעים המשמעותיים ביותר שהחוק מעמיד במדרג האכיפה: 'קביעת עבירות פליליות ואכיפתן'".

בחוק הטיס נקבע עוד כי "שוכנע השר לביטחון הפנים כי הדבר דרוש לצורך פיקוח על ביצוע ההוראות לפי חוק זה, רשאי הוא, בהתייעצות עם שר המשפטים להסמך מפקח... לחקור כל אדם הקשור לעבירה... לתפוס כל חפץ הקשור לעבירה... [1]לבקש מבית משפט צו חיפוש [להלן - סמכויות חקירה]".

בסעיף 59 לחוק סדר הדין הפלילי [נוסח משולב], התשמ"ב-1982, נקבע: "נודע למשטרה על ביצוע עבירה, אם על פי תלונה ואם בדרך אחרת, תפתח בחקירה; אולם בעבירה שאינה פשע רשאי קצין משטרה בדרגת פקד ומעלה להורות שלא לחקור אם היה סבור שאין בדבר עניין לציבור או אם היתה רשות אחרת מוסמכת על פי דין לחקור בעבירה".

בביקורת עלה כי בפועל לא הסמך השר לבט"פ את מפקחי רת"א להפעיל סמכויות חקירה בהתאם לסמכותו בחוק הטיס, ולכן כדי לבצע אכיפה פלילית של דיני הטיס פונה רת"א למשטרה. ואולם המשטרה אינה חוקרת את כלל התלונות המעלות חשד לביצוע עבירות על חוק הטיס הנוגעות לרחפנים, בנימוק ש"רשות אחרת מוסמכת על פי דין לחקור בעבירה". כך למעשה, אכיפה פלילית של הוראות חוק הטיס בעניין רחפנים אינה מתבצעת כנדרש.

להלן הפרטים:

ממסמך האכיפה עולה כי עמדת רת"א היא כי "בירור תלונות... וניהול הליך פלילי משפטי למיצוי הדין עם העברייין, אינם מסורים בידי רת"א, כי אם בידי הגורמים המופקדים מטעם המדינה על אכיפת הדין הפלילי [דהיינו המשטרה]"; וכי "דיני הטיס, ככלל, והסמכויות שנמסרו למנהל רת"א לעניין האסדרה והאכיפה שלהם בפרט... לא נועדו למצב דברים בו נעשה שימוש בכלי טיס או בכלי רחיפה מתוך כוונה או מטרה לסכן חיי אדם ורכוש. כבהקשרים חוקיים אחרים, מצב דברים כאמור, מטופל, בדרך-המלך, באמצעות הדין הפלילי, ורשויות האכיפה המופקדות עליו".

בדיון שהתקיים במל"ל בפברואר 2016 ציין נציג רת"א כי "לפקחי רת"א ניתנו בתיאוריה סמכויות חקירה אך הן לא ממומשות בפועל... עברות פליליות על פי חוק הטיס הן עניינה של המשטרה. בעוד רת"א מטפלת במישור המנהלי בד"כ". נציג רת"א הוסיף כי "חוק הטיס מהווה את האכסניה להסדרת תחום הטסת רחפנים, אך מי שאחראי על אכיפת החוק הן רשויות האכיפה, במיוחד משטרת ישראל... עניינו של חוק הטיס הוא בטיחות ואין לרת"א הכלים לעסוק בהיבטי בטחון ופלילי".

באותו דיון ציין נציג המשטרה, כי "יש לבצע אבחנה בין 'אכיפה' פלילית לבין פעילויות אכיפה שיכולים להיות להן מאפיינים של הצלת-חיים/מניעת סיכון מדי... לרת"א יש הסמכויות לממש את אחריותה על פי חוק, לרבות סמכויות חקירה ואכיפה. משטרת ישראל תסייע במקום בו נדרשת התערבותה באירועים ספציפיים".

בדיון שהתקיים במרץ 2016 בין נציגי רת"א לנציגי המשטרה צוין כי "בשנתיים האחרונות הוגשו ארבע תלונות למשטרת ישראל בנוגע לאירועים בהם היה חשד לביצוע עבירות על חוק הטיס ועבירות נוספות, בהקשר לרחפנים. בחלק מהתלונות, לאחר תקופה ממושכת, החליטה היחידה החוקרת לסגור את התיק בשל העדר עניין לציבור, על בסיס רשות אחרת מוסמכת לחקור".

בתגובת המשטרה לטיוטת דוח הביקורת צוין כי "באח"מ מטא"ר [אגף החקירות והמודיעין במטה הארצי] מתקיימות ישיבות עבודה עם רת"א לטובת חלוקת העבודה בין הגופים. קיימת טיוטת נוהל המשותף למשטרה ולרת"א בנוגע לטיפול בעבירות השונות הקשורות לרחפנים. במסגרת בחינת הטיפול בעבירות לפי חוק הטיס, בהתייחס לרחפנים, נבדקת גם האפשרות להפיכתן לעבירות קנס". במכתב ששלח היועץ המשפטי של אגף התכנון (להלן - אג"ת) במשטרה לראש אג"ת במשטרה במאי 2017, שצורף לתגובת המשטרה צוין כי "ככל שרת"א תידרש לסיוע באכיפה פלילית בתחום דיני הטיס, יינתן סיוע בהתאם לנהלים הקבועים במשטרה ואף רצוי לעגן סיוע זה בהצעת המחליטים בכפוף לתיאום מראש".

