

המכללה לביטחון לאומי

מחזור מ"ו, 2019-2018

**נייר מדיניות לקברניט:**

**איום הרחפנים - שליטה ברום הקרוב לקרקע**



מגיש: אל"ם יאיר נתנס

מנחה אקדמי: ערן עציון, רפי שוץ

ינואר 2019

### נמען:

1. שר הבטחון
2. שר לבטחון פנים
3. רת"א/ראש רשות
4. צה"ל/מזכ"צ
5. צה"ל/ מח"א
6. משטרה/מפכ"ל

### נושא: איום הרחפנים שליטה ברום הקרוב לקרקע

### הגדרת הבעיה

בשנים האחרונות גדל באופן משמעותי פוטנציאל האיום הנובע מרחפנים, בהיבטים הביטחוניים, הפליליים והבטיחותיים, עד כדי **סכנה לפגיעה בחיי אדם ובביטחון המדינה**. לצורך הסדרת נושא הרחפנים יש לקבוע גורם מאסדר (רגולטור) ואת דרכי הפעולה להסרת האיום.

### רקע

רחפן הוא כלי טיס קטן מימדים בלתי מאויש המופעל מרחוק. רחפנים הם זמינים ופשוטים להפעלה, ולכן השימוש בהם בשנים האחרונת התרחב במידה ניכרת, לצרכים אזרחיים ולצרכים ביטחוניים, לרבות בידי צה"ל. יש גידול משמעותי בפוטנציאל האיום הנובע מרחפנים, בהיבטים הביטחוניים, הפליליים והבטיחותיים, עד כדי **סכנה לפגיעה בחיי אדם ובביטחון המדינה**. לדוגמה, בשנתיים האחרונות **חדרו לשטח מדינת ישראל כמה רחפנים שהופעלו בידי האויב,** ובעקבות זאת קבע אגף המבצעים בצה"ל שאיום הרחפנים הוא איום מתהווה ומתעצם.

### מטרת הנייר

הבהרת הצורך בטיפול בסוגיית הרחפנים והצעת דרכי פעולה רלוונטיות לפתרון.

**דיון**

**יש הסכמה רחבה בין הגורמים הרלוונטיים שיפורטו להלן, כי הרחפנים מהווים איום וכי אין אף גוף הרואה עצמו אחראי לטיפול בנושא.**

טיפול בסוגיית הרחפנים מחייב פעולה משולבת של גורמי הביטחון, גורמי אכיפת החוק וגורמי האסדרה, בשני מישורים: רישום כלל הרחפנים לצורך זיהוים בזמן אמת, וביסוס מערכות שליטה אשר יבחינו בין רחפן מסייע ("עמית") לרחפן המהווה איום ("טורף"), לרבות כזה החודר למדינה מבחוץ, וישמידו אותו בעת הצורך.

להלן תחומי האחריות של הגורמים הרלוונטיים:

1. שר הביטחון, באמצעות חיל האוויר, אחראי ליירוט כלי טיס הנמצאים במרחב האווירי של ישראל[[1]](#footnote-1).
2. משטרת ישראל אחראית למניעת עבירות וגילוין ולקיום הסדר הציבורי וביטחון הנפש והרכוש, לרבות אבטחת מוסדות ומתקנים ממשלתיים וציבוריים[[2]](#footnote-2).
3. הגוף המאסדר (רגולטור) לתחום התעופה האזרחית הוא רשות התעופה האזרחית (רת"א)[[3]](#footnote-3).
4. **אין גורם אחראי להגנה מפני איום הרחפנים שמקורם בשטח המדינה**.

**בחינת חלופות**

להלן בחינתן של שלוש חלופות לטיפול בנושא הרחפנים, תוך התייחסות לשלושה קריטריונים: עלות משוערת, וכן יתרונות וחסרונות בהיבט המבני ובהיבט של מהירות הביצוע המשוער.

