

מבקר המדינה | דוח ביקורת מיוחד – ערים מעורבות | התשפ"ב-2022



השיטור ואכיפת החוק בערים מעורבות באירועי שומר החומות ובעת שגרה



השיטור ואכיפת החוק בערים מעורבות באירועי שומר החומות ובעת שגרה

רקע

משטרת ישראל מופקדת על אכיפת החוק, על קיום הסדר הציבורי, על השמירה על ביטחון הנפש והרכוש ועל ביטחון הפנים. שירות הביטחון הכללי מופקד על השמירה על ביטחון המדינה, סדרי המשטר הדמוקרטי ומוסדותיו. בחודש מאי 2021, בזמן מבצע שומר החומות, התרחשו ברחבי ישראל תקריות אלימות והפרות סדר חמורות בעוצמות גבוהות ובהיקפים נרחבים. במהלכן נהרגו שלושה אזרחים ונפצעו מאות (ובכללם כ-306 שוטרים) בכ-520 מוקדי אירועים מתועדים שבשיאם השתתפו, על פי הערכת גורמי ביטחון מוסמכים, כ-6,000 תושבים מקרב ערביי ישראל. כ-3,200 נעצרו, מהם כ-240 יהודים. הנזק הכספי הכולל שנגרם באירועים מוערך בסך של כ-48 מיליון ש"ח לרכוש אזרחי וכ-10 מיליון ש"ח לרכוש המשטרה. אירועים אלו המחישו את אתגרי השמירה על הביטחון האישי והבטחת הסדר הציבורי בערים המעורבות וחיידו את הצורך לבחון את היבטי השיטור ואכיפת החוק ביישובים אלו. יובהר כי אין בביקורת זו כדי להפחית מההערכה ומההוקרה לפועלם של גופי אכיפת החוק ובראשם המשטרה אשר פועלים לילות כימים להבטחת שלום הציבור, בעת שגרה ובעת חירום.



נתוני מפתח

48	כ-520	0	כ-1,970,000
מספר החשודים מהערים המעורבות עכו, יפו ולוד שהועמדו לדין בעבירות טרור, גזענות וטרור עם מניע גזעני ¹ . זאת, מתוך 90 חשודים שהוגשו נגדם כתבי אישום לאחר שבערים אלו נעצרו 276 אנשים	מספר מוקדי הפרות הסדר באירועי שומר החומות	מספר תיקי המשטרה שסווגו על רקע לאומני בשנים 2018 - 2020 בתחנות לוד, יפו ועכו	תושבים מתגוררים בערים מעורבות
כ-18%	לכ-60%	כ-2,836	0
בלבד מכלל העצורים (כ-3,200) על רקע אירועי שומר החומות הועמדו לדין פלילי	מפלוגות המילואים של משמר הגבול שגויסו לפני אירועי שומר החומות ובמהלכם לא הוקצו ציוד ואמצעים	שיחות למוקד הטלפוני של מחוז מרכז לא נענו בשיא האירועים בימים 11 עד 13 במאי 2021	מספר שוטרי היסמ"ג ² שהוצבו בגזרת מרחב שפלה ביום ירושלים, 10.05.21 (היום שבו החל מבצע שומר החומות)

פעולות הביקורת

בחדשים יוני עד דצמבר 2021 בדק משרד מבקר המדינה סוגיות שיטור ואכיפת החוק בערים מעורבות. בביקורת נבדקו פעילות המשטרה באירועי שומר החומות (בהיבטים מודיעיניים, מבצעיים ולוגיסטיים); ובהכשרות ואימונים להתמודדות עם אירועי הפרות סדר; הממשק בין המשטרה לשירות הביטחון הכללי בשאלת האחריות למודיעין בתחום הסדר הציבורי; פעילות המשטרה וגופי התביעה לביצוע מעצרים, מיצוי חקירות והעמדה לדין בתקופת אירועי שומר החומות ובקשר עימה; סוגיות שיטור ואכיפת חוק בערים מעורבות בעת שגרה. הביקורת בחנה את הנושאים האלו בשלוש ערים מעורבות (לוד, יפו ועכו), והיא נערכה ביחידות מהמטה הארצי של המשטרה; במשמר הגבול; וביחידות טריטוריאליות של המשטרה. בדיקות השלמה בוצעו במשרד לביטחון הפנים, במטה לביטחון לאומי שבמשרד

1 24 (27%) חשודים הועמדו לדין בגין עבירות טרור; 14 (16%) הועמדו לדין בגין עבירות ממניע של גזענות; 10 (11%) הועמדו לדין בגין עבירת טרור עם מניע גזעני.
 2 יסמ"ג הן יחידות סיור של משמר הגבול, וייעודן לשמש כוח אורגני למילוי משימות מבצעיות ייחודיות ויעודיות שונות, בעת שגרה ובעת חירום, בעיקר בתרחישי טרור והפרות סדר.



ראש הממשלה (מ"ל), בשב"כ, במשרד המשפטים, ברשות המיסים ובפרקליטות המדינה. כן נערכו פגישות עם תושבים מהערים לוד, יפו ועכו; ועם נציגי עמותת יוזמות אברהם.

תמונת המצב העולה מן הביקורת



סיווג תחנות משטרה כתחנות מעורבות - המשטרה מסווגת תחנות משטרה לתחנות יהודיות, תחנות ערביות ותחנות מעורבות. נמצא כי אף שהמשטרה הבחינה בין תחנות משטרה יהודיות לתחנות מעורבות, בפועל, לא נגזרו משמעויות בתחום התקינה והאמצעים לתחנות בהתאם לסיווגן. זאת בשעה שתחנות מעורבות נדרשות לתת מענה לאתגרים ומשימות שאינם זהים לאלו של תחנות יהודיות. המענה החסר בכל הנוגע לבניין הכוח בא לידי ביטוי של ממש במהלך אירועי שומר החומות במאי 2021.

טיפול בעבירות בעלות אופי לאומני - בשנים 2018 - 2020 תחנות משטרה בערים מעורבות לא סיווגו תיקים על רקע לאומני, וכתוצאה מכך לא טיפלו בתיקים בהקשר הלאומני שלהם. זאת בשעה שמסיכומים משטריים עולה כי המשטרה נדרשת להתמודד עם תיקים בעלי אופי זה.

מצבת כוח האדם בתחנות מעורבות - מצבת כוח האדם בתחנות המשטרה בלוד וביפו הייתה חסרה בשנים 2018 - 2021 (9.8% במוצע ביפו ו-11.5% בלוד). בשנת 2021 כמחצית מהתקינה שלא אוישה בתחנות אלו יועדה לתפקידי סיוור (7 תקנים ביפו ו-8 תקנים בלוד). לפער של איוש תקנים בתחנות בכלל ובתקני הסיוור בפרט יש משמעויות מבצעיות, ויש בו כדי להשפיע על יכולתן לבצע את כלל המשימות המוטלות עליהן ועל איכות המענה שניתן לציבור.

מודל הפעלה - פעילות המשטרה בערים מעורבות נשענת במידה רבה על תגבורים, פעילות נרחבת של המפקדות המשימתיות, שוטרים שמסופחים באופן זמני לתחנות אלה, הסתמכות על שוטרי שח"ם³ ומתנדבים. בהקשר זה יצוין כי יש מחסור בשוטרים לשם איוש מלא של ניידות. כך לדוגמה בפברואר 2021 נעשתה בדיקת מדגם הפעלה של ניידות בתחנות המשטרה בלוד, בעכו וביפו. מבדיקה זו עלה כי בשלוש התחנות יש מחסור של צוותים מלאים המורכבים משני שוטרי קבע בניידות: בתחנת לוד חסרים 42 שוטרים (29%) ובתחנת יפו חסרים 29 (11%) שוטרים ובסה"כ חסרים 71 שוטרים. עוד עלה כי מקרב הצוותים הפועלים בתחנות, כ-74% במוצע הם צוותים המוגדרים "חסרים", כלומר הצוות שבניידת מורכב משוטר קבע ושוטר שח"ם או מתנדב.

