

המשרד לביטחון הפנים ומשטרת ישראל

היערכות המשרד לביטחון הפנים ומשטרת ישראל לעתות חירום ותפקודם בעת המלחמה

ת ק צ י ר

על פי פקודת המשטרה [נוסח חדש], התשל"א-1971 (להלן - פקודת המשטרה), משטרת ישראל אחראית בשגרה ובעתות חירום לאכיפת החוק ושמירת הסדר הציבורי וביטחון הנפש והרכוש. כמו כן, על פי החלטות הממשלה אחראית המשטרה לביטחון הפנים¹.

בעתות חירום² אחראי פיקוד העורף למכלול הפעולות הנדרשות לארגון ולניהול ההתגוננות האזרחית, מכוח הוראות חוק ההתגוננות האזרחית, התשי"א-1951. אחריות זו כוללת בין השאר היערכות מקדימה, קביעת מדיניות מיגון, קביעת מדיניות הסברה, הפעלת מערך התרעה וטיפול באזורים שנפגעו בירי מצד אויב תוך הפעלתם של ארגוני עזר³ (להלן - אחריות כוללת או אחריות כוללת לעורף). למילוי אחריותו הכוללת לעורף הוקצו לפיקוד העורף משאבים ואמצעים מתאימים, בהם כוחות מילואים. תפקידה של המשטרה הוא לסייע לפיקוד העורף בטיפול באזורי נפילת הרקטות (להלן - הזירות), והיא ממשיכה לשאת באחריות לאכיפת החוק, שמירת הסדר הציבורי וביטחון הפנים. בשלבי ההתארגנות של פיקוד העורף לנטילת האחריות, אחראית המשטרה למתן המענה הראשוני בזירות, ובכלל זה פיקוד ושליטה בזירת האירוע תוך תיאום עם ארגוני העזר.

ב-12.7.06 פרצה מלחמת לבנון השנייה (להלן - המלחמה). בנסיבות אלה היה על פיקוד העורף לפעול על פי סמכויותיו וחובותיו בקשר לארגון וניהול ההתגוננות האזרחית לרבות נטילת האחריות לפיקוד ושליטה בזירות; על המשטרה היה לתת את המענה הראשוני בזירות עד שפיקוד העורף ייערך לקבלת האחריות לפיקוד ושליטה

1 כלל הפעילויות המבצעיות הננקטות כדי להגן על תושבי המדינה ואזרחיה מפני פעילות חבלנית עוינת (פח"ע) וטרור בתחום המדינה. ראו: "הגדרת מצבי החירום השונים עפ"י הבסיס החוקי והחלטות הממשלה" במסמך חלוקת תחומי האחריות ברגיעה ובמצבי חירום במחוזות מ"י [המשטרה] ופקע"ר [פיקוד העורף], ממרס 2003.

2 ראו בפרק "ההיערכות לטיפול המערכתי בעורף בעתות חירום וביצועו בעת המלחמה", עמ' 1.
3 על פי חוק ההתגוננות האזרחית, התשי"א-1951, "ארגון עזר" הוא ארגון, מוסד, מפעל, יחידה או גוף העושים שירות ציבורי או כל חלק מהם, וששר הביטחון הכריז עליהם ברשומות שהם ארגונים שעזרתם נדרשת להתגוננות האזרחית.

בהן. בפועל, בכל 34 ימי המלחמה נטלה המשטרה, בהסכמת פיקוד העורף, את האחריות לפיקוד והשליטה בזירות, תוך תיאום עם ארגוני העזר.

ככלל המשטרה תפקדה היטב בעת המלחמה. אולם במהלכה היא ביצעה משימות מורכבות שלא היו בתחומי אחריותה בלי שנבחנה - ברמה הפיקודית והמיניסטרילית - יכולתה לבצען בהיבט היערכותה לעתות חירום ובהיבט הסמכויות והמשאבים שעמדו לרשותה. ביצוע משימות אלה על ידי המשטרה בעת המלחמה התאפשר במידה רבה בשל ההיקף המוגבל - הן בשטח והן בנוקמים - של אירועי המלחמה.

פעולות הביקורת

בחודשים ספטמבר 2006 - מרס 2007 בדק משרד מבקר המדינה את היערכות של המשטרה והמשרד לביטחון הפנים (להלן - המשרד לבט"פ) לעתות חירום ואת תפקודם בעת המלחמה. הבדיקה נעשתה במטה הארצי (להלן - מטא"ר), באגף המבצעים במטא"ר (להלן - אג"מ) - במחלקה לתכנון וחירום (להלן - מחלקת חירום), במחלקת מבצעים ובמחלקת חבלה, בחטיבת המודיעין באגף חקירות ומודיעין (להלן - אח"מ), במחוז צפון ובשלושת מרחביו - מרחב גליל, מרחב חוף ומרחב עמקים. כמו כן נעשתה בדיקה במשרד לבט"פ.

עיקרי הממצאים

היערכות המשטרה לעתות חירום

היערכות לעת חירום מחייבת הגדרה ברורה של האיומים הצפויים לעורף והתכונות לתרחישים הנגזרים מהם (תרחישי ייחוס⁴). על סמך התרחישים הצפויים לעורף יש לתכנן את בניין הכוח ולתרגלו ולגבש תפיסת הפעלה ופקודות מבצעיות.

1. באוקטובר 2001 הכינה המשטרה פקודה - "דורס תל"מ" - המרכזת את מכלול הפעולות להיערכותה לתרחיש של ירי רקטות וטילים על ישראל מלבנון ומתחומי יהודה, שומרון וחבל עזה. באשר לגזרת לבנון התבססה הפקודה על תכנית של צה"ל משנת 2000 להתמודדות עם ירי ממטולי רקטות (מטלר"ים) ורקטות קרקע-קרקע (רק"ק) מלבנון לעורף מדינת ישראל, שכוללת מידע כללי על איום קונוונציונלי ועל מסת ירי אפשרית לעבר יישובים אזרחיים בצפון הארץ. בהסתמך על תכנית זו פרסם פיקוד העורף באפריל 2003 את תכנית "מגן הארץ" להיערכותו למתן מענה לירי מלבנון במשולב עם המשטרה וארגוני העזר⁵. בעקבות פרסום התכנית עדכנה המשטרה באוקטובר 2003 את פקודת "דורס תל"מ".

משנת 2003, עת עדכנה המשטרה לראשונה את פקודת "דורס תל"מ" בעקבות פרסום תכנית "מגן הארץ", ועד יולי 2006, מועד פרוץ המלחמה, לא עדכנה המשטרה את תרחיש הייחוס של גזרת לבנון המופיע בפקודה: אף שהמשטרה קיבלה מפיקוד העורף

4 ראו הערה 2.

5 תכנית "מגן הארץ" עודכנה באפריל 2004.

נתונים מעודכנים על תרחיש הייחוס, היא ביססה את היערכותה למלחמה על נתונים לא מעודכנים ופחותים בחומרתם באשר לטווח הירי, סוגי אמצעי הלחימה (להלן - אמל"ח) וכמות הרקטות⁶. משום כך נאלץ מערך החבלה של המשטרה להתאים תוך כדי המלחמה את המענה שלו, בין היתר לכמות ירי גדולה יותר (עד כ-300 רקטות ליום) ולסוגי רקטות שלא היו מוכרים לו, כל זאת אגב סיכון אנשיו והציבור.

2. תרגילים הם אמצעי לאתר ולפתור בעיות בהיערכות לעתות חירום. לשם כך חשוב שבתום התרגילים הם יסוכמו, ויופקו מהם לקחים לתיקון הליקויים במערך שנבנה. כמו כן חשוב לוודא את יישום הלקחים. חלק מהתרגילים שעושה המשטרה כהכנה לעתות חירום הם משטרתיים פנימיים ואחרים הם צה"ליים, והמשטרה משתתפת בהם.

בתקופה סוף 2001 - סוף 2003 תרגלה המשטרה חמש פעמים תרחישים מלחמתיים במסגרת תרגילים צה"ליים. בארבעה מהם הפיקה לקחים. כמו כן, תרגלה המשטרה אחת לשנה "משחק מלחמה" בשיתוף סגל הפיקוד הבכיר שלה (להלן - הספ"כ). לעומת זאת, בשנתיים וחצי שקדמו למלחמה תרגלה המשטרה תרחישים מלחמתיים במסגרת תרגילים צה"ליים פעמיים בלבד, במחצית הראשונה של 2004. פעם נוספת, ערב המלחמה, תרגלה את "תפיסת ההפעלה המשולבת" (ראו להלן). המשטרה לא קיימה "משחק מלחמה" בתקופה הזאת ולא הפיקה לקחים מתרגילים אלה; לפיכך לא יכלה להסתייע בתרגילים לתיקון ליקויים בהיערכותה.

נטילת האחריות לפיקוד ושליטה בזירות במלחמה

לשם היערכות למתן שירותים חיוניים בעת חירום יש צורך בהגדרה ברורה של סמכויות ואחריות, בבניין כוח מתאים ובהיערכות לוגיסטית ותקציבית הולמת. לפי הפקודות המאושרות של המשטרה ופיקוד העורף ערב המלחמה, חלוקת האחריות ביניהם בעתות חירום הייתה ידועה ומוסכמת - האחריות הכוללת לטיפול בזירות הייתה מוטלת על פיקוד העורף ותפקידה של המשטרה היה לסייע לו. חלוקת הסמכות והאחריות בין שני גופים אלה היא ביטוי לתפיסה אסטרטגית, הנגזרת מהחוק, של אופן ארגון וניהול הגנת העורף. על פיה מתוכננים בניין הכוח וההיערכות של הגופים האחראים לטיפול בעורף בעתות חירום, ובהם המשטרה ופיקוד העורף, ולפיה עליהם לפעול בעת התרחשותם.

1. כמה חודשים לפני פרוץ המלחמה בחנו מחדש פיקוד העורף והמשטרה, ביוזמת פיקוד העורף, את חלוקת האחריות והסמכות ביניהם בעתות חירום. צוות משותף גיבש ארבע חלופות להפעלת כלל הגופים במערך העורף בעתות חירום ושגרה. מבין החלופות התכוונו מפקד פיקוד העורף, האלוף יצחק גרשון וראש אג"מ במשטרה, ניצב ברטי אוחיון, להעלות לאישור הדרגים הגבוהים - הרמטכ"ל, המפכ"ל דאז, רב ניצב משה קראדי, השר לביטחון הפנים, מר אבי דיכטר ושר הביטחון דאז, מר עמיר פרץ - הצעה שלפיה בכל עתות החירום תהיה למשטרה אחריות לפיקוד ושליטה בזירות, והכוחות של פיקוד העורף יוכפפו לה. לפיקוד העורף תהיה אחריות כוללת לכלל הקשור להתגוננות האוכלוסייה (להתרעה, הרגעה והנחיות לאוכלוסייה) (להלן - תפיסת ההפעלה המשולבת). לתפיסת ההפעלה המשולבת יש גם היבטים מקצועיים

6 ראו תכנית "מגן הארץ" של פיקוד העורף מאפריל 2004 ותכנית "מגן הארץ" של מחוז צפון של פיקוד העורף מינואר 2006.

משלימים הנוגעים, בין השאר, לגיבוש מערכות תקשורת ובקרה וגיבוש תפיסה לוגיסטית. ביוני 2006 תרגלו כוחות מחוז צפון של המשטרה ופיקוד העורף עם ארגוני העזר ורשויות מקומיות את תפיסת ההפעלה המשולבת, תוך הכפפת כוחות פיקוד העורף למשטרה ברמת המחוז והמרחב. התרגיל כלל טיפול בכמה אירועי ירי רקטות על מפרץ חיפה והגליל העליון. עד פרוץ המלחמה המשטרה לא ניתחה את התרגיל, לא סיכמה אותו ולא הפיקה ממנו לקחים.

ערב המלחמה הייתה תפיסת ההפעלה המשולבת בסטטוס של עבודת מטה שלא בשלה להפעלה בעתות חירום: התפיסה לא הוצגה, לא נדונה ולא אושרה בידי הדרגים הבכירים במשטרה ובמשרד לבט"פ, לא עוגנה בפקודות המשטרה, וממילא לא לוותה במתן סמכויות ומשאבים נדרשים למשטרה. זאת ועוד, היערכות המשטרה - בניין הכוח, תפיסת ההפעלה והפקודות המבצעיות - נעשתה על פי התפיסה שפיקוד העורף נושא באחריות הכוללת לעורף, והמשטרה רק מסייעת לו בטיפול בזירות האירועים.

למרות זאת, עם פרוץ המלחמה ב-12.7.06 סיכמו בעל פה מפקד מחוז צפון של המשטרה דאז, ניצב דן רונן (להלן - הממ"ז או ממ"ז צפון), ומפקד פיקוד העורף, אלוף יצחק גרשון, ליישם הלכה למעשה את תפיסת ההפעלה המשולבת, כלומר שלמשטרה תהיה אחריות לפיקוד ושליטה בזירות, וכוחות פיקוד העורף יוכפפו לה. השר לבט"פ והמפכ"ל אישרו בדיעבד, בראשית המלחמה, את ההסכמה האמורה. כתוצאה מכך הפכה המשטרה לגוף הנושא בעיקר האחריות לטיפול בזירות במלחמה. זאת בניגוד להיערכותה ובלא שהוקנו לה הסמכויות והמשאבים הנדרשים.

יש להטעים שאמנם המשטרה רכשה ניסיון בטיפול באירועי ירי ספוראדי ופיגועי טרור. אולם אין בכך כדי להצביע על יכולתה לשאת באחריות הכוללת לטיפול בזירות במלחמה, שהיא אירוע כולל, מתמשך ורציף, שמחייב טיפול בעשרות ולעתים אף במאות זירות מידי יום. נוסף על כך, החלטה שהמשטרה, ולא פיקוד העורף, היא שתשא באחריות לטיפול בזירות במלחמה, לפי המודל של תפיסת ההפעלה המשולבת, אינה תואמת את בניין כוחה והיערכותה לעתות חירום ומלחמה.

2. ככלל, יש לקבל החלטה לאחר דיון המבוסס על איסוף נתונים והצגתם באופן שיטתי וממצה: סקירת מכלול המטרות והאינטרסים, ניתוח הוראות החוק ובדיקת היתרונות והחסרונות של דרך פעולה חדשה המוצעת אל מול דרך הפעולה הקיימת. בתוך כך יש לבחון את הסיכונים והמשאבים הנדרשים לכל אחת מהן. לאחר שתתקבל החלטה יש לפרט את הנימוקים לה. החלטה מהותית הנוגעת לשינוי באופן ניהול מערך העורף בעתות חירום יש לקבל רק לאחר בחינת ההשפעה של השינוי על מוכנותו ויכולתו של הגוף לבצע משימות שלא נערך להן.

בדיקת מבקר המדינה העלתה ליקויים בתהליכי קבלת החלטה בדבר שינוי חלוקת האחריות בין המשטרה לפיקוד העורף במלחמה בדרגים הפיקודיים והמיניסטריליים:

(א) אשר לתהליכי קבלת החלטה של הספ"כ: כמה ימים לאחר שפרצה המלחמה אישר המפכ"ל בישיבת הספ"כ את החלטת ממ"ז צפון, שלפיה המשטרה תישא באחריות לפיקוד ושליטה בזירות. החלטה התקבלה בלי שהתקיים דיון בנוגע להשלכותיה על מכלול הפעילות של המשטרה ובלי שיפורטו הנימוקים לה. גם במהלך המלחמה, למרות הערכה שאזורים נוספים במדינה עלולים להיפגע מירי רקטות וטילים, לא דן הספ"כ בשאלת יכולתה, סמכויותיה ומשאביה של המשטרה להמשיך

ולשאת במשימה, ובה בעת לתת מענה לשאר המשימות של המשטרה באזור הצפון וביתר חלקי הארץ.

