

כלים לצמצום תפוצת כלי ירייה במרחב העירוני והמקומי

מיפוי ראשוני

חוקרת ראשית: שירין בטשון*

חוקרות שותפות: מייסא ארשיד ורלה מזלי*

תוכן עניינים

2.....	מבוא.....	א.
8.....	מטרת המחקר ואיסוף נתונים.....	ב.
9.....	חקיקה ארצית.....	ג.
12.....	הרשות המקומית כאחראית על הסדר הציבורי בתחומה.....	ד.
12.....	1. חקיקה המסדירה פעולת הרשויות המקומיות.....	
13.....	2. כלים נוספים הקיימים ברשות המקומית.....	
17.....	ה. סמכות הרשות המקומית להפעיל שיטור עירוני.....	
	ו. אחריות הרשות המקומית כמעסיק ישיר או עקיף של עובדי שמירה	
22.....	חמושים.....	
26.....	ז. מסקנות והמלצות.....	

שירין בטשון, בעלת תואר ראשון במשפטים מטעם אוניברסיטת תל אביב ותואר שני כפול במשפט בינלאומי וציבורי מטעם אוניברסיטת תל אביב ואוניברסיטת נורת'ווסטרן בשיקגו. מלגאית של תוכנית המפרי (פולברייט) ובוגרת של בית הספר למשפטים American University Washington College of Law, Washington, D.C. עבדה למעלה מעשור כעו"ד בישראל ועסקה בקידום זכויות אדם וחיות נשים. בשנים האחרונות, עבדה כחוקרת בבנק העולמי ובסוכנות האו"ם לנשים, לרבות עריכת מדדים עולמיים בתחומים הנוגעים למשפט ומגדר.

מייסא ארשיד, בוגרת הפקולטה למשפטים באוניברסיטה העברית בירושלים ובעלת תואר שני בלימודי מגדר מאוניברסיטת בר אילן. החלה את הקריירה המשפטית כמתמחה במשרד הירושלמי כרמלי-ארנון עורכי דין, ועבדה כעורכת דין בשורה של משרדים מובילים בתחומי התמחותה ביניהם בן-נתן את פומרנץ בתל-אביב ונעאמנה את ג'באלי בנצרת. לעו"ד ארשיד היכרות עמוקה עם משפט זכויות האדם וארגוני החברה האזרחית וניסיון בעשייה משפטית-חברתית מגוונת. עו"ד ארשיד משמשת כיועצת משפטית של קואליציית 'האקדח על שולחן המטבח' לפירוק המרחב האזרחי מנשק. בעברה חברת וועד מנהל של 'המכללה' בית ספר חברתי לנשים יוצאות ממעגל הזנות.

רלה מזלי, סופרת, אקטיביסטית וחוקרת עצמאית שעסקה רבות בניחות פמיניסטי של תהליכי מילטריזציה ובהקשר זה, בהיבטים מגדריים של תפוצת כלי ירייה ואליומות חמושה. רלה בעלת תואר שני בתורת הספרות מאוניב. ת"א, פרסמה 3 ספרים, "סיפורי מסה" ומאמרים מחקריים רבים, יזמה והיתה עוזרת במאי של סרט דוקומנטרי ("עדויות", 1993), היתה בין מייסדות תנועת "פרופיל חדש" לדה-מילטריזציה בישראל, פרסמה ב-2009 מחקר ראשון על תעשיית האבטחה בישראל, ייסדה בשיתוף עם סמדר בן נתן את קואליציית "האקדח על שולחן המטבח", הובילה את כתיבת הדוח "לא נצור" שפרסמה הקואליצייה (2017) ומרכזה את הקואליצייה מאז היווסדה, במסגרת אשה לאשה מרכז פמיניסטי. תודה רבה לד"ר סמדר בן נתן שהגתה את הרעיון לכתיבת המחקר ותודה לעו"ד נידאל חאיק ועו"ד אן סוציו על קריאת המחקר ועל ההערות המאירות.



האקדח על שולחן המטבח

א. מבוא:

הימצאות נשק במרחב הביתי מגדילה פי כמה את הסיכויים למקרי רצח והתאבדות ופי 3 עד 5 את הסיכויים לרצח נשים.¹ האקדח על שולחן המטבח, קואלציה המאגדת 20 ארגוני חברה אזרחית (להלן: **האקדח על שולחן המטבח** ו/או **הקואלציה**), פועלת למעלה מעשור לצמצום מספר כלי הנשק במרחב הציבורי והפרטי בישראל כמו גם הגברת הפיקוח על כלי הירייה הקיימים לצמצום הסיכון לחיי אדם ונשים.² הקואליציה הצביעה זה מכבר על קיומו של קשר ישיר בין זמינות כלי נשק, כגון כלי נשק שנלקח על ידי מאבטחים לזירה הביתית, לבין התרחשות מקרי רצח של נשים.³

הקשר המובהק בין העלייה בסיכון לרצח נשים ושכיחות כלי נשק במרחב הציבורי והפרטי אינו ייחודי לישראל שכן דוגמאות אחרות בעולם כגון מקסיקו מצביעות על מגמה דומה לפיה הימצאות כלי נשק בחברה מהווה גורם סיכון מובהק לגידול בשכיחות רצח נשים באותה החברה.⁴

קשה לנתק את סוגיית הימצאות נשק במרחב הציבורי והפרטי בישראל מסוגיית המיליטריזציה ומדיניות חימוש היתר בה נוקטת המדינה. לפי המדד הצבאי העולמי (Global Military Index (GMI), ישראל מדורגת במקום הכי גבוה בעולם במיליטריזציה ובמהלך שני העשורים האחרונים אף לא קיבלה דירוג נמוך ממקום 5.3.

המקרה שארע ביום 21.12.21 בו חבר הכנסת איתמר בן גביר שלף אקדח בחניון בלב תל אביב, בעקבות ריב מילולי עם מאבטחים ערבים, המחיש כיצד הנשק יכול להוביל לארועים אלימים וגזעניים במרחב הציבורי.⁶

עשרות ספרים ומאמרים אקדמיים נכתבו אודות הקשר בין גבריות, מיליטריזם ומדיניות חימוש יתר לבין פוטנציאל הפגיעה בזכויות אדם וכן בנשים ובבטחונן. החלטה של האו"ם הפכה את הקשר בין מיליטריזם לאלימות על בסיס מגדר גלוי והתוותה תוכנית להבטחת מעורבות רבה יותר של נשים בבניית שלום ובגופים פוליטיים מרכזיים אחרים השולטים ברווחת הקהילות שלהן. החלטת האו"ם החשובה היציגה מסגרת שהציבה את הצרכים האנושיים מעל האינטרסים

¹ רלה מזלי, סמדר בן נתן, ניב חכלילי, גלית לובצקי "לא נצור: נשק קל במרחב האזרחי כמה כלים וכמה פיקוח?", פרויקט "האקדח על שולחן המטבח", אשה לאשה מרכז פמיניסטי, 2017, עמוד 28, [קישור](#)

² אתר האקדח על שולחן המטבח, [קישור](#)

³ רלה מזלי, סמדר בן נתן, ניב חכלילי, גלית לובצקי, 2017, הע"ש 1

⁴ חוה דיין, ראסם חמאיסי, אחמד חליחל "רצח נשים ערביות בישראל: מבט חברתי-דמוגרפי", **מגמות** (נה)2, 143-165, עמוד 160 (2020).

⁵ Global Militarisation Index, BICC- Bonn International Centre for Conflict Studies, [Link](#)

⁶ אן סוצ'ין, "חימוש אזרחים: בן גביר כמשל" 28.12.21, **זמן ישראל**, [קישור](#)



האקדח על שולחן המטבח

הלאומיים, הדגישה את השכיחות של אלימות מגדרית בתקופת מלחמה, והכירה בסוכנות של נשים כשומרות שלום. חוקרות פמיניסטיות כמו גם פעילות זכויות אדם ממשיכות להעלות דאגות וביקורות כלפי הפער בין המחויבות על פי החלטות האו"ם לבין חוסר הביטחון אותו חוות נשים ונערות באזורי סכסוך ברחבי העולם.⁷

תזות ומחקרים נוספים מנסים לעמוד על קשר אפשרי בין מיליטריזציה לבין שיעורי האלימות האינטימית בין בני זוג. כך, תזה שנערכה באוניברסיטת נבדה בארה"ב, מנסה לעמוד על הקשר שבין מיליטריזציה וסכסוכים לבין עלייה באחוזי אלימות בין בני זוג אינטימיים בישראל ובדרום אפריקה.⁸

הפעילות נגד חימוש יתר במרחב הציבורי בישראל נתקלת בלא מעט קשיים וחסמים, מהם חסמים פוליטיים הנוגעים לתפיסת הבטחון הקיימת במדינה. השיח הפמיניסטי אותו מוביל *האקדח על שולחן המטבח* הטוען לפגיעה חמורה בנשים ובחיי אדם, לעתים מצליח להשפיע על מקבלי החלטות ולעתים פחות. בשנת 2008 חוקק סעיף 10ג(ב) לחוק כלי יריה, תש"ט-1949 (להלן: **חוק כלי היריה**)⁹, אשר קבע כי תעודת ההרשאה לנשיאת נשק לשירותי שמירה תוגבל למקום ולפרק הזמן שבהם מתבצעת השמירה. במשך שנים הסעיף לא נאכף, וחברות האבטחה התירו לעובדיהם לקחת את נשקם הביתה בתום המשמרת. בקיץ 2013, בעקבות פעילות ממוקדת של *האקדח על שולחן המטבח* הורה השר לביטחון פנים, יצחק אהרונוביץ, על אכיפת הסעיף ועל אי הוצאת כלי היריה מחוץ לאתר המאובטח.

שנתיים בלבד לאחר מכן בוטלה ההוראה והשינוי אף עוגן בתיקון חקיקה. כך, בשנת 2016 תוקן חוק כלי היריה (תיקון מספר 18) במהלכו הוסף סעיף 10ג. ה(1) המעניק לשר לבטחון פנים סמכות להורות על נשיאה והחזקה של כלי יריה, גם שלא במקום ובפרק הזמן בהם מתבצעת השמירה, מטעמים של שמירה על שלום הציבור וביטחונו.

בשנת 2021 הגיש חבר הכנסת אמיר אוחנה הצעת חוק איסור הפליה במוצרים, בשירותים ובכניסה למקומות בידור ולמקומות ציבוריים (תיקון - איסור הפליה בשל נשיאת נשק).¹⁰ על פי ההצעה יש לאפשר נשיאה של כלי יריה במרחב הציבורי לאנשי ביטחון והצלה וכן לאזרחים הנושאים נשק ברישיון. הסיבות העומדות מאחורי הצעת החוק כפי שהובאו בדברי ההסבר:

⁷ Simona Sharoni, Militarism and Gender-Based Violence, **The Wiley Blackwell Encyclopedia of Gender and Sexuality Studies**, April 2016, [Link](#)

⁸ Turek-Hankins, Athena, Advisor: Ostergard, Robert L., Effect of Militarization and Conflict on Intimate Partner Violence in Israel and South Africa, Thesis, **UNIVERSITY OF NEVADA RENO**, 2015, [Link](#)

⁹ חוק כלי היריה, תש"ט-1949, [נבו](#)

¹⁰ הצעת חוק איסור הפליה במוצרים, בשירותים ובכניסה למקומות בידור ולמקומות ציבוריים (תיקון - איסור הפליה בשל נשיאת נשק), התשפ"ב-2021, [נבו](#)



האקדח על שולחן המטבח

" אזרחים הנושאים נשק ברישיון מהווים מכפיל כוח בידי כוחות הביטחון באירועי טרור וחירום. מן הראוי כי לא יוצבו בפניהם מכשולים וקשיים, כך שאלו יימנעו מנשיאת הנשק מחשש כי תימנע מהם כניסה למקומות או כי יחוו מבוכה פומבית. רבים מהאזרחים הללו נושאים את הנשק בשל מקום מגוריהם, והם חוששים לנוע בלעדיו בהגיעם למחוז חפצם. מוצע לקבוע את האיסור בהפלייתם של אנשי כוחות הביטחון וההצלה ואזרחים הנושאים נשק ברישיון".

