

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

תקציר

רקע כללי

שיעור תושבי
האוכלוסייה
הערבית המעורבים
בעבירות אלימות
גבוה פי שניים
משיעורם
באוכלוסייה. תופעות
הפשעה הבולטות
בחברה הערבית הן
בין היתר החזקת
אמצעי לחימה בלתי
חוקיים וריבוי אירועי
ירי מסכני חיים

בסוף אפריל 2017 מנתה האוכלוסייה הערבית בישראל (להלן גם - החברה הערבית) כ-20% מכלל האוכלוסייה בישראל.

בעקבות התנגשויות בין אזרחים לכוחות משטרת ישראל (להלן - המשטרה) שאירעו באוקטובר 2000, החליטה הממשלה בנובמבר אותה שנה על הקמת "ועדת החקירה הממלכתית לברור ההתנגשויות בין כוחות הביטחון לבין אזרחים ישראלים באוקטובר 2000" (להלן - ועדת אור). ועדת אור המליצה בין היתר לשפר את הקשר של המשטרה עם החברה הערבית ולחזק את אכיפת החוק בה. בשנים 2010 עד 2016 התקבלו כמה החלטות ממשלה בנושאים אלה והוקצבו מאות מיליוני ש"ח לביצוע פרויקטים אזרחיים ומשטריים בחברה הערבית. בעקבות החלטת הממשלה מדצמבר 2015 בעניין "פיתוח כלכלי במגזר המיעוטים" בשנים 2016 עד 2020 (להלן - החלטת ממשלה מדצמבר 2015), ולפי תוכנית הפעולה הרב-שנתית של המשרד לביטחון הפנים (להלן - המשרד לבט"פ) מאפריל 2016, הוקמה במשטרה בכפיפות לאגף תכנון וארגון במשטרה (להלן - אג"ת) "מינהלת המגזר הערבי".

לפי נתוני המשטרה, שיעור המעורבים בעבירות אלימות כלפי גוף באוכלוסייה הערבית גבוה פי שניים משיעורם באוכלוסייה, ובתיקי רצח - פי שניים וחצי. תופעות הפשיעה הבולטות בחברה הערבית הן בין היתר החזקת אמצעי לחימה בלתי חוקיים, כמו רובים, אקדחים, רימוני רסס, רימוני הלם ומטעני חבלה (להלן - אמל"ח), וריבוי אירועי ירי וחבלה מסכני חיים (להלן - עבירות אמל"ח וירי). בשנים 2014 עד 2016 היה שיעור עבירות הירי בקרב אוכלוסיית החברה הערבית גבוה פי 17.5 משיעור העבירות האמורות באוכלוסייה היהודית. שיעור הנפגעים באירועי אלימות שנעשה בהם שימוש באמל"ח בקרב האוכלוסייה הערבית גבוה פי 2.5 עד פי 12 משיעור הנפגעים באירועי אלימות כאלה במגזרים אחרים בחברה הישראלית.

מספר קורבנות האלימות בחברה הערבית משנת 2000 ועד נובמבר 2017 היה 1,236 גברים ונשים. על פי נתוני המשטרה, בשנים 2014 עד 2016 (סוף אוקטובר) נרצחו 30 נשים ערביות, שהן 42% מכלל הנשים שנרצחו באותה תקופה בישראל. יצוין כי שיעור הנשים הערביות שנרצחו הוא כפול מחלקן באוכלוסייה הכללית (ארבע מתוך עשר נשים שנרצחו היו נשים ערביות)¹. מתחילת שנת 2017 ועד נובמבר אותה שנה עשר נשים בחברה הערבית קיפחו את חייהן עקב אירועי אלימות².

1 הכנסת, מרכז המחקר והמידע, אלימות כלפי נשים, ריכוז נתונים לשנת 2016.

2 מבקר המדינה ישקול לערוך בדיקה נפרדת בנושא רצח נשים בישראל.

עבירות אמל"ח, ובעיקר עבירות ירי, נפוצות בקרב האוכלוסייה הערבית. התכליות העיקריות של השימוש באמל"ח הן פתרון סכסוכים בין עבריינים ובין משפחות, הפגנת כוח והגנה עצמית. כן נעשה שימוש באמל"ח באירועים מיוחדים, כמו חתונות. לפי נתוני המשטרה, יותר מ-70% מעבירות הירי בחברה הערבית נעשות בידי אזרחים המוגדרים "נורמטיביים".

הזמינות הגבוהה של אמל"ח בחברה הערבית מביאה לגידול במספר אירועי האלימות החמורה, כמו רצח, הריגה ותקיפה. אירועי אלימות אלה מתרחשים בעיקר ביישובים שבהם מתגוררת אוכלוסייה ערבית, וקורבנותיהם הם בעיקר בני החברה הערבית. עבירות האמל"ח והירי מסכנות חיים ופוגעות לא רק במעורבים בהן, אלא גם בביטחון האישי ובאיכות החיים של אזרחים חפים מפשע.

מנתוני המשטרה עולה כי בשנים 2014 עד 2016 החשודים ב-95% מעבירות הירי באזור מגורים היו מקרב החברה הערבית. עוד עולה כי בשנים אלו חלה במחוזות צפון ומרכז עלייה ממוצעת של כ-36% במספר תיקי עבירות הירי באזור מגורים שנפתחו. בתחנת נצרת הייתה עלייה של 51% (מ-107 תיקים בשנת 2014 ל-162 בשנת 2016) ובתחנת קדמה - עלייה של כ-16% (מ-276 תיקים בשנת 2014 ל-320 תיקים בשנת 2016); תחנות אלה אחראיות לשטח המאוכלס ברובו באוכלוסייה הערבית. נתוני המשטרה על כל אחת מהשנים 2014 עד 2017³ מלמדים על עלייה מתמדת במספר תיקי עבירות הירי שנפתחו בכל מחוזות המשטרה.

פעולות הביקורת

בחדשים מרץ עד ספטמבר 2017 בדק משרד מבקר המדינה היבטים בהתמודדות המשטרה עם עבירות אמל"ח וירי ביישובי החברה הערבית וביישובים מעורבים. בין היתר נבדקו פעולות המשטרה להתמודדות עם אירועים כאמור והמשאבים שהוקצו לכך.

הבדיקה נעשתה במשרד לבט"פ וכן במשטרה באגפים ובמחוזות האלה: אגף חקירות ומודיעין (להלן - אח"ם), אגף שיטור, אבטחה וקהילה (להלן - אג"ם⁴), אג"ת, אגף משאבי אנוש (להלן - אמ"ש), מחוזות צפון ומרכז וכן מחוז שומרון ויהודה (להלן - מחוז ש"י). בירורי השלמה נעשו במערכים נוספים במשטרה ובצה"ל. נציגי משרד מבקר המדינה נפגשו עם נבחרי ציבור ואזרחים בני החברה הערבית, שחלקם נפגעו מאלימות ומשימוש באמל"ח, כדי ללמוד על תחושותיהם ולשמוע את דעתם בנושא. יצוין כי בדוח שפרסם מבקר

3 בנוגע לחדשים ינואר עד יוני בכל שנה.

4 בתקופת הביקורת היה שם האגף "אגף המבצעים שיטור וקהילה". בשנת 2018 שונה שמו ל"אגף שיטור, אבטחה וקהילה".



שיתוף הפעולה בין
כלל הגורמים
הרלוונטיים
במשטרה בעניין
האמל"ח בחברה
הערבית לקוי וגורם
לאיבוד מידע
מודיעיני. כמו כן,
המשטרה אינה
מקבלת מצה"ל
ומשב"כ מידע שוטף
כחלק משגרת
עבודה

המדינה בשנת 2013 יוחד פרק לפעולות הנעשות לחיזוק המערך המשטירתי בחברה הערבית.⁵

ועדת המשנה של הוועדה לענייני ביקורת המדינה של הכנסת, בהתייעצות עם מבקר המדינה, החליטה להטיל חיסיון על חלקים מדוח זה לשם שמירה על ביטחון המדינה, בהתאם לסעיף 17 לחוק מבקר המדינה, התשי"ח-1958 [נוסח משולב].

הליקויים העיקריים

היעדר תיאום ושיתוף פעולה בין יחידות המשטרה ובין כוחות הביטחון למשטרה

עיקר האמל"ח מגיע לחברה הערבית משלושה מקורות עיקריים: גניבות מצה"ל, הברחות מירדן וייצור בשטחי יהודה ושומרון (להלן - י"ש). עוד אמל"ח מגיע מגניבות מבתים ומכלי רכב. בין הנתונים להברחת אמל"ח ניתן לציין את המעברים מיו"ש לישראל. ביוני 2017 סוכם על הקמת יחידה משותפת של המשטרה הצבאית החוקרת והמשטרה, לשם מיגור תופעות גניבות האמל"ח מצה"ל. בפברואר 2018 טרם הושלמה הקמת היחידה.

שיתוף הפעולה בין כלל הגורמים הרלוונטיים במשטרה בעניין האמל"ח בחברה הערבית לקוי - כל מחוז פועל בנושא זה בנפרד; אין העברת מידע מסודרת בין היחידות המרכזיות במחוזות (להלן - הימ"רים) ובין התחנות; אין העברה מסודרת של מודיעין בין הימ"רים לבין הימ"ר של מחוז ש"י, אף שמחוז ש"י הוגדר "מפל פשיעה"⁶. היעדר שיתוף פעולה מלא גורם לאיבוד מידע מודיעיני, ואף אירעו מקרים שבהם טיפלו יחידות שונות במשטרה באותם יעדים במקביל.

בשנה האחרונה חל שיפור בשיתוף הפעולה, ובמחוז ש"י הוקם צוות מודיעין בין-ארגוני, הכולל את נציגי המשטרה, צה"ל ושירות הביטחון הכללי (שב"כ). למרות זאת, המשטרה עדיין אינה מקבלת מצה"ל ומשב"כ מידע שוטף כחלק משגרת עבודה קבועה וישנם פערי מודיעין.

5 מבקר המדינה, **דוח שנתי 163** (2013), "מקומה ותפקודה של התחנה במשטרה", עמ' 459 עד 535.

6 כלומר, שטח שאחראי ליצוא היקף ניכר של פשיעה למדינת ישראל.

ליקויים וקשיים בטיפול המשטרה בעבירות אמל"ח

עומסי העבודה המוטלים על תחנות המשרתות בעיקר אוכלוסייה ערבית, אינם מקבלים ביטוי במספר החוקרים בתקן ובמצבה של התחנות, והדבר פוגע ביכולתן להתמודד עם תופעות הפשיעה שבשטחן

עלייה מתמשכת באירועי ירי: ניכר כי המשטרה משקיעה מאמצים רבים בחשיפת אמל"ח. ואולם העלייה המתמשכת בשנים האחרונות במספר אירועי הירי מעידה על הקושי של המשטרה להתמודד באופן אפקטיבי עם סוגיה זו.

פעילות משרדי החקירות והמודיעין בתחנות: אף שמספר העצורים והמעורבים בתיקים שנפתחו בתחנות קדמה ונצרת גדול במידה ניכרת ממספר העצורים והמעורבים במספר דומה של תיקים שנפתחו בתחנות אשר משרתות בעיקר את האוכלוסייה היהודית באותו מחוז, לא ניתן לכך ביטוי בתקן ובמצבת כוח האדם של תחנות אלה.

היעדר הלימה בין מערך החקירות ובין המערכים המבצעיים: בחינה שנעשתה בתחנות קדמה ונצרת העלתה כי עקב היעדר הלימה בין התעצמות המערכים המבצעיים ובין הגידול המועט של מערך החוקרים, אין ביכולתם של החוקרים להתמודד עם כל תוצרי עבודתם של המערכים המבצעיים. עקב כך אין המשכיות בטיפול באירועים במסגרת משרד החקירות והמודיעין (להלן - משרד האח"ם). כתוצאה מכך, חלק ניכר של הפעילות המבצעית יורד לטמיון.

מספר החוקרים בפועל בתחנות: עומסי העבודה המוטלים על משרדי האח"ם בתחנות המשרתות בעיקר אוכלוסייה ערבית אינם מקבלים ביטוי במספר החוקרים בתקן ובמצבה של התחנות. הדבר גורם לפערי זמן גדולים בין מועד האירוע לבין מועד הטיפול בו, מקשה על קביעת סדרי עדיפות ברורים וכן גורם להיעדר שליטה על הנעשה בשטח שבאחריות התחנות. כל אלה פוגעים ביכולתן להתמודד עם תופעות הפשיעה שבשטחן.

ביקורת שנעשתה במשרדי האח"ם בתחנות קדמה ונצרת העלתה כי משרדי האח"ם בתחנות אלו נאלצים להתמודד עם פשיעה שמאופיינת בריבוי אירועים חמורים בפזיור גיאוגרפי גדול, אף שמספר החוקרים שנמצאו בפועל בתחנות קטן במידה ניכרת מהמופיע במצבה⁷.

מעורבות נוער וצעירים בעבירות אמל"ח: בשל העומס המוטל על משרד האח"ם בתחנות נצרת קיים קושי להתמקד בטיפול בעבירות אמל"ח וירי שמבצעים בני נוער וצעירים בחברה הערבית, זאת למרות המידע שבידי המשטרה בדבר מעורבותם הגוברת בביצוע עבירות כאמור.

אי-הגשת כתבי אישום: שיעור כתבי האישום בגין עבירות ירי באזור מגורים מכלל התיקים שנפתחו בתחנות קדמה ונצרת היה מזערי. מציאות זו משקפת את הקשיים והמגבלות של משרדי האח"ם בכל הנוגע למיצוי החקירות, לגיבוש תשתית ראייתית ולהבאת חשודים לדין.

קושי בביסוס תשתית ראייתית: אף שחלק מאירועי האלימות החמורים בחברה הערבית, ובהם ירי באזור מגורים, מתרחשים במרכזי היישובים

7 המצבה כוללת את השוטרים המוצבים בתחנה ובכללם אלה שנמצאים בחופשות, לימודים וכדומה.

ובנוכחות עדים, המשטרה מתקשה לבסס תשתית ראייתית בנוגע לאירועים אלה, בין היתר עקב חוסר האמון של הציבור בחברה הערבית במשטרה. מציאות זו מקטינה את יכולתן של התחנות המשרתות בעיקר את החברה הערבית למצות חקירות.

עמדת המשד לבט"פ והמשטרה לעניין רמת הענישה על עבירות אמל"ח

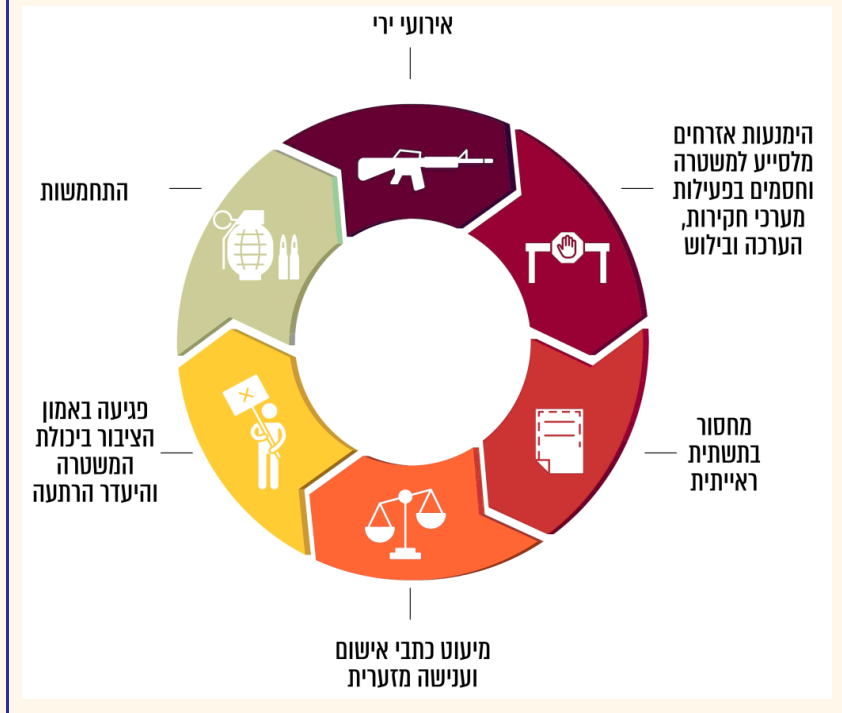
ירי: המשד לבט"פ והמשטרה סבורים כי רף הענישה הנוהג בעבירות אמל"ח וירי הוא נמוך ואינו משקף את חומרת העבירות, את הסיכון הנשקף מהן ואת היקף התופעה.

מערך ההערכה: ידיעות מודיעיניות שטופלו עד 72 שעות ממועד קבלתן הניבו כמות ממצאים כפולה מידיעות מודיעיניות שטופלו לאחר פרק זמן זה. בשנת 2016 טיפלה תחנת קדמה רק ב-26% מהידיעות המודיעיניות בעניין אמל"ח בתוך 72 שעות ממועד קבלתן. בכשני שלישים מהתיקים שנפתחו בתחנת נצרת היה המידע המודיעיני חסר במידה ניכרת, והדבר הקשה על איתור חשודים. בסוף שנת 2016 החלה המשטרה בהקמת מערכי דסק אמל"ח במחוזות כדי לטייב את הטיפול במידע מודיעיני מייד עם קבלתו, אולם עדיין יש פערים בנושא העברת מידע מודיעיני בתוך מחוזות המשטרה ובין המחוזות.

מערך הבילוש: למרות חשיבותו של כוח הבילוש כגורם המבצעי המרכזי שהתחנות נשענות עליו בלחימתן בפשיעת האמל"ח בשטח שבאחריותן, רוב משימותיו של מערך הבילוש בתחנת קדמה היו בתחומי האבטחה, השמירה והטיפול במאוימים ובעצורים, ולא בתחומי הליבה שלו. כמו כן, כוח הבילוש פועל בסדר כוחות שאינו הולם את צורכי התחנה, דבר הפוגע ביכולתו לתת מענה מבצעי הולם.