(ב) אשר לתהליך קבלת ההחלטה של השר לבט"פ: יום לאחר שפרצה המלחמה אישר השר לבט"פ את החלטת ממ"ז צפון ליטול אחריות לפיקוד ושליטה בזירות. השר לבט"פ לא דן בשינוי חלוקת האחריות בין המשטרה לפיקוד העורף בפורום הבכיר של הגופים העוסקים בביטחון הפנים שבראשותו, שעלול היה להשפיע על יכולתה של המשטרה להמשיך ולקיים את אחריותה לאכיפת החוק ולביטחון הפנים.⁷ השר גם לא בחן, בפורום זה או בכל פורום אחר, את יכולת המשטרה למלא את מכלול משימותיה באזור הצפון ובשאר חלקי הארץ, לא עם פרוץ המלחמה ולא במהלכה.

(ג) אשר לתהליך קבלת ההחלטה של הממשלה: בישיבות הממשלה וועדת השרים לענייני ביטחון לאומי הציגו המפכ"ל והממ"ז את יחסי הכפיפות בין המשטרה לפיקוד העורף בזירות ואת ההיערכות המוגברת של כוחות המשטרה בצפון. אולם, בישיבות אלה לא הובהר לממשלה מהותו של השינוי שעשו המשטרה ופיקוד העורף, שבעקבותיו הפכה המשטרה לגוף הנושא בעיקר האחריות לטיפול בזירות במלחמה. בתוך כך לא נדון בפורומים אלה נושא קבלת האחריות לטיפול בזירות בידי המשטרה, ולא נבחנו היבטים השונים של אחריות זו, ובהם יכולתה של המשטרה לתת מענה לעורף אם הירי יתפשט לעוד אזורים במדינה, ובד בבד להמשיך ולמלא את תפקידיה הייעודיים.

יוצא אפוא שהחלטה בעלת משמעות אסטרטגית לעורף ולמשטרה, שבעקבותיה הייתה המשטרה לגוף הנושא בעיקר האחריות לטיפול בזירות במלחמה, התקבלה בעצם ללא דיון ממצה ומעמיק של כל הגורמים האחראים ברמה הפיקודית והמיניסטריואלית ביכולתה לשאת באחריות לטיפול בזירות ובלי שנבחנו השלכותיה המערכתיות, ובהן הסיכונים הצפויים לאוכלוסייה בעורף. כמו כן לא התקיים דיון מקיף ביכולתה של המשטרה לעמוד במשימותיה הייעודיות לאכיפת החוק ושמירת הסדר הציבורי וביטחון הפנים בכלל אזורי המדינה.⁸

תפקוד המשטרה במלחמה

תפקוד יעיל ומיטבי בעתות חירום תלוי במידה רבה בכך שבניין הכוח, תפיסת ההפעלה והפקודות המבצעיות יותאמו לתרחיש ייחוס עדכני, ושבידי הגוף יהיו סמכויות ומשאבים לביצוע משימותיו. החלטת המשטרה ליטול אחריות לפיקוד ושליטה בזירות בכל ימי המלחמה לא תאמה את היערכותה, פקודותיה וסמכויותיה. לכך היו השלכות על תפקודה במלחמה, כדלקמן:

1. פקודת "דורס תל"מ" לא עודכנה בכל הנוגע לאמל"ח שהיה בידי האויב. במצב זה ועל רקע נטילת האחריות בידי המשטרה נוצר פער ניכר בין היערכות מערך החבלה של המשטרה ובין המענה שהוא נדרש לתת במלחמה. שוטרי מערך החבלה שנדרשו להיכנס ראשונים לזירות לא ידעו בראשית המלחמה על סוגי רקטות (כגון פצצות מצרר) שנורו מלבנון ולא נערכו מבעוד מועד להתמודד עימן. מצב זה סיכן את השוטרים ואת הציבור.

7 המשטרה, שירות בתי הסוהר, שירות הביטחון הכללי, צה"ל והמטה ללוחמה בטרור.

8 לעניין הבעייתיות בהיבט החוקי של ההחלטה המיישמת מודל לפיו הוכפפו מחוזות פיקוד העורף למפקדי המחוזות המשטרתיים ראו בפרק "ההיערכות לטיפול המערכתי בעורף בעתות חירום וביצועו בעת המלחמה, עמ' 1.

2. עוד עלה שבפקודה לא הוסדרה העברת מידע מודיעיני מצה"ל למשטרה בנושאים הקשורים לירי טילים ורקטות. רק לאחר הימים הראשונים של המלחמה, כאשר היה למשטרה צורך קריטי בקבלת מידע בסיווגים גבוהים מאגף המודיעין בצה"ל, הוסדרה - ביוזמת חטיבת המודיעין באח"מ - העברת מידע נקודתי מצה"ל למשטרה בנושאים שנדרשו לה במהלך המלחמה.

3. לפי הפקודות, באחריותו של פיקוד העורף להתריע מראש על ירי רקטות וטילים, ולהפעיל מערך התרעה וצפירה. עם נטילת האחריות לטיפול באירועים בזירות הייתה צריכה המשטרה לקבל מידע לגבי נפילת רקטות מוקדם ככל שאפשרו המערכות הטכנולוגיות הקיימות. בראשית המלחמה חובר מחוז צפון של המשטרה למערכת אזעקה ניסיונית, וזו התריעה על נפילת הרקטות עוד קודם שהתריעה על כך האזעקה שהייתה באחריות פיקוד העורף. אולם במהלך המלחמה הורה פיקוד העורף לנתק את המשטרה מהמערכת. ב-3.8.06 דרש ממ"צ צפון מפיקוד העורף לחברו מחדש למערכת תוך שהדגיש שניתוק המערכת עלול לפגוע בחיי שוטרים ואזרחים, אך לא נענה.

4. במהלך המלחמה יזמה וגיבשה המשטרה מענה למשימות נוספות שהיו על פי הפקודות בתחומי האחריות של פיקוד העורף בעת חירום ושהיא לא הייתה ערוכה מראש לביצוען, כדלקמן:

(א) לפיקוד העורף האחריות להפעיל מערך תצפיות לאיתור מקום נפילת הרקטות. לשם כך הוקמו בפיקוד העורף פלוגות תצפיות שצוידו באמצעים טכניים מתאימים. פיקוד העורף לא הפעיל את המערך ולא גייס את חיילי המילואים של פלוגות התצפיות. בנסיבות אלה ועל רקע נטילת האחריות לטיפול בזירות, הקימה המשטרה מערך תצפיות מאולתר שאויש בבלשים ובשוטרים אחרים מבלי שצוידו במשקפות מתאימות ומבלי שעברו הכשרה מתאימה. ממילא לא יכלו שוטרים אלה לבצע את משימותיהם הרגילות.

(ב) לפיקוד העורף הסמכויות והאחריות להדרכה ולהנחיה של האוכלוסייה. בפועל הגיעו למשטרה פניות רבות של הציבור בנוגע להנחיות פיקוד העורף על דרכי ההתגוננות ומחוז צפון של המשטרה שולב בדיוני הסברה ובגיבוש חומר ההסברה של פיקוד העורף וסייע במתן מענה לפונים. לעניין זה נקבע בסיכום הלקחים של מחוז צפון, שהמשטרה נתנה הנחיות לאוכלוסייה בלי שהיו לה הכלים, המידע והרקע הנדרשים. משום כך אירע שהמשטרה נתנה לאוכלוסייה הנחיות שלא תאמו לאלו שנתן פיקוד העורף.

(ג) פיקוד העורף אחראי בעת מלחמה להגנת האוכלוסייה מפגיעה בחומרים מסוכנים (להלן - חומ"ס). היערכות פיקוד העורף לכך נסמכת על תרחיש ייחוס בנושא שהכין אגף התכנון של צה"ל (להלן - אג"ת צה"ל) באוגוסט 2005⁹. על פי התרחיש קבע פיקוד העורף בהערכת סיכונים¹⁰ שצריך להיערך ל"פגיעה קרובה"¹¹ במצבורי חומ"ס במפרץ חיפה. לכן לא נערך פיקוד העורף בעת המלחמה לטיפול באירוע של פגיעה ישירה בחומ"ס באזור. לעומת זאת, המשרד להגנת הסביבה הכין הערכת סיכונים לפגיעה בחומ"ס, שלפיה הייתה צפויה פגיעה ישירה של טיל במצבורי חומ"ס במפרץ חיפה. המשרד להגנת הסביבה העביר למשטרה את הערכת הסיכונים

9 ראו בפרק "ההיערכות למניעת אירועים שמעורבים בהם חומרים מסוכנים בעתות חירום והפעולות בתחום זה בעת המלחמה", עמ' 111.

10 הליך הכולל בין היתר חישוב ההסתברות להתרחשות אירוע חומ"ס ומידת הנזק שיחולל.

11 פגיעת הדף ורסיסים של פצצה הנופלת בקרבת מתקן חומ"ס.

שלו והמשטרה החליטה להיערך על פיה. ראוי שהגופים הנוגעים בדבר - פיקוד העורף, המשטרה, והמשרד להגנת הסביבה, ייערכו לפי הערכת סיכונים אחת, ועל פיה יכינו גם את ההנחיות לציבור ולמפעלי החומ"ס.

המשטרה החליטה להיערך לאירוע חומ"ס על פי הערכת הסיכונים של המשרד להגנת הסביבה; כשבוע לאחר פרוץ המלחמה הקימה מפקדה מיוחדת לטיפול בנושא שהוצבו בה 266 שוטרים וחיילים שתפקידם הבלעדי היה טיפול באירועי חומ"ס. ואולם אם תפרוץ מלחמה בכמה חזיתות, ספק אם תוכל המשטרה לתגבר מספר מחוזות בכוח אדם ובאמצעים הנחוצים לטיפול באירועי חומ"ס נוסף על משימותיה השוטפות משום שכוחותיה מוגבלים.

אחריות כוללת להגנה על העורף

היערכות מיטבית להגנת העורף בעתות חירום ובמלחמה, שבהם צפוי העורף לספוג פגיעות ונזקים ניכרים, פסיים ומוראליים כאחד, מחייבת להקים גוף מתכלל שיישא באחריות מערכתית לכל הגופים הפועלים במערך העורף, ויישא באחריות למכלול הנושאים והארגונים שפועלים בעורף, בהם פיקוד העורף, המשטרה, שירותי הכבאות וההצלה, מגן דוד אדום ומשק לשעת חירום (להלן - מל"ח).

בנובמבר 1991, בעקבות מלחמת המפרץ הראשונה שפרצה שנה קודם לכן ושבה הותקף לראשונה העורף בטילים, הוקם פיקוד העורף. בהחלטה¹² על הקמתו נקבע שהאחריות לפיקוד העורף תישאר למשך שנה בידי צה"ל ומשרד הביטחון, ולאחר מכן תישקל העברת אחריות זו לגורם ממלכתי אחר. זאת משום שבעוד עיקר הסמכויות והאחריות לטיפול בעורף בעתות חירום ובמלחמה מרוכזים בידי צה"ל, מרב תשומת ליבו ועיקר משאביו מופנים באותה העת ללחימה בחזית.

משנת 1992 ועד פרוץ המלחמה החליטה הממשלה כמה פעמים להעביר את האחריות להגנת העורף ממערכת הביטחון למשרד לבט"פ. בהמשך לכך יזמו משרד ראש הממשלה והמשרד לבט"פ עבודות מטה שהצביעו על נקודות התורפה של המצב הקיים, בהן: היעדר גוף אחד הנושא באחריות כוללת להכנת מערך העורף, לטיפול בו ולהפעלתו בראייה אינטגרטיבית ארצית; והיעדר חקיקה עדכנית שתגדיר את הייעוד, את התפקידים, את האחריות ואת הסמכויות של כל הגורמים הפועלים במערך העורף בישראל של ראשית המאה ה-21 ואת הזיקות וקשרי הגומלין ביניהם. עבודות המטה המליצו לרכז במשרד לבט"פ את האחריות והסמכות הכוללת להגנה האזרחית על העורף. עבודת המטה האחרונה בנושא נעשתה על ידי המועצה לביטחון לאומי (להלן - המל"ל) והוצגה לשר לבט"פ, לראשונה, באפריל 2006. בעבודה זאת חזרה המל"ל והמליצה להפוך את המשרד לבט"פ למתכלל-על לביטחון הפנים בעתות חירום ושגרה. החלטות הממשלה והמלצות הוועדות הנ"ל לא יושמו.

בתשובתו מאפריל 2007 למשרד מבקר המדינה מסר משרד ראש הממשלה שבנובמבר 2006 הציגה המל"ל את התקדמותה בעבודות המטה להערכת העורף. בפברואר 2007 התקיים דיון מסכם בנושא היערכות העורף לטווח הארוך וחלוקת האחריות למערך העורף בראשות ראש הממשלה ובהשתתפות השרים והמנכ"לים של המשרדים שיש להם נגיעה בנושא. ראש הממשלה החליט שפיקוד העורף והטיפול בעורף בכלל מצבי הקיצון יישארו באחריות משרד הביטחון, ויוגדר בו לשם כך תפקיד ייעודי וברור.

12 החלטת ועדת השרים לענייני בטחון לאומי מס' ב/172 מ-13.11.91.

סיכום זה אושר בהחלטת ממשלה מ-15.4.07.¹³ כמו כן הנחה ראש הממשלה את המל"ל להכין המלצות "הן לגבי ארגון מערך העורף לטווח הארוך והן לגבי חלוקת האחריות בין משרדי הממשלה והגופים השונים".

סיכום והמלצות

המשטרה הפגינה במלחמה מוטיבציה גבוהה, פעלה מתוך כוונה לתת מענה מיטבי לציבור ועמדה במשימותיה. אך גם אם הצליחה המשטרה לבצע משימות שבאחריות פיקוד העורף, אין להשלים עם מצב שבו מתקבלת החלטה על נטילת האחריות על ידה במלחמה בלי לדון בהשלכותיה האסטרטגיות על מערך העורף, בלי לבחון את יכולתה של המשטרה לעמוד במשימה, ובלי לשקול את הסיכונים לביטחון הציבור הגלומים במצב זה.¹⁴ זאת הן בשל אירועי המלחמה הן בשים לב להמשך אחריותה של המשטרה לאכיפת החוק, שמירת הסדר הציבורי וביטחון הפנים בכלל חלקי הארץ.

לדעת משרד מבקר המדינה, ראוי לשוב ולבחון ולהגדיר בבירור את התפקידים והסמכויות של המשטרה והמשרד לבט"פ בעתות חירום ואת יחסי הגומלין שלהם עם כלל גופי החירום ופיקוד העורף בפרט.



