

יום רביעי 20 בדצמבר 2023

לכבוד	לכבוד	לכבוד
גלי בהרב-מיארה, עו"ד	אריאל סידל, עו"ד	יעקב שבתאי, ניצב
היועמ"שית לממשלה	יועמ"ש המשרד לביטחון לאומי	מפכ"ל
Lishkat-yoetz@justice.gov.il	mishpat@mops.gov.il	lishkatmafcal@police.gov.il

שלום רב,

הנדון: צורך מידי בהתקנת תקנות להסדרת כיתות כוננות

- פניה דחופה זו נשלחת אליכם/ בשם מכון זולת לשוויון זכויות אדם, בהמשך להקמתן של מאות כיתות כוננות החל מיום 7.10.23. עד כה כיתות כוננות הוסדרו בנהלים של משטרת ישראל בלבד, שהינם לקויים וחסרי התייחסות מספקת לשלל היבטים קריטיים. מכון זולת מציע להסדיר בדחיפות את פעילותן של כיתות הכוננות בתקנות מפורטות (הנוסח המלא של התקנות המוצעות מצורף כנספח א' למכתב זה).
- לפי הודעת המשרד לביטחון לאומי מיום 1.11.23, מאז ה-7.10.23, ותחת ערפל המלחמה ברצועת עזה, הוקמו למעלה מ- 700 כיתות כוננות חדשות בערים, ביישובי המרחב הכפרי והעירוני, בקו התפר ובערים מעורבות.¹ בנוסף, המתנדבים בכיתות הכוננות קיבלו אלפי רובים.
- ההקמה המהירה של מאות כיתות כוננות מעוררת דאגה רבה ומוצדקת בקרב חלק גדול מהציבור הישראלי, שהתעורר בוקר אחד למציאות בה אזרחים הנושאים רובים מסתובבים ברחובות הערים, ללא שום בקרה ופיקוח נראים לעין, כולל מי שמוכרים כפעילי ימין קיצוני המסיתים לאלימות ברשתות החברתיות.
- ההצפה של ישראל בנשק ובהתארגנויות חמושות של אזרחים מסכנת בעיקר את זכויותיהן של נשים הסובלות מאלימות במשפחה, וכן של מיעוטים לא יהודים, ובפרט את זכותם לחיים ולשלמות הגוף. דוגמה לסכנה בכך ראינו במהלך מבצע "שומר חומות", כאשר אזרחים לקחו לידיהם את החוק, וכתוצאה מכך התרחשו מקרים חמורים של גרימת נזק לרכוש ולגוף, עד לכדי ביצוע לינצ'ים באזרחים ישראלים. בנוסף, יש חשש שהרובים יזלגו לארגוני פשיעה וגם שחלק מהמתנדבים בכיתות הכוננות ישמשו בעצמם את ארגוני הפשיעה (כולל פשיעה לאומנית).
- אף שכיתות כוננות הוקמו במדינת ישראל כבר לפני עשרות שנים, וכאמור בחודשים האחרונים הפכו לרכיב מרכזי במערך הביטחון במדינה, עד כה הן הוסדרו רק בנהלים לקויים של משטרת ישראל,² שאינם כוללים התייחסות מספקת לשלל היבטים קריטיים. בין היתר, בנהלים חסרה התייחסות

¹ משטרת ישראל, מעל 800 כיתות כוננות חדשות הוקמו ברחב הארץ, אתר המשרד לביטחון לאומי (1.11.2023).
² נוהל מס' 60.504.015, הקמת כיתות כוננות יישוביות והפעלתה (16.6.2020); נוהל מס' 02.02.06, הקמה והפעלה יחידת כוננות מועצת במג"ב (8.8.2021)

לעניין הקריטריונים להקמתן של כיתות הכוננות, להכשרה המקצועית של המתנדבים, הסמכויות ותפקידי הכיתות והנסיבות לפירוקן, אופן החזקת הרובים וגם היכולת של המשטרה לפקח באופן ממשי על פעילותן.