בסופו של דבר, ההצעה הוסרה מסדר היום של הכנסת וזכתה להתנגדות הממשלה ה-36.¹¹ למרות דחייתה כאמור, נראה כי הדיון אודות הימצאותם של כלי נשק במרחב הציבורי והפרטי הוא נושא שנותר במחלוקת קשה פוליטית וחברתית בישראל.

בשנים האחרונות אנו עדות להתפתחות מעניינת ומדאיגה לפיה חימוש היתר והימצאות כלי נשק במרחב הציבורי והפרטי בישראל לא פסחו על הרחוב הערבי, אם כי קיבלו פן אחר: השתלטות ארגוני פשיעה על הרחוב הערבי והתגברות הפשיעה בחברה. תופעות הפשיעה הבולטות בחברה הערבית הן בין היתר החזקת אמצעי לחימה בלתי חוקיים, כמו רובים, אקדחים, רימוני רסס, רימוני הלם ומטעני חבלה, וריבוי אירועי ירי וחבלה מסכני חיים.¹²

רבים מנסים לעמוד על התופעה החדשה (יחסית) ועל סיבותיה, מאפייניה ופתרונותיה. ישנה כמעט הסכמה גורפת כי הסיבה להתגברות הפשיעה בחברה הערבית בישראל נעוצה בהימצאות כלי נשק לא מורשים במרחב הפרטי והציבורי כאשר מקורם הוא בנשק מורשה אשר נגנב או נמכר. זאת לצד מדיניות של אי איסוף נשק בלתי מורשה על ידי המשטרה,¹³ התחזקות כוחם של ארגוני הפשיעה בחברה הערבית כמו גם הזנחה ואוזלת יד של המדינה.¹⁴

עיקר הנפגעים מהתגברות הפשיעה ברחוב הערבי ושימוש בכלי נשק הם האזרחים הערבים המהווים למעלה מ-80% מהנפגעים והפצועים.¹⁵ בשנת 2018 פירסם מבקר המדינה דו"ח שדן בנושא הימצאות כלי נשק ביישובי החברה הערבית וביישובים המעורבים המציג נתונים מדאיגים: שיעור המעורבים בעבירות אלימות נגד גוף באוכלוסייה הערבית גבוה פי שניים משיעורם באוכלוסייה, ובתיקי רצח - פי שניים וחצי. כמו כן, בשנים 2014 עד 2016 היה שיעור עבירות הירי בקרב אוכלוסיית החברה הערבית גבוה פי 17.5 משיעור העבירות האמורות

¹¹ החלטת ממשלה מספר 1043, [קישור](#)

¹² התמודדות משטרת ישראל עם החזקת אמצעי לחימה לא חוקיים ואירועי ירי ביישובי החברה הערבית

וביישובים מעורבים, **מבקר המדינה (2018)**, [קישור](#)

¹³ דו"ח ח"כ חנין זועבי "הפשיעה בחברה הערבית: ליקויים בטיפול המשטרה" מוגש למבקר המדינה על ידי **ח"כ חנין זועבי (2017)**.

¹⁴ סוהא עראף, "מדינה בתוך מדינה": כך השתלטו ארגוני פשיעה על החברה הערבית, **שיחה מקומית**,

14.1.2020, [קישור](#).

¹⁵ ד"ר נורית יכימוביץ-כהן | אישור: אורלי אלמגור-לוטן " עבירות נשק – נתונים והתמודדות הרשויות", **מרכז**

המחקר והמידע של הכנסת, 16.8.21, עמוד 2, [קישור](#)



האקדח על שולחן המטבח

באוכלוסייה היהודית. הדו"ח מצביע על ליקויים בטיפול המשטרה לרבות אי-הגשת כתבי אישום בגין עבירות ירי.¹⁶

על פי דו"ח של מרכז המחקר והמידע של הכנסת משנת 2021, יש אמנם גידול במספר כתבי האישום שמוגשים על רכישה, החזקה או הובלה של כלי נשק לא מורשים, אבל חקירות רבות אינן מגיעות למיצוי ומספר כתבי האישום קטן בהרבה ממספר התיקים שנפתחים, במיוחד בעבירות ירי. כמו כן, בעבירות של ייצור, הברחה או מכירת נשק מספר כתבי האישום לא גדל ומרבית החקירות נכשלות בשלב ביסוס תשתית ראיתית.¹⁷

וגם כאן, נראה כי השכיחות במקרים של רצח נשים ביישוב נתון קשורה באופן עקבי ומובהק ברמת הפשיעה בו.¹⁸ כך, בשנים האחרונות, בולט ייצוג היתר של נשים ערביות במקרי הרצח המתרחשים בישראל, העולה על אחוזן באוכלוסייה. על פי דו"חות של מרכז המחקר והמידע של הכנסת, בעוד ששיעורן של הנשים הערביות עומד על 19% מכלל הנשים מגיל 18 ומעלה, שיעורן מבין כלל הנרצחות בישראל הגיע לכדי 58% ושיעורן מבין תיקי הרצח הלא מפוענחים מגיע לכדי 19.84%.¹⁹ תוצאותיו של מחקר שביצעו מספר ארגוני נשים מעידות כי כשליש ממקרי רצח הנשים הערביות בישראל בוצעו על ידי רוצח לא ידוע או רוצח שכיר שזהותו אינה ידועה, מה שמחזק את הקשר בין העלייה באחוזי רצח נשים ערביות כאמור להתגברות הפשיעה והעדר האכיפה על ידי המשטרה.²⁰

מספר כלי הנשק במרחב האזרחי בישראל:²¹

סקירה משוערת שפורסמה בדו"ח "לא נצור", אחד הפרסומים הראשונים שהוציא *האקדח על שולחן המטבח* בשנת 2017 מצביעה על הנתונים הבאים:

כלי נשק צבאיים שמופקדים בידי חיילים אשר משוער כי רבע עד מחצית מהם מצויים במרחב האזרחי בכל עת (נע בין 6,700 ועד 20,000 כלי נשק) בנוסף לכלי נשק המצויים בידי תושבי ישובים מעבר לקו הירוק.

כלי נשק המוחזקים בידי אזרחים פרטיים, גופים אזרחיים ו/או מורשים (כגון חברות אבטחה) **ובידי מה שמכונה בחוק "גופי רישוי עצמאיים"** (כגון

¹⁶ מבקר המדינה (2018), הע"ש 12

¹⁷ ד"ר נורית יכימוביץ-כהן, מרכז המחקר והמידע של הכנסת 2021, עמוד 4, הע"ש 15

¹⁸ חוה דיין, ראסם חמאיסי, אחמד חליחל (2020), הע"ש 4

¹⁹ עדו אבגר ואורלי אלמגור לוטן "ריכוז נתונים לקראת יום המאבק באלימות כלפי נשים: רצח נשים, אלימות כלפי נשים מצד בני זוגן, אלימות במשפחה בעת משבר הקורונה", **מרכז המחקר והמידע של הכנסת** (נובמבר 2020), [קישור](#)

²⁰ שירין בטשון, "טיפול המשטרה במקרי רצח נשים פלסטיניות אזרחיות ישראל", מחקר השוואתי שנערך

על ידי **נשים נגד אלימות, מרכז אלטופולה ושדולת הנשים**, 2021, [קישור](#)

²¹ רלה מזלי, סמדר בן נתן, ניב חכלילי, גלית לובצקי, 2017, הע"ש 1



האקדח על שולחן המטבח

המשטרה, שירות בתי הסוהר) המגיעים לכדי מאות אלפים. ההשערה שמדובר בכמעט 300,000 שנמצאים במרחב האזרחי נכון לשנת 2014.²² זאת בנוסף למספר לא ידוע (אולי מאות אלפים) של כלי ירייה בלתי מורשים.

דו"ח שהפיק מרכז המחקר והמידע של הכנסת מראה התפלגות כלי הנשק על פי נתוני האגף לכלי ירייה ביוני 2014:

149,000 כלי נשק נמצאים בידי אזרחים פרטיים; 96,000 כלי נשק נמצאים בידי ארגונים מורשים (משרדי ממשלה, סוחרים ויישובים) וכ-34,000 נמצאים בידי חברות שמירה ואבטחה. יצוין כי נתונים אלה לא כוללים את הנשק הצבאי והנשק הבלתי מורשה.²³

דו"ח נוסף של מרכז המחקר והמידע של הכנסת מאוגוסט 2021 מצביע כי בישראל יש 145,656 כלי נשק פרטיים ברישיון ו-58,439 רישיונות לכלי נשק ארגוני הכולל יישובים, משרדי ממשלה, חברות שמירה ומפעלים.²⁴ מספרים אלה אינם כוללים כלי נשק ברשות גופי ביטחון כמו צה"ל, משטרת ישראל ושירות בתי הסוהר בשל העדר נתונים מדויקים על כמויות נשק אלה.

כלי נשק בלתי מורשים מגיעים בחלקם הגדול ממאגרי כלי ירייה מורשים וחוקיים אולם נגנבו או נמכרו לידיים פרטיות.

לסיכום, מספר כלי הנשק הבלתי מורשים אינו ידוע וההערכות נעות בין מאות אלפים של כלי נשק אשר חלקם הגדול נמצא בחברה הערבית²⁵ לבין עשרות אלפים.²⁶

העדר נתונים ברורים ומהימנים:

יש לציין כי קיימים פערים במספרים עליהם מצביעים הדוחות השונים מטעם מרכז המחקר והמידע של הכנסת. כך למשל בעוד שהמספרים אודות כלי נשק שמוחזקים על ידי פרטים נראים דומים (נע בין 145,000 ל-149,000), מספר כלי הנשק הנמצאים בידי ארגונים מורשים רחוקים אחד מהשני (130,000 בדו"ח משנת 2014 כולל חברות שמירה לעומת 58,000 בלבד בדו"ח משנת 2021).

²² רלה מזלי, סמדר בן נתן, ניב חכלילי, גלית לובצקי, 2017, הע"ש 1
²³ רינת בניטה, אישור: שרון סופר "סוגיות בנושא ביטחון הפנים-מוגש לחברי ועדת הפנים והגנת הסביבה לקראת דיוני הוועדה בכנסת ה-20, **מרכז המחקר והמידע של הכנסת**, 21.5.2015, עמוד 12, [קישור](#)
²⁴ ד"ר נורית יכימוביץ-כהן, מרכז המחקר והמידע של הכנסת 2021, עמוד 4, הע"ש 15
²⁵ רלה מזלי, סמדר בן נתן, ניב חכלילי, גלית לובצקי, 2017, הע"ש 1, וכן זועבי 2017 הע"ש 13
²⁶ ד"ר נורית יכימוביץ-כהן, מרכז המחקר והמידע של הכנסת 2021, הע"ש 15



האקדח על שולחן המטבח

אי הבהירות במונחים ובקטגוריות בהן עושות הרשויות שימוש כמו גם הערפול בנתונים המספריים, מהווים בעייה יסודית שמונעת פיקוח ראוי של המדינה על כלי הירייה. **האקדח על שולחן המטבח** הצביע מזה כבר על הסוגייה בדו"ח "לא נצור", משנת 2017:

"המצב הנוכחי של התעלמות, העלמה והיעדר נתונים מונע זיהוי של מגמות ותופעות וחוסם בפועל פיקוח על כלי ירייה – צבאיים ואחרים. בכך הוא רק מגביר את הסיכונים הגלומים בנוכחותם ומדגיש את חיוניות המעקב האזרחי אחרי גופים חמושים".²⁷

ביולי 2019 אישרה ממשלת ישראל החלטה להטמעת יעדי האו"ם לפיתוח בר-קיימא בתוכניות אסטרטגיות של הממשלה, לרבות קביעת מדדים הנוגעים לתחומי הפעולה של כל משרד.²⁸ מדובר ב-17 יעדים אותם אימץ האו"ם המחייבות את כל המדינות ליישם על מנת להוביל להתפתחות עולמית בת קיימא עד לשנת 2030. לכל יעד מפורטות מטרות קונקרטיות כמו גם מדדים לבחינת התקדמות המדינות.²⁹

יעד מספר 12 העוסק **בשלום, צדק וחוק מוסדות** קורא להפחתה משמעותית במקרי מוות כתוצאה מאלימות וכן בהפחתה משמעותית של תפוצת נשק בלתי מורשה (מטרות 16.1 ו-16.4). מדד מספר 16.4.1 מחייב את המדינה לאסוף נתונים אודות שיעור הנשק הבלתי מורשה שנתפס על ידי רשות מוסמכת.

