

## פרק א': יישום המלצות "ועדת אור" בכל הנוגע למשרד לביטחון הפנים

### הצעה להחלטה

מ ח ל י ט י מ :

א. כללי

להטיל על השר לביטחון הפנים ועל המפקח הכללי של משטרת ישראל לפעול לקידום וליישום התוכניות שהוצגו על ידי משטרת ישראל בפני ועדת השרים לעניין דו"ח "ועדת אור" בראשות סגן ראש הממשלה ושר המשפטים יוסף (טומי) לפיד, כמפורט בהצעות ההחלטה הפרטניות המובאות על ידי ועדת השרים לאישורה של הממשלה.

ב. תכנון אסטרטגי במשרד לביטחון הפנים והגברת הפיקוח של המשרד על משטרת ישראל

לרשום את הודעתו של השר לביטחון הפנים, כי בכוונתו להקים במשרדו אגף לתכנון אסטרטגי, אשר יספק לשר לביטחון הפנים את מכלול הכלים הנדרשים לגיבוש מדיניות רב-שנתית בתחומי ביטחון הפנים וישמש בידי השר והמשרד ככלי להגברת הפיקוח והבקרה בין היתר גם על עבודת משטרת ישראל. באגף לתכנון אסטרטגי המוצע, לא יכהנו שוטרים בשירות פעיל.

בנוסף, במסגרת עבודת המטה להקמת האגף, תיבחן גם סוגיית הגדרת תפקידי המטה המבצעי שליד השר לביטחון הפנים, בין היתר בהתייחס לקביעת "ועדת אור", כי כהונת קצין משטרה פעיל כראש המטה "יוצר ניגוד עניינים מובנה בתפקיד זה" (עמ' 771 לדו"ח "ועדת אור").

ג. הערכת מצב לאומית שנתית בתחום ביטחון הפנים

להטיל על השר לביטחון הפנים להציג אחת לשנה בפני ממשלת ישראל את הערכת המצב הלאומית השנתית בתחומי ביטחון הפנים, הנתונים לאחריות משרדו, שתתייחס לאיומים המרכזיים וצרכי ההתמודדות עמם. הערכת המצב הראשונה תוצג במהלך אוקטובר 2004.

בעת מסירת הסקירה על ידי השר לביטחון הפנים, תנתן סקירה גם על ידי ראש שירות בטחון כללי, בתחומים הנוגעים לאחריותו.

ד. דו"ח ומעקב אחר ביצוע המלצות "ועדת אור"

להטיל על השר לביטחון הפנים להקים ועדת מעקב וישום ביצוע המלצות דו"ח "ועדת אור", כפי שאושרו על ידי הממשלה בהתאם להצעות ועדת השרים לעניין דו"ח "ועדת אור" בכל הקשור למשרד לביטחון הפנים ולמשטרת ישראל.

השר לביטחון הפנים ידווח לממשלה על יישום ההחלטות כאמור לעיל, אחת לששה חודשים.

הדיווח לחברי הממשלה יכול שיעשה בכתב.

דיווח ראשון יימסר לממשלה עד ליום 31.12.2004.

"ועדת אור"

לרשום את המלצות "ועדת אור" בענין הצורך בהקצאת תקציבים מתאימה למשטרת ישראל. כמו כן, הממשלה רושמת לפנייה את הודעת המשטרה כי יישומן המלא של חלק מההמלצות כרוך בקבלת משאבים וכי קצב היישום יהיה מותנה בקצב קבלת המשאבים שתקצה הממשלה.

להטיל על שר האוצר והשר לביטחון הפנים לבחון ולגבש מתווה תקציבי למתן מענה לצורכי המשרד לביטחון הפנים ומשטרת ישראל בנושאי תקציב וכח אדם, הנדרשים לדעת גופים אלה לצורך יישום ומימוש המלצות דו"ח "ועדת אור" ולגבש תוכנית רב-שנתית בנושאים אלה.

דברי הסבר

לעניין סעיף ב' בהצעת ההחלטה:

"ועדת אור" התייחסה לסוגיית תפקידו של השר לביטחון הפנים בכל הקשור ליחסי הגומלין עם משטרת ישראל, וביכולתו לפקח עליה מתוקף אחריותו המיניסטריאלית וקבעה כדלקמן (סעיף 21 בעמ' 770 בדו"ח הוועדה):

"21. תפקיד השר לביטחון הפנים. למשרד לביטחון פנים חשיבות רבה, המשטרה, המהווה זרוע ביצועית עיקרית של משרד זה, נושאת באחריות העיקרית לשמירה על הסדר הציבורי. ביצועה של משימה זו במדינה דמוקרטית מחייב איזונים מתמידים בין השמירה על הסדר ומניעתן של עבירות, מצד אחד, לבין שמירתן של חירויות אזרח, מצד שני. מתחייבת דרך פעולה המגשימה את הסדר הציבורי תוך פגיעה מזערית, ככל הניתן, בזכויות אדם, בין אלה שהוכרו בדין החירות ובין אלה שהוכרו בפסיקתו של בית המשפט העליון. למשרד לביטחון פנים, ולשר העומד בראשו, תפקיד חשוב בפיקוח ובבקרה על המשטרה במילוי תפקידיה, ובשמירה על האיזון העדין הכרוך בכך. לא כל שכן, שהדברים אמורים במצבים משבריים, ובפעולות הכנה לקראת מצבים צפויים כאלה. באשר למצבים מסוג זה, המחייבים הכרעות ערכיות הנוגעות לחיי אדם, אין השר לביטחון פנים יכול להסתפק בעמדה פסיבית. עדרש ממנו לעמוד על המשמר ולדאוג לכך, שיהיה בידיו כל המידע הדרוש לצורך פיקוח על עבודת המשטרה וקביעת המדיניות המנחה אותה, וכדי שיוכל לקבל החלטות מושכלות. אכן השר לביטחון פנים אינו אמור להתערב בהחלטות אופרטיביות פרטניות של המשטרה. הוא גם אינו אמור להתערב בהחלטות בנושאים מקצועיים, כמו חקירות. עם זאת, מחובתו לגלות מנהיגות בנושאי מדיניות, ולגבש סדר יום. בעשותו כן, עליו לדאוג לקבלת כל המידע הרלבנטי, ולקבלת ייעוץ מאנשי המטה המבצע ש במשרדו באשר למשמעות המידע."

בהתאם לאמור לעיל בדו"ח ועדת החקירה, הציג השר לביטחון הפנים בפני ועדת השרים לעניין דו"ח "ועדת אור", כי בכוונתו להקים אגף לתכנון אסטרטגי במשרדו אשר ישמש בין השאר להגברת הפיקוח של השר והמשרד על משטרת ישראל ברוח המידע בדו"ח "ועדת אור".

לעניין סעיף ג' בהצעה להחלטה:

אחד מתפקידי האגף האסטרטגי שיוקם במשרד לביטחון פנים כאמור, יהיה להכין הערכת מצב שנתית מקיפה המתייחסת למכלול תחומי ביטחון הפנים, בשיתוף גורמי קהיליית המודיעין, משטרת ישראל, שב"כ, מוסד, שב"ס, צה"ל ומל"ל, לצורך זיהוי האיומים המרכזיים ודרכי ההתמודדות עמם.

בפני ועדת השרים הובאה עמדתה המתנגדת של משטרת ישראל להקמת האגף האסטרטגי במשרד לביטחון הפנים ואולם הועדה סבורה, כי השר מוסמך לערוך במסגרת משרדו שינויים ככל שהדבר נראה בעיניו כנכון לצורך ביצוע תפקידיו ומימוש אחריותו והיא ממליצה לרשום את הודעת השר על כוונתו לכינון אגף לתכנון אסטרטגי במשרד לביטחון הפנים.

לעניין סעיף ה' בהצעה להחלטה:

משטרת ישראל הציגה בפני ועדת השרים "תג מחיר" שנדרש לטעמה לצורך יישום מלא בראייתה שלה את המלצות "ועדת אור", תוך התייחסות לנושא תוספת כח האדם והתקציבים להצטיידות נאותה, לרבות הגברת הנוכחות במגזר הערבי. עמדת המשטרה מפורטת במסמך שהועבר לוועדה על ידי ראש מה"ד ב-25/3/2004 סימוכין 3266, כפי שנדרש.

ועדת השרים לענין דו"ח "ועדת אור" סברה, כי אין זה מסמכותה או מתפקידה ואף אין בידה את הכלים לבחון את בקשות המשטרה והמשרד לביטחון הפנים בנושאי תקציב וכח אדם.

לפיכך, מוצע להטיל על שר האוצר ביחד עם השר לביטחון הפנים או מנציגים של אלו, לבחון את הסוגיות בכללותם ולהמליץ על פתרונות במסגרת תוכנית רב שנתית שתיקבע.

# פרק ב': המלצות ועדת השרים לעניין דו"ח "ועדת אור"

## בכל הנוגע למשטרת ישראל

### הקדמה

א. אירועי אוקטובר 2000 ותוצאותיהם, ובעקבותיהם עבודת ועדת החקירה הממלכתית לבירור ההתנגשויות בין כוחות הביטחון לבין אזרחים ישראלים ("ועדת אור") ופרסום מסקנותיה, מהווים נקודת ציון מרכזית בהיערכות משטרת ישראל בכל הקשור ליחסי המשטרה עם המגזר הערבי וכן לתחום הטיפול בהפרות סדר.

בתקופה שחלפה מאז אירועי אוקטובר 2000 ועד לפרסום דו"ח "ועדת אור" בספטמבר 2003, פעלה המשטרה, כארגון לומד, לחיזוק ולשיפור מוכנותה במישורים רבים. עוד טרם פרסום דו"ח הוועדה מונו צוותים מקצועיים אשר בחנו את המשמעויות הנגזרות מהאירועים ומדיוני הוועדה. על בסיס המלצות צוותים אלו שודרגו תחומים רבים, ובכללם: בחינת תרחישי הייחוס של משטרת ישראל; כתיבה מחדש של תורת ההתמודדות עם הפרות סדר; כתיבת נוהל תחקירים חדש; בחינת היבטים רבים של בניין הכוח (כגון הכשרת ואימון כוח האדם למשימה, בחינה ורכש של אמצעים); חיזוק הקשר ושיפור השירות במגזר הערבי (כגון הקמת מרכזי שיטור קהילתיים והגדלת מערך המשמר האזרחי) ועוד.

ב. עם קבלת הדו"ח על ידי הממשלה – החליטה זו לקבל את תוכן ההמלצות האישיות כלשונן. לגבי ההמלצות האחרות, הוחלט על ידי הממשלה להטיל על ועדת שרים בראשות סגן ראש הממשלה ושר המשפטים יוסף (טומי) לפיד, לבחון את ההמלצות ועל בסיס בחינה זו להגיש לממשלה את חוות דעתה ולהמליץ במידת הצורך המלצות נוספות.

ג. בעקבות פרסום דו"ח "ועדת אור", מינה מפכ"ל המשטרה שלושה צוותים לבחינת המשמעויות הנגזרות מהדו"ח כמפורט:

- צוות ראשון, בראשות ראש מחלקת הדרכה וקצין חינוך ראשי, להצגת ההמלצות וממצאי הדו"ח, שמטרתו היתה ללמוד את הדו"ח, להציף את ממצאיו ולסווגם בהתאם למבנה הארגוני של משטרת ישראל.
- צוות שני, בראשות הסמפכ"ל, שמטרתו גיבוש תוכנית ליישום המלצות "ועדת אור" והמשמעויות הנגזרות מהן.
- צוות שלישי, בראשות ראש אגף משאבי אנוש, לבחינת ההמלצות האישיות. נושא זה לא נדון במסמך זה.

במקביל, הוקם פורום ציבורי בהשתתפות חברי האקדמיה ונציגי ציבור אשר מלווה את התמודדות המשטרה עם דו"ח "ועדת אור".

ד. הסמפכ"ל מינה צוותי משנה לגיבוש תוכנית מפורטת ליישום המלצות "ועדת אור" כמפורט:

- צוות בראשות ניצב ברטי אוחיון בנושא עבודת המשטרה במגזר הערבי.
- צוות בראשות תנ"צ מאיר בוקובזה בנושא מערך המודיעין במגזר הערבי.
- צוות בראשות תנ"צ אהרון פרנקו בנושא מדיניות הפעלת הכוח ובניינו לטיפול בהפרות סדר.
- צוות בראשות תנ"צ יצחק צור בנושא תיעוד, הנצחה ותחקירים.
- צוות בראשות תנ"צ יצחק צור בנושא עריכת תוצרי עבודת כל הצוותים המשטרתיים.

הצוותים ניתחו את העשייה וההיערכות המשטרית בעת אירועי אוקטובר ולאחריהם, אל מול ממצאי והמלצות "ועדת אור", זיהו פערים במצב הקיים אל מול המלצות הדו"ח והמליצו המלצותיהם לגבי פעילויות נדרשות בהמשך. כמו כן הונחו צוותי העבודה לבחון נושאים נוספים שלא עלו מדו"ח "ועדת אור", אולם הם קשורים בתחום ההתמודדות של משטרת ישראל עם הפרות סדר.

ממצאי הצוותים הוצגו בפני סגל הפיקוד הבכיר של משטרת ישראל ואושרו על ידו.

משטרת ישראל הציגה בפני ועדת השרים לעניין דו"ח "ועדת אור" בראשות שר המשפטים את תוצרי עבודת הצוותים. הארות והערות השרים שהושמעו בדיונים, הוטמעו בממצאי עבודת הצוותים, בנהלים ובדו"חות הסיכום.

