

"רשת השיטור" בישראל

התארגנויות חמושות אחרי

7 באוקטובר 2023:

מיפוי ראשוני והמלצות

יעל ליטמנוביץ | מירית לביא

אוגוסט 2025

הצעה
לסדר
60



המכון הישראלי
לדמוקרטיה



המכון הישראלי
לדמוקרטיה

"רשת השיטור" בישראל התארגנויות חמושות אחרי 7 באוקטובר 2023: מיפוי ראשוני והמלצות

יעל ליטמנוביץ | מירית לביא

הצעה לסדר 60

אוגוסט 2025

ממצאי קבוצת עבודה בנושא התארגנויות חמושות אסורות בביטחון הפנים

חברי צוות המחקר שריכז את קבוצת העבודה: נצ"מ (בדימוס) רון גרטנר, ניצב (בדימוס) קובי כהן, עו"ד מירית לביא, ד"ר יעל ליטמנוביץ, ד"ר ערן שמיר-בורר

The "Policing Network" in Israel: Armed Mobilizations after October 7,
2023 – A Preliminary Mapping and Policy Recommendations

Yael Litmanovitz | Mirit Lavi

עיצוב הסדרה והעטיפה: סטודיו Alfabees
ביצוע גרפי: נועה עמבר-ברום
הדפסה: גרפוס פרינט, ירושלים

מסת"ב 2-513-519-965-978

© כל הזכויות שמורות למכון הישראלי לדמוקרטיה (ע"ר), 2026
נדפס בישראל, תשפ"ו/2026

אין לשכפל, להעתיק, לצלם, להקליט, לתרגם, לאחסן במאגר ידע, לשדר או לקלוט בכל דרך או
אמצעי אלקטרוני, אופטי או מכני או אחר – כל חלק שהוא מהחומר בספר זה. שימוש מסחרי
מכל סוג שהוא בחומר הכלול בספר זה אסור בהחלט אלא ברשות מפורשת בכתב מהמוציא לאור.

המכון הישראלי לדמוקרטיה

רח' פינסקר 4, ת"ד 4702, ירושלים 9104602

טל': 02-5300888

אתר האינטרנט: www.idi.org.il

כל פרסומי המכון ניתנים להורדה חנם, במלואם או בחלקם, מאתר האינטרנט.

המכון הישראלי לדמוקרטיה

המכון הישראלי לדמוקרטיה הוא מוסד עצמאי א־מפלגתי, מחקרי ויישומי, הפועל בזירה הציבורית הישראלית בתחומי הממשל, הכלכלה והחברה. יעדיו הם חיזוק התשתית הערכית והמוסדית של ישראל כמדינה יהודית ודמוקרטית, שיפור התפקוד של מבני הממשל והמשק, גיבוש דרכים להתמודדות עם אתגרי הביטחון מתוך שמירה על הערכים הדמוקרטיים וטיפול שותפות ומכנה משותף אזורי בחברה ישראלית רבת הפנים.

לצורך מימוש יעדים אלו חוקרי המכון שוקדים על מחקרים המניחים תשתית רעיונית ומעשית לדמוקרטיה הישראלית. בעקבותיהם מגובשות המלצות מעשיות לשיפור התפקוד של המשטר במדינת ישראל ולטיפול חזון ארוך טווח של תרבות דמוקרטית נכונה לחברה הישראלית ולמגוון הזהויות שבה. המכון שם לו למטרה לקדם בישראל שיח ציבורי מבוסס ידע בנושאים שעל סדר היום הלאומי, ליזום רפורמות מבניות, פוליטיות וכלכליות ולשמש גוף מיעץ למקבלי ההחלטות ולציבור הרחב.

המכון הישראלי לדמוקרטיה הוא זוכה פרס ישראל לשנת תשס"ט על מפעל חיים – תרומה מיוחדת לחברה ולמדינה.

הדברים המובאים במסמך זה אינם משקפים בהכרח את עמדת המכון הישראלי לדמוקרטיה.

תוכן העניינים

7	תקציר
11	פרק 1. מבוא: ביטחון פנים בישראל לפני ואחרי 7 באוקטובר 2023
13	1.1. קבוצת העבודה: הרקע להקמתה, מטרות ואופן פעולה
15	1.2. מיפוי מארג ביטחון הפנים בישראל: "רשת השיטור" ומודל הרמזור
	פרק 2. ביטחון פנים במרחב הירוק ב"רשת השיטור": פעילות מוסדרת ומפוקחת
20	2.1. אפיון המרחב הירוק ב"רשת השיטור"
20	2.2. התפתחויות בעלות חשיבות מאז 7 באוקטובר
31	2.3. המרחב הירוק: סיכום ותובנות
44	פרק 3. ביטחון פנים במרחב הצהוב ב"רשת השיטור": פעילות שאינה מוסדרת באופן מיטבי או חורגת מתחומי ההסדרה
47	3.1. אפיון המרחב הצהוב ב"רשת השיטור"
47	3.2. התפתחויות בעלות חשיבות מאז 7 באוקטובר
50	3.3. המרחב הצהוב: סיכום ותובנות
59	פרק 4. ביטחון פנים במרחב האדום ב"רשת השיטור": פעילות אסורה
61	4.1. אפיון המרחב האדום ב"רשת השיטור": הגדרת התופעה וההקשר שבו צמחה
62	4.2. אפיון ותיאור של תופעת ההתארגנויות האזרחיות החמושות הבלתי מוסדרות לאחר אירועי "שומר החומות" ואירועי 7 באוקטובר
63	

69 4.3. המצב המשפטי של התארגנויות במרחב האדום

74 4.4. המרחב האדום: סיכום ותובנות

76 **המלצות**

83 **סיכום**

87 **נספח. "רשת השיטור" בביטחון הפנים:
התארגנויות נבחרות בחלוקה לפי מודל הרמזור**

תקציר

בעקבות אירועי 7 באוקטובר וההתחמשות המואצת בחברה הישראלית התגברה בישראל הפעילות של התארגנויות חמושות אסורות – התארגנויות אזרחיות שפעילותן נועדה למלא בהתנדבות תפקידים בתחום ביטחון הפנים שבעבר

יוחדו למשטרה, ושאגב פעילותן שני מתנדבים או יותר מטעמן מחזיקים או נושאים נשק ברישיון, ללא הסדרה חוקית של הפעילות. לעמדתנו, ללא איסור מפורש בחקיקה על ההקמה וההשתתפות בהתארגנויות כאלו, וללא אכיפת האיסור, פעילותן עלולה להביא, בשגרה ובחירום, לכאוס מבצעי וחברתי ולפגיעה קשה בזכויות יסוד.

ואולם כדי להידרש כראוי לתופעה זו, יש לבחון באופן מעמיק את אחד הממצאים העיקריים שהצעה לסדר זו מתארת – מארג ביטחון הפנים בישראל של היום מאופיין במבנה רשתי, שניתן להגדירו "רשת השיטור", ובו פועלים מגוון של שחקנים, מדינתיים ובלתי מדינתיים, פורמליים ובלתי פורמליים, וכן חמושים ובלתי חמושים. בהקשר של שיטור וביטחון פנים, מבנה רשתי כזה יכול להציב סיכונים ניכרים, שאחד הבולטים שבהם הוא אירוע של ירי דו-צדדי בעת פעילות מבצעית ופעילות פסולה למול אוכלוסיות פגיעות במיוחד. ברור כי שלל השחקנים ברשת זו משפיעים, ישירות ובעקיפין, אלה על אלה, ולפיכך נדרשת ראייה כוללת ומתכללת של פעילותם וביטחון הפנים כדי להתוות מדיניות בתחום.

את סוגי הפעילויות האלה במארג ביטחון הפנים חילקנו במחקר זה במודל של רמזור לפי רמות ההסדרה והפיקוח עליהן. במרחב הירוק נמצאות התארגנויות שפעילותן החמושה מוסדרת ומפוקחת, לרבות פעילות בפקוד משטרת ישראל (למשל, כיתות הכוננות המשטרתיות או המשמר הלאומי), או התארגנויות שמוסדרות בחקיקה ראשית (למשל, חברות אבטחה פרטיות או "השיטור העירוני"). במרחב הצהוב נכללות התארגנויות שפעילותן מוסדרת ומפוקחת באופן חלקי בלבד (ופעמים רבות מתקיימת אף חריגה מההסדרה), והיא המתרחשת ברובה ברשויות המקומיות, אך גם כחלק מפעילות מדינית חוץ-משטרתית (למשל, מערך "קהילה שומרת" של משרד ההתיישבות והמשימות הלאומיות). במרחב האדום ברמזור נמצאת פעילות שאינה מוסדרת ואינה מפוקחת כלל, בפרט התארגנויות חמושות עצמאיות של אזרחים כמתואר לעיל.

הצעה לסדר זו ממפה את פעילות ההתארגנויות החמושות בביטחון הפנים לאחר 7 באוקטובר בחלוקה לשלושת מרחבי הרמזור האלה. לאחר בחינת ההיבטים המשפטיים והחברתיים המאפיינים כל אחד מהמרחבים, סקירת ההתפתחויות העדכניות והצגת התובנות העיקריות הנוגעות להתארגנויות בכל מרחב, פירטנו המלצות להתמודדות עם המצב הקיים בטווח המיידי והקרו.

ראשית, אנו ממליצים לאסור במפורש בחקיקה את הארגון וההשתתפות בהתארגנות חמושה בלתי מוסדרת שפעילותה נועדה למלא בהתנדבות תפקידים בתחום ביטחון הפנים (המלצה 1.1), ומציעים לשקול לקבוע בחוק כי כאשר מתבצעות עבירות קיימות בחקיקה כחלק מהתארגנות כזו, תהיה זו נסיבה מחמירה (המלצה 1.2). בתוך כך, אנו קוראים למשטרה להגביר את האכיפה ביחס להתארגנויות חמושות אסורות, בין היתר באמצעות כתיבת נוהל סדור לטיפול בכך (המלצה 1.3). יתרה מכך, אנו ממליצים כי ללא היתר מפורש הקבוע בחקיקה ראשית, לא תהיה הפעלה ופעילות של מתנדבים חמושים במסגרת מדינית או של השלטון המקומי שהיא חוץ־משטרתית (המלצה 1.4), וקוראים למשרד לביטחון לאומי לעודד התנדבות אזרחית־קהילתית לא חמושה בביטחון הפנים באופן סדור ולפי החוק, בפרט דרך הרשות לביטחון קהילתי (המלצה 1.5).

שנית, אנו סבורים כי יש לשפר את הפיקוח על מחזיקי כלי ירייה ברישיון, בין היתר באמצעות עידוד וניתוב אקטיבי של אזרחים חמושים לפעילות במסגרות מוסדיות, בפרט במסגרת המשמר האזרחי (המלצה 2.1). בנוסף, אנו ממליצים למשרד לביטחון לאומי להבהיר במפורש ברישיונות שהוא מנפק כי השתתפות והובלה של התארגנויות אסורות של מחזיקי כלי ירייה ברישיון הן משום הפרה של הרישיון (המלצה 2.2), הבהרה שנדרשת גם בהכשרת מבקשי הרישיון (המלצה 2.3). בנוסף, אנו ממליצים למשרד לקבוע הכשרה מיוחדת לקבוצות שלא היו זכאיות קודם לכן לרישיון, ובמבט־על מציעים להקים ועדה שתבחן באופן עצמאי את מדיניות התבחינים למתן כלי ירייה פרטי (המלצה 2.5).

שלישית, אנו סבורים שיש להסדיר באופן מקיף יותר את תחום האבטחה החמושה בישראל, באמצעות קידום חקיקה סדורה בנושא, שתכלול התייחסות

לגיוס ולהכשרת המאבטח (המלצה 3.1). יתרה מזו, אנו סבורים כי התרחבות הנוכחות של אבטחה חמושה במדינת ישראל מחייבת חשיבה סדורה ודיון ציבורי בנושא, בייחוד בכל הנוגע לסמכויות המאבטח ולתפקידיו (המלצה 3.2).

לבסוף, אנו ממליצים כי בהיעדר סמכות ברורה ומפורשת בחקיקה ראשית, השלטון המקומי לא יפעיל באופן עצמאי סמכויות בתחום ביטחון הפנים (המלצה 4.1). בנוסף, אנו ממליצים לחדד בחקיקה באופן ברור מהם התפקידים והסמכויות של השלטון המקומי בכל הנוגע לפעילות שיוחדה עד כה למשטרת ישראל, ובתוך כך להבהיר בחוק כי כל פעילות עירונית חמושה בתחומי השמירה, האבטחה והסדר הציבורי מחייבת תיאום והנחיה מצד משטרת ישראל, אשר אחראית אחריות כוללת לאבטחה הציבור (המלצה 4.2). בתוך כך, אנו ממליצים שהמשרד לביטחון לאומי ומשרד הפנים יבהירו לציבור אילו סמכויות ניתנות כבר היום לשלטון המקומי בתחום זה (המלצה 4.3), ובמבט-על קוראים לקיים חשיבה סדורה ודיון ציבורי בנושא התרחבות הנוכחות של השלטון המקומי בביטחון הפנים במדינת ישראל (המלצה 4.4).

פרק 1

מבוא: ביטחון פנים בישראל לפני ואחרי 7 באוקטובר 2023

האירועים הטרגיים של 7 באוקטובר הובילו לשבר ציבורי ואישי גדול בתחושת הביטחון האישי והקהילתי. כפי שעולה מסקר של המכון הישראלי לדמוקרטיה שנערך באוקטובר 2023, רוב ניכר בקרב הנשאלים הביעו חשש לביטחון הפיזי שלהם או של בני משפחתם הקרובה.¹ השבר בחברה הישראלית אף התבטא בהמשך בירידה בהערכת הציבור את היכולת של האזרחים לבטוח במדינה שתמיד תבוא לעזרתם.²

בתוך הקשר זה התגברה פעילותן של התארגנויות אזוריות חמושות אסורות. מדובר בהתארגנויות אזוריות ופרטיות שאינן בגדר פעילות חמושה המוסדרת

* אנו מודות לשותפים הרבים שתרמו לדיוני הקבוצה והעירו על טיטות קודמות. תודה מיוחדת לתומר לוטן, עמית בכיר אורח במכון הישראלי לדמוקרטיה ובעבר מנכ"ל המשרד לביטחון פנים, ולניצב (בדימוס) אלון אסור, לשעבר סמפכ"ל המשטרה, על הערותיהם המועילות.

1 לפי תוצאות הסקר, רוב הנשאלים (64%) הביעו חשש לביטחון הפיזי שלהם או של בני משפחתם הקרובה (יהודים - 63%; ערבים - 69%). ראו תמר הרמן ואור ענבי "סקר בזק 'חברות ברזל': 64% מהציבור חושש לביטחונו הפיזי ו-59% לביטחונו הכלכלי" המכון הישראלי לדמוקרטיה (25.10.2023).

2 בשנת 2024 נמצא כי כשליש בלבד מקרב הנשאלים הסכימו שאזרחי ישראל תמיד יכולים לסמוך על המדינה שתעזור להם בעת צרה. מדובר בירידה של 14% בהשוואה לשנת 2017 ושל 7% בהשוואה לשנת 2022. ראו תמר הרמן, ליאור יוחנני, ירון קפלן ואינה אורלי ספוז'ניקוב מדד הדמוקרטיה הישראלית 2024 (המכון הישראלי לדמוקרטיה, 2024), בעמ' 39-40.

בחוק. הפעילות של התארגנויות אלו, לרבות ההתארגנויות עצמן, נשיאת הנשק במסגרת הפעילות והפעלת סמכויות לכאורה, אינה מוסדרת כדין או מפקחת. בה בעת, כפי שהעלה המחקר ויתואר בהמשך, ניכרת היחלשות של הפיקוח המדינתי על פעילות השחקנים החמושים השונים בביטחון הפנים. נסיגת המדינה מערערת את הריבונות והמשילות הישראלית ובהמשך לכך גם את יציבות הדמוקרטיה הישראלית.

לאורך השנים רווחת בישראל תפיסה ממלכתית שלפיה המדינה היא בעלת המונופול הבלעדי על שימוש בכוח כלפי אזרחים. במסגרת זו, המשטרה היא באת כוחה של המדינה, כחלק מייעודה המכריע בחברה דמוקרטית, לטובת מימוש שני תפקידים עיקריים: אכיפת החוק ושמירה על הסדר הציבורי ועל ביטחון הציבור.³ בשנים האחרונות אנו עדים לתהליכים של שינוי בשטח ושל עלייה במעמד של שחקנים נוספים. תהליכים אלו מתרחשים, בין היתר, בעקבות מחסור ניכר במשאבים במשטרה, בשל העלייה בפשיעה ברחבי המדינה ובחברה הערבית בפרט, ולאור אירועי "שומר החומות" במאי 2021, והם מובילים לריק משילותי. האיומים הביטחוניים שהתחווירו בעקבות אירועי 7 באוקטובר והשפעותיהם הפרקטיות והמנטליות האיצו את התהליכים שכבר החלו והפכו אותם למרכזיים ובעלי משקל.

לתהליכים אלו מתווספת העלייה המואצת במספר כלי הנשק הארגוניים⁴ והפרטיים במרחב הציבורי, שגם היא משחקת תפקיד בעיצוב המציאות החדשה. כך למשל, לנוכח השינוי הדרמטי בתבחינים ובתנאי הסף לזכאות לרישיון נשק פרטי, שאושר בכנסת כשבוע לאחר אירועי 7 באוקטובר, ושינויים דומים אחרים שהתרחשו לאחר מכן, מספר רישיונות הנשק הפרטי בישראל בשנת 2025 הוכפל בהשוואה למועד תחילת כהונתה של הממשלה ה-37 בסוף שנת 2022. לאורך

3 בג"ץ 8987/22 התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' הכנסת, פס' 80 לפסק דינו של המשנה לנשיאה (בדימוס) פוגלמן (2.1.2025).

4 "כלי נשק ארגוניים" הם כלי נשק ברישיון שניתנים למוסדות ולארגונים לפי חוק כלי הירייה, תש"ט-1949. מוסדות וארגונים אלו הם למשל חברות אבטחה, עיריות ומועצות מקומיות ומפעלים ומוסדות שמבקשים להחמם לצורך הגנה על עובדיהם או על רכוש המפעל.

כהונת הממשלה ה־37 גם הוגשו למשטרה מאות פניות לקבלת נשק ארגוני, לרבות נשק ארוך. זאת ועוד, לא ניתן לנתח את המצב החדש בלי להביא בחשבון את הרעיון של הפרטת הביטחון שהמשרד לביטחון לאומי מקדם בפועל, ואת המסר שאזרחים אמורים לשאת באחריות ולהגן על עצמם ועל סביבתם בזמן אירוע טרור באמצעות נשיאת נשק.

לנוכח השינויים הדרמטיים שתוארו, ובהתחשב בכך שאין מדובר עוד במצב החירום ששרר בתקופה שלאחר 7 באוקטובר, חיוני להתמודד עם ההשלכות של הצפת המרחב האזרחי בנשק. בתוך כך נדרשת כעת בחינה רוחבית של תופעת ההתארגנויות החמושות האסורות שתוארה לעיל, כחלק מהשינויים בעולם ביטחון הפנים בישראל, ובירור הצעדים הנדרשים להתמודדות עם תופעה זו.

1.1 קבוצת העבודה: הרקע להקמתה,

מטרות ואופן פעולה

מתוך הבנה שלתהליכים שאנו עדים להם יש השלכות נרחבות על הביטחון הלאומי ועל הדמוקרטיה הישראלית, במכון הישראלי לדמוקרטיה הוקמה קבוצת עבודה שמטרתה למפות וליצור תמונת עומק של המעורבות האזרחית העצמאית והחמושה בביטחון הפנים כיום ולגבש המלצות מעשיות וישימות למקבלי ההחלטות בתחום זה. צוות המחקר שהוביל את קבוצת העבודה נועץ בבעלי תפקידים ובאנשי מקצוע ממשרדי הממשלה, משטרת ישראל, רשויות מקומיות, מועצות אזרחיות, המגזר העסקי וכן עמותות וארגוני חברה אזרחית.

קבוצת העבודה קיימה חמישה מפגשים רבי־משתתפים בחודשים ינואר עד אוגוסט 2024. לכל מפגש הוגדר נושא, ובהתאם השתתפו בו בעלי תפקידים ואנשי מקצוע שתחום עיסוקם רלוונטי לדיון ומאפשר להם לענות על השאלות שנדונו באותו מפגש. בפרט, המפגשים התמקדו בנושאים האלה: הבנת אופן הפעילות והיקף המעורבות האזרחית החמושה בביטחון הפנים, מקומם של

המשטרה והשלטון המקומי בהקשר זה, השפעת המעורבות האזרחית החמושה על קבוצות מיעוט – החברה הערבית והחברה החרדית – ומנגנוני הפיקוח הקיימים על בעלי נשקים. בכל מפגש הוצגו למשתתפים השאלות העומדות לדיון של קבוצת העבודה (שאלות כלליות ושאלות פרטניות הרלוונטיות למשתתפי המפגש), וכל משתתף ומשתתפת היו יכולים להציג את עמדותיהם ולשתף מניסיונם. כדי לאפשר שיחה פתוחה, המפגשים הוגדרו סגורים. בין מפגש למפגש נאספו ונותחו נתונים וחומרים רלוונטיים. בנוסף, צוות המחקר ערך ראיונות השלמה פרטניים. בסוף התהליך עובדו החומרים שנאספו לשם זיהוי הממצאים וגיבוש ההמלצות.

המטרה שעמדה לנגד עיניה של קבוצת העבודה כשיצאה לדרך היא לבחון את פעילותן של התארגנויות חמושות אסורות מתוך הנחת העבודה שהיקף הפעילות האזרחית האסורה בביטחון הפנים התגבר בשנים האחרונות.

משך, המנדט של קבוצת העבודה התמקד בבחינת היקף הפעילות של התארגנויות חמושות אסורות והשלכותיה, ולצורך זה הוגדרה התופעה באופן הבא:

הגדרת התארגנות חמושה אסורה

גורם מאורגן שפעילותו נועדה למלא בהתנדבות תפקידים בתחום ביטחון הפנים שבעבר יוחדו למשטרה, ושגב פעילותו שני מתנדבים או יותר מטעמו מחזיקים או נושאים נשק ברישיון, ללא הסדרה בחוק של הפעילות.

ואולם, כפי שיתואר בהמשך, אחד הממצאים העיקריים שצוות המחקר הגיע אליו הוא שבביטחון הפנים פועלים כיום מגוון שחקנים – פורמליים ובלתי פורמליים – המשפיעים, ישירות ובעקיפין, אלה על אלה. משך, כדי להידרש באופן מעמיק לתופעת ההתארגנות החמושה האסורה, יש לבחון את פעילותם של כלל השחקנים במארג ביטחון הפנים כיום.

על בסיס תובנה זו, המסמך המובא לפניכם מבקש לתת מקום לידע המגוון מהמטה ומהשטח כדי לאפיין תופעות השלובות זו בזו, ובמרכזן תופעת ההתארגנויות החמושות האסורות. המסמך מציג את הממצאים וההמלצות של

צוות המחקר, מתוך התבססות על ניסיונם ותובנותיהם של בעלי התפקיד ואנשי המקצוע שהצוות נועץ עימם. חברי צוות המחקר עסקו לאורך תהליך העבודה בזיהוי נקודות החוזקה והתורפה במצב הקיים, ובחשיבה על הצעות ישימות ומיידיות לכיווני פעולה. לפיכך ההמלצות המוצגות בהצעה לסדר זו הן המלצות ליישום ברמה המיידית. כלומר, אין מדובר בהמלצות מערכתיות מקיפות או ארוכות טווח, אלא כאלה שנועדו לאפשר התמודדות עם המצב הקיים בטווח הקצר. מובן שיש צורך בעבודת מחקר נוספת לפיתוח מענה לשאלת הרגולציה והפיקוח בביטחון הפנים בישראל.

1.2. מיפוי מארג ביטחון הפנים בישראל:

"רשת השיטור" ומודל הרמזור

מארג ביטחון הפנים בישראל של היום מאופיין במבנה רשתי, שבו פועלים מגוון שחקנים, מדינתיים ובלתי מדינתיים, פורמליים ובלתי פורמליים, וכן חמושים ובלתי חמושים. לא מדובר במבנה היררכי וריכוזי כפי שנהוג לחשוב עליו בישראל, כלומר המשטרה אינה הגורם היחיד במערכת, והיא אינה שולטת או מפקחת בהכרח על פעולות כלל השחקנים.

רשתיות כמאפיין מערכתי מתארת את מידת הקישוריות והיחסים ההדדיים בין רכיבי המערכת וכן את היכולת להעביר מידע, משאבים והשפעות בין נקודות ברשת. בניגוד למבנים היררכיים מסורתיים, מערכת רשתית מתאפיינת בהתארגנות מבוזזת המאפשרת זרימה רב-כיוונית של מידע ומשאבים. רשתיות גבוהה מביאה עימה יתרונות משמעותיים כמו שיפור בשיתוף הידע, גמישות תפעולית מוגברת ויכולת הסתגלות מהירה לשינויים, לצד חוסן מערכתי משופר. עם זאת, היא גם מציבה אתגרים ניהוליים, כגון קושי בשליטה ובקרה, סיכון להתפשטות מהירה של בעיות ברשת ומורכבות מוגברת הנובעת מריבוי הקשרים והאינטראקציות.

בהקשר של ביטחון פנים – אישי, קהילתי ולאומי – מבנה רשתי יכול להציב סיכונים ניכרים. דוגמה בולטת לכך היא הסיכון בריבוי של שחקנים חמושים בלתי מתואמים בתא שטח מסוים בעת אירוע חירום, שעלול להוביל לאסון. עם זאת, ישנם סיכונים רבים אחרים שנוגעים גם להיבטים שאינם תפעוליים, בין היתר השתרשות של נורמות לא חוקיות בקרב שחקנים רבים ברשת, שמקורן בשחקנים בלתי פורמליים הפועלים בהתאם לעקרונות לא ממלכתיים. למעשה, רשתיות היא מאפיין מרכזי של מארג ביטחון הפנים כיום שיש להביא בחשבון בעיצוב מדיניות. נדרשת, אם כך, ראייה כוללת ומתכללת של **פעילות כלל השחקנים בביטחון הפנים**, שהגדרנו אותה **"רשת השיטור"**, כדי להתוות מדיניות בתחום זה, בייחוד בעניין האופן שבו מנוהלת ומפוקחת פעילות ביטחון הפנים בישראל. למאפייני "רשת השיטור" – זהות השחקנים ברשת, מספרם ומעמדם, מקומה של המשטרה ברשת והקשר שלה עם שאר השחקנים (לדוגמה כשותפה, כגורם רגולטורי או כגורם מנחה) – השלכות על אופי ואיכות הביטחון האישי והקהילתי, החיים הדמוקרטיים ובניית החוסן הלאומי.

כפי שיתואר להלן, השחקנים ברשת מציבים אתגרים משתנים מבחינת ניהול, פיקוח ובקרה, וכן מבחינת השמירה על שלטון החוק ועל אמות מידה דמוקרטיות. בעוד חלק מהשחקנים החמושים – מוסדרים ולא מוסדרים – בתחום ביטחון הפנים הופיעו רק לאחר אירועי 7 באוקטובר, אחרים פעלו כבר לפני האירועים, ופעילותם התבססה בעקבותיהם. כמו כן, האיום הביטחוני הפוטנציאלי שעמו השחקנים השונים מתמודדים אינו זהה, למשל אחדים פועלים במרחב העירוני ואחרים במרחב הכפרי. לא פחות חשוב מכך – חלק מהשחקנים פועלים בעצימות גבוהה יותר גם למול אוכלוסיות פגיעות במיוחד בחברה הישראלית. ובעיקר, ההסדרה החוקית ורמת הפיקוח על פעילות השחקנים השונים אינה אחידה, וכשמדובר בשחקנים מסוימים אינה קיימת כלל.