בשנת 2018 השיק משרד מזכ"ל האו"ם אג'נדה לפירוק נשק כהשקעה חשובה ביצירת שלום וביטחון לטווח ארוך, וכזו שתורמת גם לפיתוח בר קיימא.³⁰ האו"ם מדגיש גם את חשיבות השילוב של נשים בצורה שוויונית ומלאה בכל תהליכי קבלת ההחלטות בהקשר זה.³¹

בנוסף, בישראל קיים מחסור בנתונים רשמיים ובאיסוף שיטתי של נתונים בכל הנוגע לאלימות נגד נשים, ולרוב מי שנושא בנטל איסוף הנתונים הן ארגוני חברה אזרחית.³²

²⁷ רלה מזלי, סמדר בן נתן, ניב חכלילי, גלית לובצקי, 2017, עמוד 71, הע"ש 1

²⁸ הודעה על החלטת הממשלה להטמיע מדדי פיתוח בר-קיימא עולמיים בתוכניותיה (2019), [קישור](#)

²⁹ יעדים, מטרות ומדדים SDG 2030 [קישור](#)

³⁰ מבטיחים את עתידנו המשותף, המחלקה לענייני פירוק מנשק, האו"ם, [קישור](#)

³¹ קידום פירוק נשק באמצעות יעדי האו"ם לפיתוח בר קיימא 2030, אתר האו"ם, [קישור](#)

³² הגר צמרת, חנה הרצוג, נעמי חזן, יוליה בסין, רונה ברייר-גארב, הדס בן אליהו בשיתוף יעל חסון, "מדד המגדר אי שוויון מגדרי בישראל 2020" **הוצאות מכון ון ליר 2020**, [קישור](#)



האקדח על שולחן המטבח

על כן, איסוף שיטתי של נתונים מפולחים לפי נשק בעבירות אלימות ורצח, הוא תנאי חשוב לביצוע ניתוח מגדרי של סוגיית החימוש והכרחי להתווית מדיניות מבוססת מידע בנושא.

ב. מטרת המחקר ואיסוף נתונים:

מטרת המחקר שלפנינו היא לבחון מעמדם של חוקים וכלים משפטיים המצויים בזירה של השלטון המקומי שיש בהם כדי לתרום לצמצום תפוצת כלי היריה במרחב הציבורי והפרטי.

המחקר מנסה לבחון את הסמכויות והכלים העומדים בפני הרשויות המקומיות אשר באמצעותם ניתן לפעול לעיצוב מדיניות לצמצום כלי היריה במרחבים הציבוריים והפרטיים בישראל.

לצורך ביצוע המחקר, נעשה מיפוי מקיף אודות החקיקה הארצית המתייחסת לנושא כלי יריה וכן החקיקה המקומית המסדירה את סמכויות הרשויות המקומיות בישראל. כמו כן, נעשה מיפוי של כלים קיימים בזירה המקומית על בסיס מידע שנאסף במהלך השנים על ידי האקדח על שולחן המטבח כמו גם ניתוח דוח"ות שנכתבו על ידי מרכז המחקר והמידע של הכנסת ומבקר המדינה. מלאכת איסוף המידע כללה בנוסף שיחות וראיונות עם חברות מועצה מכהנות, מומחים ופעילים שונים בזירה המקומית בישראל. חשוב לציין כי המחקר כולל מיפוי ראשוני אשר צפוי להמשיך להתפתח בידי האקדח על שולחן המטבח ואינו מתיימר לכסות את כל הרבדים של העבודה על הנושא בזירה המקומית.

בשנים האחרונות יש הרבה דיונים אודות מרכזיותו של השלטון המקומי בקידום הליכים דמוקרטיים כמו גם השפעה על חיי אנשים. המשבר השלטוני שהיה בישראל בין השנים 2019-2020 שהוביל לרצף של בחירות וממשלות מעבר כמו גם משבר הקורונה, חיזקו את מעמדו של השלטון המקומי בישראל כזירה לשינוי מדיניות.³³ יחד עם זאת, מדובר בזירה בה סמכויות השלטון המקומי עדיין מצומצמות בשל ריכוזיות יתר של מערכת השלטון במדינה כמו גם זירה הסובלת מפגמים פנימיים, כגון עוצמה רבה מדי של ראש הרשות, חולשה של חברי מועצה מהאופוזיציה והעדר כלים יעילים לפיקוח ובקרה על עבודת הרשות לרבות חולשת מעמדם של מבקרי הרשויות.³⁴

³³ אריאל פינקלשטיין, מחקר מדיניות 157 | השלטון המקומי בישראל, המכון הישראלי לדמוקרטיה, דצמבר 2020, קישור

³⁴ שם, עמוד 81, הע"ש 33



האקדח על שולחן המטבח

המחקר הנוכחי מנסה לעמוד על אחריותה של הרשות המקומית לצמצם כלי נשק בשני תחומים עיקריים:

1. **אחריות הרשות המקומית לשמירה על סדר במרחב הציבורי- האם** לרשות המקומית יש סמכות לאסור כניסה של כלי נשק בגבולותיה המוניציפאליים? האם לרשות סמכות לבצע איסוף נשק בלתי מורשה?

פרק זה יסקור את החקיקה המסדירה את נושא כלי הנשק ברמה הארצית וסמכויות הרשויות המקומיות הרלוונטיות. הוא יתייחס לנושא השיטור העירוני ולדיון אודות יעילותו ומקומו. האם הוא מגביר הימצאות כלי נשק בזירה הציבורית? או האם הוא יכול לצמצם אותה (לדוג' האם השיטור יכול לסייע למשטרה באיסוף נשק בלתי מורשה).

2. **אחריות הרשות המקומית כמעסיק ישיר או עקיף של עובדי שמירה** **חמושים**. פרק זה יסקור שלוש רשויות מקומיות בהן נעשה ניסיון לצמצום כלי נשק: חיפה, מגאר ותל אביב יפו. בשלושת הערים הללו נעשו יוזמות על ידי חברות מועצה שונות לקידום מהלכים שיש בהם כדי לצמצם את תפוצת כלי הנשק בתחומן.

ג. חקיקה ארצית:

אחד החוקים המרכזיים המסדירים את נושא רישיונות כלי הנשק הוא **חוק כלי היריה (להלן: החוק)**.³⁵ סעיף 2 לחוק קובע כי **ייצור** כלי יריה לא יעשה אלא על פי רשיון ובהזמנת הממשלה או על פי **אישור הממשלה**. כנ"ל הדין לגבי **יבוא ויצוא של כלי ירייה צבאיים**.

בהודעה מיום 4.5.2015 הודיע אביחי מנדלבלית, מזכיר הממשלה, על אצילת סמכות הממשלה לאשר ייבוא של כלי ירייה צבאיים **לשר הביטחון** והסמך אותו לאצול סמכות זו לעובדים במשרדו.³⁶ עוד קובע החוק כי **יבוא ויצוא של כלי ירייה שאינם צבאיים יעשה ברישיון של המשרד לבטחון פנים**. כנ"ל הדין לגבי עסק בכלי יריה והחזקה של כלי ירייה אזרחיים.³⁷

סעיף 4 לחוק מעניק את הסמכות לשר לבטחון פנים לתת הרשאה לנשיאה והובלה של כלי יריה. הגופים להם ניתנה הרשאה כאמור לפי החוק הם: יישובים ומפעלים ראויים אשר אושרו ככאלה בהמלצת שר הביטחון, עובדי ממשלה (המדינה), חוקרים פרטיים ושירותי

³⁵ ראה הע"ש 9

³⁶ הודעה על אצילת סמכות הממשלה לשר הביטחון, 2014, [נבו](#)

³⁷ סעיפים 4 ו-5 לחוק כלי יריה, הע"ש 9



האקדח על שולחן המטבח

שמירה על פי חוק חוקרים פרטיים ושירותי שמירה, תשל"ב-1972 ומשתתפי סרט או הצגה בזמן צילומים.

האגף לרישוי כלי ירייה במשרד לביטחון פנים הוא האחראי העיקרי לביצוע מדיניות כלי הירייה על פי החוק. האגף ממונה על הענקת רישיונות לנשיאת כלי ירייה אזרחיים ואחראי גם על פיקוח על בעלי הרישיונות כאמור. יש לציין כי בעבר הפיקוח על כלי ירייה היה בידי משרד הפנים מכוח חוק כלי ירייה (סעיף 21 לחוק). בפברואר 2011 הועברו סמכויות שר הפנים הנוגעות ליישום חוק כלי ירייה וכן האגף לרישוי כלי ירייה אל השר לביטחון פנים.³⁸

סעיף 13 לחוק כלי ירייה מעניק למשטרה את הסמכות לבדוק אם יש היתר ברשות מי שמחזיק או מוביל כלי ירייה וכן לתפוס את כלי היריה אם יש לשוטר יסוד לחשוב שבכלי ירייה מסויים נעברה עבירה לפי חוק זה. בנוסף, סעיף 14 מעניק סמכות למשטרה לפקח על כלי ירייה אשר פקע תוקף ההיתר שלהם.

בשנת 2008 חוקק סעיף 10ג(ב) לחוק כלי ירייה, אשר קבע כי תעודת ההרשאה לנשיאת נשק לשירותי שמירה תוגבל למקום ולפרק הזמן שבהם מתבצעת השמירה, כחלק ממדיניות צמצום נשיאת נשק מחוץ למקום העבודה וצמצום תופעת הרצח בנשק אבטחה במרחבים הפרטיים. רפורמה זו עברה מספר תהפוכות במהלך השנים כאשר תחילה הוראת החוק לא נאכפה ובפועל לא היה פיקוח על יישום החוק משנת 2008:

"בפועל שומרים ומאבטחים נהגו לקחת את כלי היריה שברשותם לביתם וחברות השמירה לא נערכו למצב שבו יופקדו כלי היריה בתום כל משמרת".³⁹

באפריל 2013 הנחה השר לביטחון פנים, שכלי ירייה שנמצאים ברשות חברות השמירה והאבטחה לא יוצאו מחוץ לאתר המאובטח אלא יאוחסנו בו. עוד הנחה, שנדרש אישור חתום בידי ראש חטיבת אבטחה או ראש אגף מבצעים במשטרה להוצאתם מן האתר במקרים חריגים. יישום ההנחיות היה כרוך בתהליך מורכב המצריך בחינה מחודשת של מערך הפיקוח ובניית כלי בקרה חדשים באגף.⁴⁰ סקר עצמאי שערך האקדח על שולחן המטבח בראשית שנת 2014 מצא יישום מובהק של ההנחיות ברוב רובם של האתרים המאובטחים וירידה דרמטית בחימוש-היתר המאפיין את ענף אבטחה בכלל, ובפרט בתי עסק ומוסדות ציבור.⁴¹ אולם בשנת 2015 חלה תפנית חדה במדיניות המשרד לביטחון פנים ביחס לרישוי הנשק אשר מתבטאת בשני צעדים עיקריים: מתן היתר לנשיאת נשק

³⁸ ד"ר יניב רוני, מדיניות מתן נשק למאבטחים, **מרכז המחקר והמידע של הכנסת**, 2013, עמוד 4, [קישור](#)

³⁹ דו"ח **מבקר המדינה** 2014, עמוד 396 (המשרד לביטחון פנים), [קישור](#)

⁴⁰ שם, הע"ש 39

⁴¹ אתר **האקדח על שולחן המטבח**, "עריכת סקר לבדיקת ההנחיה להפקדת נשק מאבטחים במקום העבודה". [קישור](#)



האקדח על שולחן המטבח

מאבטחים מחוץ למקום העבודה והרחבה דרמטית של התבחינים למתן רישוי לנשיאת נשק.

בשנת 2016 תוקן חוק כלי ירייה (תיקון מס' 18) והוסף לחוק סעיף 10ג. (ה) (1) המתיר לשר להורות, מטעמים של שמירה על שלום הציבור וביטחוננו, כי נשיאה והחזקה של כלי ירייה שניתן עליו הרישיון המיוחד, בידי מועסקים בשירותי שמירה, כולם או חלקם, יותרו גם שלא במקום או בפרק הזמן שבהם מתבצעת השמירה ובכך למעשה הפך את היוצרות והחזיר את המצב לקדמותו לפיו מאבטחים יוכלו לקחת נשק הביתה בסיוע משמרתם.