מבוא

1. על פי פקודת המשטרה [נוסח חדש], התשל"א-1971 (להלן - פקודת המשטרה), משטרת ישראל תעסוק במניעת עבירות ובגילויין, בתפיסת עבריינים ובהעמדתם לדין, ובקיום הסדר הציבורי וביטחון הנפש והרכוש. עוד נקבע בפקודת המשטרה כי משהוכרז "אירוע אסון המוני" בשטח מסוים, תהיה המשטרה אחראית על הפיקוד והשליטה באותו אזור, עם כל הסמכויות הנגזרות מכך, בעוד צה"ל ופיקוד העורף יסייעו לה בטיפול באירוע ובהיערכות לקראתו.¹⁵ כמו כן, על פי החלטות הממשלה, תהיה המשטרה אחראית לשמור על ביטחון הפנים בעתות רגיעה וחירום.¹⁶ אחריות לפי פקודת המשטרה ולפי החלטות הממשלה מתבטאת בין היתר בפיקוד ובשליטה, כלומר בסמכותה ליטול את הפיקוד על כל הגורמים המטפלים באירוע.¹⁷ כמו כן יש באפשרותה לבקש ולקבל סיוע מצה"ל.

2. מכוח הוראות חוק ההתגוננות האזרחית, התשי"א-1951 (להלן - חוק הג"א), בעתות חירום¹⁸ יהיה פיקוד העורף אחראי למכלול הפעולות הנדרשות לארגון ולניהול ההתגוננות האזרחית. אחריות זו כוללת בין השאר היערכות מקדימה, קביעת מדיניות מיגון, קביעת מדיניות הסברה,

13 החלטת ממשלה מס' 1577 מיום 15.4.07.

14 ראו הערה 8.

15 סעי' 90א-90 לפקודת המשטרה.

16 ראו הערה 1.

17 על פי פקודת המשטרה גוף הצלה הוא גוף שעזרתו נדרשת בעת אירוע אסון המוני, לרבות: אגודת מגן דוד אדום בישראל, שהוקמה בחוק מגן דוד אדום, התשי"ב-1950; רשות כבאות, כהגדרתה בחוק שירותי הכבאות, התשי"ט-1959; רשות מקומית, כהגדרתה בחוק ההתגוננות האזרחית, התשי"א-1951, או איגוד ערים, כהגדרתו בחוק איגודי ערים, התשט"ו-1955; והממונה על אירוע חומרים מסוכנים, כהגדרתו בחוק החומרים המסוכנים, התשנ"ג-1993.

18 ראו הערה 2.

הפעלת מערך התרעה וטיפול באזורים שנפגעו מיירי אויב תוך הפעלתם של ארגוני עזר¹⁹ (להלן - אחריות כוללת או אחריות כוללת לעורף). לשם מימוש אחריותו הכוללת לעורף הוקצו לפיקוד העורף משאבים ואמצעים מתאימים, בהם כוחות מילואים.

על המשטרה לסייע לפיקוד העורף בטיפול באזורי נפילת הרקטות (להלן - הזירות), ותוך כדי כך להמשיך לשאת באחריות הכוללת לאכיפת החוק, שמירת הסדר הציבורי וביטחון הפנים. המשטרה גם תיתן את המענה הראשוני בזירות, ובכלל זה פיקוד ושליטה בזירת האירוע תוך תיאום עם ארגוני העזר, עד אשר יסיים פיקוד העורף את התארגנותו לנטילת האחריות.

3. ב-12.7.06 פרצה מלחמת לבנון השנייה (להלן - המלחמה). בעקבות האירועים בגבול הצפון החליטה הממשלה באותו היום על פתיחת מבצע "שכר הולם" כנגד ארגון החזבאללה. בתגובה המשיך ארגון החזבאללה בירי כבד של רקטות אל אזור צפון המדינה. ב-15.7.06 הכריז שר הביטחון מר עמיר פרץ על "מצב מיוחד בעורף" באזור הצפון. ב-17.7.06 הוארך תוקף ההכרזה על פי החלטת ממשלה. ב-24.7.06 אישרה הממשלה את הארכת תוקף ההכרזה על "מצב מיוחד בעורף" לכל משך המלחמה (ראו הערה 2).

לפי פקודות פיקוד העורף בנסיבות האלה היה על פיקוד העורף לפעול על פי סמכויותיו וחובותיו בקשר לארגון וניהול ההתגוננות האזרחית לרבות נטילת האחריות לפיקוד ושליטה בזירות, תוך הפעלתם של ארגוני עזר, לטיפול באזורים שנפגעו מיירי אויב; על המשטרה היה לתת את המענה הראשוני בזירות עד שפיקוד העורף ייערך לקבלת הפיקוד והשליטה בהן. בפועל נטלה המשטרה, בהסכמת פיקוד העורף, את האחריות הכוללת לטיפול באירועים בזירות במשך כל 34 ימי המלחמה, תוך תיאום עם ארגוני העזר.

4. בחודשים ספטמבר 2006 - מרס 2007 בדק משרד מבקר המדינה את ההיערכות של המשטרה והמשרד לביטחון הפנים (להלן - המשרד לבט"פ) לעתות חירום ואת תפקודם בתקופת המלחמה. הבדיקה נעשתה במטה הארצי (להלן - מטא"ר), באגף המבצעים במטא"ר (להלן - אג"מ) - במחלקה לתכנון וחירום (להלן - מחלקת חירום), במחלקת מבצעים ובמחלקת חבלה, בחטיבת המודיעין באגף חקירות ומודיעין (להלן - אח"מ), במחוז צפון ובשלושת מרחבי - מרחב גליל, מרחב חוף ומרחב עמקים. כמו כן נעשתה בדיקה במשרד לבט"פ.

היערכות המשטרה לעתות חירום

היערכות לעת חירום מחייבת הגדרה ברורה של האיומים הצפויים לעורף והתכונות לתרחישים הנגזרים מהם. אגף התכנון של צה"ל מגדיר את איום הייחוס לעורף (ראו הערה 2), שנועד להנחות את בניין הכוח הצבאי של פיקוד העורף. על סמך איום ייחוס זה מגבשים גופי החירום בעורף את תרחיש הייחוס, מתכננים את בניין הכוח ותרגולו, ומגבשים תפיסת הפעלה ופקודות מבצעיות.

1. באוקטובר 2001 הכינה המשטרה פקודה - "דורס תל"מ" - המרכזת את מכלול הפעולות להיערכותה לתרחיש של ירי רקטות וטילים על ישראל מלבנון ומתחומי יהודה, שומרון וחבל עזה. באשר לגזרת לבנון התבססה הפקודה על תכנית של אגף התכנון של צה"ל משנת 2000 להתמודדות עם ירי ממטולי רקטות (מטלר"ים) ורקטות קרקע-קרקע (רק"ק) מלבנון לעורף מדינת ישראל. התכנית כוללת מידע כללי על איום קונוונציונלי ועל מסת ירי אפשרית לעבר יישובים אזרחיים בצפון הארץ. בהסתמך על התכנית של אגף התכנון של צה"ל פרסם פיקוד העורף באפריל 2003 את תכנית "מגן הארץ" להיערכותו למתן מענה ליירי מלבנון במשולב עם המשטרה וארגוני העזר (ראו הערה 5). בעקבות פרסום התכנית עדכנה המשטרה באוקטובר 2003 את פקודת "דורס תל"מ".

לפי הפקודות של פיקוד העורף ושל המשטרה בעתות חירום, לפיקוד העורף אחריות כוללת לטיפול באירועי ירי רקטות; תפקידה של המשטרה הוא לסייע לפיקוד העורף במשימותיו בזירת האירוע, לפי

סדר העדיפויות שיכתוב לה המפקד הצבאי שימונה לאירוע. המשטרה גם אחראית למתן המענה הראשוני בזירות, ובכלל זה פיקוד ושליטה בזירות, תוך תיאום עם ארגוני העזר, בשלב ההתארגנות של פיקוד העורף לנטילת האחריות. בנוסף נקבע בפקודת "דורס תל"מ" של המשטרה שכל עוד לא הועברה האחריות לזירות לפיקוד העורף תמשיך המשטרה לשאת בפיקוד ובשליטה על הכוחות בזירה. גם בעתות חירום נושאת המשטרה באחריות הכוללת לאכיפת החוק, שמירת הסדר הציבורי וביטחון הפנים.

2. בעשור האחרון, בשל שינוי המציאות הביטחונית והתעצמות הטרור, גדל עיסוק המשטרה בנושאי ביטחון הפנים, במאבק בטרור ואף במענה לירי רקטות. כדי לשפר את היערכותה ואת מוכנותה המבצעית של המשטרה לביצוע תפקידיה בעת שגרה וחירום, הוקמה במרס 2002 מחלקת חירום באג"מ שבמטא"ר. תפקידה של המחלקה הוא לגבש תרחישי ייחוס לעתות חירום ושגרה²⁰ אליהם על המשטרה להיערך תוך קביעת סדרי עדיפות ביניהם, לגבש תורת הפעלה ותכניות להתמודדות עם התרחישים השונים, לתכנן ולבצע הכשרות ותרגילים ולהציב מערך של פיקוד ושליטה במשטרה כמרכיב מרכזי במוכנות המבצעית²¹. המחלקה אחראית גם לתאם ולשתף פעולה עם גורמים פנים-משטריים ולהדק את שיתוף הפעולה של המשטרה עם גורמי חוץ השותפים למתן המענה: צה"ל, המועצה לביטחון לאומי (להלן - המל"ל), שירות הביטחון הכללי (השב"כ) ומשרדי הממשלה.

נציג מחלקת חירום (קצין קישור) נמצא בפיקוד העורף ומשתתף דרך קבע בישיבות של מפקדת פיקוד העורף. מינויו נועד בין היתר להסדיר את העברת תרחישי הייחוס מפיקוד העורף למשטרה ולעדכןם דרך קבע. מחלקת חירום אחראית להעביר את השינויים בתרחישי הייחוס לידיעת הגורמים במשטרה האחראים להכין פקודות מבצע לעתות חירום.

מלבד מחלקת חירום עוסקות עוד מחלקות באג"מ בהיערכות לחירום, בהן: מחלקת מבצעים, הנושאת באחריות המטה להיערכות המבצעית של המשטרה למלא את תפקידיה הייעודיים בתחומי ביטחון הנפש והרכוש, ביטחון הפנים והסדר הציבורי בעתות שגרה וחירום, לרבות כתיבת פקודות המבצע; ומחלקת חבלה, האחראית בין היתר לטפל בנפלים מסוכנים. הקשר של מחלקות אלה עם פיקוד העורף הוא באמצעות מחלקת חירום.

3. קביעת תרחיש ייחוס לירי מלבנון וההיערכות לו: כדי להיערך באופן המיטבי לעתות חירום ולהבטיח את מוכנות הכוחות, יש לגבש את תרחישי הייחוס להם יש להיערך, לתכנן את ההיערכות ואת המענה להם ולהקצות לכך משאבים.

כאמור, פקודת "דורס תל"מ" מסוף 2001 מרכזת את מכלול הפעולות להיערכות המשטרה לירי טילים ורקטות מלבנון וכוללת איום ייחוס ותרחישי ייחוס. על המשטרה להיות ערוכה ומוכנה במיוחד למתן המענה הראשוני לאירועי ירי בזירות עד להיערכות פיקוד העורף, ובכלל זה פיקוד ושליטה על ארגוני העזר הנכנסים לזירות לאחר שחבלני המשטרה ניטרלו בתחומן את נפלי הרקטות.

משנת 2003, עת עדכנה המשטרה לראשונה את פקודת "דורס תל"מ" בעקבות פרסום תכנית "מגן הארץ", ועד יולי 2006, מועד פרוץ המלחמה, לא עדכנה המשטרה את תרחישי הייחוס של גזרת לבנון²². אי-העדכון חמור, שכן במהלך תקופה זו הפיץ פיקוד העורף למשטרה (ולגופים אחרים שעוסקים בהיערכות לשעת חירום) שתי תכניות שכללו תרחיש ייחוס בדרגת חומרה גבוהה יותר מזו הכלולה ב"דורס תל"מ" בכל הנוגע לטווח הירי, לסוגי אמצעי הלחימה (להלן - אמל"ח) ולמספר הרקטות: תכנית "מגן הארץ" של פיקוד העורף מאפריל 2004, שהופצה למשטרה ביולי 2004, ותכנית "מגן הארץ" של מחוז צפון של פיקוד העורף מינואר 2006. להלן פירוט:

20 תרחישי ייחוס במצבי שיגרה כוללים: תרחישי טרור על בלתי קונבנציונלי (כימי, ביולוגי, אירוע חומרים מסוכנים וכו'), הפרות סדר (על רקע מדיני, חברתי, כלכלי וכו'), טרור בזירה הפלסטינית (מתאבדים, פיגוע מיקוח, מכונית תופת וכו') ותרחישי אסון המוני (רעידת אדמה, התמוטטות מבנים וכו').

21 מסמך "אפקט הדומינו 2", סיכום לקחי המשטרה, אוקטובר 2003.

22 באשר לאמצעי הלחימה בגזרות ביהודה שומרון וחבל עזה עורכנה הפקודה באפריל 2006.

(א) בתכנית "מגן הארץ" של פיקוד העורף, שהופצה למשטרה באפריל 2004, נכלל תרחיש ייחוס בנושאים הבאים: טווח הירי ("מרחב סיכון מקסימלי"), כמות הרקטות (לפי טווח ירי) וסוגי האמל"ח ("אמל"ח לייחוס"). לעומת זאת, ב"דורס תל"מ" (של המשטרה) צוינו טווחים, סוגים וכמויות אמל"ח שונים ופחותים בחומרתם.

(ב) בתכנית "מגן הארץ" מחוז צפון של פיקוד העורף מינואר 2006, שהועברה בין היתר לידיעת קצין חירום וקצין המבצעים של מחוז צפון של המשטרה, צוין בפירוט כי כמות האמל"ח שבידי האויב גדולה במידה ניכרת מהכמויות שפורטו הן ב"מגן הארץ" של פיקוד העורף משנת 2004, והן ב"דורס תל"מ" משנת 2001.

יוצא אפוא שאף על פי שהמשטרה קיבלה מפיקוד העורף נתונים מעודכנים על תרחיש הייחוס ועל איום הייחוס, התבססה היערכותה למלחמה על נתונים לא מעודכנים ופחותים בחומרתם. משום כך נאלץ מערך החבלה של המשטרה להתאים במהלך המלחמה את המענה, בין היתר לכמות ירי גדולה יותר (עד כ-300 רקטות ליום) ולסוגי רקטות שלא היו מוכרים לה, כל זאת אגב סיכון אנשיו והציבור.

בתשובתה מסרה המשטרה שבאשר לירי רקטות וטילים היא מסתמכת על איום הייחוס של צה"ל, וש"מאז 2002 המשטרה לא קיבלה כל שינוי/עדכון באיום הייחוס מצה"ל לא בשיחה ולא בע"פ"; לא קיבלה את "התרחישים החמורים ואת ההחמרה באיום הייחוס ועל כן לא יכלה להיערך בהתאם". ככלל, לדבריה, "מידע על שינוי ועדכון היקפי טווחים וסוגי אמל"ח צריך שיועבר בין הגופים בפגישת עבודה מסודרת במהלכה ייבחנו המשמעות הנגזרות מהשינוי, כולל ביצוע מש"מ [משחק מלחמה]".