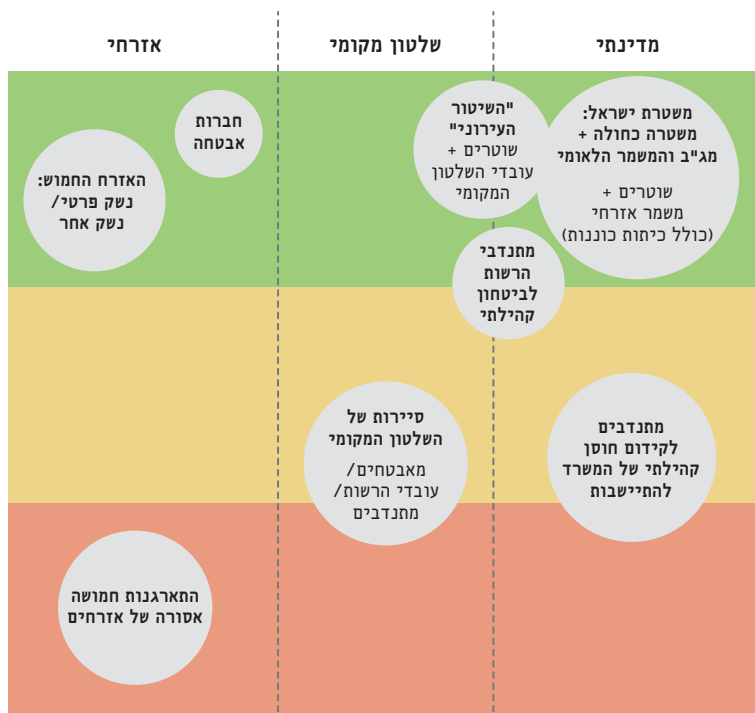
ניתן לזהות ב"רשת השיטור" בביטחון הפנים כמה **דרגות של הסדרת ההתארגנות החמושה**, אך כדי להבין כל אחת מהן יש לבחון, כאמור, את התופעות במשותף, בהקשר אחד.

בחרנו לחלק דרגות אלו לשלוש, **במודל רמזור**, כפי שמוצג בתרשים 1. ראשית, **המרחב הירוק**, שבו נמצאת פעילות חמושה מוסדרת ומפוקחת בתוך מארג ביטחון

הפנים בישראל. שנית, **המרחב הצהוב**, שבו מיקמנו פעילות שההסדרה שלה או הפיקוח עליה אינם מספקים מבחינה נורמטיבית או משפטית, או פעילות שחורגת בפועל מהסדרה קיימת. שלישית, **המרחב האדום**, שבו מיקמנו את ההתארגנות החמושה האסורה מבחינה נורמטיבית. התרשים מביא ממד נוסף של חלוקת ההתארגנויות – לפי המישור המאפיין את המסגרת שהמשתתפים בהתארגנות פועלים בה: מישור מדינתי, מישור השלטון המקומי והמישור האזרחי.

תרשים 1

ההתארגנות החמושה בביטחון הפנים לפי דרגות ההסדרה ומישורי הפעולה



השחקנים ברשת מושפעים זה מזה: היעדר הסדרה של שחקנים "ירוקים" ו"צהובים" מוביל לעלייה בכמות ובהשפעה של השחקנים ה"אדומים", קרי התארגנויות חמושות בלתי מוסדרות. לכן, אף שמנדט קבוצת העבודה וההמלצות שלה עוסקים רק בהתארגנויות במרחב האדום במודל הרמזור, ברור כי לא ניתן לטפל בתופעה לאורך זמן במבודד מתופעות מוסדרות יותר; אפילו התארגנויות שבמבט ראשון סומנו בתרשים "ירוקות", כלומר חוסות תחת משטרת ישראל, יכולות ללא טיפול נכון להפוך לשחקנים לא מוסדרים ברשת, כפי שיתואר בפרקי הממצאים.

נדגיש כי קבוצת העבודה התמקדה בפעילות החמושה האסורה בביטחון הפנים בישראל, החופפת לתפקידי המשטרה. לפיכך לא נעסוק כאן בפעילות החמושה של גופי ביטחון אחרים,⁵ כגון צה"ל, או בפעילות חמושה שאינה תואמת את תפקידי המשטרה בתחום ביטחון הפנים. כמו כן, לא נעסוק בנושא החשוב, אך הנפרד, של התארגנויות הכוללת נשק בלתי חוקי, משום שזו נופלת בתחומי הטיפול בפשיעה החמורה, ולא נועדה לשם ההגנה על ביטחון הפנים. בנוסף, בחרנו שלא לבחון את פעילותן של התארגנויות בביטחון הפנים שאינן חמושות מפאת האופי השונה של פעילותן זו.

כמו כן, קבוצת העבודה עסקה במצב הדברים בתוך מדינת ישראל (בתחומי "הקו הירוק" ולא מחוצה לו), על אף הקשר הברור בין שתי הזירות, בין היתר לאור ההבדלים הניכרים במסגרת המשפטית החלה עליהן. נדרשת בהמשך התייחסות נפרדת לאי-הסדר המדאיג השורר מחוץ לקו הירוק בכל הקשור להתארגנויות חמושות בלתי מוסדרות.

*

5 משרד הביטחון ויחידות הסמך שלו, צה"ל, יחידות ויחידות סמך של משרד ראש הממשלה שעיקר פעילותן בתחום ביטחון המדינה, מפעלי מערכת הביטחון כמשמעותם בסעיף 20 לחוק להסדרת הבטחון בגופים ציבוריים, חש"ח-1998 (להלן: החוק להסדרת הבטחון בגופים ציבוריים), שב"ס והרשות להגנה על עדים.

בהצעה לסדר ז, נוסף לפרק המבוא, שלושה חלקים עיקריים: ממצאים, המלצות וסיכום.

החלק העוסק ב**ממצאים** מחולק לשלושה פרקים ומתאר את הממצאים הנוגעים למרחבים הירוק, הצהוב והאדום במודל הרמזור. באשר לכל מרחב במודל מתוארים היבטים משפטיים וחברתיים שמאפיינים את המרחב, התפתחויות עדכניות ותובנות עיקריות הנוגעות למרחב. בפרק החמישי יוצגו **המלצות** המתבססות על ממצאים אלו, ולבסוף יוצג פרק **סיכום** של עיקרי הדברים העולים בהצעה לסדר ז.

פרק 2

ביטחון פנים במרחב הירוק ב"רשת השיטור": פעילות מוסדרת ומפוקחת

בפרק זה נתאר את המרחב הירוק ב"רשת השיטור" שפועלים בו שחקנים מוסדרים ומפוקחים. ראשית, נבחן בעיניים משפטיות והיסטוריות את השחקנים המרכזיים ברשת: משטרת ישראל; הרשויות המקומיות והמועצות האזוריות; חברות האבטחה. שחקנים אלו נמצאים, בהתאמה, בכל אחד משלושת מישורי הפעילות: המישור המדינתי, מישור השלטון המקומי והמישור האזרחי. אחר כך נתאר את השחקנים החדשים יותר במרחב הירוק, או שחקנים שאופן או מהות פעילותם עברו שינויים בתקופה האחרונה, בעיקר בעקבות אירועי 7 באוקטובר ומלחמת "חרבות ברזל". בסיום פרק זה יובאו התובנות העיקריות הנוגעות למרחב הירוק.

2.1. אפיון המרחב הירוק ב"רשת השיטור"

2.1.1. השלטון המרכזי: המונופול ההיסטורי של משטרת ישראל

בגדרי המרחב הירוק במודל הרמזור נופלת הפעילות החמושה הארגונית המוסדרת והמפוקחת לפי דין בביטחון הפנים בישראל. הגורם המרכזי שפועל במארג ביטחון הפנים בישראל הוא **משטרת ישראל**, הגוף המדינתי העיקרי המופקד על פי חוק לעסוק במניעת עבירות ובגילויין, בתפיסת עבריינים ובקיום

הסדר הציבורי וביטחון הנפש והרכוש.⁶ לפי החלטת ממשלה 411 משנת 1975, במסגרת אחריותה לקיום הסדר הציבורי ולביטחון הנפש והרכוש, משטרת ישראל אחראית אחריות כוללת לאבטחת הציבור.⁷ מתוקף תפקידים זה, לשוטרי ולשוטרות משטרת ישראל הסמכויות הנרחבות ביותר בקרב השחקנים הפועלים בביטחון הפנים, בפרט כאשר הם פועלים לשם שמירה על ביטחון הציבור או להצלת הנפש או הרכוש.⁸

בהקשר זה, מתוך רשויות השלטון השונות למשטרת ישראל תפקיד ייחודי ומכריע. בית המשפט העליון עמד על כך לאחרונה, בפסק הדין החשוב בנושא תיקון מס' 37 לפקודת המשטרה שפורסם בתחילת 2025.⁹ בפסק הדין ציינה השופטת וילנר כי המנגנון העיקרי העומד לרשות המדינה להבטחת ביטחון הפנים הוא המשטרה על כלל זרועותיה. על רקע תפקידה הייחודי והמגע המתמיד והאינטנסיבי של המשטרה עם הציבור, היא "הלכה למעשה, הגילוי היום יומי של שלטון החוק במדינת ישראל".¹⁰ השופט שטיין כתב כי המשטרה היא הזרוע השלטונית האמונה על אכיפת החוק והסדר הציבורי במדינה, ומתוקף זה היא מחזיקה בסמכויות עוצמתיות.¹¹ בהתחשב בתפקידה ובסמכויותיה, למשטרה אחריות ומחויבות רבה כלפי האזרחים שהיא באה עימם במגע, והיא נדרשת לשמור על ממלכתיות, עצמאות, מקצועיות, להגן על כבוד האדם ולנקוט ריסון ומידתיות בהפעלת הכוח.¹²

6 ראו ס' 3 לפקודת המשטרה [נוסח חדש], תשל"א-1971.

7 החלטה מס' 411 של הממשלה "האבטחה בישראל של מיתקנים ומוסדות ממלכתיים (הממשלה בשבחה כועדת שרים לענייני ביטחון)" (26.01.1975).

8 ראו למשל, ס' 4 לפקודת המשטרה.

9 בג"ץ 8987/22 התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' הכנסת (2.1.2025).

10 שם, פס' 3 לפסק דינה של השופטת וילנר.

11 שם, פס' 28 לפסק דינו של השופט שטיין.

12 ראו ערכי משטרת ישראל.

נוסף על השוטרים המשרתים בה, משטרת ישראל מפעילה לאורך השנים מתנדבים בהיקפים משמעותיים במסגרות שונות, ובמהלך מלחמת "חרבות ברזל" מספרם היה דומה למספר השוטרים במשטרה.¹³ פעילות מתנדבי ומתנדבות המשטרה מוסדרת ומפוקחת לפי דין במסגרת המשמר האזרחי, ולכן נכללת במרחב הירוק של מודל הרמזור.

המשמר האזרחי הוקם במשטרת ישראל בשנת 1974, תחילה מתוקף תקנות שעת חירום שהתקין שר המשטרה.¹⁴ למעשה, בתחילתו המשמר האזרחי החל לפעול באורח ספונטני בשמירה על יישובים עקב אירועים מלחמתיים וביטחוניים, ורק לאחר מכן החליטה הממשלה להסדירו באופן רשמי.¹⁵ בהמשך, פעילותו הוסדרה בפרק שנוסף לפקודת המשטרה. נקבע כי במשטרת ישראל יפעל המשמר האזרחי, מערך מתנדבים שנועד לסייע למשטרה בפעולות למען שמירת ביטחון הנפש והרכוש מפני פגיעת איבה.¹⁶ ככלל, לפי פקודת המשטרה, חובותיו, זכויותיו וסמכויותיו של חבר המשמר האזרחי יהיו כשל שוטר, אם כי בתקנות ובנוהלי המשטרה סמכויות אלו מוגדרות ביתר דיוק.¹⁷ בהתאם לפקודה, ולצורך עידוד הפעילות הציבורית בגוף זה, שר הפנים רשאי, בהתייעצות עם

13 נכון לחודש ינואר 2024, מספר המתנדבים במשטרת ישראל עמד על 36 אלף מתנדבים. ראו "הוועדה לביטחון לאומי: עלייה של 50% במספר מתנדבי המשטרה מאז תחילת המלחמה" (22.1.2024). נכון לחודש דצמבר 2024, מצבת שוטרי הקבע, החובה והשירות הלאומי במשטרה עמדה על 25,360 משרתים. מספר זה לא כולל את אלפי המשרתים במג"ב, שמספרם המעודכן לא מתפרסם על ידי המשטרה, בנימוק כי "חשיפת המידע בעת הנוכחית [...] עשויה לפגום ביעילות עבודתה של משטרת ישראל". ראו תהילה שחר "נתונים על כוח האדם במשטרה" (מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 21.1.2025).

14 תקנות שעת חירום (משמר אזרחי), תשל"ד-1974.

15 פרוטוקול ישיבה 79 של ועדת הפנים ואיכות הסביבה, הכנסת ה-8 (4.2.1975). יוער כי במהלך הדיון הובע החשש מצד חבר הכנסת בן-ציון קשת שהסמכויות השונות של הצבא, המשטרה, שר הפנים והרשויות המקומיות עלולות להביא לסרבול. גם יו"ר הוועדה, חבר הכנסת יוסף תמיר, ציין כי מנקודת מבטו של האזרח, "ישנם יותר מדי מוסדות שעוסקים ביותר מדי דברים, תוך הצטלבות וערבוב תחומים".

16 חוק לחיקון פקודת המשטרה (מס' 4), תשל"ה-1975.

17 ראו למשל תקנות המשטרה (המשמר האזרחי), תשנ"ז-1996.

השר לביטחון לאומי, להורות בצו לרשות מקומית לסייע למשטרה בטיפול בגיוס וברישום של חברי המשמר האזרחי בתחומה.¹⁸

במשמר האזרחי יש מגוון רחב של תפקידי התנדבות, לרבות התארגנויות מקומיות של מתנדבי משטרה שיכולות לפעול גם בתחום ההתמודדות עם פעילות חבלנית עוינת (פח"ע): משמרי שכונה וכיתות כוננות.¹⁹ המתנדבים של משמרי השכונה פועלים בתחום המניעה, בכלל זה לצורך מניעת פעולות איבה, וכן להרתעת עבריינים ומניעת פשיעה. פעילות זו נותנת ביטוי לגישה שמקדמת מעורבות של התושבים בנושאים הקשורים לביטחון האישי ולאיכות החיים בסביבת מגוריהם. המתנדבים יוצאים לפעילות על פי תכנון מובנה ובכפוף למיפוי פשיעה והערכת מצב, והם לא מחויבים לשאת נשק בעת הפעילות, אם כי הם רשאים לשאת נשק פרטי ואף משטרת. ²⁰ בהמשך הדרך יזמה המשטרה גם התארגנויות בדמות כיתות כוננות, שהוקמו באופן ניסיוני בעקבות אירועי "שומר החומות". להבדיל ממשמרי השכונה, שפעילותם מובנית יותר (שכן חבריהם נדרשים להתנדב מספר מסוים של שעות לאורך תקופה של כמה חודשים), כיתות הכוננות מופעלות בהזנקה, והן נועדו לסייע לכוחות המשטרה באירועים הדורשים תגובה מיידית. כפי שיתואר בהמשך, פעילותן של כיתות הכוננות התרחבה מאוד במלחמת "חרבות ברזל", כמותית ומהותית.

למרות האמור לעיל, ברור כי כבר שנים רבות המשטרה, על זרועותיה, איננה השחקן המוסדר היחיד ב"רשת השיטור" בישראל. לאורך השנים, גורמים נוספים הופקדו, על פי חוק, לפעול במסגרת ביטחון הפנים, כמתואר להלן.²¹

18 ס' 49ח לפקודת המשטרה. בהתאם לכך, בעירייה שבה פועל משמר אזרחי תוקם ועדת ביטחון שתייעץ ותסייע למשטרה בעניין זה. ראו ס' 149ב לפקודת העיריות (נוסח חדש).

19 יודגש כי באזורים סמוכי גבול או קו חפר, לרוב במרחק של 0-4 ק"מ מקו הגבול, מופעלות כיתות כוננות של הצבא. כאמור בהקדמה, פעילות הצבא בביטחון הפנים הינה מחוץ למסגרת נייר זה.

20 נוהל אג"מ מספר 220.70.32 "מתנדבי משמר שכונה/ישוב" (14.08.2020).

21 יוער כי ישנם גופים של השלטון המרכזי שמסדירים את הביטחון בתחומם ומבצעים במבנה או במקום של אותו הגוף פעולות הדרושות לשם שמירה על ביטחוננו של אדם או

2.1.2. השלטון המקומי והאזורי

כבר בעשורים הראשונים לקיומה של המדינה הותר לשלטון המקומי לגייס תושבים, בכפייה או בהתנדבות, להשתתף בהגנה על יישובים,²² מודל שנקבע בחוק הרשויות המקומיות (הסדרת השמירה), תשכ"א-1961. תפיסת המחוקק והמדינה בעת חקיקת החוק ובשנים שלאחר מכן הייתה שחוק זה נועד בעיקר לצורך הפעלת שמירה ביישובי הספר.²³ לפי חוק זה, שר הפנים רשאי, לאחר התייעצות עם שר המשטרה, להטיל בצו חובת שמירה על תושבי יישוב.²⁴ אם ניתן הצו, על הרשות המקומית שבתחומה נמצא היישוב להסדיר בחוק עזר

שמירה על רכוש, וכן פעולות למניעת הפגיעה בכל אחד מאלה. במסגרת זו, רשאי ממונה הביטחון באותו הגוף, וכן מאבטח המתמנה על ידי הגוף הציבורי לשם מילוי פעולות האבטחה באותו הגוף, להפעיל סמכויות מסוימות הקבועות בחוק. בין היתר מדובר בבניינים שבהם פועל הגוף, דוגמת משרדי ממשלה או בנק ישראל, אך פעילות אבטחה זו יכולה לחול גם באתרים ציבוריים כמו אתרי הקרן הקיימת לישראל. ראו החוק להסדרת הבטחון בגופים ציבוריים.

22 אחד המופעים הראשונים של הסדרת המעורבות המאורגנת של השלטון המקומי בהסדרת ביטחון הפנים נמצא בתקנות שעת חירום (הסדרת השמירה ביישובים), תשט"ז-1956. תקנות אלו יצרו מודל לפיו מועצה של רשות מקומית רשאית, באישור שר הפנים, להסדיר בחוק עזר את השמירה בתחומה, במודל שבו חוטל חובת שמירה על תושבי אותו יישוב המסוגלים לכך. מתוקף תקנות אלו, שהיו בתוקף עד שהוחלפו בשנת 1961 בחוק קבוע, הותקנו כמה עשרות ספורות של חוקי עזר על ידי מועצות ועיריות, שהסדירו את הליך הצבת השומרים ביישובים.

23 ראו ד"כ (5.6.1961), 1908; פרוטוקול ישיבה 79 של ועדת הפנים ואיכות הסביבה, הכנסת ה-8 (4.2.1975).

24 יוער כי מתוקף חוק זה פורסמו בפומבי על ידי שר הפנים רק כמה צווים ספורים, ייתכן שמשום שלפי החוק צו שמירה אינו טעון פרסום ברשומות. ראו ס' 2(ד) לחוק הרשויות המקומיות (הסדרת השמירה), תשכ"א-1961. ניתן לציין לדוגמה את צו השמירה שחל על היישובים מיכל, שקף ונריה, צו השמירה שחל על היישוב שבי ציון ואת צו השמירה שחל על תושבי המועצה המקומית קציר-חריש. ראו צו הרשויות המקומיות (הסדרת השמירה) (סמכויות שומרים), תשס"ה-2005; צו הרשויות המקומיות (הסדרת השמירה) (סמכויות שומרים) (מס' 2), תשס"ה-2005; וצו הרשויות המקומיות (הסדרת השמירה) (חובת שמירה - קציר-חריש), תשס"ז-2007. עם זאת, עלתה בעבר הטענה על ידי נציג משרד הפנים שבמשך השנים הוצאו צווים ליישובים רבים במדינת ישראל, אם כי אין בידם את התיעוד של הצווים עצמם. ראו פרוטוקול ישיבה 307 של ועדת הפנים ואיכות הסביבה, הכנסת ה-15 (25.10.2001).

את ביצוע חובת השמירה החלה על תושבי היישוב, והשמירה תהיה בהתאם להוראות הממונה על השמירה המתמנה על ידי המשטרה (כך למשל, ביישובים במרחב הכפרי מדובר בשוטר מג"ב).²⁵ בה בעת, החוק מסדיר גם את האפשרות להתנדב לשמירה, והממלא אותה, יהיו לו כל הזכויות ויישא בכל החובות הקבועות בחוק זה.

בהמשך אף ניתנו לשומר מתוקף החוק, ברשות מקומית שמופיעה בצו שפרסם השר לביטחון פנים, ובתנאי שקצין משטרה מוסמך אישר זאת, סמכויות שיטור מסוימות לשם שמירה על ביטחון הציבור מפני פעולות איבה (הזדהות, חיפוש, תפיסה ועיכוב), בעיקר בכניסה לתחום הרשות ובהתאם לתנאים מוגדרים בחוק.²⁶

מתוקף חוק זה, עשרות רבות של עיריות ומועצות אזוריות התקינו חוקי עזר המסדירים את חובת השומר ותפקידו בעת השמירה. בהתאם לאמור, מודל זה נועד להסדיר בחוק את הצורך של יישובים בהגנה אזרחית חמושה מעבר לכוחות המשטרה, בתקופה של יישובים הייתה בה לגיטימציה "לגייס" אזרחים למשימות שמירה. המעורבות המקומית והקהילתית החשובה בהגנה על ביטחון הפנים משתקפת גם במודלים שהתפתחו אחר כך, לרבות מודל השיטור העירוני ומודל כיתות הכוננות של המשטרה.

עם השנים הלך וגדל מקומה של הרשות המקומית במארג ביטחון הפנים. בתחילת שנות האלפיים, בעקבות האינתיפאדה השנייה, החלו רשויות מקומיות לספק שירותי שמירה ואבטחה בתחומן לשם הגברת תחושת הביטחון של תושביהן, ובד בבד הן חוקקו חוקי עזר שאפשרו להן לגבות היטלי שמירה לצורך

25 ראו נוהל מג"ב מספר 02.01.06 "תפקידי המש"ק הביטחוני (60.501.014)" (16.06.2020).

26 חוק הרשויות המקומיות (הסדרת השמירה) (תיקון מס' 4), התשס"ב-2002. יוער כי במהלך העבודה על החוק, הביע יו"ר ועדת הפנים ואיכות הסביבה, ח"כ משה גפני, חשש מכך שהצעת החוק תיצור משטרת פרטיות. ראו פרוטוקול ישיבה 307 של ועדת הפנים ואיכות הסביבה, הכנסת ה-15 (25.10.2001).

מימון שירותים אלו (לרוב באישור משרד הפנים).²⁷ בעקבות עתירה שהוגשה לבג"ץ בעניין סמכות הרשות המקומית לגבות את ההיטל, נוסף בשנת 2011 סעיף 249(33) לפקודת העיריות שקבע במפורש ובאופן תקדימי כי עירייה מוסמכת "להסדיר עניינים של שמירה, אבטחה וסדר ציבורי בתחומה", בסייגים שיקבעו שר הפנים והשר לביטחון פנים (וכן כי היא רשאית גם לגבות היטל בגין שירות זה).²⁸

לצד מתן הסמכות לעיריות להסדיר עניינים של שמירה, אבטחה וסדר ציבורי בתחומן לפי סעיף 249(33) לפקודת העיריות,²⁹ נחקק החוק לייעול האכיפה והפיקוח העירוניים ברשויות המקומיות (הוראת שעה), תשע"א-2011,³⁰ שהקים את מערך האכיפה המקומי (ידוע גם בתור מערך "השיטור העירוני"). הקמת מערך זה נועדה להתמודד עם תופעת האלימות ועבירות איכות החיים ברשויות המקומיות. לפי חוק זה, לצורך הפיקוח על ביצוע חוקי העזר בתחומי הרשות המקומית, ראש רשות מקומית רשאי להסמיק, מתוך עובדי הרשות המקומית, פקחים עירוניים שיהיו להם סמכויות מסוימות, ובפרט הסמכויות של

27 פרוטוקול ישיבה 32 של הוועדה לביטחון פנים, הכנסת ה-24 (6 בדצמבר 2021).
ראו גם בג"ץ 7186/06 יוליה מילינבסקי נ' עיריית חולון (29.12.09) (להלן: בג"ץ מילינבסקי).

28 ס' 249(33) לפקודת העיריות [נוסח חדש]. הסעיף נחקק במקור כהוראת שעה, אך עשור לאחר מכן נקבע כי הוראת השעה תהפוך להוראת קבע, אף שמשרד הפנים התכוון אז להשאיר זאת כהוראת שעה לצורך המשך בחינת מידת הצורך בקביעת סמכותן של רשויות מקומיות להסדיר את ענייני השמירה בתחומן ואת אופן היישום וההפעלה של סמכות זו בידיהן לפני שתעוגן בסמכות של קבע. על כך יש להוסיף כי תיקון דומה במהותו בוצע בפקודת המועצות המקומיות בעניין מועצות אזוריות. ראו ס' 24א לפקודת המועצות המקומיות [נוסח חדש].

29 למעשה, הוספת ס' 249(33) לפקודת העיריות נעשתה כחלק מחקיקת החוק לייעול האכיפה והפיקוח העירוניים ברשויות המקומיות (הוראת שעה), תשע"א-2011. לפי דברי ההסבר לחוק זה, בהתאמה לסמכויות שניתנו לפקח עירייה במסגרת מערך "השיטור העירוני", ניתנת סמכות לעירייה להסדיר ולפעול בעניינים של שמירה, אבטחה וסדר ציבורי בתחומה.

30 מכונה "חוק השיטור העירוני". ביום 15 ביולי 2025 נכנס לתוקף תיקון מס' 18 לחוק לייעול האכיפה והפיקוח העירוניים ברשויות המקומיות, התשפ"ה-2025, תיקון ששינה את שמו של החוק ל"חוק מערכי אכיפה מקומיים, תשע"א-2011".

דרישת הזדהות ושל מסירת מסמכים, וכניסה למקום שאינו משמש למגורים.³¹ לצד הפיקוח על ביצוע חוקי עזר עירוניים, חוק זה גם מעניק סמכויות שיטור נרחבות יותר לפקחי עירייה מסוימים, שנקראו לאורך השנים "פקחים מסייעים", כאשר הם פועלים למניעת אלימות במסגרת מערך "השיטור העירוני", ובנוכחות שוטר או בהנחיית מפקד תחנת המשטרה שבשטח אחריותה הפקח פועל. פקחי עירייה אלו רשאים להפעיל סמכויות הזדהות, חיפוש ועיכוב מסוימות באזורים מוגדרים כאשר הם מסייעים למשטרת ישראל בפעולות למניעת אלימות. עם זאת, תפקיד ופעילות המערך השתנו במהלך שנת 2025, כפי שיתואר בהמשך.