סעיף 144 לחוק העונשין, התשל"ז-1971, קובע כי הרוכש או המחזיק נשק בלא רשות על-פי דין להחזקתו, דינו מאסר שבע שנים וכן הנושא או מוביל נשק בלא רשות, דינו - מאסר עשר שנים אולם סעיפים אלו לא חלים על מי שעבר את העבירות בשל כך שלא חידשו את הרישיון או ההרשאה.⁴²

סעיף 18 לחוק חוקרים פרטיים ושירותי שמירה, תשל"ב-1972 קובע כי משרד המשפטים אחראי למתן רישיון לתאגיד שמירה ולחוקרים פרטיים.⁴³ בדו"ח מבקר המדינה משנת 2014 צויין כי כבר בדצמבר 2011 החליטה הממשלה להעביר את האחריות לתחום שירותי השמירה ממשרד המשפטים למשרד לביטחון פנים אולם עקב אי הסכמה בין המשרדים, החלטת הממשלה לא בוצעה והאחריות נותרה בידי משרד המשפטים.⁴⁴

תזכיר חוק שירותי אבטחה, התשפ"ב-2022⁴⁵ ממליץ אף הוא על העברת האחריות לרישוי ופיקוח של חברות אבטחה ושמירה בידי המשרד לביטחון פנים. בתזכיר מצויין כי רישוי שירותי האבטחה נושק לתחום רישוי כלי הירייה והעברתו למשרד לביטחון הפנים תשלים את מימוש המלצת ועדת לנדא לרכז ברשות אחת שני תחומים אלה.

סעיף 6 א' **לחוק סמכויות לשם שמירה על ביטחון הציבור, תשס"ה-2005** מעניק לגופים הבאים את הסמכות להציב מאבטחים ואף להשתמש בכוח סביר לשם מניעת כניסה או הוצאה של אדם מהמקום ועיכוב עד לבואו של שוטר:⁴⁶

בית חולים, מרפאה וכל מוסד אחר שתפקידו העיקרי הוא מתן שירותי בריאות, מוסדות חינוך, מחלקה לשירותים חברתיים ו"שירותי רווחה", מקומות בהם נערכים משחקים, מגרשי ספורט ואצטדיונים, פאב, מועדון או דיסקוטק, סניפי הביטוח הלאומי, מסילת ברזל, סניפי שירות התעסוקה, סניפי רשות האכיפה והגביה, סניפי מינהלת רשות האוכלוסין וההגירה ובתי הדין הרבניים.

⁴² חוק העונשין, תשל"ז-1977, [קישור](#)

⁴³ טופס בקשה לקבלת רישיון תאגיד לשירותי שמירה מטעם המחלקה לרישוי חוקרים פרטיים ושירותי שמירה, משרד המשפטים, [קישור](#)

⁴⁴ דו"ח מבקר המדינה 2014, עמוד 357, הע"ש 39

⁴⁵ תזכיר חוק שירותי אבטחה, התשפ"ב-2022, [קישור](#)

⁴⁶ חוק סמכויות לשם שמירה על ביטחון הציבור, תשס"ה-2005, [קישור](#)



סמכויות דומות ניתנו למאבטחים בגופים ציבוריים על פי **חוק להסדרת הביטחון בגופים ציבוריים, תשנ"ח-1998**.⁴⁷

ד. הרשות המקומית כאחראית על הסדר הציבורי בתחומה:

1. חקיקה המסדירה פעולות הרשויות המקומיות:

נכון לשנת 2019, יש בישראל 255 רשויות מקומיות מהן 77 עיריות, 124 מועצות מקומיות ו-54 מועצות אזוריות. כשליש מהרשויות הן ערביות.⁴⁸ הרשות המקומית היא גוף עצמאי הנבחר על-ידי התושבים, דואג לספק את השירותים החיוניים להם וחייב דין-וחשבון לתושבים על פעולותיו. מערכת הבחירות לרשויות המקומיות והבחירה הישירה של ראש הרשות המקומית מבטאות את מעמדו הפוליטי של השלטון המקומי כישות שלטונית וייצוגית ואת נפרדותו למרות תלות יחסית בשלטון המרכזי.

שני החוקים שמכוחם מוקמות רשויות מקומיות ובהם מפורטים סמכויותיהן ותפקידיהן המרכזיים הם **פקודת העיריות לענין עיריות ופקודת המועצות המקומיות לענין מועצות מקומיות** כמו גם מועצות אזוריות. פקודת העיריות מבוססת על עיקרון משפטי הקובע שרשויות מקומיות יעסקו רק בתחומים שבאחריותן הסטטוטורית. מדובר בעיקר בתחומי אחריות כגון הנדסה ובניית תשתיות מקומיות, סלילת דרכים מקומיות ומדרכות, תכנון ובנייה ברמה המקומית, טיפול בביוב ובמים ועוד.

סעיף 249 לפקודת העיריות (נוסח חדש) (להלן: **פקודת העיריות ו/או הפקודה**) קובע סמכויותיה של עיריה הכוללות בניית בניני ציבור, חנויות ובתים, קיום מוסדות לתועלת הציבור, סיפוק שיכון למיעוטי אמצעים כמו גם אחריות לגנים ציבוריים, רחובות, מדרכות, בתי עלמין ועוד.⁴⁹

סעיף 249 (29) קובע סמכות כללית לפיה מוסמכת העירייה לעשות כל מעשה הדרוש לשם שמירה על תחום העיריה, בריאות הציבור והבטחון בו.

בשנת 2011 הוסף לפקודת העיריות **סעיף 249 (33)** שעניינו בשמירה, אבטחה וסדר ציבורי (הוראת שעה) הקובע את סמכותה של העירייה להסדיר עניינים של שמירה, אבטחה וסדר ציבורי בתחומה, בנושאים, בתנאים ובסייגים שקבעו השר והשר לביטחון הפנים כאחד, בהסכמת שר המשפטים. **מטרתו של הסעיף הנ"ל הוא לבסס את הסמכות החוקית של הרשות המקומית לפעול בתחום השמירה, האבטחה והסדר הציבורי.** בתזכיר החוק לתיקון פקודת העיריות, צויין כי התיקון נועד ליתן גושפנקא

⁴⁷ חוק להסדרת הבטחון בגופים ציבוריים, תשנ"ח-1998, [קישור](#)

⁴⁸ קובץ הרשויות המקומיות בישראל 2019, הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, [קישור](#)

⁴⁹ פקודת העיריות (נוסח חדש), [קישור](#)



האקדח על שולחן המטבח

חוקית להסדרי שמירה שונים הנעשים בידי רשויות מקומיות שונות ולאפשר לרשות מקומית לשמור על הסדר הציבורי במקומות ציבוריים. עוד צויין כי סמכויות אלה לא נועדו להחליף את סמכויות המשטרה, אלא להתקיים לצדן במסגרת הדין וכי סמכויות אלה כפופות לכללים שייקבעו בידי שר הפנים יחד עם השר לביטחון פנים ובהסכמת שר המשפטים. פקודת המועצות המקומיות תוקנה אף היא כדי לכלול סעיף דומה.⁵⁰

חוק לייעול האכיפה והפיקוח העירוניים ברשויות המקומיות (הוראת שעה), התשע"א-2011 (להלן: **חוק הפיקוח**) המעניק לרשויות המקומיות סמכות להפעיל שיטור עירוני אשר יסייע למשטרת ישראל בפעולות למניעת אלימות⁵¹ (ראה עוד בפרק שיטור עירוני).

חוק להסדרת הבטחון בגופים ציבוריים, תשנ"ח-1998 הקובע חובת אבטחה פיזית ומינורי ממונה בטחון במשרדי ממשלה.⁵² השר רשאי לפטור גוף ציבורי המנוי בתוספת השלישית (הקרן הקיימת לישראל, רשות העתיקות, האוניברסיטאות ועוד) מן החובה למנות ממונה בטחון. חלוקת האחריות להעסקת שומרים ומאבטחים בין המשרד הממשלתי הרלוונטי לבין הרשות המקומית נתון להסדרה על ידי השלטון המרכזי, לרבות המשרד לבטחון פנים.

יש לציין כי רובם המכריע של המאבטחים והשומרים בישראל מועסקים במגזר הפרטי. מנציבות שירות המדינה נמסר כי מספר המועסקים בשמירה ובאבטחה מטעם משרדי הממשלה ויחידות הסמך (באופן ישיר) לא כולל שירות הביטחון הכללי הוא כ-890 איש. שלושה גופים מרכזיים בלבד מעסיקים מאבטחים ישירות, כלומר לא באמצעות חברות שמירה: משרד ראש הממשלה, המעסיק כ-170 מאבטחים, והנהלת בתי-המשפט, המעסיקה כ-720 מאבטחים⁵³ ומשמר הכנסת.⁵⁴

2. כלים נוספים הקיימים ברשות המקומית:

חוקי עזר:

מועצת הרשות משמשת כרשות מחוקקת: יש לה סמכות לחוקק חוקי עזר במגוון תחומים. סעיפים 250 ו-258 לפקודת העיריות וסעיף 22 לפקודת המועצות המקומיות מסדירים את סמכות הרשות המקומית לחוקק חוקי עזר. חוקי העזר מאפשרים לרשות המקומית להטיל על בעלי נכסים את החובה לבצע פעולות מסוימות בנכסיהם ולהימנע מפעולות אחרות

⁵⁰ תזכיר חוק לתיקון פקודת העיריות (שמירה, אבטחה וסדר ציבורי), התשע"ב-2011, אתר נבו, [קישור](#) וסעיף 24 לפקודת המועצות המקומיות [נוסח חדש], [קישור](#)

⁵¹ חוק לייעול האכיפה והפיקוח העירוניים ברשויות המקומיות (הוראת שעה), התשע"א-2011, [קישור](#)

⁵² חוק להסדרת הבטחון בגופים ציבוריים, תשנ"ח-1998, [קישור](#)

⁵³ שלי לוי, "מסמך רקע בנושא: מאפייני ההעסקה של עובדי שמירה ואבטחה בישראל", **מרכז המחקר**

והמידע של הכנסת, 2005, עמוד 4, [קישור](#)

⁵⁴ אתר הכנסת, [קישור](#)



האקדח על שולחן המטבח

כדי לשמור על טובת הציבור, בריאותו וביטחונו. חוקי העזר נועדו גם לתת לרשויות המקומיות את הסמכות להטיל על התושבים תשלומים (היטלים, אגרות, דמי השתתפות ותשלומי הוצאות) כדי לממן את פעולותיהן לרווחת תושביהן. חוקים אלו נחקקים בדרך כלל בנושאים הקשורים לאיכות הסביבה, להסדרת החניה, לתליית מודעות ושלטים, לסלילת כבישים ומדרכות, לתיעול וניקוז, להסדרת השמירה, להחזקת מקלטים ולפיקוח על בעלי חיים והחזקתם. במצב החוקי הנוכחי הרשות המקומית כפופה למשרד הפנים ואישורו נדרש לכל חוק עזר של הרשות.⁵⁵ לצורך אישור חוק העזר ופרסומו על היועץ המשפטי של הרשות המקומית לשלוח למשרד הפנים את נוסח החוק מלווה בהצהרה כי חוק העזר נבדק על ידי, נמצא ראוי לפרסום, והוא עומד בדרישות חוזר מנכ"ל משרד הפנים. אחרי שמשרד הפנים מודיע כי אין לו התנגדות לחוק העזר, הוא מאושר ומפורסם ברשומות על ידי משרד המשפטים. **חשוב לציין כי הרשות המקומית אינה רשאית להתקין חוקים שבסמכות המדינה וחוקים הסותרים חקיקה ראשית.**⁵⁶

יש לציין כי בהמשך לתיקון החקיקה משנת 2011 בו הוסף סעיף 249 (33) לפקודת העיריות המאפשר לרשויות המקומיות להסדיר ענייני שמירה, אבטחה וסדר ציבורי, הרבה רשויות מקומיות חוקו חוקי עזר להפעלת סמכויותיהם כאמור.