6. כיתות הכוננות מוקמות לכאורה על בסיס הוראות סעיפים 49א-49ח לפקודת המשטרה [נוסח חדש], תשל"א-1971, העוסקות במשמר האזרחי, אך אין די באלה – לכיתות הכוננות יש פעילות, תפקידים ועצמאות ייחודיים ונפרדים. בעוד שהמשמר האזרחי כפוף באופן הדוק יחסית למשטרה, הרי שכיתות הכוננות אמורות לפעול ככוח עצמאי למתן מענה ראשוני עד להגעת הכוחות המקצועיים והמוסמכים למקום אירוע החירום. נוצר מצב שבו המשמר האזרחי מוסדר בתקנות מפורטות,³ אך כיתות הכוננות מוסדרות, כאמור, מוסדרות בנהלים לקויים בלבד.

7. לכן, מכון זולת מציע להסדיר בדחיפות את פעילותן של כיתות הכוננות בתקנות מפורטות, תוך הפקת לקחים מהבעיות הקיימות במשמר האזרחי, ובכשירות ובהגדרות אליהן התייחס מבקר המדינה כבר בשנים קודמות.⁴ בין היתר מוצע בתקנות:

א. להגדיר את תפקיד כיתת הכוננות באופן מצומצם, למתן מענה מבצעי ראשוני באירוע איבה בלבד, עד העברת האחריות לכוחות הביטחון והמשך טיפול כפי שייקבע על ידי מפקד האירוע. מוצע שבביצוע תפקידיו יהיו למתנדב בכיתת הכוננות סמכויות של שוטר בהתאם להכשרה שקיבל ולהנחיות מפקד האירוע. כך, יבודלו המתנדבים בכיתות הכוננות ממתנדבי המשמר האזרחי, להם הוגדרו תפקידים וסמכויות רחבים בתקנות המשמר האזרחי.

ב. לקבוע קריטריונים להקמה ולביטול ההקמה של כיתת הכוננות. מוצע שכיתת הכוננות תוקם רק לאחר התייעצות המשטרה עם פיקוד העורף והרשות המקומית או האזורית הרלוונטית, וכן עמידה בשורה של תנאים שיבטיחו את הצורך הספציפי והנפרד בהקמה של כל כיתה וכיתה. בנוסף, מוצע שכיתת כוננות תבוטל אם חדלו להתקיים לגביה התנאים הדרושים.

ג. לקבוע שורה של תנאים לקבלת אדם לכיתת כוננות, וכן לעגן את אפשרות הציבור להתנגד לקבלתו. בין היתר, מוצע כי לא יתקבל אדם שהורשע בעבירת אלימות או הנוהג להפר את השלום ביישוב או בכלל על ידי מעשי אלימות או איומים במעשי אלימות, בחברה או במשפחה. ד. לקבוע את חובת הזיהוי ונשיאת תג מזהה על ידי מתנדב בכיתת כוננות במהלך מילוי תפקידו, וכן לפרסם את שמות המתנדבים באתרי האינטרנט הרלוונטיים.

ה. לקבוע תנאים לגריעת מתנדב מכיתת כוננות, ולעגן את זכות הציבור לדווח בכל עת לתחנה או למרחב המשטרה האחראים על כיתת הכוננות שלא מתקיים לגבי מתנדב תנאי מהתנאים בתקנה 3 או שיש עילה אחרת לגריעתו. כמו כן, מוצע לחייב את גריעת המתנדב במשך תקופת הבדיקה, ככל שהדיווח הוא לגבי מעורבותו באלימות.

³ [תקנות המשטרה \(המשמר האזרחי\), תשנ"ז-1996](#).

⁴ מבקר המדינה, [דוח שנתי מס' 166](#) (24.5.2016); מבקר המדינה, [דוח שנתי מס' 62](#) (1.5.2012); מבקר המדינה, [דוח שנתי מס' 161](#) (29.3.2011).