טיפול המשטרה בעבירות אמל"ח וירי נתקל בחסמים ממשיים: יכולות מוגבלות של מערכי האח"ם בתחנות - מערכי החקירות, ההערכה והבילוש; תת-דיווח; קושי לבסס תשתית ראייתית; מיעוט כתבי אישום. החסמים המתוארים מזינים אלה את אלה וגורמים לפגיעה באמון החברה הערבית במשטרה, ועקב כך להגברת ההתחמשות ולא-פריצת מעגל אירועי הירי. להלן תרשים המתאר זאת:

הקשיים העומדים בפני משרדי האח"ם בתחנות המשרתות בעיקר את האוכלוסייה הערבית



יישום תוכנית החומש על ידי "מינהלת המגזר הערבי"

תוכנית החומש לחברה הערבית נועדה להביא לשינוי מהותי ביחס של החברה הערבית למשטרה. לצורך יישום התוכנית הוקמה במאי 2016 במשטרה "מינהלת המגזר הערבי" במטרה לחזק את הקשר של המשטרה עם החברה הערבית. לפי התוכנית, המינהלת תסייע בהקמת 11 תחנות חדשות ביישובי החברה הערבית ובחיזוק עשר תחנות קיימות, ויתווספו לתקן המשטרה 600 משרות המיועדות לשוטרים מוסלמים. התוכנית לא כללה אבני דרך לשם מעקב אחר יישומה ובחינת האפקטיביות שלה.

איתור הקרקעות והמבנים לצורך הקמת התחנות החדשות ביישובי החברה הערבית נתקל בקשיים, ובין היתר יש קושי לאתר ביישובים האמורים קרקעות ומבנים שייעודם מבני ציבור, עקב מיעוט קרקעות ומבנים כאלה. כמו כן, יש קושי לקבל אישור להקמת תחנות בשל התנגדות מועצות הרשויות המקומיות לאשר הקמת תחנות משטרה בתחום שיפוטן.

יישום תוכנית "עיר ללא אלימות"

רוב הרשויות בחברה
הערבית אינן
מסוגלות להקים
תשתית שתאפשר
פריסה אפקטיבית
של מצלמות
אבטחה, עקב הפער
בין עלות הקמת
התשתית לבין
התקציב שהוקצה
לרשויות

תחום האכיפה בתוכנית "עיר ללא אלימות" של המשד לבט"פ כולל הקמת מערך מצלמות אבטחה, בקרה ומעקב באזורים שתועדו בהם אירועים רבים של אלימות ופשעה ויש חשש להישנותם. רק ב-18 (26%) מהרשויות המקומיות בחברה הערבית שבשטח שיפוטן מיושמת תוכנית זו הושלמה בניית התשתית הדרושה להצבת מערך המצלמות. בכ-50% מהרשויות האמורות נמצאת התשתית בשלבי הקמה שונים, וב-15% מהרשויות נמצאת ההקמה רק בראשיתה. עקב הפער בין עלות הקמת התשתית הנדרשת לבין התקציב שהוקצה לרשויות בכל שנה לצורך זה, רוב הרשויות אינן מסוגלות להקים תשתית שתאפשר פריסה אפקטיבית של המצלמות. כך, חלק מהתקציב שהקצה המשד לבט"פ להפעלתן - כ-9 מיליון ש"ח - אינו מנוצל.

רק 12 מ-18 הרשויות המקומיות בחברה הערבית שבתחום שיפוטן הושלמה פריסת מערך המצלמות, מחוברות למוקדים אזוריים. יוצא אפוא כי ב-33% מהרשויות שבתחום שיפוטן הותקנו מצלמות, המצלמות אינן מחוברות למוקד מאויש, ולפיכך לא נעשה מעקב בזמן אמת אחר האזורים המצולמים בשטח שיפוטן.

מסקר שערך המשד לבט"פ ביוני 2017 על האופן שבו המצלמות ומוקדי הצפייה משמשים את המשטרה, עלה כי בכ-19% מתחנות המשטרה שמשרתות בעיקר אוכלוסייה יהודית יש נקודת צפייה בזמן אמת במצלמות, לעומת כ-6% בלבד מהתחנות שמשרתות בעיקר אוכלוסייה ערבית.

ההמלצות העיקריות

על צה"ל והמשטרה לסיים את ההליכים הנדרשים להקמת היחידה המשותפת ללא דיחוי, ולנקוט פעולה נחרצת על מנת לחולל שינוי בדרך הפעולה בנושא מניעת גניבות אמל"ח מבסיסי צה"ל.

נוכח תופעת אגירת האמל"ח בחברה הערבית והאיום הנשקף מכך, על המשטרה וכלל כוחות הביטחון לשתף פעולה באופן שוטף ורציף, ולא רק בהתבסס על ידיעות נקודתיות, כדי לוודא שלא יישארו פרצות שאינן מכוסות מודיעינית וביטחונית. כמו כן, עליהם להציב יעדים ברורים ומדידים ולפעול ליצירת "מערכה ארצית כוללת" למלחמה בתופעה. רק שותפות של כל הגורמים הרלוונטיים תביא למיצוי נכון ומושכל של עבודתם ולמינוף האינטרסים המשותפים.

על המשטרה לבחון את היחס הנדרש בין היקף המערך המבצעי לבין היקף מערך החקירות ולוודא שיש ביניהם איזון, כדי שהפעילות המבצעית לא תרד לטמיון.

את תהליך הוספת התקנים למערך החקירות יש ללוות בבחינה מערכתית של טיפול משרד האח"ם בעבירות האלימות בחברה הערבית תוך הוספת כלי התמודדות יעילים עם התופעה.

נוכח העלייה במספר עבירות האמל"ח והירי בחברה הערבית בשנים האחרונות, ונוכח העלייה במעורבותם של בני נוער בעבירות אלה, על המשטרה להרחיב ולהעמיק את הטיפול בצעירים המעורבים בעבירות אמל"ח. כמו כן עליה לחזור ולבדוק את תוצאות טיפול זה כדי למנוע התרחבות והתבססות של תופעות פשיעה קשות בחברה הערבית.

על המשטרה, בשיתוף המשרד לבט"פ, לבחון לעומק אם התקן והמצבה הקיימים מאפשרים למשרדי האח"ם בתחנות המשרתות בעיקר את החברה הערבית להתמודד עם ההיקף והמורכבות של האירועים והתיקים ולחולל שינוי בתחום זה. בחינה כזאת נחוצה כדי להביא למימוש החלטת הממשלה מדצמבר 2015 בדבר שיפור הביטחון האישי בחברה הערבית.

על המשטרה לנקוט לאלתר פעולות משמעותיות שסייעו לביסוס התשתית הראייתית הנדרשת להגשת כתבי אישום בגין עבירות ירי באזור מגורים, במטרה להגדיל את מספרם המזערי של כתבי האישום.

לנוכח הקושי בגיבוש ראיות מספיקות להגשת כתבי אישום כנגד חשודים בעבירות אמל"ח וירי בחברה הערבית ובמציאות של ריבוי עבירות אלה, על המשרד לבט"פ, משרד המשפטים והמשטרה לחזור ולבחון את תיקוני החקיקה הנחוצים, כדי להגביר במידה ניכרת את האכיפה וההרתעה.

על המשטרה לפעול לטיפול מהיר בדיעות מודיעיניות בנושא אמל"ח וירי כדי להגדיל את אפקטיביות הטיפול בהן. כמו כן, נוסף על דוחות משטרתיים עיתיים שמופצים בנושא, על המשטרה לוודא שמידע מודיעיני מועבר בזמן אמת בתוך המחוז ובין המחוזות כדי למנוע את אובדנו, כך שלפיקוד ולכוחות הפועלים בשטח תוצג תמונה מודיעינית מלאה ועדכנית.

אם לא יהיה ניתן לעמוד ביעדים שנקבעו בתוכנית החומש בעניין הקמת תחנות משטרה נוספות ביישובים הערביים, בשל החסמים המעכבים את הקמתן, יהיה על המשטרה לבחון דרכים אחרות לחיזוק נוכחותה ביישובים הערביים.

על המשרד לבט"פ לשתף פעולה עם המשטרה ועם מנהיגי החברה הערבית וראשי הרשויות המקומיות בחברה הערבית לקידום הפריסה של מערכי המצלמות. כמו כן, על המשרד לבט"פ לבחון דרכים לחיבור כל הרשויות שבהן הושלמה הקמת מערך המצלמות למוקדים פעילים, כדי להשיג את המטרות שנקבעו בתוכנית עיר ללא אלימות לגבי האכיפה.

סיכום

ביטחוננו האישי של האדם הוא צורך בסיסי וקיומי, ופגיעה בו משפיעה במישרין על איכות חייו. הנתונים על הפשיעה החמורה בחברה הערבית, אירועי האלימות ובכללם עבירות האמל"ח והירי, מלמדים כי הפשיעה החמורה הלכה והתרחבה במשך השנים. נתונים אלה בחברה הערבית חריגים לעומת נתוני הפשיעה הארציים הן בהיקפם והן בחומרתם. הפשיעה החמורה בקרב אוכלוסיית החברה הערבית פוגעת באופן קשה לא רק במעורבים בה במישרין, אלא בכלל אזרחי ישראל הערבים, הסובלים מהיעדר ביטחון אישי ומפגיעה ניכרת באיכות חייהם.

בעקבות מסקנות ועדת אור משנת 2000 והחלטות שקיבלה הממשלה מאז, הגבירו המשרד לבט"פ והמשטרה את פעולות המניעה והאכיפה בקרב החברה הערבית. השר לבט"פ גלעד ארדן קידם פעולות מניעה ואכיפה אלה, ועם כניסתו של המפכ"ל רב-ניצב רוני אלשיך לתפקידו התקבלו החלטות משמעותיות נוספות שתכליתן להגביר את פעילות המשטרה בתחום זה. כמו כן ניכר המאמץ הרב שעושים כלל השוטרים והקצינים בתחנות הפועלות בקרב החברה הערבית לשם התמודדות עם המציאות המורכבת.

מהממצאים המפורטים בדוח זה עולה הצורך לתת את הדעת על כמה נושאים עיקריים, המחייבים בחינה וקבלת החלטות בנוגע להיערכות המדינה לשם התמודדות עם תופעת הפשיעה החמורה בחברה הערבית:

1. אומנם נעשו פעולות בתחום זה, אך ספק רב אם יש ביכולתן לחולל שינוי נרחב ומשמעותי בנוגע לפשיעה החמורה בחברה הערבית, בהיקפה ובמאפייניה הייחודיים. לתחנות המשטרה בכלל ולמשרדי האח"ם בפרט יש יכולת מוגבלת להתמודד עם המשימות הרבות והמורכבות המוטלות עליהם לנוכח אופי פשיעת האמל"ח והירי בחברה זו. שיתוף הפעולה בין כלל הגורמים במשטרה ובין יתר כוחות הביטחון למשטרה טעון שיפור.
2. הפער בין מספר אירועי הפשיעה הכוללים שימוש בכלי נשק ואמל"ח ובין מספר כתבי האישום המוגשים לבתי המשפט מצביע בהכרח על קושי לבסס תשתית ראייתית, על חולשה של פעולות החקירה שמבצעת המשטרה ועל האפקטיביות הנמוכה שלהן. הדבר מחייב ניתוח והפקת לקחים לשם אכיפה אפקטיבית ונרחבת יותר.
3. בשיתוף הפעולה שהתקיים בשנים האחרונות בין צה"ל למשטרה לא היה די כדי להקטין את זמינות האמל"ח בחברה הערבית. לצד זאת, בעתיד הקרוב יהיה צורך לבחון אם פעילות משותפת של צה"ל והמשטרה באמצעות יחידה משותפת ייעודית לנושא הגניבות תביא לבלימת הגניבות של אמל"ח מבסיסי צה"ל.
4. היקף תופעת הפשיעה החמורה בחברה הערבית ומאפייניה מחייבים חיזוק של הפעולה הממשלתית בין היתר במישורים החברתי-כלכלי, הקהילתי והחינוכי וכן בתחום הרווחה.

5. שיתוף הפעולה בין החברה הערבית ומנהיגיה לבין המשטרה הכרחי לקידום המהלכים הנדרשים לצמצום הפשיעה החמורה. היעדר שיתוף פעולה כזה מהווה חסם לקידום פעולות אפקטיביות בנושא.

צמצום נרחב של הפשיעה החמורה בחברה הערבית מחייב פעילות ממשלתית רחבת היקף ואפקטיבית. לאי-ביצוע פעילות כאמור עלולה להיות השפעה חמורה על החברה בישראל בכלל ועל החברה הערבית במדינה בפרט.

מבוא

בסוף אפריל 2017 מנתה האוכלוסייה הערבית בישראל (להלן גם - החברה הערבית) כ-20% מכלל האוכלוסייה בישראל⁸. כ-75% מהאוכלוסייה הערבית מתגוררים ביישובים ערביים⁹ - כ-28% מהם בערים הגדולות אום אל-פחם, באקה אל-גרבייה, טייבה, טמרה, נצרת, סח'נין, רהט ושפרעם, והשאר ביישובים קטנים¹⁰. כ-25% מהאוכלוסייה הערבית מתגוררת בערים מעורבות, כמו עכו, חיפה, רמלה, לוד, תל אביב-יפו ונצרת עילית.

אף ששיעור האוכלוסייה הערבית בכלל האוכלוסייה בישראל הוא כ-20%, לפי נתוני שירות בתי הסוהר, שיעור האסירים והעצורים הפליליים הערבים בקרב כלל האסירים והעצורים בישראל היה ביולי 2017 כ-51%. לפי נתוני המשטרה, שיעור המעורבות של בני החברה הערבית בעבירות אלימות כלפי גוף גבוה פי שניים משיעורם בכלל האוכלוסייה, ובתיקי רצח - פי שניים וחצי.

לפי נתוני המוסד לביטוח לאומי, שיעור תחולת העוני¹¹ של משפחות בחברה הערבית מקרב תחולת העוני של כלל המשפחות בישראל הוא כ-53%, ושיעור נשירת התלמידים מבתי הספר בחברה הערבית גבוה פי שניים משיעור הנשירה בחברה היהודית (3.6% לעומת 1.7%). הפערים בין החברה הערבית לחברה היהודית ניכרים גם בשיעורי הזכאים לתעודות בגרות ובשיעור הלומדים לימודים מתקדמים¹². ממחקרים עולה כי קיים קשר בין פערים חברתיים-כלכליים ובין מעורבות גבוהה בפשיעה¹³.

בעקבות התנגשויות בין אזרחים ערבים לכוחות משטרה שאירעו באוקטובר 2000, שבהן נהרגו 12 אזרחים ערבים ונפצעו רבים נוספים, החליטה הממשלה בנובמבר אותה שנה על הקמת "ועדת החקירה הממלכתית לבירור ההתנגשויות בין כוחות הביטחון לבין אזרחים ישראלים באוקטובר 2000"¹⁴ בראשות השופט בדימוס תיאודור אור (להלן - ועדת אור). ועדת אור עסקה בין היתר בבדיקת היחסים בין המשטרה לחברה הערבית והגישה את מסקנותיה לממשלה בספטמבר 2003. ועדת אור המליצה בין היתר לשפר את הקשר של המשטרה עם החברה הערבית, לשנות את הדימוי של המשטרה בעיני החברה הערבית מ"גורם עוין" לגורם נותן שירות ולחזק את אכיפת החוק בחברה זו. ועדת שרים

8 לפי אומדן הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה מ-27.4.17.

9 יישובים ערביים הם יישובים שעיקר אוכלוסייתם משתייכת לחברה הערבית.

10 יישובים שהאוכלוסייה בהם מונה עד כ-30,000 תושבים.

11 מונח המשמש את המוסד לביטוח לאומי והלשכה המרכזית לסטטיסטיקה ומשמעותו הימצאות מתחת לקו העוני.

12 המוסד לביטוח לאומי, **דוח שנתי 2015**; הכנסת, מרכז המחקר והמידע, **מדיניות הטיפול של המשטר לביטחון הפנים והמשטרה באלימות חמורה בחברה הערבית ובמניעתה** (29.7.14) (להלן - מחקר הכנסת בנושא אלימות בחברה הערבית משנת 2014).

13 אברהם אבו-עג'אג, "מבט השוואתי על נשירה גלויה בקרב מתבגרים במצבי סיכון בחינוך הערבי הבדואי בנגב", **ג'אמעה**, 20 (2016), עמ' 147 עד 169; Gentry B., Mokkapati R., & Rampersad K., **Impact of Educational Attainment on Crime in the United States: A Cross-Metropolitan Analysis**, (2016).

14 החלטת ממשלה מס' 2490.

