



הכנסת

מרכז המחקר והמידע

סוגיות בנושא ביטחון הפנים

מוגש לחברי ועדת הפנים והגנת הסביבה

לקראת דיוני הוועדה בכנסת ה-20

הכנסת, מרכז המחקר והמידע

קריית בן-גוריון, ירושלים 91950

טל': 02 - 6408240/1

פקס: 02 - 6496103

www.knesset.gov.il/mmm

כתיבה: רינת בניטה

ג' בסיוון תשע"ה

21 במאי 2015

אישור: שרון סופר, ראש צוות בכירה

עריכה לשונית: מערכת "דברי הכנסת"

1. מבוא

מסמך זה נכתב לקראת תחילת עבודתה של ועדת הפנים והגנת הסביבה בכנסת ה-20. במסמך מוצגים כמה מן הנושאים המרכזיים בתחומי האחריות של המשרד לביטחון הפנים שעלו על שולחנה של ועדת הפנים והגנת הסביבה בכנסת הקודמת, ובהם הצעות חוק והצעות לתיקוני חקיקה, הן מטעם הממשלה והן מטעם חברי כנסת, שהדיון בהם לא הסתיים ועל כן יש להניח שהכנסת הבאה תידרש להם במסגרת בקשה להחלת דין רציפות או חקיקה חדשה.¹

המשרד לביטחון הפנים הוא גוף מטה משולב האחראי לאכיפת החוק, לשמירת הסדר הציבורי ולפעילות ביטחון הפנים במדינה באמצעות הגופים האלה: משטרת ישראל, השיטור העירוני, שירות בתי-הסוהר, הרשות הארצית לכבאות והצלה, אגף רישוי כלי ירייה, הרשות להגנה על עדים והרשות למלחמה בסמים ואלכוהול.²

2. משטרת ישראל

משטרת ישראל פועלת לאכיפת החוק, לקיום הסדר הציבורי, לשמירה על ביטחון הנפש והרכוש והכול מתוך כיבוד זכויות היסוד של כל אדם.³ תפקידיה העיקריים של משטרת ישראל כזרוע אוכפת חוק קבועים בסעיף 3 לפקודת המשטרה [נוסח חדש], התשל"א-1971, והיא פועלת על-פי הסמכויות שניתנו לכל שוטר בפקודת המשטרה [נוסח חדש], התשל"א-1971, ובחקיקות נוספות. מצבת כוח-האדם במשטרת ישראל בשנת 2014 הייתה 27,887 שוטרים ועוד כ-35,000 מתנדבים. רובם המכריע של אנשי סגל המשטרה (כ-88%) יהודים, ו-23% מכלל אנשי הסגל (6,438) הם נשים.⁴ בשנת 2012 הכריזה המשטרה על יישום תוכנית "המפנה", שמטרתה חיזוק הביטחון האישי של התושבים והגברת אמון הציבור במשטרה. מדובר בכלי המאפשר מדידה של תפוקות הארגון, המשקפות את ביצועי יחידות המשטרה על-פי יעדי שנות "המפנה" בהשוואה לשנים קודמות. לתוכנית שלושה יעדים מרכזיים: חיזוק ההרתעה באמצעות הגברת האפקטיביות של הלחימה בפשיעה ובתאונות הדרכים והגדלת סיכויי עברייני להיתפס; העצמת השוטרים המשרתים בארגון והגברת הזדהותם עם הארגון; העלאת רמת השירות לאזרח בהדגשת האזרח שומר החוק. נתוני המשטרה בשנתון הסטטיסטי שלה לשנים 2013 ו-2014⁵ בדבר סיכויי עברייני להיתפס מוצגים להלן בתרשים מס' 1.

¹ תודה לעו"ד עידו בן-יצחק מהלשכה המשפטית של הכנסת על עזרתו בסוגיות המשפטיות שבהן המסמך עוסק.

² משטרת ישראל, "מבט על ביטחון הפנים", [שנתון המשרד לביטחון פנים 2014](#), עמ' 13, כניסה אחרונה: 23 בנובמבר 2014.

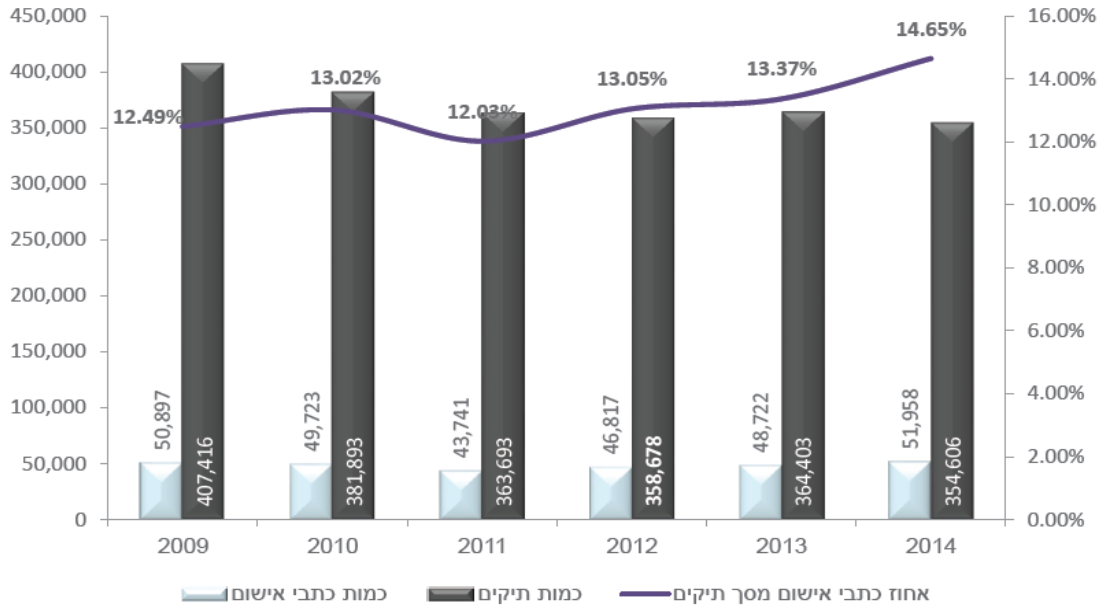
³ אתר [משטרת ישראל](#), כניסה אחרונה: 30 בדצמבר 2014.

⁴ [שם](#).

⁵ שנתון המשטרה לשנת 2013 הוא השנתון המעודכן ביותר בעת כתיבת המסמך, וחלקים מהשנתון לשנת 2014, שטרם התפרסם, נמסרו לידי מחקר והמידע של הכנסת לצורך כתיבת המסמך.



תרשים 1 : סיכויי עברייני להיתפס⁶



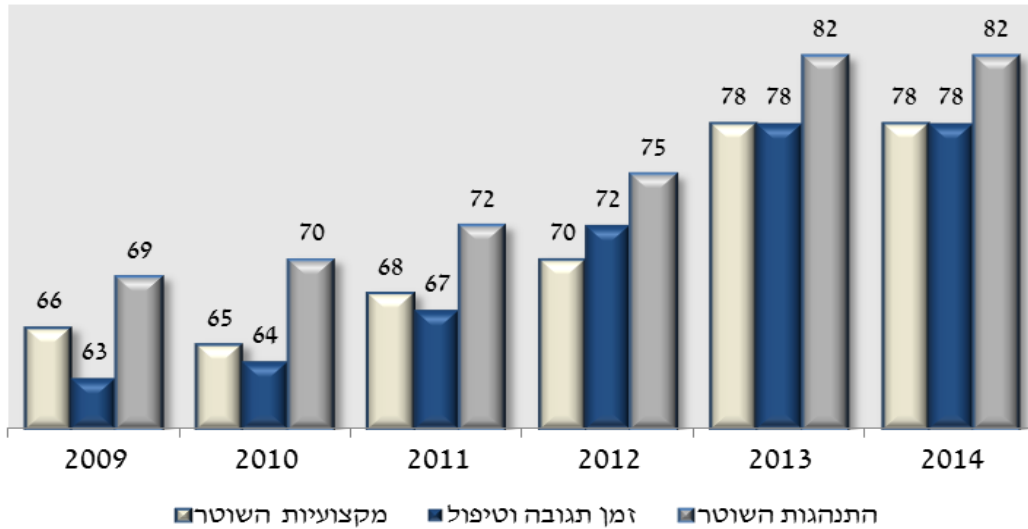
לפי התרשים, שיעור כתבי האישום מכלל התיקים הפתוחים בשנים 2009–2014 נע בטווח שבין 12.03% ל-14.65%. כמו כן אפשר לראות בתרשים כי בשנת 2013 הייתה עלייה קלה, של 0.28%, בשיעור כתבי האישום שהוגשו מכלל התיקים שנפתחו לעומת שנת 2012, וכי בשנת 2014 הייתה עלייה נוספת, של 1.28%, בשיעור כתבי האישום מכלל התיקים שנפתחו לעומת שנת 2013. עוד עולה מן התרשים כי בשנים 2012–2014 חל גידול של 3,136 במספר כתבי האישום בהשוואה לשלוש השנים שקדמו להן (2009–2011). על-פי נתוני שנתון המשטרה לשנת 2013, בין שנת 2012 לשנת 2013 חלה עלייה של כ-1% בסיכויי עברייני להיתפס בעבירות אלימות (17.65% בשנת 2013 לעומת 16.55% בשנת 2012).

בתרשים מס' 2 שלהלן מוצג ציון איכות השירות של משטרת ישראל לפי סקר שהשתתפו בו כ-9,000 אזרחים.

⁶ מקורות: [השנתון הסטטיסטי של משטרת ישראל 2013](#), כניסה אחרונה: 3 במאי 2015; השנתון הסטטיסטי של משטרת ישראל 2014 (טרם פורסם).



