

שירות הביטחון הכללי

פעולות הביקורת

נערכה ביקורת על פעולות החטיבה להכוונת האבטחה. הביקורת התמקדה באבטחת הנציגויות והתעופה, והתייחסה לסוגיות באבטחת המעברים והספנות.

פעולות החטיבה להכוונת האבטחה

אגף האבטחה הינו הגוף הייעודי-מקצועי בתחום האבטחה בשירות הביטחון הכללי (להלן - השב"כ), המופקד על ביצוע אבטחת אישים ומשלחות, על הנחיה מקצועית של גורמי התעופה והספנות, הנציגויות בחו"ל, מעברי הגבול, אבטחת המידע, והנחיה מקצועית של יחידות השירות בתחום האבטחה.

החטיבה להכוונת האבטחה (להלן - היחידה) הפועלת במסגרת אגף האבטחה, מופקדת על הנחיית מערך האבטחה והכוונתו בתחומי התעופה, הספנות, הנציגויות והמעברים. ההנחיה וההכוונה אמורים בעיקר למנוע פיגועים ביעדים המאובטחים בארץ ובחו"ל, כמתחייב מהחלטות הממשלה.

בתקופה יוני 2001 - מרס 2002, לסירוגין, בדק משרד מבקר המדינה את פעולות היחידה בארץ ובחו"ל. הביקורת התמקדה באבטחת הנציגויות והתעופה והתייחסה לסוגיות באבטחת המעברים והספנות.¹

הוועדה לענייני ביקורת המדינה של הכנסת, בהתייעצות עם מבקר המדינה, החליטה שלא להניח פרק זה במלואו על שולחן הכנסת, ולפרסם רק את עיקרי התקציר ואת עיקרי הסיכום שלו, לשם שמירה על ביטחון המדינה, בהתאם לסעיף 17 לחוק מבקר המדינה, התשי"ח-1958 [נוסח משולב].

תקציר

בביקורת התברר, כי קיימים ליקויים במדרגי הפעולה השונים - בין אם כאלה הקשורים לתחום התוויית תהליכי קביעת מדיניות האבטחה כלפי גופים ממלכתיים מאובטחים, ובין אם כאלה הקשורים ביישומה.

1 לעניין המעברים, ראו בפרק "היבטים בהתמודדות עם הברחת אמצעי לחימה לגורמים עוינים", בדוח שנתי זה, עמ' 83.

תהליכי קביעת המדיניות:

הממשלה לא עדכנה את מכלול החלטותיה הנוגעות לאבטחה בארץ ובחו"ל, חרף שינויים מהותיים במציאות ובצורכי האבטחה, אף כי היו יוזמות מצד השב"כ והמלצות של ועדות שונות.

יחסי הגומלין המקצועיים בין השב"כ לבין משרדי הממשלה אינם מוסדרים:

א. בולט בהקשר זה היעדר הסדרים פורמליים בין השב"כ לשר התחבורה - לא הוגדר בבירור מתי על השב"כ לעדכן את שר התחבורה, מה משמעות השב"כ כ"גוף מיעץ" לשר התחבורה, והאם מקור ההנחיות וההוראות לגופים המאובטחים צריך להיות שר התחבורה או השב"כ. בביקורת עלה, כי לשב"כ אין יכולת אכיפה מספקת, שכן קיים פיצול בין מידת האחריות הנתונה בידי השב"כ לבין ביצוע התקציב הנתון בידי הגופים המונחים. בין כך ובין כך, השב"כ גם זקוק לשר התחבורה ביישום חלק מהנחיותיו.

ב. חלוקת האחריות הפורמלית בנושא האבטחה בין השב"כ, שלו האחריות המקצועית, לבין הגופים המאובטחים, שלהם האחריות לביצוע, אינה ברורה. במקרה תקלה, גבוהה הסבירות לכך שתופנה האצבע לעבר השב"כ, נוכח אחריותו לקביעת התקן ולביצוע הבקרה על הגופים המאובטחים. השב"כ ער לאפשרות זאת, והודיע (מרס 2003), כי ידון בסוגיה זו שוב.

ג. ועדה בין-משרדית, שמינה שר התחבורה ביוני 2002 בעניין המבנה הארגוני המועדף לביצוע אבטחת התעופה ובעניין הפרדת אבטחת התעופה בחו"ל מחברת תעופה מסחרית, טרם סיימה את עבודתה.

