

# הקמת "המשמר הלאומי לישראל"

חוות דעת

מוגשת לוועדה להקמת המשמר הלאומי לישראל  
המשרד לביטחון לאומי

ד"ר ערן שמיר-בורר | פרופ' עמיחי כהן | ד"ר גיא לוריא  
ד"ר אסף שפירא | עו"ד מירית שרעבי



המכון הישראלי  
לדמוקרטיה

25 ביוני 2023

ו' בתמוז התשפ"ג



המכון הישראלי  
לדמוקרטיה

# הקמת "המשמר הלאומי לישראל"

## חוות דעת

---

מוגשת לוועדה להקמת המשמר הלאומי לישראל

המשרד לביטחון לאומי

25 ביוני 2023

ד"ר בתמוז התשפ"ג

## תוכן העניינים

3	א. הקדמה
5	ב. אין מקום להקמת המשמר הלאומי כגוף שיטורי-ביטחוני נפרד ממשטרת ישראל - שיקולים פונקציונליים-מבצעיים
5	פעילות מספר גופים שיטוריים-ביטחוניים בעלי ייעוד חופף הינה בלתי יעילה ומסוכנת
6	הקמת גוף שיטורי-ביטחוני חדש תחליש את משטרת ישראל
7	מודל של משמר לאומי חיצוני למשטרה ולצבא הוא חריג במדינות דמוקרטיות ונדחה בעבר גם בישראל
8	ג. אין מקום להקמת המשמר הלאומי כגוף שיטורי-ביטחוני נפרד ממשטרת ישראל - שיקולים חוקתיים-נורמטיביים
8	הקמת המשמר הלאומי כגוף שיטורי-ביטחוני חדש עלולה לפגוע בעצמאותו ולהביא לפוליטיזציה של השיטור ואכיפת החוק
10	הקמת המשמר הלאומי כגוף שיטורי-ביטחוני חדש עלולה להביא לפגיעה בזכויות אדם ובשלטון החוק
11	הקמת המשמר הלאומי כגוף שיטורי-ביטחוני חדש תגרום לפגיעה באוכלוסיות מוחלשות ובמיעוטים ולא תשרת באופן אפקטיבי את התכלית של טיפול בפשיעה בחברה הערבית
13	הקמת המשמר הלאומי כגוף שיטורי-ביטחוני חדש צפויה להחליש את הפיקוח והבקרה על עבודת השיטור בישראל
15	ד. אין מקום להקמת המשמר הלאומי כגוף שיטורי-ביטחוני נפרד ממשטרת ישראל - שיקולים מעשיים
15	הקמת המשמר הלאומי כגוף שיטורי-ביטחוני חדש תארך זמן רב ובכך תחטא לתכלית של טיפול אפקטיבי בפשיעה ובשמירה על הסדר הציבורי
16	ה. ניתן להשיג באופן מיטבי את התכליות לשמן מוקם המשמר הלאומי במסגרות הארגוניות הקיימות
17	ו. דברי סיכום

## א. הקדמה

1. החלטת ממשלה מספר 442 (מיום 2 באפריל 2023, י"א בניסן התשפ"ג) (להלן: החלטת הממשלה), קובעת כי יוקם "המשמר הלאומי לישראל" (להלן: המשמר הלאומי), אשר ישמש "כוח ייעודי מיומן ומאומן לטיפול, בין היתר, בתרחישי חירום שונים, בפשיעה הלאומנית, במאבק בטרור וכן לשם חיזוק המשילות במרחבים שבהם הדבר נדרש במסגרת התפקידים המצויים כיום בידי משטרת ישראל בתחומים אלה". בהתאם להחלטה, המשמר הלאומי יוקם במשרד לביטחון לאומי, בכפוף להמלצות ועדה בין-משרדית בראשות מנכ"ל המשרד לביטחון לאומי ולאישורן על-ידי הממשלה, וכן בכפוף לעיגון בחקיקה ככל שיוקם כגוף מחוץ למשטרת ישראל.

2. "הוועדה להקמת המשמר הלאומי לישראל" (להלן: הוועדה) מונתה על-ידי השר לביטחון לאומי ביום 29 במאי 2023, ובהתאם להחלטת הממשלה היא נדרשת להגיש את המלצותיה בשורה ארוכה של סוגיות כבדות משקל – החל בשאלת הייעוד של המשמר הלאומי והשאלה אם יוקם כגוף עצמאי ונפרד מן המשטרה; עובר דרך תפיסת ההפעלה של המשמר הלאומי וקשרי-הגומלין שלו עם גופי הביטחון האחרים בישראל; וכלה בהיבטים המשאביים של פעילות המשמר הלאומי ותיקוני חקיקה נדרשים – בתוך 90 ימים.

3. בהמשך לפרסום "קול קורא לציבור" להגיש לוועדה "התייחסות, עמדות והצעות" בתוך 14 ימים (עד ליום 25 ביוני 2023), אנו מתכבדים להגיש לוועדה חוות דעת זו.

4. כפי שנפרט בחוות דעת זו, עמדתנו היא שאין מקום להקמה של גוף שיטורי-ביטחוני חדש במדינת ישראל. הקמה של גוף חדש כזה, לא רק שלא תקדם את התכליות לשמן החליטה הממשלה על הקמת המשמר הלאומי, אלא אף צפויה לסכל את הגשמתן של תכליות אלה ולגרום לקשיים נוספים: מבחינה פונקציונלית-מבצעית, מבחינה חוקתית-נורמטיבית, ומבחינה מעשית. תחת ההקמה של גוף שיטורי-ביטחוני חדש, עמדתנו היא שיש לחזק את משטרת ישראל במשאבים וביכולות, ולחולל שיפור ניכר באופן ההתמודדות של משטרת ישראל עם אכיפת חוק כלפי אוכלוסיות מוחלשות ומיעוטים, בדגש על החברה הערבית, לצד שמירה על עצמאותה, וחיזוק מנגנוני הבקרה והפיקוח על פעולתה.

5. בפתח הדברים, טרם נפרט את התייחסותנו לגופן של סוגיות, נדגיש, כי הוועדה לוקה בהיעדר ייצוג למגוון קבוצות האוכלוסייה, בדגש על היעדר ייצוג לחברה הערבית, כמו גם לקבוצות נוספות כגון החברה החרדית, יוצאי אתיופיה ועוד. מימוש עקרון הייצוג ההולם כחלק מהזכות לשוויון הינו ערך יסודי והפרתו מהווה פגם מהותי היורד לשורש העניין.<sup>1</sup> בשל הנושאים בהם תדון הוועדה וההקשר בגינו הוקמה, חשיבות יישום עקרון הייצוג ההולם בהרכבה אף מקבל משנה תוקף וזאת משני טעמים מרכזיים: ראשית, אחד האתגרים העומדים לפתחה של הוועדה בבחונה את הצורך בהקמת המשמר הלאומי הוא הצעדים הראויים בהם יש לנקוט על מנת לחזק את הביטחון האישי בקרב האזרחים מכלל קבוצות

1 ראו לעניין חשיבות חובת הייצוג ההולם: הנחיית היועץ המשפטי לממשלה 1.1503 "ייצוג הולם למגזרים מסוימים" (מאי 2020); בג"ץ 8318/10 האגודה לזכויות האזרח בישראל נ' הממשלה, פסי' 15 לפסק הדין של הנשיאה נאור (נבו 24.08.2017). יש לציין בהקשר זה גם את החובה מכוח סעיף 1ג6 לחוק שיווי זכויות האישה תשי"א-1951 המחייב ייצוג הולם לנשים ממגוון קבוצות האוכלוסייה בוועדה ציבורית (המוגדרת כוועדה שבחבריה נציג ציבור) שמינתה הממשלה, ראש הממשלה, שר או מנכ"ל משרד ממשלתי. על אף העובדה כי הוועדה חוסה תחת חוק זה, הרכבה אינו עומד בחובות מכוח חוק זה ביחס לייצוג הולם לנשים ממגוון קבוצות האוכלוסייה ובהקשר זה, בדגש על היעדרן של נשים מקבוצות מוחלשות בחברה (לצד היעדר ייצוג הולם לגברים מקבוצות אלו בהרכב הוועדה).

האוכלוסייה בחברה בישראל. על כן, דווקא ייצוגן של אוכלוסיות מוחלשות וקבוצות מיעוטים הסובלות מפגיעה דרמטית בביטחון אישי מחד־גיסא, ומאידך־גיסא מתופעות של תיוג אתני, שיטור־יתר ושיטור־חסר, חשוב באופן מיוחד. על כן, היעדר ייצוג לאוכלוסיות אלו בהרכב הוועדה מהווה פגם יסודי ביכולתה להתמודד באופן ראוי ומקיף ולבחון לעומק את הסוגיות העומדות לפתחה. שנית, היעדרו של ייצוג הולם עלול לפגוע באמון הציבור בעבודת הוועדה ובמסקנותיה ובלגיטימציה שלהן. ממילא, כפי שיפורט בהרחבה בהמשך, האמון בגופים האמונים על שמירת הביטחון הציבורי, במיוחד בקרב החברה הערבית ואוכלוסיות מוחלשות נוספות, הינו נמוך. על כן היעדרם של נציגי החברה עלול להחליש ביתר שאת את האמון הציבורי ביכולתה של הוועדה לגבש מסקנות אשר יעלו בקנה אחד עם הצרכים הייחודיים של הציבור הערבי ושל האוכלוסיות המוחלשות הנוספות הנעדרות מן הרכב הוועדה.

6. היבט נוסף עליו נבקש לעמוד בדבר הליכי עבודת הוועדה הינו קריאתה לציבור, ובכלל זה לארגונים ציבוריים ולאנשי מקצוע, להגיש לשולחנה עמדות והתייחסויות. קריאה זו הינה חשובה ויש בכוחה להוביל לדיון ציבורי מתבקש בסוגיה כה חשובה. יחד עם זאת, קציבת המועד לתגובות תוך 14 ימים בלבד אינו עולה בקנה אחד עם מטרה זו. פרק זמן מוגבל זה ככל הנראה לא יאפשר היערכות מספקת לארגונים ציבוריים ולמומחים לנושא להתמודד עם כלל השאלות העולות מכתב מינויה של הוועדה ולגבש עמדתם לכדי מסמכים להגשה. עובדה זו רלוונטית לכלל הארגונים ולבעלי העניין ואף עלולה להיות בגדר מגבלה של ממש עבור יכולת ההיערכות של ארגוני חברה אזרחית המייצגים קבוצות מוחלשות ומיעוטים לגבש עמדות אלו. על־כן, רצון כן של הוועדה לאפשר לגורמים אלו להביע עמדתם, מחייב הענקת זמן ממושך יותר להיערכות להגשת עמדות אלו (יצוין כי אין במתן זכות שימוע לקבוצות השונות בכדי לרפא את הפגם הטמון בהיעדר ייצוג בהרכב הוועדה). מכאן אנו קוראים לוועדה להאריך את משך הזמן שקצבה להגשת התייחסויות ועמדות מן הציבור, ואף לפעול באופן אקטיבי ונחוש על־מנת שיוצגו בפניה דעות מגוונות, ואלה יישקלו בלב פתוח ובנפש חפצה.

