



## הסכם מבצעי בין יורופול למשטרת ישראל:

עלית מדרגה בשיתוף הפעולה עם האיחוד האירופי במאבק בפשיעה ובטרור

ד"ר מאיה שיאון-צדקיהו ויותם ברטלר<sup>\*1</sup>

דצמבר 2022\*\*

בין משטרת ישראל ליורופול, הסוכנות המשטרתית של האיחוד האירופי, מתנהל משא ומתן מזה מספר שנים על הסכם מבצעי. בספטמבר היתה חתימה על סיום המשא ומתן, אך בדצמבר מועצת האיחוד האירופי פתחה את המשא ומתן מחדש. בעולם גלובלי, בו פשיעה וטרור חוצים גבולות, מדינות נזקקות להדק את שיתופי הפעולה ביניהן. שיתוף פעולה בין-משטרתית זה מקבל צורה ייחודית באיחוד האירופי. להסכם המבצעי בין משטרת ישראל ליורופול יכולה להיות חשיבות ותרומה ניכרת ליכולתם של הצדדים להתמודד עם איומי פשיעה וטרור. נייר זה יסקור את סוכנות יורופול, את שיתוף הפעולה בינה לבין משטרת ישראל וסוכנויות אכיפה נוספות, כולל ההסכם שבמשא ומתן בין הצדדים, את המניעים לשדרוג היחסים ואת התועלות והאתגרים שבכך.

### 1. יורופול – אפיון הסוכנות ושיתופי הפעולה עימה

יורופול הינה הסוכנות המשטרתית של האיחוד האירופי לשיתוף פעולה באכיפת החוק (The European Union Agency for Law Enforcement Cooperation). מקום מושבה בהאג, הולנד, ועובדים בה מעל [1400 אנשי משטרה](#), רובם מ-27 המדינות החברות באיחוד האירופי וכ-260 קציני קישור ממדינות שלישיות. מטרתה הראשית של סוכנות יורופול היא לספק ביטחון עבור אזרחי האיחוד האירופי. הארגון פועל [בתחומים מגוונים](#), כמו מאבק [בפשיעה מאורגנת](#), טרור, זיוף כספים, הברחות סמים, סחר בבני-אדם, פשיעה סביבתית, פשיעת סייבר ועוד.

**האצת תהליכי הגלובליזציה הביאה לעליה ניכרת בפשיעה חוצת-גבולות, המצריכה התמודדות על ידי שיתוף פעולה רב-לאומי.** מכאן החשיבות הגוברת בהידוק קשרים בין-משטרתיים הממסדים רשת קשרי עבודה ושיתוף פעולה מודיעיני ומבצעי. מאבק משותף של כוחות משטרה בפשיעה חוצת-גבולות אינו ייחודי לאיחוד האירופי, אך בשל אופיו העל-לאומי של גוף זה, שיתוף הפעולה בו ואיתו מקבל מאפיינים ייחודיים.

יורופול היא סוכנות משטרתית על-לאומית המתמקדת בעבודת ניתוח מחקרית מודיעינית, ואינה מבצעת פעילות שטח משטרתית, אותה מבצעים כוחות שיטור לאומיים. הסוכנות מצליבה מידע לצורך איתור איומים חוצי-גבולות וההתמודדות עימם, תמיכה בחקירות משטרתיות ברחבי אירופה והעולם, ותיאום ותכלול בהקשר לפשיעה חוצת-גבולות בין משטרות, גופי אכיפה וארגונים לאומיים מ-27 המדינות

<sup>\*1</sup> ד"ר מאיה שיאון צדקיהו היא מנהלת התכנית ליחסי ישראל-אירופה במכון מיתוים, ומרצה בפורום אירופה באוניברסיטה העברית ובתכנית ללימודי האיחוד האירופי באוניברסיטת תל-אביב. יותם ברטלר הוא חוקר אסטרטגיה בתחום החוץ והביטחון, בוגר תואר ראשון והתכנית ללימודי האיחוד האירופי, אוניברסיטת תל-אביב, ולומד לתואר שני בלימודי האיחוד האירופי באוניברסיטת היינריך-היינה, גרמניה.

<sup>\*\*</sup> זהו נייר מעודכן לנייר שיצא בחודש אוקטובר 2022. בדצמבר 2022 השירות המשפטי של המועצה החליט לפתוח מחדש את המשא ומתן על ההחרגות שניתנו מהסעיף הטריטוריאלי. נוכח ההתפתחות מצאנו לנכון לעדכן את הנייר.

החברות באיחוד האירופי, מדינות שליטות שלהן הסכמים עם יורפול וארגונים בינלאומיים. הסוכנות מנהלת כ-40 אלף תיקי חקירת פשיעה בינלאומית בשנה.