פעילות מערך "השיטור העירוני" התקיימה לאורך 14 שנים בעשרות רשויות בישראל על בסיס הוראת שעה,³² אשר עוגנה בקיץ 2025 כהוראות קבע באמצעות תיקון מס' 18 לחוק לייעול האכיפה והפיקוח העירוניים ברשויות המקומיות (להלן: תיקון מס' 18). לכאורה, ההסדרה האיטית משקפת בין היתר את ההבנה שמדובר במהלך שיכול להוביל לנסיגה של המודל הממלכתי לביטחון פנים, כפי שהוא בא לידי ביטוי בין היתר בהמלצות "ועדת צדוק",³³ ושעשוי להוביל להקמת משטרות עירוניות בפועל. כפי שיתואר בהמשך, המתח שבין החשש מהפרטה של הפעלת הכוח המדינתית ובין הרצון להרחיב את הסיוע החוץ-משטרתי למשטרה עמד בבסיס הדיונים על תיקון מס' 18, אשר עיצב מחדש את פעילות מערך "השיטור העירוני".

31 עם הכניסה לחוקף של תיקון מס' 18 לחוק לייעול האכיפה והפיקוח העירוניים ברשויות המקומיות, התשפ"ה-2025, הועברה הסדרה זו לפקודת העיריות [נוסח חדש], בסעיפים 337א-337ד.

32 בהחלטת ממשלה הוחלט להפעיל מודל מקביל גם בכמה מועצות אזוריות. ראו החלטת ממשלה מספר 4389 של הממשלה ה-34 "מערכי אכיפה עירוניים במודל מותאם למועצות אזוריות" (20.12.2018).

33 לפי דוח "ועדת צדוק", אין מקום להקים משטרות עירוניות או אזוריות, וכן אין לאפשר את מימנם של שירותי משטרה בידי רשויות מקומיות. "ועדת צדוק" הדגישה כי יש להשאיר את מתן שירותי המשטרה על בסיס שוויוני, ארצי, ובהתאם לסדרי עדיפויות מקצועיים של המשטרה. יתרה מכך, הוועדה סברה כי אין להטיל על פקחים עירוניים תפקידים משטריים מובהקים. ראו "דוח הוועדה הציבורית לחוק משטרה חדש" (יוני 1999).

2.1.3. התארגנויות פרטיות מוסדרות: תחום האבטחה

ההתארגנות הפרטית העיקרית המאושרת והמוסדרת לפי חוק היא חברת שמירה ואבטחה פרטית. במרוצת השנים הלך וגדל מקומם של מאבטחים מחברות שמירה ואבטחה פרטיות במארג ביטחון הפנים.³⁴ בישראל פועלים כיום כ-100 אלף מאבטחים, כ-40 אלף מתוכם חמושים, שבמסגרת תפקידיהם, אם הוסמכו לכך, יכולים לטפל באירועי פעילות חבלנית עוינת, אלימות או סדר ציבורי.³⁵

חוק חוקרים פרטיים ושירותי שמירה, תשל"ב-1972, מסדיר את הפעילות של חברות שמירה פרטיות וקובע כי כל מי שמארגן שירותי שמירה, וכן מי שעוסק בשמירה במקומות מסוימים (למשל, מוסד של רשות מקומית, מסעדה ובית קפה, קולנוע ובנק), חייב ברישיון מוועדת רישוי של משרד המשפטים.³⁶ המאבטח נדרש לעמוד בתנאים נוספים המנויים בחקיקה, לרבות המצאת אישור כשירות נפשית.³⁷ בנוסף, המאבטחים כפופים להנחיות מצד המשטרה בסוגיות מסוימות, למשל בכל הנוגע לשימוש בכוח ולשימוש בכלי הנשק שלהם.³⁸

בחלוקה גסה ניתן לסווג את הגופים בישראל שיכולים להעסיק מאבטחים חמושים לשתי קבוצות: גופים המונחים על ידי משטרת ישראל וגופים שאינם מונחים על ידה. גוף שמונחה על ידי המשטרה הוא גוף שהדין בישראל קבע בעניינו כי המשטרה נדרשת להנחות אותו בהיבטים שונים של אבטחת הגוף ורמת האבטחה הנדרשת, בכלל זה הפעלת סמכויות מאבטחים והכשרתם.

34 ראו למשל נוהל מג"ב מספר 02.01.05 "הפעלת מאבטחים שכירים ביישובים" (16.06.2020) (60.501.018).

35 חטיבת אבטחה ורישוי "אודות החטיבה" משטרת ישראל (20.7.2020).

36 ס' 18 לחוק חוקרים פרטיים ושירותי שמירה, תשל"ב-1972. ראו גם צו שירותי שמירה (סוגי שמירה העטונים רשיון), תשל"ב-1972.

37 חוק כלי היריה, תש"ט-1949.

38 ראו למשל נוהל אג"מ מספר 222.028.08 "פתיחה באש על ידי מאבטח" (13.08.2020).

גופים אלו הם, בין היתר, גופים בעלי מעמד ציבורי מסוים כגון חברת מקורות ובנק ישראל,³⁹ מוסדות להשכלה גבוהה,⁴⁰ מוסדות חינוך,⁴¹ וכן עסקים פרטיים שנדרשים להפעיל אבטחה מוסדרת, למשל חלק מעסקי המזון, הדלק והאנרגיה.⁴²

לעומת זאת, ישנם גופים ואתרים שאינם נחשבים לגוף מונחה משטרת ישראל לפי דין בכל הנוגע לדרישות האבטחה שהם מפעילים, מקצתם ארגונים שמחזיקים בנשק בעצמם לפי חוק כלי הירייה מתוקף סיבה אחרת, לאחר שקיבלו לצורך כך אישור של המשרד לביטחון לאומי (למשל, מפעל או מוסד שהשר לביטחון לאומי, על פי המלצת בכירים במשטרה, אישר אותו כ"מפעל ראוי" שעובדיו זכאים לשאת נשק לצורך הגנת המפעל).⁴³

נוהלי המשטרה מנסים למנוע, בנוגע לחלק מהגופים שאינם מונחי משטרה, מצב של "נפילה בין הכיסאות" והיעדר פיקוח מתאים. על פי הנהלים, כאשר גוף לא מונחה מבקש מהמשרד לביטחון לאומי להפעיל אבטחה חמושה, זוהי אחריותו של המשרד, כגורם האחראי על גופים אלו, להפנותו באופן אקטיבי למשטרת ישראל. המשטרה תהיה זו שתמליץ למשרד לגבי קיומו או היעדרו של צורך

39 התוספת השנייה לחוק להסדרת הבטחון בגופים ציבוריים.

40 שם, בתוספת השלישית לחוק.

41 ראו, למשל, החלטה מספר 3738 של הממשלה ה-32 "הרחבת יעדי אבטחת מוסדות חינוך להתמודדות למול איומים אזרחיים ושמירה על הסדר הציבורי" (3.10.2011). במסגרת זו, רשויות מקומיות מעורבות באופן אינטגרלי בהפעלת אבטחת מוסדות החינוך שבשטחן.

42 חוק רישוי עסקים, התשכ"ח-1968; צו רישוי עסקים (עסקים טעוני רישוי), תשע"ג-2013; נוהל אג"מ מספר 222.033.10 "נוהל מינוי מנהלי אבטחה בעסקים טעוני רישוי" (11.08.20). יש להוסיף כי נוסף על קיומם של גופים שיש חובה בחוק להיותם מונחי-משטרה, אירועי ספורט מוגדרים בחוק כמחויבי הנחיה בשל פוטנציאל הנפיצות הגבוה, ראו חוק איסור אלימות בספורט, תשס"ח-2008.

43 ראו ס' לחוק כלי הירייה, תש"ט-1949. בפועל, נוסח רחב זה מאפשר למגוון גופים וארגונים ליפול בגדר המונח, ואף המשרד לביטחון לאומי מגדיר מועצות אזרחיות ועיריות כ"מפעלים ראויים", אף שהמשטרה ביקשה ליצור מסגרת ברורה יותר להגדרת המונח. ראו נוהל אג"מ מספר 222.034.04 "רישוי נשק - כלי ירייה למפעל ראוי וארגון שירותי שמירה" (12.8.2020).

מבצעי באבטחה חמושה באתר שמתבקשת בו האבטחה. כך למשל, לפי נוהלי המשטרה, כאשר בעל חברת אבטחה חוקית (משמע מי שקיבל רישיון לארגן שירותי שמירה לפי חוק חוקרים פרטיים ושירותי שמירה) פונה לקבלת רישיונות נשק לעובדיו המאבטחים, הוא נדרש לפנות לצורך זה למשרד לביטחון לאומי, והמשרד מפנה אותו למשטרה לצורך העברה של רשימת האתרים שבהם תפעל חברת השמירה החמושה.⁴⁴ עם זאת, לא ברור עד כמה הדרישות כלפי גופים שאינם מונחי משטרה לפי החוק מיושמות בפועל.

אף שהם אינם עובדי ציבור, למאבטחים בישראל יש מעמד מיוחד, משום שהמחוקק בחר להעניק להם סמכויות שיטור, לרבות מטעמי הגנה על ביטחון הפנים, לאחר שהוסמכו לכך על ידי השר לביטחון לאומי, הסמכה שמתפרסמת ברשומות.⁴⁵ לפי סעיף 7 לחוק סמכויות לשם שמירה על ביטחון הציבור, התשס"ה-2005, לאחר שכשירותם והכשרתם אושרה במשטרה, מאבטחים יכולים להפעיל סמכויות שיטור מסוימות לצורך ביצוע פעולות אבטחה ושמירה על ביטחון הציבור מפני פח"ע, במקומות מסוימים (לדוגמה, בכניסה למקום מגורר או בכניסה לתחנת הסעה לרכב ציבורי) שלגביהם יש רגישות מבחינת ביטחון הציבור או ביטחון המדינה, או שיש לציבור גישה אליהם.⁴⁶ סעיף 6א לחוק אף מאפשר למאבטח שהוסמך לפי הסעיף להפעיל סמכויות למניעת מעשה אלימות. בנוסף, לפי החוק להסדרת הביטחון בגופים ציבוריים, מאבטחים ב"גופים ציבוריים" (דוגמת משרדי ממשלה, גופי תקשורת, חברות אנרגיה וחברות תחבורה המופיעים בתוספת לחוק) יכולים להפעיל סמכויות לצורך אבטחת הגוף הציבורי.⁴⁷

44 נוהל אג"מ מספר 222.034.01 "אישור אבטחה חמושה בגוף לא מונחה" (4.3.2020).

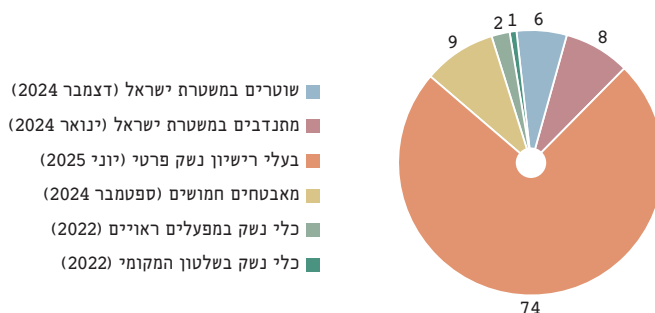
45 כך למשל, בשנת 2023 הסמיך השר לביטחון לאומי בן גביר כל מאבטח בבית החולים לניאדו וכל מאבטח במחחמים מסוימים בפארק שרון להפעיל סמכויות חיפוש מסוימות בקשר עם ההגנה על ביטחון הפנים. ראו הסמכה מאבטח לפי חוק סמכויות לשם שמירה על ביטחון הציבור, ילקוט הפרסומים 11511 (24.7.2023); הסמכה מאבטח לפי חוק סמכויות לשם שמירה על ביטחון הציבור, ילקוט הפרסומים 11535 (1.8.2023).

46 סעיפים 3(א) ו-7 לחוק סמכויות לשם שמירה על ביטחון הציבור.

47 סעיפים 3 ו-13 לחוק להסדרת הבטחון בגופים ציבוריים.

תרשים 2

שיעור מוערך של נשק בביטחון הפנים בישראל נכון למחצית 2025 (ב-%)



הערה: בתרשים מוצגים נתונים רשמיים, נכון למועד פרסומם. בתרשים מופיע שיעור המשרתים במשטרה הכחולה, לא פורסמו נתונים רשמיים נכון לתאריך זה באשר למשרתים במג"ב. בתרשים מופיע שיעור המתנדבים במשטרת ישראל, אך אין הכרח כי כלל המתנדבים נושאים נשק משטרחי, וייתכן שחלק מהם נושאים נשק פרטי. נציין כי בזמן אירוע תיתכן מעורבות חמושה של גורמי ביטחון נוספים שלא נדונו במסמך זה, כמו משרתי צה"ל.

2.2. התפתחויות בעלות חשיבות מאז 7 באוקטובר

הטראומה והשבר, חוסר האונים וחוסר היכולת של המדינה בשעות המלחמה הראשונות של אירועי 7 באוקטובר ערערו את תחושת הביטחון של אזרחים מכל רחבי הארץ והחברה והובילו אזרחים לבקש לקחת חלק במאמצי ההגנה האזרחית. בעקבות זאת, המדינה נקטה צעדים לביצוע שינויים בכוחות שפועלים מטעמה. להלן נפרט את ההתפתחויות העדכניות במרחב הירוק של מודל הרמזור, המרחב המוסדר והמפוקח.

2.2.1. הקמת המשמר הלאומי: דרך פתלתלה שהובילה להיעדר שקיפות

בשנת 2022, בזמן כהונת השר לביטחון פנים לשעבר עומר בר־לב, ובעקבות אירועי "שומר החומות", יצא לדרך "המשמר הישראלי" כחלק ממשמר הגבול – כוחות סדיר וקבע, עם כוח מילואים שהוקם מחדש וכוח מתנדבים חדש של מג"ב – ומטרתו הייתה להתמודד עם הפרות סדר וטרור חירום.⁴⁸ אך ש"המשמר הישראלי" כבר יצא לדרך, עם כניסתו של ח"כ איתמר בן גביר לתפקיד השר לביטחון לאומי הוא המשיך את תהליך ההקמה של הגוף, אבל ביקש למתג אותו מחדש בתור "המשמר הלאומי". בן גביר קידם בתחילה את הגישה שכוח שיטורי זה יהיה נפרד ממשטרת ישראל ויוכפף ישירות לשר האחראי. באפריל 2023 הממשלה החליטה להטיל על השר לביטחון לאומי להקים את הוועדה להקמת המשמר הלאומי לישראל, בראשות מנכ"ל המשרד לביטחון לאומי, לצורך בחינה של ייעוד המשמר הלאומי ושל תפקידיו.⁴⁹ לאחר שהוצגו לפני הוועדה עמדות בסוגיות אלו, בכללן התנגדות חריפה להקמת המשמר באופן ישיר תחת השר,⁵⁰ בסוף שנת 2023 פרסמה הוועדה את המלצותיה להקמת המשמר הלאומי כחלק ממג"ב (וממשטרת ישראל).⁵¹ עם זאת, המלצות הוועדה לא הובאו לאישור הממשלה כנדרש בהחלטת הממשלה שהקימה את המשמר הלאומי. אכן, לפי החלטת ממשלה זו, המשמר הלאומי לישראל יוקם רק בכפוף להמלצות הוועדה שיאושרו על ידי הממשלה.⁵²

48 משטרת ישראל "המשמר הישראלי יוצא לדרך" (21.6.2022).

49 ראו החלטה 442 "הקמת המשמר הלאומי לישראל", הממשלה ה-37 (2.4.2023) (להלן: החלטת ממשלה 442).

50 ראו חוות דעת המכון הישראלי לדמוקרטיה שהוגשה לוועדה – ערן שמיר-בורר, עמיחי כהן, גיא לוריא, אסף שפירא, מירית שרעבי "הקמת המשמר הלאומי לישראל" – חוות דעת" (25.6.2023).

51 איתמר אייכנר "כ־20 אלף לוחמים שכפופים למפכ"ל ולא לשר: המלצות הקמת המשמר הלאומי שהוגשו לבן גביר" Ynet (3.12.2023).

52 סעיפים 1 ו-4 להחלטת ממשלה 442. יוער כי באחר המעקב אחר החלטות הממשלה של משרד ראש הממשלה נכתב כי המשימות שבהחלטת ממשלה 442 בוצעו. עם זאת, כאמור, לא ניתן למצוא החלטת ממשלה שמאמצת או מתייחסת להחלטות הוועדה. ראו משרד ראש הממשלה "משימות החלטות ממשלה" (24.6.2024).

כך, בחסות השבר הגדול של 7 באוקטובר, במשרד לביטחון לאומי קודמו ביתר שאת תוכניות להקמת המשמר הלאומי. "המשמר הלאומי של משמר הגבול" משטרת ישראל" הוקם בטקס שנערך בתחילת שנת 2025. המשמר הוקם בתוך המסגרת הארגונית של מג"ב, והוא אף מרחיב אותה, כלומר נשאר חלק מהמשטרה ונותן מענה שבבסיסו "הפעלת כוח צבאי-למחצה". לפי דיווח של השר לביטחון לאומי לכנסת מסוף שנת 2024, הוקמו שתי חטיבות בגזרות דרום וצפון, ומתוך 1,300 תקנים נפתחו 600 תקנים ו־450 מתוכם אוישו. כמו כן, צפויה להיות מוקמת בקרוב גם חטיבת מרכז של המשמר הלאומי.⁵³

כפי שנקבע בהחלטת הממשלה שעסקה בוועדה להקמת המשמר הלאומי, גוף זה אמור לעסוק, בין היתר, בתרחישי חירום, במאבק בטרור וב"פשעה לאומני", בלי שהוגדר בבירור הפירוש של מונח זה. כמו כן, נכתב כי הכוח יפעל "לשם חיזוק המשילות במרחבים שבהם הדבר נדרש" במסגרת תפקידי משטרת ישראל, גם כן ללא הסבר על משמעות קביעה זו.⁵⁴

בפועל, כפי שעולה מדיווחים בתקשורת, ברור כי לכוח ניתנים תפקידים רבים ומגוונים, אך הפעלתו נעשית בעיקר כלפי אזרחים מקבוצות אוכלוסייה מסוימות. בין היתר, דווח כי המשמר הלאומי פועל נגד החזקת אמל"ח ואלימות בחברה הערבית, להריסת מבנים לא חוקיים בשכונות ערביות,⁵⁵ למעצר שוהים בלתי חוקיים (שב"חים),⁵⁶ לאיתור בעלי חיים שמוחזקים בניגוד לחוק על ידי בני החברה הבדואית,⁵⁷ ואף ללכידת גנבי רכב בדרום.⁵⁸ השר לביטחון לאומי עצמו

53 פרוטוקול 305 משיבות הוועדה לביטחון לאומי, הכנסת ה-25 (27.11.2024).

54 החלטה 442 "הקמת המשמר הלאומי לישראל", הממשלה ה-37 (2.4.2023).

55 "משטרת רמלה הרסה מבנה לא חוקי בשטח ציבורי שיועד להקמת מבנה עבור בנק הדם הלאומי" נס ציונה נט (2.2.2025).

56 "49 שוהים בלתי חוקיים נעצרו הלילה בפעילות מבצעית ממוקדת ברמלה" נס ציונה נט (11.3.2025).

57 אילנה קוריאלי "גור אריות אותר ביישוב בנגב, קוף נמצא בבית ספר" Ynet (9.3.2025).

58 דני בלר "כמו במערב הפרוע, רק שזה קורה בנגב: מרדף אחר חוליית גנבי רכב הסחיים בקרב יריות" חדשות באר שבע והנגב (23.2.2025).

אמר בישיבה של הוועדה לביטחון לאומי של הכנסת כי המשמר הלאומי יטפל בפשיעה בחברה הערבית, וכי "המשמר הלאומי זה האנשים שיתובבו בפזורה, זה האנשים שיתובבו בנגב ובצפון ובדרום". כלומר, הדגש מושם על האוכלוסייה שכלפיה יופעל הכוח, להבדיל מהתייחסות לתפקידיו ולמשימותיו.⁵⁹ נוסף על כך, לאחרונה דווח כי הכוח פועל לפיזור הפגנות, ייתכן שללא ההכשרה החיונית הנדרשת לכך.⁶⁰ לפיכך אנו עדים לכך שהמשמר הלאומי משמש בימים אלו למשימות שונות שמכוונות בעיקר כלפי החברה הערבית בכל מיני תחומים (פשיעה חמורה ופעילות פלילית אחרת) וכן כלפי המפגינים נגד הממשלה.

למעשה, כוח זה פועל ללא שקיפות באשר לייעודו, הרכבו, כפיפותו, דרכי פעולתו, הכלים שנעשה בהם שימוש, סמכויותיו והנהלים שהכוח כפוף אליהם. פרטים אלו לא פורסמו לציבור ולא התקיים בעניינם דיון ציבורי.

ללא דיון ציבורי וארגוני שקוף קשה יהיה להבין את ההפרדה בין משימות מג"ב (שאמון, בין היתר, על שיטור הפגנות והפרות סדר, ולכן משימות אלו נמצאות בתחום אחריותו) לבין משימות המשמר הלאומי. יתרה מכך, פעילות המשמר הלאומי עלולה לפגוע בפעילות השיטור היומיומית של מג"ב במרחב הכפרי ולהסיט את מאמציו של כוח מג"ב לתחום הביטחוני, כך שיאבד את היתרון היחסי שלו בשיטור למול תושבי המרחב הכפרי. ברור כי פעילות בלתי שקופה ובלתי שוויונית של המשמר הלאומי עלולה להשפיע על יכולתה של משטרת ישראל לבצע במקצועיות את תפקידה.

2.2.2. הקמה של מאות כיתות כוננות משטרתיות והקמה מחדש של אגף קהילה-משטרה

עם פרוץ מלחמת "חרבות ברזל", נוסף על עידוד ההתחמשות האזרחית בכלי נשק פרטיים, תגובת המדינה לריבוי המעורבות האזרחית בביטחון הפנים הייתה

59 פרוטוקול 305 מישיבות הוועדה לביטחון לאומי, הכנסת ה-25 (27.11.2024).

60 יהושע (ג'וש) בריינר, בר פלג וניר חסון "אנשי המשמר הלאומי שנועד להיאבק בפשיעה משתתפים בפיזור הפגנות נגד הממשלה" הארץ (20.3.2025).

לחזק את מערך המתנדבים במשטרת ישראל. כך למשל, מפכ"ל המשטרה מינה ניצב בדימוס לתקופה קצובה לצורך ניהול התיאום עם מתנדבים שהיו בעבר שוטרים ומעוניינים לסייע לפעילות המשטרה.⁶¹ כמו כן הורחבה הפעילות של משמרי שכונה שבמסגרתם, כאמור לעיל, פועלים מתנדבי המשמר האזרחי של המשטרה על פי תכנון מובנה.

המהלך המשמעותי ביותר שנקטו המשרד לביטחון לאומי ומשטרת ישראל מאז פרוץ מלחמת "חרבות ברזל" היה הקמת כיתות הכוננות המשטרתיות. מסגרת ממלכתית זו מאפשרת לאזרחים להשתתף בהגנה על קהילותיהם, בניהולה של המשטרה וכחלק מהמשמר האזרחי. כיתות כוננות משמשות כוח עתודה מבצעי זמין להפעלה מהירה לצורך סיוע בפעילות באירועים ביטחוניים בשגרה ובחירום, לשיפור המענה המבצעי באירועים אלו. המתנדבים בכיתות הכוננות נושאים נשק ארוך שנופק על ידי המשטרה ואף מצופים לשאת אותו גם מחוץ לשעות ההתנדבות.⁶²

בשנה שלאחר אירועי 7 באוקטובר הקים המשרד לביטחון לאומי מעל אלף כיתות כוננות, כ־200 מתוכן בערים ברחבי הארץ והשאר ביישובים במרחב הכפרי ובאחריות מג"ב. לפיכך בתוך חודשים אחדים נוספו למשמר האזרחי, אשר מנה בשנת 2022 כ־25 אלף מתנדבים, מספר גדול של יותר מ־13 אלף מתנדבים (אם כי מספר המתנדבים שנגרעו מהשירות לא פורסם).⁶³ מהלך זה התבסס על תהליך שהחל לאחר אירועי "שומר החומות", שבעקבותיהם הוחלט להקים כיתות כוננות עירוניות בערים מעורבות שהיה בהן כשל חמור של ביטחון אישי בזמן המהומות. על בסיס פיילוט זה החלה הקמת כיתות הכוננות כבר בימים הראשונים של המלחמה. מאוחר יותר פעלה המשטרה לבסס את פעילות כיתות

61 ניצב (בדימוס) קובי כהן, חבר צוות המחקר, עמד בראש המפקדה המבצעית "ירוח גבית" שהוקמה על ידי המפכ"ל בפרוץ המלחמה ועד סוף 2023.

62 להרחבה ראו מירית לביא ויעל ליטמנוביץ "גבולות הגזרה של כיתות הכוננות העירוניות" (המכון הישראלי לדמוקרטיה, 2024).

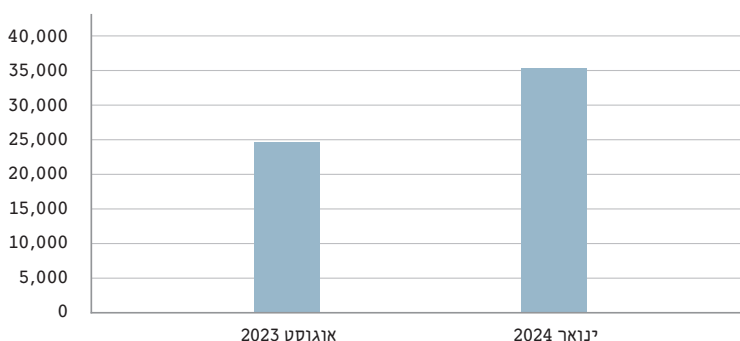
63 ראו חדשות הוועדה "הוועדה לביטחון לאומי: עלייה של 50% במספר מתנדבי המשטרה מאז תחילת המלחמה" (22.1.2024).

הכוננות, בין היתר באמצעות פרסום במשטרה של נוהל הקמה והפעלה שלהן וכן הקמת מינהלת ייעודית לשלבי יצירת המערך – "מינהלת כיתות הכוננות" (אשר בהמשך הפכה למחלקת כיתות כוננות).

בעקבות התפתחויות אלו הוקם מחדש במשטרת ישראל אגף קהילה-משטרה (אק"ם), שנועד לנהל את הקשר בין המשטרה לקהילה ולמאגר המתנדבים הגדול שנוסף למשמר האזרחי במשטרת ישראל.

תרשים 3

העלייה במספר המתנדבים במשטרת ישראל לאחר 7 באוקטובר



מקור הנתונים: ראו לעיל בה"ש 14.

2.2.3 שינוי ייעודו של מערך "השיטור העירוני": כניסה לתוקף של חקיקת קבע

כאמור, "השיטור העירוני", מערך משולב של שוטרי משטרת ישראל ופקחים עירוניים מסייעים, פועל על בסיס החלטות ממשלה ובהתאם לחוק "השיטור העירוני", שהחל כהוראת שעה והפך בהמשך, לאחר 14 שנים של פעילות, לחקיקת קבע. אף שמערך זה הוא רכיב תשתית מרכזי בפעילות השיטור ואכיפת החוק בישראל בתחומי עבירות איכות חיים ואלימות בעשרות יישובים,

הניסיונות לעגן את פעילותו באופן קבוע ומוסדר בחקיקה לא צלחו לאורך השנים. בין היתר, הסדרתו כשלה בשל המתח שבין החשש מהפרטת כוח שלטוני לגורם חוץ-משטרתי לבין הרצון להעלות את תחושת הביטחון ולסייע למשטרה בטיפול באירועים שהיא אינה מצליחה לטפל בהם, בעיקר בשל מחסור במשאבים. ואכן, בחודש יולי 2025, שנה לאחר שהמשרד לביטחון לאומי פרסם הצעה נוספת להפיכת החוק לחקיקת קבע, נכנס לתוקף תיקון מס' 18 לחוק לייעול האכיפה והפיקוח העירוניים ברשויות המקומיות, אשר הפך את החוק לחקיקת קבע ושינה את סדרי המערכ.