היחידה:

היחידה היא חלק מאגף האבטחה של השב"כ ומופקדת על הנחיה והכוונה של מערכי האבטחה של הגופים הממלכתיים הפועלים בארץ ובחו"ל בתחומי התעופה, הספנות, הנציגויות ומעברי הגבול, כמתחייב מהחלטות הממשלה. בתוקף כך, היא מופקדת על הנחיה והכוונה של מתקני גופים מאובטחים הפועלים בחו"ל, דוגמת: משרד החוץ, הסוכנות היהודית וחברות התעופה הישראליות.

א. התברר בביקורת, כי ריבוי הגופים המונחים בידי היחידה והיקף האיומים, שהחמירו בעקבות אירועי הטרור בארה"ב בספטמבר 2001, לא קיבלו ביטוי הולם במבנה היחידה ובתשומות שלה.

ב. קיימים ליקויים שונים באבטחת נציגויות של ישראל ובאבטחת התעופה בחו"ל.

ג. בתעופה נהוגות שתי שיטות בידוק ביטחוני לנוסעים ולכבודתם - זו הוותיקה המתבססת על הגורם האנושי, וזו החדשה - הטכנולוגית - המופעלת מאז ספטמבר 2001.

ד. מערך האבטחה מיישם, ככלל, לקחים מפיגועים שבוצעו, בין אם כלפי יעדים ישראלים ובין אם כלפי יעדים זרים. ברם, ההיסמכות על פיגועים שבוצעו ממחשה את הצורך הקריטי במודיעין התרעתי ממוקד על כוונות לפיגועים.

ה. לא עלה בידי הגורמים המעורבים בהקמת "נתב"ג 2000" לקיים פעילות משותפת למציאת פתרון ישים לסוגיית הבידוק הביטחוני בפרויקט במועד. זו חולשה מדאיגה המלמדת על פיגור בהתאמת שיטות הניהול של הפרויקט בתחום האבטחה למציאות.

ו. נמצאו כישלונות בתרגילים שנערכו במגזרי האבטחה (תעופה, נציגויות ומעברים).

★ ★ ★

הדילמה המהותית שבה מוצא עצמו מערך האבטחה באה לידי ביטוי בדברי ראש השב"כ, שדן בכך עם ראש הממשלה במרס 1974, לאמור: "... כל המערכת של עשרות מיליונים אינה שווה דבר אם האיש המחפש במזוודות אינו מוצא את החומר [הנפץ] שהוסתר בה, או אם תוקפים מטוס והאיש [המאבטח] יפעל אמנם כפי שצריך ולא יתבלבל ...". לשון אחר - מערך האבטחה על שלוחותיו בעולם, נדרש לעמוד בכל עת בכוונות המירבית, שכן בהיעדר מודיעין התרעתי ממוקד, עלול הפיגוע להתרחש מיניה וביה וכדי לסכלו נדרשת הכוננות המתמדת.

לצד הפעילות רחבת ההיקף והמקצועית אותה מבצע השב"כ התגלו בביקורת ליקויים בשלושה תחומים מרכזיים:

א. הממשלה לא עדכנה את מכלול החלטותיה הנוגעות לאבטחה בארץ ובחו"ל, חרף שינויים מהותיים במציאות ובצורכי האבטחה; זאת, למרות יוזמות מצד השב"כ והמלצות ועדות ממלכתיות שונות.

ב. יחסי הגומלין המקצועיים בין השב"כ לבין משרד התחבורה אינם מוסדרים, וקיימת אי-בהירות בשאלה מי נושא באחריות הכוללת, שתחריף במקרה של כשל במערך האבטחה.

ג. ריבוי הגופים המונחים בידי היחידה והיקף האיומים לא קיבלו ביטוי הולם במבנה היחידה ובתשומות שלה.

לדעת משרד מבקר המדינה:

א. יש לקדם את הדיון בסוגיית הקמת רשות ממלכתית שתרכז את ניהול וביצוע ביטחון התעופה הישראלית האזרחית בחו"ל, ותשרת את כל חברות התעופה הישראליות.

ב. יש להאיץ את הטיפול במציאת פתרון ישים לסוגיית הבידוק הביטחוני בפרויקט "נתב"ג 2000", כך שעם פתיחתו הצפויה בראשית 2004, יינתן המענה המיטבי לאיומי טרור.

ג. יש לתת מענה לאיומים שונים שמקורם בתווך הימי.

לדעת מבקר המדינה, נוכח הטרור הגובר והחשש להחרפה באיומים הנשקפים מפניו, יש לגבש ראייה לאומית כוללת של צורכי האבטחה, לעגנה בהחלטות ממשלה, לגזור מהצרכים סדרי עדיפויות ולהקצות למימושם את המשאבים הדרושים. שאם לא כן, ייבצר מהשב"כ ומהגופים המאובטחים המונחים על ידיו להתמודד ביעילות עם האתגר.