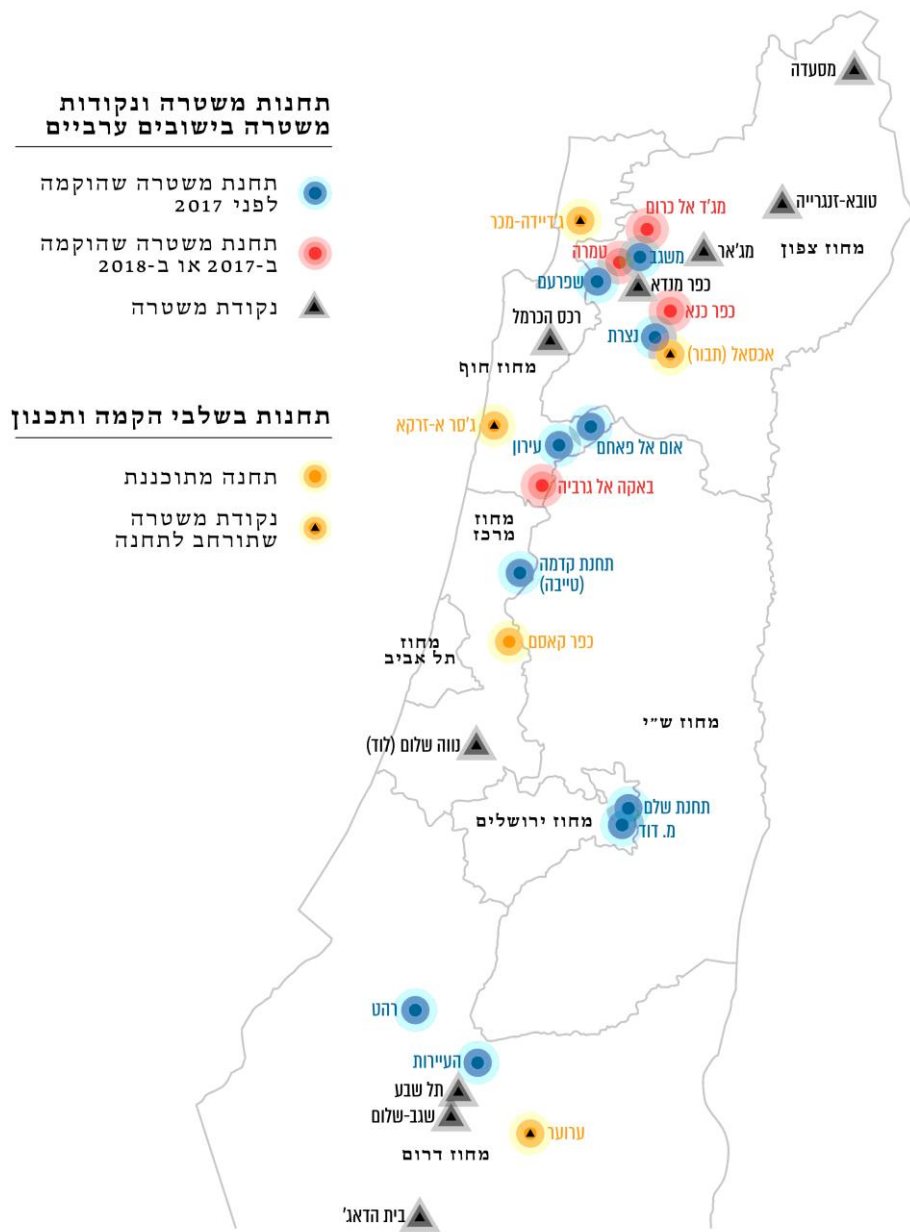
שדנה בהמלצותיה של ועדת אור הדגישה בין היתר את החשיבות בפתיחת תחנות נוספות ביישובים ערביים והוספת תקני כוח אדם לתחנות המשרתות את האוכלוסייה ביישובים אלה, וכן את החשיבות בגיוס מתנדבים מהחברה הערבית וחיוק השיטור הקהילתי¹⁵.


כחלק מפעולותיה לקידום הכלכלי של החברה הערבית ולשיפור הביטחון האישי ביישובים ערביים הקימה הממשלה בשנת 2007 את ה"רשות לפיתוח כלכלי של המגזר הערבי, הדרוזי והצ'רקסי"; הרשות פועלת במשרד ראש הממשלה. בשנים 2010 עד 2016 התקבלו כמה החלטות ממשלה בנושאים אלה¹⁶, והוקצבו מאות מיליוני ש"ח לביצוע פרויקטים אזרחיים ומשטרתיים בחברה הערבית¹⁷.

בעקבות החלטת הממשלה מדצמבר 2015 בעניין "פיתוח כלכלי במגזר המיעוטים" בשנים 2016 עד 2020 (להלן - החלטת הממשלה מדצמבר 2015), ולפי תוכנית הפעולה הרב-שנתית של המשרד לביטחון הפנים (להלן - המשרד לבט"פ) מאפריל 2016, הוקמה במשטרה בכפיפות לאגף תכנון וארגון (להלן - אג"ת) "מינהלת המגזר הערבי", במטרה לחזק את הקשר של המשטרה עם החברה הערבית. בין היתר נקבע כי המינהלת האמורה תפעל לתיאום בין הגורמים הרלוונטיים וכן תסייע להקמת 11 תחנות משטרה חדשות ביישובי החברה הערבית, לחיוק עשר תחנות קיימות ולגיוס 1,350 שוטרים, ובהם כמה מאות שוטרים מוסלמים. להלן מפת תחנות המשטרה ונקודות המשטרה ביישובים ערביים שמשרתות בעיקר את האוכלוסייה הערבית¹⁸:

- 15 דוח ועדת שרים בראשות סגן ראש הממשלה ושר המשפטים דאז יוסף (טומי) לפיד בעניין המלצותיה של ועדת אור מיוני 2004; מחקר הכנסת בנושא אלימות בחברה הערבית משנת 2014.
- 16 החלטת ממשלה מס' 1539 מ-21.3.10 - "תוכנית חומש לפיתוח כלכלי של יישובים במגזר המיעוטים"; החלטת ממשלה מס' 922 מ-31.12.15 - "פעילות הממשלה לפיתוח כלכלי באוכלוסיית המיעוטים בשנים 2016-2020"; החלטה ממשלה מס' 1402 מ-10.4.16 - "שיפור רמת הביטחון האישי במגזר הערבי וחיוק הביטחון בירושלים".
- 17 בשנים 2010 עד 2015 השקיע המשרד לבט"פ כ-700 מיליון ש"ח ביישובים ערביים, ובכלל זה בהוספת תקנים ל-460 שוטרים בתחנות המשרתות בעיקר את האוכלוסייה הערבית.
- 18 יצוין כי נוסף על תחנות אלה ישנן תחנות משטרה נוספות שנותנות שירותי משטרה לאוכלוסיית החברה הערבית. דוח זה אינו עוסק בבחינת הקריטריונים למיקום תחנות משטרה בחברה הערבית. ייתכן שמבקר המדינה ידרש לנושא זה בדוחות עתידיים.

מפה 1: תחנות משטרה ונקודות משטרה ביישובים ערביים





 הזמינות הגבוהה של

 אמל"ח מביאה לגידול

 במספר אירועי

 האלימות החמורה,

 כמו רצח, הריגה

 ותקיפה. בשנים 2014

 עד 2016 היה שיעור

 עבירות הירי בקרב

 האוכלוסייה הערבית

 גבוה פי 17.5 משיעור

 העבירות האמורות

 בקרב האוכלוסייה

 היהודית

תופעות הפשיעה הבולטות בחברה הערבית שמקבלי ההחלטות במשרד לבט"פ

 ובמשטרה נדרשים להתמודד עימן הן בין היתר החזקת אמצעי לחימה בלתי

 חוקיים, כמו רובים, אקדחים, רימוני רסס, רימוני הלם ומטעני חבלה (להלן -

 אמל"ח), ועם ריבוי אירועי ירי וחבלה מסכני חיים, כמו ירי באוויר, ירי לעבר

 בתים, בתי עסק וכלי רכב, ירי לעבר בני אדם, הנחת מטעני חבלה וזריקת רימוני

 רסס והלם לחצרות בתים ובתי עסק (להלן - עבירות אמל"ח וירי).

בשנים 2006 עד 2013 היה שיעור עבירות האמל"ח והירי באוכלוסייה הערבית

 גבוה פי עשרה ויותר משיעור העבירות האמורות באוכלוסייה היהודית¹⁹; לפי

 נתוני המשטרה, בשנים 2014 עד 2016 היה שיעור עבירות הירי באוכלוסייה

 הערבית גבוה פי 17.5 משיעור העבירות האמורות באוכלוסייה היהודית. שיעור

 הנפגעים באירועי אלימות שנעשה בהם שימוש באמל"ח בחברה הערבית גבוה

 פי 2.5 עד פי 12 משיעור הנפגעים באירועי אלימות כאלה במגורים בחלקים

 אחרים באוכלוסייה²⁰. פשיעת האמל"ח היא אחת מתופעות הפשיעה השכיחות

 שתחנות המשטרה המשרתות בעיקר את האוכלוסייה הערבית מתמודדות עימן.

 כל הנתונים הללו מתייחסים לאירועי פשיעה מדווחים, אולם קיימים אירועי

 פשיעה שלא מדווחים כלל למשטרה.

מספר קורבנות האלימות בחברה הערבית משנת 2000 ועד נובמבר 2017 היה 1,236

 גברים ונשים. על פי נתוני המשטרה, במהלך השנים 2014 עד 2016 (סוף אוקטובר)

 נרצחו 30 נשים ערביות, שהן 42% מכלל הנשים שנרצחו באותה תקופה בישראל.

 יצוין כי שיעור הנשים הערביות שנרצחו הוא כפול מחלקן באוכלוסייה (ארבע מתוך

 עשר נשים שנרצחו היו נשים ערביות)²¹. מתחילת שנת 2017 ועד נובמבר אותה שנה

 עשר נשים ערביות קיפחו את חייהן עקב אירועי אלימות²².

תופעת אירועי הירי בחברה הערבית נובעת בין היתר מהימצאות כמות גדולה

 של אמל"ח זמין לשימוש ומהשימוש בו באירועי אלימות, וחומרת התופעה צוינה

 תכופות בדיונים בוועדות הכנסת. להלן כמה דוגמאות: בדיון מפברואר 2010

 נאמר כי לאזרחי החברה הערבית נשקפת סכנה גדולה עקב כמויות הנשק

 המצויות בו, וכי על המשטרה להעצים את הפעילות שלה בנושא זה; בדיון

 מדצמבר 2011 נאמר כי נרשמה עלייה במקרי הרצח בחברה הערבית באמצעות

 שימוש בלתי חוקי בנשק; בדיון מינואר 2016 נאמר כי עבירות האמל"ח הן

 "סרטן שמתפשט בגוף של החברה הערבית"²³.

זמינות האמל"ח מעודדת שימוש נרחב בו²⁴. מחקרים בעולם מצביעים על הנטייה

 לשימוש באמל"ח זמין בזיקה לשתי נורמות תרבותיות וחברתיות עיקריות: פתרון

19 מחקר הכנסת בנושא אלימות בחברה הערבית משנת 2014; ראו גם הכנסת, מרכז המחקר

 והמידע, **נתונים על אלימות חמורה במגזר הלא-יהודי** (8.2.18).

20 המרכז הלאומי לחקר טראומה ורפואה דחופה, **פגיעות טראומה בישראל 2010 - 2015 - דו"ח לאומה 2016**.

21 הכנסת, מרכז המחקר והמידע, אלימות כלפי נשים, ריכוז נתונים לשנת 2016.

22 מבקר המדינה ישקול לערוך בדיקה נפרדת בנושא רצח נשים בישראל.

23 דיוני ועדת הפנים והגנת הסביבה של הכנסת מ-24.2.10, 27.12.11 ו-6.1.16.

24 ראו:

Cook P. L. & Luswig J., "Principles for Effective Gun Policy", **Fordham Law Review**, Vol. 73,

 589, 600.

סכסוך ללא מעורבותן של רשויות החוק ("self-help"), בייחוד על רקע היעדר אמון ברשויות החוק, ותגובה אגרסיבית עקב פגיעה בכבוד או עלבון ("code of honor")²⁵.

הזמינות הגבוהה של אמל"ח בחברה הערבית מביאה לגידול במספר אירועי האלימות החמורה, כמו רצח, הריגה ותקיפה. אירועי אלימות אלה מתרחשים ביישובי החברה הערבית, וקורבנותיהם הם בעיקר בני החברה הערבית. עבירות האמל"ח והירי מסכנות חיים ופוגעות לא רק במעורבים בהם, אלא גם בביטחון האישי ובאיכות החיים של אזרחים חפים מפשע. לפי המשרד לבט"פ, האמל"ח משמש הן גורמים עברייניים והן גורמי טרור.

פעולות הביקורת

בחדשים מרץ עד ספטמבר 2017 בדק משרד מבקר המדינה היבטים בהתמודדות המשטרה עם עבירות אמל"ח וירי ביישובי החברה הערבית וביישובים מעורבים. בין היתר נבדקו פעולות המשטרה להתמודדות עם אירועים כאמור והמשאבים שהוקצו לכך. הבדיקה נעשתה במשרד לבט"פ וכן במשטרה באגפים ובמחוזות האלה: אגף חקירות ומודיעין (להלן - אח"ם), אגף שיטור, אבטחה וקהילה (להלן - אג"ם)²⁶, אג"ת, אגף משאבי אנוש (להלן - אמ"ש), מחוזות צפון ומרכז, בדגש על שתי תחנות משטרה המשרתות בעיקר אוכלוסייה ערבית, וכן מחוז שומרון ויהודה (להלן - מחוז ש"י). בירורי השלמה נעשו באגף ההדרכה ובמינהלת המגזר הערבי במשטרה, בחטיבה הטקטית של משמר הגבול וכן בצה"ל. נציגי משרד מבקר המדינה נפגשו עם נבחרי ציבור ואזרחים בני החברה הערבית, שחלקם נפגעו מאלימות ומשימוש באמל"ח, כדי ללמוד על תחושותיהם ולשמוע את דעתם בנושא. יצוין כי בדוח שפרסם מבקר המדינה בשנת 2013 יוחד פרק לפעולות הנעשות לחיזוק המערך המשטירתי בחברה הערבית²⁷.

ועדת המשנה של הוועדה לענייני ביקורת המדינה של הכנסת, בהתייעצות עם מבקר המדינה, החליטה להטיל חיסיון על חלקים מדוח זה לשם שמירה על ביטחון המדינה, בהתאם לסעיף 17 לחוק מבקר המדינה, התשי"ח-1958 [נוסח משולב].

25 ראו:

Felson Richard B. & Pare Paul-Philippe, "Gun Cultures or Honor Cultures? Explaining Regional and Race Differences in Weapon Carrying", **Social Forces**, 88(3) (March 2010), 1357.

26 בתקופת הביקורת היה שם האגף "אגף המבצעים שיטור וקהילה". בשנת 2018 שונה שמו ל"אגף שיטור, אבטחה וקהילה".

27 מבקר המדינה, **דוח שנתי 163** (2013), "מקומה ותפקודה של התחנה במשטרה", עמ' 459 עד 535.



בשנת 2016 חל גידול של 75% במספר חלקי הנשק, כמו מכלולי ירי וקנים, וגידול של כ-200% במספר רימוני הרס שנגנבו מבסיסי צה"ל לעומת שנת 2015, דבר המעיד על הביקוש הרב לחלקי נשק תקינים ולרימוני רסס

היעדר תיאום ושיתוף פעולה בין יחידות המשטרה ובין כוחות הביטחון למשטרה

למשטרה אין אומדן בדבר היקף האמל"ח הלא חוקי בישראל בכלל ובחברה הערבית בפרט. ממסמך מפברואר 2017 שהתקבל מאחד ממחוזות המשטרה עולה כי מספר הידיעות המודיעיניות שהתקבלו בשנת 2016 בנוגע לסוחרי אמל"ח מהאוכלוסייה הערבית היה גדול פי 13 ממספר הידיעות בנוגע לסוחרי אמל"ח מהאוכלוסייה היהודית. היקף תופעת אירועי הירי נדון גם באפריל 2017 בדיון שהתקיים בראשות המפקח הכללי של המשטרה (להלן - המפקח"ל), ובו ציינו קציני מחוז חוף כי כמעט בכל בית בחברה הערבית יש נשק.

עיקר האמל"ח מגיע לחברה הערבית משלושה מקורות עיקריים: גניבות מצה"ל, הברחות מירדן וייצור בשטחי יהודה ושומרון (להלן - יו"ש). עוד אמל"ח מגיע מגניבות מבתים ומכלי רכב. להלן הפרטים:

גניבות אמל"ח מצה"ל

זה יותר מעשור יש עלייה ניכרת בכמות האמל"ח הוגנב מצה"ל. עלייה זו נובעת בין השאר מהתרחבות הקשרים בין עבריינים וסוחרי אמל"ח מהחברה הערבית ובין חיילים, המנצלים את הגישה שלהם לאמל"ח בבסיסי צה"ל לביצוע פעילות פלילית. זליגת האמל"ח מצה"ל לגורמים פליליים בחברה הערבית משפיעה במישרין על היקף האלימות בחברה זו, ואירועים פליליים שונים נקשרו לאמל"ח שמקורו בצה"ל.

לפי נתוני המשטרה, בשנת 2016 חל גידול של 75% לעומת שנת 2015 במספר חלקי הנשק, כמו מכלולי ירי וקנים, שנגנבו מבסיסי צה"ל, דבר המעיד על הביקוש הרב לחלקי נשק תקינים בקרב עבריינים, ארגוני פשיעה ויצרני נשק מאולתר. מלבד כלי נשק גנבים מצה"ל גם אמצעי לחימה כמו רימוני רסס, טילים ולבנות חבלה. מנתוני המשטרה עולה כי בשנת 2016 חל גידול של כ-200% לעומת שנת 2015 במספר רימוני הרסס ולבנות החבלה שנגנבו²⁸.

הגידול בביקוש לאמל"ח בקרב גורמים עברייניים הביא לעליית מחירו. לפי פרסומים בתקשורת נמכר רובה סער ב-50,000 עד 70,000 ש"ח, אקדח ב-8,000 עד 10,000 ש"ח, רימון ב-500 עד 1,500 ש"ח, ולבנת חבלה נמכרה בכ-7,000

28 להלן דוגמאות: במאי 2016 נגנבו מבסיס צה"ל 14 טילים ו-77 רימוני רסס; במאי 2017 נגנבו מבסיס צה"ל בין השאר, 33 רובים, אלפי כדורים, מחסניות ואפודים; באוגוסט ובאוקטובר 2017 נגנבו מבסיסי צה"ל אלפי כדורים, מוקשים, מטענים, לבנות חבלה ועשרות רימונים.

אין להשלים עם מציאות שבה אמצעי לחימה צבאיים שנרכשו למטרת הגנה על אזרחי ישראל ותושביה מגיעים לידי גורמים פליליים

ש"ח. הגידול בביקוש גם הוביל לגידול במספר הגורמים שהיו מעורבים במכירה ובקנייה של אמל"ח, ובהם סוחרים, מתווכים וחיילי צה"ל.

ממסמכים וסקירות של אח"ם מהשנים 2016 עד 2017 עולה, כי הוב האמל"ח הנגנב מצה"ל אינו מדווח כלל למשטרה הצבאית החוקרת (להלן - מצ"ח), וכי במקרים רבים הבסיסים שמהם נגנב האמל"ח אינם מודעים כלל לגניבה. עקב כך קיים פער בין הגניבות המדווחות לבין מה שנגנב בפועל, ולמצ"ח יש נתונים חלקיים בלבד על היקף הגניבות. עוד עולה ממסמכים אלה כי היעדר מאמץ של צה"ל לאבטחת האמל"ח ולשמירתו פוגע במאמצי המשטרה להילחם בתופעת הגניבות.