בתגובת רת"א מיוני 2017 לטיוטת דוח הביקורת צוין כי "רת"א נעדרת כלים ומומחיות לחקור עבירות פליליות. רת"א ממילא אינה מעוניינת כי מפקחיה יוסמכו לחקור עבירות פליליות. רת"א מקיימת שת"פ [שיתוף פעולה] עם משטרת ישראל שאנו מקווים שילך ויתהדק".


 המשטרה סוגרת תיקי
 חקירה הנוגעים
 להפעלת רחפנים
 בנימוק שרת"א
 מוסמכת לחקור
 עבירות אלו, אף
 שהמשטרה מודעת
 לכך שהסמכה כזו
 אינה קיימת. אכיפה
 פלילית של הוראות
 חוק הטיס בעניין
 רחפנים אינה
 מתבצעת כנדרש

יש לציין כי בטיטת הצעת המחליטים מ-27.6.17 צוין בעניין זה כי "משרד התחבורה והבטיחות בדרכים/רת"א והמשרד לביטחון פנים - כל אחד בתחום אחריותו וסמכותו על-פי דין - ייבחנו דרכים נוספות להגברת ההרתעה והאכיפה ביחס לאיום הרחפנים, לרבות בדרך של תיקוני חקיקה או התקנת תקנות, כולל בתחום הפלילי".

בטיטת הצעת המחליטים שהפיץ המל"ל ב-3.8.17 בעקבות דיון הקבינט נוספה בין היתר ההנחיה למשרד התחבורה, לרת"א ולמשרד לבט"פ לבחון את "האפשרות להסמכת מפקחי רת"א כאמור בסעיף 96(ג) לחוק הטיס [סמכויות חקירה]".

מהאמור לעיל עולה כי מפקחי רת"א אינם מוסמכים להפעיל סמכויות חקירה לצורך אכיפה פלילית של הוראות פרק ט' לחוק הטיס כיוון שלא הוסמכו בידי השר לבט"פ מחד גיסא, וכי המשטרה אינה רואה עצמה אחראית לאכיפת כלל העבירות המנויות בו, אלא ב"אירועים ספציפיים" בלבד, מאידך גיסא. יתרה מכך, בביקורת נמצא כי המשטרה סוגרת תיקי חקירה הנוגעים להפעלת רחפנים בנימוק שרת"א מוסמכת לחקור עבירות אלו, אף שהמשטרה מודעת לכך שהסמכה כזו אינה קיימת למפקחי רת"א בפועל, כאמור. משרד מבקר המדינה מעיר לרת"א ולמשטרה, כי יוצא אפוא שאכיפה פלילית של הוראות חוק הטיס בעניין רחפנים אינה מתבצעת כנדרש.

משרד מבקר המדינה רואה חשיבות רבה באסדרת האכיפה הפלילית כלפי מפעילי רחפנים בהקדם. על משרד התחבורה ורת"א וכן על המשרד לבט"פ ומשטרת ישראל לבחון דרכים להגברת אפקטיביות ההרתעה והאכיפה הפלילית של דיני הטיס. במסגרת זו, על רת"א והמשטרה להשלים בהקדם קביעה של נוהלי עבודה וחלוקת אחריות ביניהן. זאת, על מנת שסוגיית האכיפה הפלילית לא "תיפול בין הכיסאות" ודיני הטיס ייאכפו כנדרש.

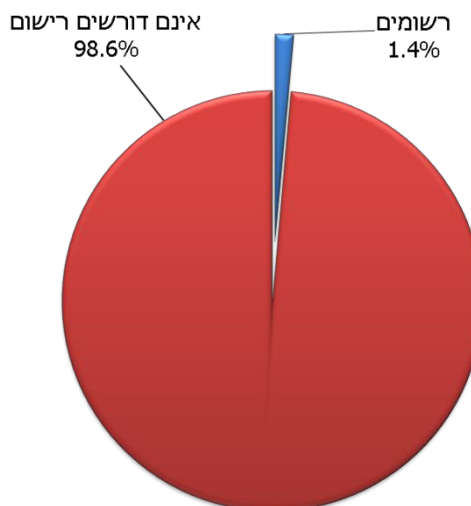
רישום רחפנים

בחוק הטיס נקבע כי "לא יפעיל אדם כלי טיס אלא אם כן כלי הטיס רשום בפנקס הרישום וקיימת לגביו תעודת רישום תקפה". רחפן שאינו משמש למטרות פנאי או ספורט הוא כאמור בגדר "כלי טיס", ולכן הפעלתו מחייבת את רישומו על פי חוק⁹. לעומת זאת, רחפן המשמש למטרות פנאי או ספורט ייחשב "כלי רחיפה", שהחוק אינו קובע כללים לרישומו. מדוח שמסרה רת"א למשרד מבקר המדינה עולה כי בפברואר 2017 היו רשומים בפנקס הרישום 209 רחפנים שהם בגדר "כלי טיס" מתוך כ-15,000 רחפנים שהיו בישראל (כ-1.4%), כמפורט בתרשים 1:

