

## הקמת המשמר הלאומי לישראל

### הצעה להחלטה

מ ח ל י ט י ס, במטרה לחזק את שלום הציבור, בטחונו והסדר הציבורי, בין היתר, בתרחישי חרום שונים, בפשיעה הלאומנית ובמאבק בטרור במרחבים בהם הדבר נדרש:

1. להקים את "המשמר הלאומי לישראל" תחת אחריות המשרד לביטחון לאומי, וזאת בכפוף להמלצות הוועדה שיאושרו על ידי הממשלה, כאמור בסעיפים 3-5 להחלטה זו; ובלבד שככל שמדובר בגוף שיוקם מחוץ למשטרה, הקמה כאמור תהיה בכפוף לעיגון בחוק.

2. לקבוע כי המשמר הלאומי לישראל ישמש ככוח ייעודי מיומן ומאומן, לטיפול, בין היתר, בתרחישי חירום שונים, בפשיעה הלאומנית, במאבק בטרור, וכן לשם חיזוק המשילות במרחבים בהם הדבר נדרש, במסגרת התפקידים המצויים כיום בידי משטרת ישראל בתחומים אלה.

3. להטיל על השר לביטחון לאומי להקים ועדה בראשות מנכ"ל המשרד לביטחון לאומי למימוש החלטה זו, בהשתתפות, בין היתר, נציגי הגופים הבאים: משרד ראש הממשלה, המטה לביטחון לאומי, שירות הביטחון הכללי, משרד הביטחון, משרד המשפטים משרד האוצר, משטרת ישראל וצה"ל. הוועדה תגיש לשר לביטחון לאומי, בתוך 60 ימים ממועד הקמת הוועדה, את המלצותיה ביחס לאופן יישום החלטת הממשלה כאמור, לרבות לעניין בחינת הצורך בהקמת גוף זה כגוף עצמאי ונפרד מהמשטרה, קביעת ייעוד תפקידי המשמר הלאומי, סמכויות המשמר הלאומי ואנשיו, ובכללן סמכויות הקיימות לשוטר, בחינת האפשרות להעברת יחידות מסוימות ממשמר הגבול לאחריות המשמר הלאומי, כפיפות המשמר הלאומי לגורמים השונים וזאת תוך קביעת מנגנוני איזון נדרשים, תפיסת ההפעלה, יחסי הגומלין עם צה"ל, הסדרת סמכות השר לביטחון לאומי להוצאת צווי גיוס מילואים לאנשי המשמר הלאומי באירועי חירום המחייבים זאת, הסדרת תקינה ותקצוב, העברת כוח אדם, נלוות, תקציבים, אמצעים וכן כל נושא נוסף שימצא לנכון, ולרבות המלצות בדבר תיקוני חקיקה ותיקון החלטות ממשלה, ככל שיידרשו.

4. לקבוע כי המלצות הוועדה שאושרו על ידי השר לביטחון לאומי יובאו על ידו לאישור הממשלה.

5. לקבוע כי בתוך 90 ימים, מיום קבלת אישור הממשלה כאמור, יקודמו תיקוני חקיקה והחלטות ממשלה, ככל הנדרש, בהן יעוגנו, בין היתר, סמכויות המשמר הלאומי ואנשיו, ובכללן סמכויות הקיימות לשוטר בהתאם להמלצות הוועדה שאושרו על ידי הממשלה.

6. התקציב שיוקצה לפעילות המשמר הלאומי לישראל יהיה מתוך מסגרת התקציב שתאושר למשרד לביטחון לאומי וגופיו בחוקי התקציב לשנים 2023 ו-2024.

## דברי הסבר

### רקע כללי

כיום, משטרת ישראל היא הגוף האמון על פי חוק למניעת עבירות וגילויין וכן לקיום הסדר הציבורי ובטחון הנפש והרכוש בישראל.

במסגרת זו, פועלת המשטרה כיום בתחומים רבים ומגוונים, וזאת הן בהיבטים פליליים והן בהיבטים הביטחוניים.

