



ISRAEL POLICE



משטרת ישראל



- בלמס -

לשכת המפקח הכללי
טלפון: 02-5428100
פקס: 02-5428118
27/03/2023
ה' בניסן, התשפ"ג
סימוכין לשכ"מ: 30093323

לכבוד:
השר לביטחון לאומי, חה"כ איתמר בן גביר

שלום רב,

הנדון: הקמת משמר לאומי בכפיפות למשרד לביטחון לאומי

1. הועבר לעיוני נוסח הצעת המחליטים בנושא שבנדון - הכוונה להקים משמר לאומי (להלן – המשמר) כגוף עצמאי נפרד מהמשטרה בכפיפות ישירה למשרד לביטחון לאומי. אבקש לפרוס את המשמעויות המרכזיות הנובעות ממהלך זה, המגיעות עד כדי פגיעה קשה בתפקוד מערכי ביטחון הפנים במדינה וביכולתה של המשטרה לממש את האחריות המוטלת עליה.
2. הקמת גוף ביטחוני נוסף במדינת ישראל, בפרט כזה שתחומי אחריותו ופעילותו חופפים לאלה של משטרת ישראל, היא החלטה בעלת השלכות דרמטיות על ביטחון הפנים של מדינת ישראל. אני סבור, כי טרם קבלת החלטה עקרונית בעניין זה יש לקיים דיונים סדורים ולשמוע את כלל הגורמים הנוגעים בדבר ואשר עוסקים בכך היום, בפרט המשטרה. להחלטה כזו השלכות דרמטיות גם על גופי ביטחון אחרים (צה"ל, שב"כ, שב"ס) ולהבנתי, יש מקום לקבל גם את עמדתם הסדורה לענין זה טרם קבלת ההחלטה, אשר יהיו לה השלכות הן על בנין הכח והן על הפעלת הכח של כלל הגופים. להלן יפורטו הערותינו המרכזיות, ומבלי שיש בכך כדי לייתר דיון מעמיק ומפורט בו יוצגו כלל המשמעויות.
3. טרם אתייחס לקשיים הגדולים בהצעה המונחת לפנינו אציין, כי כלל לא ברור מהי תכליתה. לא ברור כלל מהי הסיבה שבגינה יש צורך בהקמת גוף ביטחוני נוסף במדינת ישראל, אשר תחומי אחריותו וסמכותו חופפים לאלה של המשטרה ואף דברי ההסבר להצעה אינם כוללים נימוק ממשי כלשהו למהלך מיותר זה. כפי שיפורט להלן, לניתוק המערך המוצע מהמשטרה יהיו מחירים כבדים ביותר שעלולים להגיע עד כדי פגיעה בביטחון האישי של האזרחים. מאידך – למהלך זה לא הוצגו יתרונות כלשהם.

4. אין כל מחלוקת על הצורך להגדיל את המשטרה, לחזק אותה בכח אדם, באמצעים ובסמכויות, לשם שיפור ביטחונם האישי של אזרחי המדינה ולשם התמודדות עם האתגרים הרבים והמורכבים המונחים לפניה, בדיוק כפי שמופיע בדברי ההסבר להצעה. המשטרה כבר הוכיחה פעמים רבות, בכלל זה בשנים האחרונות, כי יש לה את היכולות ואת הידע המקצועי לעשות זאת. לפיכך, ככל שיימצאו המשאבים לחיזוקה של המשטרה, הדבר יהיה מבורך. החלטה להקים גוף ביטחוני חדש, אינה אלא בזבוז של משאבים, הכפלה של מטות, ו'הימור' על מודל שלא הוכח ושאינו בו כל יתרון. להלן אתייחס לחסרונות הרבים והקשים במודל המוצע.

תחומי אחריות

5. **אחריות לביטחון הפנים** (הגנה על המדינה מפני פעילות חבלנית עוינת) – מאז שנת 1978 אחריות זו מוטלת על המשטרה ברוב שטח המדינה (וביתר האזורים מוטלת על צה"ל). בהנחה שהמשמר יופקד על הטיפול באירועים בעלי מאפיינים ביטחוניים (להבדיל מאירועים שיטוריים קלאסיים של פשיעה וסדר ציבורי), מתעוררת השאלה האם האחריות לביטחון הפנים נותרת בידי המשטרה? וככל שכן, מה יהיה תפקידו של המשמר ומה סוג האחריות שתוטל עליו?