9 פרק זה מדובר ברישום רחפנים בפנקס הרישום, ולא במתן רישיון למפעילי רחפנים.

שיעור הרחפנים
הרשומים, כפי
שמחייב חוק הטיס,
הוא שולי ביחס לכלל
הרחפנים המופעלים
בישראל

תרשים 1: רחפנים רשומים ושאינם דורשים רישום בפנקס הרישום



המקור: נתוני רת"א מפברואר 2017 בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהתרשים עולה כי הרחפנים המשמשים לצורכי פנאי או ספורט הם הרוב המוחלט של הרחפנים המופעלים בישראל, אך חוק הטיס אינו דורש את רישומם בפנקס הרישום. יוצא אפוא כי שיעור הרחפנים הרשומים, כפי שמחייב חוק הטיס (אלה שאינם משמשים לצורכי פנאי או ספורט), הוא שולי ביחס לכלל הרחפנים המופעלים בישראל. בביקורת נבדקו המשמעויות של מצב זה, כמפורט להלן:

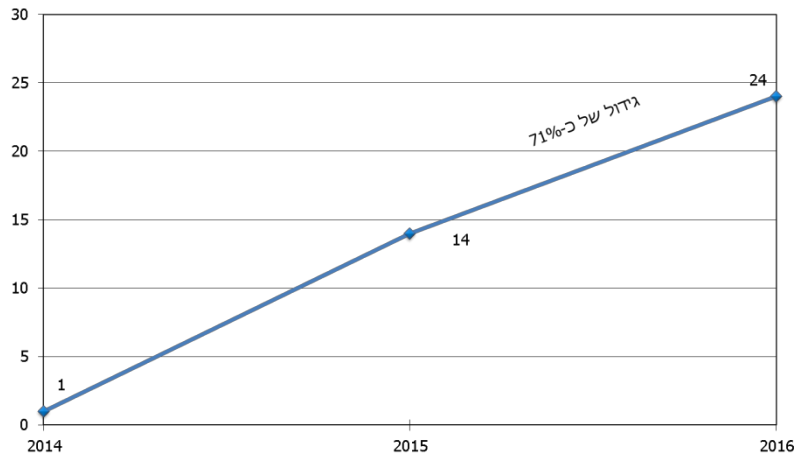
תרומת רישום הרחפנים להגברת הבטיחות בתעופה:

ריבוי הרחפנים בשמי המדינה טומן בחובו סיכון בטיחותי, שכן רחפנים עלולים לסכן, בין היתר, את בטיחות התעופה האזרחית. ברת"א מתועדים אירועי בטיחות¹⁰ שבהם הפריעו רחפנים לכלי טיס במרחב האווירי: כך לדוגמה, בינואר 2016 חלף מסוק במרחק של כ-50 מטר מרחפן באזור קו החוף בהרצליה בלי שהייתה לטייס המסוק התראה מוקדמת על הימצאות הרחפן בקרבתו; במרץ 2016 חלף רחפן בנתיב טיסה של מטוס באזור הרצליה וכתוצאה מכך נאלץ הטייס לסטות מנתיב הטיסה; במאי 2016 זיהה מגדל הפיקוח בשדה התעופה באילת רחפן שמנע גישה למסלול הנחיתה בשדה ובעקבות זאת עוכבה תנועת המטוסים; וביוני 2016 נצפה רחפן בטווח כ-2.5 ק"מ ממסלול הטיסה של מטוס שהמריא מנמל התעופה בן-גוריון, ותנועת המטוסים הוסטה לנתיב אחר עד לסיום סריקת האזור.

10 אירוע בטיחותי הוא "תאונת טיס או תקרית טיס לרבות תקרית חמורה". מתוך פרסום מידע תעופתי פנים ארצי (פמ"ת), ג-1-02, 25.6.15.

מנתונים שנמסרו מרת"א עולה כי לאורך השנים ניכרת עלייה במספר אירועי הבטיחות המדווחים לרת"א אשר מעורבים בהם רחפנים, כמפורט בתרשים 2:

תרשים 2: אירועי בטיחות מדווחים שמעורבים בהם רחפנים



המקור: נתוני רת"א מינואר 2017 בעיבוד משרד מבקר המדינה.