ה. הצעות ההחלטה המובאות לאישור הממשלה מטעמה של ועדת השרים משקפות את מכלול הפעילות, בקשת רחבה של נושאים, עמן התמודדה משטרת ישראל כבר לאחר אירועי אוקטובר 2000 וכן לאחר פרוסום דו"ח "ועדת אור" בספטמבר 2003.

ו. יש לציין כי למעלה ממחצית ישיבותיה של ועדת השרים הוקדשו לנושאים הקשורים למשטרת ישראל. ועדת השרים מציינת בחיוב את שיתוף הפעולה לה זכתה מהמשרד לבטחון הפנים וממשטרת ישראל לכל אורך הדיונים, תוך שקיפות ופתיחות, קבלת משוּב וישומו, והשקעת משאבים כח אדם.

ז. מן הדיונים בוועדת השרים וכן מהצגת הנושאים שהובאו בפני ועדת השרים עולה, כי משטרת ישראל לקחה על עצמה לפעול ברצינות מירבית בכל התחומים עליהם הצביעה "ועדת אור" וכי הטלתה העזה שגרמו אירועי אוקטובר 2000 הביאו אותה לעריכת בדיק בית מקיף ועמוק בכל הקשור להיערכותה בטיפול בנושא הפרות הסדר וכן לבחינת הגישה למגזר הערבי.

בדיק הבית שערכה המשטרה מתייחס לנהלים, פקודות, דפוסי עבודה ודרכי פעולה, לרבות הדגשים בתחום שינוי תודעתי והטמעת ערכים בכל שדרות החיל, שחלק ניכר בהם החל בביצוע ובישום עוד בטרם הגישה "ועדת אור" את מסקנותיה.

ז. במסגרת הנושאים שהוצגו בפני ועדת השרים וקיבלו את אישורה ראוי לציין כמה היבטים חשובים המוצאים את ביטויים גם בהצעות ההחלטה המובאות להלן, אך מחמת חשיבותן יש מקום להדגישן גם במבוא זה, ואלו הם:

#### נושאים שכבר בוצעו בהם שינויים מהותיים במהלך 3 השנים האחרונות:

- ✓ נכתבה מחדש תורת הפעלה לטיפול בהפרות סדר.
- ✓ נכתב והוטמע נוהל תחקירים חדש.
- ✓ הוגברה נוכחות המשטרה בישובי המגזר הערבי והוגבר גיוס שוטרים מהמגזר הערבי.
- ✓ נוצרו דפוסי הידברות חדשים בין משטרת ישראל לבין הציבור הערבי ומנהיגותו.
- ✓ בכל הקורסים, ההכשרות וימי העיון הוכנסו נושאי לימוד והדרכה שמגמתם העמקה והטמעה של ערכים בתחום הסובלנות, חברה רב-תרבותית, יחס למיעוטים ולעדוּת.
- ✓ המשטרה הצטיידה באמצעים לטיפול בהפרות סדר ואימנה מספר גדול יותר של שוטרים האמורים לטפל באופן מיומן באירועי הפרות סדר.

## נושאים אשר הוטמעו/שנו כתוצאה מהיענות לוועדת השרים בראשות השר לפיד:

- ✓ נקבע כי אין שימוש בירי אש חיה בטיפול בהפרות סדר, למעט במצב של סכנת חיים.  
(נושא זה כבר הוטמע בפקודות המשטרה ובנהליה)
- ✓ נקבעו כללים לקיום תחקירים כדי להבטיח את רצף התחקיר ואת מהימנותו.
- ✓ נקבעו כללים להבטחת החיסיון של תחקירים (נדרש לכך תיקון בחוק כדי לעגן הכללים שנקבעו).
- ✓ הופסק השימוש בגלילוני גומי והוחלט להקפיא השימוש בכדור גומי 37 מ"מ למעט מקרים חריגים.
- ✓ הושגה הסכמה בין משטרת ישראל לבין שירות הביטחון הכללי לגבי הגדרת האחריות לאיסוף מודיעיני בתחום הסדר הציבורי על רקע לאומני .

כאמור, הנושאים אותם ביצעה המשטרה החל מאוקטובר 2000 ועד היום, וכן הנושאים שהיא אמורה לבצע מעתה ואילך מופיעים גם בהצעות ההחלטה שלהלן – הצעות המובאות מטעם ועדת השרים לאישורה של הממשלה.

ח. שני נושאים שהוצגו בפני ועדת השרים על ידי משטרת ישראל לא קיבלו את אישורה של הוועדה:

הנושא הראשון – הקמת מערך מודיעין נפרד של המשטרה בתחום הפרות הסדר. המשטרה הגיעה למסקנה, כי לנוכח ההסכמה שגובשה בין מפכ"ל המשטרה לבין ראש השב"כ בכל הקשור להגדרת הסמכויות והאחריות בתחום המודיעין הקשור להפרות הסדר, היא עליה להקים מערך מודיעין משל עצמה לטיפול בהפרות הסדר בהיקף של כ-50 תקנים. ועדת השרים לא מצאה לנכון לאשר תביעה זו של המשטרה וסברה, כי המשטרה אמורה למצוא פתרונות בנושא זה במסגרת הכוחות העומדים לרשותה וכי אין מקום להקמת מערך מודיעין נוסף ומקביל לזה הקיים בידי שירות הביטחון הכללי.

הנושא השני – תוספת תקציב וכח אדם. משטרת ישראל הציגה בפני ועדת השרים גם את "תג המחיר" הנדרש לדעתה כדי ליישם את המטרות שהציבה לעצמה ביישום המלצות דו"ח "ועדת אור" בהיבטים של תוספת כח אדם וציוד. ועדת השרים סברה, כי היקף תוספת כוח האדם שהמשטרה מבקשת כדי להתמודד עם מצבים קיצוניים של הפרות סדר לוקח בחשבון תרחיש קיצוני שלדעת הוועדה לא מצדיק תיקצוב מירבי של כח אדם ומשאבים. כמו כן אין זה מתפקידה של ועדת השרים לקבוע את היקף המסגרות התקציביות הדרושות למימוש תוכניותיה של המשטרה. ועדת השרים סברה שמן הראוי שנושאים אלה יידונו בין משטרת ישראל והמשרד לביטחון הפנים לבין משרד האוצר ויובאו להכרעה בפני הממשלה.

ט. בהקשר זה יצוין, כי "ועדת אור" התייחסה אף היא לסוגיה הרגישה של היערכות מחודשת של משטרת ישראל מול הצרכים התקציביים העולים מכך ואמרה כדלקמן:

"העמדת המשטרה במצב בו תהיה מצויידת כהלכה, בכוח אדם ובמשאבים, לצורך טיפול במלוא הפוטנציאל של הפרות הסדר אשר עמן היא עלולה להתמודד מחייבת הקצאת תקציבים מתאימה. אכן, אחד הלקחים העולים מראיות רבות שבאו בפנינו הוא, כי קיים חוסר תקציבי קשה ומכריד, המגביל את כוח האדם במשטרה ואת יכולת המשטרה ואת יכולת המשטרה לתפקד ולמלא את חובותיה. הגדלה מסיבית של התקציב המוקצה לצורכי המשטרה, היתה מסייעת לפתור חלק גדול מן הקשיים בהם נתונה המשטרה, ואנו ממליצים עליה.

עם זאת, גם במצב התקציבי הקיים, ניתן לשיפר את תפקוד המשטרה בנושא בו אנו דנים, חרף הקשיים התקציביים" (דו"ח "ועדת אור", שער שיש, סיכום ומסקנות, עמ' 774).

י. כפי שמציינת "ועדת אור", חלקן של המשימות הנובעות מהמלצותיה ואמירותיה ניתנות למימוש מבלי להזדקק למשאבים נוספים. במיוחד נכון הדבר בכל הנוגע להטמעת ערכים, שינוי נורמות התנהגותיות, הכשרות, אימונים, שדרוג נהלים ופקודות, שינוי תהליכים ועוד.

## א. יישום המלצות "ועדת אור" בכל הנוגע לנושאי משרה במשטרת ישראל

### הצעה להחלטה

מ ח ל י ט י ם :

בהמשך לסעיף 2 בהחלטת הממשלה מס' 772, בה נקבע, כי הממשלה מקבלת את ההמלצות הכלולות בדו"ח הוועדה ("ועדת אור") בכל הנוגע לתפקודם, מעמדם ועתידם של האישים ונושאי המשרה כמפורט בדו"ח ועדת החקירה, לרשום את הודעתו של מפכ"ל משטרת ישראל, במכתבו לשר המשפטים מיום י"ג כסלו התשס"ד (8.12.2003), כי לאחר שצוות שמינה המפכ"ל בנושא, הציג בפניו את המלצותיו ואת ההיבטים המשפטיים הנוגעים לענין ההמלצות האישיות של ועדת החקירה, הוא החליט לאשר את המלצות הצוות ולאמץ את המלצות "ועדת אור", בכפוף לכך שהקצינים ירואינו ותשמע עמדתם.

הערה: עובר להגשת הדו"ח לממשלה נמסר ליו"ר הוועדה על ידי משטרת ישראל כי ההליך וההמלצות בוצעו, למעט בענין קצין אחד אשר עניינו מצוי בשלבי סיום של ההליך בנדון.

### דברי הסבר

בסעיף 2 בהחלטת הממשלה מס' 772, בה נקבע, כי הממשלה מקבלת את ההמלצות הכלולות בדו"ח הוועדה ("ועדת אור") בכל הנוגע לתפקודם, מעמדם ועתידם של האישים ונושאי המשרה כמפורט בדו"ח ועדת החקירה. בהמשך לאמור קיבלה ועדת השרים דיווח על יישום מסקנות "ועדת אור" לגבי אנשי משטרה שנטלו חלק בארועי אוקטובר 2000.

## ב. פריסת משטרת ישראל במגזר הערבי ומתן שירותים למגזר זה בעקבות דו"ח "ועדת אור"

### הצעה להחלטה

מחליטים :

א. לרשום את הודעתה של משטרת ישראל, כי לאחר אירועי אוקטובר 2000 ננקטו על ידה הפעולות בתחום פריסת משטרת ישראל במגזר הערבי ומתן שירותים למגזר זה כדלקמן:

- הוקמה תחנת אום אל פאחם.
- נוספו 51 מש"קים (מרכזי שיטור קהילתיים) מתוקננים.
- נוספו 15 מש"קים לא מתוקננים.
- תוגברו תחנות בישובים בהם אוכלוסייה ערבית. נוספו 250 תקני כח אדם. הוקצו 69 כלי רכב נוספים.
- הוקצו אמצעים ותוספות בינוי.
- גויסו 3937 מתנדבי משמר אזרחי מהמגזר הערבי, כך שהיום פועלים 6397 מתנדבים במגזר זה, בהשוואה ל-2460 מתנדבים בשנת 2000.
- בוצע פיילוט לגיוס בני מיעוטים למשטרת ישראל בצפון ובדרום.

ב. ועדת השרים רשמה לפניה, כי משטרת ישראל תמשיך להגביר נוכחותה במגזר הערבי הן לצורך אכיפת החוק והן לצורך מתן שירותים למגזר זה. התוכנית להגברת הנוכחות מחייבת הקצאת משאבים לצורך הגדלת פריסת מש"קים במגזר הערבי, תוספת נקודות משטרה והרחבת תחנות משטרה קיימות.

מימוש האמור ידון במסגרת הדיונים שיקיימו בעניין השר לבטחון הפנים ושר האוצר, כפי שפורט לעיל.

### דברי הסבר

"ועדת אור" התייחסה לעניין פריסת משטרת ישראל במגזר הערבי ומתן שירותים למגזר זה וקבעה כי יש צורך לעשות כדלקמן:

- א. לקדם ככל האפשר פריסת מש"קים במגזר הערבי (עמ' 768 בדו"ח "ועדת אור").
- ב. לבחון הסטת תקציבים פנימית משמעותית כדי לעודד פריסת המשטרה במגזר (768).
- ג. לגלות עמדה ברורה בנוגע לאכיפת החוק מול המגזר הערבי (769).
- ד. לגלות גישת אכיפה עקבית ושיטתית על ידי רשויות האכיפה הן ביחס לקריאות בלתי חוקיות והן ביחס לתופעות בלתי חוקיות אחרות (769).
- ה. לבצע פעילות אכיפה נמרצת לביעור תופעות קשות של עבריינות במגזר (769).



## ג. היחסים עם המגזר הערבי - ההסברה הפנים משטרתית בעקבות דו"ח "ועדת אור"

### הצעה להחלטה

מ ח ל י ט י ם :

א. לרשום את הודעתה של משטרת ישראל, כי לאחר אירועי אוקטובר 2000, במסגרת הגברת המודעות ליחסים עם המגזר הערבי, הועברו למפקדים ולשוטרים במהלך קורסים, הכשרות, ימי עיון ואימונים הנושאים הבאים:

זכויות אדם, חברה רב-תרבותית, אתיקה, הכרת אוכלוסיות ייחודיות, גישור קונפליקטים ועוד.

ב. לרשום את הודעת משטרת ישראל, כי לאחר אירועי אוקטובר 2000 ננקטו גם הפעולות הבאות בתחום היחסים עם המגזר הערבי:

- הוכשרו והודרכו הצוותים המאיישים את מרכזי השיטור הקהילתי שהוקמו במגזר הערבי.
- בוצעו פרויקטים לגיוס שוטרים מקרב בני המיעוטים.
- נבנתה תוכנית לעידוד לימודי השפה הערבית במסגרות היחידתיות.

ג. משטרת ישראל תמשיך בביצוע פעולות של הסברה פנים-משטרתית בעקבות המלצות "ועדת אור" ותפעל בתחומים הבאים:

1. הכשרת מפקדים (כמובילי תהליך השינוי) מדרגית (כלל המפקדים, מפקדים במגזר הערבי ומפקדים ברמות מפקדי מרחבים ותחנות) בנושאים הבאים:

- מפקד כמחנך לערכים.