יורפול אינה הסוכנות המשטרתית היחידה שפועלת בתווך בינלאומי. לאור הצורך בתיאום בין-משטרתית להתמודדות יעילה עם איומים חוצי-גבולות, כבר בשנת 1923 הוקם ארגון השיטור הפלילי הבינלאומי אינטרפול, בו חברות כיום 195 מדינות. כל עוד מדינות אירופה ערכו ביקורת גבולות בגבולותיהן הפנימיים, אינטרפול היווה גורם בינלאומי לתיאום בין-משטרתית. עם זאת, כחלק מבניית השוק המשותף באיחוד האירופי, עלה בשנות ה-80 הרעיון לאפשר מעבר חופשי של אנשים בין מדינות חברות, ובכך למעשה להביא לביטול ביקורת הגבולות ביניהן. כך קם ב-1995 "אזור שנגן" - אזור חופש התנועה באיחוד האירופי. היכן שבעבר מעברי גבול סיפקו (לכאורה)<sup>2</sup> הגנה מפני מעבר גורמים לא רצויים, נדרש מענה חליפי. לצד בניית מערכת מידע משותפת בנוגע לתנועת אנשים חשודים/מבוקשים ורכוש גנוב (SIS – Schengen Information System), הוקמה הסוכנות המשטרתית יורפול בשנות ה-90 כאמצעי נוסף הממוקד במאבק בפשיעה חוצת-גבולות בין המדינות החברות באיחוד האירופי ומחוצה לו. בנוסף, באופן עקיף הסוכנות החדשה נותנת מענה מסוים לכך שברוב מדינות אירופה אין כח משטרתית או כח חקירת מרכזי אחד, וחסר בהן גוף שיתכלל חקירות. כך, במסגרת עבודתה, סוכנות יורפול מספקת תכלול מסוים פנים ובין-מדינתי בתחום הפשיעה חוצת-הגבולות.

עד 2017 היו שתי מסגרות לשיתוף פעולה בין מדינות שאינן חברות באיחוד האירופי לבין יורפול, ובהמשך נוספה עוד אחת. מסגרות אלו התאפיינו במנעד שונה של רחב ומיקוד שיתופי הפעולה (ראו טבלה מס' 1 למטה):

1. **הסכמים אסטרטגיים (Strategic Agreements)** – הסכמים המאפשרים חילופי מידע משטרתית אסטרטגי וטכני (ניתוחים מודיעיניים לדוגמה ותורת עבודה),<sup>3</sup> אך ללא מסירת פרטים אישיים ואופרטיביים (להוציא מקרים יוצאי דופן, למשל כאלו המסכנים חיים. [ראו כאן](#) עמ' 53 [וכאן](#)). הסכמים אלו מאפשרים לקיחת חלק צר בקבוצות עבודה תורתיות מסוימות של יורפול. במסגרת זו נכללות מדינות כמו תורכיה, ומעצמות מתחרות לגוש המערבי כמו סין ורוסיה (אשר שיתוף הפעולה עימה מושהה בעקבות הפלישה לאוקראינה).

2. **הסכמים מבצעיים (Operational Agreements)** – הסכמים המאפשרים חילופי מידע מודיעיני רב ערך, לרבות פרטים אישיים וביומטריים של מעורבים חשודים (מידע אופרטיבי) ופרטים אופרטיביים. חילופי המידע נעשים באמצעות התקנת מערכת SIENA (Secure Information Exchange Network Application), לחילופי מידע מאובטח של יורפול (ראו פירוט בהמשך). כמו כן, הסכמים אלו מאפשרים לקיחת חלק נרחב יותר בקבוצות עבודה אופרטיביות של יורפול. במסגרת זו נכללות מדינות הנמצאות בשכנות לאיחוד האירופי (כמו שווייץ ונורבגיה), ארה"ב, וארגונים בינלאומיים כמו האינטרפול. לצורך חתימת הסכם מבצעי המדינה החותמת נדרשת לעמוד בסטנדרטים של הגנת פרטיות ([GDPR](#)).

3. **הסדרי עבודה (Working Arrangements)** – בשנת 2017 שונה המעמד המשפטי של סוכנות יורפול, והיכולת לנהל משא ומתן על הסכמים אסטרטגיים או מבצעיים הופקעה ממנה והועברה

<sup>2</sup> ישראל היא מדינה קטנה, מוקפת גדרות. יש לה מספר מוגבל של נקודות כניסה ויציאה, ובכך היא דומה במידת-מה למדינות אחרות כמו בריטניה, אירלנד, קפריסין, ומלטה. בין רוב מדינות האיחוד האירופי גבולות יבשתיים ארוכים, בתוואי שהופך ניטור באמצעות ביקורת במעברי גבולות למסורבל, יקר כלכלית, ולא אפקטיבי פלילית וביטחוני. המענה לביטול הבדיקות במעברי הגבולות בתוך האיחוד האירופי היה בהידוק שיתוף הפעולה המודיעיני כאמצעי אלטרנטיבי אפקטיבי לביקורת גבולות, ובשיתוף פעולה בחיזוק הגבולות החיצוניים של אזור שנגן. כיום [מצלמות ואמצעי בקרה טכנולוגיים](#) נוספים מנטרים את מעברי הגבולות הפתוחים. כגבול חיצוני יש לאיחוד האירופי מעל 67 אלף ק"מ גבול ימי ו-14,650 ק"מ גבול יבשתי עם 21 מדינות שליטות. ההסכמים שיורפול חותמת עם מדינות שליטות מסייעים במניעת הסיכונים הבטחוניים/פליליים חוצי הגבולות בתוך האיחוד האירופי ובינו לבין שכנותיו, בחשיפת רשתות פשע, פיענוח פשעים ועוד.