בהיעדר נורמה לאסדרת רישום הרחפנים בישראל, בדק משרד מבקר המדינה, לצורך לימוד והשוואה, את סוגיית רישום של רחפנים בארה"ב. הבדיקה העלתה כי במהלך שנת 2016 התבצע בארה"ב רישום של בעלי רחפנים באמצעות מערכת ממוחשבת באתר האינטרנט של רשות התעופה האזרחית שבמשרד התחבורה (להלן - FAA¹¹). על פי נתוני ה-FAA, בשנת 2016 נרשמו במערכת יותר מ-600,000 רחפנים¹².

בדצמבר 2016 התקיים כנס של ארגון ECAC¹³ בפריז. בכנס ציין מנהל מחלקת כטב"ם של ה-FAA כי "יש קורלציה [מתאם] בין ירידה בכמות הדיווחים על חליפות... [של כטב"ם ליד] מטוסים ל[בין הפעלתה של] מערכת הרישום". בסיכום פגישת עבודה בין נציגי רת"א למנהל מחלקת כטב"ם של ה-FAA, שהתקיימה בפורום זה, צוין כי "מתחילת תהליך הרישום [של מערכות כטב"ם בארה"ב] יש מובהקות של ירידה בכמות במספר התקריות עם מערכות כטב"ם בסביבת שדות תעופה ובכלל. ה-FAA רואה את הרישום ככלי אפקטיבי לשיפור הבטיחות". במאי 2017 צוין באתר ה-FAA כי הרישום והאסדרה נועדו להבטיח

11 Federal Aviation Administration
 12 בדצמבר 2015 הטילה ה-FAA חובת רישום רחפנים על כלל הרחפנים בארה"ב. ב-19.5.17 ביטל בית המשפט לערעורים את חובת רישום רחפנים מסוג Model Aircraft (כלי טיס בלתי מאויש המוטס בקשר עין עם המטיס ומשמש למטרות תחביב) מטעמים של חוסר סמכות של ה-FAA.
 13 ארגון European Civil Aviation Conference הוא ארגון אירופי שמושב בפרז' העוסק בין השאר בבטיחות התעופה וכלי טיס בלתי מאוישים. מנהל מחלקת מערכי כטב"ם אזרחיים ברת"א מסר לצוות הביקורת סיכום של כנס שקיים הארגון בנושא הפעלת כטב"ם.

שרחפנים יופעלו באופן בטיחותי ולא יהוו איומים ביטחוניים או איומים על צנעת הפרט, וכי ה-FAA תמשיך לעודד רישום עבור כלל מפעילי הרחפנים¹⁴.

בסיכום דיון בראשות השר לבט"פ בסוגיית הטיפול ברחפנים ממאי 2017, שצורף לתגובת המל"ל מיוני 2017 על טיוטת דוח הביקורת, ציין השר כי **"צריכה להיות אמירה מאוד ברורה של רת"א לגבי עניין ההסדרה סביב סוגיית הרחפנים"**, וכי "הרגולציה והרישום הם חלק בלתי נפרד... [מעבודת המטה להסדרת הטיפול ברחפנים]. יש לשים על כך דגש ולהקפיד שהנושא בא לידי ביטוי באופן הולם בהצעת המחליטים" (ההדגשה במקור).

בטיטוט הצעת המחליטים שהפיץ המל"ל ב-27.6.17 צוין, כי "משרד התחבורה והבטיחות בדרכים/רת"א ייבחן תוך התייעצות עם המשרד לביטחון פנים... [את] הרגולציה הקיימת והצורך ברגולציה חדשה, כגון בתחומי היבוא והרכישה; רישוי אישי של מפעיל; רישוי הרחפן; ורישוי הפעלה מבצעית לרחפנים". כמו כן צוין בהצעת המחליטים כי משרד התחבורה, רת"א והמשרד לבט"פ יבחנו דרכים נוספות ל"הגברת מודעות הציבור לסיכונים הגלומים בשימוש ברחפנים".

ראוי שבהצעת המחליטים המל"ל יקצוב בזמן את תהליך בחינת הצורך באסדרה חדשה כאמור.

בתגובת רת"א מיוני 2017 לטיטוט דוח הביקורת צוין כי "קיום מערכת רישום כוללת מחייבת הערכות חקיקתית והקצאת משאבים בהתאם. כמו כן, רת"א סבורה שניתן להגיע לרמת בטיחות טובה גם ללא הצורך ברישום מלא של כלל הרחפנים".

בשל הגידול המהיר במספר הרחפנים, ולנוכח עמדת ה-FAA בנושא רישום רחפנים, על רת"א לבחון את מידת התרומה שבהחלת חובת רישום על כלל הרחפנים להגברת בטיחות התעופה. על רת"א לגבש המלצותיה בנושא ובמידת הצורך אף לקדם שינויי חקיקה והקצאת משאבים.