שליטה בשפה הערבית בתחנות מעורבות - במועד הביקורת נמצא כי שלושה רכזי מודיעין מתחנת לוד, ארבע מתחנות יפו ושלושה מתחנות עכו אינם דוברי השפה הערבית. עוד עלה כי תשעה רכזי מודיעין משלוש התחנות לא שולבו במחזורי ההכשרה ללימוד השפה הערבית. מצב זה עלול להשפיע במישרין על יכולתם לבצע את תפקידם באופן מיטבי, שכן כשליש מהתושבים בערים אלו משתייכים לאוכלוסייה הערבית, וממילא חלק

3 שירות חובה במשטרה. שיבוץ חיילים בשירות חובה, במערכים שעליהם מופקדת משטרת ישראל.



ניכר מהמידע המודיעיני יהיה בשפה הערבית. בנסיבות אלו אי-ידיעת השפה יכולה להביא לחסר בתמונת המודיעין.

תחנות המשטרה בערים מעורבות - מצב מבנים - למרות החלטות המשטרה על בניית תחנת משטרה חדשה בעיר לוד, בפועל, הליכי התכנון ובניית התחנה (לרבות משל"ט החירום) מתעכבים יותר מ-17 שנים, ולא צפוי שיחלו עד שנת 2025.

הפרות סדר רב-זירתיות כחלק מאיומי הייחוס ותרחישו - המשטרה הייתה מודעת לאפשרות של התלקחות הפרות סדר קשות במתווה דומה לזה שהתרחש באירועי שומר חומות, והיא אף הגדירה את האיום הזה בפירוט ונתנה לו ביטוי בתוכניתיה המבצעיות. המשטרה הייתה אמורה להיערך לאיום זה באופן שיאפשר לה לתת את המענה המתאים למימוש אחריותה, בהתאם לתרחישי הייחוס ולהנחות היסוד שהתממשו בזמן אירועי שומר החומות.

התמודדות המשטרה עם אירועי שומר החומות - במקרים רבים, בפרט בימים הראשונים להתרחשות האירועים, לא נתנה המשטרה את המענה המבצעי הדרוש אל מול האיום שהיא עצמה הגדירה, ודאי לא בטווחי זמן רלוונטיים. הפערים במענה המשטרתי באו לידי ביטוי, בין היתר, באי-מתן מענה לפניית תושבים למוקד. עוד על הפערים במענה המשטרתי ניתן ללמוד גם מכך שעד שהוחזרה שגרת החיים למסלולה תועדו מאות מוקדי אירועים שבהם נהרגו 3 אזרחים, נפצעו מאות אנשים ונגרמו נזקים כבדים לרכוש.

המודיעין המשטרתי באירועי שומר החומות - באירועי שומר החומות התגלו ליקויים תפקודיים משמעותיים במערך המודיעין המשטרתי, במימוש אחריותו למתן התרעה מפני האירועים; לגיבוש תמונת מודיעין משקפת לקראת האירועים ובמהלכם; להזרמת מידע רלוונטי שיאפשר התמודדות אפקטיבית עימם. ליקויים הנוגעים לבניין הכוח המודיעיני ולהפעלתו פגעו במוכנות המשטרה וביכולתה להתמודד עם האירועים. מערך המודיעין המשטרתי לא הציג צפי משמעותי בנוגע לאירועים שפרצו מחוץ לירושלים בכלל ובערים מעורבות בפרט. הקשב המשטרתי הופנה בעיקר להתמודדות עם אירועים בירושלים. גם לאחר שפרצו האירועים, עדיין היו חוסרים גדולים במודיעין ובמידע קונקרטיים וכן פערים מהותיים בהעברת מודיעין ליחידות בשטח. לא גובשה תמונת מודיעין משקפת, שתוצג לפני הדרגים המתאימים ותסייע בקבלת החלטות ובהתמודדות מיטבית עם האירועים, הן ברמה הארצית ובראייה כוללת, והן ברמות האזוריות-מקומיות ובהיבטים טקטיים.

מודיעין גלוי וניטור רשתי -

(א) מערכת מרכזית להפקת מודיעין גלוי מרשתות חברתיות הותקנה במערכות המשטרה בשנת 2018, נפרסה ביחידות ארציות ובמחוזות ונעשה בה שימוש באגף החקירות והמודיעין. את המערכת סיפקה חברה שההתקשרות עימה בוצעה בפטור ממכרז. בתקופת ההתקשרות הנוגעת למערכת המרכזית נערכה המשטרה לביצוע רכש של מערכת אחרת שהייתה אמורה לספק מענה רחב יותר לאיסוף מידע גלוי, ולפיכך לא פעלו במשטרה לפרסום מכרז לרכישת מערכת לאיסוף מידע מרשתות חברתיות בלבד. בסופו של דבר, בשל פערי תקציב לא רכשה המשטרה את המערכת הרחבה. ב-8.6.20 נדונה בקשה להאריך את ההתקשרות בעניין המערכת המרכזית בשנתיים נוספות, עד ליציאה למכרז בנושא. בדיון שנערך בנושא ביום 22.6.20 עלו קשיים משפטיים בנוגע להליך של בקשה לפטור ממכרז. בסיכום הדיון החליט ממלא מקום



המפכ"ל כי לא תהיה פנייה להליך פטור נוסף, וכי המערכת תסיים את פעילותה ב-1.7.20.

כפועל יוצא מכך, במשך תקופה של יותר מעשרה חודשים, מ-1.7.20 ועד אירועי שומר החומות במאי 2021 - משלא הושלמו הליכי מכרז ולא הוסדר פתרון שיבטיח רציפות תפקודית - לא פעלה מערכת מרכזית להפקת מודיעין גלוי. המערכת הותקנה שוב רק לקראת סופם של אירועי שומר החומות ולא הייתה בשלה להפעלה במהלכם.

(ב) עם פרוץ האירועים התבססה היכולת האיסופית של המשטרה בתחום המודיעין הגלוי בעיקר על איסוף ידני, והייתה מוגבלת בהיבטים של היקף מידע, איתור מקורות והבנת הקשרים רשתיים. למשטרה לא עמדו יכולות מלאות לניטור מידע רשתי, שהיו דרושות לאיתור איומים. בנסיבות אלו נפגעה קשות יכולת המודיעין המשטרתי להתריע מראש על האירועים ולספק מודיעין רלוונטי במהלכם.

מחקר והערכה מודיעיניים בתחום הסדר הציבורי והערכת מודיעין בשעת חירום - במערך המודיעין המשטרתי אין גורם שעוסק במחקר עומק בתחום הסדר הציבורי, כך שפעילות המחקר וההערכה בתחום הסדר הציבורי אינה מטופלת בצורה סדורה. נוסף על כך, לא הוקם מכלול מרכזי לניתוח ולהערכה של מודיעין בשעת חירום. בהיעדר מסגרת ייעודית לנושא, צומצמה יכולת חטיבת המודיעין לביצוע הערכה וצפי לגבי אירועים שוטפים ולניהול תמונת המודיעין בזירה רב-מערכתית. במצב דברים זה, גם אילו היו מופקים תוצרי מודיעין מספקים, היה מתעורר קושי יסודי ביכולת לגבש תמונת מצב מודיעינית כוללת שתאפשר התרעה רלוונטית וסיוע אפקטיבי במוכנות לקראת תרחישי חירום ובהתמודדות האופרטיבית במסגרתם.

מודיעין מבוסס מקורות בתחום הסדר הציבורי - המשטרה לא הפעילה מערך איסוף שימתקד בנושא הסדר הציבורי. במסגרת זו המשטרה לא הקצתה רכזי מודיעין בהיקפים הנדרשים לכיסוי תחום הסדר הציבורי בכלל ובערים המעורבות בפרט; לא פעלה בהיקפים הנדרשים לאיתור מקורות בנושא זה ולהפעלתם; לא הכווינה מקורות קיימים לאיסוף מידע בתחום הסדר הציבורי; לא מיפתה ולא סימנה גורמים קיצוניים העלולים לחולל ולהגביר פעילות בלתי חוקית בתחום הסדר הציבורי.

כוח אדם מקצועי במערך המודיעין - במערך המודיעין המשטרתי יש מחסור בכוח אדם מיומן ומקצועי בתחום המודיעין הגלוי בכלל, ובכוח אדם בתחום זה בעל שליטה בשפה הערבית בפרט. פער זה עלול להוביל לפגיעה ביכולת הכיסוי של עבירות בתחום הסדר הציבורי המתבצעות בתחומי המגזר הערבי ובערים המעורבות, וכן ביכולתה של המשטרה לספק תמונת מודיעין מהימנה.