- טיפול בקונפליקטים, הידברות והסברה, עיקרון השוויוניות, ייזום שותפויות.

2. הכשרת שוטרים מדרגית (כלל השוטרים, תחנות, יחידות מגזריות, מש"קים) בנושאים ערכיים בעבודת השגרה, רגישות לאחר, מקרים ותגובות, תולדות הסכסוך הישראלי ערבי, תרבויות ועדות בישראל.

3. המשך הרחבת לימוד השפה הערבית בדגש לשוטרים במגזר הערבי.

4. התאמת תהליך ותמהיל גיוס בני מיעוטים.

5. הרחבת מעגל המתנדבים למשמר האזרחי ושימורו.

6. ביצוע סקרים לבחינת עמדות שוטרים ומפקדים.

7. מינוי קציני חינוך במחוזות ובמטה הארצי.

### דברי הסבר

"ועדת אור" קבעה במסגרת המלצותיה, כי יש לפעול בתחומים הבאים:

- להטמיע בכל דרגי המשטרה את חשיבותה של התנהלות שקולה ומתונה ביחסים עם המגזר הערבי (עמ' 768 בדו"ח "ועדת אור").

- לעקר תופעות של דעות קדומות כלפי המגזר הערבי שנתגלו בקרב שוטרים ומפקדים (עמ' 768).

- להטמיע בקרב השוטרים את התובנה, כי הציבור הערבי בכלל אינו אויב שלהם ואין לנהוג בו ככזה (עמ' 768).

## ד. פעולות משטרת ישראל בתחום ההידברות עם המגזר הערבי והסברה -

### בעקבות דו"ח "ועדת אור"

#### הצעה להחלטה

מ ח ל י ט י ם :

א. הממשלה רושמת לפנייה את הודעת משטרת ישראל, כי לאחר אירועי אוקטובר 2000 הוחל בביצוע הפעולות המפורטות להלן בתחום ההידברות עם המגזר הערבי וההסברה בנושא זה:

1. קויימו מפגשים תקופתיים בין הפיקוד למנהיגות המגזר (חגים וכד').
  2. מתקיימים מפגשים עם המנהיגות באופן שוטף.
  3. יושומו מודלים קהילתיים – בתי ספר, נוער, בטיחות בדרכים, ספורט וכיוצ"ב.
  4. הועברו הרצאות והשתלמויות בבתי הספר.
  5. גויסו מתנדבים מהמגזר הערבי למשמר האזרחי.
  6. קויימו סדנאות תכנון משותפות ליישום השיטור הקהילתי בישובים ערביים בצפון.
  7. שופר הקשר בין משטרת ישראל לגורמי תקשורת במגזר הערבי, בין היתר באמצעות שדרוג מערך הדוברות במשטרת ישראל ונקיטת פעולות יזומות.
- ב. משטרת ישראל תמשיך בביצוע פעולותיה בתחום ההידברות עם המגזר הערבי והסברת החוץ בענין זה ותפעל גם במישורים ובנושאים כדלקמן, וזאת לנוכח המלצות "ועדת אור":

#### 1. פיקוד המשטרה

- מיסוד המפגשים עם מנהיגות המגזר הערבי.
- הקמת צוותי היגוי משותפים.
- ביצוע סקרים ובקורות.

#### 2. אגף קשרי קהילה משטרה (אק"מ)

- הגברת קצב גיוס מתנדבים מהמגזר.
- ביצוע מפגשים מגזריים.
- הגברת הפעילות בקרב בני נוער במגזר.
- תקנון קצין לנושא התנדבות במגזר הערבי.

#### 3. דוברות

- מיסוד הקשר עם התקשורת במגזר.
- ביצוע פעילות יזומה בתקשורת במגזר.
- חיזוק מערך הדוברות במטה הארצי, צפון, מרכז ודרום.

#### 4. הסברה

- השלמת בניית אתר אינטרנט משטרת ישראל בערבית.
- השלמת תרגום טפסי משטרת ישראל לערבית.
- תקנון קצין הסברה.
- ביצוע סקרים.

#### דברי הסבר

"ועדת אור" קבעה במסגרת המלצותיה, כי יש צורך ב:

- א. העלאת פרופיל וטיב הקשר של מפקדים עם מנהיגות המגזר הערבי ואת ההידברות עמם (עמ' 768 בדו"ח "ועדת אור").
- ב. קיום קשרים שוטפים על בסיס קבוע עם המנהיגות בכל הרמות כדי לזהות מבעוד מועד מקומות וזמנים מועדים לפורענות וכדי לקבוע הסדרים מוסכמים, אשר יאפשרו הבעת מחאה בלא לסכן את שלום הציבור ותוך הפרעה מינימלית לסדר הציבורי (עמ' 768).

## ה. פעולות משטרת ישראל בתחום הדיווח והתיעוד - המלצות "ועדת אור" בנושא

### הצעה להחלטה

מ ח ל י ט י ם :

א. לרשום את הודעת משטרת ישראל על הפעולות שבוצעו לאחר אירועי אוקטובר 2000 בתחום הדיווח והתיעוד של אירועים בתחום הטיפול בהפרות הסדר כדלקמן:

1. נכתב נוהל אגף מבצעים "הטיפול המשטרתי בהפרות סדר והפגנות" אשר קובע את חובת התיעוד בהיבט המבצעי במקרים בהם היה שימוש באמצעים.

2. מונה על ידי ראש אגף החקירות צוות מקצועי, אשר בחן את הטיפול החקירתי הכולל באירועי הפרות סדר – בכלל זה סוגיית התיעוד על כלל היבטיה. הצוות סיים עבודתו בכתיבת תורה, הנמצאת בשלבי אשרור. מימוש האמור ידון במסגרת הדיונים שיקיימו בענין השר לבטחון פנים ושר האוצר.

ב. לרשום את הודעת משטרת ישראל, כי בכוונתה להמשיך ולפעול בתחום הדיווח והתיעוד של אירועים בתחום הטיפול בהפרות הסדר באופנים ובדרכים הבאות:

#### 1. דיווח

- הרחבת נוהל דיווח על אירועים ומבצעים בכל הקשור לציר המפקדים: קביעת עניינים בהם יש חובת דיווח (כגון אירועי הפרות סדר, פח"ע, הפעלת פקודות חירום).
- שדרוג נוהל מרכזי השליטה (משל"ט).
- עדכון התורה ונוהל הפרות סדר הקיים, ובכלל האמור הכללת סעיף ייחודי לנושא הדיווח בתורה ובנוהל הפרות הסדר.

#### 2. תיעוד

- תורות, נהלים והנחיות:  
אימוץ תורת ההפעלה המוצעת של אגף החקירות בנושא הפרות הסדר ושילובה במסגרת תורת הפרות הסדר הקיימת.  
ייחוד פקודה ספציפית בפקודות המשטרה לנושא חובת התיעוד על כל היבטיה.  
כתיבת נהלים בנושא התיעוד על ידי כל אגף במשטרה, כנגזרת מהפקודה דלעיל.
- הדרכה והטמעה:  
הכנת מערכי שיעור ותכנים לרמות הקורסים השונים, אשר ייגזרו מהפקודות והנהלים החדשים.  
בניית תוכנית הטמעה לכלל יחידות השטח ללימוד הנהלים ויישומם.
- פיקוח ובקרה:  
קביעת נושא התיעוד כנושא מועדף ביחידת הביקורת הארצית.  
הכללת נושא התיעוד בתהליך ה-COMPSTAT.

## דברי הסבר

"ועדת אור" התייחסה בדו"ח שלה לתרבות הדיווח והתיעוד הנוהגים במשטרת ישראל וקבעה בין השאר, כי יש צורך לפעול כדלקמן:

א. יצירת תרבות של דיווח מלא ואמיתי בזמן אמת (עמ' 772 בדו"ח "ועדת אור").

ב. הפיכת המשטרה לגוף המתחקר את עצמו ומתעד את פעולותיו באופן אמיתי וככל האפשר גם בשלמות, זאת לאור העובדה כי התגלתה תופעה נרחבת של היעדר תיעוד, בכתב או באמצעי אחר, של פעילות המשטרה באירועים שונים, לרבות אי רישום פעולות שונות של כוחות משטרה חרף חשיבותן הרבה (עמ' 772-773).

## 1. ביצוע תחקירים במשטרת ישראל והבטחת רצף התיחקור ומהימנותו -

### המלצות "ועדת אור" בנושא

#### הצעה להחלטה

מ ח ל י ט י ם :

א. לרשום את הודעת משטרת ישראל על ביצוע הפעולות שנגקטו על ידה בתחום קיום תחקירים במשטרת ישראל וזאת כבר לאחר אירועי אוקטובר 2000, כדלקמן:

#### 1. נוהל תחקירים:

- במהלך שנת 2001 מינה המפכ"ל צוות אשר בחן את נושא התחקירים במשטרת ישראל.
- בשנת 2002 אושר על ידי המפכ"ל וסגל הפיקוד הבכיר הנוהל החדש: "תחקיר והפקת לקחים", שהגיונו – עיצוב תרבות התחקיר ומיסוד תהליכי עבודה לביצוע תחקירים במשטרת ישראל.

#### 2. הטמעת תרבות התחקיר בארגון:

- מונה ראש תחום תחקירים ארצי.
- מונו קציני תחקירים במחוזות ובמרחבים (בנוסף על תפקידם כקציני הדרכה).
- מונו "נאמני תחקירים" בתחנות וביחידות המבצעיות.
- הופץ נוהל התחקירים בארגון.
- הופק מארז הדרכה בנושא חשיבות התחקיר ואופן ביצועו.
- הוקם אתר תחקירים במערכת האלקטרונית לניהול ידע, בו ניתן למצוא תחקירים רלוונטיים על פי נושאים.
- הדרכה: עד כה הוכשרו לביצוע תחקירים למעלה מ-2000 קצינים, המהווים 80% מהיעד וזאת במסגרת 110 סדנאות.
- הופצה לומדה אינטראקטיבית אשר מסייעת למפקדים בנושא רענון והתמקצעות לאחר שהוכשרו בהדרכה.

ב. לרשום את הודעת משטרת ישראל, כי בנוהל התחקירים שגובש במשטרת ישראל, כאמור בסעיף א' לעיל, שולבה גם הקביעה שלהלן (אשר אושרה גם על ידי ועדת השרים לעניין דו"ח "ועדת אור"), וזאת כדי להבטיח את רצף התיחקור ואת מהימנותו.

ואלו עיקרי נוסח השינוי ששולבו בנוהל:

#### "מנגנון להבטחת מהימנות ורצף התיחקור

#### הגורם המתחקר

ככלל, תחקיר יבוצע על ידי מפקד היחידה או האירוע. במקרים בהם קיים חשש כי המפקד כשל בתפקיד או חרג מכללים, תזומן לתחקיר, רמה ממונה או גורם מקצועי מטעמה, במטרה להבטיח זווית ראייה אובייקטיבית.

## תחקיר ראשוני

בתרחישים מיוחדים אשר נקבעו מראש, או לפי שיקול דעת המפקד הבכיר במקום, יתקיים תחקיר ראשוני בסיום הפעילות וטרם שחרור הכוחות. מדובר במקרים בהם אין זמן לתחקיר מלא ויש לבצע תחקיר ראשוני בשטח כדי להפיק לקחים מידיים ולשפר את ההיערכות ליום המחר.

## חשד לעבירה פלילית

- ככלל, כאשר יש חשד לביצוע עבירה פלילית באירוע אותו רוצים לתחקר, יודיע על כך מנהל התחקיר למנהל המחלקה לחקירות שוטרים בפרקליטות המדינה (להלן: מח"ש) או לסגנו לפני תחילת התחקיר.
- מצא מנהל מח"ש או סגנו כי אין לקיים את התחקיר או כי יש להטיל מגבלות על אופן קיום התחקיר, יודיע על כך לפונה מוקדם ככל האפשר.
- אם תתגלה מחלוקת בין מח"ש למשטרת ישראל בדבר ביצוע תחקיר, תוכרע הסוגיה על ידי היועץ המשפטי לממשלה או מי שהסמיכו לכך.

ג. לקבוע, כי בנוהל שיתוף הפעולה בין מח"ש לבין משטרת ישראל ייכתב, שבכל מקרה בו נעשה שימוש ברי, יש לדווח על כך למח"ש גם בהיעדר חשד לעבירה פלילית.

ד. לרשום את הודעת משטרת ישראל, כי במהלך שנת 2004 תוכנס מערכת בקרה ממוחשבת לפיקוח ולבקרה אחר יישום לקחי התחקיר ברמות השונות וכי תמשכנה ההדרכות ביחידות השונות לשם הטמעת נוהל התחקיר.

ה. השינויים האמורים יוטמעו בנוהל התחקירים המעודכן, המצוי בשלבי אישור, אשר יובא לאישור סופי ליועץ המשפטי לממשלה.

## דברי הסבר

ועדת השרים לענין דו"ח "ועדת אור" נדרשה לנושא הבטחת רצף התחקיר ומהימנותו לנוכח העובדה לפיה מותם של ההרוגים באירועי אוקטובר 2000 לא נחקר בסמוך לקרות האירועים בין היתר משום העובדה שבעת שהוחל בתחקיר נמסרה הוראה למשטרה לחדול מביצוע תחקיר כי שמונתה ועדת חקירה ממלכתית לבדיקת האירועים ("ועדת אור"). על כך יש להוסיף את העובדה, כי כאשר מח"ש החלה בחקירתה לא נוצר שיתוף פעולה בין משפחות ההרוגים לגורמי החקירה.

