



המכון הישראלי  
לדמוקרטיה

www.idi.org.il

ח' בניסן התשפ"ג  
30.3.2023

לכבוד,  
מזכיר הממשלה

**הנדון: הצעה להחלטת ממשלה בדבר הקמת "המשמר הלאומי לישראל"**

שלום רב,

1. אנו מבקשים להתנגד לסעיפים 1-2 להצעת ההחלטה שבנדון. לדעתנו, כפי שנפרט בקצרה להלן, בשלב זה אין די תשתית להחלטה שקיים צורך להקים משמר לאומי חדש לישראל, במקום ההגדרה של משמר הגבול כמשמר הלאומי של מדינת ישראל, שנתקבלה לאחרונה.

2. תשתית זו מן הראוי לגבש טרם קבלת ההחלטה אם להקים משמר לאומי חדש, לדוגמה באמצעות הוועדה שהוצע להקים בסעיף 3 להצעת ההחלטה. מוצע להטיל על ועדה זו לגבש חלופות שונות כדי לתת מענה לצרכים הקיימים, כפי שמוסברים בטיטת ההחלטה, תוך שקילת היתרונות והחסרונות של כל חלופה. בתוך כך, יש לשקול את הסכנות הפוטנציאליות הגלומות בהקמת כוח משטרת-ביטחוני חדש ונפרד ממשטרת ישראל, וכן יש להמליץ על העקרונות המנחים לאופן הקמתו ופעולתו, כך שיקדם באפקטיביות את אכיפת החוק באופן שוויוני ולפי חוק, מבלי לפגוע באופן בלתי מידתי בזכויות האדם. אנו סבורים שמסיבות אלה, אין מקום להחליט בעת הזו להקים משמר לאומי חדש מחוץ למסגרת של משטרת ישראל ויש למצות את עבודת המטה הנוחצה טרם קבלת החלטה.

**אין ביסוס ראוי לצורך להקים משמר לאומי חדש**

3. רק לפני פחות משנה הוגדר משמר הגבול כמשמר הלאומי של מדינת ישראל, תוך החלטה להרחיב באופן משמעותי את פריסתו, יכולותיו ומשאביו, לרבות עיבוי כוח האדם בו לצורך כך. הוחלט להגדיל את כוח האדם, בפרט על ידי הוספת פלוגות מילואים וציוודן באמצעים מתקדמים, והוחלט על העצמת כוח המתנדבים, הן הקיים ("המתמיד") והן הקמת כוח מתנדבים חדש ("פלוגות החוד"). קשה למצוא בסיס להצעת ההחלטה להקים עתה, פחות משנה אחר-כך, גוף חדש בעל תפקיד דומה, במקום השלמת המהלך של חיזוק כוחות משמר הגבול. אם מבקשים לעשות זאת, מן הראוי לבסס את הצורך לכך באמצעות עבודת מטה, כגון הוועדה שמוצע להקים בסעיף 3 להצעת ההחלטה.

4. הצעת ההחלטה רותמת את העגלה לפני הסוסים. יתכן שהמסקנה של עבודת הוועדה שתוקם תהיה שיש צורך להקים משמר לאומי חדש – מחוץ למסגרת של משמר הגבול ומשטרת ישראל – אולם מסקנה זו צריכה להיות מבוססת על התשתית העובדתית שתגובש בעבודת הוועדה.