לפני כניסת תיקון מס' 18 לתוקף נדונו כמה גרסאות לתיקון החוק. בתזכיר חוק שפורסם ביולי 2024 ביקש המשרד לביטחון לאומי להפוך את פעילות המערכ לקבועה, אך בה בעת לעגן בו שינויים מרחיקי לכת בעקבות אירועי 7 באוקטובר, לרבות שינוי ביעודו כך שיוכל לעסוק גם במניעת פח"ע, אגב מתן סמכויות מינהליות רחבות לשר לביטחון לאומי בהקמה ובהפעלה של המערכ. תזכיר חוק זה העלה כמה חששות עקרוניים, בין היתר החשש לריבוי מסוכן של שחקנים בעלי סמכויות שיטור בתחום הפח"ע, דבר שעלול לגרום לחוסר סדר ולסכנה לתקלות מבצעיות, והחשש מהיעדר כשירות של הפקחים העירוניים בתחום הפח"ע.⁶⁴ בהמשך לפרסום תזכיר החוק, בדצמבר 2024 הניחה הממשלה על שולחן הכנסת לקריאה ראשונה את הצעת החוק לייעול האכיפה והפיקוח העירוניים ברשויות המקומיות (הוראת שעה) (תיקון מס' 14), התשפ"ה-2024. בהצעה מעודכנת זו נותר הניסיון להרחיב את סמכות מערכ "השיטור העירוני" לעיסוק בעבירות מסכנות חיים, וכן הניסיון למתן סמכויות מינהליות שונות הקשורות להקמה ולפעילות של המערכ בידי השר לביטחון לאומי.⁶⁵

64 ראו חוות דעת המכון הישראלי לדמוקרטיה – מירית לביא ועל ליטמנוביץ "תזכיר חוק לייעול האכיפה והפיקוח העירוניים ברשויות המקומיות (הוראת שעה) (הפיכת הוראת השעה להוראת קבע ותיקונים נוספים) (תיקון), התשפ"ד-2024" (15.8.2024).

65 ראו חוות דעת המכון הישראלי לדמוקרטיה – ערן שמיר-בורר, יעל ליטמנוביץ ומירית לביא "הצעת חוק לייעול האכיפה והפיקוח העירוניים ברשויות המקומיות (הוראת שעה) (תיקון מס' 14), התשפ"ה-2024" (16.12.2024).

ברקע החששות הנזכרים עמדה העובדה שפעילותם של פקחי העירייה מוסטת כבר עכשיו מהתחומים ה"רכים" שלמענם הוקם "השיטור העירוני", לרבות הטיפול בעבירות אלימות, התנהגות אנטי-חברתית ומטרדי איכות חיים, אל עבר שיטור ביטחון פנים. מגמה זו משתמעת גם מאמירות בוועדה לביטחון לאומי של הכנסת בדבר כוונת המשרד לביטחון לאומי לחלק נשק ארוך לפקחים, או להרחיב את תפקידיהם גם למשימות של תפיסת שב"חים. בה בעת, חשוב לזכור כי במערך "השיטור העירוני" משרתים גם עובדי עירייה, שאינם עובדי מדינה, ולכן השלכות רחבות הקשורות, בין היתר, לטענות על הפרטת הביטחון האישי והקמת משטרות מקומיות.

בסופו של דבר, כאמור, בחודש יולי 2025 נכנס לתוקף תיקון מס' 18 לחוק, אשר הוביל לשינוי משמעותי בפעילותו של מערך "השיטור העירוני". התיקון מסדיר את עבודתו של המערך – ממערך שפועל באופן ניסיוני זמני בחלק מהרשויות המקומיות בישראל למערך קבע, מתוך שאיפה להקים יחידה מסוג זה בכל רשות מקומית במדינה. על רקע זה, התיקון כולל הוראות ברורות בסוגיות ליבה שקשורות לתפקידו של מערך האכיפה המקומי, אופן הקמתו, מבנה הכוח של המערך, מימון המערך, הפסקת פעילותו ומנגנון הטיפול בתלונות הקשורות בהפעלת סמכות שלא כדין על ידי פקחי הרשות המקומית המשרתים במערך.

חלק מהשינויים האלה יצרו קשיים שעדיין לא באו על פתרונם גם בנוסח שנכנס לתוקף. הקושי העיקרי הוא ההרחבה הניכרת של רשימת המקומות והאירועים שפקח הרשות המקומית המשרת במערך רשאי להפעיל בהם את סמכויותיו לסיוע למשטרת ישראל. כך למשל, לפי התיקון, פקחי הרשות המקומית המשרתים במערך רשאים להפעיל סמכויות אכיפה כאשר יש להם "חשד סביר כי אדם נושא עמו נשק שלא כדין או עומד לעשות שימוש בנשק שלא כדין". מדובר בהרחבת סמכות מסוכנת ומרחיקת לכת. ראשית, סמכות זו מסיטה את פעילות המערך מהכיוון המקומי-מוניציפלי לכיוון הלאומי-ביטחוני. יתרה מזו, שיקול הדעת הרחב שיש לפקח באשר לאירוע כזה עלול דווקא להקשות עליו

וליצור מקרים של אכיפת יתר ותיוג אתני (פרופיילינג).⁶⁶ נכון היה לכל הפחות להחיל מגבלות על הפעלת הסמכות, למשל הדרישה שזו תתבצע בנוכחות שוטר או רק לאחר קבלת אישור פרטני ממפקד תחנת המשטרה שבשטח אחריותה הוא פועל, או מי מטעמו.

כעת, משתיקון מס' 18 לחוק נכנס לתוקף, חשוב שהגורמים המעורבים בפעילות המערך ובפיקוח עליו יבחנו באופן סדור ומעמיק את היעילות ואת ההשלכות של שינויים אלו. כדי להבטיח את ההצלחה של פעילות המערך, המשרד לביטחון לאומי ומשטרת ישראל נדרשים להקפיד על ניהול ופיקוח מיטביים, בין היתר באמצעות איסוף נתונים באופן שוטף, דיווח פרלמנטרי, שקיפות ציבורית בהפעלת המערך וביצוע מחקרים מלווים להערכת היעילות והקשיים בהפעלתו. המסקנות שיעלו מתוקף זה יסייעו לטייב את פעילות המערך, בין היתר לצורך תיקון ההוראות המבססות את פעילותו, וכן להגביר את האמון בו.

2.2.4. הקלה בדרישות להסמכת מאבטחים

גם במישור האזרחי במרחב הירוק במודל הרמזור חלו התפתחויות לאחר 7 באוקטובר. כאמור לעיל, עם השנים הלך וגדל מעמדם של מאבטחים בהגנה על ביטחון הפנים, וכעת פועלים בישראל עשרות אלפי מאבטחים חמושים (לרוב ההתחמשות היא באקדח, אך ייתכנו מקרים שמאבטחים יהיו חמושים בנשק ארוך).⁶⁷ כמתואר לעיל, המקצוע התפתח בצורה מפותחת ושמורה יחסית מבחינת המחוקק, הכוללת דרישה לרישיון לחברת האבטחה ולמאבטח ודרישה לבדיקה פסיכולוגית למאבטח, מתוך הבנת הסיכון האפשרי הנובע מתפקיד זה (אם כי נושא נשיאת הנשק לאחר משמרתו של המאבטח העלה לאורך השנים ביקורת חריפה).

66 נציין כי החשש מפרופיילינג הועלה על ידי מספר גורמים בדיונים על חיקון מס' 18, בין היתר, על ידי נציגת הסנגוריה הציבורית, נציגת האגודה לזכויות האזרח וכן נציגת הוועד הארצי לראשי הרשויות הערביות.

67 ראו נוהל אג"מ מספר 222.034.04 "רישוי נשק – כלי ירייה למפעל ראוי וארגון שירותי שמירה" (12.8.2020).

עם זאת, על רקע אירועי מלחמת "חרבות ברזל", ולאור טענות למשבר כוח אדם בתחום, הובילה המשטרה הקלות ניכרות בכל הקשור לדרישות הסף והכשרת המאבטחים בישראל. בהתאם לכך, המשטרה העידה כי הקלה את התבחינים הנדרשים להכשרת מאבטח (למשל ירידה מרובאי 03 ל-02), והיא אף אפשרה להתחיל בהכשרה גם אם המועמד לא עומד בכל תנאי הסף. בנוסף, המשטרה אפשרה גם למי שלא סיים בהצלחה את קורס ההכשרה לפעול כמאבטח בליווי של קצין הביטחון בארגון. יודגש שהכשרת האבטחה קצרה גם כך (שמונה ימים), וכן מסתמכת על הידע הצבאי של המאבטח (גם אם הידע נרכש לפני זמן רב), אף שבצבא לרוב לא משתמשים באקדחים. גורמים במשטרה גם הביעו עניין בהרחבת סמכויות המאבטח כך שיעסוק גם בסדר ציבורי.⁶⁸

בד בבד, קודמה הצעת חוק פרטית, שלפני כן קודמה במשרד לביטחון לאומי בראשות השר בן גביר באמצעות תזכיר חוק, המבקשת להתיר למאבטחים לשאת את נשקם בקביעות – גם לאחר שעות העבודה.⁶⁹ הצעה זו אושרה לקריאה שנייה ושלישית, בתמיכת המשרד לביטחון לאומי ומשטרת ישראל.⁷⁰ למרות היתרונות האפשריים העולים מההצעה, במהלך דיוני החקיקה לא הוצגו לפני חברי הכנסת נתונים מלאים על ההשפעה השלילית האפשרית שיכולה להיגרם משינוי כזה. בהקשר זה, בעשורים האחרונים הוקמו כמה ועדות בין-משרדיות שעסקו בנושא נשק האבטחה, דוגמת "ועדת כהן" שהוקמה בשנות ה-90 לאחר אירוע רצח קשה על ידי מאבטח עם נשק⁷¹ ו"ועדת בריןקר" שהוקמה ב-2005 לאחר אירועים אחדים שבהם נעשה שימוש בנשק של מאבטחים באירועי אלימות.⁷²

68 "כנס האבטחה של ישראל 2024 – פאנל" יוטיוב (13.10.2024).

69 הצעת חוק כלי הירייה (תיקון מס' 27) (שינוי ברירת המחדל לעניין הרשאה לשאת ולהחזיק כלי ירייה המשמש לשירותי שמירה), התשפ"ה-2025, שהוגשה על ידי ח"כ לימור סון הר מלך (מפלגת עוצמה יהודית).

70 חדשות הוועדה "אושר לקריאה שנייה ושלישית: תיקון הצעת חוק כלי הירייה (תיקון מס' 27)" (12.5.2025).

71 משרד הפנים דין וחשבון הוועדה הבין-משרדית לבירור מדיניות רישוי כלי ירייה (תשנ"ג).

72 דין וחשבון הוועדה לבחינת מערך רישוי כלי ירייה לשומרים (2005).

כמו כן, בשנת 2013 התקיימו בכנסת דיונים בנושא הגבלה של נשיאת הנשק לאחר שעות העבודה, גם כן בעקבות כמה אירועים קשים מאוד שהייתה בהם מעורבות של נשק האבטחה אחרי שעות העבודה.⁷³

2.2.5. עריכת סיורים לא חמושים בחברה הערבית ובערים מעורבות

לבסוף, בחלק זה נעסוק גם בפעילות בלתי חמושה לקידום ביטחון הפנים בקהילה בתחומי המרחב הירוק במודל הרמזור ביישובים ערביים ובערים מעורבות. בעוד אירועי "שומר החומות" ומלחמת "חרבות ברזל" השפיעו במיוחד על יישובים אלו, ישנה השפעה ניכרת גם למשבר הפשיעה החמורה בחברה הערבית ולתפוצה הרחבה של הנשק הבלתי חוקי, שמשמעותם שחיקה דרמטית בביטחון האישי ביישובים הערביים ובערים מעורבות בישראל.

בשנים האחרונות נושא הנשק תופס מקום נכבד בשיח הציבורי בחברה הערבית. ואולם חשוב להבחין שלא מדובר באותו הקשר של עיסוק בנשק ברישיון, אלא בתפוצה ההולכת וגדלה של נשק בלתי חוקי ובמציאות האלימה שהנשק הוא חלק בלתי נפרד ממנה. נשק בלתי חוקי הוא מטבעו פלילי ומסוכן ולכן פוגע בביטחון האישי ומעורר חרדה; ולראיה, רוב הנרצחים בשנים האחרונות בחברה הערבית הם קורבנות ירי.⁷⁴

בשנים האחרונות החשש הציבורי מנשק בחברה הערבית אף התרחב, בכלל זה גם החשש ממדיניות תפוצת הנשקים החוקית בהקשר של המצב הביטחוני שלאחר 7 באוקטובר. מדיניות זו אינה מעוררת תחושת ביטחון בקרב הרוב בציבור הערבי.⁷⁵ אחד ההסברים לחוסר ביטחון זה הוא האלימות הבינ־קהילתית

73 ראו למשל פרוטוקול 6 של ישיבת ועדת הפנים והגנת הסביבה, הכנסת ה-19 (24.4.2013).

74 לפי ארגון יוזמות אברהם, 194 (84.7%) מתוך 230 בני ובנות החברה הערבית שנהרגו בשנת 2024 מתו מירי בנשק חם. ראו יוזמות אברהם "קורבנות אלימות ופשיעה בחברה הערבית – סיכום שנת 2024".

75 לפי סקרי המכון הישראלי לדמוקרטיה, 76% מהערבים סבורים כי נשיאת נשק של אזרחים רבים במרחב הציבורי תשפר את תחושת הביטחון שלהם במידה מעטה או כלל

(כלומר בין יהודים לערבים) שהתעוררה באירועי "שומר החומות" ויצרה מתיחות שאדוותיה מורגשות גם כיום. מלחמת "חרבות ברזל" העצימה מתיחות זו, אך שבפועל לא נרשמה עלייה באירועי אלימות כאלה.⁷⁶

בהקשר של התערערות הביטחון האישי, נמצא כי בחברה הערבית יש נכונות גבוהה יחסית להתנדב בתוך הקהילה, היישוב או העיר למען שיפור הביטחון הקהילתי.⁷⁷ עם זאת, נראה כי בחלק מהיישובים לפחות, ובערים המעורבות במיוחד, ישנה היענות נמוכה להתנדב במסגרת שמשיכת או מזוהה עם המשטרה. ניתן לפרש רתיעה זו בהקשר של היחסים הטעונים בין משטרת ישראל לאזרחים הערבים,⁷⁸ כפי שהם משתקפים בין היתר באמון הנמוך לאורך השנים של החברה הערבית במשטרה, שהגיע לשיא שלילי במחצית שנת 2023.⁷⁹

על אף רתיעה זו, כפי שעלה בדיוני קבוצת העבודה, הופעלו בחלק מהיישובים הערביים קבוצות מתנדבים לשיפור הביטחון בקהילה, לעיתים בשיתוף פעולה מלא או חלקי עם המשטרה. המניע להתנדבות שונה ממקום למקום, שכן לצד הרצון להתמודד עם הפשיעה החמורה, גם הפחד מטרור (פח"ע וגם "תג מחיר") מדרבן את ההתנדבות.

לא. ראו **"סקר עמדות הציבור בשאלות משטרה וביטחון פנים"** (המרכז לביטחון לאומי ודמוקרטיה ומרכז ויטרבי לחקר דעת קהל ומדיניות, המכון הישראלי לדמוקרטיה, 19.11.2024).

76 פרוטוקול מס' 365 משיבת הוועדה לביטחון לאומי, הכנסת ה-25 (17.3.2025).

77 סקר ארצי שערך מטה החירום למאבק באלימות של הוועד הארצי לראשי הרשויות המקומיות הערביות מצא כי 50% מהמשיבים הביעו נכונות לתרום לקהילה בפעילות הקשורה לפשיעה ואלימות. ראו מטה החירום למאבק בפשיעה ואלימות – הוועד הארצי לראשי הרשויות המקומיות הערביות ו־HIVE **"חמונת מצב הפשיעה והאלימות ביישובים הערבים"** (דצמבר 2024).

78 ראו באדי חסייסי ויעל ליטמנוביץ "משילות ויעילות בשיטור מיעוטים בחברות שסועות: נקודת המבט של מפקדי תחנות משטרה על החברה הערבית בישראל" **משפט, חברה ותרבות** 303-265 (2021).

79 ראו הרמן ואח', לעיל ה"ש 2, בעמ' 147-148.

זיהינו שני אופנים שלובים של התארגנות שצומחים בתוך ההקשר הייחודי הנוכחי. הראשון, בהקשר של הגנה על ביטחון פנים "קלאסי" הוקמו התארגנויות עירוניות להגנה על היישוב ביישובים סמוכי-גבול וגם במרחב הכפרי, לעיתים בשותפות עם יישובים יהודיים שכנים שלהם כיתות כוננות מוסדרות. כך מתאפשרת הגנה חמושה על מרחב ציבורי ערבי ובו בזמן נעשה מהלך אקטיבי למנוע מתיחות בין הקהילות.

השני, הקמתן של התארגנויות קהילתיות לא חמושות להפגת מתחים בחלק מהערים המעורבות. מקצתן קמו כבר במהלך אירועי "שומר החומות", ואחרות בעקבות אירועי 7 באוקטובר. התארגנויות אלו נעשות בהובלה משותפת של ארגוני חברה אזרחית ורשויות מקומיות, או גורמים מתוך הרשויות המקומיות.⁸⁰

נציין ששני סוגי ההתארגנויות ברובן אינן חמושות כלל, אם משום שכמעט אין גישה לנשקים ברישיון (פרטי או ארגוני) בחברה הערבית, או מתוך רתיעה של מובילי ההתארגנות משילוב נשקים בפעילות, מתוך מודעות לנפיצות ולסכנה שבכך במציאות של תפוצת נשק בלתי חוקי כה רחבה. בשל היעדר רכיב ההתחמשות לא נסווג התארגנויות אלו מחוץ למרחב הירוק, אך בטווח הארוך רצוי לבחון את ההסדרה גם בהקשר זה.

80 במקביל לאלו קיימות בחלק מהיישובים התארגנויות קהילתיות שנועדו להגביר את תחושת המוגנות של התושבים, מתוך הקשר של פשיעה פלילית גואה לצד חוסר נוכחות מספק של משטרת ישראל. חלק מההתארגנויות מוסדרות ופועלות במסגרת הרשות לביטחון קהילתי. עם זאת, אחרות פועלות בחסות הרשות המקומית ואינן מוסדרות באופן מיטבי.

2.3. המרחב הירוק: סיכום ותובנות

(1) **המשמר הלאומי** – המשמר הלאומי שהוקם במהלך כהונת הממשלה ה־37 זוהה כשחקן משמעותי חדש במארג ביטחון הפנים. המשמר משתייך למרחב הירוק בפעילות ביטחון הפנים, אם כי הסדרת פעילותו לוקה בחסר, נעדרת שקיפות ציבורית ולכאורה בלתי שוויונית. יתרה מזו, נטייתו המובהקת של מג"ב־המשמר הלאומי לעסוק כעת בביטחון הפנים פוגעת בחיבור של כוח זה למרחב הכפרי ומצמצמת באופן משמעותי את תפקידו השיטורי־מקצועי במרחב זה. בשל הסטת הכוח למשימות "ביטחוניות" בלבד חלק מיתרון יחסי זה נשחק.

(2) **כיתות הכוננות המשטרתיות** – ככלל, פעילות כיתות הכוננות נמצאת בגדר המרחב הירוק, משום שהיא מוסדרת בחוק (כחלק מהמשמר האזרחי) ובנהלי המשטרה ונדרשת להיות מפוקחת על ידה. עם זאת, לאור החידוש שבהקמת כיתות כוננות עירוניות, אחד הממצאים הוא שמערך זה, שמכורח הנסיבות הביטחוניות הוקם בחופזה, הוא "גורם בסיכון" שיש לבחון לאורך זמן את פעולתו ולוודא שזו אינה חורגת מהמרחב הירוק. מעדויות עולה כי מתנדבי כיתות הכוננות חורגים מנהלי המשטרה בכל הנוגע לתחומי פעילותם. לעמדתנו, אלו הן בין השאר הסוגיות שדורשות המשך בירור בכל הנוגע לגוף זה: חידוד היקף סמכויות המתנדבים ותפקידם במארג ביטחון הפנים, אופן הטיפול בעבירות משמעת והבהרה באשר לגבולות שיקול הדעת של מפקד כיתת הכוננות ולגבולות פעילות הכיתה באופן עצמאי. יתרה מזו, יש לבסס את ההכשרות של מתנדבי המשטרה ולמקצע את פעילותם. בנוסף, ברור כי מעורבות חיצונית ובלתי מוסדרת בפעילות כיתות הכוננות (לרבות באשר לתקצובן והכשרתן) דורשת התייחסות ומענה מצד המשטרה.

(3) **התנדבות חמושה מוסדרת בחוק** – מספר והיקף השחקנים הפועלים ב"רשת השיטור" עלה מאז אירועי 7 באוקטובר, לרבות הגורמים המעוניינים להתנדב לתפקידי הגנה על ביטחון הפנים. דרך המלך כיום להתנדבות כזאת על פי המותר בחוק היא במסגרת המשמר האזרחי במשטרת ישראל. משמע,

אזרח או אזרחית שמעוניינים להתנדב כחמושים בביטחון הפנים יכולים לעשות זאת בכיתות הכוננות, משמרי השכונה ובתפקידים אחרים במסגרת המשמר האזרחי – והתפקידים והסמכויות משתנים בהתאם לסוג מסגרת ההתנדבות במשמר האזרחי. לתפיסתנו, הקמה מחדש של אגף קהילה-משטרה במשטרת ישראל תוכל לסייע בביסוס, בחיזוק ובשימור מערך מתנדבי המשטרה. כדי לחזק מערך זה, הרשות המקומית יכולה, לפי החוק, לעודד את תושביה להתנדב למשמר האזרחי של המשטרה. בכל הנוגע להתנדבות במסגרת העיריות והמועצות האזוריות עצמן, זו מותרת רק בתפקידי שמירה על היישוב לפי חוק הסדרת השמירה, אך לא ברור עד כמה הוראה זו מיושמת כיום. כמו כן, אין בהירות לגבי סמכויות השיטור המוקנות למתנדבים אלה, ואם הן זהות לחלוטין לסמכויות של מאבטחים שמוצבים לפי חוק זה.

כפי שיפורט בהמשך, ובפרט על רקע אירועי 7 באוקטובר, יש גם מקרים של התנדבות שעשויים ליפול מחוץ למסגרת גבולות המרחב הירוק. חלק מהפעילות הזו נופלת בבירור בתחומי המרחב האדום במודל הרמזור, למשל פעילות התנדבותית של אזרחים חמושים ללא הסדרה ופיקוח. וכן, חלק מהפעילות ההתנדבותית יכולה ליפול בתחומי המרחב הצהוב במודל הרמזור, לרבות התנדבות חמושה החוסה תחת השלטון המקומי והאזרחי.

(4) **מערך "השיטור העירוני"** – אף שפעילותו נכללת במרחב הירוק, יש לשים לב לסימני השאלה העולים מכך שבפועל מערך "השיטור העירוני" התנהל באופן שעלול לחרוג מתפקידו ומסמכויותיו. לאחר שנכנס לתוקף תיקון מס' 18 לחוק "השיטור העירוני", אשר יוצר שינוי משמעותי בפעילות המערך, חשוב לבחון אם התיקון אכן מבטיח כי המערך מתנהל לפי חוק, באופן מקצועי, שוויוני, מנוהל על ידי משטרת ישראל ומפוקח על ידה.

(5) **מאבטחים בביטחון הפנים** – גם פעילות זו נכללת במרחב הירוק, אלא שיש לשים לב לשינויים שמתבצעים במערך חשוב זה, לרבות ההקלה בדרישות הסף לכניסה להכשרה ולמעבר בהצלחה של ההכשרה, או שינויים נוספים ברגולציה החלה על המערך – שהמשטרה והמשרד לביטחון לאומי קידמו ועתידיים לקדם. בחינה כזאת נדרשת, בין היתר, בשל הנוכחות ההולכת וגוברת של מאבטחים

הפועלים בתחום ביטחון הפנים, כפי שיתואר גם להלן (תחת המרחב הצהוב במודל הרמזור).

(6) התארגנויות להגנה על ביטחון הפנים בחברה הערבית וסיוורים משותפים –
להבדיל משאר ההתארגנויות המתוארות במסמך זה, ביישובים בחברה הערבית קשה למצוא התארגנויות שמטרתן היא הגנה על הביטחון בקהילה, שהן בלתי מוסדרות וחמושות, בשל הרתיעה מתופעת הנשק הבלתי חוקי ובשל המיעוט היחסי של בעלי נשק אישי ברישיון בקרב בני החברה הערבית. בערים המעורבות, החשש בחברה הערבית נובע מתחושה שהיד קלה על ההדק, וההתחמשות המואצת בחברה היהודית יוצרת תחושת איום ופגיעה בדו־קיום אצל הציבור הערבי. ככלל, קיימת בחברה הערבית היענות גבוהה יחסית להתנדב בתוך הקהילה, היישוב או העיר, אך היענות נמוכה להתנדב בתוך המשטרה.

פרק 3

ביטחון פנים במרחב הצהוב ב"רשת השיטור": פעילות שאינה מוסדרת באופן מיטבי או חורגת מתחומי ההסדרה

פרק זה עוסק במרחב הצהוב ב"רשת השיטור". ראשית נאפיין ונתחום את המרחב מבחינה מושגית ומשפטית. שנית, נציג את השחקנים השונים שניתן לשייך לתחום זה ואת ההתפתחויות האחרונות בפעולתם. בסוף חלק זה מופיעות התובנות העיקריות לגבי המרחב הצהוב.

3.1. אפיון המרחב הצהוב ב"רשת השיטור"

בתחומי מרחב זה כלולות התארגנויות חמושות שמוסדרות בחוק באופן חלקי ולא מיטבי, פעילויות שמפוקחות על ידי המדינה באופן חלקי בלבד או פעילויות שנוסף להן רכיב של התחמשות שאינו מוסדר כחלק מאופי ההתארגנות כיום. עוד לפני 7 באוקטובר פעלו שחקנים שענו לאפיון זה, אך הפעילות התרחבה לאחר האירועים, והיא מתרחשת ברובה במישור השלטון המקומי. כפי שיתואר בפרק זה, כמה גורמים מתלכדים תורמים להתרחבות הפעילות החורגת מהסדרה לפי דין במרחב הצהוב: מקומן ההולך ומתרחב של רשויות מקומיות ומועצות אזוריות ב"רשת השיטור", צמצום בקבלת האחריות של המדינה על היבטי ביטחון ברמה המקומית, ועמימות מתמשכת לגבי גבולות הפעילות החמושה המותרת בביטחון הפנים.