משרד מבקר המדינה מעיר למשטרה שהיא נמצאת ברשימת המכותבים של שתי תכניות "מגן הארץ" של פיקוד העורף, זו מאפריל 2004 וזו מינואר 2006. כמו כן, העובדה שנציג בכיר של מחלקת חירום משתתף דרך קבע בישיבות מפקדת פיקוד העורף מלמדת שהיא אמורה לדעת על ההחמרה בתרחיש הייחוס משנת 2003, אך היא לא וידאה שיעודכן, וממילא לא הבטיחה את היערכות המשטרה למתן המענה הראשוני במלחמה. מכל מקום, במשך תקופה של כארבע שנים היה על המשטרה לזום בדיקה של תרחישי הייחוס מלבנון, לרבות ירי רקטות וטילים, בין השאר נוכח המגמה להגדיל את אחריותה לעורף בעתות חירום, שהיא הייתה שותפה לה (ראה להלן).

4. תכנון התגבור של סדרי הכוחות בפקודה: היערכות לעתות חירום מצריכה פקודה מבצעית שתפרט בין השאר את האמצעים וסדרי כוחות (להלן - סד"כ) לביצוע המשימות.

ביוני 2004 פרסמה מחלקת חירום מסמך עקרונות היערכות המשטרה למתן מענה לתכנית "מגן הארץ", ופורט בו סד"כ מבצעי הנדרש לתגבור בעת מלחמה²³. אולם בפקודת "דורס תל"מ", הפקודה המרכזת את מכלול הפעולות להיערכות המשטרה לירי רקטות בגזרות השונות, אין תכנון להעברת כוחות לתגבור ממחוז למחוז. כך למשל, לא מפורט תגבור מחוז צפון על ידי כוחות ממחוזות אחרים במקרה של ירי רקטות ממחוז צפון או במקרה של התרחבות הירי במקביל לאזורים נוספים. כתוצאה מכך, במהלך המלחמה לא היה למחלקת מבצעים במטא"ר תכנון ידוע מראש לתגבור סד"כ למחוז צפון, והקצאת הכוחות נקבעה מדי יום.

המשטרה מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה כי בשל אילוצי כוח אדם, תגבורי המשטרה הם בדרך כלל דינאמיים ומבצעים על פי הערכת מצב יומית, ולמשטרה אין יכולת לקבוע מראש סד"כ להקצאה.

23 מסמך של מחלקת חירום מיוני 2004, "הערכות משטרת ישראל ל'מגן הארץ'".

לדעת משרד מבקר המדינה, מענה מיטבי בעת מלחמה, בחזית אחת או בכמה חזיתות, מחייב תכנון מראש של הקצאת הסד"כ. בהתאם, ראוי היה שפקודת "דורס תל"מ" תכיל תכנון של הקצאת הסד"כ המבצעי לתגבור מחוז צפון בעת מלחמה באזור, כפי שקבעה מחלקת חירום במסמך העקרונות להיערכות המשטרה למתן מענה לתכנית "מגן הארץ". לאחר המלחמה, במסגרת היערכות המשטרה למלחמה בכמה חזיתות, הורה ראש אג"מ למחלקת מבצעים להכין בין השאר "תכנית לתגבור שוטרי מטא"ר לשטח"²⁴.

5. תרגול הכוחות: תרגול בניין הכוח הוא אמצעי לאיתור בעיות, להערכת מוכנות ולהעברת ידע בין ארגונים. לשם כך יש להתאים את מתווה התרגילים לתרחיש ייחוס מפורט ועדכני ולבצע על ידי כל הגופים המרכיבים את מערך העורף. בתום התרגילים יש לסכמם, להפיק מהם לקחים לתיקון הליקויים במערך שנבנה ולהבטיח את יישומם. התרגילים שעושה המשטרה, ברמות הארצית והמחוזית, כהכנה לעתות חירום נחלקים לכמה סוגים, בהם: (א) תרגילים צה"ליים של תרחישי מלחמה, שבהם המשטרה משתתפת כמסייעת; מתווה התרגילים וניהולם הוא בידי צה"ל. (ב) תרגילים משטרתיים פנימיים לבחינת תפקוד היחידות השונות במערך המשטרה. בנוסף עושה המשטרה "משחקי מלחמה" (להלן - מש"מ) ברמת אג"מ או ברמת סגל הפיקוד הבכיר של המשטרה (להלן - הספ"כ), שבהם מגדירים תרחיש אירוע ודנים בטיפול בו סביב שולחן מטה.

משרד מבקר המדינה בחן את התרגילים שהמשטרה ביצעה, כמנהלת או כמסייעת. תרגול כוחות המשטרה לעתות חירום נבדק באמצעות בדיקת תיעודם במחלקת חירום, שהיא הגוף האחראי בין השאר על תכנון וביצוע תרגילים ברמה הארצית ועל הפקת הלקחים מהם לשיפור היערכות המשטרה לעתות חירום. הבדיקה כללה את נושא התרגיל, את מתארו ואת הפקת הלקחים מביצועו. בבדיקה עלה שישנם הבדלים במידת התרגול של תרחישי מלחמה בין שתי תקופות, מנובמבר 2001 ועד סוף 2003 ומתחילת 2004 ועד מחצית 2006, כדלקמן:

(א) אשר לתרגילים צה"ליים של תרחישי מלחמה, שבהם המשטרה משתתפת כמסייעת: בשנים 2001-2003 השתתפה המשטרה בחמישה תרגילים ארציים צה"ליים המדמים מלחמה, כולל ירי רק"ק מלבנון לצפון הארץ. מארבעה מהתרגילים הפיקה המשטרה לקחים בסיכום מפורט, ובו עלו בעיות במערכות הקשר בין המשטרה לפיקוד העורף. למרות זאת, חלק מהלקחים שהופקו מהתרגילים לא יושמו. עד היום יש בעיות הנובעות מהיעדר מערכת קשר משותפת בין המשטרה לפיקוד העורף ולכוחות העזר. כמו כן, בשנים 2001-2003 עשתה המשטרה פעם בשנה מש"מ משטרה בשיתוף הספ"כ.

לעומת זאת, בשנים 2004-2006 השתתפה המשטרה בשלושה תרגילים צה"ליים בנושא ירי טילים ורקטות מלבנון: האחד, מש"מ על פי תכנית "מגן הארץ", שהתקיים בחודש אפריל 2004 בהשתתפות אג"מ במטא"ר, היה תרגיל ארצי של פיקוד העורף ונועד לתרגל ירי של טילים ורקטות מלבנון. השני, תרגיל ארצי "אבני אש 9", שהתקיים ביוני 2004, היה תרגיל צה"לי שדימה מלחמה כוללת, כולל ירי רקטות מלבנון; והשלישי, תרגיל "משמר המפרץ", שהתקיים ביוני 2006, היה תרגיל מחוזי בניהול פיקוד העורף ונועד לתרגל תפיסת הפעלה משולבת בפיקוד ובשליטה על הזירות לפי תרחישי ירי טילים ורקטות מלבנון על אזור הצפון.

עלה שהמשטרה לא סיכמה את מש"מ "מגן הארץ" מאפריל 2004 ולא הפיקה ממנו לקחים באשר להיערכותה לחירום. אשר לתרגיל "אבני אש 9" מיוני 2004 עלה שמחלקת חירום הוציאה לקראתו חוברת המפרטת את התרחישים שבו, לרבות סוגי חימוש חדשים בזירה, ועל מערך החבלה המשטרה היה ללמוד אותם ולהכין את עצמו להתמודד עמם.²⁵

24 מסמך מ-15.11.06 של ראש אג"מ בנושא "היערכות משטרת ישראל למלחמה כוללת".
25 תרגיל "אבני אש 9" סדרה ג - הוצאת מחלקת חירום יוני 2004.

ואולם מערך החבלה לא שותף בתרגיל, ובשל כך לא הוכן לטפל בסוגי החימוש שנכללו בו ושעמם הוא נדרש להתמודד לראשונה במלחמה. המשטרה גם לא סיכמה את תרגיל "אבני אש 9" ולא הפיקה ממנו לקחים. אשר לתרגיל "משמר המפרץ" - בתרגיל התגלו בעיות הקשורות לתפיסת ההפעלה המשולבת (ראו להלן), אולם הוא לא סוכם ולקחיו לא הופקו.

(ב) אשר לתרגילים משטרתיים פנימיים: בשנת 2005 הורתה מחלקת חירום למחוזות המשטרה לגבש תכניות לתרגילים ברמה המחוזית ולתרגלם לפי כמה פקודות²⁶. בהנחות היסוד של תכנון התרגול לשנת 2005 הובא בחשבון שיהיה על המשטרה להתרכז בהכנות ליישום תכנית ההתנתקות. בפועל, מסיכום שנת העבודה 2005 של מחלקת חירום עולה שכלל לא בוצעו תרגילים באותה שנה. באוקטובר 2006 תכננה מחלקת חירום לתרגל את "דורס תל"מ". התרגיל לא בוצע.

בתשובתה מסרה המשטרה שמאוגוסט 2004 ועד סוף 2005 עסקה המשטרה, בפרט האג"מ, בהכנות לתכנית ההתנתקות ובביצועה, ואלה גזלו את רוב תשומת לבה של המערכת המשטרית. משום כך עברה אז ההיערכות לאיומים על העורף למקום השני בסדר העדיפויות.

מהאמור לעיל עולה שבשנתיים וחצי שקדמו למלחמה תרגלה המשטרה תרחישים מלחמתיים במסגרת תרגילים צה"ליים פעמיים בלבד, במחצית הראשונה של 2004. פעם נוספת, ערב המלחמה, תרגלה את "תפיסת ההפעלה המשולבת" (כהגדרתה להלן). המשטרה לא קיימה מש"מ בתקופה הזאת. בהשוואה לתקופה קודמת, נובמבר 2001 - סוף 2003, ניכר מיעוט התרגול של תרחישים מלחמתיים. באשר להפקת לקחים, משנת 2004 לא עשתה המשטרה הליך הפקת לקחים מביצוע התרגילים בהם השתתפה, לפיכך היא לא יכולה להסתייע בהם לתקן ליקויים בהיערכותה לעתות חירום. באשר לכלל התרגילים שבהם השתתפה המשטרה מסוף נובמבר 2001 ועד יוני 2006 לא נמצאו מסמכים שמעידים על כך שהיא עקבה אחר יישום הלקחים כדי למצות את תכלית עשיית התרגול.



מכל המתואר לעיל עולה שהמשטרה לא יישמה מרכיבים בסיסיים בהיערכות למתן מענה לתרחישי מלחמה בגבול הצפון. היא לא נתנה בפקודותיה ביטוי להחמרה בתרחיש הייחוס, לא תכננה מראש את הקצאת כוחותיה לתגבור מחוז צפון בעת מלחמה באזור ולא תרגלה את כוחותיה במידה מספקת, ברמה הארצית והמחוזית, כדי לשפר את מוכנותם. הדבר מעיד שההיערכות לתרחישי מלחמה, חלקיים או כוללים, היו במקום נמוך בסדר העדיפויות של המשטרה.

נטילת האחריות לטיפול בזירות במלחמה

כדי להיערך למתן שירותים חיוניים בעתות חירום יש צורך בהגדרה ברורה של סמכויות ואחריות, בבנין כוח מתאים ובהיערכות לוגיסטית ותקציבית הולמת.

26 "מגן הארץ" ו"דורס תל"מ". עקרונות לתכנון גרף אימונים ותרגילים ל"שנת העבודה 2005", מחלקת חירום נובמבר 2004.

לפי הפקודות המאושרות של המשטרה ופיקוד העורף ערב המלחמה, חלוקת תחומי האחריות בין המשטרה לפיקוד העורף בעת חירום, לרבות ב"שעת התקפה" במקום שבו הוכרו "מצב מיוחד בעורף", הייתה ידועה ומוסכמת: האחריות הכוללת לטיפול באירועי ירי רקטות הייתה מוטלת על פיקוד העורף, ותפקידה של המשטרה היה לסייע לו במשימותיו. חלוקת הסמכות והאחריות בין המשטרה לפיקוד העורף בעת חירום היא ביטוי לתפיסה אסטרטגית, הנגזרת מהחוק, של אופן ארגון וניהול הגנת העורף. בהתאם לזאת מתוכנן בניין הכוח וההיערכות של הגופים האחראים לטיפול בעורף בעתות חירום, ובהם המשטרה ופיקוד העורף, ועל פיהם עליהם לפעול בעת התרחשותם. כאמור, למילוי אחריותו הכוללת לעורף בעתות חירום הוקצו לפיקוד העורף משאבים ואמצעים מתאימים, בהם כוחות מילואים.

1. **בחינה מחדש של חלוקת האחריות בין המשטרה לפיקוד העורף בעתות חירום:** במרס 2003 בחנו וסיכמו המשטרה ופיקוד העורף את חלוקת הסמכות והאחריות ביניהם בעתות חירום - כפי שזו הוגדרה בחוק ובהחלטות הממשלה. הסיכום אושר בידי המפקד, מפקד פיקוד העורף, ראש חטיבת מבצעים בצה"ל וראש אג"מ במטא"ר. בד בבד הפיזה מחלקת חירום מסמך מוסכם על המשטרה ופיקוד העורף בנושא "חלוקת תחומי האחריות ברגיעה ובמצבי חירום במחוזות מ"י [משטרת ישראל] ופיקוד העורף". במסמך צוין בין היתר שלפי החוק, האחריות הכוללת בעתות ירי טילים ורקטות, במקום בו הוכרו "מצב מיוחד בעורף", מוטלת על פיקוד העורף, ותפקידה של המשטרה לסייע לו במשימותיו. במסמך המליץ ראש מחלקת חירום להבחין בין ירי רקטות ופצצות מרגמה מתחום הרשות הפלסטינית, שאינו משפיע על שיגרת החיים, ושאו "האחריות הכוללת לטיפול באוכלוסייה חלה על פיקוד העורף ומימושה תחול על מ"י", ובין ירי של רקטות ופצצות מרגמה "בצורה מאד מסיבית שכתוצאה מירי זה תושפע מאד שיגרת החיים של האוכלוסייה באזור, אזי האחריות ומימושה תחול על פיקוד העורף כהג"א על פי דין".

בשנים 2005-2006 שבו ובחנו פיקוד העורף והמשטרה, ביוזמת פיקוד העורף, את חלוקת האחריות לטיפול בזירות בעתות חירום. על רקע בעיות שהועלו במצב הקיים גיבשו המשטרה ופיקוד העורף חלופות לתפיסת הפעלה חדשה, תרגלו אחת מהן ויישמו אותה במלחמה. להלן הפרטים:

בראשית שנת 2006 הוקם ביוזמת פיקוד העורף צוות משותף לגיבוש עקרונות לתפיסת הפעלה חדשה של כלל גופי ההצלה בעורף. הצוות הורכב מנציגי פיקוד העורף והמשטרה, בהם ראש מחלקת חירום ויועצים משפטיים של שני הגופים, ובראשו עמד ראש מטה פיקוד העורף. הצוות דן בתפיסת הפיקוד והשליטה בעתות חירום ושגרה, גיבש חלופות לתפיסת ההפעלה הקיימת, הכין גרף אימונים משולב, הקים מנהלת תרגילים ובנה תכנית רכש והצטיידות משותפת. מפקד פיקוד העורף וראש אג"מ השתתפו בחלק מהדיונים וקיבלו עדכונים על מהלכם. הצוות עמד על בעיות בנושא חלוקת האחריות והסמכות בדין הקיים, ובהן: לפיקוד העורף יש אחריות כוללת בעיתות חירום מסוימים בלבד (ירי טילים ורקטות) ואילו בעיתות חירום אחרים האחריות מוטלת על המשטרה; הפרת עקרון הרציפות הטריטוריאלית ברמה הארצית; והפרת עקרון אחדות הפיקוד בעתות שגרה וחירום.