**אמיר אלשטיין**

יו"ר הוועד המנהל

**הנשיא העשירי ראובן ריבלין**

יו"ר של כבוד

**יוחנן פלסטר**

נשיא

**ברנד מרכוס**

יו"ר בינלאומי

**חברי הוועד המנהל**

עיד לייאת אהרונוסון

אלי גרונר

פרופ' יורד וניצקו-טרוסי

ד"ר חן ליכטנשטיין

מזל מועלם

שגירי לשעבר טלי מרידור

פרופ' פאדיה נאסר אבו-אלהג'א

עיד אבי פישר

ד"ר מיכל צור

יוסי קוצניק

**המועצה הבינלאומית**

פרופ' רונלד דניאלס, יו"ר

השופטת רוזלי טילברמן אבילה, קנדה

אליזא אברמס, ארה"ב

שגירי לשעבר מרטין אינדיק, ארה"ב

אן אמלכאוס, ארה"ב

פרופ' ורנון בוגדנור, בריטניה

השופטת דורית ביניש, ישראל

השופט סטיבן ברדי, ארה"ב

השופט סלים ג'ובראן, ישראל

ד"ר ג'וזף ג'ופה, גרמניה

פרופ' משה הלברטל, ישראל

פרופ' מייקל וולצר, ארה"ב

פרופ' רוברט מנקין, ארה"ב

פרופ' כריסטוף מרקשיס, גרמניה

השופט אברהם סופר, ארה"ב

ברט סטפנס, ארה"ב

פרופ' ארווין קוטלר, קנדה

פרופ' גרהרד קספר, ארה"ב

פרופ' יהודה ריינהרץ, ארה"ב

פרופ' גבריאלה שלו, ישראל

**סגני נשיא**

פרופ' טויו נבות, מחקר

פרופ' קרנית פלוג, מחקר

ד"ר ישי ג'סיסן פרס, אסטרטגיה

**עמיתים בכירים**

פרופ' איסמעיל אבו סעד

פרופ' תמר הרמן

פרופ' נתן זוסמן [אורח]

פרופ' עמיחי כהן

פרופ' יתם מרגלית

פרופ' דניאל סטמון

פרופ' בני פורת

פרופ' יובל פלדמן

פרופ' מרדכי קרמניצר

פרופ' גדעון רהט

ד"ר תהילה שוורץ אלטשולר

פרופ' יובל שני

**מייסדים**

ד"ר אריק כרמון

מזכיר המדינה ג'ורג' שולץ [1920-2021]



המכון הישראלי  
לדמוקרטיה

## סכנה למעורבות פוליטית פסולה באכיפת החוק

5. יש לחשוש ממהלך מעין זה במיוחד על רקע ניסיונות בשבועות האחרונים מצד השר לביטחון לאומי להתערב בשיקול הדעת המבצעי-אופרטיבי של הדרגים המקצועיים במשטרת ישראל (ראו לדוגמה החלטה מיום 19.3.2023 בבג"ץ 8987/22). חשש זה מדגיש את חיוניות השמירה על העצמאות האופרטיבית של גורמי המקצוע שיש להם סמכויות שיטור. בפרט, יש לחשוש מפני הקמת כוח חדש, בעל סמכויות שיטור, שלא יכלול את המנגנונים והתרבות הארגונית הקיימים היום במשטרת ישראל המגנים מפני מעורבות פוליטית פסולה באכיפת החוק. **עולה החשש שהחלטה זו, בפרט אם תתקבל בחיפזון וללא ביסוס ראוי, עלולה להביא למעורבות פוליטית פסולה בשיטור בישראל, באופן שיפגע באכיפה השווינונית, המקצועית ונטולת הפניות של החוק.**

## עקרונות מנחים בהקמת משמר לאומי חדש

6. כוחות שיטור בחברה דמוקרטית אמונים על אינטרסים ציבוריים חשובים של שמירה על הסדר הציבורי, על שלום הציבור ועל ביטחונו, ולשם כך מוענקות להם סמכויות בעלות פוטנציאל לפגוע בזכויות יסוד כגון חירות וחופש הביטוי. אולם, בחברה דמוקרטית חשוב להקפיד על כך שכל פגיעה מעין זו תהיה מידתית. על כן, כל הקמה של ארגון בעל סמכויות שיטור דורשת הליך מעמיק ותשומת לב מיוחדת לשם עמידה בדרישות החוקתיות שלפיהן פגיעה בזכויות אדם תהיה במידה שאינה עולה על הנדרש.