מודיעין בתחום הסדר הציבורי - הממשק בין המשטרה לשירות הביטחון הכללי (שב"כ) - בהחלטת ממשלה משנת 2004⁴ נקבע כי "האחריות על איסוף והערכת מודיעין בתחום הסדר הציבורי על רקע לאומני חתרני תהיה על השב"כ... ואילו האחריות על איסוף והערכת מודיעין בתחום הסדר הציבורי, שאינו על רקע לאומני חתרני תהיה על משטרת ישראל". כן הוחלט בהחלטת הממשלה הנ"ל להטיל על המשטרה ושב"כ לסיים גיבוש

4 שהתקבלה לאחר אימוץ מסקנות ועדת אור - ועדת החקירה הממלכתית לביורר ההתנגשויות בין כוחות הביטחון לבין אזרחים ישראלים באוקטובר 2000.



נוהל עבודה משותף בנושא זה. ביולי 2004 נחתם נוהל שיתוף פעולה בין המשטרה ושב"כ, שעסק, בין היתר, בחלוקת האחריות בין שב"כ לבין המשטרה בנושא איסוף והערכה מודיעיניים בתחום הסדר הציבורי. במהלך הביקורת אותר במשטרה נוסח נוסף, אך לא חתום, של הנוהל המשותף שנכתב בשנים 2016 - 2018, לערך. בביקורת עלה כי -

(א) הגורמים הרלוונטיים במשטרה ובשב"כ לא הכירו את הנהלים הכתובים בנושא חלוקת האחריות בין שב"כ לבין המשטרה בנוגע לאיסוף והערכה מודיעיניים בתחום הסדר הציבורי - לא את הנוהל המשותף משנת 2004, לא את הגרסה השנייה לנוהל המשותף מהשנים 2016 - 2018, ובפרט לא את דרך הסדרת שיתוף הפעולה וגבולות הגזרה בין הארגונים, בדגש על חלוקת האחריות המודיעינית.

(ב) פערים עובדתיים בהתייחסויות המשטרה ושב"כ בנוגע לנוהל המשותף מחדדים את הצורך בגיבושו ובתיקופו של נוהל מעודכן. כך, בפרט משעלה כי הנוהל, שכלל לא היה מוכר ולא ידוע לגורמי הפיקוד במשטרה ובשב"כ, לא סייע למלא את החסר היסודי שהיה בעניין זה במהלך השנים ובמהלך אירועי שומר החומות.

(ג) במצב הקיים, חלוקת תחומי האחריות בין הגופים בנוגע למודיעין בתחום הסדר הציבורי והממשקים בין הארגונים בנושא זה אינם מתנהלים, בפועל, על פי נוהל כתוב ומאושר, ואינם מעוגנים בתפיסת עבודה מסודרת ומחייבת.

הממשק בין אירועים פליליים לאירועים לאומניים - ביטחוניים - לאורך השנים לא הוגדרו נושאי התפר או החפיפה בין אירועים פליליים לבין אירועים לאומניים - ביטחוניים, ולא שורטטו גבולות גזרה ותחומי אחריות בין המשטרה והשב"כ בהקשר זה.

עמדת שב"כ הייתה להפריד בין אירועים פליליים לאירועים לאומניים. את ההתמודדות עם התחום הפלילי ביקש השירות להותיר, באופן בלעדי, באחריות המשטרה. אירועי שומר החומות לימדו כי עמדה זו לא התמודדה עם המורכבות הנובעת מסוגיית הממשק שבין התחום הפלילי לתחום הלאומני; והיא יושמה בלי שניתן מענה להחלטת הממשלה משנת 2004 שבה נקבע כי מתחייבת הסדרת הממשקים בין המשטרה לשב"כ בתחום המודיעין הנוגע לסדר הציבורי.

תמונת המודיעין ערב אירועי שומר החומות - שב"כ - בחודשים שקדמו לאירועי שומר החומות זיהו בשב"כ מגמה של עליית מתח במגזר הערבי ועמדו על פוטנציאל הסיכון הגלום באפשרות להתפרצות לרבות בהקשר של חיכוך בין יהודים לערבים באזורים מעורבים. עם זאת, בשירות העריכו כי האירועים שהתרחשו בפועל הם מקומיים, והדגש העיקרי ניתן על ירושלים.

שב"כ, כמו המודיעין המשטרתי, לא סיפק התרעה מפני אירועי שומר החומות; ולא גיבש תמונת מודיעין משקפת ביחס לעוצמתם, להיקפם ולחומרתם של האירועים שפרצו. עוד עלה כי בפעילות שב"כ בערים מעורבות במהלך אירועי שומר החומות הוא נתקל בקשיים מבצעיים על רקע בעיות תיאום עם המשטרה.

ניטור רשתי - שב"כ פעל בתחום הניטור הרשתי אולם בפעילותו בתחום זה התגלו פערים והיא לא הייתה מספקת. הפערים בתחום זה היו משמעותיים שכן בזמן אירועי שומר החומות לא עמדה לרשות המשטרה מערכת מרכזית לניטור רשתי, כך שבפועל לא הופקו תוצרי



המודיעין הנדרשים מהניטור הרשתי בתחום הסדר הציבורי בהיקף מספק על ידי כלל הגופים. בהיעדר שיתוף פעולה מוסדר בין שב"כ והמשטרה נמנעה האפשרות לבצע מאמץ משותף לגישור על הפערים שנוצרו בתחום זה.

פערים מודיעיניים בהתמודדות עם אירועי שומר החומות - הפערים המודיעיניים בהתמודדות עם אירועי הפרות סדר בכלל, ובאירועי שומר החומות בפרט, נוצרו או התרחבו בהיעדר הסדרה ברורה של שיתוף הפעולה ושל חלוקת האחריות בין המשטרה לשב"כ בנושא זה. גם בתחום המודיעיני, דגש המשטרה נטה בעיקר לכיוון האתגרים הפליליים, ואילו שב"כ מיקד את מאמציו המודיעיניים בעיקר בסיכול טרור ופעילות חבלנית. במציאות זו, תחום הסדר הציבורי על רקע לאומני לא זכה למענה המודיעיני המיטבי הדרוש על סמך פעולה מתואמת של שב"כ והמשטרה.

היערכות הכוחות והשליטה בהם באירועי שומר החומות - המשטרה לא נערכה למתן מענה מבצעי הולם לאירועי הפרות סדר המוניות ואלימות ולפגיעות בנפש וברכוש, כפי שהתרחשו בזמן אירועי שומר החומות. בהקצאת הכוחות בימים שקדמו לאירועים ניתן דגש רב על תגבור מחוז ירושלים על חשבון מחוזות אחרים שנלקחו מהם כוחות רבים. כוחות אלו חסרו להם בהתמודדות עם האירועים שפרצו לאחר מכן, ובוודאי בשלבים הראשונים.

כך, הוקצו למחוז ירושלים ב-10.5.21 כוחות תגבור בהיקף של כ-1,414 שוטרים, מהם כ-524 שוטרי יסמ"ג, תוך גריעה מסדר הכוחות של המחוזות האחרים. במועד פרוץ אירועי שומר החומות בעיר לוד כ-57% משוטרי היסמ"ג - כוח עיקרי, משמעותי וחיוני להתמודדות עם הפרות סדר - לא עמדו לטובת מחוז מרכז, הנושא באחריות הטריטוריאלית לגזרה זו.

מצבת הכוחות בלוד ובעכו במועדים שבהם פרצו האירועים הייתה קטנה ולא הייתה מסוגלת לתת מענה הולם לאירועים. כך, מצבת הכוחות שנכחה בלוד ב-10.5.21 עמדה על כ-25 שוטרים, ולא התבססה על כוחות ייעודיים אורגניים שהוכשרו לטיפול בהפרות סדר. כוח המשטרה שנכח בעכו ונערך להפגנה ב-11.5.21 היה קטן מדי ומנה 58 שוטרים בלבד, שרובם לא היו מצויידים ולא מוכשרים להתמודדות עם הפרות סדר.