6. **אחריות לפיקוד ושליטה** – ככל שהכוונה היא להעביר את האחריות לביטחון הפנים מהמשטרה למשמר, הדבר משליך בהכרח על האחריות לפיקוד ושליטה באירועים (פוי"ש) המוטלת על הגוף האחראי לביטחון הפנים. נזכיר, כי תפיסת הפוי"ש האלמנטרית קובעת את אחדות הפיקוד - מפקד אחד בלבד על תא שטח. ככל שיוקם משמר המקביל משטרה שפועל בתחומי מד"י עליהם אחראית המשטרה, מי יהיה אחראי על הפוי"ש? מי יתכלל את הכוחות ואת המשימות ומי יראה 'תמונה כוללת'? להבנתנו, אחריות המשמר אמורה להיות מוגבלת וממוקדת יותר מזו של המשטרה, וספק אם הוא מסוגל לשאת באחריות לפוי"ש, ועל כן התועלת של הפרדתו מהמשטרה אינה ברורה ואף עלולה ליצור **תקלות מבצעיות חמורות**. יתרה מכך, הגדרת האחריות של המשמר מעלה קושי רב, בפרט בשל העובדה שבמקרים רבים ההבחנה בין 'ביטחון הפנים' לבין תחומי האחריות המובהקים של המשטרה (שלום הציבור וביטחון) כלל אינה ברורה, ועל כן, גם חלוקת האחריות בין הגופים לא תהיה ברורה.

7. **ההתמודדות המשטרית באותו תא שטח 'ביום שאחרי' הפעילות** - מתן עצמאות לגורם בט"פ מלבד המשטרה עלול ליצור השפעות בלתי צפויות על פעילות המשטרה באותו תא שטח לאורך זמן (בתחומי הסדר הציבורי "האזרחי", המחאות, הפשיעה

וכו') ואף לגרום נזק למאמצים משטרתיים בתחומים אחרים שמפקד המשמר אינו מודע להם.

8. **ממשק מול צה"ל** – הצבא נושא בעצמו לאחריות לביטחון הפנים בחלק משטח המדינה ועל כן קיימת גם אי בהירות בחלוקת תחומי האחריות בינו לבין המשמר הלאומי.

9. **פעילות מקבילה של מספר גורמי ביטחון באותו תא שטח (משטרה, צבא, שב"כ)** – אמנם הגופים מנוסים בעבודה משותפת, אך בתחומים מסוימים הייעוד שלהם מקביל, והפעלתם באותו תא שטח נדונה מלכתחילה לקשיים וניתן לומר כמעט בוודאות שתגרום לתקלות. ההבחנה בין המשטרה והשב"כ ברורה ומדובר בשני גופים שבנו את שיתוף הפעולה ביניהם לאורך שנים (וגם כך הדבר אינו פשוט). ההבחנה בין המשמר והמשטרה כלל אינה ברורה והיא תגרום לקשיים גדולים בפעילות המבצעית.

מענה לאירועים

10. לא ברור האם מוקד 100 ימשיך לתת מענה לכלל קריאות האזרחים, ובאירועים שמצריכים טיפול המשמר הלאומי יזעיק את ניידות המשמר? האם יוקם מוקד נוסף? כיצד יוגדרו האירועים שיטופלו על ידי כל אחד הארגונים? שאלת זהותו של המוקד היא שאלה מהותית ואינה רק טכנית. המוקד הוא שמעביר את הקריאות, מתעדף, מספק את המודיעין הראשוני, מדווח לגורמי פיקוד וקולט מידע מזירות שונות בשלבים הראשונים של האירוע. הפרדת כח המשמר מהמשטרה תעלה מיידית קושי בתפעול האירועים בשלבים האלה.

11. אירועים מורכבים – ספק האם המשמר יהיה מסוגל לתת מענה לאירועים מורכבים בעלי היבטים ביטחוניים ושיטוריים קלאסיים (דוגמת אירועי שומר חומות, אשר התחילו כקריאות נקודתיות למוקד 100, וחלקם היו אירועים שיטוריים קלאסיים שוודאי התאימו לטיפול משטרת). מי יקבע את סוג האירועים שיעברו לאחריות המשמר הלאומי וכיצד תתבצע העברת המקל?

12. ככל שהכוונה היא להקים מוקד קריאות נוסף ונפרד מהמשטרה עבור גורמי המשמר, המורכבות ואי הבהירות ביחס לחלוקת האחריות תגדל וללא ספק הדבר עלול לגרום לתקלות מבצעיות חמורות.