התוצאה הסופית היתה שבמשך שלוש שנים לא נחקרו האירועים שהביאו למותם של 13 אזרחים. דבר שהוא בלתי תקין מכל בחינה שהיא.

בנוסף נושא זה נסקר ופורט בדו"ח מח"ש, המובא בסוף חלק ההמלצות בנושא המגזר הערבי.

כדי למנוע הישנות מצב זה, החליטה ועדת השרים בראשות שר המשפטים להיכנס לעובי הקורה והטילה על צוות בראשות השר גדעון עזרא, לבחון סוגיה זו, לרבות בחינת היחסים בין משטרת ישראל לבין מח"ש במקרה של ירי על אנשים בעת פעולות משטרה.

בועדת המשנה היו חברים כלל הגורמים המקצועיים הרלבנטיים. הצוות בראשות השר גדעון עזרא בחן דרכים על מנת לשפר את התחקירים במשטרה ואיכותם, לשפר את הממשקים מול מח"ש ולהמליץ על הסדרת חיסיון בחוק לגבי תחקירים הנערכים במשטרה, על מנת לעודד את ביצועם. ועדת השרים החליטה לאמץ את המלצות הצוות כמפורט לעיל.

ועדת המשנה וועדת השרים החליטו לאמץ את העיקרון המובא בהצעת ההחלטה כדי להבטיח להבא את קיומו של רצף התחקיר ומניעת פגיעה במהימנותו.



## ז. חיסיון על תחקירים הנערכים במשטרת ישראל – יישום המלצות "ועדת אור"

### הצעה להחלטה

מ ח ל י ט י ם :

א. לאשר את העיקרון המפורט להלן בקשר לחיסיון על תחקירים הנערכים במשטרת ישראל:

1. "חיסיון יינתן על תחקיר שנערך במשטרה בנוגע לאירוע שהתרחש במהלך או בקשר לפעילות מבצעית או אימון מן הסוגים הבאים:

- פעילות המשטרה תחת פיקוד צה"ל;
- פעילות המשטרה לשמירת הנפש והרכוש מפני פעולות איבה (טרור);
- פעילות המשטרה בתחום ביטחון הפנים;
- פעילות המשטרה בהפרות סדר רחבות היקף מתמשכות בהן קיים חשש ממשי לפגיעה בביטחון הציבור ונדרש לדעת מפכ"ל המשטרה לקיים תחקיר מידי בשל חשש לפגיעה בחיי אדם או בגופו, ונתקבל על כך אישורו של היועץ המשפטי לממשלה או מי שהסמיך לכך."

### 2. תחולת החיסיון המוצע:

\* הדברים שהושמעו בתחקיר, פרוטוקול התחקיר, כל חומר אחר שהוכן במהלכו וכן הסיכומים הממצאים והמסקנות, לא יתקבלו כראיה במשפט ולא ימסרו לגוף חוקר.

\* חומר התחקיר יהיה חסוי בפני כל אדם ואולם הוא יימסר, כולו או חלקו, רק לאותם גופים במשטרה שהתחקיר דרוש להם לצורך מילוי תפקידם.

3. החריג: חומר התחקיר יימסר לפי בקשתו של היועץ המשפטי לממשלה או מי שהסמיך לכך, שיהיה רשאי על סמך החומר להורות למח"ש על פתיחה בחקירה מבלי להצביע על חשד כלפי אדם שהיה מעורב באירוע.

ב. להטיל על המשרד לביטחון הפנים, ביחד עם משרד המשפטים ומשטרת ישראל, לבחון תיקון חקיקה לעיגון העקרונות הנזכרים לעיל במסגרת פקודת המשטרה [נוסח חדש] התשל"א – 1971, ו/או בכל דין נוגע.

### דברי הסבר

במסגרת הדיונים שקיימה ועדת השרים לעניין דו"ח "ועדת אור" בראשות שר המשפטים, עלתה לדיון גם סוגיית הצורך בהטלת חיסיון על תחקירים הנערכים במשטרת ישראל וזאת בדומה לנהוג בצה"ל לגבי תחקירים הנערכים בעקבות אירועים בהם מעורבים חיילי צה"ל.

צוות משנה של ועדת השרים אשר בראשו עמד השר גדעון עזרא גיבש את ההמלצה בדבר קביעת העיקרון לגבי הטלת החיסיון על תחקירים הנערכים על ידי משטרת ישראל כפי שהיא מובאת בהצעת ההחלטה. כדי להשלים את המהלך, נחוץ שינוי חקיקתי, במסגרת פקודת המשטרה וזאת כדי לעגן את העיקרון בחוק כנהוג לגבי הצבא אשר לגביו מעוגן הנושא בחוק השיפוט הצבאי.

## ח. תורת ההפעלה של משטרת ישראל בתחום הפרות הסדר

### הצעה להחלטה

מ ח ל י ט י ם :

א. לרשום את הודעת משטרת ישראל, כי לאחר אירועי אוקטובר 2000 ננקטו על ידה הפעולות הבאות בענין תורת ההפעלה שעניינה הטיפול בהפרות סדר :

1. גובשה ונכתבה תורת הפעלה לטיפול באירועי הפרות סדר, בכלל זה נקבעו מדרגי הפרות סדר וכנגזרת מכך נקבעו סוגי האמצעים המותרים לשימוש, הסמכות המאשרת והכוח המטפל.
2. נכתב נוהל "טיפול משטרת ישראל בהפרות סדר והפגנות".
3. נכתב נוהל "הפעלת אמצעים באירועי הפרות סדר".
4. עודכן נוהל הפעלת ימ"מ.

ב. לאשר את ההנחיות החדשות שגובשו במסגרת תורת ההפעלה בתחום הפרות הסדר אשר נוסחו בעקבות הלקחים מאירועי אוקטובר 2000 ואושרו גם על ידי ועדת השרים לענין דו"ח "ועדת אור" כדלקמן:

5. אש חיה אינה אמצעי לפיזור הפרות סדר. השימוש בכלי יריה עשוי שיתרחש בכל שלב בהפרות הסדר רק במקרה של סכנת חיים ממשית ומיידית ויהיה בהתאם לפקודת המשטרה (06.04.14).
6. בוטל מדרג 5 במדרג הטיפול בהפרות סדר שעניינו ירי באש חיה וכתחליף כתיבת תורה נפרדת לאירוע המתפתח כתוצאה משימוש באש חיה אשר יאושר על ידי המפכ"ל והיועץ המשפטי לממשלה - או מי שהסמיך לכך.
7. אנשי הימ"מ לרבות צלפים לא יופעלו ככוח לטיפול בהפרות סדר אלא כמענה לאיומים הנמצאים במסגרת הטיפול הייחודי של כוח זה כמו הטיפול במצבים של סכנת חיים. בכל מקרה בו אנשי הימ"מ פועלים, הם יוכפפו למפקד הכוח הטריטוריאלי תחתיו הם פועלים (על פי הנוהל הקיים עוד טרם קרות האירועים).
8. כוח לבנה בסיסית הפועל במעגל הפנימי באירועי הפרות סדר לא יהיה חמוש בנשק ארוך, אלא רק באקדח מאובטח.
9. בהמשך לשינוי תורת הטיפול בהפרות סדר, יתוקפו הנהלים הנגזרים ממנה.

ג. לרשום את הודעת משטרת ישראל כי לטיפול בהפרות סדר בהר הבית קיימת תורת הפעלה נפרדת שונה וייחודית, עם זאת גם באירועים של הפרות סדר בהר הבית תקויים המדיניות לפיה אין שימוש באש חיה כלפי מפגינים אלא במקרה של סכנת חיים.

## דברי הסבר

"ועדת אור" התייחסה לעניין תורת הפעלה של משטרת ישראל בתחום הפרות הסדר וקבעה כדלקמן:

א. צורך בתורת הפעלה מסודרת בתחום הפרות הסדר, הנוגעת גם לצד הפסיכולוגי (עמ' 775 בדו"ח "ועדת אור").

ב. על תורת הפעלה לכלול, בין השאר, את החובה לעשות שימוש באמצעים שאינם קטלניים דוגמת הגז המדמיע והמכת"ז, לפני מעבר לשימוש באמצעים חמורים יותר (עמ' 775).

ג. במסגרת תורת הפעלה, יש לתת את הדעת לאופן בו נתפס השימוש בכלי יריה גם אם אינו נשק חי אלא נשק קינטי, על ידי הצד שכנגד ועל השלכות של תפיסה זאת לגבי הדינמיקה של האירועים (עמ' 776).

ד. אנשי הימ"מ לא יפעלו כחלק מן הכוח המטפל בהפרות סדר וייכנסו לפעולה רק במענה לאיומים הנמצאים במסגרת הטיפול הייחודי של כוח זה (עמ' 777).

ה. אנשי הימ"מ יהיו כפופים למפקד כוח המשטרה הטריטוריאלית ופעילותם תדווח ותתועד גם אל מול הפיקוד הטריטוריאלי (עמ' 777).

ו. ירי אש חיה, לרבות צלפים, אינו אמצעי לפיזור המון על ידי המשטרה, אך הוא אמצעי לטיפול במצבים מיוחדים כמו סכנת חיים ממשית ומיידית או חילוץ בני ערובה (עמ' 775).

ז. הכלל המנחה להכנסת אמצעים קינטיים אחרים לפיזור המון, לרבות אמצעי גומי, הוא שאמצעי בעל פוטנציאל קטלני יוכל לשמש רק במצב של סכנת חיים ממשית ומיידית ורק במקרה שמדובר באמצעי אשר רמת הדיוק שלו מאפשרת פגיעה רק במי שיוצר סכנת חיים כאמור. בכל המצבים האחרים על המשטרה לעשות שימוש באמצעים לא קטלניים (עמ' 775).

במהלך דיוניה של ועדת השרים לענין דו"ח "ועדת אור" עלה נושא השימוש באש חיה כנגד מפגינים.

ועדת השרים החליטה לקבוע באופן נחרץ, כי בנהלי המשטרה העוסקים בטיפול בהפרות סדר ייקבע במפורש כי אין לעשות שימוש באש חיה כנגד מפגינים אלא במקרים של סכנת חיים (המלצה דומה גובשה גם על ידי צוות משטרת שפסק בנושא עובר לדיונים בוועדת השרים).

במהלך הדיונים בוועדת השרים הובהר והומלץ גם על יסוד המלצות "ועדת אור", כי אין לשלב צלפים וכוחות ימ"מ בכוחות הנערכים לטיפול בהפרות סדר ואולם הובהר גם, כי קביעה זו אינה חלה על היערכות כוחות לטיפול בהפרות סדר בהר הבית וזאת מחמת אילוצים של תנאים פיזיים בהר הבית.

משטרת ישראל הבהירה, כי להר הבית קיימת תורת הפעלה ייחודית, המתואמת בין כלל הגורמים הנוגעים בדבר.

ועדת השרים עמדה על כך, כי עניין היערכות הכוחות בהר הבית, על אף שלא הוזכר בדו"ח ועדת אור, ייכלל בהנחיות המשטרה לטיפול בהפרות סדר כאמור בהצעת ההחלטה, תוך ציון העובדה כי למרות שלהר הבית יש תורת הפעלה נפרדת, שהועדה לא נדרשה אליה, גם שם תחול מדיניות של הימנעות בשימוש באש חיה אלא במקרים של סכנת חיים.

## ט. הטיפול בהפרות סדר; הכשרת כח האדם במשטרת ישראל, הדרכת

### והטמעת דרכי הפעולה

#### הצעה להחלטה

מ ח ל י ט י ם :

א. לרשום את הודעת משטרת ישראל, כי כבר לאחר אירועי אוקטובר 2000 הוחל במשטרת ישראל בפעולות הקשורות להכשרת כח אדם, הדרכתו והטמעת דרכי הפעולות בכל הקשור לטיפול בהפרות הסדר כדלקמן:

1. נבנה מערך אימונים, סימולציות ותרגילים לכלל הכוחות, עד לרמת השוטר הבודד, במתווים הבאים: פיזור המון, צוותי גז מדמיע, התמגנות אב"כ ועוד (בפועל אומנו למעלה מ-20,000 שוטרים).

2. הוגדלו מספר שעות האימון האישי והיחידתי ובוצעו אימונים במתכונת מעודכנת על פי תורת ההפעלה החדשה:

- אימון שוטרים במחוזות;
- אימון לצוותי גז מדמיע במחוזות;
- אימוני מפקדות משימתיות ארציות/מחוזיות;
- הכשרות בבתי הספר המשטרתיים.

3. במסגרת ההכשרות בבתי הספר המשטרתיים ניתן דגש להתנהגות מקצועית ומאופקת של שוטרים באירועי הפרות סדר. ההכשרה הינה בהתאם למדרגי הקורסים.

ב. משטרת ישראל תמשיך באורח שוטף ותרחיב את פעולותיה בתחום הכשרת כוח האדם המשטרתי והדרכתו בתחום הטיפול בהפרות סדר ותפעל לעשות כדלקמן:

1. הגדלת היקף ההכשרה והאימון של כלל המגזר המבצעי של משטרת ישראל בתחום הפרות הסדר, תוך מתן דגש לאימון הפרט.

2. שימת דגש על הכשרת שוטרי "תמונת ראי" (מילואים).

3. הכשרת שוטרי פלוגות מג"ב תחת פיקוד צה"ל להתמודדות עם הפרות סדר (זאת לאחר הסדרת הנושא עם רשויות צה"ל).

4. הגדלה משמעותית בהיקף ההכשרה, האימון והתרגול של יחידות המיועדות לטיפול בהפרות סדר, תוך מתן דגש לעבודה בשת"פ מלא ופיקוד אחיד (יצירת כוח הומוגני).

5. אימון מחזורי של כלל הכוחות.