עד ליום 12.5.21, כעבור יומיים מפרוץ האירועים ומהתפתחות הפרות סדר ותקריות קשות, לא גיבש פיקוד המשטרה תמונת מצב רלוונטית המשקפת את היקפם ואת עוצמתם של האירועים. לפיכך חל עיכוב בגיבוש המענה המבצעי ובפריסת הכוחות הנדרשים להתמודדות עימם.

בעקבות התקריות החמורות שהתרחשו בלוד ב-10.5.21 הוזרם תגבור לעיר, אלא שבפועל לא היה בו די (ב-11.5.21 עמדו כוחות המשטרה בלוד על כ-236 שוטרים, בהם כ-105 שוטרי יסמ"ג) להתמודדות עם היקף האירועים ועם עוצמתם, וודאי שלא בימים הראשונים להתרחשותם. כך, ב-11.5.21 התרחשו בלוד תקריות קשות, והמשטרה לא הצליחה לתת להן מענה הולם.

צבירת כוחות וגיוס מילואים באירועי שומר החומות - בימים הראשונים לאירועי שומר החומות, שבהם היקף האירועים ועוצמתם היו גבוהים, לא העמידה המשטרה את כוח האדם הנדרש להתמודדות עימם.



צבירת סדר הכוחות והתגבור בשטח נמשכו ימים מספר, וזאת בין היתר על רקע עיכובים בהקצאת כוחות ובגיוס מילואים. הנחיה ראשונית לגיוס מילואים יצאה כבר ביום 8.5.21; לאחר שזו הוקפאה יצאה בקשה לגיוס מילואים חלקי ביום 11.5.21; ובקשה מעודכנת שתביא לגיוס כולל של יחידות המילואים של מג"ב יצאה ביום 12.5.21. אלא שפריסת כוחות המילואים בשטח הושלמה רק במוצאי שבת 15.5.21, כשבוע לאחר ההנחיה הראשונית בעניין, וכשלושה ימים לאחר המועד שנקבע בהנחיית ראש הממשלה לתחילת פעולתן בשטח.

לוח הזמנים שבו המשטרה צברה ופרסה את כוחות המילואים בשטח לא נתן את המענה המבצעי הדרוש. בכך נשללה בפועל האפשרות להיעזר בכוחות המילואים להתמודדות עם הפרות הסדר בפרק הזמן שבו היו נחוצים ביותר, בימים הראשונים לאירועים, כשהיקף התקריות ועוצמתן היו בשיאם.

הפעלת מפקדות משימתיות באירועי שומר החומות - המפקדה המשימתית בעכו הוקמה ביום 12.5.21 אולם קיבלה אחריות לגזרה רק ביום 14.5.21, לאחר התמודדות עם פערים בהכרת השטח. המפקדה שהוקמה בלוד התבססה על כוחות שרובם אינם מכירים את הגזרה. הקצאת כוחות והפעלת מפקדות - בהיעדר היכרות מוקדמת של מפקדים וכוחות עם הגזרה המועברת לאחריותם - פוגעות ביכולת למלא את המשימה. המפקדה שהופעלה בלוד הוקמה בלי שצוותו אליה, לפחות בשלבים הראשוניים, כוחות אורגניים, וצבירת הכוחות בה התאפיינה בתמהיל מעורב של כוחות שאינם אורגניים. בכך היה כדי לפגוע בתקשורת שבין הכוחות ובסנכרון פעילותם, וכפועל יוצא מכך - בריכוז המאמץ שעליו הופקדה המפקדה במסגרת ההתמודדות עם האירועים.

תיקי שטח - חוסר בתיקי שטח במוקדי חיכוך באירועי שומר החומות פגע ביכולת הכוחות לבצע חפיפת שטח מסודרת, למפות מיקומים רגישים ולהיערך בצורה מקצועית למשימות ולאתגרים שניצבו בפניהם.

פעילות המוקד המשטרה באירועי שומר החומות - בשיא אירועי שומר החומות בעיר לוד לא זכו אלפי שיחות של תושבים (כ-2,836 שיחות בין התאריכים 11 עד 13 במאי 2021) - שפנו למוקד המשטרה בגין מצוקה שאליה נקלעו או כדי לדווח על תקרית שהיו עדים לה - לקבל מענה משטרה כלשהו. אלפי פניות אחרות (כ-4,059 אירועים), שנענו ואף הובילו לפתיחת אירועים, לא קיבלו מענה משטרה רלוונטי. עומס גדול בפניות למוקד 100 הורגש בכל רחבי הארץ, ונוצר קושי במתן מענה יעיל לפונים. מוקד 100 כשל בתפקידו באירוע, שבו נדרש יותר מתמיד תפקודו המיטבי. במצב דברים זה יש משום פגיעה ניכרת בתחושת הביטחון האישי של האזרחים. על רקע זה, בין היתר, התפתחו התארגנויות מקומיות של תושבים וגורמים נוספים להתמודדות עם האירועים.

מענה לוגיסטי באירועי שומר החומות - המשטרה לא הייתה מצוידת בהלימה לתרחישי הייחוס שהיא הגדירה לעצמה. כך, על פי תרחישי המשטרה נדרשה היערכות להתמודדות עם אירועים שעשויים להימשך 20 יום, אלא שהמלאים היו רחוקים מלשרת את היעדים האלו.

כפועל יוצא מכך המשטרה התייצבה לאירועי שומר החומות כשהיא במחסור ניכר של אמצעים לפיזור הפגנות (במחוז חוף אצל מלאי אמצעים לפיזור הפגנות כבר ביום הראשון



לאירועים, וגם הכוחות שפעלו במחוז מרכז סבלו מחוסרים); ובפערים ניכרים באספקת אמצעי קשר (כך, במפקדה המשימתית בלוד היה חוסר בהיקף של כ-20 מכשירי קשר) וציוד מיגון לכוחות בשטח (באירועי שומר החומות היה מחסור כללי בציוד מיגון אישי לשוטרי סיור, לרבות קסדות ואפודים. במחוז מרכז היה מחסור בציוד מיגון אישי; במפקדת מג"ב חוף היה חוסר תמידי בציוד מיגון עיקרי; גם בתחנת עכו היה מחסור בקסדות ובחליפות מיגון; במחוז תל אביב לא היה מיגון לניידות ולרכבי סיור; וגם במיגון כלי הרכב ביחידות מג"ב התגלו חוסרים).

יחידות מבצעיות נפרסו בשטח בלי שהוקצו להן רכבים המתאימים לאופי המשימות ובכמות ההולמת את היקף הכוחות. פערים אלו פגעו בזמינות הכוחות, הגבילו את יכולותיהם, פגעו בתפקודם וביכולת השליטה והפיקוד על האירועים, היה בהם כדי לסכן את השוטרים, והם גרמו לפגיעה ניכרת במענה המבצעי של המשטרה לאירועים.

התגלו פערים ביכולת הבקרה והמעקב של המשטרה בנוגע למצב המלאים והיקף השימוש בהם; התברר כי אין תקינה לאמצעים שאמורים לשמש את המשטרה בשעת חירום; לא נקבעו כמויות מינימום למלאי חירום; לא הוגדרו "קווים אדומים" שמעבר להם לא ינופק ציוד עד להשלמת מלאים; לא סומן תקציב רכש לשעת חירום.

היבטים לוגיסטיים בפעילות פלוגות המילואים של מג"ב - פעילות המשטרה באירועי חירום בכלל, ובהתרחש הפרות סדר רב-זירתיות, בפרט, נסמכת במידה רבה על יחידות המילואים של מג"ב. בפועל, לרשות כוחות אלו לא עומדים הציוד והאמצעים שיאפשרו להם למלא את ייעודם.

כך, המשטרה הקצתה ציוד רק ל-8 מתוך 20 פלוגות המילואים של מג"ב; קיים מחסור ניכר במספר כלי הנשק האישיים העומדים לרשות הלוחמים ביחידות אלו (כך, כדי לחמש לוחמי מילואים של מג"ב קיבלה המשטרה מצה"ל כ-500 רובים); קיימים פערים גדולים במספר כלי הרכב ואמצעי הקשר המשמשים אותם בפעילותם (כך, על פי התקן, לטובת 16 פלוגות מילואים של מג"ב צריכים לעמוד 64 כלי רכב, ובפועל היו במאגר 32 בלבד).

הכשרות ואימונים להתמודדות עם הפרות סדר - בשנים האחרונות חל קיטון בהיקף ההכשרות להתמודדות עם הפרות סדר. יחידות תורגלו פחות מבעבר.