הצורך הביטחוני ברישום רחפנים: גופים ביטחוניים הצביעו על הצורך לשפר את מצב האסדרה של השימוש ברחפנים, בדגש על החלת חובת רישום גם על רחפנים המשמשים לצורכי פנאי או ספורט. החלת חובה כזו תוביל ליצירת בסיס נתונים מלא ומעודכן של הרחפנים הפועלים בשמי המדינה, שיאפשר זיהוי של הרחפן ובעליו, ויוכל לשמש כלי משלים בהתמודדות עם האיום הביטחוני המתפתח.

בדיון שהתקיים במל"ל ביולי 2015 בנושא ניתוח הצורך המבצעי להתמודדות עם איום הרחפנים ציין נציג המשרד לבט"פ כי "מהות האיום היא השילוב של ריבוי כלים, בפרט כאלה שאינם דורשים רישום, והאפשרות של שימוש בהם למטרות

טרור". בסיכום הדיון צוין כי מתהווה הצורך של "בניית תמונה אווירית" שתאפשר זיהוי של כלים הטסים במרחב הציבורי".

בדיון בראשות סגן הרמטכ"ל מאוקטובר 2016 בנושא ההתמודדות עם איום הרחפנים הוא קבע כי "נושא הרגולציה הינו קריטי לצורך מניעה (הגבלת תנאי רכישה, הפעלת רחפנים וכדומה)". בדיון שהתקיים במל"ל בנובמבר אותה שנה בנושא גיבוש הצעת המחליטים ציין נציג השב"כ כי "יש לשפר את הרגולציה על מנת להקטין את האיום".

במסמך של המשטרה בנושא השימוש ברחפנים מדצמבר 2016 צוין כי "היות ומדובר בתחום המתפתח במהירות רבה, גם מבחינת מגוון השימושים האפשריים וגם בהיקף השימוש, באופן שעלול לפגוע בהיבטי בטיחות ואף פשיעה אפשרית; אנו כבר עתה ממליצים לקדם מספר פעולות בתחום... [בהן] חיוב רישום הכטב"מים ברת"א בעת רכישתם, העברת הבעלות בהם וכן גריעה מהמרשם במקרים של יציאה משימוש (בעת ריסוק לדוגמא)".

בתגובת שב"כ ממאי 2017 לטיוטת דוח הביקורת צוין כי "שירות הביטחון הכללי מודע היטב לאיום הביטחוני הנשקף מהרחפנים". עוד צוין כי "במידה ויוחלט על הסדרה של תחום הרחפנים (רישוי, רישום וכו') יש לערב את שירות הביטחון הכללי בתהליך זה".

בתגובת רת"א מיוני 2017 לטיוטת דוח הביקורת צוין כי "המבנה הארגוני של רת"א ומשאביה מכוונים כולם לאותן מטרות... בטיחות ופיתוח התעופה האזרחית. רת"א לא נבנתה למטרות של סיכול טרור וירוט כלי טיס... רת"א סבורה לכן **שרישום כלי טיס (כולם) ורחפנים מסחריים** [לא כולל רישום של רחפנים המשמשים לצרכי פנאי או ספורט] **וביצוע פיקוח על גופים מסחריים שקיבלו מרת"א רישיון** עונים בצורה נאותה למטרות שעבורן רת"א פועלת... **רישום וחקיקה ממילא לא ירתיעו אדם מביצוע מעשה פשע או טרור**... לא ברור הקשר בין אסדרה הדוקה יותר של תחום כלי הרחיפה והטיסנים לבין האיומים בתחום הטרור והפשיעה. ספק אם דרישה לרישוי אישי, רישום או מגבלות הפעלה יימנעו שימוש מכוון למטרות הרעה לזולת". עוד ציינה רת"א בתשובתה כי הנושא "התעורר רק בחודשים האחרונים אגב הדיונים בפני המל"ל... [וכי] גיבוש מנגנון וקביעת חובות מתאימות בתקנות מחייבים הקצאה של זמן ומשאבים, שלא ניתן לעשותם בצורה מיידית... העלאת הנושא על ידי הגורמים הביטחוניים שהציגו את הצורך לא הופך את הדבר לנכון, ולמעשה מעולם לא נערך דיון ענייני בשאלה האם סימון יגשים את התכלית הפח"עית [פעילות חבלנית עוינת] או הפלילית שמבקשים לייחס לפתרון זה" (ההדגשות במקור).

בדיון הקבינט מיוני 2017 ציין ראש חטיבת הטכנולוגיה במטה ללוטר, כי "רגולציה היא חלק מהתמודדות עם האיום, אבל בנושא של רגולציה אנחנו משתמשים בפלטפורמה שנועדה לבטיחות טיסה. הרגולטור, משרד התחבורה באמצעות רת"א יכול ותורם את כל המעטפת הנדרשת - בהגדרת אזורים אסורים, בהגדרת נהלים, בהנגשת המידע לציבור, בהתמודדות עם האזרח הנורמטיבי שמפעיל רחפנים לפי חוק. איומים פליליים וטרור, חוק הטיס לא נותן



אין הסכמה בין רת"א
לבין המשרד לבט"פ
וגופים ביטחוניים
אחרים לגבי
הרלוונטיות ומידת
היעילות של החלת
חובת רישום על
רחפנים המשמשים
לצורכי פנאי או
ספורט

להם [לרת"א] את הכלים ולכן אנחנו צריכים לתת השלמות למה שהמערכת הרגולטיבית יכולה היום לתת".