6. הקמת מגמת הכשרה מקצועית לטיפול בהפרות סדר בבית ספר להדרכה מג"ב בהנחיית אגף מבצעים.

7. הכנת מערכי הדרכה והתאמת תכני ההדרכה הקיימים לאור המלצות "ועדת אור" והמלצות הצוותים המשטרתיים.

8. הפעלת מערכת פיקוח ובקרה ממוחשבת לישום לקחים.

## דברי הסבר

דו"ח ועדת אור התייחס לנושא הכשרת כח האדם המשטרתית, הדרכתו והטמעת דרכי הפעולה הקשורות לטיפול בהפרות סדר וקבע בין השאר כדלקמן:

- א. על משטרת ישראל לצייד את שוטריה בכלים אשר יאפשרו להם להתמודד עם הקשיים הכלולים בהתמודדות עם אירועי הפרות סדר, כולל ההיבט הפסיכולוגי (עמ' 775 בדו"ח "ועדת אור")
- ב. יש להבהיר לשוטרים מהם הגורמים העלולים למנוע מהם איפוק ולהקשות עליהם לגלות ריסון עצמי במצבים כאלה שבהם ישנם תנאים קשים של לחץ וסכנה (עמ' 775-776).
- ג. יש לחשוף את השוטרים לאימונים ממשיים, סימולציות ומשובים שיגרמו להם להבין את הגורמים הללו הבנת אמת ואת השפעותיהם על פעילותם ובין השאר כדי למנוע הסלמה של התגובה המשטרתית עד לשימוש בתחמושת קטלנית כתגובה מיידית לכך ששוטר במקום נפגע מיידוי אבנים (עמ' 775-776).
- ד. על המשטרה לפעול כדי להטמיע את הצורך לעשות שימוש באמצעים שאינם קטלניים כדוגמת גז מדמיע, מכת"ז באופן שאלה יהיו כלים מעשיים, זמינים ואשר חובה למצות את השימוש בהם בטרם עוברים לשימוש באמצעים חמורים יותר (עמ' 776).
- ה. יש לחדד לשוטרים ולמפקדים בשטח את המשמעות החמורה של שימוש באמצעים שעלולה להיות להם תוצאה קטלנית (עמ' 776).
- ו. על המשטרה לפעול באופן נמרץ כדי לבער את הנטייה להגיב בכוח בעל פוטנציאל קטלני גם להתגרונות שאין בהן אופי מאיים (עמ' 776).
- ז. על המשטרה להטמיע את הלקחים הנובעים מאירועי אוקטובר 2000 בקרב השוטרים והמפקדים בשטח (עמ' 777).

## י. הטיפול המשטרתי בהפרות סדר - היבטים של בניין הכח וכח האדם

### הצעה להחלטה

מחליטים:

- א. לרשום את הודעת משטרת ישראל, כי כבר לאחר אירועי אוקטובר 2000 ננקטו על ידה הפעולות המפורטות להלן בתחום בנין הכח המשטרתי האמור לטפל באירועי הפרות סדר כדלקמן:
10. הוקמו ומוסדו 11 מפקדות משימתיות.
11. הוקמו 12 פלוגות "תמונת ראי" (מילואים) לטיפול בהפרות סדר קיצוניות.
12. נוספו יחידות סיור מיוחדות.
13. נבנה מודל לאפיון מועמדים לגיוס ליחידות המיוחדות המופקדות על הטיפול באירועי הפרות סדר על ידי אגף המבצעים במשטרת ישראל.
14. פותחו תרגילים נוספים המתבצעים במהלך המיון לגיוס למשטרה (בנוסף לקריטריונים הקיימים) המסייעים לייצר תמונה ברורה יותר באשר ליכולת השליטה העצמית של מועמדים לגיוס.
- ב. לרשום את הודעת המשטרה על המשך הפעולות הנדרשות הכוללות בניית כוח מקצועי ייעודי ואיגוד כוחות מקצועיים לטיפול בסדר ציבורי על בסיס כח האדם הקיים והגדלת הכוחות בהתאם לתרחישי הייחוס ותורת ההפעלה לטיפול בהפרות סדר.
- ג. תוכנית ליישום האמור תידון במסגרת הדיונים שיקיימו בעניין השר לבטחון הפנים ושר האוצר, כפי שפורט לעיל.

### דברי הסבר

- דו"ח ועדת אור התייחס לנושא ההיבטים הקשורים בכח אדם בכל הקשור לבנין הכח המשטרתי והיקפו כדלקמן:
- א. אילולא אילוצי התקציב, הפיתרון הראוי היה הקמת כוח ייעודי שימנה אלפי שוטרים אשר יטפל באופן בלעדי בהפרות סדר (עמ' 774 בדו"ח "ועדת אור").
- ב. נדרשת הגדלה מאסיבית של התקציב המוקצה לצורכי משטרה כדי לפתור חלק גדול מן הקשיים בהם נתונה המשטרה, אשר במצב הקיים מגבילים את כוח האדם במשטרה ואת יכולתה לתפקד ולמלא את חובותיה. עם זאת, גם במצב התקציבי הקיים ניתן לשפר את תפקוד המשטרה בנושא זה (עמ' 774).
- ג. בוצעו תיקונים ושיפורים רבים בנושא מוכנות המשטרה, בין השאר בהגדלת מצבת כוח האדם (עמ' 161).
- ד. מתן משקל רב לקריטריון של שיקול דעת וריסון עצמי בבחירת שוטרים ליחידות המופקדות על נושא הסדר הציבורי (עמ' 777).

## יא. הטיפול המשטרתי בהפרות סדר -

### היבטים של בניין הכח והאמצעים העומדים לרשות הכח המשטרתי

#### הצעה להחלטה

מחליטים:

א. לרשום את הודעת משטרת ישראל, כי לאחר אירועי אוקטובר 2000 ננקטו על ידה הפעולות המפורטות להלן בתחום האמצעים העומדים לרשות כוחות המשטרה המטפלים בהפרות סדר:

1. גלילוני הגומי הוצאו משימוש משטרת ישראל.

2. עדכון תקינה:

- נבחנה ונקבעה תקינה לציוד אלפ"ה - אמצעים לפיזור הפגנות (ימי הפעלה). הצטיידות נקבעת על בסיס רמות סיכון ותרחישי הייחוס המשתנים מעת לעת בהתאם להערכות המצב.

נבחנה ונקבעה תקינה לאמצעי מיגון (אישי ויחידתי) בהפרות סדר.

3. הוכנה תוכנית למיגון מתקני משטרה.

4. אמצעים:

- הושלם ציוד ל-6 פלוגות "תמונת ראי" (פלוגות מילואים משמר הגבול להתמודדות עם הפרות סדר קיצוניות).

- מיגון אישי – נרכשו 3100 חליפות מיגון, 4500 מגנים אישיים, כ-1500 אפודים.

- בוצע רכש של ציוד ותחמושת אלפ"ה (רובי גז תופי, גז + הלם, מרססי גז וכו').

- נרכשו 6 מכוניות התזה (מכת"ז) לפיזור המון.

- נרכשו 4 אגוזיות (כלי רכב) ממוגנות ירי.

5. הוקם צוות לבחינת אי קטלניות כדור גומי 37 מ"מ המוצע כתחליף.

(בעקבות המלצות הצוות הורה מפכ"ל המשטרה להקפיא השימוש בכדורי גומי 37 מ"מ למעט במקרים חריגים)

6. בוצע איתור ופיתוח ראשוני של אמצעים פחות קטלניים לטיפול בהפרות סדר, כגון:

- אקדח/רובה גז פלפל;

- אקדח חשמלי;

- רובה לירי כדור מוקצף ועוד.

7. בוצע פיילוט מבצעי: כדורי צבע, כדורי פלפל, sting ball, רימון SET קולח.

8. נבחנו מערכות התזת מים בלחץ גבוה.

9. בוצע ארגון מחדש של מערך בעלי החיים בדגש על מערך הפרשים והסוסים (ביזור למחוזות).

ב. משטרת ישראל תמשיך בהצטיידות באמצעים לשימוש כוחות המשטרה המטפלים בהפרות סדר בתחומים הבאים:

1. אמצעים פחות קטלניים – המשך איתור (בארץ ובחו"ל) של אמצעים פחות קטלניים ומימוש תוכנית רכש על פי התקינה אשר אומצה לאמצעים לפיזור המון על סוגיו.
2. רכב – רכבים ייעודיים לשימוש בעת הפרות סדר.
3. מיגון – מימוש תוכנית רכש על פי תקינה שנקבעה לאמצעי מיגון אישי ויחידתי כאשר 10% מהכח הייעודי לטיפול בהפרות סדר יצויד ברמת מיגון גבוהה (אפוד קרמי וקסדות במיגון גבוה).
4. מכוניות להתזת מים (מכת"זים).
5. סוסים.

ג. תוכנית ליישום האמור תידון במסגרת הדיונים שיקיימו בעניין השר לבטחון הפנים ושר האוצר, כפי שפורט לעיל.

### דברי הסבר

"ועדת אור" התייחסה לנושא מוכנות כוחות המשטרה העוסקים בטיפול בהפרות סדר בהיבטים של הציוד והאמצעים העומדים לרשות הכוחות וקבעה בין השאר כדלקמן:

א. נדרשים תיקונים ושיפורים רבים בנושא מוכנות המשטרה, בין השאר באשר לציוד ולאמצעים שיעמדו לרשות המשטרה במהלך טיפול בהפרות סדר (עמ' 161 בדו"ח "ועדת אור").

ב. על המשטרה לצייד את היחידות המשמשות כוח עיקרי לפיזור המון באמצעי מיגון נדרשים על מנת להשהות ככל הניתן את הצורך בתגובה כוחנית של השוטרים ולמונעה. יש להשלים מהלך זה בהקדם האפשרי (עמ' 774).

ג. אמצעים לפיזור המון (עמ' 774-771):

- ראוי כי החלטות מסוג זה (אימוץ גלילוני גומי לטיפול בהפרות סדר) יתקבלו לאחר עבודת מטה מסודרת אשר תציג את העובדות והמשמעויות השונות בפני מקבלי ההחלטות. משמעויות אלה אינן בתחום הטכני, המקצועי והאפסנאי בלבד, אלא גם בתחום הפגיעות בגוף ובנפש וההשלכות על יחסי המשטרה עם הקהל עמו היא מתמודדת (עמ' 774).

- גלילוני גומי אינם אמצעי ראוי לשימוש ועל המשטרה להוציאו משימוש (עמ' 775).

הכלל המנחה להכנסת אמצעים קינטיים אחרים לפיזור המון, לרבות אמצעי גומי, הוא שאמצעי בעל פוטנציאל קטלני יוכל לשמש רק במצב של סכנת חיים ממשית ומיידית ורק במקרה שמדובר באמצעי אשר רמת הדיוק שלו מאפשרת פגיעה רק במי שיוצר סכנת חיים כאמור. בכל המצבים האחרים על המשטרה לעשות שימוש באמצעים לא קטלניים (עמ' 775).



## יב. מדיניות משטרת ישראל בנושא חסימת צירים ופתיחת צירים

### בעקבות דו"ח "ועדת אור"

#### הצעה להחלטה

מ ח ל י ט י ם :

לאשר את המדיניות בנושא חסימת צירים ופתיחת צירים, שנקבעה על ידי משטרת ישראל על בסיס עבודת מטה שנערכה במשטרה בעקבות דו"ח "ועדת אור" כדלקמן:

- א. מדיניות סגירת ציר באופן יזום:  
ככלל לא תיעשה חסימת צירים באופן יזום על ידי המשטרה, למעט המקרים הבאים:
1. קיימת סכנה ממשית ומיידית למשתמשים בדרך.
  2. במקרים בהם יש צורך בבידוד ושליטה על אירוע וצמצומו בצירים – החלטה בסמכות מפקד מחוז/מפקד מרחב.
  3. באירועים מאושרים על פי חוק ונמצא כי הכרחי לחסום את הציר לשם קיום האירוע – בסמכות מפקד מחוז/מפקד מרחב.

#### ב. מדיניות לפתיחת ציר:

1. חסימת ציר באופן לא חוקי תגרור תגובה מתאימה של המשטרה על פי סמכותה בדין ובהתאם להערכת מצב שמטרתה פתיחת הציר לתנועה ומיציא הדין עם העבריינים וזאת תוך דגש על איפוק מירבי ושמירה על חיי אדם. התגובה המתאימה תינקט לאחר בחינת היחס שבין הנזק שנגרם כתוצאה מחסימת הציר לתוצאה הצפויה מפתיחתו.

לא יינתנו הנחיות מראש באשר לפתיחת צירים. כל מקרה ייבחן לגופו על פי הערכת מצב של המפקדים השונים והסמכות המאשרת.

#### 2. תגובה מתאימה תכלול:

- ביצוע הערכת מצב וריכוז סדר כוחות (סד"כ) מתאים בהיקפו, איכותו וצידודו לביצוע המשימה.
- הפעלת סמכויות המשטרה מכוח החוק כנגד מפירי הסדר והמתפרעים, לרבות פתיחה בחקירה, מעצר ועיכוב חשודים, פיזור מתפרעים ושימוש בכוח.
- שימוש בכוח ייעשה במידה הראויה ולא מעבר לנדרש, בהתאם למדיניות ולנהלי המשטרה ותוך עריכת איזון בין הנזק שנגרם כתוצאה מחסימת הציר לתוצאה הצפויה מביצוע פעילות מיידית לפינוי מתפרעים.
- בעת מספר רב של אירועי הפרות סדר וחסימות צירים במקביל, יינתן דגש לפינוי של הצירים החיוניים (כהגדרתם בנוהל הפרות סדר).