תרשים 2 : ציון איכות השירות של משטרת ישראל בכמה מדדי שירות



לפי התרשים יש עלייה עקבית בשש השנים האחרונות בציון שמשטרת ישראל זוכה לו בכל מדדי השירות שנבדקו: הן זמן התגובה והטיפול בתלונה, הן התנהגות השוטר והן מקצועיותו. כמו כן, מנתוני השנתון הסטטיסטי של המשטרה לשנת 2013 עולה כי בשנה זו פחת מספר השוטרים שהוגשו נגדם תלונות מהציבור בהשוואה לשנת 2012: בשנת 2013 הוגשו תלונות נגד 1,397 שוטרים, לעומת 1,562 שוטרים בשנת 2012, 165 תלונות פחות. מתוך אלה, תלונות מוצדקות נמצאו נגד 544 שוטרים בשנת 2013, ונגד 744 שוטרים בשנת 2012.⁷

2.1 שיטור עירוני

שיטור עירוני הוא שיתוף פעולה בין המשטרה ובין רשויות מקומיות שמטרתו ייעול האכיפה וחיזוק הביטחון האישי במרחב העירוני. באוגוסט 2011 התקבל בכנסת חוק לייעול האכיפה והפיקוח העירוניים ברשויות המקומיות (הוראת שעה), התשע"א-2011, המסדיר את הנושא. תכנית השיטור העירוני החלה כפיילוט בשנת 2011, ב-13 רשויות, בשנת 2013 היא הורחבה ל-25 רשויות ובעקבות קבלת צו בנושא זה בוועדת הפנים והגנת הסביבה ב-17 בספטמבר 2014⁸ נכללות בה 56 רשויות מ-1 בינואר 2015. ב-7 במאי 2015 הצטרפה גם ירושלים לתוכנית,⁹ ובמועד סגירת המסמך נכללות בתוכנית 57 רשויות. ברשויות המקומיות שהצטרפו לתוכנית השיטור העירוני הוקם מערך אכיפה של פקחים

⁷ השנתון הסטטיסטי של משטרת ישראל 2013, כניסה אחרונה: 3 במאי 2015.

⁸ האגודה לזכויות האזרח התנגדה להרחבת הפיילוט בטענה שיחידת הביקורת של המשטרה מצאה ליקויים קשים בתפקוד השיטור הקהילתי – במקום: נמצאו ליקויים קשים בתפקוד השיטור הקהילתי על-ידי יחידת הביקורת של המשטרה. ראו [מכתב ליו"ר ועדת הפנים והגנת הסביבה](#) מיום 16 בספטמבר 2014. כניסה אחרונה: 6 בינואר 2015.

⁹ [צו לייעול האכיפה והפיקוח העירוניים ברשויות המקומיות \(הוראת שעה\) \(שינוי התוספת הראשונה לחוק\) \(מס' 2\), התשע"ה-2015](#), 7 במאי 2015. כניסה אחרונה: 12 במאי 2015.



ושוטרים והורחבו סמכויות הפקחים. מטרת הקמת היחידות המשותפות למשטרה ולרשות המקומית היא לחזק מהותית את יכולת ההרתעה והאכיפה ברמה המקומית-מוניציפלית, בהדגשת עבירות שבתחום איכות החיים, כדרך מרכזית לשיפור איכות החיים של התושבים.¹⁰

הביקורת העיקרית על השיטור העירוני מצד גורמים שונים היא שמשמעותה זליגת סמכויות בתחום הסדר הציבורי וביטחון הציבור מהשלטון המרכזי (המשטרה) לגורמים שהכשרתם והפיקוח עליהם מצומצמים יותר (רשויות מקומיות ואפשר שגם גורמים פרטיים).¹¹ לפי הוראת השעה, על השר לביטחון הפנים לדווח לוועדת הפנים והגנת הסביבה אחת לחצי שנה על מספר עבירות האלימות ברשויות המקומיות שבהן מופעל שיטור עירוני לעומת ששת החודשים שקדמו לדיווח. כמו כן על השר לדווח על אותן עבירות ברשויות שבהן לא מופעל השיטור העירוני. הדוח האחרון הוגש לוועדת הפנים והגנת הסביבה על-ידי המשרד לביטחון פנים באוגוסט 2014 וכלל 25 רשויות מקומיות. בדוח יש התייחסות בין היתר לנתונים האלה: מצבת הפקחים והשוטרים ואיוש התקנים ברשויות שבהן התוכנית מופעלת; נתונים השוואתיים מהרשויות המקומיות שבהן התוכנית מופעלת בין מחצית השנה האחרונה שיש נתונים זמינים עליה ובין המחצית הקודמת לה; נתונים השוואתיים על סל עבירות בין יישובים שבהם התוכנית פועלת ליישובים אחרים. מהדיווח האחרון עולה כי בחלק מהעבירות נצפתה ירידה ביישובים שבהם הפיילוט מיושם בהשוואה ליישובים שלא מופעל בהם שיטור עירוני (למשל מכירת אלכוהול לקטין, התעללות בבעלי-חיים והטרדה מינית), ויש עבירות שחלה בהן דווקא עלייה (למשל כייסות, הפרעה ברחובות ושימוש בנפצים).¹² עם זאת יש קושי להעריך על סמך הדוחות הללו את האפקטיביות של התוכנית, כי אין אפשרות לדעת מה הוביל לשינויים המדווחים במספר מקרי העבירות ואם נכון ליחס אותם לפעילות השיטור העירוני. כמו כן, הנתונים השוואתיים בין היישובים הם כלליים, ולא נעשתה בדיווח התאמה בין היישובים מבחינת גודל האוכלוסייה או מצבה הסוציו-אקונומי, שהיו עשויים לתת תמונה מדויקת יותר של הבדלים בין יישובים שנעשה בהם שיטור עירוני לכאלה שהתוכנית לא מתקיימת בהם מבחינת אופי העבירות ומספרן. בסוף יולי 2015 יפוג תוקף הוראת השעה. מתזכיר חוק שהופץ ב-11 במאי 2015 עולה כי בכוונת המשרד לביטחון הפנים להפוך את הוראת השעה האמורה להוראת קבע, לצד תיקונים נוספים שעיקרם הרחבת סמכות העיכוב, וביטול הדיווח לוועדה והצורך באישורה להוספת רשויות לתוכנית.¹³

2.2. הרחבת סמכויות מאבטחים

בכניסה למקומות ציבוריים רבים בארץ עומדים כיום מאבטחים. סמכויות המאבטחים נקבעו בחוק **סמכויות לשם שמירה על ביטחון הציבור, התשס"ה-2005**. בשנת 2012 תוקן החוק ובמסגרת התיקון

¹⁰ אתר האינטרנט של משטרת ישראל, [שיטור קהילתי](#), כניסה אחרונה: 6 בינואר 2015.

¹¹ האגודה לזכויות האזרח בישראל, חוק וסדר בע"מ – ההפרטה של אכיפת החוק בישראל, אוגוסט 2013, עמ' 22-23.

¹² המשרד לביטחון הפנים, דיווח לפי החוק ליעול האכיפה והפיקוח העירוניים ברשויות המקומיות, מכתב, 13 באוגוסט 2014.

¹³ תזכיר חוק ליעול האכיפה והפיקוח העירוניים ברשויות המקומיות (הוראת שעה) (תיקון – הפיכת הוראת השעה להוראת קבע), התשע"ה-2015, תאריך פרסום: 11 במאי 2015.



הוקנו למאבטחים במחלקות לשירותים חברתיים ובמקומות שניתנים בהם שירותי רווחה סמכויות לביצוע פעולות מסוימות בנסיבות שבהן אדם ביצע מעשה אלימות או עומד לבצע מעשה אלימות. בעקבות תיקון החקיקה לחוק סמכויות לשם שמירה על ביטחון הציבור (תיקון מס' 4), התשע"ד-2014, מאבטחים מוסמכים "לדרוש הזדהות, ולהשתמש בכוח סביר כדי למנוע מאותו אדם כניסה למקום, להוציא אותו מהמקום, ואם יש חשש שאותו אדם יימלט – לעכב אותו עד לבואו של שוטר". מכוח תיקון החוק האמור הוסמכו מאבטחים לפעול לפיו לא רק במחלקות לשירותים חברתיים אלא גם במקומות אחרים, שבהם עיקר החשש לביטחון הציבור נובע מאירועי אלימות, ובהם דיסקוטקים, מקומות שנמכרים בהם משקאות משכרים ומקומות שנערכים בהם מופעי תרבות ואירועי ספורט תחרותי. הרחבת הסמכויות חלה גם על בתי-חולים ומרפאות ועל מוסדות חינוך.¹⁴

מבקרי התיקון לחוק טוענים כי בדומה לשיטור העירוני, בהרחבת סמכויות המאבטחים יש משום העברה של שירות ציבורי לידי גורמים פרטיים. ביקורת הושמעה גם על האזורים הנרחבים שבהם יוכלו המאבטחים להפעיל את סמכויותיהם ובעיקר על הפעלת הסמכויות במוסדות חינוך.¹⁵

2.3. הסעה, העסקה והלנה של שוהים בלתי חוקיים

שוהים בלתי חוקיים (שב"חים) פלסטינים שנכנסים לישראל עושים זאת על-פי רוב לצורכי פרנסה. לפיכך, שהייתם בישראל מתוכננת לתקופות ארוכות. הדבר מאפשר להם היכרות טובה עם שגרת החיים של האוכלוסייה הישראלית ויכולת התמצאות טובה בשטח, והדבר הופך אותם ליעד אטרקטיבי לגיוס עבור ארגוני טרור. לצורך החדרת מפגעים ואמצעי לחימה לישראל שב"חים נעזרים בנהגי הסעות העובדים בין אזורי יהודה ושומרון לישראל. בפועל קיים מערך היסעים מאורגן ושיטתי הפועל להברחת שב"חים לשטחי ישראל. מערך זה משמש גם להחדרת מפגעים, ולעתים קרובות הנהגים מודעים לכך שהם מעבירים מפגעים או לפחות חושדים בכך.¹⁶