מהאמור לעיל עולה כי אין הסכמה בין רת"א לבין המשרד לבט"פ וגופים ביטחוניים אחרים לגבי הרלוונטיות ומידת היעילות של החלת חובת רישום על רחפנים המשמשים לצורכי פנאי או ספורט ככלי משלים לצורך ההתמודדות עם האיומים הביטחוניים והפליליים הנובעים מרחפנים.

משרד מבקר המדינה מציין כי אף שנושא ההגנה מפני איום הרחפנים נמצא בעבודת מטה מאז מרץ 2015, ואף שהמשרד לבט"פ, משטרת ישראל ושב"כ הצביעו על הצורך לשפר את מצב האסדרה של השימוש ברחפנים ככלי משלים להתמודדות עם האיום המתפתח, לא קיימו גופים אלה - בשיתוף רת"א, המהווה את הגורם האחראי על פי חוק לאסדרת התעופה האזרחית - דיון ממצה בסוגיית התרומה שבהחלת חובת הרישום להתמודדות עם האיום הביטחוני.

בד בבד עם בחינת התרומה שבהחלת חובת רישום על כלל הרחפנים להגברת בטיחות התעופה, כאמור לעיל, על רת"א ליזום דיון מעמיק וממוקד בשיתוף המשרד לבט"פ, משטרת ישראל ושב"כ לשם הערכת הצורך והתועלת שבהחלת חובת רישום זו גם לטובת שיפור ההתמודדות עם האיום הביטחוני.

היערכות צה"ל להגנה מפני איום הרחפנים המגיעים מחוץ למדינה

התהוות האיום: בשנים האחרונות ניכרת, כאמור, מגמה של שימוש גובר ברחפנים לצרכים צבאיים, המצביעה על איום ביטחוני מתהווה ומתרחב. בשנתיים האחרונות חדרו לשטח מדינת ישראל כמה רחפנים שהופעלו על ידי האויב. ראש חטיבת המבצעים שבאגף המבצעים בצה"ל (להלן - אמ"ץ) קבע בספטמבר 2016 כי "איום הרחפנים הינו איום מתהווה. קלות הרכישה, ההרכבה והפיתוח העצמאיים וקלות ההפעלה מייצרים איום זמין ופוטנציאל סיכון, הן בהקשרי איסוף והן בהקשרי תקיפה. איום זה תקף בהגנת הגבולות ובמקביל, מהווה מטרה לארגוני הביטחון האחרים במדינת ישראל".

בהערכת המודיעין של להק המודיעין של חיל האוויר (להלן - למד"ן) לשנת 2017 צוין כי הרחפנים הופכים לחלק מהמערכה ומספקים למפעיליהם מספר יכולות וכי תחום הרחפנים "נמצא בזינוק טכנולוגי ובתפוצה המתרחבת בקצב מהיר, וצפוי להוות חלק אינטגרלי משדה הקרב בשגרה ובלחימה. זמינות ונגישות גבוהות אל אמל"ח זה, לצד התקדמות טכנולוגית בעולם ובאזור, צפויות להפוך אותו לנדבך משמעותי בבניין הכוח של האויב".

המענה לאיום: במסמך של מחלקת המחקר בלמד"ן מינואר 2016 צוין כי לחיל האוויר הישראלי אין כיום מענה שלם לאיום הרחפנים, וכי השימוש ברחפנים מקשה על בניית פתרון. משכך, הומלץ לגבש "מענה הפעלתי לטיפול באיום".

לנוכח הפערים שעלו במתן מענה לאיום הרחפנים, החל סגן הרמטכ"ל לשעבר במרץ 2016 לקיים דיונים עתיים בנושא. בסיכום דיון ממרץ 2016 קבע סגן הרמטכ"ל לשעבר כי "נדרש לגבש מענה מערכתי הנשען על תפיסה מוצקה ובניין כוח תואם (פ"ש [פיקוד ושליטה], אמל"ח, תורה ועוד) נוכח האיום העתידי הצפוי בתחום שחלקו כבר קיים היום", וכי "האחריות על גיבוש התפיסה והיכולת להתמודד עם האיום... (לרבות תיאום הממשקים עם גורמי הביטחון בפנים הארץ והרגולציה בתחום) נתונה בידי חיל האוויר". עוד עלה בסיכום כי "סגן הרמטכ"ל מנחה כי תהליך הטיפול באיום יהיה שיטתי וסדור".