- ו. לקבוע כי תלונות נגד מתנדב בכיתת הכוננות בקשר למעשים שביצע בשעת מילוי תפקידו, יבוררו באותה דרך שבה מבוררות תלונות נגד שוטרים.
- ז. לקבוע כי הקצין הממונה בתחנה או במרחב המשטרה על כיתת הכוננות ביישוב יהא אחראי על שורה של תחומים, אשר נועדה להבטיח שאכן יהיה פיקוח ממשי של תחנות או מרחבי המשטרה על כיתות הכוננות והמתנדבים בהן.
- ח. לקבוע שככלל, נשק ארוך קנה יאוחסן במחסן הנשק של כיתת הכוננות. אישור לאחזקתו בבית המתנדב יינתן באופן פרטני רק בהתקיים התנאים המפורטים.
- ט. לקבוע חובת דיווח שנתית של השר לוועדה לביטחון לאומי של הכנסת על יישום התקנות.
- י. לקבוע שתחילתן של תקנות אלה תהא מיום פרסומן והן יחולו על כלל כיתות הכוננות. לגבי כיתה שכבר קיימת, ניתן יהיה להחיל בדיעבד את התנאים המוצעים להקמה של כיתה ולקבלת אדם אליה, באמצעות האפשרות לבטל הקמה ולגרוע מתנדב בשל אי עמידתם בתנאים.
8. הקמת מאות כיתות הכוננות וחימושן ברובים, הם חלק בלתי נפרד מהמהלך הכולל של השר לביטחון לאומי, להציף את ישראל בנשק ובקבוצות חמושות אזרחיות רשמיות. בין היתר, לאחרונה נחשף קצה הקרחון בשערוריית חלוקת הנשק להמוני אזרחים שאינם חברים בכיתות הכוננות. ביום 3.12.23 התפטר מתפקידו ראש האגף לרישוי כלי ירייה במשרד לביטחון לאומי, ישראל אבישר,⁵ לאחר שנחשף שהמשרד לביטחון לאומי מינה אנשים ללא הסמכה מתאימה כ"פקידי רישוי זמניים" שהפעילו חמ"ל למתן רישיונות נשק. זאת לאחר שבדיון בוועדה לענייני ביקורת המדינה בכנסת אבישר אישר פרטים שנחשפו בעיתון הארץ והוסיף עליהם. אפילו נציגתה של היועמ"שית לממשלה הודתה בדיון, "אנחנו לא היינו בלופ... חלק מהדברים - בהקשרים של משרות האמון וכו' - קראנו אתמול בעיתון ושומעים אותם היום פה בפעם הראשונה".⁶
9. לאור כל המתואר לעיל, מצופה שתפיקו לקחים מהשערורייה באגף לרישוי כלי ירייה במשרד לביטחון לאומי, ותפעלו ללא דיחוי על מנת לטפל בהפקרות מסכנת הגוף והחיים בעניין כיתות הכוננות. אין צורך בחפים מפשע שיפגעו ממתנדבים בכיתות כוננות או בדו"ח נוסף של מבקר המדינה, כדי שתוכלו להגיע למסקנות שידועות מראש כבר עתה.
10. נודה להתייחסותכם/ן ללא דיחוי.

בכבוד רב,
עינת עובדיה
מנכ"לית מכון זולת

⁵ יעל פרידסון ונעה שפיגל, [ראש אגף כלי ירייה התפטר לאחר שאנשי בן גביר אישרו רישיונות נשק ללא הסמכה](#), הארץ (4.12.2023).

⁶ נעה שפיגל, [מנהל אגף כלי ירייה: אנשי אמונו של בן גביר הפעילו חמ"ל בלשכתו למתן רישיונות נשק](#), הארץ (29.11.2023).