כדי להתמודד עם התופעה של כניסת שב"חים לתחומי מדינת ישראל נקבעו בסעיף 12א לחוק הכניסה לישראל, התשי"ב-1952, עבירות של הלנה, העסקה והסעה של תושבי אזורי יהודה, שומרון וחבל-עזה הנכנסים לישראל או שוהים בה שלא כדין, במטרה לפגוע בתמריץ הכלכלי שיש למי שמעסיקים, מלינים או מסיעים בישראל לסייע לשב"חים לשהות בישראל. בהמשך נחקק חוק שהייה שלא כדין, התשנ"ו-1996, על רקע התרחבות תופעת הסיוע לשוהים בלתי חוקיים והשתכללותה. בכנסת ה-18 התקבל תיקון לחוק שהייה שלא כדין (איסור סיוע) (הוראת שעה) (תיקון מס' 13), התש"ע-2010, המחמיר את הענישה על המסיעים שוהים בלתי חוקיים באופן עקבי, לנוכח מיסוד התופעה של הסעת תושבים זרים. לפי התיקון יהיה אפשר להטיל עונש עד שלוש שנות מאסר בנסיבות מחמירות שבהן הסעת השוהים

¹⁴ לגבי מוסדות חינוך התיקון לחוק קובע כי בגני-ילדים ובבתי-ספר יסודיים מאבטח יוכל להפעיל סמכויות אלו רק לבקשת עובד הוראה המועסק באותו מוסד. כמו כן נקבע כי שר החינוך ידווח לוועדת הפנים והגנת הסביבה בתום כל שנת לימודים על השימוש בפועל בסמכויות המאבטחים באותה שנה.

¹⁵ ועדת הפנים והגנת הסביבה, פרוטוקול מס' 300, 2 ביוני 2014.

¹⁶ אתר האינטרנט של שירות הביטחון הכללי, [מעורבות שוהים בלתי חוקיים בטרור](#), אוגוסט 2009, כניסה אחרונה: 8 בפברואר 2015.



הבלתי-חוקיים נעשתה בשימוש באמצעים מתוחכמים ובשיטות עבודה המעידות כי ההסעה נעשתה באופן מאורגן ומסודר. בדומה להחמרה שנעשתה כלפי המסיעים שוהים בלתי חוקיים הפועלים באופן שיטתי ועקבי, קודמה בכנסת ה-19 הצעת חוק הכניסה לישראל (תיקון מס' 26) (החמרת הענישה בעבירות הלנה והעסקה של שוהים בלתי חוקיים), התשע"ד-2014, שעיקרה החמרת הענישה על המעסיקים והמלינים שוהים בלתי חוקיים הפועלים באופן שיטתי ועקבי. ההצעה התקבלה בקריאה ראשונה ביום 17 בנובמבר 2014¹⁷ והועברה לוועדת הפנים והגנת הסביבה להמשך החקיקה. התהליך לא הושלם עד התפזרות הכנסת ה-19.

בעבר נקבעו כל ההוראות בנושא כהוראות שעה, שהוארכו מעת לעת. בשנת 2012 קובעו כהוראת קבע ההוראות בדבר הלנה והעסקה, ואילו ההוראות בדבר הסעה נותרו כהוראת שעה, מאחר שהחוק מטיל על המסיעים, בעיקר נהגי מוניות, חובה לבדוק את מסמכי הנוסעים. בדיקה זו היא פשוטה יחסית בנסיבות של הלנה או העסקה, אך בהתקשרות קצרת טווח כמו הסעה מדובר בנטל כבד יותר. בכנסת ה-19 הוארכה הוראת השעה בשנתיים, עד סוף חודש מרס 2016.¹⁸

3. שירות בתי-הסוהר

שירות בתי-הסוהר (שב"ס) הוא ארגון הכליאה הלאומי של ישראל. בנתוני סוף ינואר 2015 מועסקים בשב"ס 8,889 סוהרים, ובהם סוהרים בשירות חובה, ו-1,745 סוהרות, שהן כ-20% מכלל עובדי שב"ס.¹⁹ הארגון מפעיל 32 מתקני כליאה, ובהם 26 בתי-מעצר, בית-סוהר אחד לנשים, בית-סוהר אחד לנוער, מתקן כליאה רפואי אחד ושלושה מתקני משמורת למסתננים. כאמור, חלק ממתקני הכליאה מיועדים לקבוצת כלואים מיוחדת, ובחלקם שוהים כמה סוגים של כלואים. למשל, כלא "נווה תרצה" מיועד לכלל הנשים האסירות, עצורות ושפוטות, על רקע פלילי ועל רקע ביטחוני, וכלא "אופק" מיועד לבני-נוער. שאר בתי-הסוהר מיועדים לאסירים ולעצירים גברים בוגרים. בנובמבר 2014 שהו במתקני שב"ס 21,264 אסירים. מכלל האסירים, 12,438 הם אסירים פליליים (בהם 70% שפוטים ו-30% עצורים), 5,811 אסירים ביטחוניים (בהם 59% שפוטים ו-41% עצורים) ו-3,015 זרים. רובם המוחלט של האסירים הם גברים (96%).²⁰

3.1. התנאים הפיזיים במתקני הכליאה של שב"ס, ורווחת האסיר

מנתונים שהציג תג"ד שמעון בן גור, ראש חטיבת כליאה בשירות בתי-הסוהר, בדיון שהתקיים בכנסת ב-18 בנובמבר 2014, עולה כי שיעור האסירים בישראל (לא כולל זרים ואסירים ביטחוניים) בשנת 2014

¹⁷ הצעת חוק הכניסה לישראל (תיקון מס' 26) (החמרת הענישה בעבירות הלנה והעסקה של שוהים בלתי חוקיים), התשע"ד-2014 (פ/19/2003).

¹⁸ עו"ד עידו בן-יצחק, הלשכה המשפטית של הכנסת, פגישה, 29 בדצמבר 2014.

¹⁹ גל יונה, לשכת השר לביטחון הפנים, דוא"ל, 3 בפברואר 2015.

²⁰ תג"ד שמעון בן גור, ראש חטיבת כליאה בשב"ס, תקן כליאה בשירות בתי-הסוהר לשחרור מינהלי (מצגת), ועדת הפנים והגנת הסביבה, 18 בנובמבר 2014.



היה 154 לכל 100,000 תושבים. שיעור זה גבוה בהשוואה למדינות אירופה, אולם הוא נמוך בהשוואה לרוסיה ולארצות-הברית.²¹

לפי נתוני שירות בתי-הסוהר שהציג תג"ד בן גור, מצב תשתיות הכליאה בישראל ירוד: על-פי נתוני שב"ס, יותר ממחצית שטחי הכליאה בשנת 2014 הם "במצב גרוע", כהגדרת הארגון, וחלק גדול מן המתקנים מיושנים וצפופים. ביותר מ-70% מהתאים יש חמש מיטות בתא או יותר, ובעשירית מאלו יש יותר מעשר מיטות בתא. שטח תא ממוצע לאסיר בישראל בשנת 2014 היה 3.16 מטר, קטן במידה ניכרת מהממוצע האירופי, 4.4 מטר. המצב החמור ביותר הוא בכלא "קציעות", שבו שטח תא לאסיר הוא 2.1 מטר, והמצב הטוב ביותר הוא בכלא "אלה", שנבנה במקור כבית-סוהר פרטי, ובו שטח התא לאסיר הוא 5.6 מטר. בארבעה בתי-כלא בלבד שטח תא לאסיר גדול מהממוצע האירופי. אף ששיעור תקציב שב"ס מתקציב המדינה גבוה בהשוואה לבריטניה, צרפת ובלגיה, התקציב לאסיר הוא הקטן ביותר בהשוואה למדינות אלה. ייתכן שהסיבה לכך נעוצה בנתון ש-70% מתקציב שב"ס המתוכנן לשנת 2015 מיועדים לשכר ולגמלאות, ורק 5% ממנו מיועדים לפיתוח.²²

ב-28 ביולי 2014 הקימה ועדת הפנים והגנת הסביבה ועדת משנה לנושא התנהלות שב"ס ושיקום אסירים. בראש ועדת המשנה עמד חבר הכנסת דוד אזולאי, ומטרתה בדיקת מתקני הכליאה, תנאי הכליאה ובעיות הצפיפות במתקני הכליאה; שיקום אסירים וטיפול באסירים בכלא ובקהילה, לרבות שחרור מוקדם וחלופות כליאה; הכרה בשמירה על זכויות אדם לכלואים בישראל; שקיפות ובקרה ופיקוח על מתקני הכליאה.