7. להשלמת התמונה יצוין, כי השר לביטחון לאומי, אשר מינה את כלל נציגי הציבור לוועדה ושחלק מבין חבריה כפופים אליו, כבר ביטא באופן פומבי ונחרץ את עמדתו כי יש להקים את המשמר הלאומי כגוף עצמאי ונפרד ממשטרת ישראל.<sup>2</sup> גם לאור זאת החשיבות של ייצוג בהרכב הוועדה של קבוצות מיעוט בחברה, לרבות החברה הערבית, כמו גם הרחבת המועד להגשה של התייחסויות מטעם מומחים וארגונים ציבוריים, בעלת משנה תוקף בחשיבותה.

8. להלן התייחסותנו לגופן של הסוגיות המהותיות הנוגעות לעבודת הוועדה.

2 ראו נוסח הצעת החלטת הממשלה בדבר "הקמת המשמר הלאומי לישראל", כפי שהוגשה על־ידי השר לביטחון לאומי ביום 29.3.2023 (אצל עמיר קורץ וצבי זרחיה "בן גביר דורש סמכות להוציא צווי גיוס מילואים למשמר הלאומי באירועי חירום" כלכליסט (09.03.2023)). היועצת המשפטית לממשלה הביעה עמדתה כי "הצעת המחליטים לוקה בכך שמבחינה תהליכית היא מגלמת היפוך בסדר הפעולות ועבודת המטה הרגילים הדרושים לשם קבלת החלטת מדיניות חדשה, קל וחומר לגבי הקמת גוף ביטחון ואכיפת חוק חדש. על פי ההצעה, הממשלה מחליטה כבר עתה על הקמת גוף חדש ואף קובעת את ייעודו ותפקידיו, כאשר תפקיד הוועדה הבינמשרדית הוא יישום החלטת הממשלה. זאת, עוד בטרם נערכה עבודת מטה שתגדיר את הצורך בגוף החדש, את ייעודו, את תפקידיו ומשימותיו, את שיוכו הארגוני, את דפוסי פעולתו ומקורות מימונו. בכך נראה כי החלטת הממשלה על הקמה של גוף מורכב שכזה ועל קביעת ייעודו ותפקידיו, לוקה בהיעדר תשתית עובדתית ומקצועית נחוצה, ומגבילה מראש את שיקול דעתה של הוועדה". ראו: מאיר תורג'מן, טובה צימוקי "צמרת המשטרה נגד בן גביר: 'עמדת המפכ"ל מייצגת את כולנו' אלו נימוקי היועמ"שית" [ynet](#) (02.04.2023). כמו כן, ראו: מכתב מד"ר ערן שמיר־בורר, פרופ' עמיחי כהן, ד"ר גיא לוריא וד"ר אסף שפירא, המכון הישראלי לדמוקרטיה, למזכיר הממשלה, בעניין הצעה להחלטת ממשלה בדבר הקמת "המשמר הלאומי לישראל" (30.3.2023), הטוען כי אין די תשתית להחלטה של הממשלה כפי שביקש לקדם השר לביטחון לאומי, לפיה קיים צורך להקים משמר לאומי כגוף חדש ונפרד ממשטרת ישראל.

## ב. אין מקום להקמת המשמר הלאומי כגוף שיטורי-ביטחוני נפרד ממשרת ישראל - שיקולים פונקציונליים-מבצעיים

### 9. פעילות מספר גופים שיטוריים-ביטחוניים בעלי ייעוד חופף הינה בלתי יעילה ומסוכנת:

א. אחת המשימות החשובות אשר לפתחה של הוועדה הינה "קביעת ייעוד תפקידי המשמר הלאומי". בה בעת, סעיף 2 להחלטה קובע כבר, לפחות באופן חלקי, את ייעודו של המשמר הלאומי: טיפול ב"תרחישי חירום שונים", טיפול ב"פשיעה לאומנית", מאבק בטרור, ו"חיזוק המשילות במרחבים שבהם הדבר נדרש במסגרת התפקידים המצויים כיום בידי משטרת ישראל בתחומים אלה". דברי ההסבר שליוו את הצעת החלטת הממשלה מדגישים גם את הטיפול בהפרות סדר.

ב. אומנם, לא ברור לחלוטין למה מכוונת החלטת הממשלה בהתייחסות ל"תרחישי חירום שונים" ול"חיזוק המשילות", אך צפוי שייעודו של המשמר הלאומי יחפוף לכל הפחות באופן משמעותי את זה של משטרת ישראל (ומג"ב כחלק ממנה). המשטרה מופקדת על הלחימה בפשיעה, השמירה על הסדר הציבורי, ועל ביטחון הפנים.<sup>3</sup> מג"ב פועל למניעה וסיכול פעולות טרור, ביצוע פעילות שיטור וביטחון במרכזי ערים, מסייע למשטרת ישראל בלחימה בתופעות פשיעה חמורה, פועל למניעת הפרות סדר, מסייע ליחידות המשטרה בלחימה בפשיעה במגזר הכפרי תוך מתן דגש לטיפול בעבירות חקלאיות, ומשמש עתודה מרוכזת וניידת להתערבות מיידית.<sup>4</sup> כפי שדווח, בשנים האחרונות אף נעשו פעולות משמעותיות לחיזוק היכולות של מג"ב לטובת קידום הייעוד המסתמן של המשמר הלאומי.<sup>5</sup>

ג. עוד טרם נתייחס לחסרונות ולסיכונים הגלומים בהקמת גוף שיטורי-ביטחוני חדש במדינת ישראל, נציין כי כלל לא ברור מה היתרונות בכך, ולא מוכרת לנו עבודת-מטה שבחנה שאלה זו והגיעה למסקנה שיש מקום להקמת גוף חדש (ספק גדול גם אם הוועדה להקמת המשמר הלאומי תוכל להשלים עבודת-מטה כאמור בכלים ובזמן שלרשותה). היתרון היחיד עליו מצביעים דברי ההסבר להצעת החלטת הממשלה הוא הרצון "לאפשר למשטרה להתרכז במשימות הליבה שלה בשגרה, שהטיפול בהן נפגע לא פעם, על רקע אירועים חוזרים ונשנים של הפרות סדר ומצבי חירום, על הפגיעה הכרוכה בכך באזרחים". עם זאת, לא ברור מדוע הקמת גוף חדש הוא המענה המיטבי לקושי זה, ודאי לנוכח החסרונות הכרוכים בכך. נמנה להלן את חלקם.

3 ראו, למשל: ס' 5 לפקודת המשטרה [נוסח חדש], התשל"א-1971; ס' 1, 3-5 לחוק סמכויות לשם שמירה על ביטחון הציבור, תשס"ה-2005. ראו גם: "אודות" משטרת ישראל (2023). תפקידי וסמכויות השוטרים בישראל פזורים בדברי חקיקה שונים.

4 סעיפים 1-2 להוראת משטרה 02.09.01 "משמר הגבול - ייעוד, תפקידים, ארגון ומבנה" (17.09.2007). ראו גם: "תפקידים - לוחם/ת משמר הגבול (מג"ב) מיטב.

5 בתוך כך, הושק "המשמר הישראלי" כחלק ממג"ב, כוח מיומן ומאומן שיוכל לפעול במספר זירות בו זמנית ולהתמודד עם הפרות סדר ותרחישי חירום. ראו: "המשמר הישראלי יוצא לדרך" משטרת ישראל (21.6.2022). בנוסף, בעקבות מבצע "שומר החומות" הוקמו במג"ב חמש יחידות חדשות של סיירת משמר הגבול, אשר משרתות בערים המעורבות (לרבות בלוד, בעכו ובירושלים), לחיזוק הביטחון האישי. כמו כן, הוקמה במג"ב פלוגת חוד חדשה שאמורה לפעול במהירות למתן מענה ראשוני בקרות אירוע חירום. מעבר לכך, הוקמה יחידה חדשה לביטחון פנים במג"ב והוקמו מחדש שלוש פלוגות מג"ב בחטיבה הטקטית, אשר נועדו לפעול במאבק בפשיעה בחברה הערבית. מתוך דברי נציגי המשטרה ומג"ב בישיבה של הוועדה לענייני ביקורת המדינה, הכנסת ה-25, בנושא שיטור ואכיפת החוק בערים מעורבות באירועי "שומר החומות" - דוח ביקורת מיוחד (06.06.2023) (טרם פורסם פרטוקול הישיבה); "שלוש פלוגות מג"ב הוקמו מחדש בחטיבה הטקטית" משטרת ישראל (05.01.2022).

ד. הקמת גוף שיטורי-ביטחוני חדש בעל ייעוד חופף לזה של גופים הקיימים הינה בלתי-יעילה. היא תדרוש השקעת משאבים בהקמה ובתחזוקה של תשתיות ומנגנונים ארגוניים כפולים, כגון: תשתיות מטה, תשתיות פיזיות (בסיסים, מתקני אימון), גופי הכשרה והדרכה, אמצעי לחימה, ובניית יכולות טכנולוגיות ומודיעיניות. בנוסף, ההערכה היא שהקמת גוף שיטורי-ביטחוני חדש תיארך מספר שנים.<sup>6</sup>

ה. מעבר לכך, הניסיון מלמד כי אחריות ופעולה של מספר גופים שיטוריים-ביטחוניים באותה גזרה גיאוגרפית, ודאי כאשר יש להם ייעוד חופף, טומנת בחובה סיכונים הנובעים מחוסר בהירות באשר לאחריות לפיקוד והשליטה (פו"ש) באירוע. בראש ובראשונה, נשאלת השאלה מה תהיה חלוקת האחריות בין משטרת ישראל לבין המשמר הלאומי, וכיצד ניתן לקיים אחדות פיקוד בהינתן פעולה של שני גופים אלה באותו אירוע.<sup>7</sup> זאת בייחוד בהתחשב בכך ששטח ישראל אינו גדול, והאירועים עמם נאלצים גופי השיטור והביטחון להתמודד הם רבים, תדירים ומורכבים.<sup>8</sup>

ו. עוד מתעוררת בהקשר זה גם שאלת התיאום עם גופי הביטחון האחרים, בדגש על צה"ל והשב"כ. לאורך השנים השקיעו משטרת ישראל וגופים אלה תשומות ארגוניות רבות בגיבוש נוהלי תיאום ושיתוף-פעולה וצברו ניסיון משמעותי בכך. כניסה של גוף שיטורי-ביטחוני חדש לזירה עלולה לפגוע באפקטיביות המבצעית במקרה הטוב, ולהביא לתקלות מבצעיות בעלות השלכות חמורות במקרה הפחות טוב.<sup>9</sup>