באפריל 2006 הציג הצוות המשותף בפני ראש אג"מ במשטרה, ניצב ברטי אוהיון, ומפקד פיקוד העורף, האלוף יצחק גרשון, חלופות לתפיסת ההפעלה משולבת חדשה המתבססת על שינוי בחלוקת תחומי האחריות בין פיקוד העורף למשטרה בעתות חירום ושגרה, בדגש על שינוי באחריות לפיקוד והשליטה בזירות ברמה המחוזית וברמה הארצית. להלן החלופות שנבחנו:

(א) בעתות חירום מפקד פיקוד העורף מפקד על מפקדי המחוזות המשטרתיים (להלן - מ"מ"זים); המ"מ"ז כפוף למפקד פיקוד העורף ולשר הביטחון; מפקד פיקוד העורף כפוף לשר הביטחון;

(ב) מפקד פיקוד העורף כפוף למפקד המשטרה כיועץ מקצועי; המ"מ"ז כפוף למפקד, ויש לו אחריות לפיקוד ושליטה בכל התרחישים; מחוזות פיקוד העורף כפופים למ"מ"ז למשימות מקצועיות; (ג) מפקדת פיקוד העורף כפופה למפקד כמפקדה משימתית לעיתות חירום; (ד) סמכות הפיקוד של פיקוד העורף מורחבת לעיתות חירום נוספים (כרעידת אדמה). כל ההצעות להסדרת הפיקוד והשליטה הצריכו לדעת פיקוד העורף והמשטרה שינויי חקיקה. במסמך ממרס

2006 פירט היועץ המשפטי של פיקוד העורף את עיקרי שינויי החקיקה הנדרשים ליישום כל אחת מהחלופות. העתק מהמסמך הועבר למחלקת חירום במטא"ר.

מארבע החלופות שלעיל התכוונו מפקד פיקוד העורף וראש אג"מ במשטרה להביא לאישור הדרגים הגבוהים - הרמטכ"ל דאז רא"ל דן חלוץ, המפכ"ל דאז, רב ניצב משה קראדי, השר לבט"פ, מר אבי דיכטר ושר הביטחון, מר עמיר פרץ - את החלופה שלפיה, ברמה המחוזית, בכל מצבי החירום תהיה למשטרה אחריות לפיקוד ושליטה לטיפול בזירות האירוע, והסד"כ של פיקוד העורף בזירות יוכפפו למחוזות המשטרה. לפיקוד העורף תהיה אחריות כוללת בכל הקשור להתגוננות האוכלוסייה (התרעה, הרגעה והנחיות לאוכלוסייה) ואחריות משימתית לחילוץ והצלה ומענה לאירוע בלתי קונוונציונלי²⁷ בכפיפות למפכ"ל (להלן - תפיסת ההפעלה המשולבת). לתפיסת ההפעלה המשולבת יש גם היבטים מקצועיים משלימים הנוגעים, בין השאר, לגיבוש מערכות תקשורת ובקרה וגיבוש תפיסה לוגיסטית. כמו כן הובהר שהעברת האחריות לפיקוד ושליטה בעיתות חירום למשטרה תחייב גם שינויים בתחומי האחריות של המשרד לבט"פ ושל משרד הביטחון.

ביוני 2006 תרגלו מחוז צפון של המשטרה ופיקוד העורף עם גופי ההצלה ורשויות מקומיות באזור מפרץ חיפה את תפיסת ההפעלה המשולבת באישור הדרגים הבכירים של המשטרה. התרגיל, שכונה "משמר המפרץ", נועד להתכונן לכמה תרחישי ירי טילים מלבנון על כמה זירות באזור הצפון ולבחון את הכפפת כוחות פיקוד העורף למפקדי המשטרה במחוז. כאמור, עד פרוץ המלחמה לא ניתנה המשטרה את התרגיל, לא סיכמה אותו ולא הפיקה ממנו לקחים.

לפיכך, ערב המלחמה הייתה תפיסת ההפעלה המשולבת בסטטוס של עבודת מטה שלא בשלה להפעלה בעתות חירום ובפרט בעת מלחמה: התפיסה לא הוצגה, לא נדונה ולא אושרה בידי המפכ"ל, בידי הספ"כ ובידי השר לבט"פ, לא עוגנה בפקודות המשטרה, וממילא לא לוותה במתן סמכויות ומשאבים נדרשים למשטרה שיאפשרו את יישומה. זאת ועוד, היערכות המשטרה - בניין הכוח, תפיסת ההפעלה והפקודות המבצעיות - נעשתה כאמור על פי התפיסה שפיקוד העורף נושא באחריות הכוללת לעורף והמשטרה רק מסייעת לו בטיפול בזירות האירועים.

חרף זאת, עם פרוץ המלחמה בצפון ב-12.7.06 סיכמו בעל פה מפקד המחוז הצפוני דאז, ניצב דן רונן (להלן - הממ"ז או ממ"ז צפון) ומפקד פיקוד העורף, אלוף יצחק גרשון, שהמשטרה תקבל על עצמה בפועל את האחריות לפיקוד ושליטה בזירות וכוחות פיקוד העורף יוכפפו לה. החלטה זו הייתה ברוח תפיסת ההפעלה המשולבת ובניגוד לפקודות המשטרה ופיקוד העורף. ההסכמה על חלוקת האחריות בין המשטרה לפיקוד העורף בנוגע לפיקוד ושליטה בזירות הייתה, באישור בדיעבד בראשית המלחמה, של המפכ"ל והשר לבט"פ. המשטרה לא בחנה מחדש את החלטה לאחר שהכריז שר הביטחון על "מצב מיוחד בעורף" או בכל מועד אחר במהלך המלחמה. כתוצאה מכך הפכה המשטרה לגוף הנושא בעיקר האחריות לטיפול בזירות במלחמה - זאת בניגוד להיערכותה ובלא שהוקנו לה הסמכויות והמשאבים הנדרשים.

יצוין כי באותו מועד, 12.7.06, העריכה המשטרה בהערכות מצב של מחוז צפון והאג"מ, שהאירועים יתפתחו למלחמה כוללת אשר תכלול ירי מאסיבי ממושך על האוכלוסייה בעורף, והוא יפגע בכל אזור צפון המדינה ועלול להתרחב לעומקה. בה בעת העריכו במחוז צפון ובמטא"ר שגדל הסיכוי לפיגועי תופת, לאירועי טרור ולהפרות סדר, דהיינו שהמשטרה תצטרך להתמודד עם כמה תרחישים בעת ובעונה אחת. בנסיבות אלה תמוהה ובלתי מובנת החלטת ממ"ז צפון ליטול את האחריות הכוללת לטיפול בזירות והחלטת השר לבט"פ לאשר בדיעבד את החלטה מבלי לקיים הערכת מצב באשר ליכולות של המשטרה להתמודד עם המשימה במקביל למשימותיה הנוספות בתחומי אכיפת החוק וביטחון הפנים.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה מסרה המשטרה שתרגיל "משמר המפרץ" התקיים בידעית כל בעלי התפקידים הרלוונטיים ובפיקוח ארצי; ביצוע התרגיל הוכתר בהצלחה והראה את היתרון היחסי שיש למשטרה בהפעלת גופי ההצלה ופיקוד העורף בעת אירוע, יתרון שנובע מהיקף פריסתה בשטח ומקשריה עם כלל הגופים הפועלים בו. עוד מסרה המשטרה שתפיסת ההפעלה המשולבת, שיושמה במלחמה, אימצה את המודל הקבוע בפקודת המשטרה לטיפול באירוע אסון המוני. לפי מודל זה, ככלל, באירוע אסון המוני המשטרה היא הגוף המופקד על הפיקוד והשליטה עליו, וצה"ל ופיקוד העורף מסייעים לה בהיערכות לקראתו ובטיפול בו. בתשובתו למשרד מבקר המדינה ממאי 2007 מסר צה"ל כי הוא עושה עבודת מטה ליזום תיקונים לחוק הג"א, ובמסגרתם יציע להסדיר באופן ברור את סוגיית הפיקוד והשליטה בעתות חירום.

משרד מבקר המדינה מעיר למשטרה שאכן, בשגרה הוקנו לה סמכויות לפיקוד ושליטה באזור שהוכרו "אסון המוני", והיא רכשה ניסיון בטיפול באירועי ירי ספוראדי וזירות פיגועי טרור. אולם אין בכך כדי להצביע על יכולתה של המשטרה לשאת בעיקר האחריות לטיפול בזירות במלחמה, שהיא אירוע כולל, מתמשך ורציף. ההחלטה דלעיל, שהמשטרה ולא פיקוד העורף היא שתשא בעיקר האחריות לטיפול בזירות במלחמה, לפי המודל של תפיסת ההפעלה המשולבת, לא תאמה את פקודותיה, את בניין כוחה ואת היערכותה לעתות חירום ומלחמה.

השר לבט"פ מסר למבקר המדינה בפגישה שהתקיימה בנובמבר 2006 שההחלטה שקיבלו מ"ז צפון ומפקד פיקוד העורף שאותה אימץ הייתה "ההחלטה האסטרטגית ביותר בכל מה שקשור לעורף במונחים של משטרת ישראל ופיקוד העורף", ההחלטה התייחסה לכך "שאנשי פיקוד העורף כפופים למשטרת ישראל במחוז הצפוני". בתשובתו מאפריל 2007 למבקר המדינה הסביר השר לבט"פ שהרעיון שעמד בבסיס תפיסת ההפעלה המשולבת אותה הוא אישר "היה פיקוד ושליטה זירתיים [של המשטרה], ואין לראות בה הכפפת כל כוחות פיקוד העורף למשטרה". ביוני 2007 הסבירו השר לבט"פ וראש מחלקת חירום במט"ר למבקר המדינה שהסיכום בין מ"ז צפון לבין מפקד פיקוד העורף התייחס רק לאותו חלק בתפיסת ההפעלה המשולבת הנוגע למאמץ להצלת החיים ולפיקוד ושליטה בזירות, בשיתוף עם גופי ההצלה והרשויות המקומיות. עם זאת מסר ראש מחלקת חירום שהמשטרה פעלה במלחמה בדיוק כפי שהיא פועלת בעת ירי של רקטות בודדות בשגרה, ללא קשר לתפיסת ההפעלה המשולבת: פיקדה ושליטה על זירות האירועים במתן מענה ראשוני באמצעות הסד"כ העומד לרשותה; הצליחה לתת את המענה הראשוני בכל הזירות במהירות וללא צורך להעביר את האחריות לפיקוד העורף. ראש מחלקת חירום הוסיף שהיקף המשימות שהמשטרה לקחה על עצמה במלחמה גדל כל העת, זאת משום שפיקוד העורף לא נטל לידיה את אחריות אף כי הדבר לא סוכם מראש. בנוגע להכפפת פיקוד העורף למשטרה הודגש ראש מחלקת חירום שהמשטרה לא יכולה בשום צורה להשפיעה על היקפי הכוחות של פיקוד העורף - לא על פריסתם ולא על עיתוי גיוסם; פיקוד העורף קבע זאת בעצמו. השר וראש מחלקת חירום ציינו עוד שהגניחו בראשית המלחמה שפיקוד העורף יפעיל את תכנית "מגן הארץ" ויגייס את כוחות המילואים שלו, אך הם לא גויסו. במצב זה גם אם היה בכוונת המשטרה להעביר את האחריות לטיפול בזירות לפיקוד העורף לא היה לה למי להעבירה, אולם, כאמור, היא גם לא נזקקה לכך.

משרד מבקר המדינה מטעים שבין אם התקבלה החלטה שאושרה בדיעבד בידי השר להכפיף את כוחות פיקוד העורף למשטרה, בין אם התקבלה החלטה ליטול אחריות לטיפול בזירות נפילת הרקטות בלבד ובין אם בפועל המשיכה המשטרה כבשגרה לתת את המענה הראשוני לזירות, היה עליה לקיים דיון בשאלת יכולתה לשאת במשימה לאורך כל המלחמה במקביל למילוי יתר משימותיה. זאת גם משום שלא רק כמות האירועים ויכולת המשטרה לתת להם מענה מגדירים את הגורם האחראי לטיפול בזירות בחירום. על פי חוק הג"א במקום בו מוכרו "מצב מיוחד בעורף" ב"שעת התקפה", האחריות הכוללת בזירות האירוע היא של פיקוד העורף ועל המשטרה רק לסייע לו במשימותיו.

בהתאם לזאת מוקצים המשאבים ונבנה הכוח של המשטרה ושל פיקוד העורף, ובהתבסס עליהם הם היו צריך לפעול במלחמה. אמנם, המשטרה עמדה במשימותיה במלחמה, אבל הדבר התאפשר במידה רבה נוכח היקפם המצומצם, הן בממדי השטח הן במידת הנוק, של האירועים. החלטתה ליטול אחריות לפיקוד ושליטה בזירות בכל ימי המלחמה עלולה הייתה לסכן את אנשיה ואת האוכלוסייה. אשר לטענת המשטרה שהיא נאלצה לטפל בזירות במהלך המלחמה משום שפיקוד העורף לא גייס את כוחותיו ולכן היא לא יכלה להעביר לו את האחריות לפיקוד ושליטה - יצוין שהמשטרה והמשרד לבט"פ לא דרשו להעביר את האחריות לפיקוד והשליטה לפיקוד העורף ואף לא שקלו אפשרות כזאת במהלך המלחמה.

2. הליכי קבלת ההחלטה על נטילת האחריות בידי המשטרה: ככלל, יש לקבל החלטה לאחר דיון המבוסס על איסוף נתונים והצגתם באופן שיטתי וממצה: סקירת מכלול המטרות והאינטרסים, ניתוח הוראות החוק ובדיקת היתרונות והחסרונות של דרך פעולה מוצעת חדשה לעומת דרך הפעולה הקיימת. בתוך כך יש לבחון לכל דרך פעולה את הסיכונים שבה ואת המשאבים הנדרשים לה. לאחר שמתקבלת ההחלטה יש לפרט את הנימוקים לה. החלטה מהותית הנוגעת בשינוי של דרכי הניהול של מערך העורף בעתות חירום יש לקבל לאחר בחינת ההשפעה של השינוי על מוכנותו ויכולתו של הגוף לבצע משימות.

הבדיקה העלתה ליקויים בתהליכי קבלת ההחלטה בדבר שינוי חלוקת האחריות בין המשטרה לפיקוד העורף במלחמה והעברת האחריות הכוללת לטיפול בזירות למשטרה בדרגים הפיקודיים והמיניסטריאליים, כלהלן:

(א). דיון בהחלטה בספ"כ: לפי פקודת המשטרה, המפכ"ל מפקח על המשטרה, על סדרי ניהולה ועל הפעלתה²⁸. באחריות המפכ"ל בין היתר לקבל החלטות עקרוניות הנוגעות למדיניות המשטרה במלחמה ולקבוע את משימותיה ואת תחומי אחריותה. נושאים מערכתיים הנוגעים בכלל אגפי המשטרה ומחוזותיה נדונים בפורום ספ"כ, הכולל את מפקדי המחוזות ואת ראשי האגפים במטא"ר.