על-פי תיקון מס' 42 לפקודת בתי-הסוהר, התשע"ב-2012, היה השר לביטחון הפנים אמור להסדיר את פרטי שיקום אסירים בהתקנת תקנות ולהעבירן לאישור ועדת הפנים והגנת הסביבה, אולם מאז עבר התיקון לא הוגשו תקנות לאישור הוועדה. נושא זה עלה גם בדוח מבקר המדינה לשנת 2014. על-פי דוח זה, "נקבע יעד למימון פוטנציאל הטיפול באסירים, אך שב"ס לא קבע אבני דרך להשגתו ולא הגדיר כיצד ניתן למדוד".²³ עוד קובע משרד מבקר המדינה כי "... הגדרה בתקנות של התנאים לשילוב אסירים בפעילות שיקום שיקיים שב"ס והגדרת היקפה חיונית לצורך עבודת השב"ס הנוגעת לשיקום אסירים. על המשרד לביטחון פנים לפעול בצורה נמרצת תוך קביעת לוח זמנים לקידום עבודת המטה ולהביא להתקנת התקנות האמורות".²⁴ ועדת המשנה, שהתכנסה לראשונה ב-30 בספטמבר 2014, העלתה את הסוגיה בדיוניה וקבעה כי על המשרד לביטחון הפנים להגיש את התקנות לאישור הכנסת בתוך 60 יום. בפועל לא הוגשו התקנות עד ליום התפזרות הכנסת ב-9 בדצמבר 2014.²⁵

²¹ תג"ד שמעון בן גור, ראש חטיבת כליאה בשב"ס, תקן כליאה בשירות בתי-הסוהר לשחרור מינהלי (מצגת), ועדת הפנים והגנת הסביבה, 18 בנובמבר 2014.

²² שם.

²³ משרד מבקר המדינה, דוח שנתי 164, לשנת 2013, 2014, [היבטים בשיקום האסיר](#), עמ' 477, כניסה אחרונה: 24 בדצמבר 2014.

²⁴ משרד מבקר המדינה, דוח שנתי 164, לשנת 2013, 2014, [היבטים בשיקום האסיר](#), עמ' 481-482, כניסה אחרונה: 24 בדצמבר 2014.

²⁵ לאה קריכלי, מנהלת ועדת הפנים והגנת הסביבה, שיחת טלפון, 23 בדצמבר 2014.



3.2. תעסוקת אסירים

לתעסוקת אסירים כמה מטרות, ובהן שיקום, טיפול ומתן אפשרות לאסיר לתמוך במשפחתו. תעסוקת האסירים משמשת כלי יעיל לשמירה על סדר, ארגון ושקט, מאחר שהיא מאפשרת לאסירים לשחרר מתחים ולחצים. תעסוקה עשויה להשיב לאסיר את כבודו העצמי ולתת לו תחושה של שליטה מסוימת על דרך חייו, וכן להקנות לו הרגלי עבודה לצד חינוך לעבודה וערכיה.²⁶ נוסף על כל אלה, תעסוקת אסירים מסייעת בהשתלבותם בחברה לאחר השחרור ומאפשרת להם לקבל תגמול עבור עבודתם. בנתוני שנת 2014, השב"ס מעסיק כ-3,000 אסירים פליליים בעבודות שירותים, תחזוקה ומטבח (שת"מ). נוסף עליהם מועסקים כ-2,600 אסירים בכ-66 מפעלי ייצור שב"ס מפעיל ובמפעלים פרטיים הפועלים בתחומי שב"ס. נוסף על אלו, כ-120 אסירים שנמצאו מתאימים לכך מועסקים במפעלים פרטיים מחוץ לכותלי בתי-הסוהר במסגרת של שיקום קבוצתי. כמו כן, 1,895 אסירים השתתפו בשנה זו ב-116 קורסים להכשרה מקצועית במקצועות נדרשים במשק, בתוכנית בשיתוף משרד הכלכלה.²⁷ במחקר שערכה יחידת המחקר של שב"ס נמצא כי אסירים מעדיפים תעסוקה על בטלה ומעדיפים עבודות מקצועיות על עבודות שת"מ. לפי המחקר, על בסיס הספרות המקצועית בתחום, תוכניות תעסוקה בתקופת המאסר מובילות לשיפור בשיעורי התעסוקה לאחר השחרור: נמצא שהפער בין אסירים שהועסקו בתקופת המאסר לאסירים שלא הועסקו, מבחינת שיעורי התעסוקה לאחר השחרור, הוא 9% במוצע לטובת אסירים שהועסקו. עוד נמצא במחקר שיש יתרון להעסקה במסגרת מפעלי יזמות פרטית, אולי משום שהם מדמים טוב יותר את תנאי ההעסקה בשוק העבודה. מחקרי הערכה של תוכניות תעסוקה והכשרה מקצועית בבתי-הסוהר מלמדים כי צריכה להיות התאמה בין המיומנויות הנרכשות בתקופת המאסר ובין ההזדמנויות התעסוקתיות בקהילה.²⁸ האסירים מקבלים "תגמול" על עבודתם, ולא שכר. בין התגמול על עבודות תעסוקה יצרנית לעומת התגמול על עבודות שת"מ יש פער ניכר, שמגיע לאלפי אחוזים (פירוט התגמול החודשי על-פי התפלגות תחומי העסקה ראו בנספח 1. ביולי 2001 נדונה בבג"ץ שאלת זכאותו של אסיר לשכר מינימום לפי חוק שכר מינימום, התשמ"ז-1987. בג"ץ דחה את העתירה אולם מתח ביקורת על הדין הקיים בשל ההסדרה החלקית של הנושא שיש בו.²⁹ בעקבות פסק-הדין מינה שר המשפטים צוות בין-משרדי לבחינת הנושא, וזה הגיש את המלצותיו בנובמבר 2004.³⁰ לאחר שבע שנים, בנובמבר 2011, הונחה על שולחן הכנסת הצעת חוק מטעם הממשלה שמטרתה להסדיר את תעסוקת האסירים.³¹ הצעת החוק לתיקון פקודת

²⁶ מדברי ההסבר להצעת חוק לתיקון פקודת בתי-הסוהר (מס' 41) (תעסוקת אסירים), התשע"ב-2011, כניסה אחרונה: 21 בדצמבר 2014.

²⁷ ניסים קשי, ראש מערך תעסוקה במשרד לביטחון הפנים (מצגת), ועדת הפנים והגנת הסביבה, 20 באוקטובר 2014; גל יונה, לשכת השר לביטחון הפנים, דוא"ל, 3 בפברואר 2015.

²⁸ עידו דוידסקו ודרור ולק, יחידת המחקר של שירות בתי-הסוהר, תעסוקת אסירים ככלי שיקומי, מאי 2011, כניסה אחרונה: 21 בדצמבר 2014.

²⁹ בג"ץ 1163/98 שדות נ' שירות בתי-הסוהר, פ"ד (נה) 4 עמ' 817, מדברי ההסבר להצעת חוק לתיקון פקודת בתי-הסוהר (מס' 41) (תעסוקת אסירים), התשע"ב-2011, כניסה אחרונה: 21 בדצמבר 2014.

³⁰ דברי ההסבר להצעת החוק, שם.

³¹ "דברי הכנסת" ה-18, ישיבה 278, 7 בנובמבר 2011.



בתי-הסוהר (מס' 41) (תעסוקת אסירים), התשע"ב-2011, עוסקת בכלל ההיבטים של העסקת אסירים, ובהם סוגיות השיבוץ, התגמול ושעות העבודה והמנוחה. היא התקבלה במליאת הכנסת בקריאה ראשונה והועברה לוועדת הפנים והגנת הסביבה לשם הכנתה לקריאה שנייה ולקריאה שלישית בכנסת ה-18, אך לא עלתה להצבעה. על ההצעה חל דין רציפות, והיא נדונה שוב בשלהי ימיה של הכנסת ה-19, ב-28 באוקטובר 2014, אולם הוועדה לא השלימה את דיוניה בנושא. ככל שהתיקון להצעת החוק יקודם בכנסת ה-20, הוא יצטרך לעבור את הליך החקיקה מחדש.³²

3.3. שחרור מוקדם ממאסר ("קיצור שלישי")³³

ליד שירות בתי-הסוהר פועלות ועדות שחרורים (ועדות שלישי), אשר דנות בעיקר בשחרור על-תנאי של אסירים שנשפטו לשישה חודשים לפחות וריצו שני-שלישים ממאסרם.³⁴ **חוק שחרור על-תנאי ממאסר, התשס"א-2001**, מסדיר את סוגיית שחרורם על-תנאי של אסירים ומתווה את שיקול דעתן של ועדות השחרורים בבואן להחליט אם אסיר ראוי לשחרור על-תנאי.³⁵ השיקול המרכזי של ועדות השחרורים הוא מידת המסוכנות של האסיר לציבור, ושיקולים נוספים, כגון התנהגות טובה בכלא, הרשעות קודמות והודאה באשמה,³⁶ מובאים בחשבון.³⁷ על אסיר משוחרר על-תנאי ("אסיר ברישיון") חלות הגבלות מסוימות, כגון חובת התייצבות במשטרה ואי-יציאה לחו"ל. על-פי רוב ועדות השחרורים מתנות שחרור מוקדם גם בהשתתפות בתוכנית שיקום של הרשות לשיקום האסיר, כמתואר בהמשך.

3.4. שחרור מינהלי ותקן כליאה

כדי להתמודד עם מצוקת מקומות הכליאה בבתי-הסוהר השר לביטחון הפנים קובע בצו, באישור ועדת הפנים והגנת הסביבה, תקן כליאה, שהוא מספר מקומות הכליאה המקסימלי המותר במתקני שב"ס, ושבי"ס משחרר אסירים שחרור מינהלי כדי שלא לחרוג מהמספר שנקבע. אסיר המרצה עונש של יותר מארבע שנים יכול להיות משוחרר שחרור מינהלי רק אם הוא זכאי לקיצור שלישי ממאסרו.

³² אין אפשרות להחיל פעמיים דין רציפות על אותה הצעת חוק.

³³ ככלל, חוק שחרור על-תנאי ממאסר אינו בסמכות ועדת הפנים אלא בסמכות ועדת החוקה, חוק ומשפט, אולם בכנסות האחרונות הנושא נדון בוועדת הפנים והגנת הסביבה.

³⁴ שחרור מוקדם של אדם המרצה עונש מאסר פירושו קיצור כשליש מתקופת המאסר שנגזרה עליו.

