



הנדון: הפעלת כוחות צה"ל להתמודדות עם הפרות סדר בערים מעורבות

1. אין ספק כי אירועי הימים האחרונים בלוד, עכו, חיפה, בת ים וערים נוספות מחייבים פעולה נחושה להשבת הסדר על כנו ולמניעת סיכון שלום הציבור וביטחון הרכוש והנפש. עם זאת, מן הטעמים שנפרט, ראוי לעשות כל מאמץ להימנע מהכנסת כוחות צה"ל לפעילות של אכיפת החוק, שתעמיד אותם בעימות עם אזרחים ישראלים. ככל שאכן מדובר במוצא אחרון, יש לתת את הדעת לנקיטת צעדים שיקטינו את הסיכון המשמעותי הצפוי מצעד זה, הן לסדרי השלטון הדמוקרטיים התקינים, הן למעמדו הממלכתי של צה"ל ואמון הציבור בו, והן לעתיד היחסים בין יהודים וערבים אזרחי ישראל.

מושכלות יסוד

2. צה"ל הוא צבאה של המדינה ואמון על הגנת המדינה ועל השגת יעדיה הביטחוניים-לאומיים.¹ משטרת ישראל אחראית על מניעת עבירות, תפיסת עבריינים והבאתם לדין, ועל קיום הסדר הציבורי ובטחון הנפש והרכוש.² עולה מכך שבכל ימות השנה, קל וחומר בימים אלה של מערכה מול החמאס וארגוני הטרור האחרים בעזה, על צה"ל להגן על ישראל מפני אויבים מבחוץ וזהו תפקידה של המשטרה להבטיח את ביטחון הנפש והרכוש ואת הסדר הציבורי בערי ישראל.

3. אין המדובר בעניין משפטי-פורמלי של חלוקת אחריות. הייעוד השונה של צה"ל ומשטרת ישראל עיצב את המבנה הארגוני השונה שלהם, את אופן הפיקוח עליהם ואולי חשוב מכול: את הכשרתם, אימונם וניסיונם של המשרתים בהם. הדני"א של צבא הוא להכריע את האויב ולנצח. חיילים, במיוחד חיילים צעירים בשירות חובה, יתקשו להפנים תפיסת הפעלה אחרת, משטרתית, המחייבת

¹ ס' 1 לחוק יסוד: הצבא, ס' 18 לפקודת סדרי השלטון והמשפט, התש"ח-1948.
² ס' 3 לפקודת המשטרה [נוסח חדש], התשל"א-1971 (להלן: פקודת המשטרה).