ז. בנוסף לאמור לעיל, כפי שהצביע מכ"ל המשטרה, הקמה של גוף שיטורי-ביטחוני נפרד ועצמאי ממשטרת ישראל מעוררת שורה של קשיים הנוגעים למתן מענה לאירועים (מענה לפניית למוקד, סיווג אירועים, טיפול באירועים מורכבים), לאיסוף מודיעין, ולחקירת האירועים.<sup>10</sup>

#### 10. הקמת גוף שיטורי-ביטחוני חדש תחליש את משטרת ישראל:

א. הקמה של גוף שיטורי-ביטחוני חדש צפויה לפגוע במשטרת ישראל (ובמג"ב כחלק ממנה) ולהביא להחלשתה, ובכך לפגוע ביכולתה לממש את ייעודה ולספק מענה לאזרחי ישראל. ראשית, הקמה של גוף חדש תהיה כרוכה בהסטת משאבים מהמשטרה. זאת, על-רקע של מציאות קיימת של פערים משאביים חמורים מהם טובלת משטרת ישראל. כך למשל, דוח מבקר המדינה אשר בחן את פעילות משטרת ישראל בערים המעורבות במהלך אירועי "שומר החומות", מצא כי פערים תקציביים והיעדר משאבים גרמו לעיכוב בתגובת הגופים הרלוונטיים, ולשימוש בציוד שאינו מתאים לפעילות המבצעית.<sup>11</sup> זאת ועוד, מכ"ל המשטרה התריע לאחרונה כי קיים משבר כוח

6 ראו למשל: עמיר קורץ "המשטרה של בן גביר: תעלה מיליארדים, תתחרה במשטרה וייקח שנים להקימה" כלכליסט (29.3.2023).

7 מכתב מרב ניצב יעקב שבתאי, המפקח הכללי של משטרת ישראל, אל איתמר בן גביר, השר לביטחון לאומי, בעניין הקמת משמר לאומי בכפיפות למשרד לביטחון לאומי (27.03.2023).

8 אלון לבבי, מאיר אלרון "משמר לאומי בנפרד ממשטרת ישראל - שגיאה אסטרטגית" INSS (02.04.2023).

9 ראו: מכתב מרב ניצב יעקב שבתאי, המפקח הכללי של משטרת ישראל, אל איתמר בן גביר, השר לביטחון לאומי, לעיל הערה 7, בסעיפים 8-9.

10 שם, סעיפים 10-14.

11 מבקר המדינה השיטור ואכיפת החוק בערים מעורבות באירועי שומר החומות ובעת שגרה (2022).

אדם במשטרה, אשר עומד על מחסור של 30% שוטרים ושוטרות. משבר זה לא פסח גם על מג"ב, בפרט בכל הנוגע ליחידות שאמורות לטפל בהפרות הסדר.<sup>12</sup>

ב. שנית, הקמה של גוף שיטורי-ביטחוני חדש, תחת חיזוק משטרת ישראל, צפויה לפגוע בגמישות התפעולית של משטרת ישראל וביכולתה לטפל באופן אפקטיבי בתרחישי חירום שונים, לעתים בכמה זירות במקביל. במקום שיעמדו לרשותה אמצעים במגוון ובהיקף גדול, וכוחות בעלי מיומנות מגוונת ובהיקף נרחב, אותם תוכל להפעיל במהלך התרחישים המבצעיים השונים, אלה יתחלקו עם גוף נוסף.

11. מודל של משמר לאומי חיצוני למשטרה ולצבא הוא חריג במדינות דמוקרטיות ונדחה בעבר גם בישראל:

א. הקמת משמר לאומי כגוף חיצוני שאינו חלק מן המשטרה או מן הצבא הוא מודל שאינו רווח בקרב מדינות דמוקרטיות. מראש נסייג, כי יש להיות זהירים בבחינה המשווה בעניינים מעין אלה – לכל מדינה מסורת ייחודית משלה, הן מבחינת ההתפתחות של כוחות השיטור והביטחון שלה והן בהיבט החוקתי-דמוקרטי.<sup>13</sup> בנוסף, המונח "משמר לאומי" עשוי להתייחס למנעד רחב של כוחות שיטוריים-ביטחוניים בעלי ייעוד ופונקציות שונים.<sup>14</sup> בה בעת, המבט המשווה עשוי לסייע כרכיב נוסף בהערכה של מודלים ארגוניים שונים וסיכויי הצלחתם על-סמך ניסיונם של אחרים.

ב. לפי מחקר של מרכז המחקר והמידע של הכנסת שנערך בשנה שעברה, ברוב המדינות שנסקרו הטיפול בהפרות סדר הוא תפקידה של המשטרה, ולא פועל בהן גוף חיצוני למשטרה שעוסק בהפרות סדר. רק במספר מצומצם של מדינות דמוקרטיות ההתמודדות עם הפרות סדר מוטלת על גוף משמר לאומי שאינו חלק מהמשטרה.<sup>15</sup> מבדיקה שערכנו, גופי משמר לאומי במדינות דמוקרטיות שאינם חלק מהמשטרה ממוקמים לרוב תחת צבאה של מדינה (לרבות כזרוע של הכוחות המזוינים שלה), והמשרתים בגוף הם חיילים. בהתאם לכך, שר הביטחון במדינות אלו יהיה מעורב במידה מסוימת בניהול היבטים שונים של המשמר הלאומי, אפשר שיחד עם שר הפנים.<sup>16</sup>

ג. לפיכך, המודל של גוף שיטורי-ביטחוני, אשר בין ייעודיו ניתן למצוא את הטיפול בהפרות סדר, ואשר אינו חלק ממערך השיטור או הצבא של המדינה, אינו מודל רווח במדינות דמוקרטיות אחרות. יש בכך כדי לחזק את החשש הקיים ממילא מפני הסיכונים עליהם הצבענו לעיל.

12 מחקר דברי נציגי המשטרה ומג"ב בישיבה של הוועדה לענייני ביקורת המדינה, לעיל הערה 5. ראו גם: ד"ר נורית יכימוביץ-כהן [נתונים על עזיבות של שוטרים את המשטרה](#) (הכנסת, מרכז מחקר ומידע 2022).

13 כך למשל, המשמר הלאומי בצרפת (הז'נדרמריה הלאומי), במתכונתו הנוכחית, קיים כבר מזה 232 שנה, ופעילותו מפוקחת על-ידי ה-Defender of Rights, רשות מנהלית עצמאית של הממשלה. המשמר הלאומי באיטליה קיים יותר מ-200 שנים, והמשרתים בו ידועים בכך שהם נמנעים משימוש בנשק במהלך פעילותם.

14 לדוגמה, המשמר הלאומי בהולנד פועל, בין היתר, לצורך אבטחת בני המלוכה, בעוד שהמשמר הלאומי בספרד עוסק, בין היתר, בשמירה על הסביבה.

15 ד"ר נורית יכימוביץ-כהן [גופים ייעודיים להתמודדות עם הפרות סדר – סקירה משווה](#) (הכנסת, מרכז מחקר ומידע 2022). כך למשל, בבריטניה, בגרמניה, ביוון, באוסטריה ובשבדיה לא קיים גוף חיצוני למשטרה שמטפל בהפרות סדר. ראו: שם, בעמוד 5.

16 כך למשל, בפורטוגל, בהולנד, בספרד ובצרפת קיים גוף חיצוני למשטרה שמטפל, בין היתר, בהפרות סדר ובאירועי חירום, אם כי מדובר בגוף שהינו ז'נדרמריה, גוף שבאופן מסורתי נמצא תחת הצבא של המדינות ומשרתו הם חיילים.



ד. מעניין לציין, כי בראשית ימיה של המדינה, בתחילת שנות ה-50, כאשר השאלה על הקמתו של כוח שיטור צבאי-למחצה (ז'נדרמריה) בישראל הובאה לפתחו של ראש הממשלה ושר הביטחון דוד בן-גוריון, האפשרויות שנשקלו היו הצבת הגוף תחת הצבא או הצבתו תחת המשטרה. נראה כי לא נשקלה האפשרות להקמתו כגוף נפרד. בן-גוריון היה משוכנע תחילה, בתום מלחמת העצמאות, כי יש לאמץ את המודל לפיו משמר לאומי נמצא תחת צבאה של מדינה. עם זאת, בהמשך השתכנע בן-גוריון כי הגוף יוקם כ"כוח מחץ" של המשטרה. ועדה מיוחדת שהוקמה לזיהוי הגוף הביטחוני שיאגד תחתיו את מכלול הפעולות הקשורות בבעיות הביטחון השוטף קבעה כי משטרת ישראל היא הגוף אשר תחתיה יוקם כוח השיטור הצבאי-למחצה בישראל, גוף הידוע בשם משמר הגבול.<sup>17</sup>

## ג. אין מקום להקמת המשמר הלאומי כגוף שיטורי-ביטחוני נפרד ממשטרת ישראל - שיקולים חוקתיים-נורמטיביים

12. הקמת המשמר הלאומי כגוף שיטורי-ביטחוני חדש עלולה לפגוע בעצמאותו ולהביא לפוליטיזציה של השיטור ואכיפת החוק:

א. עצמאות מקצועית היא נשמת אפו ותנאי-בלעדי-אין לגוף שלו סמכויות אכיפה. סמכויות אלו נועדו להגן על חייהם, גופם ורכושם של אזרחי ותושבי ישראל. אלא שעל מנת להשיג מטרת ראויות אלו, ניתנות לכל גוף בעל סמכות לאכיפת חוק גם סמכויות לפגוע בזכויות אדם, ביניהן: הזכות לחירות, לפרטיות, לחופש הביטוי, לחופש התנועה, לקניין ולעיתים אף לכבוד האדם. הפגיעה בזכויות אלו, במדינת ישראל כמו גם במדינות דמוקרטיות אחרות, צריכה להיעשות במשורה, ורק כאשר אין דרך אחרת להשיג את תכלית החוק. משכך, כלל יסוד בהענקת הסמכות לפגוע בזכויות אדם הוא כי הפגיעה צריכה להיעשות, ככל הניתן, על-ידי גוף עצמאי, ששיקוליו מקצועיים בלבד.

ב. בשל כך, חשוב לשמור על עצמאותו המקצועית של המשמר הלאומי אל מול השר הממונה כדי להגן על שלטון החוק ועל השוויון באכיפת החוק. אם לא תישמר עצמאות זו, עלולות זכויות האדם להיפגע במגוון דרכים אגב הפעלת הסמכויות המוקנות למשמר הלאומי. למשל: ניצול השליטה במשמר הלאומי לטובת תומכים ובעלי ברית פוליטיים; פעולות אכיפת חוק מפלות נגד מיעוטים (כגון מגבלות על חופש הביטוי וחופש המחאה); שימוש-יתר בסמכויות האכיפה נגד מתחרים פוליטיים וגילויי אזלת יד למול הפרות חוק של קבוצות אחרות. הסכנה, למעשה, חמורה עוד יותר: שיהיו במשמר הלאומי מי שינחו את עצמם על פי ההנחות שהם מייחסים לשר, גם מבלי שהתקבלה הנחייה מפורשת שלו.