³⁵ לפי החוק האמור, בוועדות השחרורים מכהנים שופט (היושב-ראש), שני נציגים של שר המשפטים שלכל אחד מהם חמש שנות ניסיון (בתחום שונה) מהתחומים האלה: קרימינולוגיה, עבודה סוציאלית, פסיכולוגיה, פסיכיאטריה או חינוך. קצין שב"ס רשאי להשתתף בדיוני הוועדה בלא זכות הצבעה.

נושא ועדות השחרורים אומנם נדון בוועדת החוקה, חוק ומשפט, אולם הוא נזכר במסמך זה משום שהוא קשור לנדון בו בפרט ולדיוני ועדת הפנים והגנת הסביבה בכלל. נוסף על קיצור שלישי, אסירים יכולים להשתחרר מוקדם בשחרור מינהלי.

³⁶ לפי הצעת חוק שחרור על-תנאי ממאסר (תיקון – הודאה בביצוע עבירה), התשע"ד-2014, במניין שיקולי ועדת השחרורים לעניין שחרור על-תנאי של אסיר לא תבוא הכחשת אסיר את ביצוע העבירה, כשלעצמה, כשיקול במניין שיקוליה לעניין שחרור על-תנאי. לפי ההצעה, גם הכחשת אסיר לגבי ביצוע העבירה שבגינה הורשע לא תהווה שיקול לעניין אי-התאמתו לשיקום, ויתאפשר לו לקבל טיפול ושיקום כנדרש. ההצעה התקבלה בקריאה טרומית ב-16 ביולי 2014 והועברה לוועדת הפנים והגנת הסביבה, אולם לא הונחה לקריאה ראשונה טרם פיזור הכנסת ה-19.

³⁷ משרד המשפטים, הנחיות פרקליט המדינה, הנחיה מס 12.1: [השיקולים שלפיהם תיקבע עמדת בא-כוח היועץ המשפטי לממשלה בוועדת השחרורים](#), כניסה אחרונה: 30 בדצמבר 2014.



תקן הכליאה הוא תקן כמותי, ולא איכותי. הסנגוריה הציבורית חוזרת וטוענת בדיוני הוועדה בנושא זה כי בצד קביעת תקן מספרי יש להביא בחשבון את תנאי המחיה במתקני הכליאה ועל-פיהם לשחרר אסירים שחרור מינהלי, למשל על-ידי קביעת רף של שטח מחיה מינימלי לאסיר.³⁸ הצעות חוק בנושא זה הוגשו כמה פעמים בכנסות האחרונות, אולם תהליך החקיקה בהן לא הסתיים.³⁹ תקן הכליאה האחרון הוסדר בצו בתי-הסוהר (שחרור מינהלי) (קביעת תקן כליאה), התשע"ד-2014, וביום 18 בנובמבר 2014 נקבע שיהיה 18,026 מקומות כליאה. תוקף הצו שנה מיום הסדרתו.

3.5. שביטות רעב של אסירים

שביטות רעב היא אמצעי מחאה בלתי אליים שבאמצעותו שובת הרעב מבקש להביע את מחאתו בנושא מסוים, ולקבל את מבוקשו, כאשר הוא חש שהרשויות אינן קשובות ואינן נענות למצוקותיו ולדרישותיו. הזכות לשבות רעב היא חלק מהזכות לחופש הביטוי ומוגבלת רק לעתים נדירות ובנסיבות חריגות. כאשר מדובר באסיר השובת רעב מצב הדברים מורכב יותר, משום שאסירים ועצורים נתונים במשמורת חוקית, ומכוחה חלק מזכויותיהם נשללות או נפגעות, לרבות הזכות לחירות והאוטונומיה המלאה על חייהם ועל גופם. אדם המוחזק במשמורת חוקית נמצא באחריות המדינה (באמצעות שירות בתי-הסוהר), והמדינה נושאת באחריות הישירה לשמירה על חייו, בריאותו, שלומו ורווחתו.⁴⁰ שביטות רעב של אסירים הן תופעה מוכרת, ובדרך כלל הן נעשות לשם קידום תכליות שונות של ציבור האסירים השובתים. לעתים משתתפים בהן מספר גדול של אסירים, לעתים חלק מהאסירים מתמידים בשביטות הרעב פרק זמן ממושך, בחלק מהמקרים הדבר מגיע עד כדי סיכון חייהם. בחודש אפריל 2012, בעיצומו של גל שביטות רעב של אסירים, פרסם משרד הבריאות "תדריך לטיפול רפואי בשובת רעב (כולל עצירים ואסירים)". בנוהל זה מובהרים השיקולים שיש להביא בחשבון בכל הקשור לטיפול בשובת רעב, והוא מתווה את העקרונות למתן טיפול רפואי לאסיר במצב זה.⁴¹ ב-24 באפריל 2014 פתחו 86 עצורים מינהליים השהוים במתקני הכליאה של שב"ס ומשתייכים לארגון "חמאס" בשביטות רעב כחלק ממאבקם לביטול המעצר המינהלי. בהמשך הצטרפו לשביטת אסירים ביטחוניים. בשיאה של שביטות הרעב השתתפו בה 317 אסירים, והיא נמשכה 63 ימים. בימי שביטות הרעב התכנסה ועדת הפנים כמה פעמים כדי לקדם את הצעת החוק הממשלתית לתיקון מס' 48 לפקודת בתי-הסוהר (מניעת נזקי שביטות רעב), התשע"ד-2014, שעיקרה הסדרת מתן טיפול רפואי לאסירים השובתים רעב. בהצעת החוק הוצע להסמיך את נשיא בית-המשפט המחוזי או סגנו להתיר מתן טיפול לאסיר שובת רעב על אף התנגדות האסיר, אם מצא כי בלא קבלת טיפול כאמור יש אפשרות ממשית שתיגרם בתוך זמן קצר סכנה חמורה

³⁸ בעבר טיפלה ועדת החוקה, חוק ומשפט בתקן הכליאה. בכנסת ה-18 הועבר הנושא לוועדת הפנים והגנת הסביבה, שהיא הוועדה המפקחת על שב"ס, והיא יכולה לכרוך את תקן הכליאה בנושאים אחרים הקשורים לתחום הפיקוח שלה.

³⁹ למשל הצעת חוק של חבר הכנסת דב חנין וחברי כנסת נוספים לתיקון פקודת בתי-הסוהר (תנאי כליאה הולמים), התשס"ט-2009 (684/18/פ), שהונחה על שולחן הכנסת ב-1 באפריל 2009, וכן הצעת חוק של אופיר פז-פינס לתיקון פקודת בתי-הסוהר (תנאי המאסר), התשס"ט-2009 (298/18/פ).

⁴⁰ המשרד לביטחון הפנים, [תזכיר חוק לתיקון פקודת בתי-הסוהר \(מניעת נזקי שביטות רעב\)](#), התשע"ד-2014, כניסה אחרונה: 30 בדצמבר 2014.

⁴¹ מדברי ההסבר להצעת חוק לתיקון פקודת בתי-הסוהר מס' 48 (מניעת נזקי שביטות רעב), התשע"ד-2014, 9 ביוני 2014, עמ' 776-762.



לבריאותו.⁴² הוועדה אישרה את הצעת החוק והיא הונחה על שולחן הכנסת לקריאה שנייה ושלישית, אך לבקשת הממשלה היא לא הובאה להצבעה במליאה.⁴³

4. הרשות לשיקום האסיר

הרשות לשיקום האסיר (רש"א; להלן גם: הרשות) היא רשות סטטוטורית העוסקת בשיקום אסירים משוחררים ובשילובם בחברה. הרשות הוקמה בשנות ה-80, במסגרת [חוק הרשות לשיקום האסיר, התשמ"ג-1983](#), והיא מטפלת באסירים שאחד מתנאי השחרור המוקדם שלהם (קיצור שליש) הוא השתתפות בתוכנית שיקום, ובאסירים ששחררו ופנו אליה ביוזמתם בבקשת סיוע.⁴⁴ עובדי הרשות ממונים על-ידי משרד הרווחה והשירותים החברתיים, ובהם בין השאר רכזי שיקום האסיר, שהם עובדי מחלקות רווחה ברשויות מקומיות והרשות נושאת במחצית עלות העסקתם במסגרת מימון תואם – matching. רכזי השיקום מקבלים הנחיה מקצועית מיועצי השיקום של רש"א ומיישמים את תוכניות השיקום של אסירים משוחררים. יצוין כי אסירים יכולים גם לרכוש בכספם תוכנית שיקום מגורמים פרטיים. מבקר המדינה התייחס לסוגיית המטפלים הפרטיים בדוח משנת 2014, ולפיו "מעורבות המטפלים הפרטיים כשירות מקביל לשירות הציבורי מעלה חשש שאסירים שרש"א אינה מכינה להם תוכנית שיקום ושידם אינה משגת רכישת שירות ממטפל פרטי, יפחתו סיכוייהם לשחרור מוקדם. כמו כן מעלה מעורבות זו את הצורך ביצירת מנגנוני פיקוח ובקרה על איכות תוכניות השיקום, יישומן ועמידת האסירים בהן".⁴⁵

בסיס התקציב של הרשות מאז שנת 2000 הוא כ-14 מיליון ש"ח בשנה. מנכ"ל הרשות כיום הוא יצחק דדון, שמונה לתפקיד לאחר התפטרות המנכ"ל הקודם על רקע קריסת הרשות בשנת 2012. בדיוני ועדת המשנה לנושא התנהלות שב"ס ושיקום אסירים מסר אבי דיאמנט, מפקח ארצי ברש"א, כי עד סוף שנת 2014 יוכפל תקציב הרשות ויגיע ל-28 מיליון ש"ח.⁴⁶ בתשובת הרשות על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת נמסר כי תקציב הרשות אומנם הוגדל בשנה זו ל-28 מיליון ש"ח.⁴⁷ מבדיקת נתוני משרד האוצר עולה כי בספטמבר קיבלה הרשות תוספת של 12 מיליון ש"ח,⁴⁸ ובדצמבר 2014 היא קיבלה תוספת של כ-8.3 מיליון ש"ח.⁴⁹ לפי נתוני משרד האוצר, תקציבה הכולל של הרשות לשנת 2014, על שינויי, היה כ-38 מיליון ש"ח,⁵⁰ ותקציב הביצוע שלה בשנה זו היה כ-29.5 מיליון ש"ח.⁵¹ עוד עולה מתשובת הרשות כי

⁴² ש.ם.