כחלק מהלקחים שהופקו לאחר אירועי שומרי החומות, עלה כי יש צורך בהקמת כוח ייעודי מיומן ומאומן, שיוכל לפעול במספר זירות בו זמנית, ולהתמודד עם אירועי הפרות סדר ותרחישי חירום. בעקבות זאת, הוחלט בממשלה הקודמת ע"י ראש הממשלה והשר לביטחון הפנים דאז, על הקמת "המשמר הישראלי" שיהווה חלק ממשמר הגבול במשטרה. במסגרת זו הוחלט על הגדלת הכוח הסדיר במשמר הגבול, הגדלת כוח המילואים במשמר הגבול וכן מערך המתנדבים במשמר הגבול ובמשטרה הכחולה. עד כה, לא הושלמה הקמת המשמר הישראלי במתכונת זו, גויס חלק קטן בלבד מכוח האדם שיועד לעניין זה.

כהמשך לכך, בדומה למדינות מערביות אחרות בעולם, ובהן ארה"ב וצרפת, מוצע במסגרת הצעת ההחלטה, להקים משמר לאומי לשם חיזוק המשילות במרחבים בהם הדבר נדרש וחיזוק תחושת הביטחון של הציבור, וכן לשם המאבק בטרור ובפשיעה הלאומנית, כאמור, וזאת בכדי לאפשר למשטרה להתרכז במשימות הליבה המסורתיות שלה בשגרה, שהטיפול בהן נפגע לא פעם, על רקע אירועים חוזרים ונשנים של הפרות סדר ומצבי חירום, על הפגיעה הכרוכה בכך באזרחים.

הקמת המשמר הלאומי כאמור, מיועדת לתת מענה ראוי לתרחישי הייחוס הרלוונטיים בשגרה ובחירום.

המשמר הלאומי יבוסס על כוחות סדירים וחטיבות טקטיות וייעודיות בפריסה ארצית, שיפעלו בשגרה למאבק בטרור ולהעמקת המשילות, כאמור לעיל, תוך שימוש באמצעים טכנולוגיים ומודיעין ייעודיים, וכן תוך שימת דגש על יכולות מעבר לאירועי חירום בעצימות גבוהה, ולצד זאת כוחות מילואים ומתנדבים אשר יהוו מכפיל כוח להתמודדות עם תרחישי הייחוס האמורים.

כן מוצע לקבוע בהצעת ההחלטה כי המלצות הוועדה שאושרו על ידי השר, יובאו על ידו לאישור הממשלה, וכי ככל שמדובר בגוף שיוקם מחוץ למשטרה, הקמה כאמור תהיה בכפוף לעיגון בחוק.

כמו כן, לצורך יישום מיטבי של החלטת הממשלה, מוצע להטיל על השר לביטחון לאומי לחקים ועדה בראשות מנכ"ל המשרד לביטחון לאומי, למימוש החלטה זו, בהשתתפות, בין היתר, נציגי הגופים הבאים: משרד ראש הממשלה, המטה לביטחון לאומי, שירות הביטחון הכללי, משרד הביטחון, משרד המשפטים, משרד האוצר, משטרת ישראל וצה"ל, הוועדה תגיש לשר לביטחון לאומי, בתוך 60 ימים ממועד הקמת הוועדה, את המלצותיה ביחס לאופן יישום החלטת הממשלה כאמור, לרבות לעניין בחינת הצורך בהקמת גוף זה כגוף עצמאי ונפרד מהמשטרה, קביעת ייעוד תפקידי המשמר הלאומי, סמכויות המשמר הלאומי ואנשיו, ובכללן סמכויות הקיימות לשוטר, בחינת האפשרות להעברת יחידות מסוימות ממשמר הגבול

לאחריות המשמר הלאומי, כפיפות המשמר הלאומי לגורמים השונים וזאת תוך קביעת מנגנוני איזון נדרשים, תפיסת ההפעלה, יחסי הגומלין עם צה"ל, הסדרת סמכות השר להוצאת צווי גיוס מילואים לאנשי המשמר הלאומי באירועי חירום המחייבים זאת, הסדרת תקינה ותקצוב, העברת כוח אדם, נלוות, תקציבים, אמצעים וכן כל נושא נוסף שימצא לנכון, ולרבות המלצות בדבר תיקוני חקיקה ותיקון החלטות ממשלה, ככל שיידרשו.