<sup>3</sup> המושג "תורת עבודה", בדומה למושג "תורת לחימה" בצבא, מתייחס לאופני פעולה מוסדרים או שיטות עבודה מוסדרות.

הסכם מבצעי בין יורפול למשטרת ישראל, ד"ר מאיה שיאון צדקיהו ויותם ברטלר, אוקטובר 2022

לנציבות האירופית. יורפול קיבלה יכולת חדשה למסד הסדרי עבודה בין-משטרתיים עם צד שלישי. הסדר עבודה הינו הסכם להסדרת ההיבטים המעשיים של שיתוף פעולה וחילופי מידע, ללא מסירת פרטים אישיים ואופרטיביים. הסדרים אלו מקדמים שיתוף בנייתוחים אסטרטגיים, החלפת מידע מקצועי ומסירת פרטים אודות חקירות פליליות מסוימות. במסגרת זו נכללות מדינות כמו יפן, דרום קוריאה, בריטניה (מאז ברקזיט), וישראל, אשר הייתה המדינה הראשונה שחתמה על הסדר עבודה (שיש בו גם היבטים של הסכם [אסטרטגי](#)) מול יורפול (יולי 2018). הסדר עבודה מול יורפול מאפשר שליחת קצין קישור היושב בארגון, וזוכה לגישה מוגבלת ל-SIENA (רוב המידע לא חשוף ואי אפשר לבקש אותו). מערכת SIENA הינה הדרך היחידה בה יורפול מורשה להעביר ולשתף מידע ומודיעין בין מדינות. יש לה 2,400 מסופים ברחבי האיחוד האירופי ובמדינות השלישיות החתומות על הסכם מבצעי, מסוף אחד לכל סוכנות רלבנטית, וכל משטרה מחליטה איזה מידע היא מעלה למערכת, ובפני מי יהיה חשוף.

לחלוקת המדינות החתומות על כל סוג הסכם, ראו את המפה בעמוד 4.

על הסדר עבודה או הסכם אסטרטגי יכול להתווסף הסכם מבצעי, שהוא גולת כותרת שיתוף הפעולה בין יורפול למדינה שלישית. להסכמים אלו אין תוקף/תאריך תפוגה, והליך האישור שלהם שונה: הסכם מבצעי מצריך את אישור הפרלמנט האירופי ומועצת האיחוד האירופי, ואילו הסדר עבודה מצריך רק הליכי אישור פנימיים ביורפול.

#### טבלה 1: סוגי ההסכמים האפשריים עם יורפול כיום

הסדר עבודה	הסכם אסטרטגי	הסכם מבצעי
מאפשר קצין קישור היושב ביורפול; נגישות מוגבלת דרך קצין SIENA-ל הקישור, ללא פרטים אישיים/ אופרטיביים	חילופי מידע כללי וטכני, כגון תורות עבודה, ללא מסירת פרטים אישיים/ אופרטיביים	מיועד להגברת היעילות המבצעית. נותן נגישות באמצעות התקנת מסוף SIENA-ישירה ורחבה יותר ל של המערכת בישראל, וכולל מידע אופרטיבי ופרטים אישיים. מאפשר לקיחת חלק רחב יותר בקבוצות עבודה וצוותי חקירה של יורפול ושיתופי פעולה נוספים
נחתם ב-2018. ללא צורך באישור. נכנס לתוקף מידי	הסדר העבודה כולל היבטי הסדר אסטרטגי	המשא ומתן נחתם בספטמבר 2022, אך לבקשת המועצה נפתח מחדש בדצמבר. מצריך אישור מצד האיחוד האירופי וישראל. עד לאישורו היחסים יתנהלו על פי הסדר העבודה

## 2. ישראל ויורפול – הסדרת היחסים וחשיבותם

הסכמים בין יורפול ומשטרת ישראל מחזקים את יכולת שני הארגונים להגיע להישגים ולמלא את מטרותיהם טוב יותר. עוד בשנת [2005](#) החלה משטרת ישראל [במגעים](#) לחתימה על הסכם שיתוף פעולה עם יורפול.<sup>4</sup> בנובמבר 2009, מועצת האיחוד האירופי קיבלה [החלטה](#) בנוגע לזהות המדינות השלישיות איתן על יורפול להגיע להסכמים. ישראל צוינה ברשימת המדינות המתועדפות מבחינת מיסוד קשרים חזקים של חלוקת מידע אישי (הסכם מבצעי), והביעה את רצונה בשדרוג היחסים. אך המשא ומתן נעצר ב-[2010](#) כשהתברר לאיחוד האירופי כי מטה המשטרה הארצי (והמשרד לביטחון פנים) שוכן בשכונת שיח ג'ראח במזרח ירושלים.