17 יוסף אוהיון התפתחות משמר הגבול (מג"ב) ככוח שיטור צבאי-למחצה ושאלת תרומתו לביטחון השוטף של מדינת ישראל בשנים 1953-1956, 54-58 (חיבור לשם קבלת החוקר "דוקטור לפילוסופיה", אוניברסיטת בר-אילן 2019). נציין עוד כי משמר הגבול הוקם בעקבות המצב הביטחוני הקשה ששרר ביישובי הספר, ובניסיון למצא פתרון לבעיות ההסתננות למדינה הצעירה. חיל הספר של צה"ל, שקדם למשמר הגבול, לא הצליח למלא כראוי את משימתו ועל כן נדרשה הקמתו של כוח שיטור מיומן ומקצועי להגנה על ביטחון אזרחי המדינה. מעבר לשיקולים המבצעיים שביססו את החלטת בן-גוריון להקים את משמר הגבול תחת המשטרה, החלטתו הושפעה גם מהביקורת הקשה והנוקבת שהוטחה בישראל בזירה הבין-לאומית בעקבות פעולות שביצע צה"ל מעבר לגבולות המדינה. בעקבות החלטתו זו, בן-גוריון ביקש מהמשטרה והמטכ"ל להקים ועדה משותפת שתמליץ על תוכנית לשמירת הגבולות, והיא זו שהמליצה לבן-גוריון להקים את משמר הגבול במשטרה.

ג. הדרך הנכונה ביותר לשמור על עצמאותו של המשמר הלאומי היא להקים גוף זה במסגרת גוף אחיפת חוק קיים – המשטרה, שעצמאותה, גם אם מאותגרת לאחרונה, מבוססת על שלל תקדימים וניסיון אופרטיבי מצטבר. כך תישמר, יש לקוות, עצמאותו של המשמר הלאומי במסגרת השמירה על העצמאות המקצועית של המשטרה עצמה. כחלק מן העצמאות של המשטרה, היא נהנית מעצמאות אופרטיבית מלאה, והשר הממונה אינו יכול להתערב בדרכי אכיפת החוק.<sup>18</sup>

ד. מעבר לבסיס המשפטי של עצמאות המשטרה, עצמאות זו מעוגנת גם באתוס המקצועי של משטרת ישראל, כפי שמתקף בארגון בכלל, ובאתוס של יחיד הארגון הפועלים במסגרתו. בהקשר לאכיפת החוק, משמעו של האתוס המקצועי הוא הפעולה הממלכתית – לטובת הציבור, שאינה נגזרת מאינטרס פוליטי מסוים. גופים בעלי אתוס מקצועי יכולים לעמוד אל מול לחצים פוליטיים ביתר קלות. לרשותם תקדימים, זיכרון ארגוני ומנגנונים שמאפשרים להם לעמוד על עמדתם המקצועית. ארגון חדש נעדר אתוס של מקצועיות, הנרכש לאורך השנים, אתוס מקצועי כזה אינו יכול להיווצר "יש מאין". הוא נרכש לאורך השנים ומתוך הצלחות, כישלונות ולקחים הנלמדים עקב בצד אגודל. כך למשל, האתוס המקצועי של המשטרה, ושל יחסי הדרג המדיני והמשטרה נלמד מוועדות חקירה שהוקמו לאורך השנים (ועדת זמיר (1995),<sup>19</sup> ועדת אור (2003)<sup>20</sup>) ומוועדות ציבוריות שבחנו את פעולתו של הגוף.<sup>21</sup> גם מסיבה זו, חיוני כי בתהליך הקמתו של המשמר הלאומי הוא יהיה חלק מגוף בעל אתוס מקצועי מובנה, קרי: משטרת ישראל.

ה. עצמאות המשמר הלאומי תשליך גם על האמון הציבורי בגוף זה. אמון הציבור בטוהר כוונותיו של המשמר הלאומי חיוני על-מנת שתהיה לו לגיטימציה לפעול לאכיפת החוק. גופי אכיפת חוק נשענים על הציבור בפעילותם להשגת מידע, שיתוף פעולה ועוד. אם המשמר הלאומי לא ייחנה מעצמאות מקצועית למול השר הממונה וייראה שהוא פועל על-פי אינטרסים שאינם ממלכתיים, תיגרם פגיעה משמעותית באמון הציבור בו. פגיעה זו באמון הציבור תביא לירידה ביעילות

18 ראו, למשל, החלטתו של כבוד השופט יצחק עמית בבקשת העותרת לצו ביניים בעתירה בבג"ץ 8987/22 התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' הכנסת (19.3.2023), שעניינה חוקתיות החוק לתיקון פקודת המשטרה (מס' 37), התשפ"ג-2022, בסעיף 2: "השר אינו רשאי להתערב בפרטי הביצוע האופרטיבי של המדיניות האמורה, ואינו רשאי ליתן הנחיות קונקרטיות אגב התרחשותם של אירועים פרטניים. עניינים ופרטים אלה נחונים לשיקול הדעת המבצעי-האופרטיבי של הדרגים המקצועיים של המשטרה והמפקדים בשטח, על פי הנסיבות המשתנות והתנאים בשטח. מכאן, שאין השר רשאי ליתן הנחיות מבצעיות בדבר הדרכים ליישום מדיניותו, אופן השימוש בכוח באירוע כזה או אחר, דרכי השימוש בכוח, האמצעים לפיזור הפגנות, התנאים הנוגעים לזמן, למקום ולאופן עריכת האירוע וכיו"ב. ... על השר להימנע ממתן הוראות אופרטיביות למשטרה, בין במישרין ובין בעקיפין, והדברים נכונים במיוחד לגבי מחאות והפגנות כנגד השלטון". כן ראו תגובת המדינה לעתירה הנ"ל, בסעיף 135: "מימוש סמכויות המשטרה כרוך לעיתים קרובות בפגיעה בגרעין הקשה של זכויות אדם, ומעורבות של השר בהחלטות אלה כשלעצמה, באופן אינהרנטי, תפגע באותן זכויות בשל היעדר קבלת החלטות באופן עצמאי וענייני בלבד".

19 גדי פארן, עמי פדהצור ואריה פרליגר התמודדות מול טרור בירושלים 1967-2002 בעמ' 33-34 (מכון ירושלים לחקר ישראל 2005).

20 ועדת אור: ועדת החקירה לבירור ההתנגשויות בין כוחות הביטחון לבין אזרחים ישראלים באוקטובר 2000 דוח הוועדה (2003).

21 ראו, למשל: ועדת צדוק: הוועדה הציבורית לחוק משטרה חדש דוח הוועדה (1999): ועדת זיילר: הוועדה לבדיקת התנהלות מערכת אכיפת החוק בפרשת האחים פריניאן והשוטר צחי בן אור דוח הוועדה (2007). בדומה לכך, האתוס המקצועי של השב"כ נבנה לאחר בחינה של פעולותיו על ידי ועדת לנדוי, על-ידי בית המשפט העליון, ובמסגרת הדיונים העוקבים לגבי חוק השב"כ. ראו: אלי בכר שב"כ במבחן: ביטחון, משפט וערכי הדמוקרטיה (המכון הישראלי לדמוקרטיה 2020).

ובאפקטיביות שלו. בשל כך חשוב במיוחד להקפיד על עצמאותו של המשמר הלאומי, ועל הנראות של השמירה על מקצועיות הארגון ועצמאות קבלת ההחלטות בו.

1. במבט משווה, מבדיקה שערכנו, במדינות דמוקרטיות שונות עצמאותם של גופי משמר לאומי מן הדרג הפוליטי עוגנה באופן מפורש בחקיקה. כך למשל, במדינות הקונטיננטליות, נקבע כי גופי משמר לאומי אינם כפופים לשר הפנים כאשר הם מבצעים משימות "שיטור שיפוטי", כלומר כאשר הם מבצעים פעולות שיטור וחקירה שקשורות באכיפה פלילית, לרבות איסוף ראיות ואיתור פושעים. בביצוע משימות אלו, גופי המשמר הלאומי כפופים ישירות למשרד המשפטים או לרשויות התביעה.<sup>22</sup> כמו כן, בדנמרק חל עיקרון בסיסי לפיו כאשר כוח צבאי פועל לסיוע משטרה, הכוח כפוף אופרטיבית למשטרה. המשמר הלאומי בדנמרק הוא חלק מכוחות הצבא במדינה.<sup>23</sup> בהולנד, שר הפנים רשאי לתת למפקד המשמר הלאומי הוראות כלליות ומיוחדות רק ביחס לסמכויות נקודתיות של הכוח, בפרט אבטחת אישים ומקומות ספציפיים (הבנק המרכזי ונמלי תעופה).<sup>24</sup>

13. הקמת המשמר הלאומי כגוף שיטורי-ביטחוני חדש עלולה להביא לפגיעה בזכויות אדם ובשלטון החוק:

א. כאמור, צפוי שלמשמר הלאומי יוענקו סמכויות שיטור ואכיפה משמעותיות. כך, הייעוד הרחב שנקבע בהחלטת הממשלה יחייב הפעלת סמכויות שיטור מגוונות: לצד טיפול בהפרות סדר, גם חקירה, מודיעין, חיפוש ותפיסה, עיכוב ומעצר. ולצידן, גם החשש מפני ניצולן לרעה. חשש זה מתחדד באווירה של חוסר סובלנות ואפליה.

ב. כאשר משטרת ישראל ממלאת סמכויות אלה, שוטריה מוסמכים בחוק לפעול באופן שאמור להבטיח שהם יפעילו את סמכויותיהם תוך פגיעה בזכויות אדם במידה שאינה עולה מעל הנדרש. עקרון הפגיעה המינימלית הוא אחד מן העקרונות העיקריים לאכיפת החוק על-ידי גוף שיטור בחברה דמוקרטית.<sup>25</sup> ועדיין, גם משטרת ישראל, ארגון ותיק בעל תרבות ארגונית מבוססת, מתקשה לעתים ביישום עקרון הפגיעה המינימלית – כך לדוגמה במניעת אלימות או תיוג אתני כלפי מיעוטים כגון ערבים או יוצאי אתיופיה;<sup>26</sup> זאת, על אף ההכשרות שהיא עורכת בנושא בשנים האחרונות.<sup>27</sup>

ג. מקל וחומר יהיה קושי לשמור על אכיפת חוק המכבדת זכויות אדם, ככל שיוקם משמר לאומי כגוף חיצוני למשטרת ישראל, בהיעדר תרבות ארגונית של שיטור מקצועי לפי חוק, המתבססת על אתוס של מקצועיות וריסון בשימוש בכוח. לשם כך נדרשת התייחסות גם בדרכי הגיוס, ההכשרה וההדרכה; עיצוב של נורמות ארגוניות נאותות; ונטילת אחריות מקצועית של מפקדים על התמודדות עם אלימות. עמדתנו היא שאין הצדקה ליטול את הסיכונים הכרוכים בכך, כאשר קיימת חלופה של חיזוק הכוחות הקיימים במשטרה.