כן מוצע לקבוע כי יקודמו תיקוני חקיקה והחלטות ממשלה, ככל הנדרש, בהן יעוגנו, בין היתר, סמכויות המשמר הלאומי ואנשיו, ובכללן סמכויות הקיימות לשוטר, בהתאם להמלצות הוועדה

שיתקבלו על ידי השר לביטחון לאומי ויועברו על ידו לאישור הממשלה, וזאת בתוך 90 ימים מיום אישור הממשלה להמלצות אלו כאמור.

בנוסף, מוצע לקבוע כי התקציב שיוקצה לפעילות המשמר הלאומי לישראל יהיה מתוך מסגרת התקציב שתאושר למשרד לביטחון לאומי וגופיו בחוקי התקציב לשנים 2023 ו-2024.

### **נתונים כלכליים וההשפעה על משק המדינה**

לא רלוונטי.

### **תקציב**

התקציב שיוקצה לפעילות המשמר הלאומי לישראל יהיה מתוך מסגרת התקציב שתאושר למשרד לביטחון לאומי וגופיו בחוקי התקציב לשנים 2023 ו-2024.

### **השפעת ההצעה על מצבת כוח האדם**

הנושא יוסדר במסגרת עבודת צוות יישום החלטת הממשלה.

### **עמדת שרים אחרים שההצעה נוגעת לתחום סמכותם**

ראש הממשלה – מסכים.

שר הביטחון – טרם נמסרה עמדתו.

שר המשפטים – מסכים.

שר האוצר – מסכים.

### **החלטות קודמות של הממשלה בנושא**

החלטת ממשלה 1017 "תכנית חירום לחיזוק שלום הציבור, ביטחונו והסדר הציבורי על רקע ההתפרעויות האלימות בחודש מאי 2021" מיום 04.06.2021.

### **עמדת היועץ המשפטי של המשרד יוזם ההצעה**

חוות דעתו של היועץ המשפטי של המשרד לביטחון לאומי תצורף בהמשך להצעת ההחלטה.

### **סיווגים**

סיווג ראשי: 01 ביצועי.

תחום פעולה עיקרי: 01 חוץ וביטחון.

מגיש: השר לביטחון לאומי

י"א בניסן התשפ"ג  
02 באפריל 2023

## חוות דעת משפטית הנלווית להצעת החלטה לממשלה

**נושא הצעת ההחלטה:** הקמת "המשמר הלאומי לישראל", תחת אחריות המשרד לביטחון לאומי, וזאת בכפוף להמלצות הוועדה שיאושרו על ידי הממשלה.

### **תמצית ההצעה בהתייחס להיבטיה המשפטיים:**

כיום, משטרת ישראל היא הגוף האמון על פי חוק למניעת עבירות וגילויין וכן לקיום הסדר הציבורי ובטחון הנפש והרכוש בישראל.

במסגרת זו, פועלת המשטרה כיום בתחומים רבים ומגוונים וזאת הן בהיבטים פליליים והן בהיבטים ביטחוניים.

כחלק מהלקחים שהופקו לאחר אירועי שומרי החומות, עלה כי יש צורך בהקמת כוח ייעודי מיומן ומאומן, שיוכל לפעול במספר זירות בו זמנית, ולהתמודד עם אירועי הפרות סדר ותרחישי חירום. בעקבות זאת, הוחלט בממשלה הקודמת ע"י ראש הממשלה והשר לביטחון הפנים דאז, על הקמת "המשמר הישראלי" שיהווה חלק ממשמר הגבול במשטרה. במסגרת זו הוחלט על הגדלת הכוח הסדיר במשמר הגבול, הגדלת כוח המילואים במשמר הגבול וכן מערך המתנדבים במשמר הגבול ובמשטרה הכחולה. עד כה, לא הושלמה הקמת המשמר הישראלי במתכונת זו, וגויס חלק קטן בלבד מכוח האדם שיועד לעניין זה.