מר אמיר אלשטיין

יו"ר הוועד המנהל

מר יוחנן פלסנר

נשיא

מר ברנרד מרכוס

יו"ר בינלאומי

פרופ' גרהרד קספר

יו"ר המועצה הבינלאומית

ד"ר ג'ורג' שולץ

יו"ר של כבוד

חברי הוועד המנהל

פרופ' ורד וניצקי-סרוסי

מר חן ליכטנשטיין

גב' מזל מועלם

מר סלי מרידור

עו"ד אבי פיישר

מר אביעד פרידמן

ד"ר מיכל צור

מר יוסי קוצ'יק

מר עימאד תלחמי

המועצה הבינלאומית

השופטת רוזלי סילברמן אבלה, קנדה

מר אליוס אברמס, ארה"ב

ד"ר מרטין אינדיק, ארה"ב

גב' אן אפלכאוס, ארה"ב

פרופ' ורנון בוגדנוב, בריטניה

השופטת דורית בניש, ישראל

השופט סטיבן ברייר, ארה"ב

השופט סלים ג'ובראן, ישראל

ד"ר אימי גוטמן, ארה"ב

ד"ר ג'וזף ג'ופה, גרמניה

פרופ' רונלד דניאלס, ארה"ב

פרופ' משה הלברטל, ישראל

פרופ' מייקל וולצר, ארה"ב

פרופ' רוברט מנוקין, ארה"ב

פרופ' כריסטוף מרקשיס, גרמניה

השופט אברהם סופר, ארה"ב

מר ברט סטפנס, ארה"ב

פרופ' ארווין קוטלר, קנדה

פרופ' יהודה ריינהרץ, ארה"ב

פרופ' גבריאלה שלו, ישראל

סגני נשיא

ד"ר ישי ג'סי (ג'סי) פרס, אסטרטגיה

פרופ' קרנית פלוג, מחקר

פרופ' יובל שני, מחקר

עמיתים בכירים

פרופ' איסמעיל אבו סעד

פרופ' תמר הרמן

פרופ' עמית כהן

פרופ' יוחם מרגלית

פרופ' דניאל סטמן

פרופ' עליה פיישר

פרופ' יובל פלדמן

פרופ' מרדכי קרמניצר

פרופ' גדעון רהט

ד"ר תהילה שוורץ אלטשולר

פרופ' איתן ששינסקי

מייסד ונשיא לשעבר

ד"ר אריק ברמון



פעולה מדודה ומידתית בסביבה אזרחית מורכבת, שבה אין "אויב" שיש להכריע.

4. ככל שמשטרת ישראל מתקשה להתמודד עם כל האתגרים המצויים באחריותה בימים אלה, יש למצות תחילה את האפשרות לסייע לה לרכז מאמץ בערים שבהן נוכחותה נדרשת על מנת להשיב את השקט על כנו. החלפתן של פלוגות משמר הגבול (מג"ב) המוצבות ביהודה ושומרון בכוחות צה"ל, כך שפלוגות אלה יוכלו לתגבר את המשטרה "הכחולה" בערי ישראל היא צעד נכון שננקט כבר. צעד נוסף שננקט, על פי הדיווחים בתקשורת, הוא גיוס פלוגות מילואים של משמר הגבול לתגבור המשטרה. אף זה צעד נכון, שכן מערך המילואים של מג"ב נוצר לפני כעשרים שנה בעיצומו של משבר ביטחוני ועל מנת לתת מענה לצורך בתגבור המשטרה במילוי משימותיה בתחום אחריותה לביטחון הפנים של תושבי המדינה ואזרחיה.³
5. גיוס של כוחות צה"ל למטרת שמירת השקט בתוככי מדינת ישראל עלול לפגוע גם בצה"ל עצמו. יכולתו של צה"ל לפעול כנגד אויבי ישראל תלויה באמון הציבור בממלכתיות ומקצועיות השיקולים שמפעיל צה"ל. פעילות של צה"ל שעלולה להביא אותו לעימות מול אזרחים ישראלים תחתור תחת אמון ציבורי זה, ותקלע אותו למרכזה של המחלוקת הפוליטית.
6. יתר על כן, הפוטנציאל לעימות אלים בין כוחות צה"ל לבין אזרחים ישראלים בתוך תחומי מדינת ישראל גם מערער את מעמדו של צה"ל כ"צבא העם", שהשירות בו הוא שירות חובה. יש להימנע ככל האפשר מיצירת פוטנציאל למצב שבו מגויסי חובה לצה"ל יחויבו להתעמת עם אזרחים ישראלים.

ככל שאין מנוס מהפעלת צה"ל

7. אם גם לאחר מיצוי האפשרות לתגבור המשטרה באמצעות כוחות מג"ב, כפי שפורט לעיל, אין היא מסוגלת לבצע את משימותיה, ייתכן שאין מנוס מהסתייעות בצה"ל ואולם, גם במצב זה יש לתת את הדעת כיצד לצמצם את הסיכונים הכרוכים בכך.

³ הצעת חוק שירות ביטחון (שירות מילואים במשמר הגבול – הוראת שעה), התשס"א-2001, ה"ח 791; דברי השר לביטחון פנים ע' לנדאו, פרוטוקול ישיבה 230 של הכנסת ה-15, 118 (29.8.2001).