צה"ל מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה מינואר 2018 כי במטרה לצמצם את הגניבות מהבונקרים ומהנשקיות בבסיסי צה"ל הוא נקט כמה פעולות: קיום תחקירים ברמת הרמטכ"ל וסגנו לגבי אירועים שבהם נגנבו תחמושת ונשק; צמצום מספר הבונקרים והנשקיות; קביעת תקן לאבטחת בונקרים ונשקיות ושילוב טכנולוגיה מתאימה בעלות של כ-85 מיליון ש"ח; סימון תחמושת; פעולות הסברה למפקדים ולחיילים בנושא החשיבות של שמירת הנשק; בדיקות הקבלנים שמועסקים בבסיסי צה"ל. צה"ל הוסיף כי הרמטכ"ל הורה למצ"ח להעמיד את העיסוק המודיעיני בגניבות האמל"ח בראש סדר העדיפויות שלו.

אין להשלים עם מציאות שבה אמצעי לחימה צבאיים שנרכשו למטרת הגנה על אזרחי ישראל ותושביה מגיעים לידי גורמים פליליים ומביאים להגברת האלימות ולסיכון חייהם של חפים מפשע. על צה"ל לוודא שהפעולות שצוינו בתשובתו יוטמעו ללא דיחוי. כמו כן, על צה"ל לבחון אם פעולות אלה מביאות למיגור תופעת גניבת הנשק והתחמושת, ואם נדרשות פעולות נוספות.

לאחר פגישת עבודה שהתקיימה בפברואר 2017 בין שר הביטחון לבין השר לבט"פ, סוכם על הקמת יחידה משותפת לצה"ל ולמשטרה, במטרה לשפר את ההתמודדות עם גניבות האמל"ח מצה"ל במישורים האבטחתיים, הטכנולוגיים, התקשורתיים והתקציביים. ביוני 2017 הוחלט שהיחידה המשותפת תכלול חוקרי מצ"ח, חוקרי משטרה ואנשי מודיעין ותתבסס על מערכות המידע של שני הארגונים.

המשטרה מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה מפברואר 2018 (להלן - תשובת המשטרה) כי בימים אלו היא מבצעת בשיתוף מצ"ח עבודת מטה משותפת, ובמסגרתה נבחנת האפשרות להקים יחידה משותפת למאבק בגניבות האמל"ח מצה"ל. המשטרה ציינה כי עבודת המטה טרם הסתיימה. עוד ציינה המשטרה כי היא משקיעה מאמץ מודיעיני כדי לסכל גניבת אמל"ח מצה"ל, בדגש על זליגת אמל"ח מצה"ל לגורמים עברייניים.

צה"ל מסר בתשובתו כי חלק מהתקנים של חיילים שיועדו ליחידה המשותפת לו ולמשטרה תוקננו במצ"ח.

נמצא כי בפברואר 2018 טרם הושלמה הקמת היחידה המשותפת. על צה"ל והמשטרה לסיים את ההליכים הנדרשים להקמת היחידה המשותפת ללא דיחוי ולנקוט פעולה נחרצת על מנת לחולל שינוי בדרך הפעולה למניעת גניבות אמל"ח מבסיסי צה"ל.

הברחות מגבול ירדן

אורכו של הגבול בין ישראל לירדן הוא כ-500 ק"מ. הגבול, מצפון לדרום, מתחיל בנחל הירמוך וממשיך לאורך בקעת הירדן בתוואי נהר הירדן, דרך מרכז ים המלח והערבה עד למפרץ אילת. לפי מסמכי המשטרה, מתגברים ניסיונות הברחת האמל"ח מירדן לישראל, הן דרך מעברי הגבול הרשמיים בין המדינות והן שלא דרך מעברי הגבול.

ממסמכי המשטרה עולה כי המבריחים הם פלסטינים או בדואים תושבי הכפרים הפזורים לאורך הגבול, המנצלים את קשרי העבודה או קשרי המשפחה עם ערביי ישראל, פלסטינים וערבים ממזרח ירושלים למכירת כלי נשק לגורמים פליליים ולגורמי טרור. בשנת 2016 נחשפה חוליה שעסקה בהברחת אמל"ח מירדן; החוליה הצליחה להבריח בשנים 2015 עד 2016 מאות כלי נשק וסמים.

ממסמכים וסקירות של אח"ם מהשנים 2016 עד 2017 עולה כי התיאום ושיתוף הפעולה המבצעי בין שירות הביטחון הכללי (להלן - השב"כ), צה"ל והמשטרה בהתמודדות עם הברחות אמל"ח מתקיימים באופן חלקי בלבד. עוד עולה כי עקב פעילותם חוצת המחוזות והגבולות של מבריחי האמל"ח מירדן, נדרש שילוב זרועות של כלל כוחות הביטחון ומחוזות המשטרה כדי לצמצם את היקף הברחות.

בתשובתה ציינה המשטרה כי כיום המאבק בהברחות מגבול ירדן נעשה בשיתוף כלל הגופים הרלוונטיים במשטרה ומחוצה לה, זאת בהתבסס על מידע מודיעיני נקודתי ומדיק.

על כלל הגופים לשתף פעולה באופן שוטף ורציף, ולא רק בהתבסס על ידיעות נקודתיות, כדי לוודא שלא יישארו פרצות שאינן מכוסות מודיעינית וביטחונית בגבול עם ירדן.

ייצור אמל"ח

1. ביו"ש מיוצרים רובים מסוג קרל גוסטב (להלן - קרלו). עיקר הייצור נעשה בבתי מלאכה הכוללים מחרטות ידניות וממוחשבות וכן תבניות יציקה. סוחרי אמל"ח מיו"ש מעבירים את רובי הקרלו לשטח ישראל דרך המעברים בין ישראל ליו"ש, ולאחר מכן מופצים הרובים על ידי סוחרי אמל"ח מישראל, בעיקר מהחברה הערבית.

מחירו של הקרלו, הנע בין 3,500 ל-6,500 ש"ח, נמוך ממחירם של כלי נשק תקינים, כמו אלה הנגנבים מצה"ל, הניתנים להשגה בשוק האמל"ח הפלילי. הדבר מעודד את הייצור של הקרלו ואת השינוע והשיווק שלו בתוך שטח ישראל. בקרלו נעשה שימוש הן באירועים פליליים (לרבות ירי לעבר בתים ורכוש ומעשי שוד מזוין) והן בפעילות חבלנית עוינת (פח"ע). בשנים האחרונות פעל צה"ל, בשיתוף המשטרה, השב"כ והמינהל האזרחי, לסגירת מאות בתי מלאכה לייצור אמל"ח ביו"ש ולהחרמת הציוד והאמל"ח שיוצר בהם.

ממסמכים וסקירות של אח"ם מהשנים 2016 עד 2017 עולה, כי מחירו הנמוך יחסית של הקרלו הופך אותו לבר השגה לכל דורש ומניע את הרחבת ייצורו ואת תפוצתו, בעיקר בקרב האוכלוסייה הערבית.

2. לפי צו הפיקוח על מצרכים ושירותים (איסור ייצור, יבוא ומכירה של צעצועים מסוכנים), התשמ"ז-1986 (להלן - צו הפיקוח), רובי אוויר נכללים בהגדרת "צעצוע מסוכן"²⁹. לפי צו הפיקוח, מוטלת האחריות להסדרת השימוש ברובים אלה על משרד הכלכלה והתעשייה (להלן - משרד הכלכלה). רובים אלה יורים כדורי פלסטיק או קרמיקה דחוסה או זכוכית, ומתוכננים באופן שלא יגרמו נזקים פיזיים ממשיים בעת לבישת מיגון מתאים. לצד השימוש שנעשה ברובי אוויר באימונים של כוחות הביטחון או למטרות פנאי במועדונים מורשים, נעשה בהם שימוש פלילי באמצעות החלפת מכלולי הירי והקנים שלהם, דבר המאפשר להם לירות תחמושת תקינה, ומכאן הרווח הגלום במכירתם.

הרישיון לייבא רובי אוויר (שלא עבור כוחות הביטחון) ניתן רק למועדוני ספורט מורשים ובכמות שנתית מוגבלת. צו הפיקוח אוסר על ייצור, יבוא, מכירה, החזקה או העברה של צעצוע מסוכן במהלך עסקו של אדם. בפועל, עיון באתרי מכירה באינטרנט מעלה כי נמכרים רובי אוויר לאנשים פרטיים. כמו כן יש אפשרות לייבא באופן אישי רובי אוויר מחו"ל.

29 צעצוע מסוכן מוגדר בצו הפיקוח - צעצוע שהשימוש המקובל בו עלול לגרום למשתמש בו או לבני אדם אחרים נזק גופני או לסכן את בריאותם או לגרום להם הטרדה, לרבות צעצוע הפולט אש, צעצוע נפץ הגורם להתפוצצות, צעצוע שנועד לגרום לגירוי, דימוע או עיטוש וצעצוע שהוא חיקוי של כלי ירייה או הנראה ככלי ירייה כמשמעותו בחוק כלי היריה, התש"ט-1949.

יוצא אפוא שבפועל אין פיקוח על הסחר ברובי אוויר.

במרץ 2014 הועלתה הצעת חוק שנועדה לאסור ייצור של צעצועים מסוכנים וסחר בהם³⁰. בשנת 2016 הוגשה הצעת חוק העונשין (תיקון - איסור מכירה והחזקה של צעצועים מסוכנים), התשע"ו-2016, המבקשת לאסור ייצור, יבוא, מכירה והחזקה של צעצוע מסוכן.

במועד סיום הביקורת טרם הסתיימו שלבי החקיקה של הצעות החוק האמורות. במצב הדברים הקיים רובי אוויר שהגיעו לארץ במסווה של "צעצועים" מוסבים לנשק קטלני.

המשרד לבט"פ מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה מפברואר 2018 כי הוא מקדם, בשיתוף משרד המשפטים ומשרד הכלכלה, תיקון חקיקה, ולפיו יחול איסור על אנשים פרטיים להחזיק, לייצר ולייבא כלי ירייה שאפשר להסב אותם לכלים היורים תחמושת תקינה. המשרד לבט"פ הוסיף כי לפי התיקון יעניק משרד הכלכלה היתרים להחזקת כלים כאלה במסגרת עסק בלבד ובכפוף לאישור המשטרה.

הברחת אמל"ח דרך המעברים מיו"ש לישראל


למרות הפעולות שנעשו לאורך התקופה, לא ניכר שיפור משמעותי וכלי נשק עדיין מעברים מיו"ש לישראל. על הגורמים הביטחוניים הרלוונטיים לנושא המעברים לתקן בהקדם את הליקויים הארגוניים והתפעוליים שהועלו בדוחות מבקר המדינה בנושא³¹.

היעדר שיתוף פעולה מודיעיני

בדיונים רבים צוינה החשיבות של שיתוף פעולה מודיעיני אפקטיבי בין יחידות המשטרה ובין המשטרה לצה"ל ולשב"כ, כדי להתמודד ביעילות עם עבירות האמל"ח והירי בקרב האוכלוסייה הערבית, והובהר ההכרח והאינטרס המשותף של כל הגורמים לפעול בשילוב ידיים ובראייה מתכללת להתמודדות עם התופעה.

30 הצעת חוק הפיקוח על צעצועים מסוכנים, התשע"ד-2014 (הצעת חוק מס' 863).

31 מבקר המדינה, **דוח שנתי 61א** (2011), בפרק "פעילות המעברים בין ישראל ובין אזור יהודה ושומרון", עמ' 16 עד 17; מבקר המדינה, **דוח שנתי 67ב** (2017), בפרק "פעילות המעברים בין ישראל לבין אזור יהודה ושומרון - ממצאי מעקב", עמ' 1797.



שיתוף הפעולה בעניין
האמל"ח בחברה
הערבית בין כלל
הגורמים הרלוונטיים
במשטרה לקוי: אין
העברה מסודרת של
מידע מודיעיני בין
היחידות המרכזיות
במחוזות ובין התחנות

1. בדיונים ובמסמכים של המשטרה מהשנים 2016 ו-2017 עלתה תמונה ולפיה שיתוף הפעולה בעניין האמל"ח בחברה הערבית בין כלל הגורמים הרלוונטיים במשטרה לקוי - כל מחוז פועל בנושא זה בנפרד; וכי אין העברה מסודרת של מידע בין היחידות המרכזיות במחוזות (להלן - הימ"רים) ובין התחנות, דבר שגורם לפער בתיאום חקירתי בין יחידות. ממחוז ש"י נמסר ביולי 2017 למשרד מבקר המדינה כי אין העברה מסודרת של מודיעין בין הימ"רים במחוזות לבין ימ"ר מחוז ש"י, אף שמחוז ש"י הוגדר "מפל פשיעה"³². עוד נמסר כי היעדר שיתוף פעולה בין כלל הגופים, ובכלל זה אי-העברת מידע מודיעיני מסודרת ביניהם, גורם לאיבודו, ואף אירעו מקרים שבהם טיפלו יחידות שונות במשטרה באותם יעדים במקביל.

נוסף על כך, במסמכים וסקירות של המשטרה מהשנים 2016 ו-2017 הועלה הצורך בהקמת גוף מבצעי ארצי שיפעל להעמקת שיתוף הפעולה בין כלל יחידות המשטרה, ובכלל זה להרחבת שיתוף המידע המודיעיני ביניהן, כדי למנוע בין היתר פעילות כפולה של יחידות שונות בנוגע לאותן פרשות (ראו גם להלן בפרק "מערכי ההערכה והבילוש במשרד האח"ם").

2. כאמור, לצד המשטרה פועלים ביו"ש גם צה"ל והשב"כ. ואולם ממסמכי המשטרה מ-2016 ו-2017 עולה בין היתר כי שיתוף הפעולה המודיעיני בין המשטרה ובין צה"ל והשב"כ לקוי, עקב השונות באינטרסים ונושאי התעניינות נפרדים, וכי היעדרו של ממשק מודיעיני ממוחשב בין המשטרה ובין גופים אלה מקשה על העברת המידע ביניהם.

במרץ 2016 הוקם במחוז ש"י צוות מודיעין אופרטיבי בין-ארגוני שכלל נציגים מצה"ל, השב"כ והמשטרה (להלן - צמ"א). מטרת הצוות לשתף ולאגד מידע המתקבל ממקורות של השב"כ, המשטרה וצה"ל בנושא אמל"ח.

ממועד הקמת הצמ"א ועד סוף שנת 2016 התקבלו מיחידות מחוז ש"י ידיעות מודיעיניות רבות בנושא ייצור אמל"ח מאולתר וסחר בו. כמו כן נתפסו במחוז ש"י מאות כלי נשק מסוגים שונים, ובהם כלי נשק מאולתרים; מחרטות לייצור כלי נשק; חלקי נשק, זיקוקים, מטעני צינור, רימוני הלם, מחסניות ותחמושת רבה. כל אלה נתפסו הן בפעילויות של יחידות המשטרה במחוז ש"י והן בפעילויות של צה"ל.

המשטרה אינה
מקבלת מצה"ל
ומהשב"כ מידע
מודיעיני שוטף כחלק
משגרת עבודה קבועה

בדיונים שערכו נציגי משרד מבקר המדינה עם נציגי אח"ם במשטרה ביולי 2017 ובמסמכי אח"ם שהתקבלו הועלה כי למרות השיפור שחל בשיתוף הפעולה בין המשטרה לצה"ל ולשב"כ בעקבות הקמת הצמ"א, המשטרה עדיין אינה מקבלת מצה"ל ומהשב"כ מידע שוטף כחלק משגרת עבודה קבועה וישנם פערי מודיעין. כך לדוגמה, לאחר שצה"ל תופס מחרטות וציד נלווה בבתי מלאכה לייצור אמל"ח, הוא אינו מוסר אותם למשטרה. עקב כך נפגעת יכולת המשטרה להפיק מודיעין וראיות נגד היצרנים, הסוחרים והרוכשים של האמל"ח.

המשטרה מסרה בתשובתה כי חל שיפור רב בשיתוף הפעולה של מחוזות המשטרה עם צה"ל והשב"כ, הן ברמה המודיעינית והן ברמה המבצעית. המשטרה הוסיפה כי השיפור בשיתוף הפעולה הניב פיצוח פרשיות, פתיחת תיקים ותפיסת ציוד לייצור אמל"ח. עוד מסרה המשטרה כי צה"ל מוסר לה מידע מודיעיני על בסיס קבוע כמעט, אולם השב"כ אינו מוסר לה באופן שוטף וכחלק משגרת עבודה מידע כזה, לא ברמת המטה ולא ברמת השטח, דבר המקשה עליה לבצע פעילות אכיפה אפקטיבית.

השב"כ ציין בתשובתו מינואר 2018 כי הוא מודע היטב לאיום הנובע מזליגת אמל"ח פלילי לגורמי טרור, ולכן מייחס חשיבות רבה להקמת צוות מערכה כלל-ארצי (נוסף על הצמ"א) בהובלת המשרד לבט"פ והמשטרה שיפעל לצמצום כמות האמל"ח הלא חוקי בחברה הערבית, וכן להקצאת משאבים ניכרים לפענוח אירועי ירי בחברה הערבית. לדבריו, הקמת צוות כאמור תביא לטיפול מקיף ומערכתי בתופעה חמורה זו, ובכלל זה תעודד את בני החברה הערבית לדווח על אירועי ירי והחזקת אמל"ח ותגביר בקרבם את תחושת הביטחון האישי והאמון.



משרד מבקר המדינה רואה בחיוב את הקמת הצמ"א ואת פעילותו, נוכח תופעת אגירת האמל"ח בחברה הערבית והאיום הנשקף מכך. יודגש כי להתמודדות עם נושא מורכב וייחודי זה נדרש שיתוף פעולה הן בין יחידות המשטרה והן בין כלל כוחות הביטחון, וכן נדרשת הצבת יעדים ברורים ומדידים. רק שותפות של כל הגורמים הרלוונטיים תביא למיצוי נכון ומושכל של עבודתם, למינוף האינטרסים המשותפים וליצירת "מערכה ארצית כוללת" למלחמה בתופעה.