בבדיקה עלה שאמנם עם פרוץ המלחמה הוצג בישיבת הספ"כ שהמשטרה היא שנטלה את האחריות לפיקוד ושליטה, והדבר אושר בידי המפכ"ל, ובהמשך המלחמה נסקרו בפני הספ"כ האירועים והפעולות של מחוז צפון במלחמה ונדונו נושאים הנוגעים בהיערכות בהנחה שהמלחמה תתמשך ותתרחב אל מעבר למחוז צפון. אולם הספ"כ לא ניתח את יכולת המשטרה לעמוד במשימות הנוספות שנטלה על עצמה בנוסף על משימותיה הרגילות, לא בחן אפשרות להעביר לפיקוד העורף את האחריות לזירות ולא שקל את ההשלכות שיש לשינוי בהיקף אחריות המשטרה לזירות על היערכותה ומכלול פעולותיה.

בתשובתה מסרה המשטרה כי הנושא נדון בספ"כ וכי המפכ"ל החליט שהמשטרה תישא באחריות לפיקוד ושליטה לנוכח העובדה שלא גויסו חיילי מילואים של פיקוד העורף. עוד מסרה המשטרה שהחלטה להפעיל את תפיסת ההפעלה המשולבת במלחמה התבססה בין השאר על ההנחה שהיה ביכולתה לעשות זאת היות שהעימות הוגבל לאזור הצפון. סמפכ"ל המשטרה מסר למשרד מבקר המדינה באוקטובר 2006 שהחלטה דלעיל לא הייתה מובנת מאליה ולא הייתה נטולת מחלוקות ובעיות: "ההחלטה הייתה של מטא"ר לאחר שהממ"ז הסביר בפורום של מטא"ר וגורמים נוספים שאי-אפשר היה להשאיר את המצב. היה דיון נוקב האם לקחת את האחריות בצפון. המשטרה פעלה מבלי שהייתה מוכנה לאותן משימות, ללא תרגול. המשטרה אינה בנויה לתת מענה למצב כזה. הממ"ז

הקים מפקדה משימתית כדי שיוכל לתת מענה של נפילת טילים [באזור של מפעלים מסוכנים]. פיקוד העורף הוא שצריך היה לעשות זאת". ואולם בבדיקה לא נמצא תיעוד לדיון האמור.

עוד עלה בבדיקה שבמשך כל תקופת המלחמה לא דן הספ"כ בסוגיית נטילת האחריות על ידי המשטרה והשלכותיה המערכתיות. בתוך כך לא דן הספ"כ בקושי של המשטרה לממש את האחריות שקיבלה על עצמה לאורך זמן ללא סמכות וללא משאבים מספקים, בד בבד לאחריות המשטרה לאכיפת החוק, שמירה על הסדר הציבורי וביטחון הפנים בצפון וביתר חלקי הארץ. הספ"כ לא שקל לדרוש מצה"ל גיוס מילואים, ולא בחן את האפשרות המעשית להעביר את האחריות לפיקוד ושליטה בזירות לפיקוד העורף אף על פי שצפה שכל שתמשך המלחמה היא תתרחב לאזורים אחרים במדינה. סוגיות אלה נדונו לראשונה רק לאחר שהסתיימה המלחמה, במסגרת הפקת הלקחים.

(ב) **דיון בהחלטה עם השר לבט"פ:** לשר לבט"פ יש אחריות מיניסטריאלית לניהול המשטרה, והוא רשאי להתערב בהחלטות אסטרטגיות של המשטרה, לתת הנחיות כלליות ולהתוות מדיניות עבור המשטרה בעניינים בעלי חשיבות עקרונית²⁹. עם כניסתו לתפקיד, בסוף מאי 2006, הנהיג השר לבט"פ, אבי דיכטר, פורום שבועי של הערכת מצב. הפורום כלל נציגים של הגופים העוסקים בביטחון פנים: המשטרה, שרות בתי הסוהר, שב"כ, צה"ל והמטה ללוחמה בטרור (להלן - לוטר), נציגי המשרד לבט"פ ונציגים של המטה המבצעי של השר.

במהלך המלחמה קיים השר לבט"פ דיונים שוטפים להערכת המצב. במהלך הדיונים הללו עדכנה המשטרה את המשתתפים - נציגי הגופים העוסקים בביטחון פנים - באירועים הבולטים במלחמה, ונציג כל גוף עדכן את האחרים בנושאים השוטפים שבטיפולו. הנושאים ששבו ועלו לדיון בהערכות המצב כללו גם אירועים פליליים וחשש לביזה, ירי קסאמים בגבול הדרום, התרעות פח"ע, טיפול בסייענים לשהיהם בלתי חוקיים, סיכול פיגועים וחיטופות וסגר באיו"ש. עוד נדונו נושאים מתחום הסדר הציבורי: היערכות למענה ל"מצעד הגאווה" ולהפגנות נגד המלחמה. כמו כן נדונו שינויים בסדר"כ נוכח ריכוז הכוחות בצפון. אותן הסוגיות נדונו בהערכת מצב מיוחדת לקראת ישיבת ועדת השרים לענייני ביטחון לאומי (להלן - הקבינט) ב-31.7.06.

בדיונים שקיים השר לבט"פ במהלך המלחמה לא נדונה סוגיית נטילת האחריות בידי המשטרה, הסיבות לה ומשמעויותיה והשלכותיה המבצעיות והמערכתיות. אמנם, בדיון הערכת מצב שהתקיים עם השר לבט"פ ב-20.7.06 המליץ ראש הלוטר "לפנות לפקע"ר [פיקוד העורף] לגייס מילואים כדי לאפשר למשטרה להתפנות לתפקידיה הקלאסיים", אך השר לבט"פ והמפק"ל לא קיבלו את עמדתו. בהערכת מצב מ-27.7.06 חזר ראש לוטר וציין: "הרבה שוטרים פועלים בתפקידי פקע"ר צריך להחזיר את העורף לצה"ל/פקע"ר". השר סיכם את הדיון ואמר: "לגבי היחסים וחלוקת המשימות בין המשטרה לפקע"ר הם יילמדו וילובנו בגמר המערכה ולא בימים אלה. בשלב זה נשלב ידיים במאמץ משותף".

כאמור, בנובמבר 2006 מסר השר לבט"פ למבקר המדינה שהחלטת הממ"ז ומפקד פיקוד העורף ליישם בפועל את תפיסת ההפעלה המשולבת ולהכפיף את כוחות פיקוד העורף למשטרה במחוז צפון, שהוצגה לו למחרת פרוץ המלחמה ואושרה על ידו, הייתה ההחלטה האסטרטגית ביותר בכל הקשור לעורף במלחמה. בתשובתו מאפריל 2007 הוסיף השר ציין שבעת המלחמה סבר שחלוקת האחריות בין הגופים ביטאה הבנה אמיתית של שתי הזרועות, המשטרה ופיקוד העורף, באשר למענה הנכון באותם הימים. עם זאת, כאמור, בדיון ביוני 2007 חזר והדגיש השר לבט"פ למבקר המדינה, שהסיכום בין ממ"ז צפון לבין מפקד פיקוד העורף התייחס רק לאותו חלק בתפיסת ההפעלה המשולבת הנוגע למאמץ להצלת החיים ולפיקוד ושליטה בזירות, בשיתוף עם גופי ההצלה והרשויות המקומיות.

29 כפי שקבעה הוועדה הציבורית לחוק משטרה חדש (1999) (ועדת צדוק) ראו: רובינשטיין א. ומדינה ב. המשפט החוקתי של מדינת ישראל (כרך ב: רשויות השלטון) עמ' 983 הערה 20.

משרד מבקר המדינה מדגיש שגם אם סבר השר לבט"פ ששינוי חלוקת האחריות בין פיקוד העורף למשטרה בכל הנוגע לאחריות לפיקוד ושליטה בזירות היה המענה המתאים לאורך כל ימי המלחמה, ראוי היה לקיים דיון מעמיק בנושא במסגרת פורום הגופים העוסקים בביטחון הפנים; ראוי היה לבחון אם אכן הפקדת האחריות לפיקוד ושליטה בזירות בידי המשטרה היה הפתרון המיטבי ואם יכולה הייתה המשטרה לבצע לאורך זמן עוד משימות בלי שייפגע ביצוע משימותיה הייעודיות ובלי לסכן את הציבור.

מהאמור לעיל עולה שבהערכות המצב של הפורום הבכיר של הגופים העוסקים בביטחון פנים בראשות השר לבט"פ ובהשתתפות המפכ"ל לא נדונה חלוקת האחריות שהתגבשה בין המשטרה לפיקוד העורף ויושמה במלחמה, ולא נדונו השלכותיה על ביצוע תפקידיה הייעודיים של המשטרה, לא עם פרוץ המלחמה ולא במהלכה. כמו כן לא נדונה מידת מוכנותה לביצוע משימות שבתחום אחריות פיקוד העורף במלחמה. בתוך כך לא נדונו סדרי העדיפויות הראויים לפעולות המשטרה והגופים האחרים בעתות חירום מתמשכים ומורכבים.

(ג) אי-קיום דיון בהחלטה בממשלה: קביעת המדיניות והטיפול בעורף במלחמה צריכים להתבצע ברמה הלאומית בידי הממשלה. קבלת החלטות בממשלה צריכה להתבסס על מידע נאות, על הכרת הנושאים הנדונים, הקשיים שהם מעוררים והעמדות השונות בנוגע להם.³⁰ נושאים הקשורים לניהול המלחמה, בחזית ובעורף, נדונו במהלכה בממשלה ובקבינט והשתתפו בהם נציגים ממשטרת ישראל ומהמשרד לבט"פ.

בישיבה הראשונה שקיימה הממשלה בעקבות האירועים בגבול הצפון, ב-12.7.06, הנחה ראש הממשלה את השרים, כל אחד בתחומו, להיערך להכנת העורף.³¹ ראש הממשלה מר אהוד אולמרט ושר הביטחון מר עמיר פרץ הנחו את מפקד פיקוד העורף ואת הגורמים האחרים הנוגעים בעניין, להיערך באופן מלא "למציאות החדשה ולהשלכותיה"³². בישיבת הממשלה שאחריה, ב-16.7.06, דיווח מפקד פיקוד העורף שארגונו ערוך: "...במשולב עם כל כוחות ההצלה האזרחים...ע"מ לארגן את העורף, לתמוך בו ולהגיש לו סיוע ככל שיידרש"³³. באותה ישיבה ובישיבת הקבינט מ-19.7.06 דיווח המפכ"ל על היערכות מוגברת ומוכנות של כוחות המשטרה בצפון, והדגיש שהן מסוגלות להימשך ככל שיידרש.³⁴ המפכ"ל והממ"ז דיווחו לממשלה שהמשטרה תוכל להמשיך ולפעול באותה מתכונת גם אם היא תידרש לתת מענה ליירי מוגבר של רקטות על מחוזות המרכז ות"א.³⁵

השר לבט"פ מסר בתשובתו למבקר המדינה כי "...הוצגה תפיסה [ההפעלה המשולבת] זו ב-19.7.06 לקבינט הביטחוני, ע"י מפקד המחוז הצפוני של המשטרה, בו נכחו ראש הממשלה, שר הביטחון, הרמטכ"ל, המפכ"ל וגורמי ביטחון אחרים".

בפגישתו עם מבקר המדינה ב-5.6.07 מסר השר לבט"פ כי תגבור כוחות המשטרה בצפון היה זניח ולא השפיע בשום צורה על ביצוע משימותיה הייעודיות. לכן לא מצא לנכון לדון ביכולת עמידתה של המשטרה במשימותיה, לא בהערכות מצב במשרדו ולא בממשלה.

משרד מבקר המדינה מציין שמישיבות הממשלה והקבינט עולה שהמפכ"ל והממ"ז הציגו את יחסי הכפיפות בין המשטרה לבין פיקוד העורף בזירות ואת ההיערכות המוגברת של כוחות המשטרה בצפון. אולם בישיבות אלה לא הובהר לממשלה ולקבינט השינוי שעשו פיקוד העורף והמשטרה

30 ראו דוח שנתי 53 ב של מבקר המדינה (2003) בנושא "עבודת המטה במשרדי הממשלה" עמ' 14.
 31 פרוטוקול ישיבת הממשלה מס' 11 מ-12.7.06.
 32 שם, עמ' 42.
 33 פרוטוקול ישיבת הממשלה מס' 12 מ-16.7.06 עמ' 12.
 34 פרוטוקול ישיבת ועדת השרים לענייני ביטחון לאומי מ-19.7.06 עמ' 15.
 35 פרוטוקול ישיבת הממשלה מס' 14 מ-30.7.06 עמ' 17.

בחלוקת האחריות ביניהם לזירות במלחמה. בתוך כך לא התקיים בפורומים אלה דיון ממצה בהעברת האחריות לזירות למשטרה - אגב סקירה וניתוח של מכלול השיקולים הנוגעים לעניין - וביכולתה של המשטרה לתת את המענה הנדרש בד בבד עם מילוי תפקידיה הייעודיים. דיון ממשי לא התקיים בשום שלב, לא עם פרוץ המלחמה, עת התקבלה ההחלטה לראשונה על ידי הממ"ז ומפקד פיקוד העורף, ולא בשלב כלשהו לאחר מכן.

מהמתואר לעיל עולה כי ממ"ז צפון ומפקד פיקוד העורף החליטו ליישם במלחמה תפיסת הפעלה שלפיה המשטרה ולא פיקוד העורף היא האחראית לניהול הזירות במלחמה. להחלטה הזאת ניתן אישורם של המפכ"ל והשר לבט"פ רק בדיעבד, בלא שדונו במכלול המשמעויות וההשלכות המבצעיות והמערכתיות שלה. גם לא התקיים דיון ממצה בנושא בממשלה ובקבינט.

לדעת משרד מבקר המדינה, החלטה בעלת משמעות מהותית לעורף ולמשטרה, שבעקבותיה הייתה המשטרה לגוף הנושא בעיקר האחריות לטיפול בזירות במלחמה, צריכה הייתה להתקבל רק לאחר דיון ממצה ומעמיק בהשתתפות כל הגורמים האחראים ברמה הפיקודית והמיניסטריואלית. בדיון צריך היה לבחון את יכולתה של המשטרה לשאת באחריות הכוללת לזירות ואת השלכותיה המערכתיות, ובהן הסיכונים הצפויים לאוכלוסייה בעורף, ואת יכולתה להוסיף ולקיים את חובותיה בתחומי שלטון החוק והשמירה על הסדר הציבורי. ראוי היה שדיון מערכתי בנושא יתקיים בממשלה, שהיא הנושאת באחריות לניהול הכולל של המלחמה.

תפקוד המשטרה בעת המלחמה

1. לפי נתוני המשטרה נורו במלחמה לתחומי מחוז הצפון כ-3,900 רקטות ופגזי מרגמה. המשטרה איתרה וטיפלה במהלך המלחמה ב-1,630 נפלים של רקטות; ב-1,381 מהם במהלך המלחמה וב-249 מהם לאחריה. חבלני המשטרה נדרשו להיכנס ראשונים לזירות, ורק לאחר שנטרלו את הנפלים יכלו שאר הכוחות, בהם ארגוני העזר, לפעול בשטח.