כך, בין היתר, בעבר תורגלו 16 מפקדות בתחום זה, ואולם בעקבות ארגון מחדש נותרו 5 מפקדות משימתיות, 2 מפקדות-על ומפקדת אח"ם/להב שעוברות תרגולים; מפקדי תחנות ומרחבים לא עברו הכשרה ואימונים ולא הכירו את האיום ואת תורת ההפעלה הנדרשת להתמודדות עימו; מספר השוטרים שעברו הכשרות בתחום הפרות סדר ירד (בארבעת החודשים הראשונים של שנת 2021, מתחילת השנה ועד למועד פרוץ אירועי שומר החומות, 669 שוטרים בלבד, מתוך כלל 32,000 השוטרים המשרתים במשטרה, עברו הכשרה להתמודדות עם אירועי הפרות סדר, ובכלל השנה כולה - רק 2,601. אף שוטר מתחנות מחוז חוף בכלל ומתחנת עכו בפרט לא עבר הכשרה זו באותה שנה. בשנת 2020 עברו 2,064 שוטרים בלבד אימונים להתמודדות עם הפרות סדר בבסיס ההדרכה של משמר הגבול, לעומת שנת 2019, שבה עברו אימונים אלו 8,416 שוטרים).

החל בשנת 2019 ובמשך יותר משנתיים שוטרים ייעודיים מתחנות יפו, עכו ולוד לא עברו הכשרות בתחום הסדר הציבורי.



כפועל יוצא מכך, באירועי שומר החומות נקלעו מפקדים, יחידות מבצעיות וכוחות תגבור להתמודדות עם אירועי הפרות סדר חמורות ורב-זירתיות, בלי שקיבלו הכשרה מתאימה לפעילות זו ובלי שעברו אימונים ותרגולים בנושא. בעקבות זאת נפגעה יכולת המשטרה להתמודד באופן מקצועי עם האירועים ולתת להם מענה ראוי.

עצורים בעקבות מבצע שומר החומות ואירועי חוק וסדר - אין אחידות בנתוני המשטרה בנוגע למספר העצורים. יש פער של כ-1,000 עצורים בין נתוני חטיבת החקירות (כ-2,200) לנתוני מדור מחקר וסטטיסטיקה (כ-2,200).

תיעוד אירועי הפרות סדר והעמדה לדין של חשודים בעקבות אירועי שומר החומות - מספר המעצרים שבוצעו ומספר כתבי האישום שהוגשו על רקע אירועי שומר החומות מועטים באופן יחסי להיקף האירועי האלימות, חומרתם, מאפייניהם ומספר המשתתפים בהם.

כך, על פי נתוני חטיבת החקירות נעצרו כ-3,200 אנשים, ואילו כתבי אישום הוגשו נגד כ-574 חשודים בלבד (18% מכלל העצורים). בערים עכו, לוד ויפו נעצרו כ-276 אנשים, והוגשו כתבי אישום נגד כ-90 חשודים (33%), מהם כ-48 חשודים הועמדו לדין בעבירות טרור (27%), בעבירות ממניע של גזענות (16%) ובעבירת טרור עם מניע גזעני (11%). נמצאו פערים בנוגע ליכולות התיעוד של המשטרה, ובכלל זה ביכולתה לאסוף ראיות צילומיות נגד חשודים במעורבות באירועי הפרות הסדר. כמו כן תוגברו תחנות משטרה בחוקרים חסרי ניסיון בתחקור אירועי הפרות סדר על רקע לאומני ובחוקרים שאינם דוברי ערבית. לא נאספו בעניינם של חשודים רבים די ראיות, עצירים שהשתתפו במהומות שוחררו, והתיקים בעניינם נסגרו בלי שהוגשו כתבי אישום נגדם בגין השתתפותם בהפרות הסדר.

אכיפה משולבת והגשת תביעות אזרחיות כנגד חשודים שהשתתפו בהפרות סדר - באירועי שומר החומות נגרמו נזקים כבדים בגוף וברכוש המוערכים בעשרות מיליוני ש"ח. בכ-880 מקרים שולמו לנפגעים מקופת המדינה פיצויים בסכום של כ-33 מיליון ש"ח, והוגשו בעקבותיהם כתבי אישום נגד כ-574 מעורבים. אולם במרבית המקרים זהות המזיק אינה ידועה או שלא ניתן לקשור בקשר סיבתי בין המעורב שהשתתף במהומות ובין נזקים מסוימים שנגרמו. לעמדת היחידה לאכיפה אזרחית, במועד סיום הביקורת היקף הנזק שניתן לתבוע בהליך אזרחי מכ-55 מעורבים בשל נזקים שגרמו מסתכם בכ-4.5 מיליון ש"ח. עד למועד סיום הביקורת עדיין לא הוגשו תביעות אזרחיות לפיצוי בגין הנזקים שנגרמו לרכוש המדינה ולהשבת כספי פיצויים ששולמו לנפגעים.



היערכות המשטרה ביפו - גם ביפו התרחשו באירועי שומר החומות תקריות קשות ובהן התפתחו מוקדים רבים של הפרות סדר. עם זאת, יש לציין לחיוב את ההיערכות המוקדמת של המשטרה ביפו, שהייתה חזקה יותר, ביחס להיערכות המקדימה בלוד ובעכו.

הכשרה להפרות סדר במחוז צפון - מחוז צפון של המשטרה ביצע בשנת 2020 הכשרה להתמודדות עם אירועי הפרות סדר לכל שוטרי המחוז.



עיקרי המלצות הביקורת

- על ראש הממשלה והשר לביטחון הפנים ובאמצעותם ממשלת ישראל, המשטרה ושב"כ לתת את הדעת על שורה של ליקויים שעלו בתחומים האלה: יכולת המשטרה להתמודד עם מערכה רב-זירתית מורכבת; פערי מודיעין ניכרים; שיהוי בגיוס מילואים וכשירותם; ממשקים בין-ארגוניים; מודל הפעלה המבוסס על תגבורים.
- על המשטרה ללוות את תהליך סיווג התחנות (כתחנות יהודיות, ערבית או מעורבות), הן חדשות והן קיימות, בפירוט המשמעות המעשית הנדרשת מכך ולעדכנה מפעם לפעם על פי הצורך, ובהתאם לקבוע יעדים ולהקצות משאבים.
- מומלץ שנתונים הנוגעים למעורבות המוגברת בפשיעה בקרב החברה הערבית בערים מעורבות ינותחו ויילמדו על ידי המשרד לביטחון הפנים ועל ידי המשטרה לצורך גיבוש מדיניות גם בכל הנוגע לפעילות המשטרה. יש בנתונים אלו כדי להדגיש את הצורך שסיווג תחנות המשטרה בערים מעורבות יקבל ביטוי בהחלטות בנוגע לבניין הכוח המשטרתי בערים אלו.
- מוצע כי המשטרה תבחן את הסיבות שבגינן במהלך השנים 2018 - 2020 לא נפתחו בתחנות המשטרה בעכו, לוד ויפו תיקים על רקע לאומני. עוד מוצע למקד פעולות ניטור בערים מעורבות לזיהוי פעולות בעלות רקע לאומני ולבחון מיקוד בפעולות יזומות לאכיפה כנגד פשעים על רקע לאומני בערים מעורבות. על המשטרה לבחון ולנתח נתונים על היקף הפשיעה החמורה בערים המעורבות ומאפייניה, לצורך קבלת החלטות מעשיות בתחום בניין הכוח המשטרתי והפעלתו בערים אלו.
- על המשטרה לפעול לגיוס כוח אדם נוסף לאיוש התקנים החסרים בתחנות יפו ולוד. כמו כן, על המשטרה לבחון את תקני הסיור שאינם מאוישים ולפעול לאיושם, תוך בניית תוכנית מתאימה לגיוס ולשימור כוח האדם המתגייס.
- על המשטרה לבחון את מידת יעילותו של מודל הפעלה הנשען על תגבורים ופעילות מפקדות משימתיות בערים מעורבות ואת התקן בתחנות בערים אלו, אל מול האתגרים המורכבים של התחנות בערים המעורבות והמשימות שהן נדרשות לבצע.
- על המשטרה לוודא שרכזי המודיעין בערים המעורבות ישתלבו בקורס ייעודי לשפה הערבית; ולאבחן את התפקידים החיוניים בתחנות מעורבות שבהם תתרום ידיעת השפה הערבית לפעילות המשטרה.
- על המשטרה לוודא כי הליכי התכנון והתקציב שיוקצה לבניית תחנת המשטרה החדשה בלוד יאפשרו התמודדות עם אתגרי העיר והפשיעה בה. אם מיצוי הליכים אלו יתעכב מומלץ לבחון פתרון חלופי בדרך של שכירת מבנה לתקופת הביניים עד השלמת פתרון הקבע.
- על מערך המודיעין במשטרה לעבות את יכולותיו ולהגביר את האחיזה המודיעינית בתחום הסדר הציבורי בכל עיר מעורבת. עוד מומלץ לחזק את הממשקים בין מערך המודיעין לבין היחידות המבצעיות והמטה הארצי. זאת במטרה לשפר את היכולת להפיק מידע מוקדם



לגבי אירועים עתידיים, לטייב את הפקת המודיעין במהלכם ולסייע בהזרמת מידע - במטרה לייצר תמונת מצב משקפת שתשמש בסיס לגיבוש מענה מבצעי לאירועים.

