

3 במרץ 2024

לכבוד

חיים ביבס

יו"ר מרכז השלטון המקומי וראש

עיריית מודיעין-מכבים-רעות

haim-bibas@modiin.muni.il

haimb@masham.org.il

שלום רב,

הנדון: עמדת מרכז השלטון המקומי לגבי כיתות הכוננות

- פניה דחופה זו נשלחת אליך בשם מכון זולת לשוויון וזכויות אדם, כדי לשתף את המרכז לשלטון המקומי בהתפתחויות האחרונות בנושא כיתות הכוננות, שעלולות להביא לתוצאה שלילית ומסוכנת.
- נודה לבחינת המרכז לשלטון המקומי את עמדתו בעניין כיתות הכוננות בעקבות הנוהל החדש של המשטרה והתקנות המצורפות שמציע מכון זולת שיפורטו להלן. כמו-כן, נשמח להיפגש עימך כדי לבחון אפשרות לשיתוף פעולה ולתת פרטים נוספים.
- כידוע, אף שהסמכות לקבוע מדיניות ולהפעיל את כיתות הכוננות נתונה בחוק למשטרת ישראל, לעמדת מרכז השלטון המקומי יש חשיבות רבה והמרכז משתתף באופן קבוע בדיונים בוועדות הכנסת וכן מקיים דיאלוג שוטף עם הממשלה והמשטרה בעניין.
- בין היתר, בדיון שהתקיים ב-22.10.23 בוועדה לביטחון לאומי בכנסת, ראש מועצת כפר שמריהו וסגן יו"ר ועדת חירום וביטחון במרכז השלטון המקומי, סרג' קורשיא, אמר "מטרת כיתת הכוננות היא בעצם לבוא ולבלום אירוע. זה לא צוות השתלטות וזה לא שום דבר. זה להקפיא מצב"¹. כפי שיוסבר להלן, למרבה הצער, לאחרונה המשטרה קבעה בנוהל חדש את תפקיד כיתת הכוננות דווקא כן להיות מעין צוות השתלטות.
- הנוהל שגובש עלול להוות סכנת חיים ממשית ומיידית לא רק לכלל הציבור, אלא גם לחברי כיתות הכוננות עצמם. במקום להפיק לקחים מאסון השביעי באוקטובר, הנוהל מעגן מצב של הפקרות והאצלת סמכויות מרחיקות לכת למתנדבים ללא הכשרה ופיקוח מתאימים.
- כידוע, מתקפת הטרור הרצחנית שפתח החמאס נגד ישראל ב-7.10.23 הביאה לפגיעה חסרת תקדים באכזריותה ובהיקפה באוכלוסייה האזרחית בישראל². המתקפה, שכוונה בראש ובראשונה נגד

¹ פרוטוקול מס' 79 משיבת הועדה לביטחון לאומי, הכנסת ה-25 (22.10.2023).

² איתי מק, החמאס ביצע פשעי מלחמה ופשעים נגד האנושות בעוטף עזה, מכון זולת (16.10.2023).

אזרחים, פגעה באופן נפשע בביטחונם של תושבי עוטף עזה וסדקה באופן קשה ביותר את תחושת המוגנות של כלל האזרחים והתושבים בישראל. בנוסף, פונו כל היישובים בסמוך לגבול הלבנון עקב מתקפות וניסיונות חדירה בלתי פוסקים של ארגוני הטרור מהקרע ומהאוויר.

7. לנוכח חומרת האסון, כאשר במשך שעות ארוכות משפחות היו נצורות, עונו ונטבחו, עד אשר כוחות הביטחון הצליחו לחלץ חלק מהן, יש תחושה עמוקה של חוסר ביטחון ובהתאם גם רצון גובר של אזרחים ותושבים להתחמש בעצמם ולהתארגן בכיתות כוננות מקומיות.

8. אין ספק שכיתות כוננות חיוניות במיוחד כאשר מדובר ביישובים מבודדים או מאוימים (למשל בעוטף עזה ובגבול עם לבנון), שאין בהם אפשרות למתן מענה ראשוני מהיר על ידי המשטרה וכוחות ביטחון אחרים. אמנם מאז ה-7.10 הוקמו למעלה מ-900 כיתות כוננות חדשות בערים, ביישובי המרחב הכפרי והעירוני, בקו התפר ובערים מעורבות.³ בנוסף, המתנדבים בכיתות הכוננות קיבלו אלפי רובים.

9. 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 כפעילים קיצוניים המסיתים לאלימות ברשתות החברתיות. אף משרד הרווחה התריע שהצפת המדינה בכלי נשק מעלה חשש להתגברות מקרי האלימות במשפחה.⁴

10. עמדת מכון זולת היא שכיתות הכוננות חייבות להיות תחת פיקוח הדוק והכשרות קפדניות, ובכל מקרה על המדינה מוטלת האחריות הראשית להגן על חייהם, גופם ורכושם של אזרחיה ותושביה, באמצעות גופי הביטחון מקצועיים ומיומנים שמוסמכים לכך. כפי שאמר רבש"ץ באחד מיישובי עוטף עזה ב-19.10.23, "כיתת כוננות עם ציוד דל לא יכולה להביס מאות מחבלים, וגם אם היה לנו טנק בחצר זה עדיין היה בלתי אפשרי. כיתת כוננות מורכבת מ-12 אנשים לכל היותר. מה צוות שכזה יכול לעשות כשעשרות או מאות מחבלים מסתערים על יישוב אחד מכל כיוון? האמירה שלו רק מוכיחה את רמת הידע שלו".⁵

11. להקמה ולחימוש המסיביים של מאות כיתות הכוננות בימים אלה, בהובלת השר לביטחון לאומי, עלולות להיות השלכות שליליות וכן הם עלולים לייצר תחושת שווא של ביטחון. כיתות הכוננות, שחבריהן אזרחים שמתנדבים, אינן יכולות להוות חלופה מספקת למדינה ולכוחות הביטחון המקצועיים, המיומנים והמוסמכים שלה. ההקמה והחימוש המסיביים והמהירים של כיתות כוננות אינם מלווים בתקצוב ובמחויבות ממשלתית לכשירותם המקצועית ולהמשך ציודן לטווח הקצר

³ ועדת החוץ והביטחון קיימה דיון בנושא הקמת כיתות כוננות בעוטף יהודה ושומרון, אתר חדשות הכנסת (31.1.2024).