עם פרוץ המלחמה הפעיל ממ"ז צפון מרכז שליטה במחוז (להלן - משל"ט), ובו התקיימו הערכות מצב יומיות בהשתתפות נציגי המשטרה, שירות הכבאות, מגן דוד אדום (להלן - מד"א), המשרד להגנת הסביבה, חברת החשמל וכן נציג פיקוד העורף. בהערכות המצב נסקרו אירועי היום, הסכימו על דרכי פעולה ועל הקצאת כוחות ועוד. מחוז צפון במשטרה הפעיל ותגבר מפקדות משימתיות, מחוזיות ומרחביות, בהן מפקדה משימתית לטיפול בפגיעה במצבורי חומרים מסוכנים (להלן - חומ"ס), מפקדה לטיפול באירועי הפרות סדר ושמירת הסדר הציבורי ומפקדה לסיוע לעיריית טבריה ולעיריית כרמיאל; כמו כן הקים מחוז צפון מערך תצפיות לאיתור נפילות רקטות. שלושת המרחבים במחוז צפון - מרחב חוף, מרחב גליל ומרחב עמקים - ניהלו את האירועים בזירות שבתחומם לפי המודל שהתווה המחוז.

מחוז צפון של המשטרה הפעיל את כוחותיו במתכונת "שלדית"³⁶. לביצוע משימותיו הקצתה לו מחלקת מבצעים במטא"ר כוחות ואמצעים מבצעיים על פי דרישותיו ולפי הערכות מצב יומיות. מחלקת מבצעים במטא"ר הקצתה למחוז צפון מהיום הרביעי למלחמה ועד ל-20.7.06 תגבור של בין 300-530 שוטרים ממחוזות אחרים, ולאחר מכן תגברה את המחוז ב-320 שוטרים. מ-21.7.06 גם צה"ל תגבר את כוחות המשטרה במחוז צפון ב-100 חיילים סדירים ביום, והחל מ-27.7.06 נוספו עליהם 50-80 חיילי מילואים של פיקוד העורף. מלבד זאת העבירה מחלקת מבצעים למחוז צפון חדרי פיקוד (חפ"קים) ניידים ממחוזות אחרים על חשבון היערכותם של מחוזות אלה.

36 עבודה במשמרות באורך המרבי (משמרות של 12 שעות).

במטא"ר הקימה מחלקת מבצעים משל"ט ארצי מורחב שהשתתפו בו נציגים מאגפי מטא"ר ומפיקוד העורף. במשל"ט התקיימו שלוש הערכות מצב מדי יום כדי ליצור תמונת מצב עדכנית ככל האפשר. הערכות המצב הללו כללו דיון בדיווחי המודיעין, סיכום אירועי היממה, הקצאת כוחות התגבור שיופעלו בצפון ושימת דגשים על היערכות הכוחות בכל המחוזות. על פי הערכות המצב הללו נתנה מחלקת מבצעים פקודות והנחיות בכל יום ויום.

2. תפקוד יעיל ומיטבי בעתות חירום תלוי במידה רבה בכך שבניין הכוח, תפיסת ההפעלה והפקודות המבצעיות יותאמו לתרחיש ייחוס עדכני, ושבידי הגוף יהיו סמכויות ומשאבים לביצוע משימותיו. החלטת המשטרה ליטול אחריות לפיקוד ושליטה בזירות לא תאמה את היערכותה, פקודותיה וסמכויותיה. לכך היו השלכות על תפקודה במלחמה, כדלקמן:

(א) **היעדר תפיסת הפעלה מגובשת:** תפיסת הפעלה היא מסגרת רעיונית - תיאורטית של מושגי יסוד, עקרונות ורעיונות, המכווניה את בניין הכוח ואת הפעלתו בדרג האסטרטגי והאופרטיבי. מתפיסה זו נגזרים עקרונות הפיקוד והשליטה של הגופים הפועלים במתן המענה, תפיסות התקשורת והבקרה, הלוגיסיטיקה, האימונים, ההכשרות וההסברה. אמנם תפיסת ההפעלה המשולבת שיושמה במלחמה תורגלה בסמוך למלחמה, אך, כאמור, היא לא סוכמה, ולקחה לא יושמו בפקודות ולא הוטמעו בקרב המשטרה, פיקוד העורף וגופי העזר וההצלה. בנוסף, התפיסה תורגלה רק במחוז צפון ולא במחוזות נוספים שהמלחמה עלולה הייתה להתרחב אליהם. יתר על כן, בסיכום לקחי המלחמה של אג"מ בנושא "פקודות, נהלים, שיתוף פעולה עם צה"ל ומערכי שליטה" נאמר בנוגע להיעדר תפיסת הפעלה מגובשת ומאושרת, כי "יש למסד תהליך של מדרגי עבודה סדורים על פי נוהל מסודר". בנושא שיתוף הפעולה של המשטרה עם פיקוד העורף צוין שם בין היתר שבמצב הקיים, "אין תפיסה מגובשת בין מ"י [משטרת ישראל] לפיקוד העורף, באשר להפעלה של מערכות שו"ב [שליטה ובקרה] בשעת חירום; אין מערכת מתכללת שיודעת לתת התרעה ואזור נפילה צפוי ('תמונת עורף'), ובהמשך אימות והצבעה על מקום הנפילה ('תמונת נוף'); מ"י פוקדת ושולטת על זירות האירוע, אך אינה שולטת ואינה מחוברת (תרתי משמע) לכל מקורות המידע הרלוונטיים (מערכות מכ"מ) ומודיעין". עוד נאמר שם ש"אין כיום תפיסת הפעלה מגובשת, הכוללת את כלל הפעולות הנדרשות במענה לעורף, בכל התחומים".

(ב) **היעדר סמכות כלפי גופי הצלה:** כאמור, על פי פקודות פיקוד העורף והמשטרה, בעתות חירום כפופים גופי הצלה לפיקוד העורף. שינוי חלוקת האחריות בין המשטרה לפיקוד העורף בנוגע לניהול הזירות יצרה אי-בהירות באשר לגורם האחראי להפעלת גופי הצלה. בהפקת לקחי המלחמה של האג"מ מספטמבר 2006 צוין שמההיבט המבצעי היו גופי הצלה כפופים למשטרה, "אך לצורכי תגבור וגיוס הם פעלו מול פיקוד העורף... את תפיסת הפו"ש [פיקוד ושליטה] כל ארגון פירש באופן שונה, מה שגרם התייחסות שונה ולא מסנכרנת". עוד צוין שם שארגוני העזר היו ערוכים למלחמה מתוך הבנה שלפיקוד העורף יש אחריות לפיקוד ושליטה בזירות ולכן הציבו את קציני הקישור במפקדות פיקוד העורף. בקשר למד"א צוין בהפקת הלקחים של מרחב חוף "שהיה קושי באיתור מפקדי הזירה והיצמדותם למפקד המשטרה היות ולא הייתה הטמעה שהמפקד המשטרה אחראי על כלל הגופים".

המשטרה מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה שגופי הצלה לא סבלו מחוסר בהירות באשר לגורם המתאם בזירות במהלך המלחמה, היות שהם השתתפו בתרגיל "משמר המפרץ" ובהערכות המצב היומיות של ראש אג"מ. המשטרה הוסיפה כי תפקידה כגוף בעל האחריות הכוללת ("המסנכרן") מוכר לגופי הצלה גם מפעולותיהם בשגרה ומאירועי חירום אחרים, ומכאן נובע גם יתרונה היחסי בעבודה מול גופי הצלה. עם זאת ציינה המשטרה כי לפי תורת ההפעלה שיושמה במלחמה, גופי הצלה הונחו על ידה על בסיס וולונטרי.

משרד מבקר המדינה מעיר למשטרה שמתוך הפקת הלקחים של מרחב חוף נובע שמד"א התקשה לזהות את הגוף האחראי להפעלת גופי ההצלה בזירות. ממצא זה של המשטרה עצמה מנוגד לתשובתה שלא היה חוסר בהירות בנושא בתקופת המלחמה. מכל מקום, בעתות חירום ובמלחמה צריך הגורם האחראי לזירות לפעול מתוקף סמכות הקבועה בחוק או בפקודות, שהיא סמכות ברורה וידועה מראש, ולא בהסתמך על שיתוף פעולה, הבנות והיענות של הכופים לו על פי רצונם הטוב.

(ג) אי-עדכון מערך החבלה: כאמור, פקודת "דורס תל"מ" לא עודכנה בכל הנוגע לאמל"ח שהיה בידי האויב. במצב זה, ועל רקע נטילת האחריות בידי המשטרה, נוצר פער ניכר בין היערכות מערך החבלה במשטרה ובין המענה שהוא נדרש לתת במלחמה, בפרט כאשר למידע שהיה בידי מחלקת חבלה על פוטנציאל האיום של ירי רקטות מלבנון ועל סוגי הרקטות הלא מוכרות שבהם טיפלו חבלני המשטרה בזירות בתקופת המלחמה. הפערים היו הן כאשר לסוגי הרקטות הן כאשר לטווח שלהם והן כאשר לכמותם. כך מחוסר מידע לא נערכה המחלקה לאפשרות של ירי פצצות מצר³⁷, של ירי רקטות סוריות 302 מ"מ (מידע זה היה מצוי באגף המודיעין בצה"ל והועבר למשטרה רק בימים הראשונים של המלחמה) וכן לאפשרות של ירי רק"ק סורי 220 מ"מ³⁸, שכאמור נכללה בתכנית "מגן הארץ" מיולי 2004 והועברה למשטרה, אך לא עודכנה בפקודה המשטרתית "דורס תל"מ".

בנובמבר 2006 ציין ראש מחלקת מבצעים במטא"ר בפני משרד מבקר המדינה בהקשר זה ש"אין ספק שהמלחמה היא הפתעה בטווח [ירי רקטות], בכמות ובסוג האמל"ח... לא צפינו שטילים שיירו החזבאללה מלבנון יגיעו עד טבריה"; בנובמבר 2006 ציין קצין אג"מ מרחב חוף בפני משרד מבקר המדינה כי "תרחיש הייחוס העיקרי שאליו נערכנו היה ירי רקטות קצרות טווח - לקריית-שמונה והסביבה, בהמשך נערכנו לירי רקטות לטווח רחוק יותר. תוכנית 'דורס תל"מ' נגזרת מתרחיש הייחוס, אבל התפיסה שנערכנו אליה לא התבצעה בפועל כי היא לא הייתה ישימה... לא ידענו על סוגי הטילים שיש לחזבאללה וגם לא ידענו על כמויות... גם המסר היה שהסיכוי שיהיה ירי בהיקף כזה הוא קטן. ידענו שיש תרחיש ייחוס של נפילת טילים אבל ההכנות וההיערכות היו בסדר גודל מצומצם, שלא לקח בחשבון את ההיקף והכמות שהיו בפועל במלחמה". גם קצין אג"מ מרחב גליל אמר בנובמבר 2006 למשרד מבקר המדינה דברים דומים.

בדצמבר 2006 הדגיש קצין החבלה של מרחב חוף בפני משרד מבקר המדינה את הסיכון שנגרם בשל פערי המידע בתחום האמל"ח בזמן המלחמה, שאז הוטל על מערך החבלה של המשטרה לטפל בכל הזירות: "הכי חמור היעדר המידע על ה-220 מ"מ הסורי שגרם לנזק הכי גדול (מוסך הרכבת). ייתכן שאילו ידענו שייפלו טילים עם כמות כל כך גדולה של חומר נפץ, לא היינו מאפשרים לאנשים לשהות במבנים עם גג קל". כאשר לפצצות מצר ציין ראש מחלקת חבלה בדצמבר 2006 בפני משרד מבקר המדינה כי "אילו לא היינו מופתעים יכולנו להתארגן בסדר גודל יותר, במצרך הזירה הנפגעת גדולה יותר ביחס לנפילת טיל ממוקד ודורשת הפעלת יותר שוטרים. טיפול בזירת מצר דורש טיפוס על עצים וגגות, שימוש במנופים ומסוקים וטיהור השטח לוקח ימים, אם לא שבועות. זו עבודת נמלים". מנתוני מחלקת חבלה עולה שלגבי חלק מכלל הנפלים שמערך החבלה של המשטרה טיפל במלחמה ובמבצע לטיפול בנפלים שהתקיים לאחריה לא היה לו מידע מוקדם של מפרט הרקטה.

(ד) היעדר מידע מודיעיני: ככלל, גורמי מערכת הביטחון וקהילת המודיעין מעבירים ידיעות מודיעיניות והתרעות על איומים שבתחום אחריותה של המשטרה לחטיבת המודיעין באח"מ. אולם המשטרה וצה"ל לא הסדירו ביניהם את העברת המידע המודיעיני מצה"ל למשטרה בנושאים הקשורים לירי רקטות מלבנון. רק בימים הראשונים של המלחמה, כאשר היה למשטרה

37 רקטה 122 מ"מ משופרת מצר (נורו 117 יחידות) ורקטה 122 מ"מ משופרת טווח (נורו 246 יחידות).

38 נורו 86 יחידות מסוגה.

צורך קריטי בקבלת מידע בסיווגים גבוהים מאגף המודיעין (להלן - אמ"ן) בצה"ל, הוסדרה - ביוזמת חטיבת המודיעין באח"מ במשטרה - העברת מידע נקודתי מאמ"ן ומגורמים צה"ליים אחרים בנושאים שנדרשו במהלך המלחמה. רק בעקבות העברת המידע עדכנה מחלקת מבצעים במטא"ר את הנחות היסוד ונתונים נוספים הדרושים להיערכות המבצעית של המשטרה בעת המלחמה³⁹.

בהפקת הלקחים של אג"מ מטא"ר מספטמבר 2006, בחלק הנוגע בשיתוף הפעולה עם פיקוד העורף בתחום המודיעין, הודגשו הליקויים באופן העברת המידע ובתכניו: "צינור העברת האיום והמשמעות הנובעות מכך, כולל מודיעין טכני בין צה"ל (פיקוד העורף), לבין אמ"ן במשטרה לא היה ברור ולא פעל לפני המלחמה באופן שוטף וממוסד... דיווחי מקורות המודיעין השונים של צה"ל ופיקוד העורף לא היו אחידים ולא היו תואמים". מאוחר יותר, בדיוני הפקת הלקחים באג"מ ובספ"כ, הודגש הצורך להסדיר עם צה"ל את העברת המידע המודיעיני ממנו לאח"מ. גם בלקחי אח"מ מהמלחמה מספטמבר 2006 נאמר בין היתר שיש לגבש עם אמ"ן צה"ל נוהל להעברת מידע למשטרה בעת מלחמה, נוהל שייתן מענה לעניין סיווג המידע ואפשרות העברתו לגורמים השונים במשטרה.

המשטרה מסרה בתשובתה מאפריל 2007 למשרד מבקר המדינה כי קרובה לסיום כתיבת נוהל המסדיר את העברת המידע מצה"ל לחטיבת המודיעין באח"מ, לאחר שבמרס 2007 התקיים תרגיל בעניין זה. כך גם מסר צה"ל, בתשובתו ממאי 2007 למשרד מבקר המדינה, שעבודת מטה בנושא עתידה להסתיים בקרוב. גם המשרד לבט"פ החליט, במסגרת הפקת הלקחים המערכתית של המשטרה, לפעול מול המל"ל ומשרד הביטחון להגדרת גורמי המודיעין המשטרתיים כחלק מקהיליית המודיעין.