⁴³ עו"ד עידו בן יצחק, הלשכה המשפטית של הכנסת, דוא"ל, 12 במאי 2015.

⁴⁴ הרשות מטפלת גם במשפחות האסירים המשוחררים.

⁴⁵ הרחבה על עמדת מבקר המדינה בנושא המטפלים הפרטיים ראו: משרד מבקר המדינה, דוח שנתי 2014, לשנת 2013, 2014, [היבטים בשיקום האסיר](#), עמ' 505–507, כניסה אחרונה: 24 בדצמבר 2014.

⁴⁶ ועדת המשנה של ועדת הפנים והגנת הסביבה לנושא התנהלות שב"ס ושיקום אסירים, [פרוטוקול מס' 1](#), 30 בספטמבר 2014, כניסה אחרונה: 21 בדצמבר 2014.

⁴⁷ ד"ר רותם אפודי, רמ"ח מחקר והדרכה, הרשות לשיקום האסיר, מכתב, 28 באפריל 2015.

⁴⁸ ועדת הכספים, פרוטוקול מס' 424, [שינויים בתקציב לשנת 2014](#), 30 בספטמבר 2014, כניסה אחרונה: 5 במאי 2015.

⁴⁹ שם, פרוטוקול מס' 478, [שינויים בתקציב לשנת 2014](#), 9 בדצמבר 2014, כניסה אחרונה: 5 במאי 2015.

⁵⁰ נתוני אגף החשב הכללי במשרד האוצר – החטיבה למידע ניהולי, מאי 2015.



בנתוני מאי 2015 יש כ-47 רכזי שיקום ביישובים שונים ברחבי הארץ, וחלקם מועסקים כאמור בשיטת ה- matching. שישה מרכזי השיקום מועסקים העסקה מלאה וישירה ברשות בתפקיד רכזי שיקום אזורים. תקנים אלו הוקצו לשיקום אסירים במגזר הערבי בצפון הארץ. המעבר להעסקה ישירה של רכזי שיקום האסיר הוא חלק מהחלטה אסטרטגית של מנכ"ל הרשות לשיקום האסיר לעבור להעסקה ישירה של כלל רכזי השיקום. מהרשות נמסר כי החלטה זו תלויה באישור תקציבי; היא גובשה, אך טרם נדונה.⁵² לא נמסרה תשובה בדבר יכולת הרשות לתת מענה לכל מי שהוא בר-שיקום במגוון תוכניות השיקום שהיא מציעה.

5. האגף לרישוי כלי ירייה

הגוף הרשמי במדינת ישראל הממונה על רישוי כלי ירייה הוא האגף לרישוי כלי ירייה במשרד לביטחון הפנים. אגף זה פועל למתן רישיונות לכלי ירייה לתושבי המדינה, לגופים ולארגונים על-פי חוק כלי ירייה, התש"ט-1949, והועבר למשרד לביטחון הפנים ממשרד הפנים במרס 2011,⁵³ בין היתר בשל המלצות הוועדה לבחינת רישוי כלי ירייה לשומרים (ועדת בריןקר) משנת 2005.⁵⁴ על-פי נתוני האגף, ביוני 2014 הייתה התפלגות כלי הנשק שבשימוש בישראל כלהלן: כ-149,000 כלי נשק נמצאים בידי אזרחים פרטיים; כ-96,000 כלי נשק נמצאים בידי ארגונים מורשים (משרדי ממשלה, סוחרים ויישובים), וכ-34,000 כלי נשק נמצאים בידי חברות שמירה ואבטחה.⁵⁵ יודגש כי נתונים אלה הם על כלי נשק המוחזקים ברישיון, ולא נכללים בהם למשל כלי נשק מוברחים.

5.1. איסוף כלי נשק מהציבור

סעיף 144 לחוק העונשין, התשל"ז-1977, קובע כי הרוכש או המחזיק נשק בלא רשות על-פי דין להחזקתו, דינו מאסר שבע שנים. בשנת 2013, בזמן כהונת הכנסת ה-19, יצא אגף כלי ירייה במשרד לביטחון הפנים, בשיתוף עם משטרת ישראל, במבצע איסוף כלי נשק ואמצעי לחימה המוחזקים בלא רישיון. על-פי אתר המשרד לביטחון הפנים נאספו במבצע זה כ-450 כלי נשק. עם זאת, לפי ממצאי דוח מבקר המדינה לשנת 2014, ביוני 2013 היו בישראל יותר מ-14,000 כלי ירייה בלא רישיון תקף. המשמעות של פער מספרי זה היא שכלי הנשק שנאספו במסגרת המבצע הם פחות מ-5% מכלל כלי הנשק שהיו בידי בציבור בתקופה זו בלא רישיון.⁵⁶ יתרה מכך, לפי דוח מבקר המדינה, "בניגוד למדיניות השר,

⁵¹ נתוני משרד האוצר, תקציב וביצוע (שנים שונות), באתר מאגרי המידע הממשלתיים, (Data.gov.il), כניסה אחרונה: 5 במאי 2015.

⁵² ד"ר רותם אפודי, רמ"ח מחקר והדרכה, הרשות לשיקום האסיר, מכתב, 28 באפריל 2015.

⁵³ אתר האינטרנט של [המשרד לביטחון הפנים](#), כניסה אחרונה: 5 בפברואר 2015.

⁵⁴ [דוח הוועדה לבחינת מערך רישוי כלי ירייה לשומרים](#), 13 ביולי 2005, כניסה אחרונה: 9 בפברואר 2015. יצוין כי בימיה של הוועדה הטיפול בנושא רישוי כלי ירייה היה מחולק בין שלושה גופים ממשלתיים: משרד הפנים, משרד המשפטים והמשרד לביטחון הפנים.

⁵⁵ לשכת השר לביטחון פנים, מכתב, 18 ביוני 2014.

⁵⁶ משרד מבקר המדינה, דוח שנתי 64, לשנת 2013, 2014, [רישוי כלי ירייה והפיקוח על החזקתם](#), עמ' 354, כניסה אחרונה: 5 בפברואר 2015.



האגף לא הכין תוכניות מפורטות לצמצום כלי הירייה הפרטיים ולא פירט מה הם האמצעים הנדרשים להשגת היעד להפחתת מספרם.⁵⁷ בישיבתה ב-17 בנובמבר 2014 החליטה ועדת הפנים והגנת הסביבה על הקמת ועדת משנה שתטפל באיסוף הנשק הבלתי-חוקי ביישובי המגזר הערבי, אולם עקב התפזרות הכנסת ב-9 בדצמבר ועדה זו לא הוקמה בסופו של דבר.

6. כשירות שומרים לנשיאת נשק

על-פי **חוק כלי הירייה, התש"ט-1949**, מותר להחזיק בישראל נשק באופן חוקי באחת משלוש דרכים: נשק ארגוני-ציבורי, נשק לשימוש פרטי-אישי ונשק פרטי-ארגוני (חברות שמירה ואבטחה). ככלל, רישיון אישי לנשיאת נשק לפי החוק ניתן לאדם שהגיש בקשה ונמצא עומד בתנאים מסוימים. אשר לנושאי נשק בחברות שמירה נקבע בחוק מתווה מיוחד: חברת השמירה מורשית בקבלת רישיון מיוחד מטעם המדינה לכלי ירייה שבהחזקתה; חברת השמירה רשאית להנפיק רישיון לשומר המועסק על-ידיה לשאת כלי ירייה שבהחזקתה; השומר עצמו חייב גם הוא ברישיון מטעם המדינה. רק בשילוב שני הרישיונות שומר המועסק בחברת שמירה מורשה לשאת את הנשק שניתן לו על-ידיה.

תיקון מס' 15 לחוק כלי הירייה, התשס"ח-2008, מגביל את הרישיון לנשיאת נשק שהוציאה חברת שמירה לאזור שבו השומר מועסק, בין השאר על-פי המלצות הוועדה הבין-משרדית לבחינת מערך רישוי כלי הירייה לשומרים (ועדת ברניקר),⁵⁸ ועקב כמה מקרים של נשק אבטחה שנלקח הביתה וגרם פגיעה בקורבנות חפים מפשע על-ידי שומרים חמושים מחוץ למסגרת תפקידם. כחלק מהמגמה להסדרת הנושא נקבע בתיקון מס' 17 לחוק כלי הירייה, התשס"ד-2014, שנחקק בשלהי ימיה של הכנסת ה-19, שכחלק מהתנאים לקבלת רישיון להחזקה ולנשיאה של כלי ירייה על-ידי שומר, יהיה על מבקש הרישיון להציג אישור של פסיכולוג בדבר כשירותו הנפשית לשאת כלי ירייה. על-פי התיקון, תוקף האישור יהיה עד שש שנים. נוכח העלויות הכרוכות בבדיקת הכשירות הנפשית נקבע בתיקון כי השר לביטחון הפנים יקבע את הסכום המרבי שמותר לגבות בגינה, וכן כי חברות השמירה יישאו לפחות במחצית מעלות הבדיקה. הוראות החוק מחריגות את בעלי הרישיונות הפרטיים שמחזיקים בנשקם לשם הגנה עצמית וחלות רק על מי שמקבלים את רישיונם לפי חוק כלי הירייה מתוקף תפקידם, בעיקר בתפקידי שמירה ואבטחה. החוק נכנס לתוקף בראשית פברואר 2015.⁵⁹

הארגון הארצי של מפעלי השמירה והאבטחה בישראל, המאגד כ-90 חברות שמירה ואבטחה, עתר לבג"ץ שיורה על ביטול התיקון כך שיחול רק על מאבטחים ושומרים חדשים, ולא על כאלה שכבר יש בידם רישיון תקף לנשיאת כלי נשק, בבואם לחדשו לאחר פקיעת תוקפו. בעתירה נטען בין היתר כי יש בתיקון משום אפליה, שכן הוא מטיל הגבלה חריפה על חברות האבטחה בלבד, ולא על כלל נושאי כלי הנשק בישראל.⁶⁰ בסופו של דבר, ולאור הערות שופטי בג"ץ, נמחקה עתירה זו.⁶¹

⁵⁷ ש.ם.