חלקם הגדול של אירועי הירי מקורם בסכסוך מינורי על דבר של מה בכך, למשל ריב על מקום חניה או על מקום בתור בחנות

אירועי ירי ואמל"ח - מאפיינים ונתונים

עבירות אמל"ח ובעיקר עבירות ירי נפוצות בחברה הערבית, ולפי נתוני המשטרה, יותר מ-70% מעבירות הירי נעשות בידי אזרחים המוגדרים "נורמטיביים". ניתן להצביע על כמה תכליות עיקריות להחזקת אמל"ח ולשימוש בו³³: (1) **פתרון סכסוכים בין עבריינים ובין משפחות**: הירי מבוצע כאזהרה, כהרתעה או כנקמה; מכוון לבני אדם, כלי רכב, לבתים או לאוויר ומטרתו לאיים, לפצוע או להרוג. פעמים רבות אירועי הירי מובילים לאירועי נקמה הדדיים. לפי המשטרה, יש מאות סכסוכים, ברמות נפיצות שונות, שהם בעלי פוטנציאל להפוך לאירועי ירי ולגרום לנפגעים; הסכסוכים הם גם בין משפחות נורמטיביות, והנפגעים מהירי יכולים לכלול נשים וילדים; (2) **הפגנת כוח כחלק מיצירת סמל סטטוס**: החזקת אמל"ח כסמל של כוח וכבוד; (3) **ירי באירועים מיוחדים**: שימוש באמל"ח בחתונות, לידות, סיום מבחני בגרות, שחרור מהכלא, ימי הולדת, בחירות וכן בלוויית; (4) **הגנה עצמית**: החזקת אמל"ח משמשת אמצעי מרתיע לצורך הגנה עצמית.

לדברי המשטרה, חלקם הגדול של אירועי הירי מקורם בסכסוך מינורי על דבר של מה בכך, למשל ריב על מקום חניה או על מקום בתור בחנות, ולדברי המשטרה הדבר מעיד ש"לירים אין שום חשש מהיתקלות 'אקראית' עם משטרה שבה ייתפס נשק". מצב זה דורש מתחנות המשטרה באזורים הרלוונטיים להקצות כוחות רבים כדי להתמודד עם שרשרת אירועים פוטנציאלית ואירועי תגובה הדדיים. להלן שתי דוגמאות לאירועי ירי ביישובי החברה הערבית מהשנים האחרונות:

1. אזרח סיכל שוד של תיק ובו פדיון של בית עסק מקומי. תגובת הנגד הייתה שני אירועי ירי (נמצאו 26 תרמילים בראשון ו-21 תרמילים בשני) וזריקת רימון על בית העסק של האזרח, לאור יום, במרכז העיר ובסמוך לתחנת המשטרה. במהלך אירוע הירי השני נפצעו שלושה אזרחים ששהו בבית העסק. מאז סיכל האזרח את השוד הוא מצוי באיום מתמיד על חייו.
2. הערה לא מחמיאה של אדם גררה אחריה שרשרת אירועים שקרו בתוך כמה ימים: איום טלפוני ברצח, ירי לעבר בית וגרימת נזק לרכוש, הצתת רכב, זריקת רימון, ירי נוסף לעבר בית, קטטה רבת משתתפים וקטטה נוספת שבה נרצח אחד המעורבים. במשטרה הועלה החשש כי אירועים אלה יגררו אירועים נוספים.

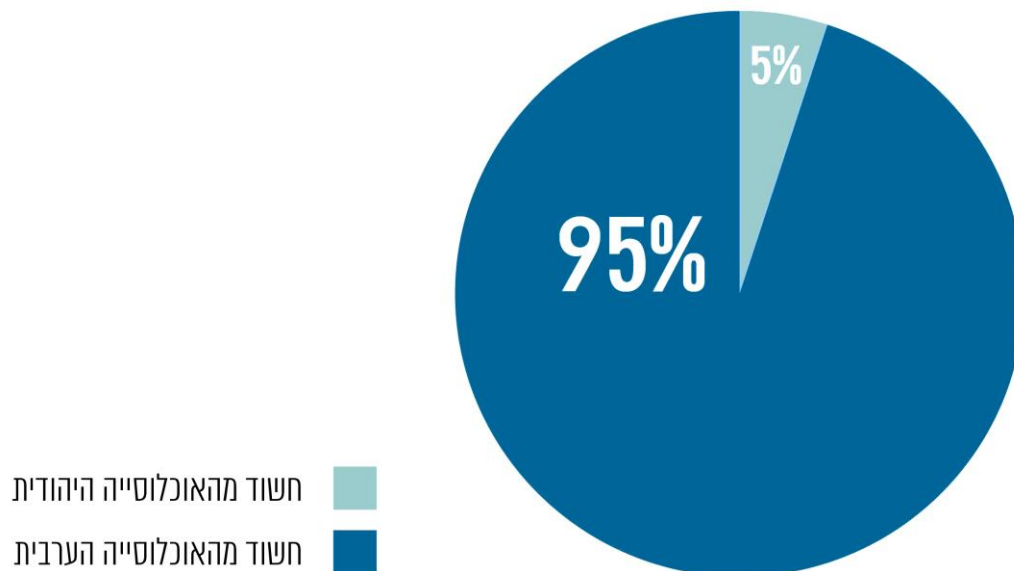
33 משטרת ישראל, לשכת הייעוץ המשפטי, "אכיפת עבירות נשק ואמל"ח - הצעה לתיקוני חקיקה", 4.11.16.

תיקי ירי

להלן נתוני המשטרה על פתיחת תיקים בגין עבירות ירי ואמל"ח³⁴. יצוין כי נתוני המשטרה אינם משקפים את מספר האירועים בפועל, שכן חלק מאירועי הירי בחברה הערבית אינם מדווחים.

1. **תיקי ירי באזור מגורים, נתונים כלל-ארציים בחלוקה לפי מגזר:** להלן בתרשים 1 נתוני המשטרה לגבי תיקים שבהם היה חשוד, שנפתחו בגין עבירות ירי באזור מגורים³⁵, לפי אוכלוסייה, בשנים 2014 עד 2016.

תרשים 1: התפלגות תיקי ירי באזור מגורים בחלוקה לפי אוכלוסייה, 2014 עד 2016



המקור: נתוני המשטרה בעיבוד משרד מבקר המדינה.

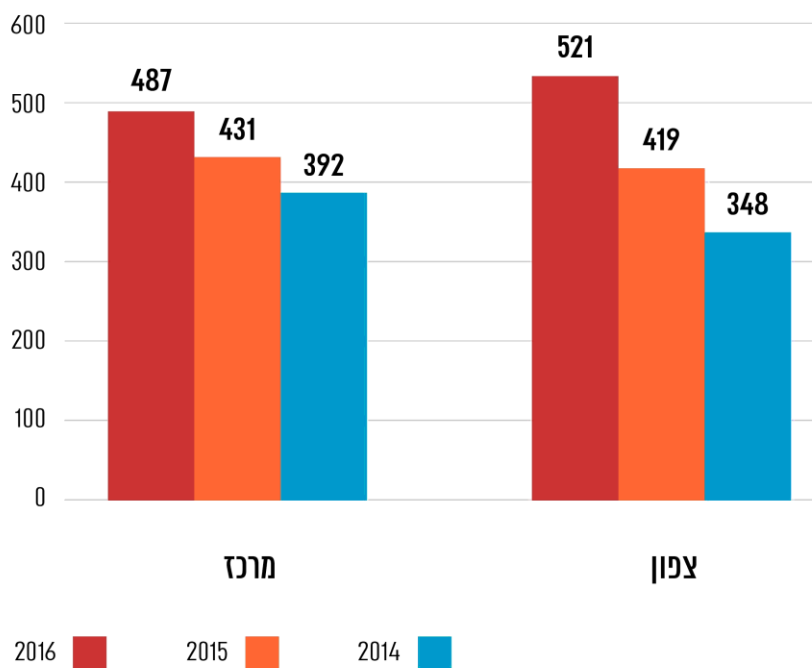
34 נתוני המשטרה בדוח זה מובאים משני בסיסי מידע: האחד מפרט את נתוני התיקים שבהם יש חשוד והם ניתנים לפילוח לפי מגזר; האחר מפרט את נתוני כל התיקים שנפתחו, אם ישנו חשוד אם לאו, והם אינם מפולחים לפי מגזר אלא לפי שיוך גיאוגרפי, למשל מחוז.

35 לפי חוק העונשין התשל"ז-1977, סעיף 340א (ראו להלן).

מנתונים אלה עולה כי עבירות הירי באזורי מגורים נעשות באופן מובהק בידי חשודים בני האוכלוסייה הערבית. לפי נתוני המשטרה, ב-2,417 מ-2,555 תיקים שנפתחו בגין עבירת ירי מנשק חם באזור מגורים בשנים 2014 עד 2016, החשוד שנחקר היה בן האוכלוסייה הערבית. נוסף על כך, לפי נתוני המשטרה, באותן שנים כ-94% מתיקים אלו שנפתחו במחוז מרכז (723 מ-773) וכ-98% מתיקים אלו שנפתחו במחוז צפון (586 מ-598) נפתחו לחשודים בני החברה הערבית.

2. **תיקי ירי באזור מגורים בחלוקה למחוזות:** להלן בתרשים 2 נתונים על פתיחת תיקים בגין עבירות ירי באזור מגורים בשנים 2014 עד 2016 במחוזות צפון ומרכז, לרבות תיקים שאין בהם חשוד³⁶:

תרשים 2: פתיחת תיקי ירי באזור מגורים במחוזות צפון ומרכז, 2014 עד 2016



המקור: נתוני המשטרה בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהתרשים עולה כי בשנים 2014 עד 2016 חלה בשני המחוזות עלייה ממוצעת של כ-36% בפתיחת תיקי ירי באזור מגורים. במחוז צפון חלה עלייה של כ-50% ובמחוז מרכז של כ-24%.

כמו כן, נתוני המשטרה בכל אחת מהשנים 2014 עד 2017³⁷ מלמדים על עלייה מתמדת במספר הכולל של התיקים שנפתחו בכל מחוזות המשטרה בגין עבירות ירי: בשנת 2014 נפתחו 715 תיקים, בשנת 2015 - 760, בשנת 2016 - 1,037 ובשנת 2017 - 1,066. כאמור, בכ-95% מהתיקים היו החשודים מהחברה הערבית.

3. **שימוש ברימונים:** בחברה הערבית נעשה שימוש תדיר גם באמל"ח שאינו רובה או אקדח, דוגמת רימונים (רימוני הלם, רסס, גז ועשן). בשנת 2016 נרשמו במחוז צפון 117 אירועים שבהם הושלכו בסך הכול 137 רימונים, עלייה של 36% לעומת מספר הרימונים שהושלכו בשנת 2015.

מנתוני המשטרה עולה כי 93% מאירועי השלכת הרימונים במחוז צפון היו ביישובים ערביים.

חשיפת אמל"ח

עקב העלייה המתמשכת במספר עבירות האמל"ח והירי נעשה במשטרה מאמץ לצמצם את כמות האמל"ח הזמין. מחוזות המשטרה והתחנות יזמו מבצעי אכיפה ופעולות נקודתיות במטרה לאתר את האמל"ח ולהגיש כתבי אישום בגין עבירות של החזקה ונשיאה של אמל"ח או רכיבי אמל"ח (להלן - תיקי חשיפת אמל"ח).

לפי נתוני המשטרה, בשנים 2014 עד 2016 נפתחו בכל הארץ כ-8,400 תיקי חשיפת אמל"ח. במחצית התיקים היה חשוד, ובכ-3,100 מהתיקים שבהם היה חשוד (74%), הוא היה מהחברה הערבית. בין היתר, במחוז צפון היו חשודים מהחברה הערבית בכ-88% מהתיקים (860 מ-982), ובמחוז מרכז - ב-74% מהתיקים (772 מ-1,043). להלן בלוח 1 נתונים כלל-ארציים על פתיחת תיקי חשיפת אמל"ח בחברה הערבית בשנים 2014 ו-2016 וכן נתונים על פתיחת תיקים כאמור במחוזות צפון ומרכז³⁸:

37 בנוגע לחדשים ינואר עד יוני בכל שנה.

38 נתונים לשנת 2015 אינם מוצגים, מאחר שבשנה זו חלה עלייה קטנה יחסית בפתיחת תיקי חשיפת אמל"ח לעומת שנת 2014.

לוח 1: תיקי חשיפת אמל"ח בחברה הערבית, 2014 ו-2016

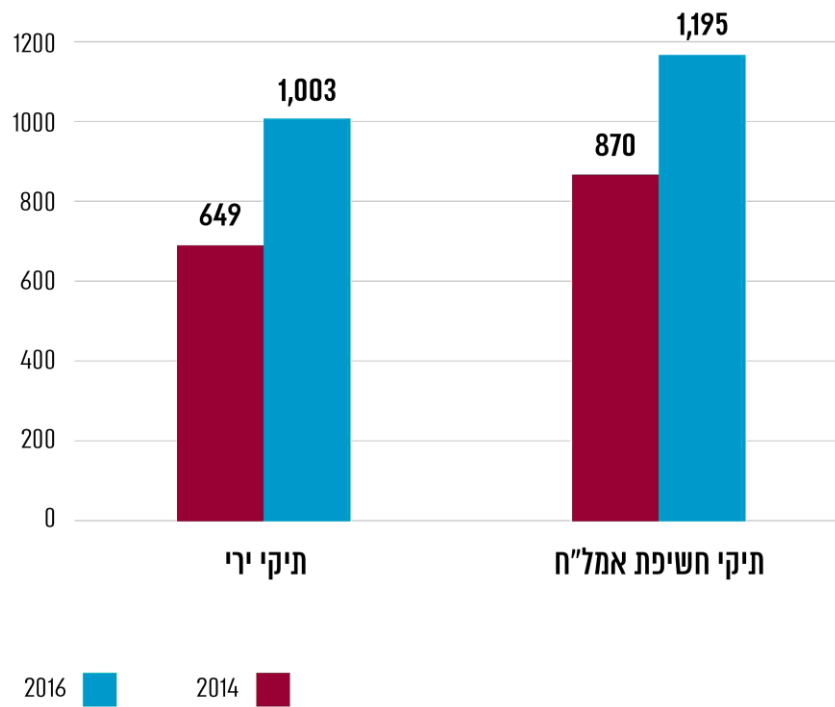
| שיעור הגידול | 2016 | 2014 | |
|--------------|-------|------|-----------|
| 37% | 1,195 | 870 | כל הארץ |
| 17% | 311 | 265 | מחוז צפון |
| 65% | 344 | 209 | מחוז מרכז |

המקור: נתוני המשטרה.

מהנתונים שבלוח עולה כי עיקר הגידול במספר תיקי חשיפת האמל"ח בחברה הערבית הייתה במחוז מרכז - 65% - לעומת מחוז צפון שבו הייתה עלייה של 17%, ולעומת כל הארץ שבה הייתה עלייה של כ-37%. יצוין כי ברוב תיקי חשיפת האמל"ח אין מתלונן, ולכן העלייה במספר תיקים אלה היא מדד מרכזי לפעילות המשטרה שמלמד על תפיסות רבות יותר של אמל"ח על ידי המשטרה.

בד בבד עם העלייה הניכרת במספר תיקי חשיפת האמל"ח נרשמה עלייה ניכרת במספר תיקי הירי. להלן בתרשים 3 השוואה של מספר תיקי הירי למספר תיקי חשיפת האמל"ח בחברה הערבית בשנים 2014 ו-2016.

תרשים 3: מספר תיקי הירי ומספר תיקי חשיפת האמל"ח בחברה הערבית, 2014 ו-2016



המקור: נתוני המשטרה בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהתרשים עולה כי בשנת 2016 חלה עלייה תלולה של כ-55% בתיקי הירי לעומת שנת 2014. יוצא אפוא שאף שבשנת 2016 הייתה עלייה ניכרת של כ-37% במספר תיקי חשיפת האמל"ח בכל הארץ לעומת שנת 2014, דבר שהיה אמור להפחית את כמות האמל"ח וממילא את מספר תיקי הירי, בפועל חלה עלייה ניכרת במספר תיקי הירי.

המשטרה מסרה בתשובתה כי העלייה במספר תיקי הירי מלמדת על פעילות ממוקדת שלה. לטענתה, לא די בתפיסת אמל"ח כדי להביא להפחתה בכמות האמל"ח ובמספר תיקי הירי, אלא יש צורך בטיפול ממוקד בנושא ההברחות ברמה המחוזית בנושא סוחרי הנשק ויצרניו.



ניכר כי המשטרה
משקיעה מאמצים
רבים בחשיפת
אמל"ח. ואולם
העלייה המתמשכת
בשנים האחרונות
במספר אירועי הירי
מעידה על הקושי של
המשטרה להתמודד
באופן אפקטיבי עם
סוגיה זו

ניכר כי המשטרה משקיעה מאמצים רבים בחשיפת אמל"ח. ואולם העלייה המתמשכת בשנים האחרונות במספר אירועי הירי מעידה על הקושי של המשטרה להתמודד באופן אפקטיבי עם סוגיה זו. על המשטרה להמשיך להשקיע בחשיפת אמל"ח בחברה הערבית, וכן להשקיע בטיפול בנושאים הנוספים שיכולים לתרום להפחתת אירועי הירי בחברה זו.

היעדר אמון של החברה הערבית במשטרה

אמון הציבור במשטרה מושפע בין היתר מאפקטיביות פעילותה³⁹. בשנים 2015 ו-2016 ביצעה המשטרה שני סקרים, ומהם עלו נתונים לגבי אפקטיביות פעילותה בקרב החברה הערבית. להלן הפרטים:

1. "סקר תחושות ועמדות מגזר ערבי כלפי משטרת ישראל" נעשה במאי עד יוני 2015 בקרב 6,932 מרואיינים, ולפיו נושא הטיפול באירועי ירי נמצא בעדיפות הראשונה מבחינת חשיבותו. המרואיינים נשאלו על היעילות של פעולות המשטרה למניעת עבירות אלימות, ובכללן עבירות ירי. כשני שלישים מהם מסרו כי היעילות של פעולות המשטרה למניעת עבירות כאמור היא "בינונית", "מועטה" או "כלל לא".