כך לדוגמה, עיריית תל אביב יפו חוקקה חוק עזר שעניינו שמירה, אבטחה וסדר ציבורי, התשע"ה-2014 (להלן: **חוק העזר ת"א יפו**) לפיו העירייה רשאית להפעיל שירותי שמירה בתחומה.⁵⁷ בהתאם לחוק העזר ולהחלטת המועצה, עיריית תל אביב יפו מפעילה סיירת לביטחון עירוני (סל"ע) המפעילה שירותי שמירה החל מנובמבר 2014 לצורך:

"שירותי שמירה ואבטחה נייחת וניידת במרחב הציבורי ובמתקני הרשות המקומית לרבות לצורך מניעת פעילות חבלנית עוינת, סיוע למשטרת ישראל בפעולותיה לשמירת שלום הציבור והסדר הציבורי, לרבות באבטחת אירועים המוניים, מניעת פגיעה ברכוש הציבורי של הרשות המקומית וכו'. השירותים יפעלו לאורך כל שעות היום והלילה, שבעה ימים בשבוע ויכללו פעילות רגלית/רכובה של סיירים, מטה ושליטה ואמצעי עזר ברחבי העיר".

מתוך הודעה של ראש העיר רון חולדאי באתר עיריית תל אביב יפו, [קישור](#).

יש לציין כי עבור שירות זה העירייה גובה היטל חובה בגין שמירה בשיעור של 1.99 ש"ח לכל מ"ר בנוי של שטח הנכס המוטל על מחזיק בנכס, בין שהוא משמש למגורים ובין שהוא משמש כעסק. אזרחים וותיקים, אנשים הסובלים מנכות, מקבלי קצבאות הבטחת

⁵⁵ אריאל פינקלשטיין, המכון הישראלי לדמוקרטיה, 2020, עמוד 43, הע"ש 33
⁵⁶ חקיקת חוקי עזר של רשויות מקומיות, דוחות על הביקורת בשלטון המקומי, **מבקר המדינה 2016**, עמוד

529, [קישור](#)

⁵⁷ חוק עזר לתל-אביב-יפו (שמירה, אבטחה וסדר ציבורי), התשע"ה [קישור](#)



האקדח על שולחן המטבח

הכנסה ועוד, מקבלים הנחה מההיטל. עיריית רעננה חוקקה חוק עזר דומה בשנת 2017,⁵⁸ וכנ"ל רשימה ארוכה של רשויות נוספות.⁵⁹

ועדות סטטוטוריות:

ברשויות המקומיות ישנה חובה סטטוטורית להקים ועדות שונות. הפרק השמיני בפקודת העיריות (סעיפים 147-150) עוסק בוועדות המועצה וקובע את ועדות החובה: ועדת מכרזים, ועדת כספים, ועדת ביקורת, ועדת חינוך, ועדה למאבק בנגע הסמים ועוד. שתי ועדות חובה רלוונטיות לענייננו שכל רשות מקומית מחוייבת לקיים הן **ועדת בטחון ועדה למיגור אלימות**. בשתי הוועדות הנ"ל גם רשאים להיות נציגי ציבור. בנוסף המועצה מוסמכת לבחור ועדות נוספות לפי הצורך של הרשות.

סעיף 166 לפקודת העיריות קובע את נוהל העבודה בוועדות:

- הוועדות אמורות להיקבע כל שלושה חודשים.
- ראש הועדה יכול לזמן את הועדה לדיון על פי החלטה של הועדה עצמה, על פי בקשת שליש מחברי הועדה או על פי בקשה של ראש הרשות או המועצה עצמה.
- על מנת שהחלטות הוועדות יהיו מחייבות, הן חייבות לעבור את אישור המועצה.

על פי סעיף 150 א לפקודת העיריות, הרכב כל אחת מוועדות החובה, יהיה תואם ככל שניתן את ההרכב הסיעתי של המועצה ובלבד **שבכל ועדת חובה יהיה נציג אחד לפחות מהאופוזיציה**.

באורח דומה, **צו המועצות המקומיות (מועצות אזוריות), תשי"ח-1958** כולל בפרק שש (סעיפים 38-47) את ועדות החובה שהינן ועדת הנהלה, ועדה חקלאית, ועדת מכרזים, ועדת מ"ח, **ועדת בטחון**, זאת בנוסף לוועדות נוספות שמועצה רשאית למנות. בנוסף על פי סעיף 3 לפקודת המועצות המקומיות [נוסח חדש], כל מועצה מקומית רשאית למנות ועדים.

חבריות מועצה פעילים:

מעמדם של חברי המועצה מול ראש הרשות ועובדי הרשות נמוך בהרבה ממעמדם של חברי הכנסת מול הממשלה (שגם הוא כשלעצמו טעון שיפור) והם נעדרים כלים ממשיים לבצע תפקיד זה ביעילות. המצב החוקי הנוכחי בישראל לא מאפשר קבלת שכר או תגמול כלשהו על מילוי תפקידם, ואף לא פיצוי כספי על הזמן שהם נדרשים להשקיע בישיבות

⁵⁸ חוק עזר לרעננה (שמירה, אבטחה וסדר ציבורי), התשע"ז – 2017, [קישור](#)
⁵⁹ אתר משרד הפנים: חוקי עזר, [קישור](#)



האקדח על שולחן המטבח

המועצה והועדות ועל כן, מלבד ראשי הרשויות, נבחרו הציבור היחידים בשלטון המקומי שמקבלים שכר הם סגני ראש הרשות בשכר (יש סגנים שאינם בשכר).⁶⁰

יחד עם זאת, לחברי המועצה תפקיד חשוב בפיקוח על עבודת הרשות המקומית ובקרה על עבודתה.⁶¹ כך, חברי מועצה זכאים לעיין במסמכים, להגיש הצעות לסדר ולהגיש שאילתות לראש הרשות בעניין עובדתי שבתחום תפקידי הרשות וזכאים לתשובה בתוך זמן מוגדר. על פי סעיפים 36 ו-38 לפקודת העיריות, חבר מועצה רשאי להגיש **שאלתה** לא יאוחר משבעה ימים לפני תחילת הישיבה מן המניין הקרובה (ישנה מגבלה של שתי שאילתות שאפשר להגיש לפני כל ישיבה כאמור) וכן רשאי להגיש **שאלתה ישירה** לראש העיריה בעניין עובדתי שבתחום תפקידו. על פי הפקודה, תשובה על השאלתה הישירה תימסר תוך 21 יום.

בנוסף להיותה רשות מחוקקת, המועצה מתפקדת גם כרשות מבצעת (מחזיקי תיקים) וחבריה. מועצה יכולים. ות ליזום **הצעות לסדר לאישור המועצה**. מדובר בזירה בה ניתן להעביר החלטות לביצוע על ידי הרשות המקומית והמחייבים את הרשות.

כלים אלו של בקשת מידע, הגשת שאילתות והצעות לסדר הם כלים בהם חברי מועצה יכולים לעשות שימוש כדי לבקר את עבודת הרשות ולקדם נושאים על סדר היום.

מרכז למחקר כלכלי-חברתי בעיריות גדולות:

בעיריית חיפה ישנו מרכז למחקר כלכלי-חברתי אשר מרכז ואוסף נתונים על תושבי הרשות המקומית. הנתונים שאוסף המרכז מתבססים על מקורות מידע רשמיים ביניהם, הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, גופים ממשלתיים נוספים ומקורות פנים ארגוניים. הנתונים הינם ממגוון תחומים הנוגעים לעיר ולתושביה כגון: נתונים דמוגרפיים וחברתיים, נתונים בנושאי כלכלה, עבודה, תעשייה ומסחר, חינוך, פנאי ותרבות, בינוי, תיירות, אקלים ואיכות סביבה, תשתיות, שירותים עירוניים ועוד. הנתונים משמשים את מקבלי ההחלטות בעירייה, חוקרים, גורמים פרטיים וציבוריים ובעלי עניין בעיר.⁶² מרכז מחקר דומה פועל גם בעיריית תל אביב יפו והוא מנפיק דוחות שנתיים וכן דוחות מיוחדים על פי בקשות של בעלי עניין.⁶³

קיומו של מרכז מחקר ברשות המקומית מחזק את יכולתה של הרשות המקומית לענות על צרכים של תושבי. ורשות וגם מחזק את היכולת של הרשות לשרטט מדיניות מבוססת מידע וקבלת החלטות יעילות שיש בהן כדי להשפיע על איכות חיי התושבים לטובה.⁶⁴

⁶⁰ אריאל פינקלשטיין, המכון הישראלי לדמוקרטיה, 2020, עמוד 43-40, הע"ש 33

⁶¹ אריאל פינקלשטיין, המכון הישראלי לדמוקרטיה, 2020, עמוד 42, הע"ש 33

⁶² מרכז מחקר כלכלי-חברתי, עיריית חיפה, [קישור](#)

⁶³ פעילות מרכז מחקר כלכלי חברתי, עיריית תל אביב יפו, [קישור](#)

⁶⁴ Using Data to Improve Local Government Decision Making, ICMA and City Health Dashboard, 2021, [Link](#)



האקדח על שולחן המטבח

מדובר בכלי חשוב שבאמצעותו ניתן יהיה לבקש מידע ולקדם מדיניות כגון פילוח עבירות אלימות לפי שימוש בנשק.

כלים מניעתיים- תוכנית עיר ללא אלימות:

לרשות המקומית יכול להיות תפקיד חשוב במניעת אלימות והרתעה מפני שימוש בכלי נשק, לרבות השפעה על צעירים. ות, תלמידי. ות בתי ספר וכן ביצוע קמפיילים שונים להעלאת מודעות במרחב המקומי.⁶⁵

כך למשל, תוכנית עיר ללא אלימות יכולה לסייע לרשויות מקומיות לבצע פעילויות רבות להעלאת מודעות מפני הסכנות בשימוש בכלי נשק וכן בהחזקתם. עיר ללא אלימות היא תוכנית ארצית-לאומית להתמודדות עם כל סוגי האלימות במרחב העירוני הציבורי בישראל, ובפרט עם אלימות בני נוער. התוכנית מבוססת על תפיסה רב-מערכתית ויצירת שיתוף פעולה בין מערכת אכיפת החוק ובין כלל המערכות והגורמים הרלוונטיים האחרים ובהם: מערכת החינוך, גורמי רווחה, מערכת הבריאות ועוד. המשרד האחראי על התוכנית הוא המשרד לחינוך וקידום קהילתי.

לפי ספר התוכניות לרשויות המקומיות, התוכניות המוצעות מתמקדות בתוכניות מניעה בקהילה, תוכניות מניעה בתחום החינוך, תוכניות טיפול ושיקום ועוד. תקצוב התוכנית מתבצע בשיטת המצינג (מימון מותאם), בחלוקה בין הממשלה לרשויות המקומיות שבהן התוכנית פועלת. היקף המימון הממשלתי נקבע לפי גודל אוכלוסיית הרשות, מספר בני הנוער ושקלול המדד חברתי-כלכלי והמדד הפריפריאלי של הרשות. כל רשות מקומית מקבלת מהרשות הלאומית הקצאה תקציבית לפי קריטריונים שפורטו לעיל ועל בסיס התקציב שהוקצה לה היא בוחרת תוכניות. התקציב מועבר בפועל לרשויות המקומיות לאחר אישור תוכנית העבודה על ידי הגורמים הרלוונטיים ברשות הלאומית.