⁵⁸ ראו [דוח הוועדה לבחינת רישוי כלי ירייה לשומרים](#), כניסה אחרונה: 4 בפברואר 2014.

⁵⁹ [חוק כלי הירייה \(תיקון מס' 17\)](#), התשע"ד-2014, 30 ביולי 2014. כניסה אחרונה: 5 בפברואר 2015.

⁶⁰ עו"ד משה בכור, בא-כוח העותרת, שיחת טלפון, 5 בפברואר 2015, ודוא"ל, 8 בפברואר 2015.



7. הרשות הארצית לכבאות והצלה

הרשות הארצית לכבאות והצלה היא ארגון הכבאות וההצלה הרשמי של מדינת ישראל, ומופקדת על כיבוי דלקות ועל מניעת דלקות והתפשטותן וכן על הצלת נפש ורכוש במקרים של דלקות. עד שנת 2012 לא היו שירותי הכבאות וההצלה בישראל כפופים לגוף פיקוד מרכזי אלא בנויים כמערך מוניציפלי שהיה המורכב מארבע מחלקות עירוניות ו-20 איגודי ערים לשירותי כבאות והצלה. נציבות כבאות והצלה במשרד הפנים הייתה גוף המטה המקצועי של שירותי הכבאות והיו לה סמכויות מסוימות ותחומי אחריות מוגדרים ובכללם הנחיית רשויות הכבאות ופיקוח עליהן, אישור תקני כוח-אדם והכשרת כבאים.⁶²

כזכור, ב-2 בדצמבר 2010 פרצה שרפה בכרמל שחלפו כמה ימים עד שכובתה לחלוטין. נספו פה 44 בני-אדם, והיא כילתה עשרות אלפי דונם של יערות וחורש טבעי. כמו כן ניזוקו בה תשתיות, מוסדות ציבור, מבני מגורים ואתרי טבע ותיירות.⁶³ בעקבות השרפה קיבלה הממשלה את החלטה מס' 2699,⁶⁴ שנקבע בה בין השאר כי יוקם מערך כבאות ארצי שיפעל באחריות המשרד לביטחון הפנים. החלטה זו סללה את הדרך להצעת חוק בנושא, וזו נדונה בוועדת הפנים והגנת הסביבה. ביולי 2012 התקבל בקריאה שנייה ובקריאה שלישית **חוק הרשות הארצית לכבאות והצלה, התשע"ב-2012**, שהסדיר את הרפורמה במערך שירותי הכבאות וההצלה.⁶⁵ בהתאם להוראות החוק, החוק, כוננה הרשות בפברואר 2013. מאז החלה הרשות לפעול היא באחריות המשרד לביטחון הפנים. הרשות מורכבת מגוף מטה, נציבות כבאות והצלה, המנהל את פעילות המערך ברמה הארצית, ומשבעה מחוזות כבאות והצלה האחראים לכ-110 תחנות כיבוי ברחבי הארץ. על-פי נתוני הרשות, מועסקים בה 2,443 עובדים, בהם 271 נשים (כ-11%). מספר לוחמי האש הוא 1,806. מהם רק 18 נשים, שהן כ-1% מכלל כוח-האדם המבצעי ברשות.⁶⁶

בעקבות הרפורמה תוקצבה הרשות הארצית לכבאות והצלה לצורך רכישת ציוד, ובמענה הרשות על פנייתנו נמסר כי בשנים 2011–2014 נקלטו בה 127 רכבי כיבוי והוזמנו 11 רכבי כיבוי נוספים, בעלות של

⁶¹ [פסק דין בג"ץ 7873/14](#), 4 במרס 2015, כניסה אחרונה: 12 במאי 2015.

⁶² פלורה קוד-דבדוביץ', [רפורמה במבנה מערך שירותי הכבאות וההצלה בישראל](#), מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 30 בנובמבר 2009.

⁶³ אורי טל-ספירו, [מערך הכיבוי בעקבות השרפה בכרמל: תמונת מצב](#), מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 28 ביוני 2011.

⁶⁴ סעיפים 7–11 [להחלטת הממשלה מס' 2699](#), מיום 9 בינואר 2011, כניסה אחרונה: 5 בפברואר 2015.

⁶⁵ כמה ועדות שהוקמו מאז שנת 1976 לבחינת המבנה הארגוני של שירותי הכבאות חזרו והמליצו להפוך את מערך הכבאות ממערך מוניציפלי למערך ארצי. המלצה נוספת הייתה שבראש המערך יעמוד נציב בעל סמכויות פיקודיות. המלצותיהן של ועדות אלו לא יושמו (גם במקרים שהממשלה קיבלה חלק מהן). למשל בדוח ועדת לפידות, שהוגש לשר הפנים בשנת 1995, נקבע בין השאר כי מערך הכבאות אינו כשיר להתמודדות הולמת עם שרפות גדולות ורחבות היקף ולוקה בארגונו ובפריסתו, בכוח-האדם העומד לרשותו ודבציו. בדוח נקבע עוד כי יש לשנות את המבנה הארגוני של המערך ולעגן אותו בחקיקה. הוועדה לבחינה ולתכנון מערך הכבאות (ועדת גינוסר) הגישה את המלצותיה לשר הפנים בשנת 1998, וגם היא המליצה על רפורמה. במסקנותיה ציינה ועדה זו כמה בעיות מבניות ותקציביות המאפיינות את מערך שירותי הכבאות וההצלה בישראל, ובהן מחסור בכוח-אדם, היעדר סמכות פיקודית אחידה, ציוד מבצעי מיושן והיעדר תקנות ייחודיות למעקב אחר מצבם הרפואי של הכבאים.

⁶⁶ [אתר האינטרנט של הרשות הארצית לכבאות והצלה](#), כניסה אחרונה: 13 בינואר 2015. תשובת הרשות הארצית לכבאות והצלה בנושא גיוס נשים למערך הלוחם היא שמבחינת המיון לפקיד פתוחים באופן שוויוני לכל תושב בישראל. למבחנים כמה שלבים, והראשון שבהם הוא מבחן פיזי אחיד לכלל המתמודדים. כמו כן ציינו ברשות כי במכרז האחרון לגיוס לוחמי אש נרשמו כ-2,000 מועמדים, בהם 150 נשים בלבד (פחות מ-2% מכלל המועמדים).



כ-245 מיליון ש"ח. נוסף על כך, תוכנית שיפוצים ל-16 רכבי כיבוי ישנים נמצאת בביצוע, ועלותה כ-1.3 מיליון ש"ח, נרכשו שלושה חפ"קים⁶⁷ שעלותם כ-3.3 מיליון ש"ח ונבנה מאגר אסטרטגי של חומרים מעכבי בעירה שעלותו 30 מיליון ש"ח. עד שנת 2018 מתוכנן רכש של כ-100 כלי רכב מבצעיים נוספים מסוגים שונים. עוד נמסר כי ברשות מקודם פרויקט משותף עם משטרת ישראל להרחבה והשמה של מערך המסוקים שבידי משטרת ישראל לשימושים מבצעיים של הרשות.⁶⁸ מהרשות נמסר עוד כי משרד האוצר אישר תוכנית רב-שנתית ליישום הרפורמה, שבמסגרתה נקבעה לה תוספת של 300 מיליון ש"ח בבסיס התקציב על פני חמש שנים (2013–2018), תוספות חד-פעמיות בסכום מצטבר של 150 מיליון ש"ח ותוספת של 140 תקנים לאיוש מדי שנה, על-פי הפירוט שלהלן:⁶⁹

סוג	שנה	2013	2014	2015	2016	2017	2018	סה"כ
תוספת לבסיס התקציב (אלפי ש"ח)	60,000	50,000	55,000	45,000	45,000	45,000	450,000	300,000
תוספות חד-פעמיות (אלפי ש"ח)	20,000	20,000		20,000		55,000	55,000	150,000
שיא כוח-אדם (מספר תקנים)	140	140	140	140	140	140	140	840

להלן פירוט יעדי נציב כבאות והצלה לשנת 2015 לפי התוכנית:

1. קידום סביבה וחברה בטוחה מספנות אש באמצעות חיזוק יכולת הפיקוח בתחום של מניעת דלקות, קידום חקיקה ותקני בטיחות לצמצום גורמי סיכון לדלקות ויישום תוכנית הסברה והדרכה לציבור;
2. שיפור המענה וזמן התגובה המבצעי באמצעות הקמת תחנות כיבוי חדשות, חיזוק והשלמת התקן של מערך לוחמי האש ורכבי הכיבוי, הקמת יחידות מתנדבים ופיתוח מענה מבצעי למקרים ייחודיים;
3. שיפור יכולת הפיקוד והשליטה באמצעות הקמת מרכזי שליטה מחוזיים, הרחבת מערך ההכשרות בתחום הפיקוד והשליטה, פיתוח מערכת שליטה ובקרה מתקדמת ושיפור ממשקי העבודה עם גופי הצלה נוספים;
4. שיפור המוכנות למצבי החירום באמצעות אימון ותרגול המערך לתרחישים שונים וקידום שיתופי פעולה בין-לאומיים לצורך התמודדות עם אסונות טבע ועם שרפות גדולות;

⁶⁷ חפ"ק הוא חדר פיקוד קדמי. הכוונה היא לכלי רכב נייד שבו אמצעים טכנולוגיים מתקדמים.