3. במהלך המלחמה יזמה וגיבשה המשטרה מענה למשימות שלא בתחומי אחריותה המקוריים. אולם בשל היעדר סמכויות, משאבים או יכולת היא נדרשה לאלתר ביצירתיות פתרונות לביצוע. להלן דוגמאות:

(א) היעדר מערך התרעות על נפילת רקטות: לפי הפקודות, באחריותו של פיקוד העורף להתריע מראש על ירי רקטות וטילים ולהפעיל מערך התרעה וצפירה. עם נטילת האחריות לטיפול באירועים בזירות נדרשה המשטרה לקבל מידע על נפילת רקטות מוקדם ככל שאפשרו המערכות הטכנולוגיות הקיימות. בראשית המלחמה חובר מחוז צפון של המשטרה למערכת אזעקה ניסיונית שאפשרה להתריע בזמן אמת - עוד קודם שהתריעה האזעקה של פיקוד העורף - על נפילת הרקטות. המערכת גם הצליחה לאתר בדיוק רב את מקום הנפילה. בכך אפשרה המערכת למזער את הפגיעה בנפש וברכוש ושיפרה את תגובות המשטרה בעת הנפילות. אולם במהלך המלחמה הורה פיקוד העורף לנתק את המשטרה מהמערכת. בתגובה פנה ב-3.8.06 ממ"ז צפון למפקד פיקוד העורף וכתב: "מניעת התראה זו עלולה לעלות במישרין בחיי שוטרים ואזרחים להם ניתנה הנחייה מוקדמת... על מקום היעד של פגיעת הרקטה. לכך עלולות להיות השלכות חמורות בכל הקשור להיקף אחריות פיקוד העורף בקשר לתוצאה האפשרית של פגיעה בחיי אדם." ממ"ז צפון דרש מפיקוד העורף לחבר מחדש את המערכת, אך דרישתו לא נענתה.

"צוות בירן"⁴⁰ ציין במסקנותיו שניתוק המשטרה מהמערכת הפך את מערך החבלה המשטרתי ל"עיוור" באירועי התגובה.

לדעת משרד מבקר המדינה ראוי שגם המשטרה תהיה מחוברת למערכת אזעקה מכוח אחריותה למתן המענה הראשוני בעתות חירום.

(ב) היעדר מערך תצפיות: לפי הפקודות, פיקוד העורף אחראי להפעיל מערך תצפיות לאיתור מקום נפילות הרקטות. לשם כך הוקמו בפיקוד העורף פלוגות תצפית שצוידו באמצעים

39 פקודת "שינוי כיוון" מ-17.7.06.

40 צוות פנימי שמינה המפכ"ל להפיק לקחים בנוגע להיערכות המבצעית של המשטרה במלחמה.

טכניים מתאימים. פיקוד העורף לא הפעיל את המערך ולא גייס את חיילי המילואים של פלוגות התצפית. בנסיבות אלה ועל רקע נטילת האחריות לטיפול בזירות הקימה המשטרה מערך תצפיות שאויש בבלשים ובשוטרים אחרים בלי שצוידו במשקפות מתאימות ובלא הכשרה מתאימה. ממילא שוטרים אלה לא יכלו לבצע את משימותיהם המשטריות הרגילות. ב-21.7.06 דרש ממ"ז צפון ממפקד פיקוד העורף לגייס באופן מיידי את מערך התצפיתנים, אולם אלה לא גויסו. בנוסף ביקשה המשטרה מפיקוד העורף לספק לה משקפות מתאימות, אולם אלה סופקו רק לקראת סיום המלחמה. המשטרה ביצעה את המשימה במשך כל המלחמה.

במסגרת הפקת הלקחים ציין "צוות בירן" שמבחינת ההכשרה, הציוד ו"אורך הנשימה" לא הייתה המשטרה ערוכה לטפל במשימה הזאת, שבתחום אחריותו של פיקוד העורף.

(ג) היעדר סמכויות וידע להנחיית האוכלוסייה: הסמכויות והאחריות להדרכה והנחייה של האוכלוסייה הן של פיקוד העורף. לשם כך הפעיל פיקוד העורף בין השאר מרכזי מידע. המשטרה השתלבה בפעילות פיקוד העורף בתחום זה: מחוז צפון הפיץ מידע, סיפק ניתוחים מעודכנים בנוגע לצרכים של האוכלוסייה ויצא עם נציגי פיקוד העורף לשטח. בנוסף מחוז צפון של המשטרה נתן מענים והבהרות לפניות רבות של הציבור בנוגע להנחיות פיקוד העורף בנוגע לדרכי ההתגוננות, מיגון, שירותים ותחבורה. בפועל אירע שהמשטרה נתנה לאוכלוסייה הנחיות שלא תאמו לאלו שנתן פיקוד העורף.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה ממאי 2007 מסר פיקוד העורף שהמשטרה הייתה משולבת באופן יומי בהערכות המצב ובסיכומי המלחמה, השתתפה בדיוני הסברה ובגיבוש חומר ההסברה.

בסיכום הלקחים של מחוז צפון צוין שהאחריות על ההסברה לאוכלוסייה הייתה בידי פיקוד העורף והמשטרה סייעה בידו. אך למשטרה לא היו כלים ומידע מספיקים; "צוות האוכלוסייה [של המשטרה] היה חסר מענה לשאלות שהובאו בפניו והיה צינור בלבד". מסקנת המחוז הייתה ש"צוות האוכלוסייה חייב להיות קבוע, מקצועי, בעל גישה ורקע מתאים". מאפיינים אלה חסרו לצוות המשטרתי במהלך המלחמה.

(ד) היעדר הערכת סיכונים לטיפול בחומ"ס⁴¹: פיקוד העורף אחראי בעת מלחמה להגנת האוכלוסייה מפגיעה בחומ"ס. היערכות פיקוד העורף לכך נסמכת על תרחיש ייחוס בנושא שהכין אגף התכנון של צה"ל (להלן - אג"ת צה"ל) באוגוסט 2005⁴². על פי התרחיש קבע פיקוד העורף בהערכת סיכונים⁴³ שצריך להיערך ל"פגיעה קרובה"⁴⁴ במצבורי חומ"ס במפרץ חיפה. לכן לא נערך פיקוד העורף בעת המלחמה לטיפול באירוע של פגיעה ישירה בחומ"ס באזור. לעומת זאת, המשרד להגנת הסביבה הכין הערכת סיכונים לפגיעה בחומ"ס, שלפיה הייתה צפויה פגיעה ישירה של טיל במצבורי חומ"ס במפרץ חיפה. המשרד להגנת הסביבה העביר למשטרה את הערכת הסיכונים שלו והמשטרה החליטה להיערך על פיה. כשבוע לאחר פרוץ המלחמה הקימה המשטרה מפקדה מיוחדת לטיפול בנושא. סדר הכוחות של המפקדה מנה 266 שוטרים וחיילים שתפקידם הבלעדי היה טיפול באירועי חומ"ס.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה מסרה המשטרה שנוכח אחריותה לפיקוד ושליטה באירוע אסון המוני שמקורם בחומ"ס יש לה ידע בתורות ההפעלה המתאימות והיא מאומנת ביישומן. עוד מסרה המשטרה שהיא אימצה את הערכות הסיכונים של המשרד להגנת הסביבה מאחר שסברה שהוא בעל האחריות המלאה והבלעדית לבצע הערכות סיכונים ולתת המלצות למפקדי המשטרה באשר למיגון

41 ראו הערה 9.

42 ראו הערה 9.

43 ראו הערה 10.

44 ראו הערה 11.

הכוחות והאוכלוסייה. המשטרה הסבירה שב-18.7.06 בחנה במש"מ את מוכנות כוחותיה ומוכנות גופי הביטחון וארגוני העזר לאירוע חומ"ס במפרץ. בתרגול עלה שפיקוד העורף לא גייס את כוחותיו למשימה ולכן לא היה ערוך לביצועה. לאור זאת סברה שיש להקים מפקדת חומ"ס.

לדעת משרד מבקר המדינה ספק אם במלחמה בכמה חזיתות תוכל המשטרה להקצות כוחות לטיפול באירועי חומ"ס בנוסף על משימותיה השוטפות משום שכוחותיה מוגבלים. מכל מקום ראוי שהגופים הנוגעים בדבר, המשטרה, פיקוד העורף והמשרד להגנת הסביבה, יקבעו תכנית היערכות מתואמת ומשולבת.



המשטרה מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה שככלל היא שיתפה פעולה במשך כל המלחמה עם פיקוד העורף מתוך רצון לתת את המענה הטוב ביותר האפשרי. עם זאת, כאשר לכמה נושאים שהיו באחריות פיקוד העורף התגלעו חילוקי דעות בין שני הגופים, שכן כאשר לנושאים האלה סברה המשטרה שאין הם בתחומי אחריותה ואין לה מומחיות ויתרון יחסי בטיפול בהם. לתפיסת המשטרה, בנסיבות שבהן לא פעל פיקוד העורף למימוש אחריותו, ובהיעדר גוף אחר שיעשה כן, טיפלה היא באותם נושאים מתוך הסתמכות על הניסיון שצברה בטיפול אירועי אסון המוני ופיגועים, ובכך הוכיחה אחריות ציבורית.

משרד מבקר המדינה מטעים שהמשטרה הפגינה במלחמה מוטיבציה גבוהה במטרה לתת מענה מיטבי לציבור - ועמדה במשימותיה. בכל הנוגע לפיקוד ושליטה בזירות היא נטלה על עצמה אחריות אף שלא נערכה לכך ובלא שנדונה ונבחנה יכולתה לשאת במשימה, נוסף על משימותיה השוטפות, אם ירי הרקטות יתרחב לאזורים נוספים. היא ביצעה משימות נוספות שהיו בתחומי האחריות של פיקוד העורף כגון הפעלת מערך תצפיות אף שלא הוקנו לה סמכויות לכך ומשאבים הולמים. ביצוע משימות אלה על ידי המשטרה בעת המלחמה התאפשר במידה רבה בשל ההיקף המוגבל - הן מבחינה טריטוריאלית והן מבחינת הנוזקים - של האירועים. אך גם אם הצליחה המשטרה לבצע את המשימות שנטלה על עצמה, אין להשלים עם מצב שבו מתקבלת החלטה שהמשטרה תיטול אחריות למשימות שאינן בתחום אחריותה, מבלי לדון מראש בהשלכותיה, מבלי לבחון מראש את יכולתה לעמוד במשימה ומבלי לשקול מראש את הסיכונים לשוטרים ולביטחון הציבור הגלומים במצב זה.

אחריות כוללת להגנה על העורף

היערכות מיטבית להגנת העורף בעתות חירום ובמלחמה, שבהם צפוי העורף לספוג פגיעות ונזקים ניכרים, פסיים ומוראליים כאחד, מחייבת להקים גוף מתכלל שיישא באחריות מערכתית לכל הגופים הפועלים במערך העורף, ויישא באחריות למכלול הנושאים והארגונים שפועלים בעורף, בהם פיקוד העורף, המשטרה, שירותי הכבאות וההצלה, מגן דוד אדום ומשק לשעת חירום (להלן - מל"ח).

בנובמבר 1991, בעקבות מלחמת המפרץ הראשונה שפרצה שנה קודם לכן ושבה הותקף לראשונה העורך בטילים, הוקם פיקוד העורך. בהחלטה⁴⁵ על הקמתו נקבע שהאחריות לפיקוד העורך תישאר למשך שנה בידי צה"ל ומשרד הביטחון, ולאחר מכן תישקל העברת אחריות זו לגורם ממלכתי אחר. זאת משום שבעוד עיקר הסמכויות והאחריות לטיפול בעורך בעתות חירום ובמלחמה מרוכזים בידי צה"ל, מרב תשומת ליבו ועיקר משאביו מופנים באותה העת ללחימה בחזית.

משנת 1992 ועד פרוץ המלחמה החליטה הממשלה כמה פעמים להעביר את האחריות להגנת העורך ממערכת הביטחון למשרד לבט"פ. בהמשך לכך יזמו משרד ראש הממשלה והמשרד לבט"פ עבודות מטה שהצביעו על נקודות התורפה של המצב הקיים, בהן: היעדר גוף אחד הנושא באחריות כוללת להכנת מערך העורך, לטיפול בו ולהפעלתו בראייה אינטגרטיבית ארצית; והיעדר חקיקה עדכנית שתגדיר את הייעוד, את התפקידים, את האחריות ואת הסמכויות של כל הגורמים הפועלים במערך העורך בישראל של ראשית המאה ה-21 ואת הזיקות וקשרי הגומלין ביניהם. עבודות המטה המליצו לרכז במשרד לבט"פ את האחריות והסמכות הכוללת להגנה האזרחית על העורך. עבודות המטה האחרונה בנושא נעשתה על ידי המועצה לביטחון לאומי (להלן - המל"ל) והוצגה לשר לבט"פ, לראשונה, באפריל 2006. בעבודה זאת חזרה המל"ל והמליצה להפוך את המשרד לבט"פ למתכלל-על לביטחון הפנים בעתות חירום ושגרה. החלטות הממשלה והמלצות הוועדות הנ"ל לא יושמו.

בתשובתו מאפריל 2007 למשרד מבקר המדינה מסר משרד ראש הממשלה שבנובמבר 2006 הציגה המל"ל את התקדמותה בעבודות המטה להערכת העורך. בפברואר 2007 התקיים דיון מסכם בנושא היערכות העורך לטווח הארוך וחלוקת האחריות למערך העורך בראשות ראש הממשלה ובהשתתפות השרים והמנכ"לים של המשרדים שיש להם נגיעה בנושא. ראש הממשלה החליט שפיקוד העורך והטיפול בעורך בכלל מצבי הקיצון יישארו באחריות משרד הביטחון, ויוגדר בו לשם כך תפקיד ייעודי וברור. סיכום זה אושר בהחלטת ממשלה מ-15.4.07⁴⁶. כמו כן הנחה ראש הממשלה את המל"ל להכין המלצות "הן לגבי ארגון מערך העורך לטווח הארוך והן לגבי חלוקת האחריות בין משרדי הממשלה והגופים השונים".

סיכום והמלצות

המשטרה הפגינה במלחמה מוטיבציה גבוהה, פעלה מתוך כוונה לתת מענה מיטבי לציבור ועמדה במשימותיה. אך גם אם הצליחה המשטרה לבצע משימות שבאחריות לפיקוד העורך, אין להשלים עם מצב שבו מתקבלת החלטה על נטילת האחריות על ידה בעת מלחמה מבלי לדון בהשלכותיה האסטרטגיות על מערך העורך ומבלי לבחון את יכולתה של המשטרה לעמוד במשימה, ומבלי לשקול את הסיכונים לביטחון הציבור הגלומים במצב זה. זאת הן בשל אירועי המלחמה הן בשים לב להמשך אחריותה של המשטרה לאכיפת החוק, שמירת הסדר הציבורי וביטחון הפנים בכלל חלקי הארץ.

לדעת משרד מבקר המדינה, ראוי לשוב ולבחון ולהגדיר בבירור את התפקידים והסמכויות של המשטרה והמשרד לבט"פ בעתות חירום ואת יחסי הגומלין שלהם עם כלל גופי החירום ופיקוד העורך בפרט.

45 החלטת ועדת השרים לענייני בטחון לאומי מס' ב'172/מ-13.11.91.

46 החלטת ממשלה מס' 1577 מיום 15.4.07.