22 כך הדבר, למשל, בספרד ובצרפת. ראו: "Country Profile: France" OSCE; "About us" Guardia Civil.

23 R. Dahlberg & H. Stevnsborg, *A Deviation from the Historically Given Foundation? GENDARMERIES IN DENMARK THROUGH HISTORY*. 4(1) SCANDINAVIAN J. MIL. STUDIES 132, 142 (2021).

24 סעיף 4(3) לחוק המשטרה ההולנדי (2012).

25 כיום, עיקרון זה מגולם גם בתנאי המידתיות של פסקת ההגבלה בחוק-יסוד: כבוד האדם וחירותו. כך למשל, מאז חקיקת חוק היסוד, עודכנו סמכויות המעצר, החיפוש והחקירה באופן שיעלו בקנה אחד עם רוחו של החוק. ראו: עמיקם הרפז, מרים גולן **משפט ושיטור: זכויות אדם וסמכויות משטרה** 103-114 (המכון הישראלי לדמוקרטיה ונבו 2018).

26 ראו לדוגמה: אברהם כרמלי ונעמה שמיר **אלימות שוטרים כלפי אזרחים: דוח מחקר** (2000); **הוועדה בנושא הטיפול המערכתי באלימות שוטרים דוח הוועדה** (1994).

27 ראו לדוגמה: **מבקר המדינה התנהלות גורמי האכיפה אל מול יוצאי אתיופיה** 293 (2021).

ד. לסיכון שלעיל מתווספת גם העובדה שבמשטרות רבות בעולם שוררים אתוס ותרבות ארגונית מעין־צבאיים: המאבק בפשע נתפס כ"מלחמה"; שוטרים תופסים עצמם כחיילים החייבים נאמנות לחבריהם, למפקדיהם ולמשטרה (ולאו דווקא לחוק); המטרה נתפסת כמקדשת את כל האמצעים; ולשוטרים לעתים אין אמון בגורמים שמחוץ למשטרה.<sup>28</sup> כל התופעות הללו עלולות להתממש ואף לקבל משנה תוקף אם המשמר הלאומי יוקם כגוף שיטורי־ביטחוני חדש, שגם כך מאפייניו יהיו מעין־צבאיים.

14. הקמת המשמר הלאומי כגוף שיטורי־ביטחוני חדש תגרום לפגיעה באוכלוסיות מוחלשות ובמיעוטים ולא תשרת באופן אפקטיבי את התכלית של טיפול בפשיעה בחברה הערבית:

א. סיבה נוספת בגינה אין מקום להקים משמר לאומי ככוח נפרד וחיצוני למשטרת ישראל היא ההשפעה השלילית של מהלך מסוג זה על אכיפת החוק ביחס לאוכלוסיות מוחלשות ומיעוטים, ובעיקר – גוף חדש זה עלול לשמש אמצעי לשיטור־יתר, לתיוג אתני ולדיכוי של המיעוט הערבי בישראל.

ב. כבר היום, סובלים מיעוטים ואוכלוסיות מוחלשות בישראל לא פעם מתופעות של תיוג אתני, שיטור־יתר ושיטור־חסר.<sup>29</sup> בין היתר, מדובר במיעוט הערבי, ביוצאי אתיופיה, בחרדים, ועוד. גם היכן שאין מדובר באפליה מכוונת, נתונים מצביעים על הטיות של מערכת אכיפת החוק לרעת האוכלוסיות האלה.<sup>30</sup> דוח ועדת אור משנת 2003 עסק בסוגיה זו והבליט את השפעתה על חוסר ההיערכות בקרב מקבלי ההחלטות ועל ההכרעות בדרג המדיני ובמשטרה. השתלשלות האירועים משנת 2000 והתוצאות שלהן הוכיחו כי לעיתים, המשטרה נוטה לראות את הערבים כאויב ולא כאזרחים שווי זכויות וזה ניכר באמצעים לפיזור ההפגנות והשימוש בנשק החם.<sup>31</sup>

ג. מהתבטאויות של השר לביטחון לאומי בתקשורת עולה, כי המשמר הלאומי נועד לפתור בעיות הקשורות בפשיעה שמעורבים בה בני החברה הערבית. המשמר הלאומי נועד, לפי השר לביטחון לאומי, לטפל באופן ייעודי בבעיות שקיימות בערים המעורבות, בפשיעה הלאומנית, במאבק בטרור וכן לשם "חיזוק המשילות במרחבים שבהם הדבר נדרש", שכן קיים "מערב פרוץ במגזר הערבי בכל השנים האחרונות". בין האירועים שלאחריהם התייחס השר לצורך בהקמת המשמר הלאומי ניתן למנות את הטבח בעסק לשטיפת מכוניות ביפיע, המבצע הנרחב נגד תופעת הפרוטקשן בטובא זנגריה, האונס האכזרי בגדרה ותקריות פשיעה ברמלה ובלוד.<sup>32</sup>

28 על מאפייני התרבות הארגונית של המשטרה ראו: דני גימשי משטרה בדמוקרטיה 499–504 (2003); פנחס יחזקאלי מבוא ללימודי משטרה ושיטור 90–95 (2004).

29 לדוגמה: בג"ץ 4455/19 עמותת טבקה – צדק ושוויון ליוצאי אתיופיה נ' משטרת ישראל (פורסם בנבו, 25.1.2021); הצוות למיגור הגזענות נגד יוצאי אתיופיה דוח מסכם (2016); מכתב מעו"ד ג'דיר ניקולא ועו"ד אן סוצ'יו מהאגודה לזכויות האזרח בישראל אל תנ"צ אלעזר כהנא, יועמ"ש המשטרה, בעניין התייחסות ל"בני מיעוטים" בנוהלי המשטרה (14.2.2022); היחידה הממשלתית לתיאום המאבק בגזענות דוח פעילות לשנת 2021 52 (2022).

30 ראו לדוגמה: ARYE RATNER & GIDEON FISHMAN, JUSTICE FOR ALL? JEWS AND ARABS IN THE ISRAELI CRIMINAL JUSTICE SYSTEM (1998); אורן גזל־אייל, רענן סוליציאנו־קינן, גל עינב ועטאללה שובאש "ערבים ויהודים בהליכי הארכת מעצר ראשוני" משפטים לח (2) 627 (החש"ט); גיא לוריא מדיניות ריבוי המעצרים ופגיעתה בשוויון (המכון הישראלי לדמוקרטיה 2018).

31 ראו לדוגמה: רות גביזון הרהורים על ועדות חקירה ועל מעמד המיעוט הערבי בישראל: הרצאת פרופ' רות גביזון ביום 24.9.2009 באוניברסיטת תל־אביב (2010).

32 ראו למשל: יאיר קראוס "ראשי רשויות בצפון התריעו בפני בן גביר: 'ארגוני הפשע משתלטים'. הוא הבטיח 'טיפול שורשי' ynet (30.05.23); חסן שעלאן "קריאות 'רוצח' למפכ"ל, תיעוד: כך נראית הזירה, רגע אחרי רצח 5 בני אדם" ynet (08.06.23).

ד. צביעת המשמר הלאומי מלכתחילה כגוף שנועד לטפל בבעיות הקשורות בחברה הערבית היא מסוכנת, שכן התיוג האתני השלילי של החברה הערבית יגרום לה לתפוס את המשמר הלאומי כמי שאוכף סדר המשרת את הקבוצה הדומיננטית במדינה וכמי שמפעיל כלפיהם מדיניות בלתי שוויונית ואגרסיבית ואינו נועד להבטיח גם את ביטחונם האישי, כאזרחים שווים במדינה.<sup>34,33</sup>

ה. מעבר לכך, החשש הוא שניסיונות הקמתו של המשמר הלאומי כגוף נפרד והייעוד שלו, כמו גם דרכי הגיוס וההכשרה של מי שישרתו בגוף זה, ובעיקר היעדר תרבות ארגונית מבוססת וכללי אתיקה מקצועית – יחמירו את הבעיות שכבר כך קיימות באכיפת החוק כלפי אוכלוסיות מוחלשות ומיעוטים. אדרבה, גם כך מיעוטים ואוכלוסיות מוחלשות רואים לא פעם את המשטרה כחלק מהבעיה במקום כגורם שאמור לספק ביטחון אישי. על אחת כמה וכמה, לדעתנו, גוף חדש מעין זה שיוקם מחוץ למסגרת משטרת ישראל, ימצא עצמו משמש בפועל לתיוג אתני של אוכלוסיות מוחלשות ומיעוטים, ובעיקר ישמש להקצנת תופעות אלה כלפי המיעוט הערבי בישראל.

ו. הסיכון לתיוג אתני ושיטור יתר כלפי המיעוט הערבי מוקצן על-ידי חשש מפני מיליטריזציה של אכיפת החוק. מיליטריזציה של השיטור בישראל כבר נוכחת בישראל כלפי המיעוט הערבי. אך החשש הוא שגוף מעין-צבאי זה, אם יוקם מחוץ למעטפת המשטרתית, יקצין את תופעת המיליטריזציה, על הסיכונים הכרוכים בכך לאכיפת החוק כלפי המיעוט הערבי.<sup>35</sup>

ז. בעיה נוספת היא יכולתו של משמר לאומי נפרד מעין זה לרכוש את אמון הציבור הערבי. גם היום מתמודדת המשטרה עם האתגר לרכוש את אמון הציבור הערבי,<sup>36</sup> בלעדיו אין באפשרותה לאכוף את החוק באופן אפקטיבי. ביטוי לחוסר האמון של הציבור הערבי במשטרה ניתן למצוא בנתוני מרכז ויטריבי לחקר דעת קהל ומדיניות במכון הישראלי לדמוקרטיה: בשנת 2022, רק 13% מהציבור הערבי נתן אמון במשטרה (לעומת 36% מהציבור היהודי);<sup>37</sup> ובשנת 2021, מחצית מהיהודים חשו שהמשטרה מעניקה להם ביטחון אישי, לעומת כשליש בלבד מהערבים, וכ-76% מהערבים סברו שהיחס של המשטרה לערבים גרוע מיחסה ליהודים.<sup>38</sup>

ח. הפתרון לבעיית האמון של הציבור הערבי במשטרה אינו מצוי בהקמה של גוף שיטור חדש מעין-צבאי, שעלול בשל ייעודו ואופיו לתייג את הציבור הזה כ"אויב", ובכך להקצין את אתגר האמון הזה. מתווסף לכך גם החשש, כי גוף זה יתקשה מאוד בגיוס כוח אדם מקרב החברה הערבית – אך יותר מן הקושי עמו מתמודדת משטרת ישראל<sup>39</sup> – ועלול שלא לכלול בשורותיו ערבים כלל.