⁶⁸ איתן הורן, רע"ן תכנון, חטיבת מינהל ומשאבי אנוש, ענף תכנון מדיניות, הרשות הארצית לכבאות והצלה, מכתב, 4 במרס 2015.

⁶⁹ ש.ם.



5. שיפור השירות לאזרח והקשר עם הקהילה במסגרת מרכזי השליטה והמוקדים, שיפור המענה לאזרח ולעסקים בכל הקשור לתהליכי אישור ופיקוח בתחום בטיחות האש וקידום והרחבת פרויקטים לחיזוק הקשר עם הקהילה;

6. טיפוח ההון האנושי ושיפור המקצועיות והמצוינות הארגונית באמצעות שיפור הכשירות המקצועית במקצועות הכיבוי וההצלה, גיבוש מסלולי קידום ופיתוח לכוח-האדם ברשות והקמת בית-ספר, פנימייה ומתקן הכשרה ואימון חדישים.⁷⁰

בכנסת ה-19 הותקנו תקנות לבטיחות במדורות, ובדיוני הוועדה נקבע כי הרשות תסדיר את סוגיית האכיפה של התקנות עם הגורמים הרלוונטיים ברשויות המקומיות.

הרשות לכבאות והצלה גובה אגרות בגין שירותים שהיא נותנת. ועדת הפנים והגנת הסביבה דנה בכנסת ה-19 בסוגיית מתן הנחות ופטורים מתשלום אגרות במצבים מסוימים, בעקבות הצעת חוק פרטית שהונחה על שולחן הכנסת על-ידי חבר הכנסת דוד אזולאי וח"כים נוספים ב-28 ביולי 2014 [הצעת חוק הרשות הארצית לכבאות והצלה (תיקון) – ביטול אגרות בעד פעולות הרשות באירוע כבאות והצלה], התשע"ד–2014 (פ/2682/19)]. לפי דברי ההסבר להצעת חוק זו, אירוע כבאות והצלה מוגדר "דלקה וכל מצב סכנה אחר שרשות הכבאות וההצלה מטפלת בו בהתאם לתפקידיה". לפי הצעת החוק, פעולות הרשות באירוע כבאות והצלה (כלומר: כיבוי דלקה, חילוץ נפגעים או טיפול באירוע חומרים מסוכנים) יבוצעו על-ידיה בלא תמורה, כחלק מהשירות שהמדינה נותנת לאזרחיה. בדיונים שנערכו בוועדת הפנים והגנת הסביבה של הכנסת בנושא זה התברר שהאגרה משמשת לעתים תמריץ שלילי לדיווח על דלקות, שכן אזרחים מעדיפים שלא לפנות לשירותי הכיבוי מחשש שמא יוטל עליהם תשלום. ההצעה לבטל את חובת תשלום האגרה בנסיבות שהוגדרו זכתה גם לתמיכתו של נציב הרשות לכבאות והצלה. עם זאת, בשל התנגדות האוצר למתן הפטור, בטענה שהדבר היה גורע מתקציב הרשות,⁷¹ קבעה ועדת השרים לחקיקה כי הנושא יוסדר בתקנות בתוך חצי שנה, וצפוי כי תקנות אלה יובאו לאישור ועדת הפנים והגנת הסביבה בכנסת ה-20. בתשובה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת בנושא מבנה מערך האגרות נמסר כי המשרד לביטחון הפנים והרשות הארצית לכבאות והצלה מובילים עבודת מטה בשיתוף עם משרד האוצר לבחינת האפשרות שיבוטלו האגרות המבצעיות (אגרת התשלום על פעילות כיבוי והצלה מבצעית), שהיקפן נאמד בעשרות מיליוני ש"ח, ובמסגרת עבודת מטה זו נבחנות חלופות להתמודדות עם הפיחות הצפוי בהכנסות מאגרות.⁷² ב-22 באפריל 2015 הותקנו תקנות והוגדרו התנאים שבהם הרשות

⁷⁰ אתר האינטרנט של הרשות הארצית לכבאות והצלה, [יעדי הנציב לשנת 2015](#), כניסה אחרונה: 15 בפברואר 2015.

⁷¹ על-פי הצעת התקציב לשנת 2015, תקציב הרשות הארצית לכבאות והצלה יהיה כ-1.114 מיליארד ש"ח, וכשליש ממנו (כ-360 מיליון ש"ח) מבוסס על "הוצאה המותנית בהכנסה": תקציב שיש ליחידה ממשלתית כלשהי ואינו ממומן באופן ישיר מתקציב המדינה אלא מהכנסות עצמיות שלה, כמו אגרות והיטלים.

⁷² איתן הורן, רעי"ן תכנון, חטיבת מינהל ומשאבי אנוש, ענף תכנון מדיניות, הרשות הארצית לכבאות והצלה. מכתב, 4 במרס 2015.



רשאית לתת פטור מתשלום אגרה או הנחה בתשלום גם בלא הגשת בקשה והתנאים שבהם היא רשאית לתת הנחות או פטור מתשלום אגרה בעקבות הגשת בקשה, במסגרת הוראת שעה שתוקפה שנה.⁷³

8. הרשות להגנה על עדים

בשנת 2008 הוקמה במשרד לביטחון הפנים הרשות להגנה על עדים, במקביל לקידום [החוק להגנה על עדים, התשס"ט-2008](#), המסדיר את הקמתה ואת פעולותיה. ייעודה המרכזי של הרשות הוא להגן על עדים מאוימים ברמת סיכון גבוהה כדי שיוכלו להעיד ללא מורא נגד בכירים בארגוני הפשיעה המאורגנת. הרשות מגינה על עדים ועל בני משפחותיהם לפני המשפט שהם אמורים להעיד בו, בזמן המשפט ולאחריו. כדי להגן על עדים ניתנו למאבטחי הרשות סמכויות כגון עיכוב ודרישת הזדהות. נוסף על אבטחת העדים המאוימים הרשות מוסמכת לפעול לשינוי פרטיהם האישיים של עדים, להעבירם לחו"ל ולשלבם במקום מגורים חלופי. הרשות מוסמכת להוציא מכלאם עדים מוגנים הכלואים במתקני שירות בתי-הסוהר ולהחזיקם במשמורת אחרת.⁷⁴

בכנסת ה-19 קיימה ועדת משנה לענייני ביטחון הפנים⁷⁵ דיון חסוי בפעילות הרשות להגנה על עדים ונכנס לתוקף תיקון חקיקה שלפיו העברת עדים לחו"ל ומחו"ל למדינת ישראל תיעשה בתיאום בין מנהלי רשויות ההגנה על העדים במדינות היעד הרלוונטיות בכפוף להודעה לשר לביטחון הפנים (תיקון לסעיף 37(א)1 להצעת חוק להגנה על עדים (תיקון מס' 4) (התקשרות בהסכמים בין-לאומיים), התשע"ג-2013). התיקון נדרש כדי לאפשר לישראל להרחיב את מספר המדינות שעמן היא מקיימת הסכמי העברה בין-לאומית של עדי מדינה, שבהן מקובלת התקשרות ישירה בין הגורמים המקצועיים.

⁷³ [תקנות הרשות הארצית לכבאות והצלה \(הנחה או פטור מתשלום אגרות\) \(הוראת שעה\), התשע"ה-2015](#).

⁷⁴ פירוט נוסף בנושא הרשות להגנה על עדים ראו באתר האינטרנט של [המשרד לביטחון הפנים](#), כניסה אחרונה: 14 בינואר 2015.

⁷⁵ הקמת הוועדה אושרה על-ידי ועדת הפנים והגנת הסביבה. ראו: ועדת הפנים והגנת הסביבה, פרוטוקול מס' 11, [הקמת ועדת משנה לנושא ביטחון הפנים](#), 30 באפריל 2013.



נספח 1: פירוט התגמול החודשי על-פי תחומי העסקה

שת"מ (שירותים, תחזוקה ומטבח)

תחום העיסוק	דרגת התגמול	טווח התגמול החודשי
שירותים וניקיון	5.5 ש"ח ליום	כ-160 ש"ח
עובדי מטבח	9 ש"ח ליום	כ-250 ש"ח
אחראי מטבח	15 ש"ח ליום	כ-420 ש"ח
עובד אחזקה רגיל/מקצועי	9-12 ש"ח ליום	כ-250-300 ש"ח
אסיר חונך/מורה	15 ש"ח ליום	כ-450 ש"ח
עובד מקצועי תשתיות	22 ש"ח ליום	כ-550 ש"ח
עובד מאפייה מקצועי	22 ש"ח ליום	כ-550 ש"ח
תומך סיעודי	30 ש"ח ליום	כ-780 ש"ח
עבודות בינוי מיוחדות	30 ש"ח ליום	כ-750 ש"ח

תעסוקה יצרנית

תחום העיסוק	דרגת התגמול	טווח התגמול החודשי
עובד במפעל קבלני	על-פי תפוקת העובד	500-2,000 ש"ח (בהתאם לייצור ולשעות העבודה)
עובד במפעל יזם	13.70 ש"ח לשעת עבודה	1,900-2,200 ש"ח
עובד בשיקום קבוצתי	13.70 ש"ח לשעת עבודה	2,500-3,500 ש"ח