בדומה למדינות מערביות אחרות בעולם, ובהן ארה"ב וצרפת, מוצע במסגרת הצעת ההחלטה, להקים משמר לאומי, לשם חיזוק המשילות במרחבים בהם הדבר נדרש ולחיזוק תחושת הביטחון של הציבור, וכן לשם המאבק בטרור ובפשיעה הלאומנית, במסגרת התפקידים המצויים כיום בידי משטרת ישראל בתחומים אלה, וזאת בכדי לאפשר למשטרה להתרכז במשימות הליבה המסורתיות שלה בשגרה, שהטיפול בהן נפגע לא פעם, על רקע אירועים חוזרים ונשנים של הפרות סדר רב זירתיות ומצבי חירום, על הפגיעה הכרוכה בכך באזרחים.

הקמת המשמר הלאומי כאמור, מיועדת לתת מענה ראוי לתרחישי הייחוס הרלוונטיים בשגרה ובחירום.

המשמר הלאומי יבוסס על כוחות סדירים וחטיבות טקטיות וייעודיות בפריסה ארצית, שיפעלו בשגרה למאבק בטרור ולהעמקת המשילות, כאמור לעיל, תוך שימוש באמצעים טכנולוגיים ומודיעין ייעודיים, וכן תוך שימת דגש על יכולות מעבר לאירועי חירום בעצימות גבוהה, ולצד זאת כוחות מילואים ומתנדבים אשר יהיו מכפיל כוח להתמודדות עם תרחישי הייחוס האמורים.

כן מוצע לקבוע בהצעת ההחלטה כי המלצות הוועדה שאושרו על ידי השר, יובאו על ידו לאישור הממשלה, וכי ככל שמדובר בגוף שיוקם מחוץ למשטרה, הקמה כאמור תהיה בכפוף לעיגון בחוק.

כמו כן, לצורך בחינת כלל ההיבטים המורכבים הכרוכים בחלטת הממשלה, מוצע להטיל על השר לביטחון לאומי להקים ועדה בראשות מנכ"ל המשרד לביטחון לאומי למימוש החלטה זו, בהשתתפות, בין היתר, נציגי הגופים הבאים: משרד ראש הממשלה, המטה לביטחון לאומי, שירות הביטחון הכללי, משרד הביטחון, משרד המשפטים, משרד האוצר, משטרת ישראל וצה"ל. הוועדה תגיש לשר לביטחון לאומי, בתוך 60 ימים ממועד הקמת הוועדה, את המלצותיה ביחס לאופן יישום החלטת הממשלה כאמור, לרבות לעניין בחינת הצורך בהקמת גוף זה כגוף עצמאי ונפרד מהמשטרה, לעניין קביעת ייעוד תפקידי המשמר הלאומי, סמכויות המשמר הלאומי ואנשיו, ובכללן סמכויות הקיימות לשוט, בחינת האפשרות להעברת יחידות מסוימות ממשמר הגבול לאחריות המשמר הלאומי, כפיפות המשמר הלאומי לגורמים השונים תוך קביעת מנגנוני איזון נדרשים, תפיסת ההפעלה, יחסי הגומלין עם צה"ל, הסדרת סמכות השר להוצאת צווי גיוס מילואים לאנשי המשמר הלאומי באירועי חירום המחייבים זאת, הסדרת תקינה ותקצוב, העברת כוח אדם, נלוות, תקציבים, אמצעים, וכן כל נושא נוסף שימצא לנכון, לרבות המלצות בדבר תיקוני חקיקה ותיקון החלטות ממשלה, ככל שיידרשו.