33 גיא בן-פורת ואורי גופר "שיטור בישראל ובעולם: אתגרים משותפים, אתגרים ייחודיים" שיטור בחברה משוטעת 3-2, 9-11 (אורי גופר וגיא בן-פורת עורכים, פרדס הוצאה לאור ויוזמות קרן אברהם, 2013).

34 כוח המשמר הלאומי בקנדה מיישם בשנים האחרונות תכנית לשינוי משמעותי בפעילותו, בין היתר כדי להתייחס לגזענות מערכתית בארגון וכדי לחזק את האמון של הקהילות הילידיות בקנדה בפעילות הכוח. ראו: *Royal Canadian Mounted Police Equity, Diversity and Inclusion at the RCMP: Questions and Answers*.

35 השוו: Eliav Liebllich & Adam Shinar, *The Case Against Police Militarization*, 23 MICH. J. RACE & L. 105 (2018).

36 באדי חסייסי ויעל ליטמנוביץ' "משילות ויעילות בשיטור מיעוטים בחברות שסועות: נקודת המבט של מפקדי תחנות משטרה על החברה הערבית בישראל" *משפט ומשטרה* ד 265 (2021).

37 תמר הרמן ואח' מדד הדמוקרטיה הישראלית 73 (2022).

38 תמר הרמן ואח' שותפות בעירבון מוגבל – יהודים וערבים: ישראל 2021 101-104 (2022).

39 מבקר המדינה דוח ביקורת שנתי 71ג "התמודדות משטרת ישראל עם החזקת אמצעי לחימה לא חוקיים ואירועי ירי ביישובי החברה הערבית וביישובים המעורבים – ביקורת מעקב" (2021).

ט. בעיה נוספת קשורה לשמירה על עצמאות המשמר הלאומי מפני מעורבות פוליטית, שבה עסקנו לעיל. קיימת סכנה של פוליטיזציה של המשמר הלאומי כגוף מדינתי שיוכל לשמש ככלי בידיים של פוליטיקאים ומפלגות פוליטיות לפיקוח ושליטה באפיקי ההתפתחות של המיעוט הערבי. חשש זה איננו תלוש מהמציאות והוא מבוסס על הניסיון ארוך השנים של הממשל הצבאי (1948-1966), שהפך את גורמי הביטחון לריבון הכול יכול בתחומי החברה הערבית באופן שהשפיע רבות על המדיניות הרשמית כלפי המיעוט הערבי ועל ההתנהגות הפוליטית שלו.<sup>40</sup> טשטוש הגבולות בין הגופים הפוליטיים לגורמי אכיפת החוק והשפעה פוטנציאלית של גורמי הביטחון על שיקולי אכיפה יכולים לפגוע בערכי היסוד הדמוקרטיים שנמצאים תחת מתקפה מהכיוון של אותם כוחות שמובילים את התהליך של הקמת המשמר הלאומי. על כן, הקמה של המשמר הלאומי תאפשר שימוש בסמכויות ובעוצמה, שיוקנו לו מתוקף החוק ובכך יהיה ביכולתו להתערב בניהול של המדינה, ולהכתיב החלטות לאזרחים הערבים. התערבות כזו חותרת תחת עקרון הפרדת הרשויות וההגנה על הזכויות הפוליטיות והאזרחיות של האזרחים הערבים, שהם הכרחיים בכל משטר דמוקרטי.

#### 15. הקמת המשמר הלאומי כגוף שיטורי-ביטחוני חדש צפויה להחליש את הפיקוח והבקרה על עבודת השיטור בישראל:

א. כפי שהסביר בעבר (בהקשר אחר) השופט (בדימוס) אליעזר גולדברג, "כגודל הסמכות כן גודל העין המפקחת".<sup>41</sup> יש אפוא צורך מיוחד במנגנוני פיקוח, בקרה ואחריותיות מוגברים ביחס לגופים אשר יש בפעולתם פוטנציאל לפגיעה בזכויות אדם. במשטרה יש כיום שורה ארוכה של מנגנונים כאלה (שסובלים מבעיות קשות בעצמם): מנגנונים פנימיים, הן ברמה הפיקודית-היררכית, והן מבחינת מנגנוני משמעת ובדיקת תלונות (יחידת תלונות ציבור, קצינים בודקים, מחלקת משמעת);<sup>42</sup> ומנגנונים חיצוניים, ובהם המשרד לביטחון לאומי ומבקר הפנים בו, המחלקה לחקירת שוטרים במשרד המשפטים, רשויות התביעה, בתי-המשפט, מבקר המדינה, הכנסת והציבור. האחריותיות כלפי הציבור באה לידי ביטוי גם במערכות לבדיקת תלונות הציבור על התנהגות של שוטרים, כמו גם מנגנונים המחייבים שקיפות משטרתית, כגון דין וחשבון שנתי שמפרסמת המשטרה או שימוש של שוטרים במצלמות גוף.<sup>43</sup>

ב. יהיה קושי משמעותי ביצירת מנגנונים דומים עבור המשמר הלאומי ככל שיוקם כגוף נפרד מן המשטרה. קושי זה אך מתחדד משום שהיעוד שנקבע למשמר הלאומי משמעותו שחלק מגורמי הבקרה הרגילים שמופעלים על המשטרה – התביעה ובתי-המשפט המשמשים גורמי בקרה על המשטרה כשתיקיה מתקדמים – לא יבקרו באפקטיביות את המשמר הלאומי. הקמת משמר לאומי מחוץ למסגרת המשטרתית מאתגרת אפוא את מנגנוני הפיקוח הקיימים: היא מציבה שאלות שיש

40 להרחבה בעניין זה, ראו: יאיר בוימל צל כחול לבן: מדיניות הממסד הישראלי ופעולותיו בקרב האזרחים הערבים בישראל: השנים המעצבות: 1968-1958 (פרדס הוצאה לאור 2007); אורנה כהן "אין אנחנו יכולים לסגור בפניהם את הדלת: מפלגת העבודה וההחלטה לצרף לשורותיה חברים ערבים" זמנים 135, 120-132 (2016); הלל כהן הלל ערבים טובים: המודיעין הישראלי והערבים בישראל סוכנים ומפעילים משח"פים ומורדים, מטרות ושיטות (כתר 2006).

41 השופט (בדימוס) אליעזר גולדברג דוח על בחינת פעילות נציבות הביקורת על מערך התביעה פס' 68 (8.10.2015).

42 גיא לוריא "גירעון אחריותיות במערך הטיפול בתלונות נגד שוטרים בישראל" משפט חברה ותרבות ד 415, 442-446 (2021) (להלן – לוריא, גירעון אחריותיות).

43 לוריא, גירעון אחריותיות, שם, בעמ' 419. למטרותיהם של מנגנוני אחריותיות משטרתית, ראו: Graham Smith, *The Tripartite Police Complaints System of Hong Kong* 15 *ASIA-PACIFIC J. HUMAN RIGHTS & L.* 119, 125-27 (2014).

לענות עליהן (למשל האם תוסמך רשות עצמאית חיצונית כלשהי לפיקוח על המשמר הלאומי?<sup>44</sup> והאם תוקם רשות עצמאית חדשה לבדיקת תלונות?<sup>45</sup>), היא תחייב הקמת מנגנונים חדשים (לדוגמה, מחלקת תלונות ציבור במשמר הלאומי, מחלקת משמעת ובית־דין משמעתי), וכן תחייב ביסוס ממשקים חדשים (לדוגמה, בין המשמר הלאומי לבין התביעה המשטרית ובין לבין ועדות הכנסת, שגם כך מתקשות מאוד לפקח על המשטרה).<sup>46</sup> בכל המקרים האלה, קיימת סכנה של חוסר אפקטיביות של מנגנוני הפיקוח החדשים האלה ובפרט של התיאום בינם לבין מנגנוני הפיקוח הקיימים (לדוגמה, בממשק בין מחלקת משמעת חדשה שתוקם למשמר הלאומי לבין המחלקה לחקירת שוטרים).

ג. מנגנון פיקוח ובקרה נוסף הקיים ביחס למשטרת ישראל מתייחס לתהליך מינוי מפכ"ל המשטרה והדרג הפיקודי הבכיר שלה. מנגנון זה נועד להבטיח את עצמאותם האופרטיבית של הממונים ואת התאמתם המקצועית, בהתאם לעיקרון הכללי שלפיו שירות המדינה בישראל הוא ממלכתי, מקצועי וא-פוליטי, בדומה לנהוג ביחס לגופים אחרים בשירות הציבורי שיש להם סמכויות אכיפה או פגיעה בזכויות או שנדרשת מהם רמה מסוימת של עצמאות ומקצועיות. כך, מינוי המפכ"ל כפוף לבדיקת הוועדה המייעצת למינויים בכירים בשירות המדינה.<sup>47</sup>

אשר למינוי קצינים בכירים במשטרה – אמנם פקודת המשטרה מעניקה לשר סמכות למנות "קצין משטרה בכיר", כלומר כל קצין מדרגת סגן ניצב ומעלה, אך בפועל קודם לכך תהליך פנים־ארגוני במשטרה וגיבוש המלצות בידי המפכ"ל (תהליכים שאינם חפים מפגמים). על כל פנים, במהלך השנים המליצו גורמים שונים – ובהם ועדת צדוק מ־1999<sup>48</sup> ומבקר המדינה בדוח מ־2018<sup>49</sup> – להפקיד את מינוי הקצינים הבכירים בידי המשטרה ולהרחיק מכך את הדרג הפוליטי. תיקון חקיקה שהוביל השר לביטחון פנים הקודם, אשר נועד להעביר את הסמכות למנות קצינים בדרגת סגן ניצב מן השר אל המפכ"ל, לא הושלם עקב חילופי הממשלה.<sup>50</sup>

ד. קיים חשש, אפוא, כי אם יוקם המשמר הלאומי כגוף חדש, ייעשה ניסיון לקבוע תהליכי מינוי שיכרסמו ברמת הפיקוח והבקרה שמספקים תהליכי המינוי הקיימים (אשר הם כשלעצמם, כאמור, אינם חפים מקשיים), ובכך יגרעו מן העצמאות והמקצועיות של הכוח החדש.

44 כמו לדוגמה הרשות העצמאית שמפקחת על פעילות הז'נדרמריה הלאומי בצרפת. ראו סעיף 24–434 לכללי [החוק של המשטרה והז'נדרמריה בצרפת](#).

45 כמו הוועדה לתלונות הציבור שאחראית על הז'נדרמריה בקנדה. ראו: OSCE, "Country Profile: Canada".

46 על הקשיים הכלליים של הכנסת בנוגע לפיקוח על הרשות המבצעת, ראו: חן פרידברג [איך משפרים את עבודת הכנסת כגוף מחוקק ומפקח? המלצות עיקריות](#) (המכון הישראלי לדמוקרטיה 2018).