משרד מבקר המדינה מעיר כי ראוי שהמשטרה תקיים הפקת לקחים ממקרה השבתת מערכת הניטור הרשתי לעניין קבלת החלטות בתחום ההתקשרויות, וזאת במקרים שבהם החלטות אלו עלולות להביא לכך שתחומים בליבת הפעילות המשטרתית ייוותרו ללא כיסוי או מענה. קיימת חשיבות למציאת פתרונות להבטחת הרציפות התפקודית בכלל, וכאשר מדובר במערכות מודיעיניות ומבצעיות המצויות בשלבי הטמעה רגישים בפרט. משכך, על המשטרה להביא בחשבון עיכוב במימוש תוכניות רכש ולהיערך בהתאם, במיוחד כאשר הדברים נוגעים למערכות חיוניות. במקרים אלו נדרשת המשטרה לכלכל צעדיה מראש בדרך של גיבוש תוכנית חלופית למקרה שבו הוצאתה לפועל של התוכנית המקורית נתקלת בקשיים. בהקשר זה ראוי לבחון שימוש בכלים מעולם ניהול הסיכונים, כדי להבטיח רציפות במתן הכיסוי הנדרש בתקופה שבה נותר תחום טיפול ללא מענה קבוע מתאים.

על המשטרה לפעול להתאמת יכולותיה המודיעיניות ולעדכון בכל עת, כך שייטנו מענה לאתגרי העידן הדיגיטלי, לרבות בכל הנוגע למיצוי מידע ממקורות גלויים. במסגרת זו מומלץ לממש בהקדם האפשרי תוכנית הצטיידות בתחום המודיעין הגלוי, באופן שיאפשר את הפעלתה באופן סדור וללא מגבלות. עוד מומלץ כי המשטרה תפעל למיפוי כלל ההתקשרויות בפטור ממכרז מבעוד מועד ותוציא לפועל מכרזים לשם הצטיידות, בפרט בכל הנוגע למערכות מודיעין חיוניות.

מומלץ כי חטיבת המודיעין תפנה תשומות ייעודיות לפעילות המחקר וההערכה בתחום הסדר הציבורי. זאת, במטרה לבסס את היכולות שיידרשו לגיבוש המענה להתמודדות עם האיומים בתחום זה, בין היתר באמצעות שקלול כלל המידע הרלוונטי שנצבר במערך המודיעין המשטרתית בהערכת המצב ובתמונת המצב המודיעינית.

מומלץ כי המשטרה תשוב ותבחן אם הפעלת מכלול לניתוח והערכה של מודיעין בעת חירום בזמן אמת, מקנה מענה מספק לאתגר הערכת המודיעין בעת חירום, ואם נדרש לפעול לבניית שלד מקצועי שירכז את הנושא באופן קבוע (תוך ביצוע הכשרות, תרגולים וקבלת עדכונים מקצועיים על פי תוכנית סדורה).

מוצע כי המשטרה תאפיין את צורכי כוח האדם במערך המודיעין המשטרתית בכלל ובתחום המודיעין הגלוי בפרט. במסגרת זו יש לבחון את התאמת התקינה במערך למספר התקנים הדרוש לפעילות מלאה ואפקטיבית, בעת שגרה ובעת חירום, ובכללם מספר התקנים שיאוישו על ידי דוברי השפה הערבית, בעלי הכשרה מתאימה, מקצועיות ומיומנות בתחום המודיעין. כן מוצע לנתח את החסמים המקשים על סגירת הפערים בשליטה בשפה הערבית; לגבש תוכנית להתמודדות עם חסמים אלו; ולפעול להוצאתה אל הפועל ולאיש התקנים הנדרשים.

אירועים רבים המסווגים כפליליים הם בעלי השפעה ישירה על ענייני ביטחון לאומי, ביטחון אישי והיבטי משילות. מכאן הצורך החיוני להגדיר ולהסדיר באופן מקיף וכולל את המקרים, הנסיבות והאופנים שבהם יופעל שב"כ בהתמודדות עם אירועים אלו. הסדרה זו עשויה לעלות בקנה אחד עם מימוש אחריותו של השירות מכוח חוק השב"כ בפעילות שהיא בליבת העיסוק הביטחוני ומתחייבת גם מכוח החלטת הממשלה משנת 2004, נוכח



השפעות החפיפה בין התחום הפלילי לתחום הלאומני על אתגרי ביטחון הפנים בתחום הסדר הציבורי. במציאות הנוכחית, עצם אחריות שב"כ לפעול למול אירועים אלו והיקפה אינם מוגדרים באופן הנדרש, והנושא מחייב בירור, הכרעה והסדרה. מומלץ כי הסיכום שיגבשו הגורמים הרלוונטיים לנושא זה יובא לאישור ראש הממשלה.

על שב"כ והמשטרה לגבש וליישם נוהל עבודה מעודכן, מתוקף ומוטמע לשיתוף פעולה בין הארגונים בהיבטי המודיעין הרלוונטיים להתמודדות עם אירועי סדר ציבורי על רקע לאומני, לטובת מיצוי יכולות שני הארגונים באופן שיאפשר התמודדות מיטבית עם אתגר זה. נוהל משותף מעודכן צריך לתת מענה אסדרתי למכלול האתגרים המצריכים שיתוף פעולה בין שני הארגונים בהתמודדות עם אירועי סדר ציבורי בכלל ועל רקע התפתחויות העידן הדיגיטלי והשפעותיהן על תקריות בתחום זה בפרט. מומלץ כי נוהל זה יכלול מנגנון תיאום בין המשטרה לבין שב"כ במטרה להבטיח כי טיפול באירועים שבהם גבולות האחריות אינם ברורים דיים, לרבות בשאלת האחריות לאיסוף מודיעיני על יעדים פליליים שיש להם זיקה לפעילות על רקע לאומני, לא ייפול בתפר שבין פעילויות; וכי חלוקת האחריות בין הארגונים תתבהר ותתממש בפועל. עוד מומלץ כי המשטרה ושב"כ ימסדו ממשקים שוטפים והערכות מצב עיתיות להתמודדות עם אירועי הפרת סדר על רקע לאומני.

על המשטרה לבצע בחינה מעמיקה בנוגע לאפשרויות העומדות לפניה למתן מענה מבצעי לכלל האתגרים הרלוונטיים, בהתאם לתרחישי הייחוס, לרבות בהתמודדות בז-זמנית במספר גזרות מורכבות. מומלץ כי המשטרה תבחן ביצוע התאמות לעבודת המטה שביצעה בעקבות אירועי שומר החומות בהתאם לממצאים ולהמלצות של דוח זה ותגבש תוכנית סדורה בעניין תוך הקצאת תקציבים וקביעת לוחות זמנים ליישומה. תודגש, בהקשר זה, החשיבות בביצוע הדברים בהקדם, נוכח ההערכה כי אירועים דוגמת שומר החומות עלולים להתרחש שוב.