<sup>4</sup> זהו אחד היעדים שהוכנס ל"תכנית הפעולה" בין האיחוד האירופי לישראל שאושרה בתחילת 2005 (ראו [כאן](#), עמ' 139). מאז יעד זה חוזר במסמכים שונים של הנציבות האירופית, למשל ב[מסמך האסטרטגיה למאבק בפשיעה מאורגנת מ-2021](#) (עמ' 9).

**מפת המדינות החברות ביורופול והמדינות השלישיות החתומות על סוגי הסכמים שונים:**

**בחול** – מדינות החברות  
ביורופול  
**כתום** – מדינות להן  
הסכמים מבצעיים עם  
יורופול  
**חום** – מדינות להן  
הסכמים אסטרטגיים עם  
יורופול  
**ירוק** – מדינות להן  
הסדרי עבודה עם  
יורופול

מדינות האיחוד האירופי היא לא לקיים ביקורים במשרדים וארגונים ממשלתיים ישראלים השוכנים מעבר לקו הירוק, וכך נציגי יורופול לא הורשו להגיע למטה המשטרה הארצי. ב-2013 האיחוד האירופי אימץ באופן רשמי את **מדיניות הבידול**, אשר מחריגה את השטחים שמעבר לקווי 1967 מתכולת ההסכמים בין האיחוד לישראל. עמדת הנציבות האירופית שהסעיף הטריטוריאלי יכנס ככתבו וכלשונו גם להסכם זה<sup>5</sup> היוותה מכשול במשא ומתן, לצד **קשיים פוליטיים** הולכים וגוברים ביחסים בין ממשלות נתניהו לאיחוד האירופי, **העלאת רף** ההסכם על ידי האיחוד האירופי בשל דרישת הגנת הפרטיות (GDPR).

עם תיקון רגולציית יורופול במאי 2017, והכנסת האפשרות לסכם "הסדר עבודה", ולאחר **החלטת המועצה**, משטרת ישראל ויורופול מימשו את האפשרות, וביוני 2018 נחתם **הסדר** שכזה, כאשר חלקים בו דומים להסכם אסטרטגי, המאפשר שיתוף מידע כללי, שיטות עבודה ופיתוחן. הסדר זה איפשר לישראל לשלוח קצין קישור ליורופול. עם זאת, נותרו המגבלות המשמעותיות: אי-גישה מספקת למערכת SIENA וגישה מוגבלת לקבוצות עבודה מקצועיות של יורופול.

המשא ומתן על שדרוג היחסים בין ישראל ליורופול למסגרת של הסכם מבצעי נתקע לפני שלוש שנים בשל סבבי הבחירות החוזרים ונשנים והעדר ממשלה בישראל. תחת ממשלת מעבר לא ניתן היה להתקדם במשא ומתן. עם הקמת ממשלת בנט-לפיד, האפשרות להתקדם במשא ומתן התממשה הן משפטית-מנהלתית (קיום ממשלה) והן פוליטית. שיקום היחסים עם האיחוד האירופי היה אחד היעדים ששר החוץ, יאיר לפיד, שם בראש סדר העדיפויות, מתוך עמדה פרו-אירופית, תפיסה התואמת את האג'נדה האירופית הליברלית, ומתוך הבנה כי אלו יחסים נכסיים עבור ישראל המהווים יעד אסטרטגי. מהצד האירופי, ממשלת בנט-לפיד נתפסה גם היא כהזדמנות לקידום אינטרסים משותפים. בהמשך, המתקפה של רוסיה על אוקראינה הגבירה את העיסוק בסוגיות בטחוניות ופילליות בצד האירופי, וההצדקה להגברת שיתוף הפעולה עם ישראל, לה יש ניסיון ונכסיות בתחום הביטחוני, גברה.

<sup>5</sup> ראו **פסיקות בית הדין האירופי לצדק בנושא בריטה ופסגות**, המחייבות את הנציבות האירופית לפעול לפיהם. כמו כן, ראו **סעיף 6** **בנספח החלטת המועצה** לתת לנציבות מנדט למשא ומתן עם ישראל על הסכם מבצעי בדצמבר 2017.