עוד עלה מהסקר כי 44% מהנפגעים בחברה הערבית מעבירות שבוצעו כלפיהם לא דיווחו למשטרה על כך. כשני שלישים מהמרואיינים השיבו כי הסיבות לאי-הדיווח היו בין היתר "לא רציתי להטריח את המשטרה" (23%); "במקרים כאלה המשטרה אינה יכולה לעזור/לטפל" (22%); "במקרים כאלה המשטרה אינה רוצה לעזור/לטפל" (9%); "מנסיון למדתי שטיפול המשטרה אינו יעיל" (9%).

2. "סקר עמדות הציבור כלפי תחנת המשטרה באזור מגוריהם" שנעשה בשנת 2016 העלה כי כ-50% מהנפגעים בחברה הערבית מעבירות כמו תקיפה, איומים וסכסוכי שכנים שלא דיווחו למשטרה על הפגיעה בהם, נימקו זאת בסיבות הנוגעות לתפקוד המשטרה, למשל, "המשטרה לא תטפל" (28%); "המשטרה לא יכולה לעזור" (9%); "טיפול המשטרה אינו יעיל" (12%). כ-33% מהנשאלים סברו שעל המשטרה להשקיע יותר מאמצים בטיפול בעבירות אלימות.

39. אבי ברוכמן, טלי גורן, מיכל דיין בן-זיקרי, "שיפור אמון הציבור - האתגר של משטרת ישראל", **העיקר במחקר 2010-2011** (2012), עמ' 9 עד 23; Ben-Porat G., Yuval F., Mizrahi S., The challenge of Diversity Management: Police Reform and the Arab Minority in Israel, **Policy Sciences** (2012) 45, 243.



ניכרת הלימה בין
האפקטיביות הנמוכה
של טיפול המשטרה
בעבירות ירי ו אלימות
ובין חוסר האמון של
כ-50% מהציבור
הערבי ביכולת
המשטרה להתמודד
עם תופעות הפשיעה
החמורות

מתוצאות הסקרים עולה כי ניכרת הלימה בין האפקטיביות הנמוכה של טיפול המשטרה בעבירות ירי ו אלימות ובין חוסר האמון של כ-50% מהציבור הערבי ביכולת המשטרה להתמודד עם תופעות הפשיעה החמורות.

המשטרה מסרה בתשובתה כי חוסר האמון של החברה הערבית בה קשור בראש ובראשונה ליחס הכולל של החברה הערבית למוסדות השלטון, וכי עמדות דומות של הציבור הערבי עלו גם בנוגע להתמודדות המשטרה עם עבירות אחרות, שאינן ירי, כמו אלימות במשפחה וסכסוכי שכנים.

משרד מבקר המדינה מציין כי הגם שסוגיית אמון הציבור במשטרה אינה נמדדת רק בהתמודדות עם בעיית הירי בחברה זו בשנים האחרונות מחמירה את חוסר האמון שלה במשטרה. לחוסר האמון יש השפעות ישירות על יכולת המשטרה להתמודד עם הבעיה, שכן תוצאתו הראשונה היא תת-דיווח על אירועי פשיעה הנוגעים לשימוש באמל"ח. מציאות זו היא קרקע פורייה להתפשטות התופעה.

טיפול תחנות המשטרה בעבירות אמל"ח

1. חיזוק תחושת הביטחון בחברה הערבית הוא חלק מרכזי במדיניות המשטרה לבט"פ ואחד היעדים שנקבעו בתכניות המשטרה.

בסוף שנת 2015 הכינה מחלקת תכנון באג"ת עבודה בנושא "מתן מענה לבעיות החברה הערבית, סקירת מחקרים ומיפוי בעיות מול מפקדי תחנות". העבודה נועדה לסייע למשטרה לגבש תוכנית למתן מענה לתופעות פשיעה שהאוכלוסייה שומרת החוק בחברה הערבית סובלת מהן, בד בבד עם טיפול בתופעות פשיעה קיימות⁴⁰. לפי תוצאות העבודה, פשיעת האמל"ח היא אחד מסוגי הפשיעה השכיחים ביותר (מבין 18 התופעות שנבדקו) שהתחנות המשרתות בעיקר אוכלוסייה ערבית מתמודדות עימם.

בשנת 2016 אישרה המשטרה את "תוכנית אמו"ן - אסטרטגיות מניעה ומיקוד ניהולי", שתכליתה חיזוק תחושת הביטחון של האזרח הנורמטיבי בכלל החברה הישראלית. בנוגע לחברה הערבית התבססה התוכנית בין היתר על תוצאות עבודת המטה מסוף שנת 2015. התוכנית כוללת פעולות "מניעה מצבית" ופעולות אכיפה כדלקמן:

מטרת פעילות המניעה המצבית היא לפגוע במוטיבציה וביכולת של העבריין עד כדי ויתור על ביצוע עבירה. פעילות זו מתמקדת בשיטור מכוון קהילה תוך חיזוק חברי הקהילה והעצמתה, שינוי נורמות התנהגות⁴¹ והתמקדות במניעת התנאים לביצוע העבירה למשל ב"אזורים חמים"⁴².

פעילות האכיפה מבוססת על פעולות תגובה - חיפוש, מעצר וחקירה של חשודים לאחר שמתבצעת עבירה. פעילות זו מגבירה את סיכוי העבריין להיתפס, מעודדת שיתוף פעולה של הציבור⁴³ ומסייעת בצמצום זמינות הנשק ובהפחתת אירועי אלימות הכוללים שימוש באמל"ח⁴⁴.

40 העבודה נעשתה בקרב 22 תחנות ובקרב 50 יישובים שהתחנות אחראיות להם והקיפה 1,305,000 תושבים בחברה הערבית. העבודה כללה שיתוף של מפקדי התחנות והיועצות עם גורמים בקהילה המקומית.

ראו: 41

Butts J. A., Roman C.G., Bostwick L., Porter J. R., Cure Violence: A Public Health Model to Reduce Gun Violence", **Annu. Rev. Public Health** 36 (2015), 39-53 .

ראו: 42

Weisbard D. and Telep C., "What is Known About the Effectiveness of Police Practiced in Reducing Crime and Disorder?" **Police Quarterly** 15(4) (2012), 333-341.

ראו: 43

Hales G., Lewis C. and Silverstone D., Home Office Research, Development and Statistics Directorate, Home Office Research Study] 298, Gun Crime: The Market In and Use of Illegal Firearms (December 2006) 108.

ראו: 44

Cook P. L. & Luswig J., "Principles for Effective Gun Policy", **Fordham Law Review** 589 (2004) Vol. 73, 603-610.

2. מרכז הכובד האופרטיבי בהתמודדות המשטרה עם פשיעה הוא מערך התחנות, המספקות הלכה למעשה את שירותי המשטרה לאזרחים וממלאות את רוב תפקידי המשטרה כמפורט בפקודת המשטרה [נוסח חדש], התשל"א-1971, ובכלל זה מניעת עבירות וגילויין, תפיסת עבריינים והעמדתם לדין, קיום הסדר הציבורי וביטחון הרכוש והנפש.

לכל תחנה אחריות טריטוריאלית לשטח מסוים⁴⁵ ומאפיינים שונים הנגזרים מהפעילות השוטפת שלה, כמו: מספר התיקים שנפתחו בה; מספר העבריינים שהיא התמודדה עימם; מספר אירועי תגובה שהיא נקראה אליהם; גודל האוכלוסייה ואופייה; השטח שבו היא פועלת (שטח כפרי או עירוני); היקף השטח הבנוי; מרכזי העסקים ומספר כלי הרכב בשטח זה.

משרד מבקר המדינה בחן את התמודדות התחנות המשרתות בעיקר אוכלוסייה ערבית עם אירועי אלימות ועם עבירות אמל"ח וירי בתחומן. לצורך בחינה זו נעשתה בדיקה פרטנית בשתי תחנות, תחנת קדמה ותחנת נצרת. מדובר בתחנות האחראיות לשטח המאוכלס ברובו באזרחי החברה ערבית⁴⁶.

תחנת קדמה אחראית ליישובים שאוכלוסייתם ערבית (ג'לג'וליה, זמר, טייבה, טירה, כפר ברא, כפר קאסם וקלנסווה) המונים בסך הכול כ-164,000 תושבים; כן אחראית תחנה זו ליישובים שאוכלוסייתם יהודית (חורשים, שער אפרים, כוכב יאיר, בת חפר, צור יצחק ועוד). התחנה אחראית פיקודית לשני אורגנים⁴⁷. שיעור משרות השוטרים המאושרות מתקן התחנה (כולל האורגנים), דהיינו המצבה, היה 85%, ונמצא כי בתקופת הביקורת רק 77% מהשוטרים שאיישו משרות אלה נמצאו בפועל בתחנה⁴⁸.

תחנת נצרת אחראית ליישובים שאוכלוסייתם ערבית (נצרת, ריינה, יפיע ועילוט) המונים בסך הכול כ-124,000 תושבים; כן אחראית תחנה זו ליישובים שאוכלוסייתם יהודית (שמשיית והסוללים). שיעור המשרות המאושרות יחסית לתקן התחנה היה 91% וכך גם שיעור השוטרים שנמצאו בפועל בתחנה.

45 אחריות פיקודית המוטלת על מפקד תחנת משטרה כדי להגשים את ייעוד המשטרה ואת תפקידיה באזור גיאוגרפי מסוים.

46 נעשו בדיקות גם בתחנות רמלה ולוד שבמחוז מרכז, אולם הדוח יתמקד בעיקר בתחנות קדמה שבמחוז מרכז ונצרת שבמחוז צפון.

47 בשנים האחרונות הוקמו בכמה יישובים ערביים "אורגנים" - יחידות משטרה הכפופות לתחנות. האורגנים נועדו לחזק את עבודת המשטרה ביישוב, בעיקר באמצעות כוחות מבצעיים של סיוור ויחידות סיוור מיוחדות. באחריות תחנת קדמה שני אורגנים: כפר קאסם וטירה.

48 המצבה כוללת את השוטרים המוצבים בתחנה ובכללם אלה שנמצאים בחופשות, לימודים וכדומה.

מנתוני אג"ת עולה כי בתחנת נצרת חלה עלייה של כ-51% במספר תיקי עבירות ירי שנפתחו בשנים 2014 עד 2016, מ-107 תיקים ל-162 תיקים, ובתחנת קדמה חלה עלייה של כ-16%, מ-276 תיקים ל-320 תיקים בשנים אלה.

היקף פעילות משרדי אח"ם בתחנות קדמה ונצרת

המסגרת המחייבת לעבודת משרד החקירות והמודיעין (להלן - משרד האח"ם) מעוגנת בנוהל משטרת י. לפיו, משרד אח"ם הוא הגורם המרכזי בתחנה המיועד להשגת יעדי המשטרה בתחום האכיפה, באמצעות תיאום בין כל הכוחות המקצועיים והמבצעיים בתחנה בכלל ובמשרד האח"ם בפרט.

מערך החקירות שבמשרד האח"ם מופקד על השלב המסיים של כל התהליכים המתרחשים בגזרת התחנה, ולפעילותו השפעה מכרעת על אפקטיביות הטיפול באירועים פליליים. להלן בתרשים 4 פירוט תפקידיו ויעדיו העיקריים של משרד האח"ם ומטרותיו:

תרשים 4: פירוט היעדים העיקריים ומטרותיו של משרד האח"ם



המקור: נוהל המשטרה בעיבוד משרד מבקר המדינה.

כדי לבחון את האפקטיביות של עבודת משרד האח"ם בתחנות קדמה ונצרת בכלל ושל מערך החקירות בפרט, בדק משרד מבקר המדינה כמה היבטים בפעילות משרד האח"ם בתחנות אלה. להלן הפירוט:

פעילות משרד האח"ם בתחנות

משרד מבקר המדינה בחן את פעילותם של משרדי האח"ם בתחנות קדמה ונצרת לעומת תחנות נתניה וטבריה. נבדקו נתונים הנוגעים לשנים 2016 עד 2017: מספר התיקים שנפתחו בשנים אלה בכל אחת מהתחנות, מספר המעורבים בתיקים⁴⁹, מספר העצורים ומספר החוקרים.

כדי למצוא מכנה משותף לצורך השוואה, התייחסה הבדיקה לתחנות שמספר התיקים שנפתחו בהן בתקופה שנבדקה היה דומה. נעשתה השוואה בין 7,084 תיקים שנפתחו במהלך שנת 2016 בתחנת קדמה ל-7,060 תיקים שנפתחו בתחנת נתניה במהלך שנה זו. להלן בלוח 2 הנתונים מהשוואת פעילות משרדי האח"ם בתחנות קדמה ונתניה בשנת 2016:

לוח 2: פעילות משרדי האח"ם בתחנות קדמה ונתניה, שנת 2016

| נתניה | קדמה | |
|--------------|--------------|---------------------------------------|
| 7,060 | 7,084 | מספר התיקים |
| 13,899 | 16,790 | מספר המעורבים |
| 999 | 1,551 | מספר העצורים |
| 28 | 24 | מספר החוקרים - תקן (לפי אג"ת) |
| 27 | 21 | מספר החוקרים - מצבה (לפי אמ"ש) |

המקור: נתוני המשטרה.

מלוח 2 עולה כי מספר המעורבים בתחנת קדמה היה גבוה בכ-20% ממספר המעורבים בתחנת נתניה, ומספר העצורים בתחנת קדמה היה גבוה בכ-55% ממספר העצורים בתחנת נתניה, ביחס למספר תיקים דומה; זאת כאשר מצבת החוקרים בתחנת קדמה הייתה נמוכה ב-22% מזו שבתחנת נתניה.

כמו כן נעשתה השוואה בין 4,269 תיקים שנפתחו בתחנת קדמה ל-4,234 תיקים שנפתחו בתחנת נתניה במהלך שנת 2017. בלוח 3 שלהלן נתונים בעניין זה:

49 מעורבים הם כל הגורמים הנוגעים לתיק כמו: חשודים, קורבנות, עדים וכל מי שהמשטרה מבקשת ממנו למסור את הידוע לו בנוגע לתיק.

לוח 3: פעילות משרדי האח"ם בתחנות קדמה ונתניה, שנת 2017

| נתניה | קדמה | |
|--------------|--------------|---------------------------------------|
| 4,234 | 4,269 | מספר התיקים |
| 7,995 | 9,328 | מספר המעורבים |
| 530 | 799 | מספר העצורים |
| 27 | 26 | מספר החוקרים - תקן (לפי אג"ת) |
| 25 | 25 | מספר החוקרים - מצבה (לפי אמ"ש) |

המקור: נתוני המשטרה.

מנתוני הלוח עולה שעל אף מספר תיקים דומה בשתי התחנות, מספר המעורבים בתחנת קדמה היה גבוה בכ-17% ממספר המעורבים בתחנת נתניה, ומספר העצורים בתחנת קדמה היה גבוה בכ-50% ממספרם בתחנת נתניה.


במהלך הביקורת קטנה מצבת החוקרים בקדמה בתשעה חוקרים בשל מעבר ליחידות אחרות, ועקב כך במועד סיום הביקורת מנתה מצבת החוקרים בתחנת קדמה 16 חוקרים בלבד.

נוסף על כך נעשתה השוואה בין 4,057 תיקים שנפתחו בשנת 2017 בתחנת נצרת ל-4,047 תיקים שנפתחו בתחנת טבריה. להלך בלוח 4 נתונים בעניין זה:

לוח 4: פעילות משרדי האח"ם בתחנות נצרת וטבריה, שנת 2017

| טבריה | נצרת | |
|--------------|--------------|---------------------------------------|
| 4,047 | 4,057 | מספר התיקים |
| 8,198 | 8,998 | מספר המעורבים |
| 444 | 758 | מספר העצורים |
| 21 | 14 | מספר החוקרים - תקן (לפי אג"ת) |
| 20 | 15 | מספר החוקרים - מצבה (לפי אמ"ש) |

המקור: נתוני המשטרה.



 העומס המוטל על

 משרדי האח"ם

 בתחנות שנבדקו

 המשרתות בעיקר

 אוכלוסייה ערבית,

 מבחינת מספר

 העצורים והמעורבים

 גדול במידה ניכרת

 מהעומס המוטל על

 משרדי האח"ם

 בתחנות שנבדקו

 המשרתות בעיקר

 אוכלוסייה יהודית.

 עומס זה אינו מקבל

 ביטוי במספר

 החוקרים בתקן

 ובמצבה של התחנות

מנתוני הלוח עולה כי אף שמספר התיקים שנפתחו בתחנות בפרק הזמן האמור היה כמעט זהה, מספר המעורבים בתחנת נצרת היה גדול בכ-10% ממספרם בתחנת טבריה, ומספר העצורים בתחנת נצרת היה גדול בכ-70% ממספרם בתחנת טבריה; זאת כאשר מצבת החוקרים בתחנת נצרת הייתה רק 75% ממצבת החוקרים בטבריה, וממילא היה העומס המוטל על חוקרי תחנת נצרת גדול יותר.



נמצא אפוא כי העומס המוטל על משרדי האח"ם בתחנות שנבדקו שמשרתות בעיקר אוכלוסייה ערבית, מבחינת מספר העצורים והמעורבים, היה גדול במידה ניכרת מהעומס המוטל על משרדי האח"ם בתחנות שנבדקו שמשרתות בעיקר אוכלוסייה יהודית, זאת אף שמדובר באותו מחוז ובמספר תיקים דומה. עומס זה אינו מקבל ביטוי במספר החוקרים בתקן ובמצבה של התחנות המשרתות בעיקר אוכלוסייה ערבית ופוגע ביכולתן להתמודד עם תופעות הפשיעה ובאפקטיביות הטיפול באירועים פליליים בחברה הערבית.

המשטרה מסרה בתשובתה כי במסגרת התוכנית הרב-שנתית לשיפור רמת הביטחון האישי במגזר הערבי יחזקו מערכי הליבה בתחנות ובנקודות של המשטרה. המשטרה הוסיפה כי בשנת 2018 יתווספו עשרות תקנים למשרדי האח"ם בתחנות המצויות ביישובים ערביים.