כפי שתואר במבוא ובפרק הקודם, מקומו של השלטון המקומי והאזורי בביטחון הפנים הולך ומתרחב. בין היתר, עלייה זו במעורבות השלטון המקומי מתרחשת מתוקף הסמכות הכללית שניתנה לפני יותר מעשור לעיריות ולמועצות אזוריות "להסדיר עניינים של שמירה, אבטחה וסדר ציבורי" בתחומן, "בנושאים, בתנאים ובסייגים שקבעו שר הפנים והשר לביטחון הפנים כאחד, בהסכמת שר המשפטים".⁸¹ מדובר היה בהרחבה ניכרת של תחומי העיסוק של השלטון המקומי. על פי תיקון זה בפקודת העיריות, באותה שנה הותקנו תקנות העיריות (שמירה, אבטחה וסדר ציבורי ברשות מקומית), שלפיהן עיריות מוסמכות להסדיר בתחום שיפוטן שלושה נושאים: שמירה ואבטחה במרחב הציבורי ובמתקני הרשות המקומית לרבות לצורך מניעת פח"ע, סיוע למשטרה בשמירת שלום הציבור והסדר הציבורי ומניעת פגיעה ברכוש הרשות המקומית.⁸² התקנות נועדו לעגן את הבסיס החוקי להסדרי שמירה שנעשים על ידי רשויות מקומיות ולאפשר לעיריות לעשות "כל מעשה" הדרוש לשם שמירה על תחום העירייה והביטחון בו.⁸³

עם זאת, שאלה חשובה בעניין זה שנותרה פתוחה, ונמצאת בלב המעורבות של רשויות מקומיות בביטחון הפנים, היא ההיקף של סמכות ההסדרה שניתנה לעיריות ולמועצות אזוריות. מגבלות סמכות כללית זו לא מוסדרות בחוק, ובפועל רשויות שונות קבעו את היקף פעילותן בתחום זה בכל מיני חוקי עזר. בפרט, עיריות ומועצות אזוריות רבות פרסמו חוקי עזר חדשים או מעודכנים בנושא השמירה, וברבים מהם נכתב כי שירותי השמירה יהיו נתונים לפיקוחו של המפקח על השמירה – עובד עירייה שמונה לצורך זה על ידי ראש העיר או ראש המועצה. באחדים מחוקי העזר נקבע מי יבצע את השמירה, למשל

81 ס' 249(33) לפקודת העיריות [נוסח חדש]; ס' 24א לפקודת המועצות המקומיות. ראוי בהקשר זה לעמוד על ההבדל שבין נוסח זה, הכולל סמכות של הסדרה בלבד, לנוסח שעלה שנים אחדות קודם לכן בטיטת חוק העיריות, שם הוצע כי עירייה תהיה רשאית "לפעול ולהסדיר" נושאים של ביטחון הציבור. ראו ס' 207(ג) להצעת חוק העיריות, התשס"ז-2007.

82 תקנות העיריות (שמירה, אבטחה וסדר ציבורי ברשות מקומית), תשע"ב-2011.

83 תזכיר חוק לתיקון פקודת העיריות (שמירה, אבטחה וסדר ציבורי), התשע"ב-2011.

אדם או תאגיד העוסקים בכך כשומרים או כמפקחים בשכר,⁸⁴ או עובדי מועצה המועסקים כשומרים בשכר,⁸⁵ לעיתים אף עם ניידת סיור.⁸⁶

בנוסף, בהתאם לחקיקה האמורה, עיריות ומועצות אזוריות מתקינות מצלמות, מקימות מוקדים עירוניים (כולל "מוקד רואה") ועוד.⁸⁷ אכן, המוקדים העירוניים דומיננטיים למדי בממשק של הרשות המקומית עם התושבים, ונכון לדצמבר 2023, 75% מהרשויות המקומיות בישראל הפעילו מוקד עירוני טלפוני. אחד הנושאים המובילים בפנייה למוקדים העירוניים הוא נושא הפיקוח והשיטור העירוני (17%), וכ-2% מהפניות למוקדים עוסקות בנושא הביטחון.⁸⁸

כידוע, העיקרון המנחה בכל הנוגע לפעילות הרשויות המקומיות הוא עקרון חוקיות המינהל, שלפיו אין הרשות המקומית מוסמכת לעשות פעולה שהיא לא הוסמכה במפורש לעשותה.⁸⁹ לאור המתואר לעיל, ניתן לקבוע כי ייתכן שפעילות בהיקף גדול בתחום ביטחון הפנים חוסה תחת המרחב הצהוב –

84 ראו למשל חוק עזר לרחובות (שירותי שמירה), התשע"ז-2017.

85 ראו למשל חוק עזר לחוף השרון (שירותי שמירה), התשס"ו-2006.

86 ראו למשל חוק עזר למטה יהודה (שירותי שמירה), התשע"ז-2016; חוק עזר לכוכב יאיר-צור יגאל (שירותי שמירה), התשע"ז-2016.

87 ישיבה 91 של הכנסת ה'24, דברי הכנסת חוברת י"ג, ישיבה צ"א (27.12.2021).

88 אריאל פינקלשטיין, אילה גולדברג, יובל יעקוב ברטוב ואסף הימן **השלטון המקומי בראי הנתונים: היבטים ומגמות** (המכון הישראלי לדמוקרטיה, 2025), בעמ' 91-106.

89 בג"ץ מילינובסקי, לעיל ה"ש 27, פס' ל"ט לפסק דינו של השופט רובינשטיין. פסק דין זה עסק בסמכות של עיריית חולון להפעיל סירות מאבטחים עירוניות, והוא נכתב לפני הוספת ס' 33(249) לפקודת העיריות. בפסק הדין כתב השופט רובינשטיין כי שאלת סמכות העירייה להפעיל סירות שיעודה ביטחוני דורש העמקה ועיון נוסף, והבהיר כי אין מנוס מלהגדיר בדיוק רב יותר את המותר ואת האסור, בין במסגרת ההסמכה הקיימת בפקודת העיריות ובין באמצעות תיקון חקיקה. בסיום פסק דינו כתב כי לסיירים לא הוקנו סמכויות מכל סוג שהוא, והגורמים המעורבים לא בחנו די הצורך את ההשלכות השונות של הקמת הסיירת, ולא נדרשו לשאלות דוגמת הממשק בינה לבין גורמים שמחוץ לרשות המקומית. לכן, "יש בכך משום תמרור אזהרה, שעה שעל הפרק עומדות שאלות הנוגעות להאצלת סמכויות אכיפה לגורמי הרשות המקומית, ולהפעלת 'משטרות מקומיות'". שם, בפס' ל"ג-ל"ד וע"ח לפסק דינו.

מוסדרת באמצעות סמכות הסדרה כללית למדי בחוק, בלי שהובהרו התפקיד והמגבלות של הפעילות במארג ביטחון הפנים, וללא מתן סמכויות מובחנות למי שפועלים מכוח סעיף זה. במילים אחרות, בהיעדר הסדרה משפטית ברורה, וכפי שיתואר להלן, בשטח מתפתחות פרקטיקות של מעורבות עירונית בתחום ביטחון הפנים ללא הגדרה ברורה מצד המחוקק באשר למותר ולאסור לגורמים העירוניים.

פעילות זו אף יכולה להיות מלווה בנשק, שכן רשות או מועצה מקומית יכולה להיות זכאית לכלי ירייה לצורך הגנה על יישובים לפי חוק כלי הירייה.⁹⁰ הרשות גם יכולה להיות מוגדרת "מפעל ראוי" לפי חוק כלי הירייה,⁹¹ ובהתאם לכך קצין הביטחון של הרשות יכול לחמש את עובדי הרשות בנשק. ואכן, מאות גורמים פנו אל משטרת ישראל מאז אירועי 7 באוקטובר כדי להגדירם "מפעל ראוי", לרבות עיריות.⁹²

3.2. התפתחויות בעלות חשיבות מאז 7 באוקטובר

3.2.1. הרחבת הפעילות של סירות מאבטחים ברשויות המקומיות

כאמור, בעקבות אירועי 7 באוקטובר התגבר מאוד רצון התושבים בישראל לחזק את ביטחונם האישי, לרבות באמצעות הרשויות המקומיות.⁹³ בעשרות ערים הוקמו סירות מאבטחים עירוניות העוסקות בביטחון פנים ומאוישות על ידי

90 ס' 9 לחוק כלי הירייה.

91 ס' 10 לחוק כלי הירייה.

92 ראו "כנס האבטחה של ישראל 2024 – הרצאתו של רח"ט אבטחה תנ"צ אופיר בוקי" יוטיוב (13.10.2024); "כנס האבטחה של ישראל 2024 – פאנל" יוטיוב (13.10.2024).

93 בסקר שנערך בשנת 2024 נמצא כי רוב גדול וזהה של יהודים וערבים (82%) סבורים שהרשויות המקומיות צריכות לעסוק גם בתחומי ביטחון, וזאת גם על חשבון תפקידים ועיסוקים מוניציפליים אחרים שלהן. ראו הרמן ואח', לעיל ה"ש 2, בעמ' 130–131.

מאבטחים מהמגזר הפרטי החמושים באקדחים או בנשק ארוך.⁹⁴ המשרד לביטחון לאומי והמשטרה מקדמים את ההסדרה של פעילות זו, שצפויה להתרחב בשנים הקרובות. בבאר שבע, פעילות מסוג זה החלה בשנים האחרונות כפילוט.⁹⁵ לצורך כך, השר לביטחון פנים הסמיך בשנת 2022 כל מאבטח המועסק בעירייה לשם אבטחת אתרים מוגדרים בעיר ("פוליגונים") לעסוק בתחום ביטחון הפנים ולהפעיל אגב כך סמכויות חיפוש מסוימות על גופו של אדם או בכלי תחבורה בסביבת מקומות אלו.⁹⁶ הסמכה זו יכולה להתבצע לפי סעיפים 6א ו-7 לחוק סמכויות לשם שמירה על ביטחון הציבור. כעת במשטרה ובמשרד לביטחון לאומי מבקשים להרחיב את פעילותן של סירות מאבטחים אלו למספר רב יותר של ערים בישראל, בהתאם להסמכה פרטנית של מאבטח לפי הסעיף האמור, ולצורך זה בגופים אלו נעשתה עבודת הכנה במשטרה ובמשרד לביטחון לאומי.

בה בעת, לפי המשטרה, רק עיריות שמפעילות סירות בתיאום מלא עימה פועלות לפי חוק ובסמכות. כלומר, רק עיריות שפנו למשטרה לצורך הפעלת סירות מאבטחים עירוניות קיבלו סמכויות עיכוב, חיפוש ושימוש בכוח באירועי פח"ע. יודגש כי סירות של הרשות המקומית שפועלות ללא קבלת אישור סדור מגורמי המטה במשטרה פועלות, לעמדת המשטרה, בניגוד לחוק.⁹⁷

94 ישנה מעורבות רבה של מגזר האבטחה הפרטי בפעילות ביטחונית של השלטון המקומי. ראו למשל קבוצת 61, "אבטחת שכונות וישובים" (31.12.2023).

95 יעקב לוי "שלושה מאבטחים פוטר מסיירת הביטחון של באר שבע: אין סדר ואין תנאים" mYnet באר שבע והנגב (6.12.2022).

96 הסמכת מאבטח לפי חוק סמכויות לשם שמירה על ביטחון הציבור, ילקוט הפרסומים 10861 (24.10.2022). יוער כי בעבר הוסמכו מאבטחי רשות מקומית לפעול לשם הגנה על ביטחון הפנים, אך הדבר נעשה לצורך הגנה על מוסדות מסוימים, למשל מקומות המספקים שירותי רווחה, מחלקות לשירותים חברתיים או מוסדות חינוך. ראו למשל "הסמכת מאבטח לפי חוק סמכויות לשם שמירה על ביטחון הציבור", ילקוט הפרסומים 9680 (15.6.2021).

97 המשטרה או המשרד לביטחון לאומי לא פרסמו רשימה מסודרת של סירות מאבטחים אלו. לפי גורמים במשטרת ישראל, פועלות כיום 20 סירות עירוניות. עם זאת, רק חלק מהן פנו לקבלת אישור מהמשטרה, ומשכך השאר פועלות בניגוד לחוק, והמאבטח אף מפעיל סמכויות שיטור שלא נחונות לו. בנוסף, 70 עיריות פנו לקבלת אישור לצורך הפעלת סירות עירוניות מהמשטרה. ראו כנס האבטחה של ישראל, לעיל ה"ש 92.

לצד זאת, קיים רצון להרחיב את תחום הפעילות הטריטוריאלי של הסיירות. כאמור, מאבטח בחברה פרטית שמוסמך על ידי השר לביטחון לאומי לפעול במסגרת סיירת אבטחה עירונית רשאי לעשות זאת, לפי ההסמכה, באתרים מסוימים ומוגדרים בעיר ("פוליגונים"), לצורך פעילותו בביטחון הפנים. עם זאת, גורמי ממשל שונים מעוניינים בהרחבת הפעלת הסמכות, כך שתאפשר בכל רחבי העיר.⁹⁸

חשוב להדגיש כי עצם הקמת ההתארגנות – כסיירת מאבטחים חמושה שפועלת תחת עירייה או מועצה מקומית (מעבר להסמכה של המאבטח הפרטני) – אינה מעוגנת בחקיקה ראשית. כאמור לעיל, יש רשויות מקומיות שקובעות בחוק עזר כי הן רשאיות להפעיל שירותי שמירה בתחומן (ורשאיות לגבות לצורך זה היטל שמירה) מתוקף סמכותן הכללית מאוד לפי פקודת העיריות "להסדיר עניינים של שמירה אבטחה וסדר ציבורי".⁹⁹ יתרה מזו, בהיעדר השקיפות הנדרשת בחקיקה ראשית ובפקודות המשטרה, יש חוסר בהירות לגבי אופן ההפעלה של סיירות אלו.¹⁰⁰ כהתארגנות נפרדת במארג ביטחון הפנים. כך למשל, באשר לאופן התיאום שלהן עם גורמי המשטרה במהלך פעילותן,¹⁰¹ או באשר לשאלה על פי אילו קריטריונים המשטרה מאשרת הקמה של סיירת מאבטחים כזו בעיר מסוימת.¹⁰²

98 ראו למשל הצעת חוק סמכויות לשם שמירה על ביטחון הציבור (תיקון – הסמכת מאבטחים למניעת פעילות חבלנית עוינת במרחב הציבורי ברשויות המקומיות), התשפ"ה-2025. הצעת החוק הוגשה על ידי חה"כ צביקה פוגל (מפלגת עוצמה יהודית), המכהן בכנסת ה-25 כיו"ר הוועדה לביטחון לאומי.

99 ס' 249(33) לפקודת העיריות.

100 ראו גם אן סוצ'יו חוק וסדר בע"מ – ההפרטה של אכיפת החוק בישראל (האגודה לזכויות האזרח בישראל, אוגוסט 2013), בעמ' 20-22.

101 להבנתנו, אפשר שהמוקד העירוני הוא זה שמתאם בין סיירות האבטחה לבין פעילות המשטרה, אם כי לא פורסמה פקודת מטה המסדירה זאת באופן סדור.

102 ראו למשל את טענת עיריית לוד במסגרת עתירה שהגישה לבג"ץ נגד המשרד לביטחון לאומי ומשטרת ישראל על כך שלא מתאפשר לה להקים סיירת עירונית בשילוב מאבטחים: "עיריית לוד הגישה בג"ץ תקדימי נגד המשרד לביטחון לאומי ומשטרת ישראל" עיריית לוד (27.1.2025).

3.2.2. הפעלת סיירות אחרות ברשויות המקומיות ללא תיאום

עם המשטרה

בהיעדר נוכחות של השלטון המרכזי, חלק מהרשויות המקומיות עצמן מנהלות פעילות בביטחון הפנים ללא הסדרה חוקית ברורה ופיקוח מוסדר. אופן פעילות זה הואץ בעקבות אירועי 7 באוקטובר. כך למשל, רשויות מקומיות ביקשו להפעיל מערכי מתנדבים לתגבור אבטחה במוסדות חינוך על ידי אזרחים בעלי רישיון לנשק פרטי.¹⁰³

ביטוי בולט במיוחד של פעילות זו הוא ההפעלה של סיירות עירוניות (או צוותים דומים במועצה המקומית), שאינן סיירות מאבטחים, לצורך השמירה על הביטחון. סיירות אלו יכולות לכלול אזרחים מתנדבים או עובדי הרשות המקומית,¹⁰⁴ לא כל הסיירות נושאות בהגדרה נשקים, אך אפשר שהמשתתפים יתייצבו לפעילות עם הנשק האישי או הארגוני שלהם. בנוסף, לא כל הסיירות האלה מתואמות באופן מלא עם המשטרה. כך למשל, ייתכן מצב שבו יחידת מתנדבים של הרשות המקומית פועלת לפי תדריך מוסדר מהמשטרה, אך מוצבת בפועל על ידי קצין הביטחון של העירייה. במקרים אחרים נראה כי היחידה לא תפעל כלל בתיאום עם המשטרה.

כאמור לעיל, עצם הקמת ההתארגנות – כסיירת חמושה של עובדי עירייה או מתנדבים, שפועלת תחת עירייה או מועצה מקומית – אינה מעוגנת בחקיקה ראשית. גם כאן יש רשויות שפועלות על פי חוק עזר – מתוקף סמכותן הכללית

¹⁰³ יוער כי מנהל אגף ביטחון במשרד החינוך הבהיר כי משטרת ישראל ומשרד החינוך "אינם מתנגדים למהלך", אך האחראיות חלה על אגף הביטחון ברשות המקומית, ואין המתנדבים חלק ממערך האבטחה הפורמלי של המוסד החינוכי. ראו מכתב מנהל אגף הביטחון במשרד החינוך אל קב"טי מחוזות, "'חרבות ברזל' – דגשים והנחיות לתגבור האבטחה במוס"ח ע"י מתנדבים" (30.10.2023).

¹⁰⁴ יוער כי עובדי הרשות המקומית המוסמכים על ידי ראש הרשות כפקחים עירוניים רשאים לפעול לשם פיקוח על ביצוע חוקי עזר של הרשות, ולשם כך נחונות להם (בסייגים מסוימים) סמכויות דרישת הזדהות, מסירת מסמכים וכניסה למקום. ראו סעיפים 3-4 לחוק ליעול האכיפה והפיקוח העירוניים ברשויות המקומיות.

של העיריות לפי פקודת העיריות (והתקנות שהותקנו לפי הפקודה) להסדיר ענייני אבטחה בתחומן.¹⁰⁵

בנוסף, במצב הדברים הנוכחי, שבו הגישה לנשק הורחבה כחלק מהתפיסה של הישענות על "תושבים חמושים" לשם התמודדות עם מצבי חירום ביטחוניים, ולאור אירועי 7 באוקטובר, הרשויות המקומיות נדחפות לתפקיד של ניהול פעילות של עובדיהן ושל אזרחים בתחום ביטחון הפנים בלא שקיימת הסדרה מספקת לכך. במרחב העירוני והכפרי ישנם כיום נשקים אישיים, נשקים צה"ליים, נשק משטרתי ונשק ארגוני (לדוגמה של חברות אבטחה). הדבר יוצר "בלגן מאורגן" של נשקים, כפי שניסחו זאת חלק מהמשתתפים בקבוצת העבודה. במצב זה ישנו פוטנציאל שלילי לפעילות בהובלת הרשות שאינה מתואמת עם המשטרה, ואפשרות של "הזנקה" באמצעות למשל קבוצות ווטסאפ של בעלי נשקים מהסוגים השונים, שבהן משתתף, או אף מוביל, גורם ביטחון מטעם העירייה או המועצה.

אחד מנושאי המחלוקת העיקריים בתחום זה, מלבד שאלת החימוש, הוא היקף הסמכויות שיכולים להפעיל מי שפועלים במסגרות כאלה מטעם הרשות המקומית. נראה כי ליבת הדיון מבחינת הרשויות המקומיות היא הצורך לקדם ביזור סמכויות לרמה המקומית – כלומר, לאפשר לגורמים מטעם הרשויות המקומיות להפעיל סמכויות שיטור כלפי אזרחים בתחום ביטחון הפנים, לדוגמה סמכות חיפוש. כמתואר לעיל, גדרת התפקיד הכללי המופיע בסעיף 249(33) לפקודת העיריות לא ברורים דיים,¹⁰⁶ אם כי ברור שקיים קושי משפטי בהפעלת סמכויות מתנדבים חמושים מטעם הרשות המקומית, וכן ברור כי אין בידי מתנדבים בסיירת שום סמכות שיטור בתחום ביטחון הפנים.¹⁰⁷

105 ס' 249(33) לפקודת העיריות.

106 כך למשל, בפסיקה בית המשפט המחוזי בירושלים נקבע כי לא די בסמכות כללית זו על מנת להתיר הקמת מבנה לצורכי ביטחון, ללא היתר כדיון. ראו עת"מ (י-ם) 35760-02 מועצת כפר וולגה נ' עיריית ירושלים (7.1.2019).

107 ניתן לטעון בהקשר זה שאם עיריות הבהירו בחוקי העזר שלהן כי שירותי השמירה ניתנים באמצעות העסקת עובדים, הן לא רשאיות להפעיל קבוצות מתנדבים חמושים לצורכי שמירה.

גם סוגיית המקור התקציבי לפעילות ביטחון פנים שחוסה תחת השלטון המקומי עלולה "לדחוף" את ההתארגנויות עוד יותר אל גדר המרחב הצהוב, כל עוד היא אינה מוסדרת ומפוקחת על ידי גורם ממלכתי. בדיוני קבוצת העבודה נחשפה פעילות עירונית (ציוד, הכשרה והפעלה) שממומנת על ידי גורמים אחרים שהם בבחינת צד ג' – עמותות וגורמים פרטיים. הדבר עלול להיות בעייתי מכמה היבטים, לרבות צדק חלוקתי ומעורבות של אינטרסים זרים ולא ממלכתיים שאינם נתונים לפיקוח או לבקרה.

לבסוף, נציין כי חוסר הסדר חל גם בתוך תחומי העיריות והמועצות. מחלקות שונות בעירייה ובמועצה יכולות לעסוק במקביל בתחום ביטחון הפנים וללא תיאום ביניהן. כך למשל, נציג הרשות לביטחון קהילתי משויך לעיתים לאגף רווחה או חינוך, בעוד "השיטור העירוני" נמצא תחת אגף ביטחון. דוגמה נוספת: הפעלת סיירות מתנדבים בביטחון הפנים, שיכולים לשאת את נשקם האישי בזמן ההתנדבות, אפשר שתיעשה תחת אגף הרווחה בעירייה ולא תחת אגף הביטחון. מבנה ארגוני זה פותח פתח לפעילות לא מתואמת ובלתי מפוקחת.

3.2.3. התחמשות בפועל של סיירות הורים

בעקבות ההתחמשות המואצות, קבוצות מתנדבים שהמדינה עצמה מפעילה לפי החוק מחוץ למסגרת גופי האכיפה עלולות להחזיק עתה בנשק פרטי בעת פעילותן. בפרט, הדבר רלוונטי לפעילותן של כ-100 סיירות ההורים של הרשות הלאומית לביטחון קהילתי במשרד לביטחון לאומי, הפועלות כסמכות הורית יישובית, בין היתר למיגור צריכת אלכוהול ופיזור התקהלויות אסורות בגנים ציבוריים.

אף שהפעילות ההתנדבותית תחת הרשות לביטחון קהילתי במשרד לביטחון לאומי מוסדרת בחוק,¹⁰⁸ נשיאת הנשק בפעילות אינה מוסדרת. יתרה מכך, ההסדרה והפיקוח על נשיאת הנשק והשימוש בו במסגרת ההתנדבות אינם מנוהלים על ידי הרשות המדינית שמפעילה את הקבוצה, והמטרה לא בהכרח

108 חוק הרשות הלאומי לביטחון קהילתי, תשע"ז-2017.

יודעת בזמן אמת על נוכחות נשק זה בעת הסיור של אותה הקבוצה. הקבוצה גם לא עוברת תדריך יציאה עם נשק ולא מקבלת את ההכשרה הרלוונטית לכך, משום שהסיור אינו מזוהה כסיור חמוש. נשיאת נשק שניתן לאזרחים על פי תבחינים למטרת הגנה עצמית בעת ביצוע פעילות הסיירות, שממוקדות במניעת התנהגות אנטי-חברתית ועבירות איכות חיים (למשל הקמת רעש), עלולה להציב הן את המתנדבים הן את התושבים בסכנה. מדובר לכאורה בשינוי של אופי הפעילות של סיורים כאלו, ושל הדינמיקה בין המסיירים – שכעת חמושים – לתושבים. מעבר לכך, היעדר איסור ברור על קבוצות אלו לצאת עם נשק מעלה שאלה בדבר האחריות של מפעילי הסיורים במקרה של שימוש בנשק, בין שכדין ולמטרה שלשמה יועד ובין שלא. התעלמות משאלת האחריות אינה בת-קיימא.

3.2.4. התקשרות של משרד ההתיישבות לצורך הקמת קבוצות קהילה שומרת

נוסף למתואר לעיל, חשוב להתייחס למקרה קיצוני: ביום 27 בספטמבר 2023 פורסמה באתר מינהל הרכש הממשלתי רשומה שכותרתה "קבלת שירותים לחיזוק החוסן הקהילתי במרחב ההתיישבות על ידי הגברת נוכחות בשטחים פתוחים".¹⁰⁹ מרשומה זו עולה כי משרד ההתיישבות והמשימות הלאומיות מעוניין ליצור התקשרות עם גורם פרטי, ארגון "השומר החדש", לצורך "חיזוק החוסן הקהילתי".¹¹⁰ בחודש יולי 2024 אושרה ההתקשרות על ידי ועדת הפטור של החשב הכללי.¹¹¹ לפי המשרד להתיישבות, השירותים שיינתנו בכ־100

109 אחר מינהל הרכש הממשלתי **קבלת שירותים לחיזוק החוסן הקהילתי במרחב ההתיישבות על ידי הגברת נוכחות בשטחים פתוחים** (27.9.2023).

110 משרד ההתיישבות והמשימות הלאומיות **פרוטוקול ועדת מכרזים מיום 27.9.2023**. התנועה לאיכות השלטון פנתה במהלך שנה 2024 ליועצת המשפטיה לממשלה בכל הנוגע להליך ההתקשרות עצמו ולמתן הפטור ממכרז לשומר החדש. ראו דור זומר "פנייה ליועצת" **שית בעקבות חשיפת 'המקום': לעצור את המיליונים שסטרק מעבירה ללא מכרז לארגון השומר החדש'** (המקום הכי חם בגיהנום, 25.7.2024).

111 החשב הכללי – ועדת הפטור **אישור ההתקשרות לפי תקנה 3(29) לתקנת חובת המכרזים**, מספר פרוטוקול 4388 (16.7.2024).

נקודות שטח בכ-90 יישובים לפחות, על ידי גורם פרטי ובמימון המשרד, כוללים גיוס, הכשרה והפעלה של קבוצות מתנדבים של תושבים מקומיים בשימוש במערך רכבים וציוד טכנולוגי, לצורכי מניעת גניבות, הצתות, פגיעה ברכוש ואירועי פשיעה חקלאית.¹¹² בתקשורת אף פורסם כי המשרד רואה בהתקשרות זו מתן סיוע וכלים להגברת הביטחון האישי.¹¹³

ברור כי הפעלה רחבת היקף כזו בחסות המדינה של תפקידי שיטור על ידי גורם פרטי חוץ-משטרתי, שאינו מוסדר ומפוקח על ידי משטרת ישראל, עלולה להביא לפגיעה חמורה בזכויות יסוד, בראש ובראשונה של הנמנים עם אוכלוסיות פגיעות במיוחד. פגיעה אפשרית זו נעשית באמצעות פעולת הפרטה מינהלית וללא עיגון בחוק.