3. אישור לביצוע פינוי ציר ממתפרעים באירוע, שבמהלכו קיימת סבירות לסיכון ממשי לחיי אדם כתוצאה מנסיבות האירוע ומפעולות הפינוי, יינתן ע"י המפקד ל או ממלא מקומו, וזאת לאחר מיצוי הליכי הידברות, קיום הערכת מצב ובחינת היחס בין הנזק שנגרם כתוצאה מחסימת הציר לתוצאה הצפויה מביצוע פעילות מיידית לפינוי המתפרעים.

4. הוראת פינוי מתוכננת, ללא צפי לסיכון חיי אדם, מותנית באישור מפקד מחוז.

## דברי הסבר

"ועדת אור" התייחסה לענין הצורך בגיבוש מדיניות בכל הנוגע לפעולות המשטרה בנושא סגירת צירים יזומה ופתיחת צירים שנחסמו באירועים של הפרות סדר.  
להלן התייחסות "ועדת אור" לנושא:

- א. יש חשיבות רבה לגיבוש מדיניות (בהקשר לחסימת צירים) ולהבהרתה לכל הנוגעים בדבר על מנת שכללי המשחק יהיו ברורים לכל – מראש (עמ' 778 בדו"ח "ועדת אור").
- ב. על המשטרה להיות דרוכה וקשובה לאפשרות כי במקום (ציר זה או אחר) או במועד מסוים עלולות להיות הפרות סדר שיגרמו לחסימת צירים, וליזום הידברות מבעוד מועד לשם תיאום. מטרת ההידברות לאפשר תהלכות או הפגנות במקום זה או אחר לפרק זמן קצוב מראש מבלי לגרום לשיבוש צירי תנועה ולהפחית את הסיכון להפרות סדר (עמ' 778).
- ג. בקביעת המדיניות ואף במקרים בהם ההידברות אינה מועילה יש לזכור כי מניעת פגיעות בנפש, לרבות פגיעה בעוברים בדרך, היא שיקול עליון בטיפול המדינה באירועים מסוג זה, שיקול המחייב איפוק. אולם לא ניתן להשלים עם חסימת צירים לפרקי זמן ממושכים ולא ניתן גם להשלים עם חסימת צירים הפוגעת באינטרסים ביטחוניים. במקרים אלה תגובה נחווה ואף כוחנית לחסימת הצירים עשויה להיות פעולה סבירה ומתבקשת (עמ' 778).

## י.ג. הגברת המשמעת בעת התנהלות מבצעית של משטרת ישראל -

### יישום המלצות דו"ח "ועדת אור" בנושא

#### הצעה להחלטה

מחליטים:

א. לרשום את הודעת משטרת ישראל על הפעולות שננקטו על ידה להגברת המשמעת בעת התנהלות מבצעית כדלקמן:

1. הוקם מרכז לאימון ופיתוח סגלים במכללה לקצינים בכירים. מטרת המרכז הינה, בין היתר, לשפר את המשמעת ואת יכולת השליטה של המפקדים בעת התנהלות מבצעית.
2. קיום סדנאות מחוזיות לכלל השוטרים, בדגש לאלה הצפויים לטפל בהפרות סדר. הסדנאות מיועדות להקנות כלים לשליטה עצמית בנסיבות דומות לאלו של אירועי אוקטובר 2000.
3. האימונים וההכשרות הניתנים כוללים סימולציות המדמות את המציאות. בכך הפך אימון הפרות הסדר מאימון תיאורטי לאימון מעשי, המכין את הכוחות באופן טוב יותר למתרחש בעת אירועי הפרות סדר.

ב. משטרת ישראל תמשיך בביצוע הפעולות המיועדות להגברת המשמעת בעת התנהלות מבצעית הן על ידי איתור והתאמת שוטרים למשימות של הפרות סדר והן על ידי המשך קיומן של סדנאות מקצועיות לכלל המפקדים והשוטרים תוך שינון והטמעת הנושאים המחייבים שמירה וקיום משמעת.

#### דברי הסבר

"ועדת אור" התייחסה לנושא המשמעת בעת התנהלות מבצעית וקבעה כדלקמן:

"על המשטרה לעשות לשיפור רמת השליטה של מפקדים בכוחותיהם. היו מקרים בהם פעולת המשטרה היתה לא ממושמת, נמהרת או כוהנית שלא לצורך. חלקם ארעו בעוכחות מפקדים. מקרים אחרים מסוג זה לא זכו לתגובה פיקודית או אחרת, אשר היה בה כדי להעביר מסר ברור אודות הנדרש משוטרים המופקדים על שמירת הסדר הציבורי (עמ' 777 בדו"ח "ועדת אור")."

## ד. גיבוש ועדכון נהלים והנחיות במשטרת ישראל בעקבות דו"ח "ועדת אור"

### הצעה להחלטה

מחליטים:

א. לרשום את הודעת משטרת ישראל, כי לאחר אירועי אוקטובר 2000 ננקטו על ידה הפעולות בתחום גיבוש ועדכון נהלים והנחיות כדלקמן:

1. עודכנו פקודות ונהלי מחלקת המבצעים, בכללם נוהל טיפול המשטרה בהפרות סדר ונוהל הפעלת אמצעים להשלטת סדר ציבורי.
2. החל תהליך ארגון מחדש של תחום התורות, פקודות ונהלים (סמכות, כתיבה, הפצה, היררכיה וכדומה).
3. בוצעו תרגולות, הכשרות וימי עיון, על פי תורת ההפעלה.
4. נקבע יעד מפכ"ל של מקצועיות, אשר במסגרתו מוטמעים הנהלים וההוראות המקצועיות השונים באמצעות מבחני ידע. במסגרת זאת נבחנו כלל השוטרים המבצעיים אחת לשנה בנושאי הפקודות והנהלים השונים. בדרך זו מוטמעים הפקודות והנהלים, וניתן משוב באשר לרמת הידע הארגוני. מבחני הידע, ביחד עם הטמעה ויישום נוהל התחקירים החדש, תורמים להבטחת תרבות של קיום פקודות ונהלים.

ב. לרשום את הודעת משטרת ישראל על המשך הפעולות שיינקטו על ידה בתחום גיבוש, עדכון והטמעת הנהלים וההנחיות על פיהם אמורים כוחות המשטרה לפעול, כדלקמן:

1. תאורגן ותשודרג יחידת מטה על בסיס יפ"ה (היחידה לפקודות המשטרה) לצורך גיבוש, סנכרון והפצה של פקודות ונהלים במשטרת ישראל.
2. אימוץ המלצות צוות לבחינת הנושא בהיבטים הבאים:
  - שינוי הגדרות (מהי פקודה, נוהל, תורה, תוכנית מבצע, פקודת מבצע וכו');;
  - קביעת היררכיה ברורה בין המושגים;
  - תהליך כתיבה, אישור והטמעת "תוצר" (פקודה, נוהל וכדומה);;
  - הגורם האחראי למעקב ולסנכרון;
  - כתיבת "מילון מושגים".
3. גיבוש תוכנית הטמעה לכלל יחידות השטח ללימוד הנהלים החדשים ויישומם.
4. הכנת מערכי שיעור ותכנים לרמות הקורסים השונים, אשר ייגזרו מהפקודות והנהלים החדשים.
5. כתיבת "פנקס כיס" למפקד באירועי הפרות סדר, אשר במסגרתו יינתנו דגשים ברוח המלצות "ועדת אור", בין היתר בנוגע לבהירות ההנחיות הניתנות לשוטר בעת תדריך ובנוגע לפן הערכי של המשימה.

## דברי הסבר

להלן המלצות "ועדת אור" בנוגע לנושא הנהלים וההנחיות במשטרת ישראל:

- א. הקפדה על תיאום ושיטתיות בהנחיות ובנהלים הכתובים בנושאים השונים.
- ב. מתחייב כי בעת קביעת נהלים והנחיות תבוצע פעולה של תיאום אל מול ההנחיות והנהלים הקיימים תוך קביעות מפורשות בדבר ביטולם או שינויים של נהלים אשר אינם יפים עוד, מניעת אי בהירות ועמימות (עמ' 771 בדו"ח "ועדת אור").
- ג. תיערך בדיקה תקופתית של הנחיות המשטרה ונהליה (עמ' 771).
- ד. הגדרת גורם אחראי לריכוז הטיפול בנושא הנהלים וההנחיות (עמ' 771).
- ה. הנהגת פרקטיקה של פיקוח ועדכון הנהלים וההנחיות (עמ' 771).
- ו. הטמעת הנחיות ונהלים חדשים, באמצעות פעולות הולמות שיביאו אותם לתודעת השוטרים (עמ' 771)
- ז. מתן הנחיות לדרגי השטח, לקראת ובמהלך אירועים, באופן שאינו טכני, אלא באופן ברור וחד, תוך הבהרת העמדה הערכית שביסוד ההנחיות ותוך הדגשת התוצאות האפשריות הקשות שההנחיות באות למנוע (עמ' 772).
- ח. הבטחת תרבות של קיום פקודות ונהלים מחייבים (עמ' 771).

## טו. המודיעין במשטרת ישראל בהקשר להפרות סדר -

### יישום לקחים בעקבות דו"ח "ועדת אור"

#### הצעה להחלטה

מ ח ל י ט י ם :

1. לרשום את הודעת משטרת ישראל, כי בעקבות אירועי אוקטובר 2000 ובהתאם לדו"ח "ועדת אור" בוצעו הפעולות המפורטות להלן בתחום המודיעין במשטרת ישראל בהקשר לטיפול בהפרות סדר:

- א. הוקם "דסק" מודיעין גלוי באגף מודיעין – מחקר.
- ב. מונה קצין סדר ציבורי ארצי.
- ג. מונו קציני מחקר מחוזיים.
- ד. נכתב נוהל הפצת מידע, המסדיר בין היתר את נושא הפיקוח על הגעת ידיעות ליעדן.
- ה. הוסדרו יחסי העבודה בין קציני המודיעין ליועצים לענייני ערבים.
- ו. נכתבה עבודת מטה ואושרה על ידי המפק"ל בנושא סדר ציבורי בראיה ארצית.
- ז. גובש מודל לבניה והצגה של תמונת המודיעין לדרגי הפיקוד. תמונת המודיעין תיבנה ממידע שיתקבל מהגורמים הבאים:

- מערך המודיעין
- יועצים לענייני ערבים
- גורמי קהילת המודיעין
- גורמי משטרה אחרים
- גורמים חוץ משטרתיים
- שירות הבטחון הכללי

תמונת המודיעין תוזן מסוגי המידע הבאים:

- מודיעין קונקרטי
- מודיעין גלוי
- הלכי רוח
- תהליכים ומגמות
- ניסיון מאירועים קודמים

ח. נקבעו פרמטרים להערכת אופי ועוצמת אירועים כגון: מידע קונקרטי לגבי היקף וכוונות, הרכב וכמות מפגינים, הכנת אמצעים על ידי המפגינים, מועד ההפגנה, מקום ההפגנה (צירים, ישובים, אחר), הלכי רוח ומחקרים, התבטאויות ומסרים של ראשי ציבור, תוצאות אירועים קודמים וכדומה.

ט. גובשו מודלים להיערכות מודיעין באירועי סדר ציבורי לצורך:

- הערכת מצב ברמה האסטרטגית
- הערכת מצב ברמה הטקטית
- הערכת אופי ועוצמת האירועים

י. ניבנה מודל להיערכות מערך המודיעין בארוע סדר ציבורי.

יא. גובשו הערכות מצב אסטרטגיות עיתיות בציר הפיקוד במשטרה.

יב. קיום הערכות מצב שוטפות בטרם כל אירוע משמעותי בין ראש אגף מודיעין במשטרת ישראל, יועצים לענייני ערבים, קציני מודיעין מחוזיים והשב"כ.

יג. הפצת "ציון ידיעות חשובות" טרם אירועים וקבלת משוב מקציני האיסוף ביחס להתייחסות הגורמים הרלבנטיים לדו"ח. באופן זה מתקיים תהליך פיקוח על העברת המידע ועל הגעתו ליעדו.

יד. הודק שיתוף הפעולה הפנים ארגוני עם מחלקת מבצעים (קיום הערכות מצב שבועיות) ועם קציני מודיעין מחוזיים (קיום ועודים שבועיים ביחס לצפי של אירועים).

2. לרשום את הודעת משטרת ישראל על המשך הפעולות שיינקטו על ידה בתחום המודיעין:

א. מיסוד השת"פ המודיעיני עם גורמי קהיליית המודיעין (שב"כ, מל"ל, צה"ל וכו').

ב. הטמעת נוהל הפצת מידע באמצעות בתי הספר של אגף המודיעין.

ג. בניית קורסים והכשרות ייחודיים בתחום הסדר הציבורי לגורמי האיסוף.

ד. כתיבת תורת הפעלה מודיעינית בתחום הסדר הציבורי ושילובה בתורה הקיימת.

ה. ביצוע תחקירים מגזריים על ידי קציני המודיעין עד לרמת מקורות המידע.

ו. סיכום הערכות מצב שוטפות בטרם כל אירוע משמעותי וכן "ידיעות חשובות" יועברו לידיעת השר לביטחון הפנים.

### דברי הסבר

נושא המודיעין שזור בדו"ח "ועדת אור" לכל אורכו. לתחום זה לא יוחדו פרק נפרד והמלצות ישירות. יחד עם זאת, מן הדו"ח עולות אמירות שונות שמהן ניתן לגזור משמעויות ולהפיק לקחים הנוגעים לתחום זה.

צוות שהוקם באגף המודיעין של משטרת ישראל לאחר פרסום דו"ח "ועדת אור" בחן באופן מקצועי את האמירות בדו"ח "ועדת אור". לאור ניתוח הנתונים ממליץ הצוות על מספר שינויים המובאים לעיל.