היעדר הלימה בין מערך החקירות ובין המערכים המבצעיים בתחנות קדמה ונצרת

את הפעילות המבצעית העיקרית בשטח שעליו מופקדת התחנה מבצעים שוטרי סיור. מערך הסיור מגיב על אירועים ומבצע פעילות יזומה, במטרה לחזק את ההרתעה של המשטרה ולהגביר את תחושת הביטחון בקרב האזרחים. בשנים האחרונות חזקו מערכי הסיור בתחנות קדמה ונצרת. בין אוגוסט 2016 לאוגוסט 2017 נוספו למערכי הסיור של תחנת קדמה 30 שוטרים, ולמצבת החוקרים בתחנה - רק ארבעה שוטרים. לגבי תחנת נצרת, בין יולי 2015 לאוגוסט 2017 נוספו למערכי הסיור של התחנה 18 שוטרים, ולמצבת החוקרים - רק שלושה שוטרים.

בנוסף, לצד שוטרי הסיור פועלים בשטח התחנה גם שוטרים קהילתיים, שוטרים מיחידות סיור מיוחדות (יס"ם) ושוטרים מיחידות משמר הגבול. פעילות זו מביאה למעצרים, לעיכוב של מעורבים ולפתיחת תיקים בגין פעילות עבריינית. תפקיד משרד האח"ם הוא להתמודד עם תוצרי הפעילות המבצעית ובסופו של תהליך לחקור את הגורמים המעורבים באירועים ולבסס תשתית ראייתית לצורך הגשת

אין ביכולתם של החוקרים להתמודד עם כל תוצרי עבודתם של המערכים המבצעיים, וכתוצאה מכך חלק ניכר של הפעילות המבצעית יורד לטמיון

כתבי אישום. הגידול במערכי הסיוור ובהיקף פעילות השוטרים הנוספים אינו מלווה בהתאמה בגידול של מערך החוקרים.

ממשרד האח"ם בתחנת נצרת נמסר למשרד מבקר המדינה ביולי ובאוקטובר 2017 כי נוצר חוסר איזון בין הגידול הניכר בתוצרי הפעילות המבצעית של שוטרי הסיוור והמערכים הנוספים שפועלים בשטח ובין יכולות מערך החקירות להתמודד עם עומסי העבודה שנוצרו. היעדר גידול הולם במערך החקירות פוגע ביכולותיו של מערך זה.

עקב היעדר הלימה בין התעצמות המערכים המבצעיים ובין הגידול המועט של מערך החוקרים, אין ביכולתם של החוקרים להתמודד עם כל תוצרי עבודתם של המערכים המבצעיים, דבר הגורם לכך שאין המשכיות בטיפול באירועים במסגרת משרדי האח"ם. כתוצאה מכך, חלק ניכר של הפעילות המבצעית יורד לטמיון. על המשטרה לבחון את היחס הנדרש בין היקף המערך המבצעי לבין היקף מערך החקירות ולוודא שיש איזון ביניהם.

עומסי העבודה על משרדי האח"ם

1. מספר החוקרים בפועל בתחנות קדמה ונצרת: עבודת החוקרים כוללת בין היתר גביית עדויות, קבלה ומיצוי של ממצאים טכנולוגיים ומעבדתיים, הכנת תרשימי זירות שבהן בוצעו עבירות, איתור עדים וזימונם. משרד מבקר המדינה בדק כמה שבועות במשך בתקופת הביקורת את מספר החוקרים שנמצאו בפועל במשרדי האח"ם שבתחנות קדמה ונצרת והיו זמינים לטיפול בתיקי חקירה שוטפים (להלן - המצבה המבצעית⁵⁰).

הבדיקה העלתה כי המצבה המבצעית של החוקרים בתחנות אלה הייתה קטנה במידה ניכרת מהמצבה: בתחנת קדמה הייתה המצבה המבצעית 32% מהמצבה ובתחנת נצרת - 40% מהמצבה. מציאות זו הטילה עומס כבד על החוקרים והקצינים בתחנות שנבדקו. הפער נבע בין היתר מהצורך להקצות שוטרים לטיפול בחומרי חקירה, לתורנויות בתחנה ומחוצה לה וכן תורנויות מעצרים בבית משפט שאינן מאפשרות לחוקרים לטפל בתיקים שצוותו אליהם.

50 אין מדובר בביטוי של המשטרה, אלא בביטוי שמשקף את כוח האדם בתחנה שזמין בפועל לטיפול בתיקי חקירה.

יוצא אפוא שאף שלפי אמ"ש הייתה המצבה של החוקרים בשתי התחנות מלאה, בפועל נאלצו משרדי האח"ם בתחנות אלה לתפקד עם מספר חוקרים קטן בהרבה, אף שהיה עליהם להתמודד עם פשיעה שמאופיינת בריבוי אירועים ובפיזור גיאוגרפי גדול. הדבר גרם לכך שלא פעם עבר זמן רב בין התרחשות האירוע או הדיווח עליו ובין הטיפול בו, ובכלל זה הגשת כתב האישום בעניינו; יצוין כי ככל שחולף זמן רב יותר מהתרחשות אירוע פלילי למועד הטיפול בו, נפגעת האפקטיביות של ההליך הפלילי.

עומסי העבודה במשרד האח"ם מתבטאים גם בקושי לטפל בתיקים המגיעים לפתחו. לדוגמה, במסגרת בקרה של מחוז מרכז בתחנת קדמה צוין כי ישנו "עומס תיקים אל מול מצבת החוקרים", וכי בנוגע ל-233 תיקים שנפתחו במשרד האח"ם (הנוגעים לא רק לאירועי ירי ואמל"ח) לא נעשו פעולות חקירה במשך שלושה חודשים בשל העומס המוטל על המשרד. כך גם עלה מסקר אקלים ארגוני של תחנת נצרת מפרברואר 2017, שצוין בו כי חוקרים בתחנה נאלצים לעיתים לטפל בו זמנית בשבעה חשודים מאירועים שונים, דבר הגורם ל"היעדר שליטה", וכי החוקרים נאלצים "לקפוץ" מאירוע לאירוע.

המשטרה מסרה בתשובתה כי תיקי החקירה בנוגע לעבירות אמל"ח וירי הם אכן תיקים מורכבים, ובטיפול בהם נדרש להשקיע זמן ומאמץ רבים יותר משנדרש להשקיע בתיקים אחרים. המשטרה הוסיפה כי לפיכך הוקצו בתחנת קדמה שישה מהחוקרים וכן קצין לטיפול בעבירות אמל"ח וירי, וכי בתחנת נצרת הוקמה מפקדה משימתית שמתמקדת בנושא האמל"ח והירי ונעזרת לצורך כך בצוות מרחבי. עוד מסרה המשטרה כי שגרת הפעילות בתחנות מחייבת שימוש בשוטרים למשימות חיוניות נוספות.

2. **עומסי העבודה על הקצינים:** היעדר הלימה בין המערכים המבצעיים למערך החקירות ומצבה מבצעית דלה של חוקרים בתחנות קדמה ונצרת, יוצרים עומס ניכר גם על קציני משרד האח"ם. העומס על הקצינים גובר בשל אופי הפשיעה בחברה הערבית, המצריך עבודה מאומצת ואינטנסיבית.

להלן דוגמאות לעומס: במחוז צפון לכל אירוע אמל"ח מגיע קצין ממשד האח"ם, זאת נוסף על המשמרות הקבועות שלו כקצין תורן; קציני תחנת קדמה מבצעים סבב תורנויות כפול בגזרת התחנה. נוסף על תורנות וכוננות, קציני אח"ם נוהגים להגיע מיוזמתם גם בימי מנוחה לאירועי אמל"ח, בשל רגישותם.

בשל ריבוי האירועים החמורים עובדים הקצינים במשרדי האח"ם פעמים רבות במשמרות ארוכות ובימי מנוחה. שעות העבודה הרבות והעבודה בימי

מנוחה מזכים אותם בימי פגרה⁵¹, אולם אלה אינם מנוצלים. מנתוני המשטרה עלה כי קציני משרד האח"ם בתחנות קדמה ונצרת ומפקדי האורגנים בכפר קאסם ובטירה צברו מתחילת שנת 2017 עד ספטמבר אותה שנה, 225 ימי פגרה שלא נוצלו.



בתרשים 5 שלהלן מפורטות המשימות המוטלות על מערך החקירות בתחנות:

51 פקודת המטה הארצי מס' 09.06.01 בדבר "שעות העבודה והמנוחה של השוטר" מ-21.1.14 קובעת כי שבוע עבודה של שוטר הוא 47.5 שעות; משך יום עבודה של שוטר (שלא חל עליו הסדר מיוחד) הוא תשע שעות וחצי, כולל חצי שעת הפסקה; שבוע עבודה של שוטר במשרה מלאה כולל חמישה ימי עבודה. כלומר, שוטר זכאי לשני ימי מנוחה בכל שבוע עבודה. לפי פקודת המטה הארצי מס' 09.06.03 מ-7.5.17 ונוהל מס' 08.02.03 מ-13.4.16, עבודה ביום מנוחה או עבודה במשמרת רצופה של 16 שעות ויותר מזכות ביום פגרה בשכר שניתן למימוש בתוך שלושה חודשים, נוסף על המכסה השנתית של ימי החופשה השנתיים.

תרשים 5: מגוון המשימות המוטלות על מערך החקירות



ממסמכי מחוז צפון ומרכז מ-2017 עולה כי מגוון המשימות המוטלות על משרד החקירות וריבויין גורמים לעומס המשפיע על עבודתו, מקשה על קביעת סדרי עדיפות ברורים ומביא להיעדר שליטה על הנעשה בשטח שבאחריות התחנות ופוגע ביכולתן להתמודד עם תופעות הפשיעה שבשטחן.

המשטרה מסרה בתשובתה כי המחסור בכוח אדם במערך החקירות שלה הוא חוצה מגזרים, ואכן התקינה בנושא איננה מספקת ובחלק מהמקומות האיוש אינו מספק. המשטרה הוסיפה כי בשנת 2018 מתוכננת הוספה של עשרות משרות תקן למשרדי האח"ם שבתחנות המטפלות בעיקר באוכלוסייה הערבית, וכי בימים אלה מתבצעת עבודת מטה בנושא העומס על מערך החקירות במשטרה, במטרה למפות את הצרכים ועומסי העבודה ולקבוע מפתחות תקינה מתאימים.

משרד מבקר המדינה מעיר למשטרה כי את תהליך הוספת התקנים למערך החקירות יש ללוות בבחינה מערכתית של טיפול משרד האח"ם בעבירות האלימות בחברה הערבית ובהוספת כלי התמודדות יעילים עם התופעה.

מעורבות נוער וצעירים בעבירות אמל"ח

נתונים בתחומי החינוך והרווחה מלמדים ששיעור הנשירה של תלמידי תיכון ערבים ותחולת העוני בקרב ילדים ובני נוער בחברה הערבית כפולים מאלה של התלמידים היהודים. מציאות זו משפיעה על היקף ההתנהגות העבריינית בקרב בני נוער בחברה הערבית ועל אופייה⁵². בשנים האחרונות ניכרת מעורבות גדולה של בני נוער וצעירים בני 15 עד 20 בחברה הערבית בעבירות אמל"ח וירי. להלן הסברים למגמה זו כפי שפורטו במסמכי המשטרה:

1. בני הנוער חשופים בסביבת מגוריהם לאלימות חמורה, לאמל"ח זמין ולהתנהגות של פתרון סכסוכים בדרכים אלימות ובאמצעות שימוש באמל"ח. הם רואים בעבריינים בתחום האמל"ח מודל לחיקוי. כמו כן החזקת כלי נשק מקנה לבני הנוער וצעירים בחברה הערבית מעמד גבוה והם נוהגים להתרברב בהשגת הנשק, להצטלם עימו ולפרסם את תמונותיהם ברשתות החברתיות. יש עדויות של נציגי ציבור ולפיהן תלמידים מגיעים עם כלי נשק לבתי ספר.

2. תופעה נוספת שעולה ממסמכי המשטרה היא שעבריינים בחברה הערבית מגייסים צעירים ממשפחות חסרות אמצעים וללא עבר פלילי, כדי להקשות

52 ח'אלד אבו-עסבה, "בני הנוער הערבים בישראל במערבולת השינוי החברתי-תרבותי", בתוך: אלי רכס ואריק רודניצקי עורכים, **נוער ערבי בישראל: בין סיכוי לסיכון** (2008), עמ' 19 עד 22.



למרות המידע שבידי
המשטרה בדבר
מעורבות גוברת של
בני נוער וצעירים
בחברה הערבית
בביצוע עבירות
אמל"ח וירי, משרד
האח"ם בתחנת נצרת
מתקשה להתמקד
בטיפול בעבירות אלה

על המשטרה לאתרם. לעיתים העבריינים משכנעים צעירים מהחברה הערבית לקבל עליהם אחריות לעבירות אלימות, להסלקת אמל"ח ולירי תמורת כסף.

מחוז מרכז קבע כאחד מיעדיו התמקדות בטיפול בפשיעת נוער בחברה הערבית, ומפקד מרחב שרון הנחה את תחנת קדמה להתמקד בפשיעה כאמור, שהופכת לדומיננטית במפת הפשיעה, תוך מתן דגש לעבירות אלימות וירי של נערים.

ממשרד האח"ם של תחנת נצרת נמסר למשרד מבקר המדינה ביולי 2017 כי בשל העומס, קיים קושי להתמקד בטיפול בעבירות אמל"ח וירי שמבצעים בני נוער וצעירים בחברה הערבית, זאת למרות המידע שבידי המשטרה בדבר המעורבות הגוברת שלהם בביצוע עבירות כאמור.

המשטרה מסרה בתשובתה כי קיימות תוכניות מניעה ייחודיות, ובכלל זה תוכניות הסברה, שמטרתן למנוע ביצוע עבירות אמל"ח וירי על ידי בני נוער בחברה הערבית. המשטרה הוסיפה כי המחוזות שלה נותנים עדיפות גבוהה לטיפול בתיקי אמל"ח וירי שמעורבים בהם בני נוער, ויחידות הנוער בתחנות מבצעות טיפול אכיפתי ומניעתי לשם מיגור התופעה, בשיתוף מינהלת המגזר הערבי. לדברי המשטרה, מחוז מרכז שם דגש מיוחד בטיפול בנוער בחברה הערבית, והטיפול בתחום זה אף נקבע כיעד של מפקד המחוז לשנים 2016 ו-2017.

משרד מבקר המדינה מעיר למשטרה כי נוכח העלייה במספר עבירות האמל"ח והירי בחברה הערבית בשנים האחרונות, ונוכח העלייה במעורבותם של בני נוער בעבירות אלה, עליה להרחיב ולהעמיק את הטיפול בצעירים המעורבים בעבירות אמל"ח. כמו כן עליה לחזור ולבדוק את תוצאות טיפול זה כדי למנוע התרחבות והתבססות של תופעות פשיעה קשות בחברה הערבית.

תקינה נפרדת לתחנות המשרתות בעיקר אוכלוסייה ערבית

הנחת העבודה של אג"ת שצוינה במסמך "מפתחות לתקינת חוקרים בתחנות המשטרה" משנת 2011⁵³ ושהייתה תקפה במועד הביקורת, קבעה כי "עבודת החוקר דומה בכל יחידות המשטרה" ו"לא נדרש להגדיר את תחנות המגזר הערבי כקבוצה נפרדת". בניתוח של אג"ת הנוגע לעומס המוטל על התחנות

המשרתות בעיקר אוכלוסייה ערבית, למשך הטיפול שלהן באירועים ולאיכות הטיפול צוין כי "לא נמצא... הבדל משמעותי בכלל הפרמטרים של עומס ואיכות" (ההדגשה במקור).

בעיית עומס העבודה בתחנות המשרתות בעיקר אוכלוסייה ערבית עלתה במסמכים של אח"ם. במסמך מינואר 2016 נכתב שהצלחת הטיפול של המשטרה בחברה הערבית לנוכח העומס טמונה ב"עיבוי וחזוק תחנות קטנות ובינוניות", ו"כי המפתח להצלחת התחנה טמון בחיזוק מערך החקירות" (ההדגשה אינה במקור). בין היתר הומלץ להוסיף לתחנות כמות ניכרת של חוקרים שיטפלו באירועי פשיעה חמורים, ובכלל זה עבירות אמל"ח וירי, כדי לאפשר למשרד האח"ם לעבוד בשתי משמרות באופן מלא, בייחוד מאחר שאירועים רבים מתרחשים בשעות הערב והלילה.

צוין כי כבר בדוח מבקר המדינה משנת 2013 צוין כי "אחת הבעיות המרכזיות בתפקוד מערך החקירות בתחנה, אם לא המרכזית שבהן, היא העומס הכבד המוטל על החוקרים"; כן צוין באותו דוח הפער בין תקני המשרות הנחוצות של שוטרים בתחנות המשרתות בעיקר אוכלוסייה ערבית ובין מספר תקני המשרות בפועל⁵⁴.

משרד מבקר המדינה מעיר למשטרה ולמשרד לבט"פ כי נתוני הפשיעה החמורה בחברה הערבית, בפרט בנוגע לעבירות האמל"ח והירי ועומסי העבודה במשרדי האח"ם בתחנות האמורות מחייבים בחינה מחודשת של התפיסה ולפיה אין מקום לקבוע תקנים מיוחדים לתחנות אלה. על המשטרה, בשיתוף המשרד לבט"פ, לבחון לעומק אם התקן והמצבה הקיימים מאפשרים למשרדי האח"ם בתחנות להתמודד עם ההיקף והמורכבות של האירועים והתיקים ולחולל שינוי בתחום זה. בחינה כזאת נחוצה כדי להביא למימוש החלטת הממשלה מדצמבר 2015 בדבר שיפור הביטחון האישי של אזרחי החברה הערבית בישראל.

המשטרה מסרה בתשובתה כי בימים אלה היא מבצעת עבודת מטה בנושא העומס במערך החקירות, וכי במסגרת עבודת המטה "ייבחן הנושא כפי שהוצג בדו"ח" (ההדגשה אינה במקור).