כן מוצע לקבוע כי המלצות הוועדה שאושרו על ידי השר לביטחון לאומי, יובאו על ידו לאישור הממשלה, וכי בתוך 90 ימים מיום קבלת אישור הממשלה כאמור, יקודמו תיקוני חקיקה והחלטות ממשלה, ככל הנדרש, בהן יעוגנו, בין היתר, סמכויות המשמר הלאומי ואנשיו, ובכללן סמכויות הקיימות לשוט, בהתאם להמלצות הוועדה שיאושרו על ידי הממשלה.

בנוסף, מוצע לקבוע כי התקציב שיוקצה לפעילות המשמר הלאומי לישראל יהיה מתוך מסגרת התקציב שתאושר למשרד לביטחון לאומי וגופיו בחוקי התקציב לשנים 2023 ו-2024.

#### **קשיים משפטיים, ככל שישנם, ודרכי פתרונם:**

בסעיף 1 להצעת ההחלטה מוצע להקים "משמר לאומי לישראל" תחת אחריות המשרד לביטחון לאומי, בהתאם להמלצות הוועדה שיאושרו על ידי הממשלה. החלטה על הקמת גוף מעין זה, מצריכה עבודת מטה מקדימה ומקיפה. על מנת לתת מענה לקושי העולה מפער זה, ובכדי שההחלטה תהיה מבוססת על תשתית עובדתית יסודית ומעמיקה, מוצע להטיל על השר לביטחון לאומי להקים ועדה בראשות מנכ"ל המשרד לביטחון לאומי, בהשתתפות נציגי הממשלה והגופים הרלוונטיים, לבחינת כלל ההיבטים הנובעים מהחלטה זו, לרבות בחינת הצורך בהקמת גוף מעין זה כגוף עצמאי ונפרד מהמשטרה, כאחת מהחלופות האפשריות, כאשר הקמת המשמר הלאומי תהיה בהתאם להמלצות הוועדה שאושרו על ידי השר לביטחון לאומי, והובאו על ידו בפני הממשלה, ולאחר מתן אישור הממשלה להמלצות אלה.

מעבר לכך, הקמת המשמר הלאומי כאמור, כרוכה בלא מעט סוגיות משפטיות המחייבות בחינה וליבון ובהן:

הסמכויות שיינתנו למשרתים במשמר הלאומי; מעמדם של אנשי המשמר הלאומי; הסדרת זכויותיהם וחובותיהם של אנשי המשמר הלאומי, לרבות כפיפות לדין משמעתי והטריבונל השיפוטי שיוסמך לטיפול בהיבטים אלה; הסדרת כלל מערכי המעטפת להבטחת פעילותו התקינה של גוף זה ובכללם מערך הייעוץ המשפטי של הגוף ויחידת תביעות האחראית על הגשת כתבי אישום; בחינת סוגית כפיפות המשמר הלאומי לגורמים השונים, וזאת, בין היתר, על רקע החוק לתיקון פקודת המשטרה (מס' 37), התשפ"ג-2023, שנחקק אך לאחרונה ביום 28.12.2022, וחסוגיות המשפטיות שעלו בעניין זה הנוגעות לאיזון הנכון בין סמכויות השר להתוות את מדיניות המשטרה ולקיים בקרה ופיקוח על פעילותה לבין שמירה על עצמאות המשטרה, כשלגבי תיקון זה קיימות מספר עתירות תלויות ועומדות בבג"ץ.

כאמור בהצעת ההחלטה, סוגיות אלה יידונו וייבחנו במסגרת הוועדה שתוקם בראשות מנכ"ל המשרד לביטחון לאומי, בהשתתפות, בין היתר, משרדי הממשלה והגופים הרלוונטיים, על מנת שניתן יהיה ליישמה לאחר בחינה סדורה ומעמיקה באופן מיטבי, כשבנוסף נקבע כי המלצות הוועדה אלה שאושרו על ידי השר לביטחון לאומי, יובאו על ידו לאישור הממשלה, כשבתוך 90 ימים מיום קבלת אישור הממשלה כאמור, יקודמו תיקוני חקיקה והחלטות ממשלה, ככל הנדרש, בהתאם להמלצות הוועדה שאושרו על ידי הממשלה.