במסגרת זו, לצד בחינת היקף הכוחות העומדים לרשותה והאפשרות להגדלתם, על המשטרה לפעול למיצוי יכולותיה הקיימות בתחום סדר הכוחות בנושאים כלהלן:

מיצוי סדר הכוחות הפעיל - גם באמצעות איתור וציוות של שוטרים מתאימים המשרתים במטות השונים ליחידות כוננות טריטוריאליות, שיהיו זמינות להפעלה מיידית במצבי חירום.

בצבירת סדר כוחות נוסף, בגיוס מילואים ובפריסת הכוחות - בין היתר, בגיבוש נוהל לגיוס מזורח של פלוגות המילואים של מג"ב, להבטחת הליך גיוס מהיר, יעיל ומבוסס על שיקולים מבצעיים בלבד. כן מוצע כי המשטרה תפעל לקיומה של רזרבה תקציבית ייעודית שוטפת שתשמש, בעת הצורך, למימון עלויות גיוס יחידות המילואים בעת חירום ותאפשר הפעלתם ללא עיכובים על רקע תקציבי. כמו כן, על המשטרה והמשרד לביטחון הפנים להשלים את המהלכים הננקטים על ידם בעקבות אירועי שומר החומות להגדלת סדר הכוחות של מג"ב במילואים. מומלץ ללוותם בתוכנית סדורה להשלמת הפרויקט, שתגובה בתקציבים ובלוחות זמנים מוגדרים.

על המשטרה לשקול את האפשרות כי מפקדות משימתיות שהקימה בכל מחוז בעקבות אירועי שומר החומות יתבססו על כוחות כוננות אורגניים ועל שלד פיקודי מוגדר וקבוע שיעבור הכשרות תקופתיות. עוד מומלץ כי המשטרה תמשיך לפעול להבטחת כשירות מלאה של המפקדות המשימתיות, לרבות באמצעות השלמת תהליכי הרכש והכנסתן



למסלול מסודר של אימונים והכשרות כדי שתתאפשר, בעת הצורך, הפעלתן בו זמנית בכלל הגזרות הרלוונטיות.

מוצע כי המשטרה תגבש תוכנית מסודרת לבנייה ולעדכון של תיקי שטח לכלל הגזרות הרלוונטיות, על פי תרחישי הייחוס המשטרתיים, לרבות בערים המעורבות. מומלץ כי תיקי השטח יהיו ממוחשבים. כן נדרש גיבוש נוהל שיבטיח העברת תיקי השטח בצורה מסודרת לכוחות תגבור שיוזרמו לכל גזרה רלוונטית. מוצע כי המשטרה תערוך בקרות בעניין. עוד מומלץ כי פעילות להיכרות של מפקדים את השטח תיערך באופן מובנה ושיטתי שיבטיח יישום עקבי לאורך זמן.

מוצע כי המשטרה תיערך באופן שיבטיח מענה סדור ומקיף לקריאות מוקד במצבי חירום. במסגרת זו יש לשקול עדכון נהלים לתגבור - במצבי חירום - של עמדות מוקד ושל מרכזי שליטה. בפרט - מוצע להבטיח כי הטיפול בסוגיית קריאות מוקד במצבי חירום יתבצע בראייה כלל-ארצית ובאופן שייתן מענה הולם לאתגר זה בכלל המחוזות והגזרות הרלוונטיות, כך שיתאפשר תגבור מספק לפעילות המוקדים גם בהתרחש אירוע רב-זירתית בפריסה ארצית.


על המשטרה להחזיק מלאים של ציוד ואמצעים לחירום - בהיקף, במגוון ובכמות שיאפשרו לה להתמודד עם אירועים הנגזרים מהאיומים ומתרחישי הייחוס, אם יתממשו - ולאורך פרק הזמן שבו תידרש ההתמודדות עימם. על הניהול הלוגיסטי של יחידות המילואים של מג"ב להישען על תקינה ומפתחות לאמצעים ולציוד ועל הגדרה של כמויות מינימליות של מלאי חירום.


על המשטרה למצות את המהלכים שפירטה בהתייחסותה לדוח זה להשלמת מיגון, ציוד ואמצעים; לייעד תקציבים להשלמת פערים; לנהל פיקוח ובקרה אחר מצב המלאים בפועל. בפרט מוצע כי המשטרה תמשיך ותפעל מול כלל הגורמים הרלוונטיים לאישור תוכנית שתאפשר את השלמת הפערים באמצעים ובציוד ולהקצאת התקציבים הדרושים למימושה, באופן שיאפשר פעילות אפקטיבית של הכוחות בעת חירום בכלל ושל מערך המילואים של מג"ב בפרט. התוכנית צריכה לתת מענה שיטתי לצורכי ההצטיידות בהתאמה לתרחישי ייחוס מעודכנים, לכלול פירוט תקציבי ולוחות זמנים לביצוע ולהגדיר את הגורמים האחראים למימושה. עוד מוצע כי המשטרה תשלים את העבודה על מערכת לניהול מלאים בארגון ועל פרויקט מחסני החירום של מערך המילואים במג"ב, תוך הקצאת תקציבים למימונם והגדרת לוחות זמנים למימושם וכניסתם לפעילות.


על המשטרה לוודא כי ליחידות המילואים של מג"ב יוקצו ציוד ואמצעים בהלימה להיקף הכוחות ובהתאמה לייעודם. ציוד ואמצעים אלו צריכים להיות נגישים ליחידות בעת חירום מייד עם גיוסן, באופן שיאפשר לכוחות להתפרס בשטח ולהשתלב בפעילות המבצעית ללא עיכוב.


על המשטרה לפעול להכשרה ולאיומן של כלל השוטרים, היחידות והמפקדים המיועדים להתמודד עם אירועי הפרות סדר. לצורך כך עליה להשלים גיבוש של תפיסת הפעלה, לבנות, לתקצב ולהוציא אל הפועל תוכניות מסודרות להכשרה ולאיומן, כדי לתת מענה עדכני ומקצועי לאתגרים הניצבים בפני המשטרה, בהתאם לאיום ולתרחישי הייחוס, תוך התאמה למאפיינים טריטוריאליים של הגזרות הרלוונטיות.




על המשטרה לוודא כי איסוף נתוני המעצרים מתבצע באופן אמין ומנותח באופן מקצועי, כדי שמדיניות האכיפה תתבסס על מצע נתונים אמין, מדויק ונכון. 

על המשטרה לפעול לתיקון הפערים בכל הקשור לאיסוף תיעוד המשמש תשתית ראייתית להעמדה לדין של חשודים בהפרות סדר. נוסף על כך, על המשטרה לשפר את יכולתיה בתחום החקירות של הפרות סדר על רקע לאומני, ובכלל זה שימוש בחוקרים דוברי השפה הערבית. 

מומלץ כי המשטרה ושב"כ יקפידו על חקירה ואיסוף ראיות בנוגע למניע בחוק המאבק בטרור או תחת "פשע שנאה", והפרקליטות תעשה שימוש בכלים החוקיים המאפשרים מיצוי פעולות האכיפה בתחום "עבירות שנאה" וטרור בתיקים המתאימים. 

על המשטרה והיחידה לאכיפה אזרחית בפרקליטות לבחון במשותף את הנתונים ביחס להיקף הנזק שנגרם לרכוש המשטרתי ואת האפשרות לפתוח בהליכים אזרחיים במקרים המתאימים כנגד המזיקים שאותרו. 

מומלץ כי הפרקליטות תגבש מדיניות מרתיעה ותנקוט הליכים אזרחיים - בייחוד כלפי מפגעים באירועי טרור ובעבירות שבוצעו ממניע שנאה וגזענות; תקדם את הפעולות הדרושות למיצוי הבריור בנוגע לאותם תיקים; ותקבל החלטה בנוגע לאפשרות של הגשת תביעות אזרחיות בהם. לשם הגברת ההרתעה כלפי המפגעים, מומלץ כי היחידה לאכיפה אזרחית תשקול הגשת תביעות אזרחיות גם באותם מקרים שבהם זהות המזיקים ידועה, וניתן לקשור בקשר סיבתי בינם לבין הנזקים שנגרמו, אולם מסיבות משפטיות ואחרות החליטה הפרקליטות שלא לנהל נגדם הליך פלילי או שהנאשם זוכה בהליך הפלילי. 

תמונות ממוקדי הפרות סדר – אירועי שומר החומות



צילום: אבישג שאר ישוב, © "הארץ", כל הזכויות שמורות.