הניתוח בוצע בהתייחס לשלושה תחומים עיקריים:

התרעה/הערכה אסטרטגית בסדר ציבורי;

מודל הערכת מצב והיערכות המודיעין;

שב"כ/משטרה – הסדרת תחומי אחריות.

להלן מספר אמירות מרכזיות (הקשורות לתחום המודיעין) מתוך דו"ח "ועדת אור":

**קיום המידע:** "דברים אלה על משקלם המצטבר, מעידים על צפייה של עיקרי הדברים שהתרחשו בראשית אוקטובר 2000. גם אם עולה מן הדברים פער מסוים בעוצמת האירועים כפי שהתרחשו לבין מה שנחזה, הפער הוא של מידה אך לא של סדרי גודל וגם לא של אופן או תוכן" (עמ' 129 בדו"ח "ועדת אור").

**קיום המידע ואופן הפצתו:** "חשיבותם של כל המידעים האמורים היתה בכך שהיה בהם כדי לאשש את הצפי לאפשרות של התפתחות הפגנות ותהלוכות במגזר הערבי להפרות סדר, לחסימות צירים ראשיים ולהתעמתות עם כוחות המשטרה. קיומם של מידעים אלה מהווה תשובה לכל אלה מן הקצונה הבכירה במשטרה שטענו שלא היה כל מידע קונקרטי על התפרעויות הצפויות למחרת היום. שאלה אחרת היא אם מידעים אלה הגיעו לידיעת הגורמים המוסמכים כנדרש. לכך נתייחס בפרק הבא, בצפי של אירועי אוקטובר" (עמ' 112).

**זרימת המודיעין לגורמי פיקוד ודרג מדיני:** ביחס למידעים על 1.10.2000: "... מידעים אלה לא הגיעו לידיעת הפיקוד הבכיר במשטרה. ניצב קליין העיד כי פרט לאחד, גם לא הגיעו לידיעתו, דבר שהוגדר על ידו "כתקלה". מידעים אלה גם לא הגיעו לידיעת המפק"ל והשר. "אם מידעים אלה לא הגיעו לידיעת פיקוד המשטרה, הדרג המדיני וגורמי ההערכה זה מחדל קשה מאוד... ייתכן ששאננות והיעדר יוזמה תרמו אף הם לכך. כך או כך לא היתה הצדקה למחדל החמור" (עמ' 130).

**זרימת המודיעין בארגון:** "בשל החשיש מאירועים אלימים במגזר הערבי נדרש, במברק של המטה הארצי של המשטרה מיום 29.9, 30.9 איסוף מודיעין בזו הלשון: "היערכות מודיעינית ואיסוף מל"מ בקרב ערביי ישראל למיפוי הפוטנציאל ההפסידי ולאיתור מוקדם של כוונות להפרות סדר כתוצאה מהאירועים בהר הבית". קמ"ן צפון סניצ עידן היה ער לעורך בהיערכות זאת ואף שלח מברק לגורמי המודיעין במחוז... הוא הורה במברקו כי את המידע יש לשלוח אליו מייד ולמוקד אמ"ן. אנו יודעים כי מידעים אלה 14 במספר, אכן התקבלו במרחב עמקים והגליל... המידעים הנזכרים... קלעו היטב למטרה. כל אותם מידעים אכן התממשו למחרת היום. כל המידעים רוכזו במחוז הצפוני של המשטרה. קמ"ן צפון טען בוועדה, כי לא הגיע אליו שום מידע, אך מקטע אחר בעדותו עולה מסקנה שונה. בעדותו בקטע זה עולה שהוא קיבל רשימה של מקומות בהם אמורות היו להיערך הפגנות... אנו סבורים שהמידע הרלבנטי לפחות לגבי מרחב גליל היה בידיעתו של קצין המודיעין" (עמ' 704).

ממשק אמ"ן משטרת ישראל – שב"כ: "... תפיסה כי שירות הביטחון הכללי הוא "המעריך הלאומי" בכל הנוגע למגזר הערבי... בהקשר אחר מודה מר ברק כי לעמדת השירות יש משקל רב" (עמ' 607).



## טז. המימשק בין משטרת ישראל לבין שירות הביטחון הכללי – הסדרת תחומי האחריות בין גופים אלה בנושא המודיעין בכל הקשור להפרות סדר

### הצעה להחלטה

מ ח ל י ט י ם :

- א. לאשר את הסיכום בין ראש שב"כ לבין מפכ"ל המשטרה בענין הסדרת תחומי האחריות בין שירות הביטחון הכללי לבין משטרת ישראל בתחום הסדר הציבורי שעיקרן כדלקמן:
- "האחריות על איסוף והערכת מודיעין בתחום הסדר הציבורי על רקע לאומני חתרני תהיה על השב"כ (בתחומי ישראל, איו"ש ואזח"ע) ואילו האחריות על איסוף והערכת מודיעין בתחום הסדר הציבורי שאינו על רקע לאומני חתרני תהיה על משטרת ישראל.
- הגדרת הפרת סדר ציבורי לאומני: פעילות בתחום הסדר הציבורי, שמבוצעת על ידי קבוצה או בודד, ממניעים אידיאולוגיים חתרניים, על רקע לאומני, אשר עלולה לפגוע בביטחון המדינה, בסדרי המשטר הדמוקרטי או במוסדותיו."
- ב. להטיל על משטרת ישראל ועל שירות הביטחון הכללי לסיים את גיבוש נוהל העבודה המשותף בנושא זה ולהביאו לאישורה של ועדת השרים לענייני שירות בטחון כללי, עד לתאריך 1.8.2004.
- ג. להוסיף לנושאי ועדת השרים לענייני שירות בטחון כללי, את נושא מעקב פיקוח והסדרת תחומי האחריות בין גופים אלה בנושא המודיעין בכל הקשור להפרות סדר.

### דברי הסבר

דו"ח "ועדת אור" לא מייחד המלצה לסוגיית המימשק בין משטרת ישראל לבין השב"כ בכל הקשור לתחום המודיעין (איסוף והערכה) בענין הפרות סדר ואין בו גם המלצה אופרטיבית בסוגיה זו, לרבות המלצה על קביעת תחומי האחריות בין שני גופים אלה.

ואולם המציאות בשטח וכן אירועי אוקטובר 2000 חידדו את הצורך בקביעת הגדרה מוסכמת לגבי חלוקת האחריות בין שני הגופים בכל הקשור למודיעין בתחום הפרות הסדר.

ועדת השרים לענין דו"ח "ועדת אור" עסקה בנושא זה במהלך דיוניה ושמעה את עמדות השב"כ והמשטרה. בעקבות הדיונים בוועדה ובמקביל להם הגיעו מפכ"ל משטרת ישראל וראש השב"כ להגדרה מוסכמת המבהירה את תחומי האחריות בין שני גופים אלה. צוות משותף לשני הגופים שוקד על ניסוח נוהל עבודה משותף אשר ישמש מתווה לפעולה שוטפת בתחום המודיעין והפרות הסדר.

יצוין, כי משטרת ישראל המליצה בפני ועדת השרים לענין דו"ח "ועדת אור", כי בעטיה של חלוקת האחריות כפי שסוכמה בין שב"כ למשטרה יש למשטרה צורך בהקמת מערך מודיעין ייחודי משל עצמה לתחום הסדר הציבורי.

ועדת השרים לא אימצה את המלצת המשטרה ולא אישרה הקמת מערך מודיעין נפרד למשטרה בתחום הסדר הציבורי.

על כן מוצע, כי הנוהל הסופי שיגובש ויאושר על ידי ראשי המערכות, והגורמים המשפטיים והמקצועיים הרלבנטיים, יובא לאישורה של ועדת השרים לענייני שב"כ, אשר תהפוך לגוף העוקב ומנחה את הנושא.

## יז. פיקוד ושליטה – פעולות משטרת ישראל בנושא זה בהתאם לדו"ח "ועדת אור"

### הצעה להחלטה

מ ח ל י ט י ם :

לרשום את הודעת משטרת ישראל על הפעולות שננקטו על ידה בתחום שיפור יכולת הפיקוד והשליטה כפועל יוצא מדו"ח "ועדת אור", כדלקמן:

1. לקחים שיושמו בתחום הפיקוד והשליטה:

א. אמצעים: הקמה ושדרוג של מרכזי ומערכות שליטה במשטרת ישראל:

1. נבנו מרכזי השליטה (משל"טים) הבאים: צפון, מרכז, ירושלים. מצוי בבנייה משל"ט דרום.
2. נעשית עבודת מטה לשם הקמת מרכז שליטה לאומי.
3. נרכשו 30 עגלות חפ"ק וחולקו לשטח.
4. נוספו 6 רכבי חפ"ק.
- ב. הוקמו 11 מפקדות משימתיות.
- ג. הוכפפו מקצועית יחידות היס"מ (יחידות סיור מיוחדות) למטה לכוחות מיוחדים.
- ד. מיומנויות פיקוד ומנהיגות – תהליכי הערכת מצב:
  1. נקבע אופן ביצוע הערכות מצב מחוזיות, אגפיות וכלל משטרתיות לשם קביעת תרחישי יחוס, יעדי עבודה ונושאים לטיפול.
  2. פותח מודל ראשוני לתהליכי הערכת מצב מפקדים.

2. משטרת ישראל תמשיך לפעול לשיפור יכולת הפיקוד והשליטה בכל מסגרותיה בין השאר על ידי ביצוע הפעולות הבאות:

- א. יישום המלצות צוותי עבודה בנושא פיקוד ושליטה בנושאים הבאים:
  1. השלמת גיבוש תורת פיקוד ושליטה.
  2. בניית מערך הכשרות ואימונים בנושא פיקוד ושליטה למטות ומפקדים.
  3. אפיון חפ"קים והצטיידות באמצעים ועזרים לשליטה באירועים.
- ב. בחינה מחדש של הכפפת מערך הקשר.
- ג. רכישה והפעלת סימולציות טכנולוגיות לשיפור מיומנויות מפקדים ומוכנותם לאירועים הצפויים.
- ד. מימוש האמור ידון במסגרת הדיונים שיקיימו בענין השר לבטחון פנים ושר האוצר.

## דברי הסבר

תחום השליטה אינו מופיע כפרק נפרד בדו"ח "ועדת אור" ואינו כלול בהמלצות המפורשות. יחד עם זאת, כולל הדו"ח אמירות מפורשות או עקיפות בתחום זה.

מאחר ומשטרת ישראל רואה חשיבות רבה לתחום הפיקוד והשליטה, הוחלט להקים צוות שיעסוק בהפקת לקחים הנובעים מתוך דו"ח הוועדה והעוסקים בתחום זה. בראש הצוות עמד סגן מפקד מחוז דרומי - תנ"צ עוזי רוזן.

הגדרות שעמדו ביסוד עבודתו של הצוות הנ"ל:

פיקוד – משמעו הפעלת סמכויות המפקד לשם עמידה באחריותו או ביצוע מטלותיו.

שליטה – הפעלת גוף או מכלול הגופים המשטרתיים על מנת לנהלם בעילות בביצוע משימה משטרית מוגדרת.

צוות העבודה מצביע על שלושה תחומים עיקריים הכלולים בתחום הפיקוד והשליטה:

מיומנויות ניהול ופיקוד (כגון מודלים בקבלת החלטות);

סוגיות ערכיות ואתיות בתחום הפיקוד והמנהיגות;

אמצעים ושליטה.

להלן מספר אמירות מרכזיות בתחום הפיקוד והשליטה מתוך דו"ח "ועדת אור":

הצורך בשליטה באירועי הפרות סדר – היבט נוסף הנוגע לטיפול המשטרתי בהפרות סדר הוא השליטה בכוחות המשטרה המופעלים באירועים אלו... מדובר גם באירועים שנמשכים לעתים פרקי זמן ממושכים של שעות... השוטרים נתונים לרוב במצבי דחק... הדבר גורם לסיכון אינהרנטי של תגובה בלתי מבוקרת מצד שוטרים... תגובות כאלו עלולות לגרום לתוצאות קשות... ליציאת אירוע מסוים משליטה ואף להקרנה על אירועים במקומות אחרים (עמ' 777 בדו"ח ועדת אור).

שימוש באמצעי שליטה ופיקוד – (פרט אזהרה רביעי) בהיותו ממי" צפון... לא נתן דעתו במידה מספקת לצורך לקבל מידע עדכני, מלא ומפורט ככל הניתן בגסיבות העניין, על הקורה במחוז... נמנע מהפעלת הפיק נייד בצמוד אליו, כמתחייב בעוה"ל... (עמ' 707).

פערים ביכולת השליטה – בחודש ספטמבר 1998, עת היו אירועים קשים באזור אום אל פחם, נצפו בעיות של שליטה בכוחות המשטרה, ושל שימוש מופרז באמצעים לפיזור הפגנות. ברם, אירועים אלה לא הביאו לשינוי מהותי ועמוק בהכשרת הכוחות (עמ' 144).

איכות הערכת המצב – למרות שהמצב בשיטה ביום 30/9/00 תואם את מאפייני שלב ב' בפקודת "קסם המנגינה 2" ולמרות הצפי שהיה קיים, לפיו אירוע קשה בשטחים יגביר את ערביי ישראל להתפרעויות... פיקוד המשטרה החליט שלא להפעיל את פקודת "קסם המנגינה" – שלב ב" אם היו מחליטים כמתחייב, להפעלה, היתה נמצאת משטרת ישראל בשלב תחילת המהומות, כשהיא ערוכה טוב יותר מכפי שנערכה בפועל בבוקר יום 1/10/00 (עמ' 164).