יצוין כי כל הרשויות הערביות לוקחות חלק בתוכנית, אם כי יישומה ברשויות הערביות נתקל בקשיים כגון צורך בהתאמה ויישום, חוסר אמון במשטרה ובעיות בתקצוב בשל שיטת המצינג שרשויות ערביות לא תמיד מצליחות לעמוד בה.⁶⁶

ה. סמכות הרשות המקומית להפעיל שיטור עירוני:

בשנת 2011 התקבל בכנסת **חוק הפיקוח** המעניק לרשויות המקומיות סמכות להפעיל שיטור עירוני אשר יסייע למשטרת ישראל בפעולות למניעת אלימות. באותה השנה, החלה תכנית השיטור העירוני כפיילוט ב-13 רשויות, בשנת 2013 היא הורחבה ל-25 וב-

⁶⁶ "התאמת התוכניות שניתנו במסגרת "עיר ללא אלימות" לחברה הערבית", **מרכז המחקר והמידע של הכנסת**, 2021, [קישור](#)



האקדח על שולחן המטבח

2015 הורחבה ל-56 רשויות. על פי צו של השר לבטחון פנים התוכנית מוסמכת לפעול היום ב-87 רשויות מקומיות כולל רשויות מקומיות ערביות לרבות נצרת, באקה אלגרביה, שפרעם, עראבה, טמרה, אום אלפחם, טייבה, קלנסווה, טורעאן, כפר קאסם, רהט ועוד.⁶⁷

חוק הפיקוח חוקק כהוראת שעה ואמור היה להוות פיילוט אולם בפועל הוא הוארך שוב ושוב ובשנים 2015 ו-2017 פורסמו הצעות חוק מטעם הממשלה אשר ביקשו להפוך את אותו להוראת קבע. בסופו של דבר החוק הוארך עד ה-30.6.22.⁶⁸

על פי סעיף 10 לחוק כאמור, לבקשת רשות מקומית ובהסכמת שר הפנים, השר לבטחון פנים רשאי להסמך פקחים עירוניים לקחת חלק בשיטור העירוני. ראו לדוגמה הודעה של השר אמיר אוחנה על הסמכת פקחים משנת 2021, [קישור](#). הסמכות להחליט האם הפקח המסייע יישא נשק מסורה למשטרה. במידה והפקח צריך להיות חמוש, אזי יש חובה שהוא יהיה בעל רישיון או תעודת הרשאה לנשיאת כלי ירייה. כמו כן, סעיף 8 לחוק קובע כי מערך האכיפה העירוני יפעל בהנחיית משטרת ישראל.

סעיפים 4 ו-13 לחוק מסדירים את סמכויות הפקח העירוני למניעת אלימות הכוללות: סמכות לדרוש מכל אדם למסור לו את שמו ומענו ולהציג בפניו תעודה מזהה ומסמכים נוספים, סמכות לעכב עד שהמשטרה תגיע וסמכות לערוך חיפוש על גופו של אדם אם יש לפקח חשד סביר שהאדם נושא עמו שלא כדין נשק, או עומד לעשות שימוש שלא כדין בנשק.

הצעת החוק המקורית הייתה חמורה ודרקונית בהרבה, אך במהלך הדיונים בועדת הפנים צומצמה באופן משמעותי. בין היתר שונו הדברים הבאים: החוק עוסק בפקחים בלבד, ואינו מרחיב סמכויות של מאבטחים; בוטל מתן סמכויות לפקחים למניעת כניסה למקום והוצאה ממקום תוך שימוש בכוח סביר לשם כך; בוטל הסעיף המאפשר לפקח שימוש בכוח כדי להביא את המעוכב לתחנת המשטרה; בוטל עונש של שנתיים מאסר על סירוב להיענות לדרישת הפקח והוחלף בקנס כספי. למרות השינויים החיוביים כאמור, ארגוני זכויות אדם מתחו ביקורת על החוק שכן העברת אחריות למניעת מעשי אלימות וקיום הסדר הציבורי לידי גורמים עירוניים, פותחת פתח גם לניגודי עניינים ופוליטיזציה של שירותי אכיפת החוק כמו גם להעמקת הפערים בין הרשויות השונות.⁶⁹

השיטור העירוני הוא מודל שיטור שמבוסס על פעילות משותפת של שוטר ופקח עירוני שהוסמך לכך, שמסייע בהגברת הנוכחות המשטרתית ברשות המקומית. ההצדקה שנשמעת מצד המדינה אודות הקמת השיטור היא חיזוק יכולת ההרתעה והאכיפה ברמה המקומית-מוניציפלית, בהדגשת עבירות שבתחום

⁶⁷ תוספת ראשונה לחוק ליעול האכיפה והפיקוח העירוניים ברשויות המקומיות (הוראת שעה), תשע"א-

2011, [קישור](#)

⁶⁸ ספר החוקים 2913, יולי 2021, [קישור](#)

⁶⁹ עמדת האגודה לזכויות האזרח בנושא הרחבת סמכויותיהם של פקחים עירוניים 2014, [קישור](#)



האקדח על שולחן המטבח

איכות החיים, כדרך מרכזית לשיפור איכות החיים של התושבים. על כן, לכאורה מדובר בכלי אשר יכול לשרת את הרשות המקומית בסיוע למשטרה באיסוף נשק בלתי חוקי.

יחד עם זאת, הביקורת העיקרית על השיטור העירוני מצד גורמים שונים וארגוני זכויות אדם היא שמשמעותה זליגת סמכויות בתחום הסדר הציבורי וביטחון הציבור מהשלטון המרכזי (המשטרה) לגורמים שהכשרתם והפיקוח עליהם לפי הוראת השעה מצומצמים יותר (רשויות מקומיות ואפשר שגם גורמים פרטיים).

על פי ההוראה על שר 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.

במכתבה מיום 12.7.2015 התריעה האגודה לזכויות האזרח לחברי ועדת הפנים והגנת הסביבה על דיווחים לא מספקים ועל קושי בניתוח לעומק את מידת הצלחתו של פרויקט השיטור העירוני.⁷⁰

כך לדוגמא, בעוד שחלק מהדיווחים מעידים כי ביישובים בהם הפיילוט מיושם נצפתה ירידה בעבירות של מכירת אלכוהול לקטין, התעללות בבעלי-חיים והטרדה מינית, בעבירות אחרות כמו כייסות, הפרעה ברחובות ושימוש בנפצים היתה עלייה. על פי הדיווחים הקיימים לא ניתן לדעת מה הוביל לשינויים המדווחים במספר מקרי העבירות ויש קושי להעריך על סמך הדוחות הללו את האפקטיביות של התוכנית לשיטור עירוני.⁷¹

בהצעת החוק האחרונה שהוגשה בשנת 2021 להארכת תוקף הוראת השעה לשנה נוספת ציינה הממשלה בדברי ההסבר כי הנתונים שהצטברו במשרד לביטחון הפנים ובמשטרת ישראל מעידים כי פעילות מערכי האכיפה העירוניים במתכונתם הנוכחית היא יעילה ואפקטיבית, כי ראשי הרשויות מביעים שביעות רצון מהתוכנית וכן כי ממצאי סקרים מעידים על עלייה בתחושת הבטחון של תושבים בהם מופעלת תוכנית השיטור העירוני. עוד מצויין בדברי ההסבר כי התוכנית מבוססת על אסטרטגיית שיטור ממוקד בעיות *Problem Oriented Policing* אשר הולכת וצוברת תאוצה במהלך שני העשורים האחרונים ברחבי העולם, ובייחוד במדינות ה-OECD כגון: הולנד, צרפת, אנגליה, איטליה, קנדה ועוד.⁷²

יש לציין כי עוד לפני חקיקת החוק כאמור, פעלו מודלים שונים ומגוונים של כוחות סיוור ושיטור עירוניים בעשרות רשויות מקומיות כולל חיפה, חדרה, חולון (מאז 2006 מפעילה סיירת חמושה ניידת, המופעלת על ידי חברת אבטחה פרטית), ראש העין, ראשון לציון,

⁷⁰ מכתב האגודה לזכויות האזרח לחברי ועדת הפנים והסביבה בכנסת, 2015, [קישור](#)

⁷¹ מרכז המחקר והמידע של הכנסת 2015, עמוד 4, הע"ש 23

⁷² הצעות חוק הממשלה, 1421, 28.6.21, [קישור](#)



האקדח על שולחן המטבח

רחובות והמועצה המקומית פרדסיה. יחידות השיטור מורכבות מפקחים עירוניים, מסיירים שהם עובדי עירייה, ממאבטחים המועסקים על ידי חברות אבטחה פרטיות או ממתנדבים הפועלים ככוח עצמאי או בשיתוף עם המשטרה. מימון היחידות הללו נעשה פעמים רבות על ידי אגרת שמירה חודשית שהתושבים משלמים.⁷³

כך לדוגמא, בעיריית חיפה הוקמה בשנת 2010 סיירת הביטחון העירונית על פי הסכם מיוחד בין ראש העיר אז, יונה יהב, למשטרת ישראל שכלל הסדר תקציבי מול משטרת ישראל בעלות של 3 מיליון שקל שנתיים. ראש העיר דאז יונה יהב אמר כי "ההחלטה על הקמת הסיירת התקבלה לנוכח ההבנה כי כוח האדם שעומד לרשות משטרת ישראל אינו עונה על צרכי התושבים". מדובר במודל לפיו בניידת סיור יהיה פקח שעבר הכשרה ושוטר אשר פועלים למניעת אלימות, מניעת וונדליזם ופגיעה ברכוש, מטרדי רעש בשכונה ועוד. ניידות הסיור מתבצעות בלמעלה מ-6 ניידות סיור של העירייה ו-19 עובדים שנבחרו בקפידה ועברו הכשרה מיוחדת הכוללת ככל הנראה שימוש בכלי נשק. הסיירת היתה מחוברת למוקד 100 המשטרתית ופעלה בשיתוף פעולה עם שוטרי תחנת חיפה ותחנת זבולון. כמו כן, היחידה הייתה כפופה למנהל אגף הביטחון והיותה כוח עירוני משמעותי. לכל צוות היו סמכויות נרחבות – מפיקוח עירוני ועד מעצר משטרתית.⁷⁴

אולם בשנת 2019, השיטור המשולב פורק וסיירת הביטחון העירונית נותקה ממוקד 100. הסיירים עברו מאחריות אגף בטחון לאגף מנהל תפעול וסמכויותיהם של הסיירים צומצמו לסמכויות פיקוח כולל חניה, רישוי עסקים, אכיפת קורונה ועוד.⁷⁵ בשאלתה שהגישו חברות המועצה שרית גולן שטיינברג וסופי נקש לראש העיר, ד"ר עינת קליש רותם, הן ביקשו הבהרות אודות החלופה לסיירת הביטחון לרבות אפשרות של פנייה לשר לבטחון פנים להקמת שיטור עירוני בחיפה.⁷⁶

הנושא של שיטור עירוני מעלה שאלות כבדות משקל אודות נושא החימוש במרחב הציבורי ברשויות המקומיות. נראה שמחד השיטור העירוני נועד לסייע למשטרה בצמצום הפשיעה ברחובות ויכול לכאורה לסייע למשטרה במבצעי איסוף נשקים בלתי מורשים. אולם מאידך, הוא הוסיף פקחים חמושים שכפופים לאגף הביטחון ברשות המקומית. אם פקחים אלה לוקחים את הנשק לביתם בסוף המשמרת והרשות המקומית לא פועלת להפקדתו ואחסונו במקום העבודה, אזי הם גורמים לזליגה נוספת של נשק למרחבים הציבוריים והפרטיים.

⁷³ עו"ד אן סוצ'יו, חוק וסדר בע"מ, ההפרטה של אכיפת החוק בישראל, האגודה לזכויות האזרח, 2013

⁷⁴ סיירת ביטחון עירונית הוקמה על ידי עיריית חיפה, **חי פה**, מאי 2010, [קישור](#)

⁷⁵ "מיום ראשון: תופסק פעילות השיטור המשולב בחיפה", **כלבו חיפה**, 28.8.2019, [קישור](#)

⁷⁶ כשתחושת הביטחון בחיפה בשפל – העירייה הפכה את סיירי הביטחון לפקחים כלליים", **חי פה**,

אוקטובר 2021, [קישור](#)



האקדח על שולחן המטבח

רווחת הדעה בקרב מקבלי החלטות ברמה הארצית לרבות המשרד לבטחון פנים כי לשלטון המקומי הערבי יכול להיות תפקיד במאבק בפשיעה בכלל ובעבירות הנשק בפרט. כך, בדו"ח צוות המנכ"לים הועלה הצורך בלקיחת אחריות משותפת של השלטון המקומי יחד עם השלטון המרכזי במאבק בפשיעה ביישובים הערבים.⁷⁷

לצורך כך, דו"ח צוות המנכ"לים המליץ על הרחבת השיטור העירוני גם ליישובים שאינם עומדים בתבחין הגודל שכן שניים מתנאי הסף להצטרפות לתוכנית השיטור העירוני – גודל הרשות ואיתנות כלכלית – מקשים במיוחד על רשויות ערביות.⁷⁸

אולם, הוועד הארצי לראשי רשויות ערביות (להלן: ועד ראשי רשויות) מתנגד לעמדה זו וטוען כי החובה לאיסוף וטיפול בנשק היא על המדינה והמשטרה בלבד. ועד ראשי הרשויות רואה בטיפול באיסוף הנשק החלטה פוליטית בין היתר לאור הגניבות והזליגות מהצבא ולכן עמדתם היא שהאחריות הבלעדית לאיסוף נשק בלתי מורשה מסורה למשטרה ולמשרד לבטחון פנים. ועד ראשי רשויות מדגיש אף את החסמים והקשיים בגיוס פקחים ביישובים הערבים, לרבות חוסר ניסיון והכשרה בסיסית בשימוש בכלי נשק, שכר נמוך, שעות עבודה לא שגרתיות וכן חסמים פוליטיים שכן העבודה נתפסת עבור הצעירים כגיוס למשטרה.