כפי שצוין, במהלך המשא ומתן בין הצדדים ניצבה מגבלה פוליטית שמאתגרת את שדרוג היחסים, והיא **מדיניות הבידול** המיושמת על ידי האיחוד האירופי. הסעיף הטריטוריאלי נמצא מאז 2014 בכל ההסכמים בין ישראל לאיחוד האירופי. הוא מחייב לקיים **הבדלה** בין שטחי ישראל בקו הירוק לבין השטחים שמחוצה לו (הגדה המערבית, מזרח ירושלים ורמת הגולן), ומחריג את ההתנחלויות הישראליות מההסכם. בהסכמי **הרייזון**, למשל, משמעותו היתה שמוסדות וחוקרים בהתנחלויות אינם יכולים להנות ממימון אירופי. מורכבות זו **הפריעה** לחתימת הסכם מבצעי בעבר, וב-2018 הביאה לחתימת הסדר עבודה בלבד, שבמסגרתו הגופים חלקו מידע אסטרטגי כללי, והסעיף הטריטוריאלי היה פחות רלבנטי. במסגרת המשא ומתן הנוכחי (2022) נמצאו המענים הן לדרישות מצד ישראל והן לדרישות מצד הנציבות האירופית להכללת הסעיף הטריטוריאלי על ידי **החרגות**. כאמור, בדצמבר מועצת האיחוד האירופי החליטה לחזור לשולחן המשא ומתן על ההחרגות שניתנו בהקשר לשימוש במידע שיתקבל דרך יורפול בישראל. יש לציין כי אופיו של ההסכם עם יורפול שונה, ולא כולל היבט תקציבי או מימוני - אין דין איסור קבלת כספי ומענקי האיחוד האירופי על ידי גורמים מחוץ לקווי 1967 (הגדה המערבית, מזרח ירושלים ורמת הגולן), כדין העברה הדדית של מידע משטרתי בין הצדדים - כך שאתגר החרגת השטחים מקבלת מימון אירופי לא היווה קושי במשא ומתן. הקושי, כאמור, טמון בהעברת מידע אל/מהשטחים. השעה המדינית הנוחה תחת ממשלת לפיד והשר עמר בר לב איפשרה התגמשות משני הצדדים, מתוך רצון לקדם את שיתוף הפעולה הפרקטי החיוני לקידום ההגנה על בטחון האזרחים.

כאשר ב-14 בספטמבר 2022 נחתם המשא ומתן בין הגורמים, **הסכם זה** עמד בפני **הליך אישור** בשני הצדדים. הליך האישור כולל מצד האיחוד האירופי דיון בנציבות האירופית (בקבוצת העבודה – JHA – Justice and Home Affairs), שמסקנותיו יתקבלו על ידי קולג' הנציבים<sup>6</sup>. לאחר מכן, ההחלטה תעמוד בפני מועצת שרי הפנים, ולבסוף בפני הפרלמנט האירופי (בוועדת זכויות וחירויות האזרח של הפרלמנט ולאחר מכן בהצבעה במליאת הפרלמנט). מצד ישראל, לאחר אישור קולג' הנציבים היא תוכל לקדם את ההליך, הדורש הנחה על שולחן הכנסת למשך 14 יום ולאחריה אישור של הממשלה (ממשלת מעבר מנועה מאישור ההסכם). עד לאישור ההסכם המבצעי על ידי שני הצדדים יחול הסדר העבודה מ-2018. עם האישור, שני ההסכמים יהיו בתוקף (כלומר הסדר העבודה לא יפוג, אלא יחול במקביל להסכם המבצעי).

## 1. ניתוח ההזדמנויות בשדרוג היחסים – תועלות ומשמעויות

### תועלות הדדיות

בשדרוג להסכם מבצעי בין משטרת ישראל ליורפול יש **מספר תועלות הדדיות**. מעבר לתועלת הביטחונית הפרקטית, יש בחתימת ההסכם משמעויות פוליטיות-מדיניות של התקרבות ומימוש הזדמנויות. ראשית, ברמה **המדינית** זהו פיתוח ושדרוג של ערוץ קשר בין-ממשלתי, שיש בו להטיב עם שני הצדדים, ולהדגיש את נכסיותם זה לזה.

שנית, ברמה **הפוליטית**, לאחר עשור של משא ומתן משברי, מתחדש ונפסק, נוצר חלון הזדמנויות פוליטי בישראל תחת ממשלת בנט-לפיד, שהיווה עיתוי נח וחיובי לשני הצדדים לשדרוג היחסים. ניתן להעריך כי האיחוד האירופי מעוניין בהגברת שיתוף הפעולה ככלל ובקידום האינטרסים שלו עם ישראל, אך מגבלות פוליטיות-נורמטיביות מנעו בעבר מהלכים אלו. עם זאת, כאשר חלון הזדמנויות פוליטיות מתקיים, למשל ממשלה ידידותית לאיחוד האירופי, ובה שר החוץ ובהמשך ראש הממשלה לפיד, פרו-אירופי מובהק, האיחוד מעוניין להתקדם ולסכם הסכמים עם ישראל. עיתוי זה איפשר לאיחוד האירופי להקרין את תדמיתו כגורם משפיע בעל עוצמה פוליטית, הנותן "הטבות" למדינות בראשן עומד מי שמזדהה עם האג'נדה שלו,

<sup>6</sup> קולג' הנציבים הוא הדרג הפוליטי הבכיר ביותר בנציבות האירופית. יושבים בו נציב/ה מכל מדינה חברה. אולם נציבים/ות אלו לא מייצגים או פועלים בשם מדינתם, אלא בשם האינטרס של האיחוד האירופי.

הסכם מבצעי בין יורפול למשטרת ישראל, ד"ר מאיה שיאון צדקיהו ויותם ברטלר, אוקטובר 2022

ולממשלת לפיד להציג את יכולתה לקדם ולסכם הסכמים שהיו תקועים שנים רבות, בין היתר מסיבות מדיניות. ההכרזה על בחירות באמצע סבב המשא ומתן דירבנה את הצדדים לקדם מהלכים באופן מהיר ויעיל ולהגיע לסיכום המשא ומתן.