אחד המקרים הקיצוניים ביותר של ניסיון להפרטת ביטחון הפנים בישראל, שנפסל על ידי בג"ץ בשנת 2009, היה הכוונה להפריט את אחד מבתי הסוהר בישראל באמצעות תיקון לפקודת בתי הסוהר. לפני בית המשפט העליון נטען כי תפקידה של הממשלה כרשות המבצעת מחייב שמירה על ביצוע הגרעין השלטוני על ידי המנגנון הממשלתי עצמו, בין היתר בשל החשש מפגיעה בזכויות אדם.¹¹⁴ כפי שהדגיש בית המשפט העליון בתיק זה, העיקרון המשטרי הבסיסי שלפיו המדינה באמצעות הגופים הפועלים במסגרתה היא האחראית לביטחון הציבור ולאכיפת החוק הפלילי הוא חלק מהאמנה החברתית המקיימת את המדינה הדמוקרטית המודרנית.¹¹⁵ בשל פגיעתו הבלתי מידתית בזכויות החוקתיות לחירות אישית ולכבוד האדם, שופטי בג"ץ החליטו ברוב דעות כי

112 משרד ההתיישבות חוות דעת מקצועית במסגרת כוונה להתקשר עם ספק יחיד (27.9.2023).

113 עומרי קלישר "סטרוק חעביר לשומר החדש 50 מיליון שקל ללא מכרז עבור 'נוכחות בשטחים פתוחים', כולל ביו"ש" (המקום הכי חם בגיהנום, 22.07.24).

114 דפנה ברק-ארז משפט מינהלי, פרק 1, פסקה 1.33 (כרך א, 2010). בג"ץ 2605/05 המרכז האקדמי למשפט ולעסקים, חטיבת זכויות האדם נ' שר האוצר, פ"ד סג(2) 545.

115 שם, בפסקה 23.

החוק לתיקון פקודת בתי הסוהר המאפשר ניהול פרטי של כליאת אסירים בישראל הוא בלתי חוקתי, ומשכן בטל.

לאור זאת, לכאורה, משרד ההתיישבות פועל בהתקשרות האמורה בחוסר סמכות וללא ביסוס חוקי. בנוסף, קיימת חוסר שקיפות באשר לאופן הפעלת "מערך קהילה שומרת" זה: אילו 90 יישובים נכללים בפרויקט? על פי אילו תבחינים נבחרו? מהן המשימות והסמכויות של מי שפועלים במסגרת המערך? האם המשתתפים רשאים לשאת את נשקם האישי או הארגוני במהלך הפעילות? כיצד המערך פועל מבחינת אופן ההזנקה ושיטת ההפעלה? האם וכיצד משטרת ישראל מעורבת בפעילות המערך?

ברור כי הקמתו של גוף מתנדבים חדש המנוהל על ידי גורם פרטי ובחסות המדינה, בעיקר אם מדובר בגוף חמוש שאינו כפוף למשטרת ישראל, טומנת בחובה פגיעה אפשרית בזכויות יסוד של אנשים ובעקרונות יסוד של מדינת ישראל, בין היתר שמירה שוויונית על זכויות כלל האזרחים ושוויון בחלוקת המשאבים.

3.2.5. מעורבות גורמים חיצוניים למשטרה בפעילות כיתות הכוננות המשטרתיות

על פי עדויות, נראה כי בשטח מתקיימות פעולות של גיוס, העברת תקציבים והדרכות של מתנדבי משטרה ומג"ב על ידי גופים חוץ-משטרתיים,¹¹⁶ ביתר שאת בתקופה שלאחר 7 באוקטובר, באופן שאינו מוסדר במלואו, וייתכן גם שאינו מפוקח על ידי רשויות המדינה. מדובר בפגיעה משמעותית במעמדה של המשטרה ובבלעדיות שלה בקביעת אופן הניהול וההפעלה של מתנדביה.

אך מעבר לכך, לקשרים אלו בין גופים חוץ-משטרתיים למתנדבי משטרה יכולות להיות השלכות על פעילותם בפועל של המתנדבים, מאחר שזו עלולה להיות

116 ראו למשל מתן וסרמן "חרדים לביטחונם: המיזם שעוזר לשמור על ביטחון הקהילות החרדיות" מעריב (3.12.2023).

מושפעת מתפיסות נורמטיביות ומתפיסות הפעלה שהן זרות ושונות מאופן הפעילות הממלכתית-מדינתית הנדרשת מאותם מתנדבי משטרה.

3.3. המרחב הצהוב: סיכום ותובנות

(1) **התרחבות המרחב הצהוב** – לאור ההתחמשות המואצת בחברה הישראלית, גבולות המותר והאסור בכל הנוגע להתארגנויות חמושות בישראל הלכו והיטשטשו. מתוקף זה גם גדל המרחב הצהוב במודל הרמזור, כך שהתארגנויות שהוסדרו בחוק באופן חלקי הרחיבו את פעילותן ואף את נוכחות הנשק בפעילות זו. מדובר במצב מסוכן שחותר תחת מודל הממלכתיות בשמירה על הביטחון בישראל ועלול ליצור כאוס בשטח בעת חירום, אך גם בעיתות שגרה – הן מבחינת ביטחון הציבור הן מבחינת שלומו של הציבור והשמירה על זכויותיו.

(2) **מעבר הכוח לשלטון המקומי** – חלקו של השלטון המקומי והאזורי בביטחון הפנים הולך וגדל. כפי שהוצג לעיל, פעילות זו של השלטון המקומי מתנהלת לעיתים במרחב הצהוב במודל הרמזור, כלומר מוסדרת או מפוקחת באופן חלקי בלבד. בגדרי תיאור זה אפשר למצוא, ברמות הסדרה ופיקוח משתנות, את פעילותן של סיירות מטעם הרשות המקומית שבהן מאבטחים, פקחי עירייה או מתנדבים פועלים בתחום ביטחון הפנים. ברור כי ישנה חשיבות בקיום דיון ציבורי סדור בשאלת ביזור האחריות על ביטחון הפנים ושיתוף הכוח עם הרשויות המקומיות והאזוריות, ובהבהרת הנושאים, התנאים והסייגים של הסדרת פעילותן. כן חיוני לקיים דיון ציבורי ושקוף בעניין חלקה של האבטחה הפרטית בביטחון הפנים בישראל, לרבות בהקשר המוניציפלי, בין היתר באשר לסמכויות השיטור שמאבטחים רשאים להפעיל כלפי אזרחים ולמקומות שבהם מאבטחים יוכלו להפעיל סמכויות אלו. מעבר לכך, בכל הנוגע לשלושת סוגי ההתארגנויות יש צורך לבחון אם מדובר בהתארגנות שצריכה להשתלב באופן מוסדר במארג ביטחון הפנים בישראל (משמע לעגנה בחקיקה כהתארגנות ולהקפיד על הפיקוח עליה, ובכך להעבירה למרחב הירוק במודל הרמזור) או

שמא מדובר בהתארגנות חמושה שאסור לה להתקיים (ומשכך יש לאסור עליה במפורש ולהעבירה למרחב האדום במודל הרמזור).

ברור כי כפל פעילות ביטחונית בתא שטח מסוים עלול ליצור כאוס בעת חירום, אך גם במצב שגרה. נוסף על כך, היכרותם של עובדי הרשות המקומית עם התושבים יכולה לשמש חרב פיפיות בטיפול מוניציפלי בביטחון הפנים. משכך, שאלת הנהלים שחלים על עובדי הרשות בהקשר זה, וכן שאלת מנגנוני המשמעת החלים עליהם היא קריטית. בהקשר זה יש לזכור כי גורמים מוניציפליים כפופים בפעילותם להנחיות ראש העירייה או ראש המועצה (גורמים שאינם א־פוליטיים), ויש להביא בחשבון סוגיה מהותית זו כאשר דנים בתפקיד ובסמכויות של השלטון המקומי בפעילות ביטחון הפנים.

(3) התחמשות בקרב התארגנויות מדינתיות חוץ-משטריות – ההתחמשות המוצאת אפשרה למתנדבים בהתארגנויות מדינתיות מוסדרות בחוק שאינן פועלות תחת המשטרה להגיע עם נשקם האישי לפעילות, לרבות סירות ההורים שמופעלות על ידי המשרד לביטחון לאומי, אף שהדבר עלול לשנות את אופי הפעילות. גם פעילות כזו מתנהלת במרחב הצהוב ומחייבת טיפול בהתאם למרחבי ההסדרה במודל הרמזור (ירוק לאישור בחוק או אדום לאיסור בחוק). זאת ועוד, תופעת קיצון כמו מערך "קהילה שומרת" – גוף חוץ-משטרתי המופעל על ידי גוף פרטי ובחסות משרד שלא ראוי לנהל – מחייבת התייחסות מיידית מצד המשטרה והמשרד לביטחון לאומי, שכן לא ניתן לאפשר למערך להתקיים במנותק מן המשטרה. מלבד זאת, ראוי גם לברר את שאלת החוקיות והחוקתיות של התקשרות זו של משרד ההתיישבות.

פרק 4

ביטחון פנים במרחב האדום ב"רשת השיטור": פעילות אסורה

פרק זה עוסק במרחב האדום ב"רשת השיטור", שבו מתמקדת הצעה לסדר זו. מבנה הפרק שונה משני הפרקים הקודמים, משום שבניגוד להתארגנויות בתחום הירוק והצהוב שחוסות תחת חקיקה והסדרה מסוימת, התארגנויות במרחב האדום אינן מוסדרות כלל. האתגר בחלק זה של המחקר הוא, אם כך, להצביע על הגבולות החוקיים והנורמטיביים שמהם חורג המרחב האדום ב"רשת השיטור".

משכך, יש צורך לבחון את התופעה, את היקפה ואת הסכנה שהיא מציבה ולאחר מכן לזהות את המסגרת החוקית להתמודדות עימה. בפרק זה נשוב ונגדיר תחילה את המושג "התארגנויות חמושות אסורות" ונאפיין את ההקשר החברתי-ההיסטורי שבו פועלות ההתארגנויות. בהמשך לכך נציג את אופני ההתארגנות האסורה הבאים לידי ביטוי בפועל, כפי שעלה מהידע שנאסף במסגרת קבוצת העבודה. לבסוף, מתוך ההגדרה והתיאור של תופעה זו, נבחן את ההיבטים המשפטיים החלים בעניין תופעה זו. בסוף הפרק יוצגו התובנות העיקריות הנוגעות למרחב האדום.

4.1. אפיון המרחב האדום ב"רשת השיטור": הגדרת התופעה וההקשר שבו צמחה

בשנים האחרונות חזינו בעלייתן של תנועות שמירה "אזרחיות" פרטיות של מגזרים שונים – מארגון השומר החדש שצמח מקרב בני המושבים והקיבוצים, ועד ארגוני שמירה חרדיים וערביים (לדוגמה "השומרים" בבני ברק ו"חרסה" או "ארגון השמירה" בכפר קאסם). תנועות אלו קמו על רקע תחושות של חוסר ביטחון, והן תוצאה של שילוב בין חוסר היכולת של המשטרה להגן על האזרחים ולמנוע עבירות (לדוגמה בתחום הפשיעה החקלאית), ובין תחושת האזרחים שהמשטרה אינה "המשטרה שלהם", ולכן לא תוכל להיענות לצורכי הביטחון שלהם. התארגנויות אלה לרוב אינן חוסות תחת פעילות בתחום ביטחון הפנים המוסדרת בחוק, דוגמת פעילות משטרת ישראל ומתנדביה, "השיטור העירוני" או חברות אבטחה פרטיות הפועלות ברישיון.

את ההתארגנויות הללו ניתן לחלק לשני סוגים כלליים: (1) עמותות וארגונים שהוקמו לקידום הביטחון האישי או הקהילתי;¹¹⁷ (2) התארגנויות קבוצתיות ספורדיות המתארגנות באופן ספונטני ואורגני להגנה על השכונה או על היישוב. כפי שיתואר להלן, עמותות לקידום הביטחון האישי פועלות כבר שנים אחדות, ואילו ההתארגנויות הספורדיות נפוצו בעיקר בעקבות השבר הגדול של אירועי 7 באוקטובר.

במודל הרמזור שאופיין במחקר זה, הוגדר שבתחומי המרחב האדום ב"רשת השיטור" כלולות התארגנויות שפעילותן נועדה למלא בהתנדבות תפקידים בתחום ביטחון הפנים שבעבר יוחדו למשטרה, ושגב פעילותן שני מתנדבים או יותר מטעמן מחזיקים או נושאים בנשק ברישיון, ללא הסדרה ופיקוח על

117 ראו למשל ריקי כרמי פיאסצקי "המשמר האזרחי או שמירה שכונתית? ילא רוצים מיליציות חמושות לא מוסדרות" Ynet (2.4.2022); איתי רון "יש לך רשיון נשק? התקבלת: כך פועלים ארגוני המתנדבים החמושים" (המקום הכי חם בגיהנום, 28.11.2022).

הפעילות. התארגנויות אלו מבקשות לקדם את הביטחון האישי והקהילתי בסביבתן הקרובה ואף באופן נרחב יותר, אך בנפרד, או בתיאום חלקי בלבד, מכוחות הביטחון במדינה.

נמצא כי המקום המרכזי שקבוצות אלה תופסות קשור לזמינות של כלי הנשק ולשינוי הגישה הציבורית-החברתית אליהם. המחשבה שאזרחים פרטיים זקוקים לנשק כדי להגן על עצמם, על משפחתם ועל קהילתם לא אפיינה תמיד את הציבוריות הישראלית הממלכתית. עם זאת, בעשור האחרון היא חלחלה לחלקים בחברה, בכלל זה החברה הערבית, שבה ארגוני הפשיעה התחמשו וצברו כוח ושליטה, והאזרחים הנורמטיביים הועמדו מול מציאות של שיטור חסר והיעדר הגנה מפני "חיילי" ארגוני הפשע והשוק האפור.

אירועי "שומר החומות" מסמנים עוד נקודת מפנה בתפיסות הציבוריות שמאפשרות ומעודדות את קיום ההתארגנויות האסורות. במהלך האירועים, ובערים המעורבות במיוחד, התושבים חוו פגיעה קשה בביטחונם האישי והקהילתי. התגובה המוגבלת של המשטרה ושל המדינה בימים הראשונים של המהומות חיזקה תפיסות של צורך ב"התארגנות עצמית" וב"הגנה עצמית" שאינן עולות בקנה אחד עם גישת ביטחון ממלכתית-ריכוזית.

4.2. אפיון ותיאור של תופעת ההתארגנויות האזרחיות החמושות הבלתי מוסדרות לאחר אירועי "שומר החומות" ואירועי 7 באוקטובר

לאור השבר הגדול והפגיעה בתחושת הביטחון האישי בשבועות ובחודשים שלאחר אירועי 7 באוקטובר, גבר הרצון של אזרחי ואזרחיות ישראל להיות מעורבים יותר בפעילות אזרחית בביטחון הפנים.

במקביל, במאמץ כללי לקדם התחמשות בקרב אזרחי המדינה התקבלו בחודש אוקטובר 2023 תקנות חדשות, שהמשרד לביטחון לאומי קידם עוד לפני אירועי 7 באוקטובר, שהובילו לעלייה ניכרת במספר נושאי הנשק הפרטי בישראל (ראו תרשים 4 להלן).¹¹⁸ בעקבות התקנות התקנות האלה נשק פרטי נמצא כיום בידי אזרחים צעירים יותר ומיומנים פחות באשר להתנהלות ושימוש בכלי נשק.¹¹⁹

כך למשל, התקנות הרחיבו את הזכאות לרישיון על בסיס תבחין השירות בצבא גם למי שסיים את שירותו כלוחם (טירונות רובאי 03), בעוד לפני כעשור רק מי שסיים את שירותו בדרגת סא"ל ומעלה היה זכאי לרישיון לכלי נשק לפי תבחין זה. כמו כן, שלא כמו בעבר, גם לימודים (להבדיל ממגורים) במקום שמוגדר "יישוב זכאי", משמע יישוב שמשטרת ישראל המליצה כי המגורים בו מצדיקים רישיון, מאפשרים קבלת רישיון כלי נשק פרטי. בד בבד, הורחבה מאוד רשימת היישובים הזכאים לכלי נשק פרטי,¹²⁰ אך אין שקיפות באשר ליישובים המופיעים בה או הקריטריונים המאפשרים את ההצטרפות אליה.¹²¹ אדם שגר ביישוב

118 תקנות כלי הירייה (תנאי סף ותבחינים לקבלת רישיון פרטי לכלי ירייה והוראות נוספות), תשפ"ד-2023. מדובר בעלייה הגדולה ביותר במספר רישיונות הנשק מאז הונהגה שיטת התבחינים במהלך שנות ה-90.

119 כך למשל, לפני השינוי בתקנות, אזרח ישראלי שלא סיים שירות צבאי סדיר או שלא סיים שתי שנות שירות לאומי או אזרחי בישראל יכול היה לקבל רישיון לכלי נשק פרטי רק בהגיעו לגיל 27. כיום, השינוי בתנאי הסף לקבלת הרישיון מאפשר גם למי שסיים שנת שירות סדיר כלוחם או למי שהשלימה שנת שירות לאומי זכאות לרישיון לכלי נשק פרטי, בתנאים מסוימים, כבר בגיל 21.

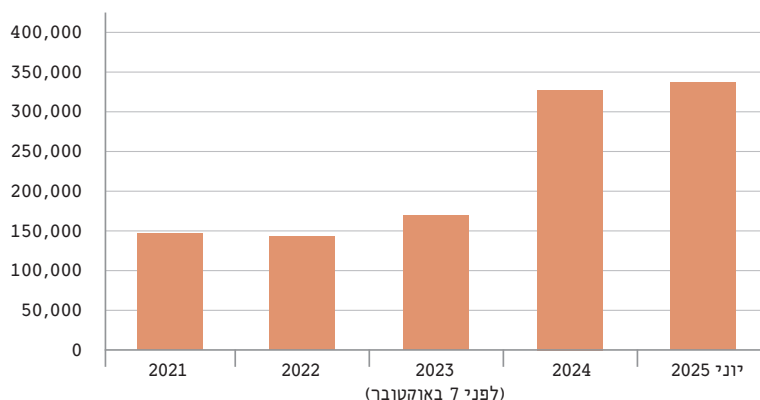
120 כך למשל, הערים בית שמש ומצפה רמון אושרו כיישובים זכאים. ראו "בית שמש הוכרה כזכאית לקבלת רישיון נשק" רשויות (9.1.2024); אליהו לוקסנברג "בשורה לחושבי הדרום: זה היישוב שיקבל זכאות לנשיאת רישיון נשק" חדשות סרוגים (1.1.2025).

121 במסגרת עתירה לבג"ץ בטענה למתן רישיונות נשק פרטי באופן בלתי חוקי ובחוסר סמכות על ידי המשרד לביטחון לאומי בתחילת מלחמת "חרבות ברזל", עלתה סוגיית חוסר השקיפות של רשימת היישובים הזכאיים. ככל הנראה בשל טענות מצד המדינה של חשש מפגיעה בביטחון, השופטים בחיק הורו למדינה להמציא לחיק בית המשפט במעטפה סגורה את רשימת היישובים הזכאיים. ראו בג"ץ 433/24 התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' השר לביטחון לאומי (12.11.2024). כמו כן, עלתה בתקשורת הטענה שאף שהתבחינים להכללה ברשימת היישובים לא פורסמו, נראה כי הרשימה יוצרת אי-שוויון חמור בין אזרחי המדינה. ראו יהושע (ג'וש) בריינר "הרשימה המלאה של היישובים הזכאים לנשק חושפת מי מועדף בגבולות" הארץ (18.1.2024).

שנמצא ברשימה זכאי לרישיון כלי נשק פרטי גם אם הוא אינו עומד בתבחין אחר – למשל שירות בצבא. לצד טענות על מדיניות ההרחבה המשמעותית של הזכאות לכלי נשק פרטי, עלתה גם ביקורת על הליקויים בהליך מתן רישיונות הנשק ועל היעדר הפיקוח הנדרש על בעלי הרישיון. כמו כן, יש חשש להצפת השטח בכלי ירייה פרטיים ולזליגת הנשק לשוק הפלילי.¹²²

תרשים 4

העלייה במספר רישיונות הנשק הפרטי בישראל בשנים 2021–2025¹²³



¹²² ראו למשל עדו אבגר וניצן פייביש "מעורבות שירותי הרווחה ברישוי נשק – עדכון" (מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 28.1.2024). ראו גם מירית לביא "חוות דעת: המלצות בדבר הליך רישוי כלי הירייה והפיקוח על בעלי הרישיון" המכון הישראלי לדמוקרטיה (19.11.2023); מירית לביא "חוות דעת: הסיכון לילדים מפני כלי הנשק ברישיון פרטי – חוות דעת ראשונית לקראת דיון בוועדה לזכויות הילד על רקע הגידול במספר רישיונות הנשק הפרטיים" המכון הישראלי לדמוקרטיה (25.3.2024).

¹²³ ראו "נחונים – האגף לרישוי ופיקוח כלי ירייה" (מאי 2022); המשרד לביטחון לאומי "השר בן גביר בשדרות: החלטנו כבר היום להפוך את שדרות ליישוב זכאי – כל חושב העיר מהיום יוכל לשאת נשק" (11.10.2023); חדשות הכנסת "אושר לקריאה ראשונה בוועדה לביטחון לאומי: זכאות לרישיון כלי ירייה לחייל ששוחרר בשל פציעה בפעילות מבצעית" (23.12.2024); פרוטוקול מס' 397 משיבת הוועדה לביטחון לאומי, הכנסת ה-25 (3.6.2025).

על רקע זה צמחה תופעת ההתארגנויות האזרחיות החמושות הבלתי מוסדרות. כאמור לעיל, את ההתארגנויות החמושות הבלתי מוסדרות אפשר לחלק **לשתי קטגוריות עיקריות:**

האחת, **עמותות וארגונים פרטיים המפעילים מתנדבים לצורך חיזוק הביטחון.** בחסות הגישה הקלה יותר לנשק הפרטי והארגוני התרחבו והתבססו עמותות וארגונים חוץ-משטרתיים אזרחיים ופרטיים שפועלים לשם ההגנה על הביטחון האישי. כאמור, חלק מההתארגנויות הבלתי מוסדרות פעלו עוד לפני אירועי 7 באוקטובר, בין היתר בעקבות אירועי "שומר החומות". עם זאת, בעקבות אירועי 7 באוקטובר התרחבה מאוד פעילותן של ההתארגנויות הללו.¹²⁴ במהלך עבודת קבוצת העבודה זיהינו כמה עמותות רשומות המבצעות פעילות מסוג זה הפועלות למימוש מטרות מגוונות. בין היתר, כפי שהן הציגו זאת, להצבת "חמוש בכל בית כנסת", לבניית "מערך הרתעה" או לצורך "חיזוק הריבונות" בערים מעורבות. עמותות וארגונים אלו יכולים להפעיל מתנדבים רבים – ייתכן שאף מאות – החמושים בנשק פרטי או ארגוני. לעיתים הם פועלים בצורה ממוסדת יחסית, וכחלק מפעילותם הם מגייסים, מכשירים, מציידים ומפעילים מערכי מתנדבים לביצוע סיורים ושמירה באזורי הפעילות שלהם, והם נעזרים בדרך כלל במוקד או בחמ"ל טלפוני שהם מפעילים לצורך כך. כפי שיצוין בהמשך, היחס אל ארגונים אלו מצד המשטרה והרשויות המקומיות אינו אחיד, ובמקומות מסוימים אלו מאפשרות את פעילותם, לרבות בדרך של העלמת עין.

הקטגוריה השנייה של התארגנויות אזרחיות חמושות היא **התארגנויות ספורדיות בלתי מוסדרות** שנפוצו ברחבי הארץ, וחבריהן נושאים כלי ירייה פרטיים (הן קיבלו לעיתים את הכינוי "כיתות כוננות" בלתי מוסדרות, אך הן אינן חלק מכיתות הכוננות המשטרתיות). שלא כמו הקבוצה הראשונה של ההתארגנויות חמושות במרחב האדום, ההתארגנויות אלו אינן מוקמות באמצעות התאגדות כעמותה או

124 מירית גולן "פרויקט מיוחד: תושבי חדרה והסביבה יוצאים להגן על עצמם בעקבות המלחמה" mYnet חדרה (23.10.2023); "אחים לעורף: מערך הסיוע של החברה החרדית מתאחד ומפעיל את 'משמר העם'" Ynet (12.10.2023); "חיזוק השכונה: ארגון 'שמירה' בלוד יוצא לסיורים ליליים" COL חב"ד און ליין (9.11.2023).

כארגון רשמי. מדובר בהתארגנויות ספונטניות, אורגניות ומקומיות יותר, לעיתים ברמת השכונה או הבניין, שהמשתתפים בהן נושאים לעיתים את הנשק האישי שלהם שברישיון. במקרים אחדים בראש ההתארגנות עומד איש ציבור מקומי שמוביל אותה, ובמקרים אחרים אין גורם מוביל מובהק.

יש קושי בבחינת התופעה מאחר שפעילותן של קבוצות בקטגוריה זו אינה שקופה מבחינת היקף או סוג הפעילות, ולא תמיד אפשר לעקוב אחר ההקמה והפעילות שלהן. מידע על התארגנויות אלו עלה בתקשורת ובמפגשי קבוצת העבודה, אך אין בנמצא נתונים מאומתים לגבי היקפן.¹²⁵ כך למשל, הן יכולות להיות במהותן קבוצה של אזרחים (נורמטיביים) חמושים שיצרו קשר באופן דיגיטלי (למשל, על ידי הקמת קבוצת ווטסאפ), והם מתקשרים באופן זה לשם תיאום סיורים חמושים במקום מגוריהם במשותף או בנפרד. הפעילות יכולה להיות מניעתית או בתגובה לאירוע בשטח, שחברי הקבוצה סבורים שהם אלו שצריכים לתת לו מענה, או שהם נקראים על ידי תושבים אחרים לעשות זאת.¹²⁶

בחודשים הראשונים של המלחמה, אך גם לאחריהם,¹²⁷ פעילות זו כללה הפעלת סמכות בידי אזרחים החורגת מהמעורבות האזרחית המותרת בביטחון הפנים, לעיתים אף באמצעות הפעלת כוח מופרז. כך למשל, יש עדויות על חסימת כבישים או על עיכוב בלתי חוקי של אזרחים בידי אזרחים הנושאים נשק.¹²⁸ יתרה

125 ראו למשל גיא נרדי "במקום המדינה: כיחות כוננות של אזרחים מציפות את השכונות בישראל" כלכליסט (19.10.2023); רוני זינגר וצוות "זמן אמת" "מי ישמור מפני השומרים: תחקיר המיליציות" כאן 11 (10.12.2023). ראו גם את תגובתן של רשויות מקומיות שונות להתארגנויות עצמאיות של אזרחים עם נשק – דודי פטימר "כחות כוננות, לא רק בדרום: היענות גדולה מצד תושבי הארץ" מעריב (19.10.2023).

126 יודגש כי קבוצות אלו יכולות גם להתחבר באופן עצמאי ובלתי מופקד לפעילות מוסדרת, למשל באמצעות הצטרפות לקבוצות ווטסאפ של חברי כיחות כוננות משטרתיות.