על פי מצגת חיל האוויר בנושא "עקרונות תפיסה מבצעית לאיום הרחפנים" ממאי 2016 שהוצגה לסגן הרמטכ"ל לשעבר, הרחפנים הם "אתגר לאומי" ומשימות חיל האוויר בתחום זה הן "מניעת חדירה לשטח המדינה; הגנה על אתרים אסטרטגיים; [ו]הגנה על מרחב אופרטיבי של צה"ל". יש לציין, כי בטיטות הצעת המחליטים שהפיץ המל"ל ב-27.6.17 לא נזכר המונח "אתרים אסטרטגיים" אלא נקבע כי "צה"ל אחראי על יירוט רחפנים... מעל מתקני צה"ל בישראל".

סגן הרמטכ"ל לשעבר קבע במאי 2016 כי "**נדרש לבנות לאיום סדרת תרחישים שלאורם נקיים תהליך בנין כוח** סדור וממוקד עם סדרי עדיפויות ברורים. בהקשר זה, **נדרש ליצור מפת דרכים להתפתחות המענה** שתתעדכן על פי הצורך" (ההדגשה במקור).

באוגוסט 2016 ביצע חיל האוויר בשיתוף מפא"ת וגופים ביטחוניים נוספים "ניסוי רחפנים" למיפוי היכולות שהציעו התעשיות הביטחוניות השונות. בעקבות הניסוי, באוקטובר אותה שנה, התקיים דיון בראשות סגן הרמטכ"ל לשעבר, ובו הוצגו לו תוצאות הניסוי וכן תכנית עבודה בהובלת חיל האוויר, שאושרה להמשך הדרך בארבעה צירים מרכזיים: שוטף ומידי; לטווח הקצר (בתוך שנה); לטווח הארוך (שנתיים עד שלוש שנים); ומחקר ופיתוח. בסיכום הדיון נקבע כי "סגן הרמטכ"ל **מקבל** את הלוח [לוח זמנים] שהוצג **ומאשר** להמשיך בתהליך" (ההדגשה במקור).

בסיכום דיוני המטה בנושא "סטטוס מענה לאיום הרחפנים", שהתקיימו בראשות ראש להק מבצעי אוויר של חיל האוויר (להלן - רמ"א) בדצמבר 2016 ובינואר 2017, צוין כי "התפתחות האיום מרחפנים - מהירה. מחייבת מענה מבצעי בקבוע זמן קצר"; כן צוין כי "רמ"א מצביע על וקטור [מגמה] מדאיג לאיום הרחפנים (כיום נמוך, בעתיד - עולה). האיום - זמין, פשוט, מדויק".

ראש ענף במינהלת "מגן"¹⁵, המרכז את עבודת המטה לבניין הכוח להגנה מפני איום הרחפנים שהטיל סגן הרמטכ"ל לשעבר על חיל האוויר, מסר לצוות הביקורת בינואר 2017 כי איום הרחפנים אכן נתפס כאיום מרכזי וכי כיום אין בצה"ל מענה שלם לאיום זה. עוד מסר כי "קצב התפתחות האיום גבוה מקצב

לחיל האוויר עדיין אין מענה שלם להגנה מפני איום הרחפנים

פיתוח היכולת [להגנה]. עוד הוסיף כי "הנושא לא מצוי כיום בתר"ש [תכנית רב שנתי]... ולא מוקצה עבורו תקציב".

כפי שעלה בביקורת, לחיל האוויר עדיין אין מענה שלם להגנה מפני איום הרחפנים. אמנם במועד סיום הביקורת, פברואר 2017, נמשכה עבודת המטה בנושא ההגנה מפני איום הרחפנים, אך טרם נקבעו, וממילא לא אושרו ולא תוקצבו, תהליכי בניין הכוח ותהליכי הפעלת הכוח בתחום זה במסגרת תכנית רב-שנתית.

בתגובת צה"ל מיוני 2017 לטיטת דוח הביקורת צוין כי "**ככלל, מסקנות והמלצות** הביקורת מקובלות". כמו כן צוין שם כי "בחודשים שחלפו מאז סיום הביקורת **הוגברה הפעילות של צה"ל בתחום הרחפנים באופן משמעותי**" (ההדגשה במקור). עוד מסר צה"ל כי "במקביל למאמץ המו"פ [מחקר ופיתוח] התקיים מאמץ בחיל האוויר... וגובשה תפיסה ראשונית... [1]לאחרונה החל באג"ת תהליך בחינה רחבה ועמוקה לצורך עדכון תוכנית היכולות בתר"ש 'גדעון' [תכנית רב-שנתית של צה"ל לשנים 2016-2020] למענה הנדרש... צה"ל נמצא בתהליך מואץ להרחבת המענה המבצעי למול איום הרחפנים... [זאת בין היתר על ידי] הובלת שיתוף פעולה עם כלל גופי הביטחון... לצורך גיבוש מענה מבצעי מתואם וכולל". עוד נמסר כי חיל האוויר פועל בעבודה מתואמת עם התעשיות הביטחוניות למניעת כפל מאמצים ותקציבים. צה"ל אף הדגיש בתגובתו כי "המענה הצה"לי חייב להינתן בהסתכלות מדינתית, תוך דגש על הסנכרון בין המענים האזרחיים, הצה"ליים ושאר גופי הביטחון. בנוסף, המענה לרחפנים יכול להוות בסיס לשיתופי פעולה אסטרטגיים".