יחד עם זאת, וועד ראשי הרשויות מביע נכונות לשיתוף פעולה בכל הנוגע לתפקידים אדמיניסטרטיביים הנלווים למבצעי איסוף נשק כגון נושא האחסון של הנשק הבלתי מורשה לאחר איסופו, אבטחת המקום, כמו גם פעילויות העלאת המודעות בקרב צעירים ובתלמידי בתי ספר על השפעת הנשק על היישוב/קהילה. פעילויות אלה יכולות להתבצע דרך מחלקות הרווחה וכן דרך תוכנית עיר ללא אלימות.

לסיכום, החקיקה שהוצגה לראשונה בשנת 2011 באמצעות תיקון פקודת העיריות (סעיף 249 (33) וכן חוק הפיקוח, מעניקים לרשויות המקומיות סמכות להפעיל שיטור עירוני, מהווים פתח לרשויות המקומיות לפעול בנושאים הקשורים לשמירה וסדר ציבורי אם כי לא באופן עצמאי אלא בליווי המשטרה. יחד עם זאת, גם בהנחה שהמודל לשיטור עירוני יכול להיות יעיל בצמצום נשק במרחב הציבורי, הוא מעלה שתי שאלות עקרוניות חשובות:

א. החשש מזליגת סמכויות בתחום הסדר וביטחון הציבור מהמשטרה לרשות המקומית ואולי אף לגורמים פרטיים (במקרה של העסקה עקיפה), כפי שהצביעה האגודה לזכויות האזרח במכתבה (ראה הע"ש 69).

⁷⁷ ד"ר נורית יכিমוביץ-כהן, מרכז המחקר והמידע של הכנסת 2021, עמוד 68, הע"ש 15
⁷⁸ ד"ר נורית יכिमוביץ-כהן, מרכז המחקר והמידע של הכנסת 2021, עמוד 69, הע"ש 15



האקדח על שולחן המטבח

ב. תוספת החימוש לשיטור העירוני עלולה להגביר את מספר המאבטחים הלוקחים את נשקם הביתה ועל כן, בהעדר מדיניות אחסון נשקים, עלולה לגרום לזליגה נוספת של נשק למרחבים הציבוריים והפרטיים.

1. אחריות הרשות המקומית כמעסיק ישיר או עקיף של עובדי שמירה חמושים:

בשנתיים האחרונות אנו עדות לשיח ופעילות של חברות מועצה שונות הפועלות לצמצום כלי היריה ברשות המקומית בה הן חברות. השיח מתנהל בעיקר סביב סמכותה של הרשות המקומית להגביל את השימוש בנשק של עובדים חמושים המועסקים על ידי המבצעים תפקידי שמירה שונים (פקחים, שומרים בבתי ספר ועוד). חלק מהרשויות מעסיקות עובדי שמירה באופן ישיר וחלקם על ידי חברות אבטחה (העסקה עקיפה). השיח מתמקד בעיקר באחריות העירייה כמעסיק ו/או כמוציא מכרזים לחברות אבטחה פרטיות לדרוש כי הנשק בו מחזיק עובד השמירה יופקד בתום המשמרת במקום אחסון אשר אינו מאפשר את הוצאתו למרחב הציבורי או הפרטי. שתי החלטות לצמצום שימוש בכלי יריה ברשות המקומית ראויות לציון:

1. עיריית תל אביב יפו:

נכון לדצמבר 2019 מספר העובדים החמושים המועסקים על ידי עיריית תל אביב הם 527 מהן 225 בהעסקה ישירה ו-302 בהעסקה עקיפה דרך 6 חברות אבטחה.⁷⁹ מאבטחים במסודות החינוך מועסקים אך ורק על ידי חברות אבטחה ולא באופן ישיר.

ביום 14.9.20 הגישה עו"ד מוריה שלומות בתמיכה של שולה קשת, שתיהן חברות מועצת עיריית תל אביב יפו, הצעה לסדר לפיה מאבטחים/שומרים ופקחים חמושים מטעם העירייה יפקידו את הנשק בתום המשמרת או בתום יום העבודה. זאת ועוד, תפעל העירייה למתן העדפה ברורה על בסיס ניקוד/קרטריונים, במכרזי העירייה להעסקת חברות אבטחה לאותן חברות שיבטיחו כי הנשק של המאבטחים מופקד בסוף יום העבודה.

ההצעה אושרה במועצת העיר ברוב גדול של 21 בעד, 1 נגד ו-3 נמנעים ונקבע כי מחלקת הביטחון יחד עם מחלקת הרווחה יקיימו דיון על יישום ההצעה ויופקדו על ביצועה. לאחר כשנה נתקלה ההחלטה בחסמים הנוגעים לשאלות של בטיחות, חשש מגניבות וכן עלויות כספיות ולכן על פי מידע שנמסר לידי עו"ד מוריה שלומות ולמרות שהתקבלה החלטה מחייבת במועצת העיר, האגף הביצועי בעירייה מתנגד לביצועה בפועל והסתפק בשלב זה בצמצום של מספר נושאי כלי יריה מטעם עובדי העירייה. בסיכום של ישיבת ועדת ביטחון

⁷⁹ נתונים שנמסרו בתשובה לשאלתא של חברת מועצת עיריית תל אביב יפו, עו"ד מוריה שלומות וכן נתונים שנמסרו בריאיון איתה.



האקדח על שולחן המטבח

ועדת רווחה בנושא צויינו בפירוש הקשיים ביישום ההחלטה אותם מעלים ראשי אגף הבטחון כולל:

א. חשש מגניבה כלי נשק ע"י גורמים עבריינים.

ב. קשיים לוגיסטיים – הפקדת כלי הנשק בתום משמרת/יום עבודה עלולה ליצור קשיים לוגיסטיים הן עבור המאבטחים/פקחים עצמם והן עבור העירייה עצמה: חללים מתאימים, פרויקטור/פיקוח, קשיים בהגעה למקום האחסון וכיוצא באלה

ג. עלויות כלכליות – להחלטה על הפקדת הנשקים יהיו השלכות תקציביות שיש לקחת בחשבון

ד. יצירת מוקד סכנה בעת פריקת הנשקים והצורך לפרוק נשקים באופן בטוח.

יש לציין כי למרות האמור לעיל ועל פי הסיכום כאמור נמשכים מאמצים לצמצום כלי נשק על ידי עיריית תל אביב יפו המתבטאים בצמצום במספר המחזיקים בכלי ירייה המועסקים ע"י העירייה: מ 500 בערך ל 270, הקפדה על על שיחות כל חצי שנה עם בעלי תפקידים שמחזיקים נשק כדי לוודא שמצבם הנפשי והמשפחתי תקין ועוד, לרבות כאלה שנמצאים בהליכי פרידה/גירושין.⁸⁰ כמו כן, בסיכום ישיבת הוועדות צויין כי נבחנת אפשרות של בניית מודל צנוע להפקדת נשקי פקחי סל"ע אשר תהווה מעין פיילוט ותוצג לוועדה תוך שלושה חודשים.⁸¹

עיריית חיפה-

נכון לשנת 2020 מספר העובדים החמושים המועסקים על ידי עיריית חיפה כוללים 219 מורשים לשאת נשק מהם 52 בלבד מועסקים ישירים על ידי העירייה. העירייה עובדת עם 7 חברות אבטחה אשר מספקות 160 מאבטחים לעירייה (10% מהם אינם חמושים).⁸²

בספטמבר 2020 חתמה ראש העיר חיפה, מנכ"ל העירייה והיועצת לשוויון מגדרי על חזון לשוויון מגדרי אשר אושר על ידי מועצת העיר. מדובר בחזון אשר הושג בשיתוף פעולה עם ארגוני חברה אזרחית בחיפה לצורך שיפור פני העיר עבור התושבות ולמיגור אלימות על רקע מגדרי. תוכנית הפעולה הנגזרת מהחזון לשוויון מגדרי כוללת בתוכה שתי המלצות מדיניות לצמצום כלי נשק במרחב הציבורי והפרטי:

א. המלצה לאסוף נשק בלתי מורשה בעיר

⁸⁰ סיכום ישיבת ועדת ביטחון / וועדת רווחה בנושא איסוף והפקדת נשקי מאבטחים בתום משמרת/יום עבודה הפגישה התקיימה בזום ביום 2021.2.14, [קישור](#)

⁸¹ שם, הע"ש 80

⁸² נתונים שנמסרו בתשובה לשאלתא של חברת מועצת עיריית חיפה, שהירה שלבי



ב. הפקדת נשק על ידי עובדי אבטחה לרבות עובדי חברות קבלן לצמצום הימצאות כלי נשק במרחב הציבורי והפרטי.⁸³

המלצות המדיניות כאמור המופיעות בתוכנית הפעולה אינן מפרטות את המנגנון לביצוע ואופן היישום ועל כן דרושה פעילות נוספת כדי לוודא ששתי ההמלצות אכן מתקיימות.

חודשיים לאחר מכן בנובמבר 2020, הגישו שתי חברות המועצה נעמה לזימי ושהירה שלבי הצעה לסדר מספר 90 למועצת העירייה בנושא מתן העדפה ברורה על בסיס ניקוד\קריטריונים במכרזי הרשות להעסקה של חברות אבטחה. ההצעה כאמור דומה במהותה להחלטה שנתקבלה בעיריית תל אביב לפיה תינתן העדפה על בסיס דירוג / קריטריונים, במכרזי העירייה להעסקת חברות אבטחה לאותן חברות שיבטיחו כי הנשק של המאבטחים יופקד בסוף יום העבודה. גם הצעה זו אושרה ברוב קולות של 19 בעד, 1 נגד ו-11 נמנע. עוד נקבע כי יש לדון בהצעה בועדת בטחון וכי ראש העיר תפנה לפורום ה-15 ולגורמים רלוונטיים נוספים על מנת לבחון את הנושא לעומק.

בפרוטוקול הישיבה צויין כי להחלטה זו יש עלות תקציבית של כ-1.7 מיליון שקלים שצריך לקחת בחשבון (דבריה של ראש העיר בפורטוקול, עמוד 81).

עיריית מג'אר:

בספטמבר 2020 פנתה חברת המועצה וסגנית ראש העיר מג'אר, ד"ר נוהא בדר, לראש העיר בבקשה להוספת תנאי במכרזים עבור שירותי שמירה לפיו חברות השמירה צריכות לדאוג להפקדת הנשק של המאבטחים. *האקדח על שולחן המטבח* הוציא מכתב תמיכה בבקשה כאמור בו נטען כי מדובר בצעד מציל חיים.

בעיריית מג'אר ישנם מאבטחים רק במוסדות חינוך המונים 12 במספר. מדובר במאבטחים המועסקים דרך חברת קבלן אחת ואין מאבטחים שמועסקים ישירות על ידי הרשות.⁸⁴

בכל הנוגע להצבת מאבטחים במוסדות חינוך, יש לציין שתי החלטות ממשלה חשובות:

1. החלטת ממשלה מס' 5719 מתאריך 25.06.1995 לפיה קיבלה משטרת ישראל אחריות מלאה על אבטחת מוסדות חינוך. בתוך כך נקבע כי אבטחת מוסדות החינוך תתבצע בהתאם לשיקוליה המקצועיים והמבצעיים של משטרת ישראל ועל פי הקריטריונים שיקבעו על ידה.

2. החלטת ממשלה מס' 3738 מיום 06.10.2011 שעניינה הרחבת יעדי אבטחת מוסדות חינוך לרבות במגזר הלא יהודי.