שלישית, ברמה הארגונית, הסכם זה מקדם יחסים מבניים בין הגופים המשטרתיים ואת היכולת לזהות אינטרסים משותפים ([קישור](#), עמ' 53), מגביר את פעילות הארגונים, משפר את ביצועיהם, ובכך מעצים את כוחם.

רביעית, ברמה הפרקטית שיתוף פעולה בין גופים משטרתיים מאפשר למקדם את היכולת של גופי ביטחון הפנים לשפר את יכולתם לבצע את עבודתם, ובכך להגשים טוב יותר את מטרותם – אספקת ביטחון עבור אזרחיהם (מניעת טרור, מאבק בסחר בסמים, הלבנת הון, פשיעת סייבר וכד').<sup>7</sup> שדרוג היחסים לרמת הסכם מבצעי יביא תועלת דומה עבור שני הגורמים: ייעול העבודה המשטרתית, וזיהוי וניתוח האיומים בזכות עליית המדרגה בשיתוף המידע. בעלית המדרגה ביחסים טמון גם פוטנציאל לקדם שיתופי פעולה נוספים. השר לביטחון פנים, עומר ברלב, [ציין](#) כי מעבר ליתרונות הפרקטיים בהסכם, מדובר ב"נדבך אחד של שיתופי פעולה, שרק ילכו ויתעצמו, בין מדינת ישראל וגופי האכיפה שלה לבין האיחוד האירופי".<sup>8</sup>

היתרון הגדול של חתימת ההסכם המבצעי בין משטרת ישראל ליורפול טמון בהתקנת מערכת SIENA **בקו מאובטח ישרי**. דרך מערכת זו יועבר מידע בין הגופים במקרה הצורך. כאמור, כיום, רק נציג המשטרה של ישראל ביורפול מחובר למערכת באופן חלקי, כך שהמידע עובר בצורה עקיפה ולא יעילה, ועל המידע עצמו יש מגבלות, בייחוד בהקשר של אי העברת פרטים אישיים ואופרטיביים. שדרוג היחסים מהסדר עבודה להסכם מבצעי ישנה מצב זה; יאפשר העברה ישירה של מודיעין אל ומתוך משטרת ישראל, על המידע יחולו מגבלות מצומצמות יותר, **ותאפשר העברת פרטים אישיים ואופרטיביים, כמו מידע התרעתי אודות יישות ספציפית**, דבר אשר יגביר את יעילות כוחות הביטחון. על פי ההסכם, המידע שיועבר למשטרת ישראל לא ישמש אותה בלבד, אלא היא תוכל להעביר אותו לרשויות וגופי אכיפה נוספים שבהסכם, כמו רשויות פיננסיות (רשות המיסים, רשות נירות ערך, רשות התחרות), השב"כ, רשות ההגירה, רשות הטבע והגנים ורשות העתיקות. בנוסף, באמצעות הסכם זה, משטרת ישראל תוכל להיות בקשר עם [גופי האיחוד האירופי הקשורים ליורפול](#), כמו למשל [OLAF](#) (The European Anti-Fraud Office).

עוד הטבה הנובעת משדרוג היחסים הינה לקיחת חלק רחב יותר של ישראל **בקבוצות וצוותי עבודה/חקירה אופרטיביים (להבדיל מתורתיים)** של יורפול, דבר שיכול לתרום בתחום המחקר ופיתוח שיטות העבודה. נוסף על כך, יחסים עם יורפול מאפשרים לישראל להיות **מעורבת בתוכניות שונות של יורפול כמו מעבדת החדשנות** שמטרתה לזהות, לקדם ולפתח פתרונות טכנולוגיים חדשניים לתמיכת פעילות השיטור המבצעית והביטחון בכלל.

מדינת ישראל נתפסת כגורם מנוסה בתחום הביטחוני, בעלת מומחיות בתחומים כמו סייבר, טרור ובדיקות פורנזיות, והידוק שיתוף פעולה זה נתפס כמחזק את הביטחון של אזרחי האיחוד.

תועלות לישראל

<sup>7</sup> החשיבות של מסירת פרטים אישיים ואופרטיביים בין גורמי ביטחון שונים לשם מניעת פשיעה וטרור הוכחה פעמים רבות. לדוגמה, ב-16 בספטמבר 2021 [נמנע פיגוע](#) בבית כנסת בעיר האגן שבגרמניה, בזכות ידיעה מודיעינית שהועברה מסוכנות מודיעין זרה. בתחום הפשיעה הפיננסית, [דו"ח יורפול](#) ציין כי חקירות משטרתיות של האיחוד האירופי מובילות לעיתים את החוקרים לגורמים בישראל.

<sup>8</sup> דוגמה לפוטנציאל הרחבת שיתוף הפעולה והקשר גם לסוכנות [EU LISA](#) העוסקת במערכות מידע גדולות שחלקן נוגעות לתחום הבטחון.