7. לאור דברים אלה, אם בכל זאת יוחלט להקים משמר לאומי חדש מחוץ למסגרת של משמר הגבול, יש להביא בחשבון את ההכרעות העקרוניות הבאות:

א. **ייעוד המשמר הלאומי.** טיוטת ההחלטה ודברי ההסבר לה מונים סוגים שונים של ייעוד. חלקם חופפים ייעוד של גופים קיימים (למשל, סדר ציבורי, מאבק בטרור), חלקם עמומים ובלתי ברורים (למשל, "תרחישי חירום שונים", "הגברת משילות"). ההחלטה על הקמת גוף ביטחוני או משטרת חדש במדינה דמוקרטית, מחייבת בראש ובראשונה להגדיר באופן ברור את ייעודו של גוף זה, כמו גם את היחס בינו לבין גופי ביטחון ושיטור אחרים. זאת, על מנת למנוע כל זליגה בפעילותו לתחומים שעלולים לפגוע באופן בלתי מידתי בזכויות אדם.

ב. **היחס בין המשמר הלאומי לבין גופי הביטחון והשיטור הקיימים בישראל.** הגדרת היחס בין המשמר הלאומי לבין גופי הביטחון והשיטור האחרים הקיימים בישראל חשובה הן מן הטעמים שצינו לעיל, והן כדי להימנע מיצירת התנגשויות ומתחים בין גופי הביטחון והשיטור, ברמה האסטרטגית וברמה הטקטית. כך, בין היתר, מנוסח טיוטת ההחלטה לא ברור כלל במה יבדל המשמר הלאומי החדש ממג"ב, ומהי חלוקת העבודה המתוכננת בין גוף זה לבין משטרת ישראל.

ג. **מיליטריזציה באכיפת החוק.** יש לבחון האם רצוי להגביר את האופי המעין-צבאי של אכיפת החוק בישראל והאם המהלך הזה לא יביא לפגיעה בלתי מידתית בזכויות אדם.



המכון הישראלי  
לדמוקרטיה

- ד. **שוויוניות באכיפת החוק.** יש לבחון כיצד יובטח כי המשמר הלאומי החדש לא יופנה באופן בלתי-שוויוני או בלתי-ענייני כלפי אוכלוסיות מוחלשות דווקא או כלפי מיעוטים.
- ה. **אפקטיביות באכיפת החוק.** יש לבחון האם ביזור כוחות השיטור יתרום לאפקטיביות באכיפת החוק או שמא עדיפה אחדות הפיקוד.
8. שנית, מהכרעות עקרוניות אלה נגזרות הסוגיות וההכרעות הבאות שיהיה צריך להביא אותן בחשבון:
- א. **סמכויות המשמר הלאומי ואופן ההסמכה בחוק.** יש לבחון אילו סמכויות נדרש להעניק לגוף זה והאם נדרש להעניק למשמר הלאומי סמכויות שיטור. אם כן, חשוב להגדיר כראוי את הסמכויות הניתנות לו בחוק.
- ב. **עצמאות שיקול הדעת בסוגיות אופרטיביות בשיטור.** אם יינתנו סמכויות שיטור לגוף החדש, המקבילות לסמכויות המוקנות היום בחוק למשטרת ישראל, חובה לשמור על כך שיישמר שיקול הדעת העצמאי של הדרג המקצועי **באכיפת החוק ובהוצאה לפועל של המדיניות בהחלטות אופרטיביות**, כדי שאכיפת החוק תישאר שוויונית ולפי חוק בלבד.
- ג. **גיוס והכשרה.** יש לבחון כיצד יגויס ויוכשר כוח האדם, בפרט כוח המתנדבים.
- ד. **מינוי.** יש לבחון כיצד ימונה הפיקוד הבכיר במשמר הלאומי, באופן שיבטיח הן את עצמאותו האופרטיבית (בהתאם לסמכויות שיינתנו לו), הן את אחריותותו הדמוקרטית והן את מקצועיותו והתאמתו לתפקיד.
- ה. **פיקוח ובקרה.** יש לבחון אילו מנגנונים יש ליצור על מנת להבטיח פיקוח ובקרה ממשלתיים ופרלמנטריים אפקטיביים על גוף זה.

בכבוד רב,

ד"ר אסף שפירא

ד"ר גיא לוריא

פרופ' עמיחי כהן

ד"ר ערן שמיר בורר