⁸³ חזון ותוכנית פעולה לשוויון מגדרי בעיר חיפה, [קישור](#)
⁸⁴ על פי ריאיון שנערך עם ד"ר נוהא בדר מעיריית מג'אר, 2021



האקדח על שולחן המטבח

הנחיות המשטרה למערך אבטחת מוסדות חינוך לקראת פתיחת שנה"ל התשפ"א מיום 7.7.20, קובעות כי מאבטח שאינו חמוש במוסדות חינוך יוצב במגזר הלא יהודי בלבד (סעיף 4(י"ז)). חלוקת האחריות על פי ההנחיות כאמור הוא כזה שהמשרד לבטחון פנים קובע את השכר והתקציב, משטרת ישראל אחראית על ניהול התקציב ועל קביעת התבחינים, הכשרות, פיקוח בקרה, משרד החינוך אחראי על פרסום ורענון הנחיות ונהלים והרשות המקומית אחראית על הפצת מכרז האבטחה התואם לדרישות משטרת ישראל, כמו גם ביצוע ריאיון עם המאבטח וקליטתו לעבודה (נספח א' להנחיות). הרשות המקומית זכאית להשתתפות במימון אבטחת מוסדות חינוך מתקציב המדינה.

בפברואר 2021 פנה *האקדח על שולחן המטבח* למדור מוסדות חינוך במשטרת ישראל בבקשה לחידוד הנהלים אודות אבטחת מוסדות חינוך במגזר הלא יהודי. הרקע לפנייה היה מקרה בו מאבטח בית ספר בעיר מג'אר התאבד באמצעות נשקו בביתן השמירה בשעות פעילות בית הספר. במכתב התשובה של המשטרה נטען כי אמנם הנחיות המשטרה אינן מחייבות באבטחה חמושה במוסדות חינוך במגזר הלא יהודי (בניגוד למגזר היהודי), אולם אין מניעה להצבת אבטחה חמושה במגזר הלא יהודי כגון המקרה של עיריית מג'אר.

חשוב לציין כי בכל הנוגע לחימוש שומרים, הרשות המקומית מחוייבת לפעול לפי הנחיות המשרד לבטחון פנים וכן להגיש בקשה לקבלת אישור להעסקת עובד חמוש אותה מאשרים המשרד לבטחון פנים והמשטרה. ההעסקה מבוצעת על פי נהלים של המשרד לבטחון פנים המחייבים בהתקנת כספת בבית המאבטח בו יאוחסן הנשק שלא בשעות מילוי תפקיד וכן הצהרת בריאות (כולל שאלות על נטילת תרופות פסיכיאטריות וכן שאלות בריאותיות) מאושרת על ידי רופא.⁸⁵

ברשויות המקומיות הערביות, כל עובדי האבטחה מועסקים בהעסקה עקיפה, חלקם חמושים וחלקם לא.⁸⁶ השאלה האם להעסיק מאבטח חמוש או לא אמורה להופיע במכרז עצמו אותו מוציאה הרשות. ניסיונות לברר מה עומד מאחורי החלטה של רשות להעסיק מאבטח חמוש ומה מערך השיקולים העומדים מאחורי החלטה כאמור, עלו בתוהו. על פי מומחים בזירה המקומית, הציפייה שמא תהיה החלטה רשמית, כתובה ושקופה בנוגע לסוגייה זו ברשויות הערביות היא שאפתנית מדיי שכן הליכי קבלת החלטות ברשויות המקומיות הערביות לוקים בחסר בנושאים בסיסיים ואקוטיים יותר.⁸⁷

סקירת הפעילויות בשלושת הערים שלעיל מציגה מודלים שונים לצמצום כלי נשק במרחב הציבורי. כך בעוד שבעיריית תל אביב יפו ההחלטה שנתקבלה חלה על עובדי השמירה שמועסקים בהעסקה ישירה ועקיפה, בעיריית חיפה היוזמה והחלטת המועצה חלות רק

⁸⁵ הצהרת בריאות, האגף לרישוי כלי יריה, המשרד לבטחון פנים, [קישור](#)

⁸⁶ ריאיון עם מחמוד נסאר, רכז מאבק באלימות ופשיעה בוועד הארצי לראשי הרשויות הערביות, דצמבר 2021

⁸⁷ ריאיון עם עו"ד נידאל חאיק, מנכ"ל עורכי דין לקידום מנהל תקין, פברואר 2022



האקדח על שולחן המטבח

על העובדים שמועסקים דרך חברות קבלן שמהווים מרבית עובדי השמירה בעיר (160 בערך לעומת 52). בשני המקרים ישנו צורך במעקב אחר יישום ההחלטות ובהגשת בקשות לחופש מידע ושאלות על ידי חברי.ות מועצה כדי לקבל מידע אודות מכרזים חדשים שיצאו לאחר שההחלטות נכנסו לתוקף, האם נכללו בתוכם הקריטריונים החדשים וכן האם ישנו מערך של דירוג או ניקוד על בסיס יכולתה של החברה להבטיח הפקדת נשקים, הכל כאמור בהחלטות.

הדוגמא בעיר מג'אר ממחישה כי יש להמשיך לפעול לבירור נושא חימוש המאבטחים במוסדות החינוך ביישובים ערבים ולפעול לצמצום מספר המאבטחים החמושים לאור העובדה כי לא מדובר בדרישה הכרחית. אפיקים נוספים בהם ניתן לפעול הם העלאת הנושא על סדרי היום של ועדות ביטחון ומיגור אלימות באמצעות נציגי.ות ציבור וחברי.ות מועצה.

ז. מסקנות והמלצות:

המחקר הנוכחי מנסה לבחון את הסמכויות והכלים הקיימים בזירה של השלטון המקומי באמצעותם ניתן לפעול לעיצוב מדיניות לצמצום כלי הירייה במרחבים הציבוריים והפרטיים.

מדובר במיפוי ראשוני אשר יש להמשיך ולפתח לצורך השפעה על מדיניות מקומית בנושא. שלב איסוף המידע במחקר נתקל בקשיים וחסמים מהם מחסור וקושי באיתור נתונים גלויים ומפורסמים וכן צורך באיסוף נתונים באמצעות ראיונות עם גורמים פעילים בזירה העירונית כגון חברי.ות מועצה, מקבלי החלטות ומומחים שונים. לזאת מתווספת אי בהירות במונחים ובקטיגוריות בהן עושות הרשויות שימוש כמו גם הערפול בנתונים המספריים, אשר מהווים בעייה יסודית שמונעת פיקוח ראוי של המדינה על כלי הירייה (בעייה עליה הצביע האקדח על שולחן המטבח כבר בשנת 2017). המחקר בחן את סמכויות העיריה לפעול לצמצום כלי נשק במרחב העירוני הן מכח האחריות לשמירה על סדר ציבורי והן מכח היות הרשויות מעסיקות של עובדי שמירה. ישנם שני אופני העסקה של עובדי שמירה ברשויות המקומיות והבולטת מביניהן היא העסקה עקיפה, לרבות ובמיוחד בכל הנוגע למוסדות חינוך.

החקיקה שהוצגה לראשונה בשנת 2011 באמצעותה תוקנה פקודת העיריות (סעיף 249 (33) וכן נחקק חוק הפיקוח פתחו פתח לרשויות המקומיות לפעול בנושאים הקשורים לשמירה וסדר ציבורי אם כי לא באופן עצמאי אלא בליווי המשטרה והמשרד לבטחון פנים.

כך לדוג', בדו"ח צוות המנכ"לים למאבק בפשיעה בחברה הערבית הועלתה המלצה לשיתוף של השלטון המקומי יחד עם השלטון המרכזי במאבק בפשיעה ביישובים הערבים. כמו גם הרחבת השיטור העירוני ליישובים שאינם עומדים בתבחינים המקשים על רשויות ערביות להצטרף לתוכנית (גודל ואיתנות כלכלית). יחד עם זאת, בקרב הוועד הארצי לראשי רשויות העמדה היא שהטיפול באיסוף הנשק היא החלטה פוליטית והיא באחריותם



האקדח על שולחן המטבח

הבלעדית של המשטרה והמשרד לבטחון פנים. ועד ראשי רשויות אף מצביע על חסמים וקשיים בגיוס פקחים ביישובים הערבים, לרבות חוסר ניסיון והכשרה בסיסית בשימוש בכלי נשק, שכר נמוך, שעות עבודה לא שגרתיות וכן חסמים פוליטיים שנוגעים לעבודה עם המשטרה.

אתגרים נוספים אותם מציבה תוכנית השיטור העירוני הם החשש מזליגת סמכויות בתחום הסדר וביטחון הציבור מהשלטון המרכזי למקומי, כמו גם שאלת החימוש של פקחי השיטור העירוני.

בכל הנוגע לנושא אחריות העירייה כמעסיק והפקדת הנשק של עובדי שמירה, שתי החלטות של שתי עיריות גדולות, עיריית תל אביב יפו ועיריית חיפה, עברו בשנת 2020. שתי ההחלטות הושגו באמצעות ליווי של האקדח על שולחן המטבח לחברות מועצה שיזמו את ההצעות לסדר. החלטות אלו נתקלות באתגרי יישום הקשורים לענייני בטיחות, עלויות וחששות מגניבות אותם מעלים גורמים מקצועיים בעיריות. יחד עם זאת, יש לבחון שימוש בכלים המצויים בזירה המקומית לרבות שאילתות שחבריות מועצה יכולים להגיש ובקשות מידע באמצעותם אפשר יהיה לפקח על עבודת המועצה בנושא ולדרוש יישום.

כלי נוסף בו ניתן לעשות שימוש הוא נושא הוועדות ברשות המקומית בהן חברות מועצה וכן נציגות ציבור יכולות לקחת חלק ואף לזמן דיון בנושא. כיוונים אחרים ראויים לציון כוללים גם ניסיון לצמצם מספר עובדי השמירה החמושים ברשויות המקומיות, כפי שאגף הבטחון בעיריית תל אביב עשה וכן הגברת הפיקוח על עובדי שמירה.

לאור האמור לעיל, להלן מספר המלצות לפעולה:

1. המשך מעקב וליווי של חבריות מועצה ברשויות מקומיות שונות לצורך קבלת מידע וכן עידוד ליוזמה של הצעות לסדר לצמצום כלי הנשק במרחב הציבורי.
2. מעקב וליווי של נציגות ציבור בוועדות הסטטוריות השונות לרבות ועדת בטחון וועדת מיגור אלימות בניסיון לעודד יוזמה של העלאת הנושא על סדר היום.
3. הכשרה משותפת של חבריות מועצה וכן נציגות ציבור להכרות עם הזירה העירונית ובפרט חקיקה, סמכויות וכן מנגנוני פעולה בנושא.
4. דרישה לאיסוף מידע ברמה הארצית והמקומית ופילוח נתונים גם על פי שימוש בכלי נשק, לרבות באמצעות מרכזי המחקר של העיריות ובקשות לפי חוק חופש מידע.
5. המשך מעקב אחר יישום תוכנית המאבק בפשיעה בחברה הערבית וכן מעקב אחר מעורבות השיטור העירוני ברשויות המקומיות הערביות.



האקדח על שולחן המטבח

6. המשך מעקב אחר יישום תוכניות השיטור העירוני בערים השונות ומעקב אחר הדיווחים של משרד הפנים לועדת הפנים והגנת הסביבה על מספר עבירות האלימות ברשויות המקומיות שבהן מופעל שיטור עירוני.
7. מחקרים נוספים להעמקת הידע בכל הנוגע לתוכנית השיטור העירוני כולל מחקר השוואתי עם ערים אחרות בעולם וחיפוש אחר פרקטיקות בהם רשויות מקומיות הצליחו לצמצם כלי ירייה ופשיעה במרחב בו הן פועלות.
8. מחקר או חוות דעת בנוגע לחסמים אותם מעלים גורמי הרשויות המקצועיים בכל הנוגע לאחסון כלי נשק, לרבות נושא ההעברה והעלויות. יש לנסות לברר על מה נסמכת הטענה של רשויות לעלויות בסכומים גבוהים וקבלת חוות דעת חלופיות.
9. מחקר נוסף אודות מרחבים האוסרים כניסה עם נשק כבר היום במגמה להחיל את אותם העקרונות ואותן סמכויות על מרחבים נוספים שבהם מתבקשת מניעת כניסה של כלי ירייה.
10. המשך חיזוק הידע הפמיניסטי בתחום ואיסוף חומרים מהארץ והעולם.