**פיקוד** - על רקע כל אלה קשה להבין כיצד לא פעל פיקוד המשטרה לכל המאוחר ב-30.9.00 לקראת יום 1.10.00 לגיוס כל הכוח שעמד לרשותו ולהעמדת כל הכוחות על סיכוני ההתפרעויות וההסלמה במגזר. לא שמענו הסברים מניחים את הדעת אשר יצדיקו מחדל זה (עמ' 168).

**פיקוד ושליטה – מוכנות מבצעית** – האירועים החלו כשיכוחות משטרת ישראל אינם בכוננות גבוהה... חלק גדול שיהו בחופשה... מצב זה ראוי לביקורת. על רקע כל אלו... וניסיון העבר... צריך היה להיות ברור לאחראים כי יש סבירות גבוהה לכך שהולך לקרות משהו גדול... וכי נדרשת היערכות מקסימלית... (עמ' 197).

## יח. תיעוד ויזואלי (צילום הקלטה וכיוצ"ב) לאירועים בתחום הפרות סדר -

### פעולות משטרת ישראל בנושא בהתאם לדו"ח "ועדת אור"

#### הצעה להחלטה

מ ח ל י ט י ם :

א. לרשום את הודעת משטרת ישראל על הפעולות שננקטו על ידה לאחר אירועי אוקטובר 2000 בתחום תיעוד הפרות הסדר וכפועל יוצא מדו"ח "ועדת אור" כדלקמן:

#### 1. כתיבת תורות, נהלים והנחיות:

- נכתב נוהל אשר עוסק בצילום בוידאו של אירועי הפרות סדר, מנחה את יחידות הזיהוי הפלילי בנושא התיעוד בעיקר בהיבטים הטכניים והמקצועיים. הנוהל נמצא בשלבי אשרור.
- כתיבת טיוטת תורה בנושא הטיפול החקירתי בהפרות סדר, המתייחסת לנושא התיעוד בהרחבה, בדגש על ההיבט החקירתי.

#### 2. הדרכה והטמעה:

- הופקו ארבע לומדות בנושא התיעוד וצילום למגזר הזיהוי.
- במסגרת תוכנית הכשרות שנתית של היחידה לסיוע מרחבי במעבדה לזיהוי פלילי, הוכשרו 157 שוטרים מהמגזר המבצעי, המודיעין והחקירות.

#### 3. אמצעי צילום ותיעוד:

- במהלך שלוש השנים האחרונות הצטיידו מערכים יחידות שונות בציוד צילום ותיעוד.
- מערך הזיהוי הפלילי הצטייד ב-89 מצלמות, 28 מצלמות וידאו ו-33 אולפני צילום דיגיטאליים.

ב. לרשום את הודעת משטרת ישראל, כי בכוונתה להמשיך ולפעול בתחום התיעוד בהיבטים ובמישורים כדלקמן:

#### 1. תורות, נהלים והנחיות:

- להתאים ולהרחיב את פקודת המטה הארצי לגבי סוגי האירועים שיתועדו ולגבי שימוש באמצעי צילום ותיעוד נוספים, כולל אירועי הפרות סדר.
- להסדיר את סוגיית התיעוד בתורת הפרות הסדר ולשלב בה פרק העוסק בטיפול החקירתי הכולל בנושא.

#### 2. הדרכה והטמעה:

- להעמיק את ההכשרות המקצועיות בנושא לאנשי הזיהוי הפלילי במחוזות.
- להגדיר בעלי תפקידים מכלל המגזרים, אשר יפעלו בנוסף על תפקידם בנושא צילום ותיעוד לסיוע לטכנאי הזיהוי הפלילי ולצורך מבצעי.

#### 3. אמצעי צילום ותיעוד:

- יוקם צוות לריכוז ובחינת כלל ציוד התיעוד הקיים, אשר ימליץ על "מפתחות" לחלוקת ציוד בהתאם לצרכים ולמגזרים השונים.
- לקבוע ולהגדיר בנהלים כי האחריות המקצועית בנושא התיעוד (רכש, קביעת מפתחות, הכשרות), הינה באחריות מקצועית של הזיהוי הפלילי.

**יט. תחום החינוך לערכים ושיפור המקצועיות בקרב השוטרים**  
**בעקבות המלצות "ועדת אור" - פעולות משטרת ישראל בנושא**

הצעה להחלטה

מ ח ל י ט י ם :

א. לרשום את הודעת משטרת ישראל על הפעולות שננקטו על ידה לאחר אירועי אוקטובר 2000 בתחום החינוך לערכים ושיפור המקצועיות בקרב השוטרים בתחומים הבאים:

1. הוקם מרכז לאימון והכשרת סגלים במכללה לקצינים בכירים שייעודו אימון בנושאים מבצעיים ולחיזוק יכולת עבודת הצוות והמרכיבים האתיים והערכיים של המשימה.
2. עודכן תהליך מיון השוטרים – נבנו תרחישים נוספים למיון כדי לייצר אבחנות חדות יותר ברמות השליטה והאיפוק של המגויסים החדשים. בנוסף, בוצעו עבודות מחקר כדי לאתר כלים לשימוש המפקדים אשר יאפשרו איתור שוטרים בעלי פוטנציאל לשימוש מופרז בכוח.
3. עודכנו מחדש מערכי האימונים וההכשרות במסגרתם ניתן דגש על מצבים וסימולציות אשר יאפשרו לשוטרים להתמודד עם הקשיים הצפויים להם בעת התמודדות עם הפרות סדר בהיבט המבצעי והפסיכולוגי.
4. נכתבה ואושרה תורת הפרות סדר, בה הוקדש פרק לנושא התנהגות שוטרים ולהיבטים הפסיכולוגיים המתעוררים עקב הפרות סדר שעל השוטרים להתמודד עמן.
5. נכתב ואושר נוהל תחקירים חדש – הטמעת נוהל התחקירים ותהליך הפיקוח על יישום הלקחים העולים מתחקירים משפיעים ומשיכו להשפיע על תרבות יישום הנהלים, הפקודות והלקחים מאירועים קודמים, כמו גם על תרבות אמירת האמת בארגון.
6. הוגברה ההסברה הפנים ארגונית והיא כוללת מסרים ערכיים וחינוכיים.

ב. משטרת ישראל תמשיך לפעול בתחום החינוך לערכים ושיפור המקצועיות בקרב השוטרים בתחומים הבאים:

1. מיון – מתן דגש רב יותר על בחינתו של מימד "השליטה העצמית" בבחינת התאמתם של מועמדים לגיוס. בנוסף לכך, מימוש מסקנות עבודות מחקר המקשרות בין שימוש פוטנציאלי בכוח ובין נתונים מצטברים על שוטרים במטרה לבנות רשימה מדורגת של שוטרים בעלי פוטנציאל לשימוש באלימות.
2. פיקוח ובקרה – המשך בניית מנגנונים וכלים אשר יאפשרו פיקוח ובקרה על התנהגויות שוטרים חריגות.
3. תיקוף הקוד האתי – המשך תיקוף הקוד האתי על ידי צוות, והגדרת תוכנית הטמעה והדרכה מפורטת.
4. מרכז למנהיגות – תיקון המרכז במטרה לאפשר את הפעלתו במתכונת הכוללת ובהיקפים נרחבים יותר.

5. תחקירים – המשך הטמעה והכשרה בנושא תחקירים ודיווחים וקיום פיקוח על הטמעת הלקחים העולים מן התחקירים.
6. "המפקד כמחנך" – ביצוע פעולות חינוכיות שונות המעמידות את המפקד במרכז בדגש על העברת מסרים ערכיים וחינוכיים למפקד, מתוך תפיסת מרכזיותו בהובלת שינויים והפנמתם. קיום סדנאות למפקדים וסגלי הדרכה במטרה לחזק את אמון המפקדים בעצמם וביכולתם להשפיע על אנשיהם ובמטרה לצייד אותם בכלים להטמעת שינוי ביחידותיהם. כמו כן, תוכן חבילה רחבה של הכשרת מפקדים לשינוי עמדות ביחסי משטרה – מגזר ערבי.
7. ביצוע תוכנית חינוך שנתית – הכוללת מהלך מקיף של הכשרת שוטרים ומפקדים לשם פיתוח רגישות רב-תרבותית, היכרות עם תרבויות אחרות, עיקור דעות קדומות, היכרות מעמיקה יותר עם המגזר הערבי וצרכיו, חינוך לדמוקרטיה.
8. מדד אפקטיביות – ביצוע סקרים לבדיקת עמדות שוטרים ואזרחים בנושא תרבות וערכים.

### דברי הסבר

ממצאי "ועדת אור" מצביעים על היבטים מנטליים שונים בקרב השוטרים אשר הינם בעלי השפעה מכרעת הן על התנהגותם המבצעית ויכולתם לבצע את המשימה והן על התרבות הפנים משטרתית.

להלן ציטוטים מרכזיים בנושא מתוך דו"ח "ועדת אור":

"עושה מרכזי אשר לא מצא ביטוי הולם באימוני השוטרים להתמודדות עם הפרות סדר, היה המוכנות הנפשית הנדרשת משוטרים המטפלים באירועים מסוג זה. בפיזור הפרות סדר כרוכים אתגרים מנטאליים לא פשוטים" (עמ' 140 בדו"ח "ועדת אור")

"המתח באירועים אלה רב. הפיתוי לראות בעד שיממול אייב הוא גדול. העומס על יכולת האיפוק והריסון העצמי עצום. כל אלה מחייבים השקעת מחשבה מצד פיקוד המשטרה ובניית מערך אימונים מתאים, בכל הנוגע לבניית היכולות של שוטרים לעמוד באירועים אלה, בלא לאגד את השליטה העצמית לגרום לפגיעה בלתי נחוצה במי שעומד מולם ואף לא להסלים את האירוע". (עמ' 140)

מובן, כי נדרשת גם בנייה של מיומנות מקצועית על מנת לפתח יכולות לפיזור אירועים כאלה באופן אפקטיבי ולא להרבות פגיעות שלא לצורך, ובדרך זו להשיג את המטרה של החזרת הסדר ושמירתו במינימום של מחיר" (עמ' 140).

"לא שופל גם באופן ההתייחסות של השוטרים אל אזרחים המשתתפים בהפרות סדר בכלל ואל אזרחים בני מיעוטים בפרט, במקרים מסוימים גם כתוצאה מדעות קדומות הרווחות בחלקים בחברה הישראלית" (עמ' 140).

## כ. פורום ציבורי מלווה למשטרת ישראל

### הצעה להחלטה

מ ח ל י ט י ם :

לרשום את הודעת המפקח הכללי של משטרת ישראל, כי בעקבות פרסום דו"ח "ועדת אור" הוקם פורום ציבורי שמלווה את משטרת ישראל המורכב מאנשי אקדמיה, רוח, משפטים וחברה מובילים בתחומם.

תפקידי הפורום הינם להוות עוגן התייעצות לפיקוד משטרת ישראל ולהעשיר את פיקוד המשטרה בהשקפות עולם וזוויות ראייה עדכניות בתחומי מדעי הרוח והחברה וזאת כדי לאתר מגמות התפתחות בחברה הישראלית וכיווני מענה משטרתיים רצויים למגמות אלה על בסיס משותף של יעדי המשטרה וצרכי הציבור. הפורום מורכב מאנשי אקדמיה ומשפט, מומחים לנושאי המגזר הערבי, אישי ציבור, קצינים בכירים לשעבר ועוד.

### דברי הסבר

הזרז המרכזי לכינון הפורום הינו פרסום דו"ח "ועדת אור". הדגש בפורום מושם על יחסי משטרה-קהילה דרך ההתייחסות למיעוטים בחברה הישראלית.

עד כה התקיימו שני דיונים של הפורום, אשר יוחדו לנושאים העולים מדו"ח "ועדת אור".

על פי החלטת המפקח, משטרת ישראל תשלב את התייחסות והמלצות הפורום במסגרת עבודתה.

בדיוניו עד כה התייחס הפורום למספר סוגיות כדלקמן:

- סוכני שינוי במגזר הערבי – לא תמיד המגע עם ראשי המועצות הוא הערוץ הנכון ביותר. סוכני שינוי נוספים הם המנהיגות הלא פורמלית ובני הנוער. יש למפות את המנהיגות הלא פורמלית על בסיס מקומי (עבודת רגליים) ולעבוד עמה לצד העבודה עם המנהיגות הפורמלית.
- שת"פ עם הרשויות המקומיות – הרשויות המקומיות נושאות באחריות למתרחש בתחומן, כולל נושא הפשיעה. יש לעבוד במשותף עם הרשויות ולחלוק אתן את האחריות למלחמה בפשיעה וטיפול בבעיות החברתיות המשמעותיות של הקהילה שהם מייצגים. יש להגדיר את גבולות האחריות – מה באחריות המשטרה ומה לא.
- על תהליך השינוי – המשטרה צריכה להכיר בעובדה ששינוי עמדות במפגש שבין האזרח הערבי לבין השוטר הינו תהליך ארוך טווח. קשה לתקן בתקופה קצרה "קלקולים" של עשרות שנים שנעשו מאז קום המדינה.
- גיוס בני מיעוטים למשטרת ישראל: הגיוס יכול לקרב את יחסי הקהילה, בלי להוריד את סף דרישות הגיוס. יש להגביר את גיוס המיעוטים בכלל והמיעוט המוסלמי בפרט. ניתן להיעזר במנהיגות לשם איתור האוכלוסייה האיכותית והמתאימה לגיוס.
- הסברת חוץ: לעניין ההסברה, חשוב שהמשטרה תציג ותפרסם את מה שהיא עושה, תוך כדי שימוש באמצעי התקשורת הנפוצים במגזר הערבי.



## נספח

להלן מצורף פירוט סדר הישיבות  
שקיימה ועדת השרים לעניין "ועדת אור",

על פי תאריכיהם

ותוך פירוט נושאי הדיון.