צילום: יהושע (ג'וש) בריינר, © "הארץ", כל הזכויות שמורות



שיחות למוקד הטלפוני של מחוז מרכז בין התאריכים 11 עד 13 במאי 2021

שיחות למוקד	שיחות שלא נענו	אירועי מוקד	אירועים שמוחו	אירועים שנסגרו ללא ניידת
32,536	2,836	8,717	2,125	4,059

סיכום

בחינה של אירועי שומר החומות מלמדת על ליקויים משמעותיים שנפלו בפעילות המשטרה - לקראת האירועים ובמהלכם; בהיערכותה לאירועי הפרות סדר רב-זירתיים בכלל ובערים המעורבות בפרט; ובמוכנותה אליהם. התגלו פערים בחלוקת האחריות בין המשטרה לשב"כ בנוגע למודיעין בתחום הסדר הציבורי ובממשקים שבין הארגונים בתחום זה, אשר תרמו לפערים המודיעיניים המשמעותיים שבאו לידי ביטוי בהתמודדות עם אירועי שומר החומות. פערים עלו גם בהיערכות המשטרה ובאופן עמידתה בפועל באתגרי השיטור ואכיפת החוק בערים מעורבות בעת שגרה.

ליקויים ופערים אלו מקשים מטבע הדברים על המאבק בפשיעה ועל שמירת הסדר הציבורי בעיתות שגרה, ויש בהם מעין קיבוע של נקודת פתיחה שלילית להתמודדות עם אירועי הפרות סדר עתידיים, אם יתרחשו. משום כך הם מחייבים חשיבה יסודית ומעמיקה בתחומי בניין הכוח והפעלתו, במערכת הביטחון בכלל ובמשטרה בפרט.

המשטרה עמדה בתשובתה על שורה של חסמים ופערים, שחלקם אינם בשליטתה, אשר השפיעו על מוכנותה לאירועי שומר החומות ועל התנהלותה במהלכם ובהם: היקף הפשיעה בחברה הערבית ומאפייניה; כלים וסמכויות חקיקה שחסרים בהתמודדות עם פשיעה זו; ריבוי המשימות המוטל על המשטרה; נטל ההתמודדות עם אתגרי הקורונה; הפגיעה בבניין הכוח של המשטרה בשל אילוצי תקופת הקורונה, היעדר מפכ"ל קבוע במשך תקופה של כשנתיים עד חודשים ספורים לפני פרוץ האירועים והתנהלות ללא תקציב מדינה.

ממצאי ביקורת זו ומכלול הנסיבות שבהן פועלת המשטרה יחייבו את ראש הממשלה והשר לביטחון הפנים ובאמצעותם את ממשלת ישראל, את המשטרה, את שב"כ ואת מערכת הביטחון כולה לתת את הדעת על שורה של סוגיות מרכזיות, כלהלן:

- **יכולת המשטרה להתמודד עם מערכה רב-זירתית מורכבת** - אירועי שומר החומות הציפו את שאלת יכולתה של המשטרה לתת מענה לאירועים רב-זירתיים מורכבים. בתשובתה ציינה המשטרה כי בהתאם ללקחים שהופקו מאירועי שומר החומות גובשו תוכניות, ננקטו פעולות ונבחנים צעדים נוספים לסגירת פערים ולהתעצמות ומתקיים תהליך



למידה ארגונית. היבטים פרטניים של פעולות שננקטו על ידי המשטרה צוינו בדוח זה. מורכבות האתגרים, חשיבות המשימות ומכלול הממצאים שנסקרו בדוח מלמדים כי נדרשת בחינת סוגיה זו והיא מחייבת מיפוי של תוכניות, פקודות, אמצעים וסדרי כוחות; נדרשת גם בדיקת התאמתם להתמודדות עם האתגרים הגלומים בתרחישי הייחוס הרלוונטיים. אם תוצאות בחינה זו ילמדו כי המשטרה אינה ערוכה לאלו, עליה להניח את הנושא על שולחן הממשלה כדי שזו תוכל לקבל החלטות מושכלות בעניין.

- **מודיעין** - כדי שמודיעין יהיה אפקטיבי הוא חייב לחלחל לדרגי השטח. בהקשר זה נדרשת עבודה שיטתית - על מנת להבטיח זרימה של המודיעין לכלל הצרכנים הרלוונטיים.

- **מילואים** - אירועי שומר החומות שיקפו חולשה ניכרת של מערך המילואים של משמר הגבול. אם יש כוונה להסתמך על מערך זה בהתמודדות עם אתגרי ביטחון הפנים, נדרשת עבודה משמעותית בבניין הכוח שלו במכלול תחומים.

- **ממשקים בין-ארגוניים** - הממשקים בין גופי הביטחון השונים בכל הנוגע להתמודדות עם אתגרי ביטחון הפנים אינם סדורים, תפקודם אינו מיטבי והם אינם מביאים למיצוי מיטבי של יכולות. הדבר בולט במיוחד בממשק שבין המשטרה לבין שב"כ. נראה שנדרשת בחינה כוללת של סמכויות הגופים השונים; האמצעים, הציוד וסדר הכוחות שעומדים לרשותם; חלוקת האחריות ביניהם; קביעת נוהלי עבודה; ובניית מנגנונים לשתופי פעולה שיבטיחו פעילות מושכלת ומתואמת בהתמודדות עם אתגרי ביטחון הפנים.

- **מודל הפעלה המבוסס על תגבורים** - במסגרת ההתמודדות עם אתגרי השיטור ואכיפת החוק בכלל ובערים מעורבות בפרט נעשה שימוש נרחב במודל של תגבורים כמענה לפערים. מודל זה יכול לשמש מענה רלוונטי באופן זמני ובנסיבות ייחודיות, ולא מענה מרכזי לטווח ארוך. הזדקקות חוזרת ונשנית לתגבורים מעלה את השאלה אם היכולות המוקצות ליחידות הרלוונטיות עומדות בהלימה לאתגרים הניצבים בפניהן.

התמודדות מיטבית עם אתגרי אכיפת החוק בעת שגרה, יש בה כדי לסייע במניעת התפרצות תקריות אלימות, ולמצער בצמצום היקפן ועוצמתן; והיערכות מתאימה לאירועי חירום יש בה כדי לאפשר התמודדות אפקטיבית עימם, אם יתפרצו. לפיכך, מומלץ כי המשטרה ושב"כ יפעלו לטייב את פעילותם בערים מעורבות בעת שגרה; ולהגביר את היערכותם לאירועי קיצון, בהתאם לאיומי הייחוס ולתרחישי הייחוס. כן מומלץ כי המשטרה והפרקליטות יפעלו למיצוי הליכי העמדה לדין של המעורבים באירועי הפרה של הסדר הציבורי על רקע גזעני או לאומני.

הדברים מקבלים משנה תוקף נוכח הערכת גורמים מוסמכים כי יש חשש, שסבירות התממשותו גבוהה, להתלקחות מחודשת של תקריות אלימות בערים מעורבות. לפי הערכה זו, אירועי שומר החומות אינם בגדר אירוע חולף, המתרחש בין האוכלוסיות לא התפוגגה, והבעירה בשטח עלולה להתחדש.

יובהר כי הליקויים והפערים המשמעותיים שעלו בביקורת זו אין בהם כדי להפחית מההערכה למסירות שוטרי המשטרה ומפקדיה, הלוחמים והמפקדים במשמר הגבול ואנשי שירות הביטחון הכללי, הפועלים בתנאים לא פשוטים, תוך נטילת סיכונים והקרבה עצמית, לשמירה על ביטחון הנפש והרכוש ולאכיפת החוק. בהקשר זה די אם נזכיר חלק מהאתגרים שעיימם מתמודדת המשטרה בשנתיים האחרונות, מעבר לאירועי שומר החומות, ובכללם אתגרים הנוגעים למגפת הקורונה; אסון מירון; המאבק בארגוני פשיעה; היבטי משילות



בנגב; פשיעה במגזר הערבי; תקריות במזרח ירושלים ובהר הבית. צבר אירועים זה מחדד את הצורך לבחון אם ניתנים למשטרה כלים ראויים לנוכח האתגרים שהיא נדרשת להתמודד עימם, וכך את החיוניות שבמיצוי יכולותיה הקיימות לטיוב פעילותה.