בדומה למקרה האירופי, גם משטרת ישראל, כנציגת מדינת ישראל בתחום זה, יכולה לקדם את הביטחון וביטחון-הפנים בישראל לצד יצירת **הישגים מדיניים**. ראשית, הסכם זה יציב את מדינת ישראל בשורה אחת עם מדינות נוספות המשתפות פעולה ברמה זו עם יורפול, כמו השכנות הטריטוראליות של האיחוד (שווייץ, נורבגיה, ועוד), קנדה, וארה"ב. צירוף ישראל יהווה **אישור לנכסיותה** לאירופה, יקרב בין הצדדים, ויכול לפתוח דלתות מדיניות ומקצועיות נוספות בתחומים מקבילים.

שנית, בשדרוג היחסים עם יורפול לרמה זו ישנה **הזדמנות לקידום שיתוף פעולה מול מדינות נוספות באזור**.<sup>9</sup> הודות לקשרים שיורפול מנהל מול מדינות רבות, הוא מהווה פלטפורמה לקשרים בינלאומיים, דבר המתבטא בכך שהוא מארח במטה שלו כ-260 קציני קישור, ביניהם נציג ישראל ליורפול, המייצג את כלל רשויות האכיפה בישראל. כבר כיום יורפול משתפת פעולה עם מדינות שלישיות נוספות אשר שיתוף הפעולה עימן נמצא בתנופה בשיח הביטחוני הישראלי. כך לדוגמה, איחוד האמירויות מנהלת משא ומתן על חתימת הסכם אסטרטגי עם יורפול. מרוקו נמצאת ברשימת המדינות המתועדות של יורפול מאז 2009, וחברה בקבוצת העבודה של יורפול העוסקת בהגירה לא חוקית. עד לאחרונה היה נראה שמבין מדינות השכנות הים-תיכוניות בדרום, ישראל היתה היחידה שהביעה עניין בהסכם עם יורפול, וכי ליורפול יש יותר ענין לצרף את מדינות הדרום מאשר להן להצטרף אליו (**ראו כאן** עמ' 62). עם זאת, לאחרונה מרוקו החלה במשא ומתן על הסכם מבצעי. הבסיס החוקי לכינון יחסים בין יורפול למדינות איזוריות נוספות, כמו מצרים וירדן, **מונח לפתחן** של המדינות ודורש מהן התאמות כדי לעמוד בדרישות. בכך יכולה יורפול להוות פלטפורמה נוספת עבור ישראל לחיזוק הקשרים ולמגעים עם מדינות שלישיות מחוץ לאירופה בכלל ועם מדינות ערב בפרט: איחוד האמירויות, מרוקו, מצרים, ירדן וכו', ולהוסיף נדבך נוסף של קשרים ליחסים חשובים אלו.

## 2. אתגרים

לצד ההזדמנויות והיתרונות שבהסכם בין משטרת ישראל ליורפול, ישנם גם מספר אתגרים שיש לצלוח, וביניהם אישור ההסכם בשני הצדדים, הסוגיה הפלסטינית ונושא הגנת פרטיות המידע.

לצד הנכסיות הרבה שבהסכם המבצעי בין יורפול לישראל, אישורו עלול להיות רגיש בחלק ממוסדות האיחוד האירופי, ובראשם הפרלמנט האירופי (בנציבות האירופית, שנשאה ונתנה על ההסכם, אין צפי לקושי זה). בעבר חברי פרלמנט אירופי עוינים לישראל עיכבו אישור הסכמים עם ישראל (כמו ההסכם המסחרי **ACAA**) והצביעו נגד אישורם. לכן וידוא השגת הרוב הדרוש לאישור ההסכם מצריך מאמץ דיפלומטי מצד משרד החוץ וגופים פרו-ישראלים. חלק מהתחומים בהם ישראל צפויה לעמוד לביקורת מצד הפרלמנט האירופי הם נושא זכויות האדם, השגת מידע המגיע משטחי יהודה ושומרון ומזרח ירושלים, העברת מידע מודיעיני אירופי על ידי משטרת ישראל או גורמים אחרים אל מעבר לקווי 1967, כלומר החרגות מהסעיף הטריטוריאלי (מדיניות הבידול), ועמידה בחוקי פרטיות המידע (GDPR, **ראו כאן**). חילופי שלטון בישראל, והקמת ממשלה שתכלול גורמי ימין קיצוני, עלולים להגביר את הביקורת מצד אירופה ולהקשות על אישור הסכם זה. עם או ללא קשר לצפי להקמת ממשלת הימין הקיצונית ביותר שהיתה בישראל, בתחילת דצמבר 2022 השירות המשפטי של המועצה הביע את רצונו לפתוח מחדש במשא ומתן על החרגות שניתנו לישראל ביחס לסעיף הטריטוריאלי.