⁴ יעל געתון, משרד הרווחה: מקבלים פניות מודאגות רבות לאור העלייה בהיקף מחזיקי הנשק, שקוף (10.11.2023).

⁵ מתן צורי, זעם בעקבות דברי בן גביר: "מעוות את המציאות ומתכונן לוועדת חקירה", ynet (19.10.2023).

והארוך. במקביל, המשטרה שאמורה לפקח על כיתות הכוננות סובלת בעצמה מבעיות חמורות בתפקודה שהחמירו מאוד בשנה האחרונה.

12. 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 שאינם כוללים התייחסות מספקת לשלל היבטים קריטיים.⁶ בין היתר, לגבי הקריטריונים להקמתן, להכשרה המקצועית של המתנדבים, הסמכויות ותפקידי הכיתות והנסיבות לפירוקן, אופן החזקת הרובים וגם היכולת של המשטרה לפקח באופן ממשי על פעילותן.

13. 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 גם בתקנות מפורטות,⁷ אך כיתות הכוננות מוסדרות כאמור רק בנהלים לקויים.

14. לכן, ביום 20.12.23 מכון זולת פנה ליועמ"שית לממשלה, למפכ"ל וליועמ"ש המשרד לביטחון לאומי, בהצעה להסדיר בדחיפות בתקנות מפורטות את כיתות הכוננות, תוך הפקת לקחים מבעיות הקיימות במשמר האזרחי וכן בכשירות ובהגדרות כיתות הכוננות שמבקר המדינה כבר התייחס אליהן בשנים קודמות.⁸

15. ביום 21.1.24 קיבלנו מענה מרפ"ק ליאת מזרחי, ק' חו' שיטור ואבטחה בלשכת יועמ"ש המשטרה, לפיו פנייתנו נדחתה, וגם כי ב-17.12.23 סיימה המשטרה לכתוב נוהל חדש להפעלת כיתות הכוננות אשר לא פורסם לציבור (מצ"ב).

16. הנוהל החדש אינו נותן מענה לנקודות הקריטיות אליהן התייחסו התקנות שהצענו, ולמעשה מהווה איחוד של נהלים קודמים בעניין יחד עם תוספות חדשות ומסוכנות. בין היתר, הנוהל קובע שחברי כיתות הכוננות – המוגדרים בו כבוגרי שירות צבאי בדרגת רובאי 0.3 ואף 0.2, ועד גיל 68 – יהיו אחראים ל"חתיירה למגע עם מחבלים", "סריקות מבית לבית" ו"חיפוש נעדרים", כאילו מדובר ביחידת קומנדו מיוחדת. זאת בנוסף לסמכויות כלליות שעניינן "סיוע לתחנה להגנה על שלום ובטחון הציבור". בנוסף, נקבע מנגנון שליטה ופיקוח קלוש של המשטרה על כיתות הכוננות. הכיתות אמורות לפעול באירוע באופן עצמאי עד להגעת כוחות המשטרה ואחרים, ואף רשאיות להתפצל ל"חוליות" של שניים עם מכשיר קשר; הנוהל מתיר לחבר כיתת הכוננות לשאת את הרובה הארוך

⁶ נוהל מס' 60.504.015, [הקמת כיתות כוננות יישובית והפעלתה](#) (16.6.2020); נוהל מס' 02.02.06, [הקמה והפעלה יחידת כוננות מועצת במג"ב](#) (8.8.2021)

⁷ [תקנות המשטרה \(המשמר האזרחי\)](#), תשנ"ז-1996.

⁸ למשל, 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).

"מחוץ לביתו גם שלא בעת הפעלה", ולשמור אותו בביתו ללא כספת; כמו כן, למעט אימון ההקמה של כיתת הכוננות, נקבעה הכשרה פעם בחצי שנה.

17. בנסיבות האלה, פנינו שוב ליועמ"שית לממשלה ביום 21.1.24, אך טרם קיבלנו מענה.

18. הצעת מכון זולת היא להסדיר את כיתות הכוננות בין היתר באופן הבא:

א. להגדיר את תפקיד כיתת 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 בכיתת הכוננות סמכויות של שוטר בהתאם להכשרה שקיבל ולהנחיות מפקד האירוע. כך, יבודלו המתנדבים בכיתות הכוננות מהמתנדבים במשמר האזרחי שהוגדרו לגביהם תפקידים וסמכויות רחבים בתקנות המשמר האזרחי.

ב. לקבוע את הקריטריונים 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, ולעגן 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.

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 שנתי 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.
19. לאור כל האמור לעיל, נודה לבחינת המרכז לשלטון המקומי את עמדתו בעניין כיתות הכוננות, בעקבות הנוהל החדש והתקנות המצורפות שמציע מכון זולת. נשמח להיפגש עימך, לבחון אפשרות לשיתוף פעולה וגם לתת פרטים נוספים.

בכבוד רב,

עינת עובדיה

מנכ"לית מכון זולת