47 החלטה 3839 של הממשלה ה־34 "הוועדה המייעצת למינויים לתפקידים בכירים וביטול החלטות ממשלה" (27.05.2018). מינוי בעלי התפקיד הבכירים ביותר בגופים רלוונטיים אחרים נעשה באמצעות ועדה לאיתור מועמדים – לדוגמה פרקליט המדינה, מנהל רשות המיסים, הממונה על ההגבלים העסקיים, ראש הרשות לאיסור הלבנת הון ומימון טרור, ראש המלמ"ב ומנהל הרשות למאבק באלימות, בסמים ובאלכוהול. ראו: נציבות שירות המדינה "פטור ממכרז – מינוי בידי הוועדה לאיתור מועמדים" (מאי 2022).

48 דוח ועדת צדוק, לעיל הערה 21.

49 מבקר המדינה הליכי מינוי קצינים במשטרת ישראל (2018).

50 ראו, למשל: איציק סבן, "מהפכת המינויים של בר לב: כך תיראה הרפורמה במשטרה" [ישראל היום](#) (14.04.2022).

## ד. אין מקום להקמת המשמר הלאומי כגוף שיטורי-ביטחוני נפרד ממשטרת ישראל - שיקולים מעשיים

16. הקמת המשמר הלאומי כגוף שיטורי-ביטחוני חדש תאריך זמן רב ובכך תחטא לתכלית של טיפול אפקטיבי בפשיעה ובשמירה על הסדר הציבורי:

א. הקמה של גוף שיטורי-ביטחוני חדש היא מורכבת מאוד, וצפויה לארוך לכל הפחות מספר שנים. הצבענו לעיל על ההיבטים הרבים שדורשים הסדרה לשם כך, ועל הקשיים הרבים שכרוכים במהלך כזה. גם היישום בפועל של מהלך כזה צפוי לארוך שנים עד שיגיע לכלל אפקטיביות מיטבית.

ב. ניסיון העבר מלמד, כי גם מהלכים צנועים בהרבה מזה של הקמת המשמר הלאומי כגוף חדש, שנגעו בהסדרה של סמכויות האכיפה והשיטור בישראל, היו מורכבים מאוד ונמשכו זמן רב. כך למשל, ההקמה של מערכי אכיפה עירוניים ("שיטור עירוני"), אשר נועדו "לייעל את יכולת הפיקוח והאכיפה של הרשויות המקומיות בעבירות שבתחום אחריותן וכן לאפשר להן לסייע למשטרת ישראל בפעולות למניעת אלימות" בדרך של הסמכת פקחים עירוניים ומערכי אכיפה עירוניים,<sup>51</sup> ארכה מספר שנים. קדמו לה עבודות מטה בפורומים שונים (ועדת שרים, ועדת מנכ"לים),<sup>52</sup> וחלפה כמעט שנה מן המועד שבו הוקמה ועדת השרים הייעודית לנושא ועד לאימוץ המלצותיה.<sup>53</sup> כשנה נוספת חלפה עד לאימוץ החקיקה הרלוונטית, כהוראת שעה,<sup>54</sup> והיא עודנה במעמד זמני גם בחלוף למעלה מעשור.<sup>55</sup> גם היישום של מערכי האכיפה העירוניים היה מדוד מאוד ונמשך לאורך שנים, לצד תיקוני חקיקה עיתיים.<sup>56</sup> וכל אלה, כאשר על הפרק הייתה השאלה המצומצמת יחסית, של היחסים בין מערך האכיפה העירוני, שסמכויותיו מוגבלות ונקודתיות, לבין המשטרה. הקמה של המשמר הלאומי כגוף חיצוני למשטרת ישראל תדרוש בחינה והסדרה של היבטים רבים ומורכבים הרבה יותר.

ג. בנוסף לאמור, הקמה של המשמר הלאומי כגוף שיטורי-ביטחוני חדש תחייב הסדרה חקיקתית מורכבת שתעסוק בהיבטים שונים, בחלקם נגענו לעיל, החל מן המיקום המוסדי של הגוף וקשרי-הגומלין שלו עם משטרת ישראל, עובר דרך סמכויותיו וסמכויות המשרתים בו, וכלה במנגנוני הפיקוח והבקרה שיחולו עליו. תידרש התאמה חקיקתית גם ביחס למשטרת ישראל ולגופי ביטחון נוספים. החקיקה הישראלית המסדירה את מערך השיטור והביטחון בישראל סבוכה, ומורכבת משורה של הוראות חקיקה שונות. כך למשל, השימוש בכוח על-ידי משטרת ישראל מוסדר בכ-25 דברי חקיקה שונים.<sup>57</sup> על-מנת שגוף שיטורי-ביטחוני חדש ונפרד ממשטרת ישראל יוכל ליישם את

51 סעיף 1 לחוק לייעול האכיפה והפיקוח העירוניים ברשויות המקומיות (הוראת שעה), התשע"א-2011.

52 ראו, למשל: "הממשלה אישרה את הקמת ועדת השרים לבחינת הקמתו של מערך השיטור העירוני" דוברות משרד ראש הממשלה (12.07.2009).

53 ראו: החלטה 1848 של הממשלה ה-32 "מתכונת להפעלת שיטור עירוני בישראל - רפורמה בתחום הביטחון האישי" (24.06.2010).

54 החוק לייעול האכיפה והפיקוח העירוניים ברשויות המקומיות (הוראת שעה), התשע"א-2011, התקבל בכנסת ביום 3 באוגוסט 2011.

55 חוק לייעול האכיפה והפיקוח העירוניים ברשויות המקומיות (הוראת שעה) (תיקון מס' 9), התשפ"ג-2023, אשר התקבל בכנסת ביום 14 בפברואר 2023, האריך את תחולת החוק עד ליום 30 ביוני 2023.

56 "שיטור עירוני - מערכי אכיפה עירוניים - על ציר הזמן" המשרד לביטחון לאומי (2023).

57 ד"ר נורית יכימוביץ-כהן **דיווח על שימוש משטרה בכוח: המצב בישראל וסקירה משווה** 13 (הכנסת, מרכז מחקר ומידע 2021).



הייעוד של המשמר הלאומי, תידרש בחינה של הצורך בתיקוני חקיקה של כלל הוראות החקיקה המסדירות את השימוש בכוח בישראל לצורכי שיטור, של חוק העונשין, של פקודת המשטרה, של חוק סמכויות לשם שמירה על ביטחון הציבור, של חוק הבטיחות במקומות ציבוריים, של חוק המאבק בטרור, של חוק הגנת הפרטיות ועוד. מדובר במלאכת חקיקה שתארך זמן רב.

ד. מן האמור עולה, כי מבחינה מעשית, הקמה של המשמר הלאומי כגוף חדש חיצוני למשטרת ישראל, היא מהלך מורכב מאוד, שיארך זמן רב. מהלך שכזה הוא בלתי אפקטיבי בעליל למול התכליות של טיפול בפשיעה ושמירה על הסדר הציבורי, הדורשות טיפול מיידי שניתן לספק בדרכים פשוטות לאין שיעור, קרי: בדרך של הקמת המשמר הלאומי במשטרת ישראל.

## ה. ניתן להשיג באופן מיטבי את התכליות לשמן מוקם המשמר הלאומי במסגרות הארגוניות הקיימות

17. לצד הניתוח שהוצג לעיל, המתאר את הקשיים והסיכונים הרבים שבהקמת המשמר הלאומי כגוף נפרד ממשטרת ישראל, נבקש להתייחס גם לחלופה שהיא המיטבית בראייתנו על-מנת לתת מענה לתכליות שלשמן מוקם המשמר הלאומי.

18. כאמור, החלטת הממשלה, דברי ההסבר להצעת המחליטים והשיח סביב להקמת המשמר הלאומי מתייחסים למספר ייעודים שהמשמר הלאומי נועד לשרת. ייעוד מרכזי מבין אלה הוא ההתמודדות עם תרחיש ייחוס מרכזי של תסיסה פנים-לאומית, המתבטאת באירועי הפרת סדר במספר רב של זירות. כך, דוח מבקר המדינה שבחן את ההתמודדות של משטרת ישראל עם אירועי "שומר חומות" בערים המעורבות,<sup>58</sup> מצא כי נדרש לתת מענה לפערים הקיימים במוכנות של משטרת ישראל, ומג"ב בתוכה, להתמודד עם תרחיש ייחוס זה. בין הפערים הללו - היכולת לצבור סדר כוחות (סד"כ) גדול, זמין ומיומן באירועי הפרות סדר, אשר יוכל להיות גמיש בהפעלתו, להיות מנותק משיוך גיאוגרפי ולהיות מגויס ומשונע מהר בעת חירום. לצד צבירת הסד"כ, נדרש גם עדכון תורת ההפעלה המבצעית, השלמת ציוד מתאים ומלאים למשטרה, הרחבת אמצעים מודיעיניים לזיהוי מוקדם של תסיסה פנים-ישראלית והידוק הקשר עם השב"כ.

19. ייעוד זה הוא שעמד בבסיס עבודת המטה וההחלטה על הקמת "המשמר הישראלי" בעת הממשלה הקודמת, אשר קיבלה תוקף רשמי ביוני 2022 והחלה להיות מיושמת זמן קצר אחר כך. תפיסה זו נשענה על הרחבת שיטתית של כוחות מג"ב בשלושה ממדים - סדיר, מילואים ומתנדבים, לצד הקמת מטה הפעלה משולב, השלמת ציוד ופערים מבצעיים ושורה של צעדים חשובים נוספים.<sup>59</sup> בראייתנו, תוכנית זו, המתקיימת בתוך מסגרות המשטרה ומג"ב היא המענה המיטבי לתכלית הברורה של הקמת משמר לאומי, ועל כן יש להמשיכה ולקדמה לכדי יישום מהיר ומלא.

20. ייעודים פוטנציאליים אחרים שהוזכרו בהקשר של המשמר הלאומי - התמודדות עם ארגוני פשיעה בחברה הערבית, פשיעה חקלאית, וכיו"ב - מתייחסים באופן מובהק יותר לעולם של פשיעה ועבריינות, ומשקפים תחומי פעולה קלאסיים ומרכזיים של משטרת ישראל. בתחומים אלה, כידוע, מצויה משטרת

58 מבקר המדינה, לעיל הערה 11.

59 ראו: "המשמר הישראלי יוצא לדרך", לעיל הערה 5.