משרד מבקר המדינה מציין כי בשל ההערכה בצה"ל שאיום הרחפנים הוא איום מתפתח, ייחודי ומדאיג, ונוכח העובדה שעדיין אין בידי צה"ל מענה שלם לאיום, גובר הסיכון כי איום השימוש ברחפנים על ידי האויב ישאר ללא מענה מספק. יש אפוא חשיבות רבה לכך שצה"ל יפעל ללא דיחוי להשלים את עבודת המטה בנושא, וכי יוקצו המשאבים הנדרשים להיערכות לקידום דרכי התמודדות עם איום הרחפנים בהקדם האפשרי.

על עבודת המטה שנעשת בצה"ל בעניין ההגנה מפני איום הרחפנים המגיעים מחוץ למדינה להיעשות בשיתוף פעולה ותיאום מלא עם הגופים הביטחוניים האחרים. עבודה מתואמת בין הגופים הביטחוניים עשויה לסייע בהיבטים שונים (ארגוניים, תפיסתיים, הפעלתיים וטכנולוגיים) גם לגיבוש המענה לאיום שמקורו בשטח המדינה. שיתוף פעולה כזה עשוי לתרום גם בהיבטים של יעילות וחיסכון בתחומים שבהם קיימת חפיפה בצורכי הגופים הביטחוניים השונים. במסגרת עבודת המטה על צה"ל להקפיד לעשות שימוש זהה במונחים ובהגדרות הרלוונטיים, כפי שמשמש בהם המל"ל בעבודת המטה הלאומית ובהצעת המחליטים.

סיכום

זמינות השימוש ברחפנים והשיפור הטכנולוגי המתמיד בהם יוצרים איום מתפתח במישור הביטחוני, הפלילי והבטיחותי. התגברותו של איום זה טומנת בחובה סיכונים שעלולים להגיע עד כדי פגיעה בחיי אדם ואף בביטחון המדינה. ההתמודדות עם האיום מחייבת פעולה לאומית משולבת של גורמי הביטחון, גורמי אכיפת החוק וגורמי האסדרה.

נכון לחודש ספטמבר 2017, מועד עדכון הביקורת, טרם הוסדרה האחריות הלאומית לפתרון בעיית איום הרחפנים שמקורם בשטח המדינה. על אף שבמל"ל נערכת זה כשנתיים וחצי עבודת מטה לצורך הסדרת האחריות להגנה מפני איום הרחפנים, לא התקבלה עדיין החלטה כוללת ומוסכמת על ידי הקבינט המדיני-ביטחוני. עקב כך, קיים למעשה ריק (ואקום) בתחום זה באופן שלא ניתן מענה הולם ברמה הלאומית להגנה מפני איום הרחפנים שמקורם בשטח מדינת ישראל, וגדל הסיכון לפגיעה בביטחון המדינה.

נדרש להתחיל מוקדם ככל האפשר בתהליך הארוך והמורכב של ההיערכות ברמה הלאומית למתן מענה לאיום על היבטיו השונים. תהליך מובנה, מתואם ומהיר של כל הגופים הנוגעים בדבר יסייע לגבש את המענה המיטבי ברמה הלאומית לאיום הרחפנים. בד בבד, על רת"א לטפל בפערים בתחום האכיפה המינהלית והפלילית של דיני הטיס ולצד זאת, לבחון את מידת התרומה שבהחלת חובת רישום על כלל הרחפנים הן להגברת בטיחות התעופה והן לטובת שיפור ההתמודדות עם האיום הביטחוני.

על אף ההערכה בצה"ל שאיום הרחפנים הוא מתפתח, ייחודי ומדאיג, אין בידי צה"ל את המענה השלם הנדרש לאיום זה. על צה"ל להשלים בהקדם את עבודת המטה הפנימית שלו להגנה מפני איום הרחפנים שמקורם מחוץ לשטח המדינה כדי לקדם את גיבוש המענה, תוך הקפדה על תיאום עם יתר הגופים הרלוונטיים לסוגיית איום הרחפנים ובשיתוף עמם. עבודת מטה מתואמת תסייע בהיבטים שונים (ארגוניים, תפיסתיים, הפעלתיים וטכנולוגיים) גם לגיבוש המענה לאיום הרחפנים שמקורם בתוך המדינה. בכך גם יימנעו, ככל האפשר, כפל מאמצים, כפל תקציבים וחריגה מלוחות הזמנים המתוכננים בתחומים שבהם קיימת חפיפה בין הגופים הביטחוניים.