1. **הקמת יחידה ייעודית** ברת"א שתהיה אחראית להסדיר את הטיפול בנושא הרחפנים, לרבות גיבוש מתכונת פעולה לטיפול בנושא בתיאום עם הגורמים האמורים – משרד הביטחון, צה"ל ומשטרת. יחידה זו תהיה אחראית בהמשך לביצוע מתכונת הפעולה שתיקבע; היחידה תהווה גורם מתכלל של הנושא בין כלל זרועות הממשלה.
* עלות הקמת היחידה והפעלתה מוערכת **ב-20 מיליון ש"ח בשנה**.
* יתרון חלופה זו: **מהירות הביצוע**.
* חסרון חלופה זו: ממשק רגיש עם צה"ל; כניסתו של גורם אזרחי לתחום ביטחוני.
1. הטלת **אחריות משותפת** להסדרת הטיפול בנושא הרחפנים כאמור בסעיף 1 על משרד הביטחון ורת"א.
* עלות מתכונת פעולה זו מוערכת **ב-10 מיליון ש"ח בשנה**.
* יתרונות חלופה זו: ממשק עבודה סביר בין גורם ביטחוני לגורם אזרחי; מהירות הביצוע.
* חסרון חלופה זו: אחריות משותפת של שתי זרועות של הממשלה נתונה בסכנת "נפילת הטיפול בין הכיסאות".
1. **מינוי ועדה בין-משרדית** בראשות מנכ"ל משרד הביטחון, ובין חבריה נציגי צה"ל, משטרת ישראל, רת"א, משרד המשפטים ואגף התקציבים במשרד האוצר. הממשלה היא שתמנה את הוועדה. על הוועדה יהיה לקבוע את מתכונת הפעולה כאמור ולהמליץ על הגורם שמאסדר והמבצע.
* עלות מתכונת הפעולה: חלופה זו אינה כרוכה בעלות כספית.
* יתרון: עבודת מטה רחבה כנדרש ומרובת משתתפים חיוניים, לצורך קביעת מתכונת הפעולה, לרבות שקילת הצורך בשינויי חקיקה.
* חסרון: משך הזמן – עיכוב ניכר בהפעלת פתרון לנושא הרחפנים, הטומן בחובו כאמור סכנות.

### המלצה וההיגיון שבבסיסה

מציע להקים ועדה בין-משרדית כאמור ובמקביל, מנכ"ל משרד הביטחון ומנכ"ל רת"א יגבשו פתרון ביניים לטווח הקצר, לצורך מניעת סכנות ממשיות.

פתרון זה מאזן בין היתרון הטמון בחלופה זו מבחינת הבירור המעמיק של הסוגיות הכרוכות בנושא הרחפנים, אשר ייעשה בידי מגוון רחב של גורמים ממשלתיים, לבין הצורך בפתרון הולם גם בטווח הקצר, עד לסיום עבודת הוועדה והבאת המלצותיה לפני הממשלה לצורך קבלת החלטות.

**מבחני יישום**

תיתכן דרישה לגיבוש תשתית משפטית, הן לצורך הקמת היחידה, הן לצורך עיגון חובת רישום הרחפנים בכללים מחייבים. גיבוש תשתית משפטית עלול להתארך למשך יותר משנה.

קושי זה מגביר את הנטייה להקים ועדה בין-משרדית בהשתתפות משרד המשפטים, ובמתן פתרון ביניים לטווח הקצר.

### קווים ראשוניים לתכנית ביצוע

1. גיבוש הצעת מחליטים לממשלה והבאתה לאישור הממשלה, לצורך הקמת הוועדה הבין-משרדית. כתב המינוי של הוועדה יכלול את הנושאים הבאים: אסדרה חוקתית של איום הרחפנים רישום כלל הרחפנים המצויים בישראל; גיבוש דרכי פעולה להקניית יכולות זיהוי, רכישה והשמדת רחפנים; קביעת ממשקי פעולה בין גופי המטה המובילים (צה"ל, משטרת ישראל ורת"א). על הוועדה יהיה להגיש המלצותיה לממשלה בתוך שלושה חודשים.
2. הצעת המחליטים תכלול גם את הטלת האחריות המשותפת על מנכ"ל משרד הביטחון ומנכ"ל רת"א.
1. החלטת ממשלה מס' 903 מ-1.9.85. [↑](#footnote-ref-1)
2. פקודת המשטרה (נוסל חדש) התשל"א-1971; החלטת ממשלה מס' 411 מ-26.1.75. [↑](#footnote-ref-2)
3. על פי חוק רשות התעופה האזרחית, התשס"ה-2005, תפקידי רת"א הם לקבוע ולהבטיח את קיומם של סדרי התעופה; להעניק רישיונות ואישורים בתחום התעופה האזרחית; ולפקח על תחום התעופה האזרחית. [↑](#footnote-ref-3)