תקנות המשטרה (כיתות כוננות), התשפ"ד-2023

בתוקף סמכותי לפי סעיפים 149ב(ג) ו-94א(א) לפקודת המשטרה [נוסח חדש], התשל"א-1971 (להלן – הפקודה), אני מתקין תקנות אלה:	
תפקידים	1. תפקיד כיתת הכוננות –
	(1) מתן מענה מבצעי ראשוני באירוע איבה, עד העברת האחריות לכוחות הביטחון והמשך טיפול כפי שייקבע על ידי מפקד האירוע בכפוף לנוכחותו במקום;
	(2) תגבור וסיוע במערך האבטחה לכוחות הבטחון בעת אירוע איבה ובהתאם להנחיות מפקד האירוע בכפוף לנוכחותו במקום;
	(3) בביצוע תפקידיו בתקנות משנה (1) ו-(2) יהיו למתנדב בכיתת הכוננות – סמכויות של שוטר בהתאם להכשרה שקיבל ולהנחיות מפקד האירוע;
הקמה וביטול הקמה	2. (1) כיתת כוננות תוקם לאחר התייעצות המשטרה עם פיקוד העורף והרשות המקומית או האזורית הרלוונטית, רק בהתקיים כל אלה:
	(א) ביישוב המסווג כמאיים על ידי פיקוד העורף;
	(ב) ביישוב שיש בתחנה או במרחב המשטרה האחראי עליו תקן של קצינים מתנדבים והדרכה;
	(ג) ביישוב בו אין למשטרה אפשרות ממשית לתת מענה מבצעי ראשוני באירוע איבה;
	(ד) ביישוב בו יש לתחנה או למרחב המשטרה האחראי עליו תקציב לצורך חימוש, ציוד אישי והכשרה מקצועית למתנדבים, וכן יכולת ותקנים לביצוע בקרה ופיקוח ממשיים על כיתת הכוננות;
	(2) כיתת כוננות תבוטל אם חדלו להתקיים בה התנאים הקבועים בתקנת משנה (1).
איתור המתנדבים	3. (1) לכיתת הכוננות יתקבל אדם רק בהתקיים כל אלה:
	(א) מי שנמצא הוא כשיר לכך בהתחשב בזמינותו, מקום מגוריו, גילו, בריאותו, כישוריו, עברו הפלילי, מהימנותו ואופיו ובלבד שאין בעיסוקו או בתפקידו ניגוד עניינים או שאין מניעה אחרת לקבלו;

			(ב) מי שעבר בהצלחה הכשרה וחניכה מקצועיות;
			(ג) לא יתקבל אדם שתלוי ועומד נגדו הליך בשל חשד לביצוע עבירת אלימות או שהורשע בעבירת אלימות, או הנוהג להכיר את השלום ביישוב או בכלל על ידי מעשי אלימות או איומים במעשי אלימות, בחברה או במשפחה; לצורך כך, יתבקש אישור מנהל המחלקה לשירותים חברתיים הרלוונטי ליישוב;
			(ד) לא יתקבל אדם אם שוחרר מן השירות במשטרה או בצבא בשל אי-התאמה או על רקע משמעת;
			(ה) למפקד כיתת הכוננות ימונה קצין יוצא המשטרה או הצבא;
	(2)		מועמד שנמצא שעומד בתנאים בתקנת משנה (1) פרטיו יפורסמו באתרי האינטרנט של המשרד לביטחון לאומי והרשות המקומית או האזורית הרלוונטית, 14 ימים טרם קבלתו לכיתת הכוננות, לצורך הגשת הציבור התנגדות לכך.
	(1)	4.	התקבל אדם לכיתת כוננות, זהותו תפורסם באתרי האינטרנט של המשרד לביטחון לאומי והרשות המקומית או האזורית הרלוונטית.
	(2)		למתנדב בכיתת הכוננות תימסר תעודת מינוי לצורך זיהוי כחבר הכיתה.
	(3)		חבר כיתת הכוננות יענוד תג מזהה עם שמו במהלך מילוי תפקידו.
	(1)	5.	מתנדב ייגרע מכיתת הכוננות לצמיתות או לתקופה אם קצין המשטרה הממונה על אותה הכיתה מצא שמתקיים אחד מאלה:
	(א)		חדל להתקיים בו תנאי מהתנאים בתקנה 3(1);
	(ב)		בשל בעיות משמעת, מקצועיות או אי התאמה רלוונטית אחרת;
	(ג)		לא ביצע הכשרה מקצועית;
	(ד)		פרש מרצונו;
	(ה)		שינה מקום מגורים;