איסוף מודיעין

13. הקמת משמר לאומי בנפרד מהמשטרה מעוררת קשיים בתחום איסוף המודיעין: מי הגורם שיישא באחריות לאיסוף המודיעין בתחום ביטחון הפנים והסדר הציבורי? מי ינהל את מערכת המודיעין? האם תיבנה מערכת מודיעין עבור המשמר הלאומי? כיצד תתחלק האחריות לאיסוף מודיעין בין המשטרה לבין המשמר הלאומי ומי ינהל את המקורות המודיעיניים? כפילויות בתחום זה עלולות להיות מסוכנות, עד כדי סכנה לחשיפת מקורות וחיי אדם, ובודאי גם לא יעילות. בעניין זה חשוב להבהיר כי ניתן לצפות בוודאות קושי בהעברה שוטפת ומלאה של מודיעין מגוף אחד למשנהו והסיבות לכך ברורות.

חקירת אירועים

14. כיצד תתבצע חקירה של אירועים שיטופלו על ידי המשמר הלאומי? בהנחה שסמכויות החקירה יוותרו בידי המשטרה באופן בלעדי, המשטרה תזדקק למלוא החומר הנדרש לצורך ניהול החקירה, שחלקו בוודאי יהיה בידי אנשי המשמר (דו"חות פעולה, מידע ממצלמות הגוף וכל חומר רלבנטי אחר). הדבר עלול ליצור קשיי תיאום וביצוע ומכאן גם לקושי מובנה בניהול התיקים הפליליים.

פגיעה חמורה ביותר בבניין הכוח של המשטרה

15. מאחר שההצעה, בדברי ההסבר, כוללת אפשרות "להעברת יחידות מסויימות ממשמר הגבול לאחריות המשמר הלאומי, אנו חייבים להתריע על כך שההצעה תפגע **אנושות** במבנה המשטרה, בבניין הכוח שלה ובמקצועיות, ולא רק של משמר הגבול אלא של המשטרה כולה. למהלך זה תהינה השלכות הרות אסון מבחינת משטרת ישראל, וחובה לאפשר למשטרה לפרוס את כלל המשמעויות הללו בטרם תתקבל החלטה.

חקיקה וסמכויות

16. תהא תפיסת ההפעלה של המשמר אשר תהא, הוא יידרש להפעלת סמכויות מול אזרחים. ככל שהכוונה היא להקים גוף נפרד מחוץ למשטרה, המשמעות היא שאנשי המשמר חדלים להיות שוטרים. יהיה צורך לקבוע את סמכויותיהם בחקיקה ותעלה השאלה האם יש מקום להעניק להם את מכלול הסמכויות המגוונות הקיימות בידי שוטרים, הכוללות גם סמכויות אכיפה פליליות שאינן מוקנות בדרך כלל לגופים שיעודם ביטחוני.

17. לצד כל האמור לעיל, יש לציין כי הקמת המשמר כגוף עצמאי תחת המשרד לביטחון לאומי מחייבת כמובן חקיקה משמעותית שתסדיר את כלל היבטי פעילותו.

לסיכום

18. הקמת המשמר כגוף עצמאי ונפרד מהמשטרה, בכפיפות ישירה למשרד לבל"מ **עלולה לגרום נזק כבד ליכולות התפעול של מערכי הבט"פ במדינה** בשל פגיעה באחדות הפיקוד, כפילות במאמצים ובמטות, חשש מדו"צ, מאבקי כח בין ארגוניים ומידור ובעיקר – **חוסר בהירות ביחס לגורם הפוקד, הנושא באחריות הכוללת בשטח טריטוריאלי. כל אחד מהגורמים שייקבע כגורם פוקד אחראי יתקשה מאוד לממש את אחריותו שכן חלק מהכוחות המרכזיים בפעילות לא יהיו כפופים אליו.** התוצאה של כל אלה עלולה להיות תקלות מבצעיות חמורות. בנוסף, מהלך זה יפגע אנושות בבניין הכוח של המשטרה וביכולתה לתת מענה למשימות הרבות והחשובות המוטלות על כתפיה בכלל התחומים.

19. לאור חשיבות הנושא וההשפעות החמורות על תפקוד המשטרה אבקש כי לא יתקבלו החלטות בנושא זה מבלי לקיים דיון מעמיק בפורום לאומי במסגרת הקבינט בו תישמע עמדת המשטרה. למצער, ככל שהנושא עולה לישיבת הממשלה הקרובה, אבקש להגיע לישיבה ולהציג את עמדתי במסגרת זו.

בברכה,
יעקב שבתאי, רב ניצב
המפקח הכללי

העתקים:

ראש הממשלה, חה"כ בנימין נתניהו

ראש המל"ל, מר צחי הנגבי

ראש השב"כ, מר רונן בר