בנושא **חוקי פרטיות המידע**, ממשלת ישראל (משרד המשפטים והרשות להגנת הפרטיות) צריכה עדיין לעשות את הנדרש כדי לעמוד בסטנדרטים שמציבה חקיקת ה-GDPR האירופי, ובכלל זה בהקשר להסכם

<sup>9</sup> למשל, בין 2020-2024 מתנהל פרויקט **EuroMed Police**, שמטרתו לקדם את היכולת המשטרתית במאבק בפשיעה מאורגנת ולחזק שיתוף פעולה אסטרטגי בין רשויות אכיפת החוק של מדינות השכנות הדרומית לבין עצמן ולאלו של האיחוד האירופי. משתתפות בו: ישראל, מצרים, ירדן, הרשות הפלסטינית, לבנון, לוב אלג'יריה, תוניסיה, מרוקו, הליגה הערבית וארגון AFRIPOL. יורפול הוא הגוף המבצע.

עם יורפול. אתגר המגיע מאירופה עלה בינואר 2022, אז האחראי האירופי להגנת מידע (EDPS) [הנחה](#) את סוכנות יורפול למחוק מאות אלפי תיקים של אנשים שאין להם אישום בפעילות פלילית או בטרור, בהם החזיקה מעל 6 חודשים, תוך קביעה שבהחזקת המידע לאורך זמן רב יש הפרת תקנות פרטיות המידע של האיחוד האירופי. **היה והנחיה זו תחול גם על מדינות שליטות**, מחד גיסא יש כאן הגנה גבוהה יותר על פרטיות האזרחים מזו הנהוגה בישראל כיום. אולם מאידך גיסא הדבר יכול להסב נזק להיקף המידע המודיעיני בתחום הטרור והפשיעה הנאגר בישראל.

### 3. המלצות מדיניות

ההסכם המבצעי עם יורפול הוא הסכם בעל חשיבות מדינית, ארגונית ופרקטית רבה מבחינת מאבק בטרור ובפשיעה חמורה חוצת-גבולות. לישראל יש מה לתרום ולהיתרם משדרוג שיתוף הפעולה עם סוכנות יורפול הטמון בהסכם. לכן על ממשלת ישראל לבחון דרכים לקדם את ההסכם המבצעי עם יורפול, ולהעבירו את משוכת הסעיף הטריטוריאלי. תחת ממשלת נתניהו השישית, בה גורמי ימין קיצוני, ונתינת תפקיד השר לבטחון לאומי בידי איתמר בן-גביר ממפלגת עוצמה יהודית, בספק רב אם האיחוד האירופי יהיה מוכן ללכת לקראת ישראל במשא ומתן על סעיף ההחרגות ממדיניות הבידול. היה ובכל זאת ההסכם המבצעי יחתם, על ממשלת ישראל לאשררו.

לאחר האישור יש **למצות את שיתופי הפעולה** שההסכם מאפשר ולמצות את הפוטנציאל העתידי בפיתוח שיתופי פעולה נוספים בין גופי המשטרה (אימון, הכשרות, פרקטיקות מיטביות וכד') וגופי אכיפת חוק נוספים בישראל ובאיחוד האירופי.

יש למצות גם את הפוטנציאל שפלטפורמת יורפול מעניקה לפיתוח קשרים עם מדינות השכנות הדרומית עמן ישראל מנהלת יחסים ומעבר להן.

יש לאמץ את הקריטריונים הנדרשים להגנה על הפרטיות. אימוץ זה יביא לחיזוק חיובי של זכויות האדם והפרט בישראל. על מערכות המשטרה, המודיעין והבטחון להערך היה והתקדים האירופי שהורה ליורפול למחוק מידע שלא עמד בקריטריוני ה-GDPR יחייב מדינות שליטות.

### 4. סיכום

מאז 2005 היו נסיונות חוזרים ונשנים להגיע להסכם בין משטרת ישראל ויורפול. הסדר העבודה שנחתם ב-2018 היה שלב מועיל בדרך, אך פוטנציאל שיתוף הפעולה בו חלקי ומוגבל. **הסכם שכזה ישפר את אספקת הביטחון, מניעת פשיעה חוצת-גבולות חמורה ופיענוחה, וכן מניעת טרור הן בישראל והן באירופה ובעולם.** הוא מדגים את הנכסיות ההדדית של האיחוד האירופי וישראל.

ההסכם גם **מדגים את ההישגים האפשריים בקידום היחסים עם האיחוד האירופי** כאשר מזדמנת השעה הפוליטית הנכונה – הן בישראל תחת ממשלה יותר פרו-אירופית והן כאשר אירופה מצויה במלחמה ומחפשת בעלות ברית יותר מתמיד. האינטרס הפרקטי-ביטחוני הוא הגורם המוביל בחתימת ההסכם הנוכחי עבור שני הצדדים. אולם העניין של האיחוד האירופי לקדם משא ומתן ולחתום עם ישראל על הסכמים כאשר יש ראש ממשלה וממשלה פרו-אירופים מתבטא גם בגמישות ונכונות לבוא לקראת הממשלה.

פתיחת ההסכם למשא ומתן מחודש על ההחרגות מהסעיף הטריטוריאלי צפויות להביא למבוי סתום ולהחצמת הזדמנות לקדם שיתוף פעולה חשוב זה, שיש בו לתרום לביטחון אזרחי ואזרחיות ישראל והאיחוד האירופי ולמאבק בפשיעה חוצת הגבולות.