127 אף שהפעילות הבלתי מוסדרת שכחה מעט בהשוואה לתקופה שמיד לאחר אירועי 7 באוקטובר, ללא התייחסות סדורה לפעילות זו מצד המדינה, פוטנציאל ההתלקחות נוכח ומשמעותי, ויחזור להיות רלוונטי בעת החמרה אפשרית של מצב החירום.

128 ראו למשל יעל ליטמנוביץ ומירית לביא "מיליציות פוגעות בדמוקרטיה וביציבות המדינה" המכון הישראלי לדמוקרטיה (3.6.2024).

מכך, ההתחמשות המוצאת בחברה היהודית יוצרת איום ואף חשש להתלקחות באזורים של ערים מעורבות או בסמיכות לשכונות ולערים ערביות.¹²⁹

4.2.1. ממצאים ממוקדים על החברה החרדית

גם בחברה החרדית נפוצו התארגנויות עצמאיות של אזרחים חמושים בעקבות אירועי 7 באוקטובר, בעיקר כחלק מפעילות עמותות וארגונים לקידום הביטחון. התארגנויות אלה מציבות אתגרים ייחודיים בהקשר זה. ראשית, בחברה החרדית קיים חוסר אמון עמוק במשטרה ובממסד המדינתי בכלל, ובעקבות זאת, בין היתר, ייתכן קושי בנכונות להזדהות כמתנדב במשטרה ולקחת חלק בפעילות ממסדית מוסדרת.¹³⁰ שנית, ככלל, לנוכח מדיניות המשרד לביטחון לאומי לחמש אזרחים רבים יותר, ישנה נוכחות גדולה יותר של נשקים גם ביישובים ובשכונות חרדיות, אך לצד זאת חוסר היכרות וניסיון בהחזקה, בנשיאה ובשימוש בנשק בשל היעדר רקע צבאי.

כמו כן, ישנן עדויות על שימוש מופרז בכוח מצד הקבוצות העצמאיות האלה ולקידחת החוק לידיים, לעיתים מתוך היכרות מוגבלת של החוק.¹³¹ זאת ועוד, קיים חשש שקבוצות חמושות אלו מטפלות במקרים מהתחום החברתי-המוסרי (למשל בתחום הצניעות או ה"התבוללות") והפלילי (למשל בתחום עבירות מין)

¹²⁹ ראו למשל מירית לביא ויעל ליטמנוביץ "שוטרים' בעיני עצמם עלולים לסכן את כולנו" המכון הישראלי לדמוקרטיה (21.1.2025).

¹³⁰ בשנת 2024 עמד אמון החרדים במשטרה על 13% בלבד, השיעור הנמוך ביותר על הרצף של חרדים-חילונים בקרב יהודים. לשם ההשוואה, רוב הנסקרים הדתיים, המסורתיים הדתיים והמסורתיים הלא-דתיים הביעו אמון במשטרה. ראו הרמן ואח', לעיל ה"ש 2. להרחבה ראו גיא בן-פורת ותהילה גאדו אלמלא מוראה של מלכות: אזרחים חרדים והמשטרה (מחקר מדיניות 196, המכון הישראלי לדמוקרטיה, 2024).

¹³¹ לתיאור העיסוק של התארגנויות כאלו בחברה החרדית בתחום הפלילי ראו למשל שמעון איפרגן "המסתערבים החרדים בבני ברק שמפחידים עבריינים בארגוני פשע" Mako (29.7.2022); שמעון איפרגן "שומרים על בני ברק: האזרחים שהפכו לאימת העבריינים בעיר" Mako (10.1.2025).

אגב ערעור מקומה של המדינה.¹³² לעיתים הטיפול הזה הוא עקב פנייה של אזרחים לבקשת עזרה במגוון רחב של מקרים. בנוסף, קיים חשש לפעילות של סגירת חשבונות שהופכת להפעלת אלימות במובהק.

נראה שכרגע ההתארגנויות הן ברמה מקומית, אך קיים פוטנציאל גם לפעילות בלתי מוסדרת מתואמת בין החברים בקבוצות באופן רחב היקף מבחינה טריטוריאלית, שכן נראה כי קבוצות בלתי מוסדרות כאלה פועלות במגוון ערים ושכונות חרדיות ברחבי הארץ.

4.3. המצב המשפטי של התארגנויות במרחב האדום

על מנת להבין את הממצאים על המרחב האדום לאשורם הכרחי לבחון את המשמעות המשפטית של השתייכות להתארגנויות מסוג זה או הובלתן. להבנתנו, במצב הדברים כיום אין בחוק איסור מפורש על עצם קיומן של התארגנויות משתי הקטגוריות המרכזיות שתוארו לעיל, למרות הצורך שמתעורר לנוכח הפעילות הגוברת שלהן.

סעיף 145 לחוק העונשין, תשל"ז–1977, אוסר על חברות בהתאגדות אסורה. עם זאת, ההתארגנויות במרחב האדום שתוארו לעיל לרוב אינן מתאימות להגדרה של "התאגדות אסורה", שכן זו חלה, לפי חוק העונשין, על התאגדות שמעודדת את מיטוט סדרי השלטון בישראל, הפלה בכוח או באלימות של הממשלה החוקית, הריסתו של נכס של המדינה או הסתה באופן מאורגן לגזענות.

132 ראו למשל, דוד פריד "יו"ר 'השומרים': 'באחד הלילות נתקלתי בפורץ מקרוב, והבנתי שבני ברק חייבת ארגון שמירה'" הידברות (4.9.2023); מירב סבר "חשד לפגיעות מיניות חמורות בארגון 'השומרים' בבני ברק" ישראל היום (12.6.2025).

סעיף 6 לחוק-יסוד: הצבא אוסר על הקמת כוח מזוין ללא אישור בחוק, אולם מדובר באיסור חוקתי שאינו כולל לצידו עונש פלילי.¹³³ סעיף 62 לתקנות ההגנה (שעת-חירום), 1945, אוסר על אימון או השתתפות באימון צבאי לשימוש בנשק, אם כי מדובר לפי התקנות בעבירה שנדונה בבתי משפט צבאיים בלבד ובפועל נדונה בעיקר בהקשר של עבירות ביטחוניות.

נוסף על כך, חוק הגבלת שירותי שמירה בבתיים משותפים, תשס"ט-2008, אוסר על אדם לעסוק בשמירה חמושה ברכוש משותף בבית משותף, או בשטח שאינו ברשות היחיד הסמוך לבית המשותף, אלא אם ניתן אישור לכך מצד קצין משטרה.¹³⁴ עם זאת, מלבד המגבלה הטריטוריאלית שמופיעה בחוק, חקיקה זו נועדה להתמודד עם התופעה של הצבת שומרים בשכר לצורך שמירה על רכושם או ביטחונם של דיירים המתגוררים בבתיים משותפים, ולא ברור אם האיסור חל גם על מתנדב לשמירה.¹³⁵

בדומה, כמתואר לעיל, חוק חוקרים פרטיים ושירותי שמירה קובע כי מי שמארגן שירותי שמירה, וכן מי שעוסק כשומר במקומות מסוימים, חייב ברישיון מועדת רישוי של משרד המשפטים. עם זאת, גם כאן לא ניתן להסיק מנוסח הסעיף כי חובת הרישיון חלה גם על מי שמפעיל ופועל במסגרת התארגנות חמושה בהתנדבות, שאינה על דרך עיסוק בשכר.¹³⁶

¹³³ סעיף זה הופיע בעתירה נגד פעילות שמירה ואבטחה עירונית בחולון, שם נטען כי הפעלת הסיירת הייתה צריכה להיות מוסדרת בחקיקה ראשית לאור האיסור המופיע בחוק-יסוד: הצבא. משרד הפנים השיב אז כי אין בהקמת הסיירת הפעלה של כוח מזוין. הדיון בעניין זה נעשה בטרם נחקק ס' 249(33) לפקודת העיריות, שהבהיר במפורש כי עיריות רשאיות לפעול בתחום זה. ראו בג"ץ מילינובסקי, לעיל ה"ש 27.

¹³⁴ ס' 2-3 לחוק הגבלת שירותי שמירה בבתיים משותפים, תשס"ט-2008.

¹³⁵ ראו הצעת חוק הגבלת שירותי שמירה בבתיים משותפים, התשס"ח-2008, הצ"ח הכנסת 254 (23.7.2008).

¹³⁶ בהקשר זה, כפי שדווח בחקשורת, היועצת המשפטית לממשלה סבורה כי ועדת הרישוי לא מוסמכת להפסיק את פעילותו של מי שמבצע פעולות שמירה לכאורה ללא רישיונות כדין. ראו אחי מק "היועמ"שית מאפשרת לישראל להפוך לקולומביה" העין השביעית (13.12.2023).

נוסף על האמור, כאשר מדובר בהתארגנות שמבקשת להירשם כעמותה, חוק העמותות, תש"ס-1980, מבהיר כי לא תירשם עמותה אם מטרה ממטרותיה "שוללת את קיומה של מדינת ישראל או את אופיה הדמוקרטי, או אם יש יסוד סביר למסקנה כי העמותה תשמש מסווה לפעולות בלתי חוקיות". אם כי סעיף זה עוסק רק ברישום העמותה ולא בפליליות שבפעילותה.

באשר לבעל רישיון הנשק הפרטי (או הארגוני) – לפי חוק כלי הירייה, המחזיק בנשק כדין העושה בו שימוש בניגוד לתנאי או להגבלה שנקבעו ברישיון או בתעודת הרשאה עובר עבירה.¹³⁷ בתנאי רישיון הנשק הפרטי המשרד לביטחון לאומי יכול להחליט על הוספת איסור לשימוש בכלי הנשק בהתארגנות פרטית ובלתי מוסדרת, אך אין בנמצא איסור כזה (נכתב בצורה לקונית רק שהרישיון מוגבל לייעוד שבגינו הוא ניתן). גם אם אכן יוגדר איסור כזה, האיסור יופיע בתנאי רישיון הנקבעים וניתנים לשינוי בקלות על ידי המשרד לביטחון לאומי, כל עוד אין מדובר באיסור מפורש המופיע בחקיקה ראשית. יוער בהקשר זה כי תקנות כלי הירייה החדשות אוסרות על השימוש ברישיון נשק פרטי לביצוע שירותי אבטחה, אך מודגש שם כי האיסור חל על שירותי אבטחה כעיסוק.¹³⁸ בדומה לכך, גם בנוהלי המשטרה נכתב כי נשק פרטי אינו יכול לשמש לצורך עיסוק באבטחה, וכאשר נמצא אתר חמוש שמאובטח על ידי מאבטח שאינו פועל מטעם חברת שמירה, תיפתח נגדו חקירה פלילית בגין החזקת נשק שלא כדין ושלא בהתאם לתנאי הרישיון.¹³⁹

למרות היעדרו של איסור מפורש על קיומה של התארגנות אזרחית חמושה ובלתי מוסדרת, בחוק העונשין מוגדרות עבירות שיכולות להיות רלוונטיות לפעולות של התארגנויות בלתי מוסדרות כאלה. כך למשל, איסור על השתתפות

137 ס' 16 לחוק כלי ירייה.

138 תקנה 5(א) לתקנות כלי הירייה (תנאי סף ותבחינים לקבלת רישיון פרטי לכלי ירייה והוראות נוספות), תשפ"ד-2023.

139 נוהל אג"מ מספר 222.034.01 "אישור אבטחה חמושה בגוף לא מונחה" (4.3.2020).

בתגרה במקום ציבורי,¹⁴⁰ איסור לנקוט איומים¹⁴¹ ואיסור להקים מהומה במקום ציבורי באופן שמפר את השלום וללא סיבה סבירה.¹⁴² כאשר מעשים אלו מתבצעים ממניע גזעני או מתוך עוינות כלפי ציבור מסוים, רף הענישה מוחמר.¹⁴³ אף ההתקהלות עצמה, אם נעשתה לצורך מטרה משותפת, גם אם כשרה, היא אסורה כאשר המתקהלים מתנהגים באופן שיוצר אצל סביבתם חשד סביר שיעשו מעשה שיפר את השלום.¹⁴⁴ המתקהלים באופן אסור המפירים את השלום בכך שהם מטילים אימה על הציבור צפויים לעונש מכופל על עבירה זו.¹⁴⁵ עם זאת, כאמור, עבירות אלו לא אוסרות על עצם ההתארגנות, והן רלוונטיות רק כאשר ההתארגנות פועלת בשטח, למשל מציבה באופן עצמאי מחסום בכניסה לעיר.

באשר להפעלת סמכויות, יודגש כי אזרחים שפועלים באופן בלתי מוסדר ובלתי מפקח אינם רשאים כמובן להפעיל סמכויות שיטור, מלבד סמכות עיכוב מסוימת. בפרט, בחוק נקבע כי כל אדם רשאי לעכב אדם אחר עד לבואו של שוטר, ובלבד שהעיכוב לא יעלה על שלוש שעות, ורק אם האדם המעוכב חשוד כי ביצע עבירת אלימות, פשע, גנבה או עבירה שגרמה נזק של ממש לרכוש. העיכוב חוקי בתנאי שביצוע העבירה האמורה נעשה בפניו של המעכב או אם אדם אחר קרא לעזרה והצביע על האדם החשוד.¹⁴⁶

ברקע הדברים נוסף כי בחקיקה נקבע סייג לאחריות הפלילית, והוא עקרון ההגנה העצמית: אדם לא יישא באחריות פלילית על מעשה שהיה דרוש באופן מיידי כדי להדוף תקיפה שלא כדין אשר נשקפה ממנו סכנה מוחשית של פגיעה

140 ס' 191 לחוק העונשין, תשל"ז-1977 (להלן: חוק העונשין).

141 ס' 192 לחוק העונשין.

142 ס' 194 לחוק העונשין.

143 ס' 144 לחוק העונשין.

144 ס' 151 לחוק העונשין.

145 ס' 152 לחוק העונשין.

146 ס' 75 לחוק סדר הדין הפלילי (סמכויות אכיפה – מעצרים), תשנ"ו-1996.

בחיי, בחירותו, בגופו או ברכושו שלו או של זולתו.¹⁴⁷ ככלל, ההגנה על הביטחון היא בראש ובראשונה תפקידה של המדינה באמצעות זרועות הביטחון שלה, ואפשרות הפעלת הכוח בתנאים של הגנה עצמית היא בגדר חריג לאיסור על הפרט להשתמש בכוח.¹⁴⁸ עד כה, טענת ההגנה העצמית בדין הפלילי, הגנה סבוכה ומורכבת, הועלתה לפני בתי המשפט בישראל בהליכים רבים, וסביר להניח שעם ההתחמשות הנרחבת היא תעלה פעמים נוספות.¹⁴⁹ כפי שקבע בעבר בית המשפט העליון, עקרון ההגנה העצמית אינו נותן אישור לאזרח נושא נשק לעשות בו שימוש נמהר ובלתי מוסדר נגד מי שאינו מסכן חיים סכנה ברורה ומיידית. משכך, כל טענה להגנה עצמית תיבחן לגופה ובנסיבותיה, בהתאם לששת היסודות של הגנה זו שנקבעו בדין והובהרו בפסיקה.¹⁵⁰ בין היתר חלה הדרישה שהמעשה יהיה סביר בנסיבות העניין לצורך מניעת הפגיעה, ומתוכה נגזרת חובת המותקף להפסיק את השימוש בכוח לאחר שהסכנה חלפה.¹⁵¹

לסיכום, בחינת המצב המשפטי לצד הממצאים שעלו מקבוצת העבודה מובילה למסקנה שהיעדר איסור מפורש על פעילות של התארגנות חמושה בלתי מוסדרת מקשה הן על הסברה ציבורית בנושא ("עשה ואל תעשה") הן על אכיפה. אף שבאופן רשמי בכירי המשטרה הבהירו כי אין מקום לפעילות כזאת,¹⁵² מצאנו

147 ס' 34 לחוק העונשין.

148 חאלד גנאים "כמה ביקורות על תחולתם, הצדקתם והיקפם של הסייגים לאחריות פלילית (על הספר 'דיני עונשין' של יורם רבין ויניב ואקי)" המשפט יז(2), 598-567 (תשע"ד).

149 ראו מירית לביא ועמיר פוקס "ריב שכנים אינו סיבה לשלוח" הארץ (22.1.2024).

150 ע"פ 6392/07 מדינת ישראל נ' שמואל יחזקאל (30.4.08). רבין וואקי סבורים כי רכיביו של סייג ההגנה העצמית כללו 12 יסודות שונים, אך מכירים בכך שבפסיקה זוהו שישה יסודות. ראו יורם רבין ויניב ואקי דיני עונשין כרך ב, פרק 24 - הגנה עצמית (מהדורה שלישית, 2014).

151 שם; עמנואל גרוס "סיכול פעולות טרור על ידי פגיעה במבצעה או במפקדיהן כאקט של הגנה עצמית, האם מותר?" מאבקה של דמוקרטיה בטרור - היבטים משפטיים ומוסריים 581, 601-602 (2004).

152 עמיר קורץ "המפכ"ל: 'לא ניתן לקבוצות של מיליציות ופלנגות להפוך לכוח סמי-צבאי' כלכליסט (22.10.2023). ראו גם עופר אשטוקר "המשטרה נגד התארגנויות פרטיות

כי בפועל יחס המשטרה להתארגנויות אזרחיות עצמאיות וחמושות בנשק אישי אינו אחיד. במקומות מסוימים המשטרה מאפשרת את פעילות ההתארגנות, ובמקומות אחרים היא אוסרת אותה. גם ברשויות המקומיות אין התנהלות אחידה באשר להתארגנויות העצמאיות החמושות – באחדות מהרשויות מתעלמים מהפעילות הבלתי מוסדרת ובאחרות לוקחים עליה חסות ומנהלים אותה (למשל, בדמות סיירות של הרשות המקומית).

4.4. המרחב האדום: סיכום ותובנות

(1) לאחר אירועי 7 באוקטובר צצו התארגנויות בלתי מוסדרות רבות, אם בצורת עמותות וארגונים בלתי מוסדרים שמפעילים מתנדבים חמושים, ואם בהתארגנויות עצמאיות ספורדיות ומקומיות יותר. בעוד באופן רשמי המשטרה מתנגדת לפעילות שאינה מתואמת איתה, מדיניותה בפועל כלפי התארגנויות אלו משתנה בהתאם לסוג ההתארגנות ולמקום פעילותה, כפועל יוצא של הגישה האישית של מפקדי המשטרה הרלוונטיים. גם יחסן של הרשויות המקומיות להתארגנויות כאלו אינו אחיד.

(2) להבדיל מהתארגנויות במרחב הירוק, ואף במרחב הצהוב, התארגנויות במרחב האדום כולן פועלות באופן אסור. כאשר אזרח נוטל לעצמו את תפקיד משטרת ישראל, הוא חותר תחת סמכותם של גורמי האכיפה ברמה גבוהה ומסוכנת. הדבר מעיד על אובדן משילות, התרסה נגד שלטון החוק ופגיעה של ממש בסממנים שלטוניים מוסדיים.¹⁵³ ללא איסור מפורש בחקיקה על ההקמה

להקמת 'משמר שכונה' – עלול להוביל לאירועים חמורים" אשדוד נט (11.10.2023); דורון סולומון ונטע פלג "מפקד חננת חיפה: 'לא נאפשר מיליציות ברחובות העיר'" mYnet חיפה (27.10.2023); אור רביד "להיות ערבי זה לא מחוץ לחוק": הנאום התקיף של מפקד חננת המשטרה" N12 (2.11.2023).

153 תפ (כ"ס) 21-10-19445 מדינת ישראל נ' אסלאם טאהא (5.4.2022), בפס' 5 ו-9.

וההשתתפות בהתארגנויות אלו, ומבלי שייאכף האיסור, פעילותן עלולה להביא לכאוס מבצעי וחברתי ולפגיעה קשה ומתמשכת בזכויות יסוד, בחירות ובשגרה.

(3) אחד הגורמים הבולטים המשפיעים על אופי והיקף הפעילות הבלתי מוסדרת החמושה בביטחון הפנים הוא **ההתחמשות המואצת** בעידוד המשרד לביטחון לאומי בתקופה שלאחר 7 באוקטובר. מאז תחילת כהונתה של הממשלה ה-37 בסוף שנת 2022 הוכפל מספר בעלי רישיונות הנשק הפרטי (למספר שיא של 335 אלף רישיונות) ועלתה מאוד הנוכחות גם של נשקים ארגוניים במרחב האזרחי. שינוי זה בהיקף הגישה לנשק וגם ביחס הציבורי אליו מעצבים את תופעת ההתארגנויות החמושות האסורות ומעבים את המרחב האדום ב"רשת השיטור".

(4) כאשר בוחנים את **ההשפעה של הרחבת הגישה לנשק פרטי במרחב הציבורי** יש להביא בחשבון שהאזרחים הנושאים נשק ברישיון אינם עוברים הכשרה מספקת, הם עלולים לפעול באופן עצמאי וללא קבלת מידע מודיעיני, והסיכוי לפגיעה דו-צדדית ובחפים מפשע עולה. חשש זה רלוונטי במיוחד בקרב קבוצות שלא היו זכאיות לנשק קודם לשינוי מדיניות חלוקת כלי הנשק העכשווית, וייתכן שאין להן את הידע המקדים הנדרש לכך, למשל בני החברה החרדית. כאשר בעלי נשק פרטי מתאגדים לכדי התארגנות, סכנות אלו מועצמות. לצד זאת, יכולות כמובן לעלות טענות באשר להיעדר משילות מצד המדינה ולהפרטת הביטחון כאשר התארגנויות אלו פועלות באופן עצמאי.

(5) **בחברה החרדית** מתקיימת פעילות בלתי מוסדרת רבה שנובעת, בין היתר, מהאמון הנמוך של בני החברה החרדית במשטרה ובמוסדות המדינה, למרות מאמצים נרחבים מצד המשטרה לשילוב ולשיח עם החברה החרדית. בפועל, נראה כי בריכוזי חרדים רבים פועלות התארגנויות בלתי מוסדרות שעוסקות במגוון רחב של תרחישים – מעבירות רכוש ועד תפיסת שב"חים – ואף מטפלות במקרים באופן פנימי מתוך ערעור מקומה של המדינה.

(6) על אף הסכנות והחשש שתוארו לעיל, **אין בחקיקה איסור מפורש החל על עצם ההתארגנות הפרטית החמושה והבלתי מוסדרת אלא על ביטויים של התופעה**, למשל כאשר ההתקהלות יוצרת הפרעה לשלום הציבור.

המלצות

בפרק זה יוצגו המלצות ליישום בטווחי הזמן המיידי והקרוּב. ההמלצות יחולקו לקטגוריות לפי נושא, ובסוף הפרק תוצג חלוקה של ההמלצות לפי הגורם המבצע. יודגש כי מטרת קבוצת העבודה הייתה לבחון את תופעת ההתארגנות החמושה האסורה הנמצאת במרחב האדום במודל הרמזור, ובכך יתמקדו ההמלצות שלהלן, אך ההמלצות כוללות התייחסות גם לממצאים נוספים אשר יכולים להשפיע על התופעה, הנוגעות להתארגנויות השייכות למרחב הירוק ולמרחב הצהוב במודל הרמזור.

1. מניעת הפעילות של התארגנות חמושה אסורה

1.1. יש לאסור במפורש בחקיקה את הארגון ואת ההשתתפות בהתארגנות בלתי מוסדרת שפעילותה נועדה למלא בהתנדבות תפקידים בתחום ביטחון הפנים שיוחדו בעבר למשטרה, ואשר אגב פעילותה שני מתנדבים או יותר מטעמה מחזיקים או נושאים נשק ברישיון, ללא הסדרה בחוק של הפעילות. חשוב להוסיף לצד זאת **עבירה פלילית**.¹⁵⁴ בתוך כך, ייתכן שיש מקום להחמיר את הענישה בחוק כלפי מארגני ההתארגנות האסורה.

1.2. יש לשקול לקבוע בחוק כי כאשר מתבצעות עבירות קיימות בחקיקה כחלק מההתארגנות חמושה אסורה, תהיה זו **נסיבה מחמירה**.

1.3. המשטרה נדרשת להגביר את האכיפה בנושא ההתארגנות החמושה האסורה. בין היתר, יש לפעול לכתיבת נוהל משטרתי לטיפול בהתארגנויות חמושות אסורות, החל בקבלת אירוע, עבור בטיפול הסייר והחוקר באירוע וכלה בהעמדה לדין. בנוסף, יש לשקול אם נדרשת הנחיית פרקליט המדינה כדי לחדד מהי מדיניות התביעה בהחלטות על העמדה לדין וענישה בעניין תופעה זו.

1.4. ללא היתר מפורש הקבוע בחקיקה ראשית, לא תהיה הפעלה ופעילות של מתנדבים חמושים במסגרת מדינתית או עירונית/מועצתית שהיא חוץ-משטרית.

154 ראו למשל את נוסח הצעת חוק העונשין (תיקון - התארגנות חמושה אסורה), התשפ"ד-2024, ואם נוסח הצעת חוק כלי הירייה (תיקון - איסור השתתפות בהתארגנות חמושה אסורה), התשפ"ה-2024.

1.5. המשרד לביטחון לאומי יעודד התנדבות אזרחית-קהילתית לא חמושה בביטחון הפנים המוסדרת לפי החוק, בפרט דרך הרשות לביטחון קהילתית. **בעת פעילות התארגנות מוסדרת בחוק שאינה חמושה בהגדרתה לא תותר נשיאת נשקים פרטיים.** זאת אלא לפי חריגים מוגבלים המוסדרים על פי חוק, ובהתאם לנוהל משטרתי שיפורסם לציבור.

2. שיפור הפיקוח על בעלי הנשקים

2.1. המשרד לביטחון לאומי והמשטרה (אפשר שבסיוע הרשויות המקומיות) יעודדו וינתבו באופן אקטיבי אזרחים חמושים לפעילות במסגרות מוסדיות, בפרט במסגרת המשמר האזרחי. לשם כך יועברו רשימות מוסדרות של בעלי כלי הירייה מהמשרד לביטחון לאומי לאגף קהילה-משטרה (אק"ם) במשטרת ישראל, כדי לאפשר גיוס יעיל יותר. לצורך האמור, יש לוודא שאק"ם יוכל לקלוט ולהפעיל כמות מתנדבים בהיקף גדול, ובתוך כך מוצע לתקף את תפקיד מפקד בסיס המתנדבים (האחראי על גיוס והפעלת המתנדבים בשטח). חיזוק אק"ם יסייע בהתמודדות עם עוד קשיים הקיימים היום בהפעלת כיתות הכוננות, דוגמת הכשרות שעלולות להתבצע מחוץ למשטרה והפעלה מחוץ לייעוד.

2.2. המשרד לביטחון לאומי נדרש להבהיר במפורש ברישיונות שהוא מנפק כי התארגנויות אסורות של מחזיקי כלי ירייה הן משום הפרה של הרישיון שניתן על ידי המשרד. בהצהרה שתחתם על ידי בעל הרישיון יפורטו ההנחיות האסורות על השתתפות בהתארגנות חמושה אסורה, שהפרתן עלולה להביא לפסילת הרישיון.

2.3. המשרד לביטחון לאומי נדרש להבהיר לעוברים הכשרה לקראת קבלת רישיון לכלי ירייה, וכן בעת הריענון, כי הם חשופים לתביעה פלילית ואזרחית במקרה שבו ישתתפו בהתארגנות חמושה אסורה.