ישראל בפער משמעותי, בעיקר בכל הקשור לאיוש תפקידים כגון סיירים, חוקרים, בלשים ומש"קי מודיעין. המענה להתמודדות בתחומים אלה הוא בדרך של חיזוק המערכים הקיימים של המשטרה על-מנת לשפר הישגים ותוצאות. תחת הסטה מסוכנת של כלים ומשאבים – ובראשם כוח אדם – מהמסגרות הרלוונטיות ביותר לטיפול בפשיעה, בעבריינות ובאלימות, המענה הוא דווקא חיזוק תחנות המשטרה, תגבור היחידות המרכזיות העוסקות בפשיעה מאורגנת, שיפור פעולות האכיפה הכלכלית וכן צעדים רבים אחרים שצוינו בתוכניות ובהחלטות שונות בעניין המאבק בפשיעה.<sup>60</sup>

21. לסיכום, לגישתנו, קיימות חלופות טובות ומוצלחות יותר שישרתו את התכליות לשמן מוקם המשמר הלאומי, אשר המשותף לכולן הוא חיזוק והרחבת היכולות של משטרת ישראל, ללא צורך להקים לצידה גוף מבצעי אחר.

## 1. זנרי סיכום

22. מציאות חיינו במדינת ישראל בשנים האחרונות מלמדת, כי נדרש שיפור משמעותי של יכולות ההתמודדות עם תרחישים שונים בתחומי השמירה על ביטחון הפנים והסדר הציבורי, הן בשגרה והן בחירום. עוד נדרש שיפור באופן שבו מופעלות סמכויות שיטור, כך שיופעלו רק ככל שמתיר החוק, מטעמים מקצועיים בלבד, ושלא יוגבלו זכויות אדם במידה העולה מעל הנדרש. דגש מיוחד יש לתת על אופן הפעלת סמכויות שיטור ביחס לאוכלוסיות מוחלשות ולמיעוטים, במיוחד החברה הערבית.

23. הקמה של משמר לאומי כגוף שיטורי-ביטחוני חדש במדינת ישראל, נפרד וחיצוני למשטרת ישראל, אינה המענה לכך. מהלך כזה חייב שייתמך בתשתית עובדתית ומקצועית נאותה. כזו אין בנמצא. למעשה, לפי שדווח עד כה, הגופים המקצועיים הרלוונטיים מתנגדים להקמת המשמר הלאומי כגוף נפרד וחיצוני למשטרת ישראל.<sup>61</sup>

24. לא זו אף זו, אלא שקיימים טעמים כבדי משקל מדוע הקמה של גוף שיטורי-ביטחוני חדש כזה לא רק שלא תקדם את התכליות לשמן החליטה הממשלה על הקמת המשמר הלאומי, אלא שהיא אף צפויה לסכל הגשמתן של תכליות אלה ולגרום לקשיים נוספים ולסיכונים של ממש.

25. בחוות דעת זו עמדנו על מספר קשיים וסיכונים כאלה:

א. בהיבט הפונקציונלי-מבצעי – הסברנו מדוע הקמה של המשמר הלאומי כגוף שיטורי-ביטחוני נפרד ממשטרת ישראל הינה בלתי יעילה, תפגום באפקטיביות המבצעית ועלולה לגרום לתקלות מבצעיות. עוד הצבענו על כך שהיא צפויה להחליש את משטרת ישראל ולפגוע ביכולתה לממש את ייעודה ולספק מענה לאזרחי ישראל.

ב. בהיבט החוקתי-נורמטיבי – הערכנו שגוף שיטורי-ביטחוני חדש לא יינה מן העצמאות החיונית במדינה דמוקרטית לגופים שעיסוקם באכיפת חוק. עוד הבענו את החשש, שהקמה של גוף כזה תביא

60 ראו, למשל: החלטה 549 של הממשלה ה-36 "תכנית לטיפול בתופעות הפשיעה והאלימות בחברה הערבית 2022-2026" (24.10.2021).

61 ראו, למשל: יהושע (ג'וש) בריינר, חן מענית ויהונתן ליס "המפכ"ל וראש שב"כ מתנגדים למשמר לאומי תחת בן גביר; גם היועמ"שית מתנגדת" הארץ (02.04.2023).

לפגיעה בזכויות אדם, בהיעדר תרבות ארגונית של שיטור מקצועי לפי חוק המתבססת על אתוס של מקצועיות וריסון בשימוש בכוח. הצבענו על סיכון מיוחד לפגיעה באוכלוסיות מוחלשות ובמיעוטים, בדגש על החברה הערבית. גוף חדש זה עלול לשמש אמצעי לשיטור־יתר, לתיוג אתני ולדיכוי של המיעוט הערבי בישראל, ובכך להחמיר את הבעיות שממילא קיימות באכיפת החוק כלפי החברה הערבית, ולהקצין את אתגר האמון של החברה הערבית במשטרה. בנוסף, הערכנו כי הקמת גוף חדש תחליש את הפיקוח והבקרה על עבודת השיטור בישראל, אשר כבר כיום אינם חפים מקשיים.

ג. בהיבט המעשי – הסברנו כי הקמה של המשמר הלאומי כגוף חדש חיצוני למשטרת ישראל, היא מהלך מורכב מאוד, שיארך זמן רב. מהלך שכזה הוא בלתי אפקטיבי בעליל למול התכליות של טיפול בפשיעה ושמירה על הסדר הציבורי, הדורשות טיפול מידי שניתן לספק בדרכים פשוטות לאין שיעור, קרי: בדרך של הקמת המשמר הלאומי במשטרת ישראל.

26. בהיעדר תשתית מקצועית ועובדתית התומכת בהקמה של משמר לאומי כגוף שיטורי־ביטחוני חדש במדינת ישראל, ולאור הקשיים והסיכונים כבדי המשקל עליהם הצבענו בחוות דעת זו, המסקנה המתבקשת לטעמנו הינה, כי המענה לפערים הקיימים ביכולת ההתמודדות עם תרחישי שגרה וחירום מגוונים בתחומי השמירה על ביטחון הפנים והסדר הציבורי צריך להינתן על־בסיס גופי השיטור והביטחון הקיימים, ובראשם משטרת ישראל (ובכלל זאת מג"ב).

27. תחת ההקמה של גוף שיטורי־ביטחוני חדש, עמדתנו היא שיש לחזק את משטרת ישראל במשאבים וביכולות, ולחולל שיפור ניכר באופן ההתמודדות שלה עם אכיפת חוק כלפי אוכלוסיות מוחלשות ומיעוטים, לצד שמירה על עצמאותה, וחיזוק מנגנוני הבקרה והפיקוח על פעולתה.

28. אם תבחר הוועדה להקמת המשמר הלאומי לאמץ גישה זו, אזי תוכל גם לעמוד במשימה הכבירה שהוטלה עליה במסגרת הזמנים שנקבעה לה. שאם לא כן, לא ניתן לקיים דיון מקצועי, מעמיק ומקיף בתוך 90 ימים ביעוד, בתפקידים ובסמכויות של המשמר הלאומי, בכפיפותו, במשאביו, בסמכויות אנשיו, בתפיסת ההפעלה שלו, ביחסי הגומלין שלו עם צה"ל, ובחקיקה הנדרשת להקמתו. רק ההקמה של המשמר הלאומי כחלק ממשטרת ישראל, וההסתמכות על התשתית הארגונית והחוקית הקיימת, יאפשרו לוועדה לממש בהצלחה את המנדט שניתן לה.

29. בנוסף, חיוני להדגיש כי התמודדות אפקטיבית עם פשיעה ועם הפרה של הסדר הציבורי לעולם לא תוכל להיות מושגת בכלים של שיטור ואכיפה פלילית בלבד. התמודדות כזו מחייבת טיפול מקיף ושיטתי במכלול בעיות השורש והגורמים שבסופו של יום מחוללים פשיעה והפרה של הסדר הציבורי, ובכלל זאת בהיבטים החברתיים, הקהילתיים, הכלכליים, החינוכיים, התרבותיים, הפוליטיים והזהותיים. הדברים אמורים ביתר שאת כאשר אנו עוסקים במיעוטים.<sup>62</sup> כך למשל, בהקשר של החברה הערבית, ראוי להמשיך ביישום התוכנית הממשלתית למאבק בתופעת האלימות והפשיעה בחברה הערבית, אשר ביקשה לשים דגש על שיפור האכיפה ופענוח התיקים, פעולות להרחקה ממעגלי הפשע, יצירת מסגרות השכלה ותעסוקה לצעירים בני החברה הערבית, חיזוק הכלים מתחום הרווחה והקהילה וסיוע לרשויות המקומיות הערביות להגברת המשילות בתחומן.<sup>63</sup> בהיעדר אלה, גם פעולות שיטור ואכיפה נחושות לא יצליחו לחולל את השינוי הנחוץ, ואפשר שאף יביאו להחמרת המצב.

62 בן־פורת וגופר, לעיל הערה 33, בעמ' 2, 8-9.

63 החלטה 549 של הממשלה ה־36, לעיל הערה 60.

30. לפני סיום – בדברי ההקדמה לחוות דעת זו הצבענו על כך שהוועדה להקמת המשמר הלאומי לוקה בהיעדר ייצוג למגוון קבוצות האוכלוסייה, בדגש על היעדר ייצוג לחברה הערבית, כמו גם לקבוצות נוספות כגון החברה החרדית, יוצאי אתיופיה ועוד. מימוש עקרון הייצוג ההולם כחלק מהזכות לשוויון הינו ערך יסודי והפרתו מהווה פגם מהותי היורד לשורש העניין. בשל הנושאים בהם תדון הוועדה וההקשר בגינו הוקמה, חשיבות יישום עקרון הייצוג ההולם בהרכבה אף מקבל משנה תוקף. אנו שבים וקוראים לוועדה לעמוד על כך שיינתן בקרב חבריה ייצוג הולם לבני החברה הערבית כמו גם לקבוצות נוספות בחברה הישראלית. אנו גם שבים וקוראים לוועדה להאריך את משך הזמן שקצבה להגשת התייחסויות ועמדות מן הציבור, ולפעול באופן אקטיבי ונחוש על-מנת שיוצגו בפניה דעות מגוונות, ואלה יישקלו בלב פתוח ובנפש חפצה.



ד"ר גיא לוריא

עמית מחקר

התוכנית להגנה על ערכים  
דמוקרטיים

המרכז לערכים ולמוסדות  
דמוקרטיים



פרופ' עמיחי כהן

עמית בכיר

המרכז לביטחון  
לאומי ודמוקרטיה



ד"ר ערן שמיר-בורר

מנהל המרכז לביטחון  
לאומי ודמוקרטיה



עו"ד מירית שרעבי

עוזרת מחקר

המרכז לביטחון לאומי ודמוקרטיה



ד"ר אסף שפירא

ראש התוכנית לרפורמה פוליטית

המרכז לממשל וכלכלה

\* המחברים מבקשים להודות ל־ד"ר מוחמד ח'לאילה, חוקר בתוכנית לחברה הערבית בישראל, במרכז לערכים ולמוסדות דמוקרטיים במכון הישראלי לדמוקרטיה, על תרומתו לכתיבת הפרקים המתייחסים להשפעות של הקמת המשמר הלאומי על קבוצות מיעוט.



[www.idi.org.il](http://www.idi.org.il)