במהלך הימים האחרונים, התקיים שיח שוטף מול המשנים ליועמ"שית לממשלה, בכל הנוגע לקשיים משפטיים הכרוכים בהצעת המחליטים, והדרך להסרתם.

במסגרת זו, ותוך תיאום מול השר, התווספו לנוסח הצעת המחליטים, מספר תיקונים, שביקשו לתת מענה לקשיים משפטיים אלה.

כך למשל, כאמור לעיל, נקבע בהצעת ההחלטה כי המלצות הוועדה שאושרו ע"י השר יובאו לאישור הממשלה;

כן התווסף בסעיף 1 להצעת ההחלטה כי ככל שמדובר בגוף שיוקם מחוץ למשטרה, הקמה כאמור תהיה בכפוף לעיגון בחוק;

כמו"כ, התווספה קביעה בסעיף 3 להצעת ההחלטה, בו מפורטים הסוגיות שייבחנו ע"י הוועדה, כי בוועדה ייבחן אף עצם הצורך בהקמת גוף זה כגוף עצמאי ונפרד מהמשטרה וכי בצד "כפיפות המשמר הלאומי לגורמים השונים" האמורה שם יקבע אף כי הדבר יהיה "תוך קביעת מנגנוני איזון נדרשים" – בכל הנוגע להבטחת עצמאותו של הגוף האמור;

בנוסף, התווסף סעיף מטרה בפתח הצעת המחליטים, בנוסח זה "במטרה לחזק את שלום הציבור, בטחון והסדר הציבורי, בין היתר, בתרחישי חרום שונים, בפשיעה הלאומנית ובמאבק בטרור במרחבים בהם הדבר נדרש".

**עמדת היועצים המשפטיים של משרדים אחרים שהצעת ההחלטה נוגעת להם:**

עמדת היועץ המשפטי של משרד הביטחון – הועברו מספר הערות של היועצת המשפטית של רשות החירום הלאומית (רח"ל) שחלקן הוטעמו בנוסח, ולגבי חלקן האחר, הובהר כי מדובר בסוגיות שייבחנו במסגרת עבודת הוועדה. טרם הועברה התייחסות של היועץ המשפטי של משרד הביטחון.

עמדת היועצת המשפטית של משרד המשפטים – הועברו הערות שהוטעמו בנוסח.

עמדת היועץ המשפטי של משרד האוצר – הועברה התייחסות שהוטמעה בנוסח.

עמדת היועצת המשפטית של משרד ראש הממשלה – הועברו מספר הערות שחלקן הוטעמו בנוסח, ולגבי חלקן האחר, הובהר כי מדובר בסוגיות שייבחנו במסגרת עבודת הוועדה.

**עמדת היועץ המשפטי של המשרד שהשר העומד בראשו מגיש את ההצעה:**

כאמור לעיל, הצעת המחליטים כרוכה בסוגיות שחלקן מעוררות קשיים משפטיים שונים. במסגרת גיבוש נוסח הצעת המחליטים, נעשה מאמץ לתת להן מענה מספק, וזאת בשיח שוטף שהתקיים מול הגורמים השונים, ובהם המשנים ליועמ"שית לממשלה ותוך תיאום מול השר לביטחון לאומי.

בסופו של דבר, נמסר לנו מטעם היועצת המשפטית לממשלה, כי נכון לעת הזאת, קיימת מניעה משפטית לקידום נוסח זה של הצעת המחליטים.



חתימה

היועץ המשפטי של המשרד לביטחון הלאומי  
תפקיד

אריאל סיזל, עו"ד  
שם





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 ושאין 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 וביטחונו) כלל אינה ברורה, ועל כן, גם חלוקת האחריות בין הגופים לא תהיה ברורה.

7. **ההתמודדות המשטרתית 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 משטריים 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 משטרי). 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 המשמעותיות 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 שייעודם 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