8. מבחינת התשתית המשפטית, ככל שהוכרז על אירוע חירום אזרחי לפי פקודת המשטרה, כפי שהוכרז בשטחה של העיר לוד,⁴ רשאי צה"ל לסייע למשטרת ישראל בהיקף כ"א או באמצעים כפי שיקבעו שר הביטחון או הממשלה.⁵
9. במצב חירום אזרחי משטרת ישראל אחראית לפיקוד ושליטה על האירוע, לרבות על כוחות צה"ל שהוקצו לסייע לה.⁶ מכיוון שבשטחה של העיר לוד הוכרז גם מצב מיוחד בעורף בשל הלחימה עם החמאס,⁷ מצב החירום האזרחי הוכרז על ידי שר הביטחון ואולם, גם במצב זה, נותרת האחריות לפיקוד ושליטה על המשטרה⁸ וכך ראוי שיהיה, שכן הידע והניסיון בתחום השיטור ושמירת הסדר מצוי במשטרת ישראל. משמעות הדבר היא שהסמכויות המיוחדות המוקנות בחוק במצב חירום אזרחי, נותרות בידי מפכ"ל המשטרה, קציני משטרה ושוטרים, והם בלבד. גם ברמת כוחות המשנה הפועלים בשטח, יש להעדיף הפעלת חיילי צה"ל רק במסגרת כוח שבפיקוד משטרת, כאשר שיקול הדעת נותר בידי המפקד המשטירתי של הכוח.
10. בהקשר זה, וכפי שנקט במסגרת הסיוע הצבאי להתמודדות עם נגיף הקורונה, ראוי שכוחות צה"ל יפעלו ככל הניתן שלא במסגרת של אכיפה ישירה על אזרחים, אלא כגיבוי וסיוע בלבד לכוחות המשטרה.
11. בכל הנוגע לבחירת כוחות צה"ל שישתתפו במשימה זו, יש להעדיף כוחות שיש להם בכל זאת הכשרה מסוימת בתחום המגע עם האוכלוסייה האזרחית ואכיפת החוק, כמו יחידות פיקוד העורף וכוחות המשטרה הצבאית. למשל: למשטרה הצבאית גדודי מילואים המיועדים לשלוט בתנועה בצירים. כוחות אלה יכולים לסייע למשטרה גם בשמירת ביטחון התנועה האזרחית בצירים, ככל שהדבר יידרש. בכל מקרה, יש להבטיח כי כוחות צה"ל המשתתפים במשימה עוברים הכנה מתאימה מראש, מקצועית ומנטלית, כפי שניתן לכוחות שפעלו בערים חרדיות בזמן משבר הקורונה.
12. ולבסוף, לא ניתן להתעלם, בימים בהם מעמיקים השסעים בחברה הישראלית, מן המשמעות הסמלית של העמדת צה"ל מול אזרחי ישראל הערבים. הדבר עלול לעורר תחושות קשות של אי-שוויון, החזרת הממשל הצבאי שבוטל בשנת

⁴ הכרזה על אירוע חירום אזרחי לפי פקודת המשטרה, י"פ התשפ"א 5948.

⁵ ס' 90א לפקודת המשטרה.

⁶ ס' 90ד לפקודת המשטרה.

⁷ הודעה בדבר הארכת תוקפה של ההכרזה על מצב מיוחד בעורף לפי חוק ההתגוננות האזרחית, י"פ התשפ"א 5956.

⁸ ההכרזה על מצב חירום אזרחי נעשתה לפי ס' 90ב(ב)(3) לפקודת המשטרה, ובמקרה זה, לא חל ס' 90ד(ז) ומשטרת ישראל נותרת אחראית.



המכון הישראלי לדמוקרטיה

1966 והתייחסות לערביי ישראל כאל "אויב" שהצבא נדרש לפעול נגדו. יש לקוות כי בקרוב יסתיים המשבר הנוכחי ואולם, איחוי הקרעים שנוצרו יחייב עבודה קשה, שאין מקום לעשותה קשה יותר מן הנדרש. מתחייב מכך להטיל על חיילי צה"ל משימות בקרב אוכלוסייה יהודית ולהימנע, ככל שהדבר ניתן, מהעמדתם מול אזרחי ישראל הערבים.

13. מול המראות הקשים של אלימות בערי ישראל, טבעי הדבר שהציבור ידרוש מן הממשלה פעולה נחושה. הכנסת צה"ל לערי ישראל עלולה להיתפס כפעולה "דרמטית" המפייסת את דעת הקהל ומשכנעת אותו ש"מישהו עושה משהו". ואולם, הנהגה נמדדת ביכולתה לעמוד מול הלכי רוח חולפים, תוך בחינת הדברים לאור עקרונות יסוד של ממשל תקין, שיקולים מקצועיים וענייניים והימנעות מנוזקים מיותרים לרקמת החיים המשותפים בישראל.

פרופ' עמיחי כהן ד"ר עידית שפרן גיטלמן אל"ם (מיל') עו"ד לירון ליבמן

המרכז לביטחון לאומי ודמוקרטיה

העתקים:

מר אמיר אוחנה, השר לביטחון פנים

ד"ר אביחי מנדלבליט, היועץ המשפטי לממשלה

ח"כ אורנה ברביבאי, יו"ר וועדת החוץ והביטחון של הכנסת