הציבור רשאי לדווח בכל עת לתחנה או למרחב המשטרה האחראים על כיתת הכוננות שלא מתקיים לגבי מתנדב תנאי מהתנאים הקבועים בתקנה 3(1) או שמתקיימת עילה לגריעתו בהתאם לתקנת משנה (1).	(א)	(2)		
הדיווח ייבדק ובמידת הצורך ייגרע המתנדב מכיתת הכוננות במהלך תקופת הבדיקה.	(ב)			
היה הדיווח על אי התקיימות התנאי הקבוע בתקנה 3(1)(ג), ייגרע המתנדב מכיתת הכוננות במהלך תקופת הבדיקה.	(ג)			
תלונות נגד מתנדב בכיתת הכוננות בקשר למעשים שביצע בשעת מילוי תפקידו, יבוררו באותה דרך שבה מבוררות תלונות נגד שוטרים.			6.	בירור תלונות
הקצין הממונה בתחנה או במרחב המשטרה על כיתת הכוננות ביישוב יהא אחראי –			7.	פיקוח ובקרה
להדרכה, להכשרה ולחניכה של כל מתנדב;	(1)			
לפיקוח על תקינות הרישום, הרישוי, האחסון והתחזוקה של כלי הירייה, התחמושת וציוד אישי אחר;	(2)			
לוודא שלא מתקיימת עילה לגרוע מתנדב, כאמור בתקנה 5;	(3)			
ככלל, נשק ארוך קנה יאוחסן במחסן הנשק של כיתת הכוננות. אישור לאחזקתו בבית המתנדב יינתן באופן פרטני רק בהתקיים כל אלה:			8.	אחזקת נשק בבית המתנדב
קיים צורך מבצעי בהתאם לרמת האיום של היישוב לפי פיקוד העורף;	(1)			
אי קיום מחסן נשק סמוך וזמין לבית המתנדב;	(2)			
קיים מתקן נעילה לאבטחת הנשק בבית המתנדב;	(3)			
השר יגיש לוועדה לביטחון לאומי של הכנסת, מדי שנה, לא יאוחר מיום א' בכסלו, דין וחשבון על יישום התקנות.			9.	דיווח
תחילתן של תקנות אלה מיום פרסומן והן יחולו על כלל כיתות הכוננות.			10.	תחולה

דברי הסבר

תקנות אלו נוסחו על ידי [מכון זולת לשוויון וזכויות אדם](#).

לפי הודעת משטרת ישראל מיום 1.11.23, החל מתחילת המלחמה ב-7.10.20 "הוקמו למעלה מ-700 כיתות כוננות חדשות בערים שונות בפריסה ארצית, תוך מתן עדיפות לערים הסמוכות לגבול, בישובי המרחב הכפרי והעירוני בגבולות ישראל, בקו התפר ערי מטרופולין ובערים מעורבות ובאזורי סיכון נוספים, על פי התפיסה המבצעית שגובשה על ידי משמר הגבול ומשטרת ישראל. הכיתות מוכפפות למפקדי תחנות המשטרה ומופעלות באמצעות פיקוד ושליטה מסודר של משטרת ישראל".⁷ בנוסף, המתנדבים בכיתות הכוננות קיבלו אלפי רובים.

כיתות כוננות הוקמו במדינת ישראל כבר לפני עשרות שנים, ולאחרונה הפכו לרכיב מרכזי במערך הביטחון במדינה. עם זאת, עד כה הכיתות הוסדרו רק בנהלים של משטרת ישראל.⁸ זאת לעומת מערך המשמר האזרחי שמוסדר בתקנות.⁹

ההקמה המהירה של מאות כיתות כוננות מעוררת דאגה רבה בקרב חלקים מהציבור, בין היתר, לגבי הקריטריונים להקמה, להכשרה המקצועית של המתנדבים, הסמכויות ותפקידי הכיתות והנסיבות לפירוקן, וגם בעניין יכולת המשטרה לפקח באופן ממשי על פעילותן.

לכן, מוצע עתה להסדיר את כיתות הכוננות בתקנות, תוך הפקת לקחים מבעיות הקיימות במשמר האזרחי ובכשירות ובהגדרות כיתות הכוננות שמבקר המדינה כבר התייחס אליהן בשנים קודמות.¹⁰

מוצע, בתקנה 1, להגדיר את תפקיד כיתות הכוננות באופן מצומצם, רק למתן מענה מבצעי ראשוני באירוע איבה, עד העברת האחריות לכוחות הביטחון והמשך טיפול כפי שייקבע על ידי מפקד האירוע. מוצע שבביצוע תפקידי יהיו למתנדב בכיתות הכוננות סמכויות של שוטר בהתאם להכשרה שקיבל ולהנחיות מפקד האירוע. כך, יבודלו המתנדבים בכיתות הכוננות מהמתנדבים במשמר האזרחי, שלגביהם הוגדרו תפקידים וסמכויות רחבים בתקנות המשמר האזרחי.