2.4. חיוני לקבוע הכשרה מיוחדת לקבוצות שלא היו זכאיות קודם לכן לרישיון, ולשים בה דגש על מגבלות הדין בנשיאה ובשימוש בנשק. כמו כן, יש להתאים את מפגשי הריענון לרקע הקודם בשימוש ובנשיאת נשק, למשל למי שלא היו במסגרת צבאית כלל.¹⁵⁵

155 בהקשר זה, יש לציין כי המשרד לביטחון לאומי עדכן באחרונה כי הוא מעוניין

2.5. לאור השינויים המשמעותיים שבוצעו מאז יולי 2023 במדיניות כלי הירייה, שהרחיבו באופן חסר תקדים את התבחינים לקבלת רישיון לכלי ירייה, מוצע להקים ועדה בראשות אנשי מקצוע רלוונטיים שתבחן באופן עצמאי את מדיניות התבחינים.

3. הסדרה מקיפה יותר של האבטחה החמושה

3.1. יש לקדם חקיקה המסדירה בצורה עדכנית ומקיפה יותר את תחום האבטחה, ולהסדיר, בין היתר, את הדרישות להכשרה של המאבטחים.

3.2. התרחבות הנוכחות של אבטחה חמושה במדינת ישראל מחייבת חשיבה סדורה ודיון ציבורי בנושא, בייחוד בכל הנוגע לסמכויות הניתנות כיום לסיירות מאבטחים בתחום ביטחון הפנים ובתחומים אחרים.

4. חידוד המעמד של השלטון המקומי במארג ביטחון הפנים

4.1. ככלל, בהיעדר סמכות ברורה ומפורשת בחקיקה ראשית, השלטון המקומי לא יפעיל באופן עצמאי סמכויות בתחום ביטחון הפנים.

4.2. נושא יחסי הגומלין בין השלטון המקומי לבין המשטרה בתחום ביטחון הפנים מחייב חקיקה מסדירה להסרת העמימות בנושא. בין היתר, חשוב שהמשרד לביטחון לאומי, עם משרד הפנים, יחדדו באופן ברור מהן סמכויות השלטון המקומי לפי סעיף 249(33) לפקודת העיריות ותקנות העיריות (שמירה, אבטחה וסדר ציבורי ברשות מקומית). בתוך כך, יש להבהיר בחוק כי כל פעילות עירונית חמושה בתחומי השמירה, האבטחה והסדר הציבורי מחייבת **תיאום והנחיה מצד משטרת ישראל**. הדבר רלוונטי הן באשר להעסקת עובדי עירייה חמושים לצורכי ביטחון, הן באשר להעסקת מאבטחים בשכר והן באשר למתנדבים חמושים.

לתקן את תקנת ההכשרות בהיבטי הכשרה מותאמת תבחין. ראו המשרד לביטחון לאומי, אגף רישוי ופיקוח כלי ירייה "הערכת השפעת אסדרה (RIA): הרחבת תבחין 'נוחות בשירות הביטחון', תקנות כלי הירייה (תנאי סף ותבחינים לקבלת רישיון לכלי ירייה פרטי והוראות נוספות), חשפ"ג-2023" (1 בינואר 2025).

- 4.3. חשוב שהמשרד לביטחון לאומי ומשרד הפנים ישקפו לציבור אילו סמכויות ניתנות כבר היום לשלטון המקומי לצורכי הגנה על ביטחון הפנים, ובאילו היקפים, לרבות הסמכה לפי סעיף 7(א) למאבטחים.
- 4.4. התרחבות הנוכחות של השלטון המקומי בביטחון הפנים במדינת ישראל כיום מחייבת חשיבה סדורה ודיון ציבורי בנושא.

סיכום ההמלצות בחלוקה לגורם המבצע ולסוג התיקון הנדרש

הגורם המבצע	ההמלצה	סעיף ההמלצה לעיל	סוג התיקון הנדרש
משטרת ישראל	המשטרה נדרשת להגביר את האכיפה בנושא ההתארגנות החמושה האסורה. בין היתר, יש לפעול לכתיבת נוהל משטרי לטיפול בהתארגנויות חמושות אסורות, החל בקבלת אירוע, עבור בטיפול הסייר והחוקר באירוע וכלה בהעמדה לדין.	1.3	כתיבת נהלים והגברת אכיפה
	ללא היתר מפורש הקבוע בחקיקה ראשית, לא תהיה הפעלה ופעילות של מתנדבים חמושים במסגרת מדינתית או עירונית/ מועצתית שהיא חוץ-משטרתית.	1.4	כתיבת נהלים והגברת אכיפה
המשרד לביטחון לאומי	המשרד לביטחון לאומי יעודד התנדבות אזרחית-קהילתית לא חמושה בביטחון הפנים המוסדרת לפי החוק, בפרט דרך הרשות לביטחון קהילתי. בעת פעילות התארגנות מוסדרת בחוק שאינה חמושה בהגדרתה לא תותר נשיאת נשקים פרטיים. זאת אלא לפי חריגים מוגבלים המוסדרים על פי חוק, ובהתאם לנוהל משטרי שיפורסם לציבור.	1.5	כתיבת נהלים והגברת אכיפה



הגורם המבצע	ההמלצה	סעיף ההמלצה לעיל	סוג התיקון הנדרש
המשרד לביטחון לאומי	המשרד לביטחון לאומי והמשרטה (אפשר שבסיוע הרשויות המקומיות) יעודדו וינתבו באופן אקטיבי אזרחים חמושים לפעילות במסגרות מוסדיות, בפרט במסגרת המשמר האזרחי. לשם כך יועברו רשימות מוסדרות של בעלי כלי הירייה מהמשרד לביטחון לאומי לאגף קהילה-משטרה (אק"ם) במשרת ישראל, כדי לאפשר גיוס יעיל יותר. לצורך האמור, יש לוודא שאק"ם יוכל לקלוט ולהפעיל כמות מתנדבים בהיקף גדול, ובתוך כך מוצע לתקף את תפקיד מפקד בסיס המתנדבים. חיזוק אק"ם יסייע בהתמודדות עם עוד קשיים הקיימים היום בהפעלת כיתות הכוננות, דוגמת הכשרות שעלולות להתבצע מחוץ למשרטה והפעלה מחוץ ליעוד.	2.1	חידוד נהלים והסדרה ארגונית
	המשרד לביטחון לאומי נדרש להבהיר במפורש ברישיונות שהוא מנפק כי התארגנויות אסורות של מחזיקי כלי ירייה הן משום הפרה של הרישיון שניתן על ידי המשרד. בהצהרה שתיחתם על ידי בעל הרישיון יפורטו ההנחיות האסורות על השתתפות בהתארגנות חמושה אסורה, שהפרתן עלולה להביא לפסילת הרישיון.	2.2	חידוד נהלים
	המשרד לביטחון לאומי נדרש להבהיר לעוברים הכשרה לקראת קבלת רישיון לכלי ירייה, וכן בעת הריענון, כי הם חשופים לתביעה פלילית ואזרחית במקרה שבו ישתתפו בהתארגנות חמושה אסורה.	2.3	חידוד נהלים
	חיוני לקבוע הכשרה מיוחדת לקבוצות שלא היו זכאיות קודם לכן לרישיון, ולשים בה דגש על מגבלות הדין בנשיאה ובשימוש בנשק. כמו כן, יש להתאים את מפגשי ריענון לרקע הקודם בשימוש ובנשיאת נשק, למשל למי שלא היו במסגרת צבאית כלל.	2.4	תיקון תקנות

הגורם המבצע	ההמלצה	סעיף ההמלצה לעיל	סוג התיקון הנדרש
המשרד לביטחון לאומי	לאור השינויים המשמעותיים שבוצעו מאז יולי 2023 במדיניות כלי הירייה, שהרחיבו באופן חסר תקדים את התבחינים לקבלת רישיון לכלי ירייה, מוצע להקים ועדה בראשות אנשי מקצוע רלוונטיים שתבחן באופן עצמאי את מדיניות התבחינים.	2.5	החלטה מינהלית
	יש לקדם חקיקה המסדירה בצורה עדכנית ומקיפה יותר את תחום האבטחה.	3.1	תיקון חקיקה
	נושא יחסי הגומלין בין השלטון המקומי לבין המשטרה בתחום ביטחון הפנים מחייב חקיקה מסדירה להסרת העמימות בנושא. בין היתר, חשוב שהמשרד לביטחון לאומי, עם משרד הפנים, יחדדו באופן ברור מהן סמכויות השלטון המקומי לפי סעיף 249(33) לפקודת העיריות ותקנות העיריות (שמירה), אבטחה וסדר ציבורי ברשות מקומית). בתוך כך, יש להבהיר בחוק כי כל פעילות עירונית חמושה בתחומי השמירה, האבטחה והסדר הציבורי מחייבת תיאום והנחיה מצד משטרת ישראל. הדבר רלוונטי הן באשר להעסקת עובדי עירייה חמושים לצורכי ביטחון, הן באשר להעסקת מאבטחים בשכר והן באשר למתנדבים חמושים.	4.2	תיקון חקיקה
	חשוב שהמשרד לביטחון לאומי ומשרד הפנים ישקפו לציבור אילו סמכויות ניתנות כבר היום לשלטון המקומי לצורכי הגנה על ביטחון הפנים ובאילו היקפים, לרבות הסמכה לפי סעיף 7(א) למאבטחים.	4.3	חידוד נהלים



הגורם המבצע	ההמלצה	סעיף ההמלצה לעיל	סוג התיקון הנדרש
משרד המשפטים	יש לאסור במפורש בחקיקה את הארגון ואת ההשתתפות בהתארגנות בלתי מוסדרת שפעילותה נועדה למלא בהתנדבות תפקידים בתחום ביטחון הפנים שיוחדו בעבר למשטרה, ואשר אגב פעילותה שני מתנדבים או יותר מטעמה מחזיקים או נושאים נשק ברישיון, ללא הסדרה בחוק של הפעילות. חשוב להוסיף לצד זאת עבירה פלילית. בתוך כך, ייתכן שיש מקום להחמיר את הענישה בחוק כלפי מארגני ההתארגנות האסורה.	1.1	תיקון חקיקה (ככל שמדובר בתיקון לחוק העונשין. אם יוחלט לתקן את חוק כלי הירייה, המשרד לביטחון לאומי נדרש להוביל זאת)
	יש לשקול לקבוע בחוק כי כאשר מתבצעות עבירות קיימות בחקיקה כחלק מהתארגנות חמושה אסורה, תהיה זו נסיבה מחמירה.	1.2	תיקון חקיקה
	יש לשקול אם נדרשת הנחיית פרקליט המדינה כדי לחדד מהי מדיניות התביעה בהחלטות של העמדה לדין וענישה בעניין תופעה זו.	1.3	חידוד נהלים
המחוקק	התרחבות הנוכחות של אבטחה חמושה במדינת ישראל מחייבת חשיבה סדורה ודיון ציבורי בנושא, בייחוד בכל הנוגע לסמכויות הניתנות כיום לסיירות מאבטחים בתחום ביטחון הפנים ובתחומים אחרים.	3.2	כלים פרלמנטריים
	התרחבות הנוכחות של השלטון המקומי בביטחון הפנים במדינת ישראל כיום מחייבת חשיבה סדורה ודיון ציבורי בנושא.	4.4	כלים פרלמנטריים

סיכום

הצעה לסדר זו נכתבה מתוך תפיסה שאין מקום להתארגנויות חמושות שאינן מפוקחות במדינת חוק דמוקרטית. קיומן מכרסם באיתנות שלטון החוק וביציבות החברה. ביקשנו לאפיין את התופעה ולהצביע

על דרכים למיגורה. חקר הנושא הוביל אותנו להבנה שאפשר לאבחן ולהתמודד עם התופעה רק באמצעות הרחבת העדשה והבנתה כחלק ממקבץ המופעים המאפיינים את תחום ביטחון הפנים בישראל מאז 7 באוקטובר.

מתוך תפיסה זו בחרנו לפרוש לפני הקוראים תמונה רחבה של "רשת השיטור" של מדינת ישראל ושל מודל הרמזור, המבחין בין שחקנים ברשת על פי מידת ההסדרה והפיקוח המדינתי על פעולותיהם. המסמך מתאר ומאפיין את המרחבים הירוק, הצהוב והאדום ברשת.

מעבר להמלצות הממוקדות שמוצגות בפרק 5, לטענתנו, ככל שתישמר המרכזיות של השחקנים המדינתיים הליטימיים, ושל יכולתם לפקח על השחקנים הנוספים ולהסדיר את פעילותם, כך יצטמצם המרחב האדום. חוסר התייחסות או עמימות לגבי שחקנים במרחב הצהוב יובילו בסופו של דבר לנדידה של עוד שחקנים אל מרחב זה ואל המרחב האדום. זהו אינטרס אסטרטגי ראשון במעלה למדינת ישראל לאסור או להסדיר ולפקח במידת האפשר על התארגנויות במרחב הצהוב ולאכוף את החוק באופן אפקטיבי בכל הנוגע להתארגנויות האסורות שבמרחב האדום.

בהצעה לסדר זו הוצגו המלצות להתמודדות עם תופעת ההתארגנויות החמושות האסורות לטווחי הזמן המיידי והקרוי, בחלוקה לכמה קטגוריות של פעולה: מניעת הפעילות של התארגנויות חמושות אסורות, שיפור הפיקוח על בעלי הנשקים, הסדרה מקיפה של עולם האבטחה וחיידוד המקום של הרשויות המקומיות והאזורים במארג ביטחון הפנים. עם זאת, ככלל, נדרשת חשיבה אסטרטגית, רוחבית וארוכת טווח באשר להגנה על ביטחון הפנים בישראל – בשעת חירום ובשגרה – שתתמודד עם פעילות ה"טלאי על טלאי" בביטחון הפנים. ובעיקר, למדינת ישראל אין דוקטרינת ביטחון פנים סדורה, והדבר פוגע

ביכולתה להתנהל באופן אחראי ומסודר במסגרת אכיפת החוק וההגנה על הביטחון בעורף.

ממצאי רוחב אחדים ראויים לציון. קיימת תמיכה עקרונית נרחבת מצד גורמים רבים שפועלים בתחום ביטחון הפנים במיפוי והסדרה של המדינה את כלל הפעילות החמושה בביטחון הפנים, לאור הכרה בכך שכיום הדבר אינו מתקיים. למעשה, המצב כיום מוגדר על ידי גורמים רלוונטיים "בלגן מאורגן" של נשקים ו"מגדל בבל" של המעורבות השונה והמגוונת בפעילות ביטחון הפנים. מוסכם על הכול כי התעלמות ממצב העניינים כיום תחריף את הסיכונים שקיימים כבר עכשיו. בראש ובראשונה הקריאה לנקוט את הפעולות הנחוצות מופנית למשרד לביטחון לאומי ולמשרת ישראל. נדרשים בגרות, אחריות וראייה לטווח הרחוק כדי להתמודד עם המצב הקיים. אין כיום במערכות די הכרה בחשיבות הנושא ונחישות פוליטית וארגונית להתמודד עימו בצורה סדורה ואחראית.

בד בבד, עולה כי מנוע מרכזי לתופעת ההתארגנויות האסורות הוא השאיפה הכנה של אזרחים לתרום לביטחון האישי במקום מגוריהם ובקהילותיהם, מתוך תחושת חוסר ביטחון ורצון לקבל על עצמם אחריות ולהיות מעורבים. אין להקל ראש בפגיעה הקשה בתחושת הביטחון האישי והקהילתי בישראל בכלל, ובאזורים בדרום ובצפון הארץ בפרט, וחייבים לספק לה מענה אפקטיבי ומהיר. המשטרה הדלה במשאבים מתקשה להיות נוכחת בכל מקום שבו היא נדרשת, בייחוד במרחב הכפרי. אזרחים המעורבים בהתארגנויות כאלה, בין דרך עמותות ובין כהתארגנות ספורדית, לא מצאו את הדרך הנכונה להשתלב בפעילות שבמרחב הירוק במודל הרמזור באמצעות התנדבות במשטרת ישראל, בין היתר משום שאין די עבודה של הגורמים האחראים בהכוונתם להתנדבות במסגרות חוקיות ומפקחות.

לצורך זה, לתפיסתנו יש ערך רב בהקמתו המחודשת של אגף קהילה-משטרה (אק"ם) במשטרת ישראל, כגורם שנחוץ לשם התמודדות יעילה עם אתגרי "היום שאחרי" מלחמת "חרבות ברזל". הממצאים מצביעים בבירור על הצורך באגף קהילה-משטרה בעל תפיסה מגובשת ומשאבים מספקים כדי להוציא אותה לפועל. יש להבטיח שהאגף יוכל לפעול באופן מיטבי ויקבל את הגיבוי

מפיקוד המשטרה לשם כך. לאגף תפקיד מרכזי בשילוב אזרחים שנמצאים כיום בהתארגנויות בתחום הצהוב והאדום של "רשת השיטור" במסגרות מתאימות שנמצאות בתחום הירוק. לאגף תפקיד חשוב גם בעיגון מקומן ויכולותיהן של כיתות הכוננות, שהן רכיב קריטי ביכולת התגובה לאירועי פח"ע בתחומי המדינה.

היבט משלים לשילוב אזרחים במסגרות במרחב הירוק הוא חיזוק הרכיב הקהילתי-המקומי בביטחון פנים, מתוך שמירה על עקרונות של הסדרה ופיקוח. נושא זה עלה גם הוא כממצא רוחבי מתוך השיח עם גורמים שונים שהשתתפו בקבוצת העבודה. שיטור מוכוון-קהילה רלוונטי במיוחד להתארגנויות עצמאיות של קבוצות מיעוט בישראל: בקרב החברה החרדית (התארגנויות עצמאיות חמושות) ובקרב החברה הערבית (התארגנויות עצמאיות לא חמושות). ייתכן שנכון יהיה לקדם סיורים בלתי חמושים בקהילות אלו. בתוך כך, חשוב שפתרון זה יביא בחשבון את האתגרים שעומדים בפני אזרחי ישראל. כך למשל, אתגרי המרחב הכפרי שונים מאתגרי המרחב העירוני, יחסה של החברה החרדית למוסדות המדינה שונה מיחסה של האוכלוסייה הכללית, והאתגרים של החברה הערבית (פשעה חמור, אירועי "תג מחיר") דורשים התייחסות מותאמת. כמו כן, ובאופן רחב יותר, הכרחי שהמשטרה והמשרד לביטחון לאומי ימשיכו במאמציהם לחיזוק האמון במשטרה, בפרט בקרב קבוצות מיעוט – בחברה החרדית ובחברה הערבית, לרבות בערים מעורבות.

במקביל, המחוקק נדרש לקיים דיון ציבורי מעמיק בשאלת מקומן של עיריות ומועצות אזוריות בהגנה על ביטחון הפנים בישראל. בתוך כך, יש לדון בשאלות אם יש לאסור או להסדיר את הפעילות, כיצד ראוי שרשויות מקומיות יהיו מעורבות בתחום זה (למשל, אם באמצעות עובדיהן או בהעסקת מאבטחים פרטיים, או בדרך של גיוס מתנדבים ביישוב), ואילו סמכויות ראוי שיהיו לגורמים ביטחוניים מטעם הרשויות המקומיות. כמו כן, יש לבחון את התרחבות הנוכחות של אבטחה חמושה, בכלל זה בדמות סיירות אבטחה, במדינת ישראל.

ללא טיפול מדינתי אמיתי באי-הסדר הנוכחי, ומתן מענה לאתגרים בביטחון הפנים שעולים מהשטח, יצמחו פתרונות בלתי מוסדרים, בלתי מפקחים וחמור מכך – בלתי חוקיים. במקביל לכך, ובהתחשב באמון הנמוך בה, מקומה של

המשטרה ב"רשת השיטור" ימשיך להצטמצם, עד כדי חשש מאובדן שליטה באירועי חירום ואף בשגרה. ב"יום שאחרי", על מנת לחזק את תחושת הביטחון של כלל אזרחי ואזרחיות ישראל, חובה לחזק את משטרת ישראל, שמחויבת על פי חוק לפעול באופן מקצועי וממלכתי ולשפר את האמון בה, את יעילותה ואת מרכיבי השיטור הקהילתי החיוניים לתחושת הביטחון שלנו.

נספח

"רשת השיטור" בביטחון הפנים: התארגנויות נבחרות בחלוקה לפי מודל הרמזור

שם ההתארגנות	הגורמים הפועלים	מקורות הסדרה עיקריים	תחומי הפעילות על פי דין	סמכויות על פי דין	נשק	המלצות רלוונטיות
1. כיתות כווננות משטרתיות	מתנדבי משטרה	פקודת המשטרה [נוסח חדש], תשל"א-1971; תקנות המשטרה (המשמר האזרחי), תשנ"ז-1996; פקודות ונוהלי המשטרה	סיוע לכוחות המשטרה באירועים הדרושים תגובה מיידית	ככלל, כאשר הם פועלים בנסיבות הקשורות בשמירת ביטחון הנפש והרכוש מפני פעולות איבה - סמכויות שוטר, אך באופן מוגבל	המשטרה מנפקת נשק ארוך ייעודי למתנדב	המלצה 2.1
2. משמרי שכונה	מתנדבי משטרה	פקודת המשטרה [נוסח חדש], תשל"א-1971; תקנות המשטרה (המשמר האזרחי), תשנ"ז-1996; פקודות ונוהלי המשטרה	מניעת פעולות איבה ומניעת פשיעה	ככלל, כאשר הם פועלים בנסיבות הקשורות בשמירת ביטחון הנפש והרכוש מפני פעולות איבה - סמכויות שוטר, אך באופן מוגבל	אין חובת נשיאת נשק. המשטרה מאפשרת לשאת נשק פרטי או משטרחי שיוחזר לחחנה בחום הפעילות	המלצה 2.1

שם ההמארגנות	הגורמים הפועלים	מקורות הסדרה עיקריים	תחומי הפעילות על פי דין	סמכויות על פי דין	נשק	המלצות רלוונטיות
3. "השיטור העירוני"	שוטרים ופקחי עירייה מסייעים (נקראים כיום "פקחי שיטור מקומי")	חוק מערכי אכיפה מקומיים, חש"א-2011 (עד לחודש יולי 2025 נקרא - חוק לייעול האכיפה והפיקוח העירוניים ברשויות המקומיות (הוראת שעה), חש"א-2011); החלטות ממשלה; נוהלי המשטרה	סיוע למשטרת ישראל בפעולות למניעת אלימות, גנבה, נזק חמור לרכוש ומעשה מסכן חיים באמצעות רכב המתבצעים במרחב הציבורי	סמכויות הזדהות, חיפוש ועיכוב מוגדרות לצורך מילוי תפקידם	אפשר שיישאו נשק, אם הוחלט על ידי המשטרה. גורמים במשרד לביטחון לאומי מעוניינים לאשר לפקחים לשאת נשק ארוך	
4. תחום האבטחה הפרטית	מאבטחים	חוק חוקרים פרטיים ושירותי שמירה, חש"ב-1972; חוק סמכויות לשם שמירה על ביטחון הציבור, התשס"ה-2005	מתן שירותי שמירה ואבטחה בתחומים שונים, לרבות עבור ביצוע פעולות אבטחה ושמירה על ביטחון הציבור	ייתכנו סמכויות מאבטח שונות, כחלות בהסמכה פרטית	נשק ארגוני	המלצה 3.1 המלצה 3.2 המלצה 4.2 המלצה 4.3
5. המשמר הלאומי לישראל	שוטרי מג"ב	החלטת ממשלה 442 - הסדרה חלקית בלבד	חיזוק שלום הציבור, ביטחונו והסדר הציבורי, בין היתר, בתרחישי חירום שונים, בפשיעה הלאומנית ובמאבק בטרור [לפי החלטת הממשלה]	ככלל - סמכויות שוטר	נשק משטרחי	

שם ההתארגנות	הגורמים הפועלים	מקורות הסדרה עיקריים	תחומי הפעילות על פי דין	סמכויות על פי דין	נשק	המלצות רלוונטיות
6. סיירות ברשות המקומית	מאבטחים	אין הסדרה מספקת של ההתארגנות. לרשות המקומית סמכות כללית לפי סעיף (33)249 לפקודת העיריות [נוסח חדש] ותקנות העיריות (שמירה, אבטחה וסדר ציבורי ברשות מקומית), חש"ב-2011; למאבטח הסמכה פרטנית לפי חוק סמכויות לשם שמירה על ביטחון הציבור, החש"ה-2005	שמירה ואבטחה במרחב הציבורי ובמתקני הרשות המקומית לרבות לצורך מניעת פח"ע, סיוע למשטרה בשמירת שלום הציבור והסדר הציבורי ומניעת פגיעה ברכוש של הרשות המקומית [תפקיד כללי של הרשות המקומית]	ייחכנו סמכויות מאבטח שונות, כחלות בהסמכה פרטנית	נשק ארגוני	המלצה 1.4 המלצה 3.2 המלצה 4.1 המלצה 4.2 המלצה 4.3 המלצה 4.4
	עובדי הרשות המקומית	אין הסדרה מספקת של ההתארגנות. לרשות המקומית סמכות כללית לפי סעיף (33)249 לפקודת העיריות [נוסח חדש] ותקנות העיריות (שמירה, אבטחה וסדר ציבורי ברשות מקומית), חש"ב-2011	אין סמכויות ייעודיות	נשק ארגוני		*ייחכנו סיירות המשלבות בין הגורמים הפועלים למיניהם

שם ההתארגנות	הגורמים הפועלים	מקורות הסדרה עיקריים	תחומי הפעילות על פי דין	סמכויות על פי דין	נשק	המלצות רלוונטיות
	מתנדבים	אין הסדרה מספקת של ההתארגנות. לרשות המקומית סמכות כללית לפי סעיף (33)942 לפקודת העיריות [נוסח חדש] ותקנות העיריות (שמירה, אבטחה וסדר ציבורי ברשות מקומית), תשע"ב-2011		אין סמכויות ייעודיות	נשק פרטי או ארגוני	
7. סיירות הורים	מתנדבים	חוק הרשות הלאומית לביטחון קהילתי, תשע"ז-2017	מניעת אלימות והתנהגות אנטי-חברתית, מאבק בשימוש בסמים או באלכוהול [תחומי הפעילות הכלליים של הרשות לביטחון קהילתי]	אין סמכויות ייעודיות	ייחכן שיישאו נשק פרטי, אך אין הסדרה של נשיאת הנשק	המלצה 1.5

שם ההתארגנות	הגורמים הפועלים	מקורות הסדרה עיקריים	תחומי הפעילות על פי דין	סמכויות על פי דין	נשק	המלצות רלוונטיות
8. התארגנות חמושה אסורה	מתנדבים	אין הסדרה	אין הסדרה	אין הסדרה	נשק פרטי וארגוני	המלצה 1.1 המלצה 1.2 המלצה 1.3 המלצה 1.4 המלצה 1.5 המלצה 2.1 המלצה 2.2 המלצה 2.3

ד"ר יעל ליטמנוביץ היא חוקרת בכירה במרכז לביטחון לאומי ודמוקרטיה במכון הישראלי לדמוקרטיה. בעלת דוקטורט מאוניברסיטת אוקספורד ומרצה במכון לקרימינולוגיה באוניברסיטה העברית בירושלים. חוקרת את עולם המשטרה וייעצה למשטרת ישראל בנושאי רפורמות ארגוניות, הכשרות שוטרים, שיטור הוגן ושיטור מבוסס ראיות.

עו"ד מירית לביא היא חוקרת במרכז לביטחון לאומי ודמוקרטיה במכון הישראלי לדמוקרטיה. בעלת תואר ראשון במשפטים מהאוניברסיטה העברית בירושלים ותואר שני ביישוב סכסוכים ובוררות במשפט הבינלאומי מאוניברסיטת ליידן, הולנד.



המכון הישראלי
לדמוקרטיה

www.idi.org.il