מוצע, בתקנה 2, לקבוע את הקריטריונים להקמה ולביטול ההקמה של כיתות הכוננות. מוצע שכיתות הכוננות תוקם רק לאחר התייעצות המשטרה עם פיקוד העורף והרשות המקומית או האזורית הרלוונטית, וכן עמידה בשורה של תנאים שיבטיחו את הצורך הספציפי והנפרד בהקמה של כל כיתה וכיתה. בנוסף, מוצע שכיתות כוננות תבוטל אם חדלו להתקיים לגביה התנאים הדרושים.

⁷ מעל 700 כיתות כוננות חדשות הוקמו ברחבי הארץ, אתר משטרת ישראל (1.11.2023).

⁸ נוהל מס' 60.504.015, הקמת כיתות כוננות יישוביות והפעלתה (16.6.2020); נוהל מס' 02.02.06, הקמה והפעלה יחידת כוננות מועצתית (8.8.2021).

⁹ תקנות המשטרה (המשמר האזרחי), תשנ"ז-1996.

¹⁰ מבקר המדינה, דוח שנתי מס' 366 (24.5.2016); מבקר המדינה, דוח שנתי מס' 62 (1.5.2012); מבקר המדינה, דוח שנתי מס' 61א (29.3.2011).

מוצע, בתקנה 3, לקבוע שורה של תנאים לקבל אדם לכיתת כוננות, וכן לעגן את אפשרות הציבור להתנגד לקבלתו. בין היתר, מוצע כי לא יתקבל אדם שהורשע בעבירת אלימות או הנוהג להפר את השלום ביישוב או בכלל על ידי מעשי אלימות או איומים במעשי אלימות, בחברה או במשפחה.

מוצע, בתקנה 4, לקבוע את חובת הזיהוי ונשיאת תג מזהה על ידי מתנדב בכיתת כוננות במהלך מילוי תפקידו, וכן לפרסם את שמות המתנדבים באתרי האינטרנט הרלוונטיים.

מוצע, בתקנה 5, לקבוע תנאים לגריעת מתנדב מכיתת כוננות, ולעגן את זכות הציבור לדווח בכל עת לתחנה או למרחב המשטרה האחראים על כיתת הכוננות שלא מתקיים לגבי מתנדב תנאי מהתנאים בתקנה 3 או שיש עילה אחרת לגריעתו. כמו כן, מוצע לחייב את גריעת המתנדב במשך תקופת הבדיקה, ככל שהדיווח הוא לגבי מעורבותו באלימות.

מוצע, בתקנה 6, לקבוע כי תלונות נגד מתנדב בכיתת הכוננות בקשר למעשים שביצע בשעת מילוי תפקידו, יבוררו באותה דרך שבה מבוררות תלונות נגד שוטרים.

מוצע, בתקנה 7, לקבוע כי הקצין הממונה בתחנה או במרחב המשטרה על כיתת הכוננות ביישוב יהא אחראי על שורה של תחומים, אשר נועדו להבטיח שאכן יהיה פיקוח ממשי של תחנות או מרחבי המשטרה על כיתות הכוננות והמתנדבים בהן.

מוצע, בתקנה 8, לקבוע שככלל, נשק ארוך קנה יאוחסן במחסן הנשק של כיתת הכוננות. אישור לאחזקתו בבית המתנדב יינתן באופן פרטני רק בהתקיים התנאים המפורטים.

מוצע, בתקנה 9, לקבוע חובת דיווח שנתית של השר לוועדה לביטחון לאומי של הכנסת על יישום התקנות.

מוצע, בתקנה 10, לקבוע שתחילתן של תקנות אלה תהא מיום פרסומן והן יחולו על כלל כיתות הכוננות. לגבי כיתה שכבר קיימת, ניתן יהיה להחיל את התנאים להקמה של כיתה ולקבלת אדם אליה, באמצעות תקנות (2) 5-ו אשר מאפשרות לבטל הקמה ולגרוע מתנדב בשל אי עמידתם בתנאים.