אי-הגשת כתבי אישום

אחד היעדים למלחמה בפשיעה הוא מיצוי הדין עם עבריינים באמצעות ביסוס תשתית ראייתית לשם הגשת כתבי אישום. לפי נוהלי אח"ם, תפקידו של משרד האח"ם הוא בין היתר לאסוף ראיות איכותיות ומספיקות לצורך הגשת כתבי

54 מבקר המדינה, דוח שנתי 163 (2013), בפרק "מקומה ותפקודה של התחנה במשטרה", עמ' 501 עד 504, 507 עד 510.

אישום נגד חשודים, ובכך "ליצור הרתעה בקרב העבריינים, להוריד את נפח הפשיעה ולהגביר את הביטחון האישי".

לפי מסמכי המשטרה, "הגשת כתב אישום הינה אינדיקציה המעידה על מיצוי מוצלח של התהליך החקירתי ועל איסוף די ראיות לשם 'תפיסת' החשוד הבאתו לדין והרשעתו... [כך] מתחדדת ההבנה בקרב העבריינים הפוטנציאלים כי הסיכוי שהם ייתפסו וייענשו הינו גבוה וגוברת הרתיעה והחשש מפני ביצוע פעילות עבריינית"⁵⁵.

להלן בלוחות 5 ו-6 נתונים על מספר התיקים שנפתחו בתחנות קדמה ונצרת וכתבי האישום שהגישו בתחנות אלה בגין עבירות ירי באזור מגורים, בשנים 2014 עד 2016:

לוח 5: מספר התיקים שנפתחו בתחנת קדמה ומספר כתבי האישום שהגישה תחנה זו בגין עבירות ירי באזור מגורים, 2014 עד 2016

| 2016 | 2015 | 2014 | |
|------------|------------|------------|---------------------------|
| 320 | 272 | 276 | מספר התיקים שנפתחו |
| 11 | 4 | 8 | מספר כתבי האישום שהוגשו |
| 3.4% | 1.5% | 2.9% | שיעור כתבי האישום מהתיקים |

המקור: נתוני המשטרה בעיבוד משרד מבקר המדינה.

לוח 6: מספר התיקים שנפתחו בתחנת נצרת ומספר כתבי האישום שהגישה תחנה זו בגין עבירות ירי באזור מגורים, 2014 עד 2016

| 2016 | 2015 | 2014 | |
|------------|------------|------------|---------------------------|
| 162 | 143 | 107 | מספר התיקים שנפתחו |
| 6 | 7 | 8 | מספר כתבי האישום שהוגשו |
| 3.7% | 4.9% | 7.5% | שיעור כתבי האישום מהתיקים |

המקור: נתוני המשטרה בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהנתונים שבשני הלוחות עולה כי שיעור כתבי האישום שהוגשו בגין עבירות ירי באזור מגורים מכלל התיקים שנפתחו היה מזערי. בשנת 2016 אומנם נרשמה בתחנת קדמה עלייה במספר כתבי האישום, אך שיעור כתבי האישום עדיין נמוך ביותר. הנתונים משקפים את הקשיים והמגבלות של משרדי האח"ם בכל הנוגע למיצוי החקירות, לגיבוש תשתית ראייתית ולהבאת חשודים לדין.

שיעור כתבי האישום שהוגשו בשנת 2016 בתחנות קדמה ונצרת בגין עבירות ירי באזור מגורים מכלל התיקים שנפתחו היה מזערי. נתון זה משקף את הקשיים למצות את החקירות, לגבש תשתית ראייתית ולהביא חשודים לדין

המשטרה מסרה בתשובתה כי חטיבת החקירות שבאח"ם פועלת לשיפור עבודת משרדי החקירות ביחידות השונות, הן באמצעות מתן אמצעים המסייעים לעבודת החוקר והן באמצעות הכשרות לטיוב תחום החקירות. כן מסרה המשטרה כי יש קושי בחקירת אירועי אלימות בחברה הערבית ובכלל זה שימוש באמל"ח. לגבי מחוז מרכז ציינה המשטרה כי קיים במחוז זה קושי ממשי בגיבוש כתבי אישום בתחום האמל"ח והירי, וכי צוות מחוזי שהוקם גיבש המלצות לשיפור התפוקות בתחום. לגבי מחוז צפון ציינה המשטרה כי בוצע "תהליך התעצמות" של משרדי האח"ם, וכי היא מזהה שבשנת 2017 יש מגמת עלייה במספר כתבי האישום.

אף שחלק מאירועי האלימות החמורים בחברה הערבית, ובהם ירי באזור מגורים, מתרחשים במרכזי היישובים ובנוכחות עדים, המשטרה מתקשה לבסס תשתית ראייתית בנוגע לאירועים אלה; מציאות זו מצמצמת את יכולתן של התחנות למצות חקירות. להלן פירוט הגורמים לקושי לבסס תשתית ראייתית, כעולה ממסמכי המשטרה:

1. הנפגעים אינם מוכנים להגיש תלונה במשטרה ומוסרים לה כי אינם מסוכסכים עם איש ואינם יודעים מי תקף אותם או פגע ברכושם. עקב כך תיקים רבים נפתחים על סמך ידיעה מודיעינית שהגיעה למשרד האח"ם זמן מה לאחר התרחשות האירוע או בעקבות דיווח מבית החולים שהגיע אליו הנפגע.
- לדוגמה, לבית החולים הגיע פצוע שדיווח כי נפצע בראשו מנפילה, אולם על פי עדכון של בית החולים למשטרה מדובר בפציעה מירי של שני כדורים; במקרה אחר טענה משפחת נפגע מדקירות סכין כי בעקבות ויכוח דקר הנפגע את עצמו באזור החזה.
2. סרוב של עדים למסור מידע למשטרה מחשש לפגיעה בהם (ראו להלן בתת-פרק "עדי תביעה מאוימים").
3. קיים קושי לאתר עדים או חשודים לצורך מתן עדות או חקירה, ונאשמים אינם מתייצבים לדיונים בבתי המשפט. מצב זה מקשה את ניהול החקירות, מצריך תשומות רבות מהחוקרים ופוגע ביכולת לבסס תשתית ראייתית בנוגע לאירועי ירי. בשנת 2016 המליצה חטיבת החקירות שבאח"ם על הקמת צוותי איתור של דרושים לחקירה שסייעו למשרדי האח"ם בתחנות הרלוונטיות להתמודד עם מציאות זו.
4. היעדר ממצאים פיזיים, מאחר שזירות אירועים נשטפו במים או בחומרי ניקוי.
5. היעדר ממצאים וראיות דיגיטליות ממצלמות ציבוריות או פרטיות בגלל השחתתן של המצלמות או בשל מחיקת ראיות מהן⁵⁶ (בנושא מצלמות במרחב הציבורי ראו להלן בפרק "תוכנית עיר ללא אלימות"). כמו כן, יש לשוטרים קושי להגיע פיזית לאותן מצלמות, משום שהרחובות בחלק מהיישובים ערביים חסרי שמות, דבר המקשה לאתר את זירת האירוע.

56 למשל, באמצעות מחיקת זיכרונות של מצלמות כדי להסתיר ולטשטש עקבות.

6. מערך החקירות אינו ממצה את כל כיווני החקירה בזמן שבו החשודים נמצאים במעצר, בשל הקשיים בהשגת ראיות והמאפיינים הייחודיים של הפשיעה בחברה הערבית, למשל ריבוי מעורבים ועצורים שמצריכים פעולות חקירה רבות בגין כל אירוע.
7. התמשכות הטיפול בתיקים עד להגשת כתבי אישום, שגורמת לביטול תלונות שכבר הוגשו על ידי אזרחים.
8. במקרים רבים עדים חוזרים בהם מעדויות שכבר מסרו, בין היתר בשל פתרונות פנימיים של הסכסוך בין הקורבנות לפוגעים. מסלול מקובל לפתרון סכסוכים הוא "סולחה"⁵⁷.
- ממסמכי המשטרה עולה כי לא פעם הסולחה גורמת לחוסר שיתוף פעולה של קורבנות העבירה או של עדים לה עם המשטרה וכי מסלול ה"סולחה" פוגע ביכולת המשטרה להעמיד לדין את המעורבים, משום שאם נעשתה סולחה יימנעו קורבן עבירה או עד לעבירה מהמשך שיתוף פעולה עם המשטרה. מציאות כזאת פוגעת לדברי המשטרה בהליך הפלילי, מכיוון שיכולתה להמשיך את ניהול התיק ולהשיג ראיות חיוניות כדי למצות את ההליכים הפליליים נפגעת.

מכלול הגורמים המקשים על ביסוס תשתית ראייתית נובעים בין היתר מחוסר האמון של החברה הערבית במשטרה, ובכלל זה ביכולתה לטפל באופן אפקטיבי באירועי פשיעה ואלימות. חוסר האמון עלה כאמור בסקרי עמדות בקרב בני החברה הערבית שהובאו לעיל. מציאות זו מקטינה את יכולתן של התחנות הרלוונטיות למצות חקירות.

המשטרה מסרה בתשובתה כי יש קושי לחקור אירועי אלימות בחברה הערבית, ובכלל זה שימוש באמל"ח, מאחר שהקורבנות והעדים לאירועים מסרבים לשתף פעולה, ובשל העלמת ראיות ופגיעה בזירת האירוע. לדבריה, מציאות זאת היא תוצאה של חוסר האמון של החברה הערבית במשטרה, שהוא חלק מחוסר האמון הבסיסי של האוכלוסייה הערבית במוסדות השלטון בישראל בכלל. המשטרה ציינה כי היא מקימה תחנות נוספות ביישובים הערביים, מהלך שיגביר את תחושת הביטחון של התושבים ואת האמון שלהם במשטרה.

על המשטרה לנקוט לאלתר פעולות משמעותיות שיסייעו לביסוס התשתית הראייתית הנדרשת להגשת כתבי אישום בגין עבירות ירי באזור מגורים, במטרה להגדיל את מספרם המזערי של כתבי האישום.

57 ה"סולחה" היא מסגרת מסורתית ליישוב סכסוכים בהסכמה בחברה הערבית.

רמת הענישה על עבירות אמל"ח וירי

חוק העונשין, התשל"ז-1977 (להלן - חוק העונשין), מגדיר "נשק" - כלי המסוגל לירות כדור שבכוחו להמית אדם או כלי המסוגל לפלוט חומר שנועד להזיק לאדם או כל חומר נפץ, כמו תחמושת, רימון ופצצה, שבכוחו להמית אדם או להזיק לו או כל חלק ואביזר של כלים אלו. עבירת אמל"ח יכולה להיות משולבת בעבירת ירי. לדוגמה, עבירת החזקת אמל"ח יכולה להיות משולבת בעבירת ירי ממנו, בעבירת נשיאתו או הובלתו ובעבירת סחר בו. כמו כן, עבירת אמל"ח יכולה להצטרף כעבירה ראשית או משנית לעבירות אחרות בחוק העונשין כגון רצח, הריגה, חבלה, איומים, סחיטה ושוד מזוין. להלן בלוח 7 פירוט עבירות אמל"ח וירי והמספר המרבי של שנות המאסר שניתן להטיל בגיןן לפי חוק העונשין (להלן גם - רף הענישה):

לוח 7: עבירות אמל"ח וירי והמספר המרבי של שנות המאסר בגיןן לפי

חוק העונשין

| העבירה | העונש המרבי |
|---|-------------|
| ייצור וייבוא של נשק, סחר בנשק או עסקה אחרת בנשק | 15 שנים |
| נשיאה או הובלה של נשק | 10 שנים |
| רכישה או החזקה של נשק | 7 שנים |
| החזקה או נשיאה של חלק מנשק או תחמושת | 3 שנים |
| עבירות ירי מנשק חם באזור מגורים | שנה |

אחת מתכליות הענישה היא הרתעה מביצוע עבירה. בית המשפט קבע כי בנסיבות של עבירות חמורות יש מקום "להעביר מסר מרתיע באמצעות עונש מאסר ממשי לריצוי בפועל"⁵⁸. אשר לעבירות אמל"ח ציין בית המשפט כי "אין צורך להכביר מילים ביחס לחומרה היתרה הגלומה... [ב]ביצוע עבירות בנשק וניסיון לרכישת ולהחזקת נשק שלא כדין, עבירות הטומנות בחובן סיכון ממשי לשלום הציבור ובטחוננו. בפסיקה הודגש זה מכבר הצורך להיאבק בתופעת הסחר בנשק והחזקתו בידיים עברייניות על ידי הטלת עונשים מרתיעים"⁵⁹.

בית המשפט העליון ציין כי "המציאות השוררת היום בארץ - זמינותו של נשק חם ורב עוצמה שיש עמו פוטנציאל להסלמה באלימות העבריינית והאידיאולוגית כאחד - מחייבת מתן ביטוי עונשי הולם והחמרה ברמת

58 ע"פ 8416/09 מדינת ישראל נ' הרבוש (פורסם במאגר ממוחשב, 9.6.10). פסק דין זה מפנה לע"פ 3361/08 ליבוביץ' נ' מדינת ישראל (פורסם במאגר ממוחשב, 27.7.08).

59 מחוזי (חי') ת"פ 15-02-52009 מדינת ישראל נ' ותד (פורסם במאגר ממוחשב, 20.6.16); ע"פ 5913/11 הייב נ' מדינת ישראל (פורסם במאגר ממוחשב, 12.9.12); ע"פ 6716/16 ותד נ' מדינת ישראל (פורסם במאגר ממוחשב, 14.6.17).

הענישה (ההדגשה אינה במקור)⁶⁰. הנחיית פרקליט המדינה בנושא "מדיניות ענישה בעבירות נשק ומטעני חבלה"⁶¹ קבעה גם היא שהחמרת הענישה בגין עבירות כאלה תסייע למימוש האינטרס הציבורי שבמיגורן. בהנחיה מצוין שלעיתים העונשים המוטלים כיום בבתי המשפט בגין עבירות אלה אינם תואמים את חומרת העבירות, וכי ישנה "חשיבות בהעלאת רמת הענישה הנוהגת בעבירות אלו".

מנתוני המשטרה עולה כי בשנים 2014 עד 2016 נגזר עונש של פחות משנתיים בשני שלישים מהתיקים של עבירות אמל"ח וירי שנדונו בבתי המשפט בארץ. לדוגמה, ב-85% מגזרי הדין שניתנו בשנת 2016 על עבירה של רכישה או החזקה של נשק, שהעונש המרבי עליה הוא שבע שנות מאסר, הוטל עונש מאסר של עד שנה; ב-64% מגזרי הדין שניתנו באותה שנה על עבירה של נשיאה או הובלה של נשק, שהעונש המרבי עליה הוא עשר שנות מאסר, הוטל עונש מאסר של עד שנה. עוד עולה מנתוני המשטרה כי ב-14 מ-15 תיקים שכתבי אישום בעניינם הוגשו על ידי מחוז מרכז בגין עבירות אמל"ח בשנים 2016 עד 2017 היה רף הענישה הממוצע כ-12 חודשים.

ממסמכי אח"ם מינואר ומנובמבר 2016 עלה כי "רף הענישה הנוהג הוא נמוך ואינו משקף את חומרת העבירות, את הסיכון הנשקף מהן ואת היקף התופעה", ו"אין בו מענה הולם להיקף אירועי הירי הגובר במהלך השנים האחרונות". כן טענה המשטרה כי רף הענישה הנמוך משקף לעבריינים את הכדאיות שבביצוע עבירות שבציודן רווח כלכלי גבוה. המשטרה והמשרד לבט"פ קיימו בשנת 2016 דיונים בנושא תיקוני חקיקה במטרה להביא להחמרת הענישה על עבירות אמל"ח וירי. המשטרה הציעה לתקן את חוק העונשין ולקבוע בו העלאת ניכרת של רף הענישה בגין כל עבירות הנשק. כמו כן הציעה המשטרה שהעונש המרבי על עבירת ירי באזור מגורים יהיה ארבע שנים במקום שנה אחת כיום, ובנסיבות מחמירות של סיכון חיי אדם - שבע שנים. אשר לניהול ההליך המשפטי הציעה המשטרה לקבוע "חזקת מסוכנות" לגבי מי שעובר עבירת אמל"ח וירי, דהיינו לעצור אותו עד תום ההליכים בשל חומרת העבירה.

בסיכום דיון שהתקיים בדצמבר 2016 בלשכת השר לבט"פ בהשתתפות נציגי המשטרה ונציגי פרקליטות המדינה, הנחה השר לקדם מול שרת המשפטים את תיקוני החקיקה הנדרשים בנושא החמרת הענישה. עד מרץ 2018 עבודת משרד הבט"פ ומשרד המשפטים טרם הבשילה לכדי כך שתיוקוני החקיקה התקבלו.

המשטרה מסרה בתשובתה כי משרד המשפטים ניסח לאחרונה טיוטת הצעת חוק המבקשת לקבוע כי עבירת ירי באזור מגורים תכלול גם עבירה של ירי על ידי מי שאינו מורשה ועבירת החזקת נשק. המשטרה הוסיפה כי טיוטה זו מקובלת עליה, והיא פועלת לקידומה. עוד מסרה המשטרה כי משרד המשפטים

60 ע"פ 1332/04 **מדינת ישראל נ' פס**, פ"ד נח (5) 541, 545 (פורסם במאגר ממוחשב, 19.4.04); ע"פ 2251/11 **נפאע נ' מדינת ישראל** (פורסם במאגר ממוחשב, 4.12.11).

61 הנחיית פרקליט המדינה מס' 9.16 בנושא "מדיניות ענישה בעבירות נשק ומטעני חבלה" (7.8.16).

סירב לבקשתה להעלות את רף הענישה המינימלי בגין עבירות הנשק, אף שהוכח כי רף הענישה בגין עבירות אלו נמוך. לטענת המשטרה, "אין די בהנחיית פרקליט המדינה כדי להביא לשינוי הנדרש ולהילחם בתופעת השימוש בנשק בלתי חוקי" (ההדגשה במקור).

בתשובתו למשרד מבקר המדינה, מסר המשרד לבט"פ כי רף הענישה הנהוג כיום בעבירות הנשק הוא נמוך ואינו משקף את חומרת העבירות, את הסיכון הנשקף מהן ואת היקף התופעה. בהתאם לכך הנחה השר לבט"פ לקדם את תיקוני החקיקה אשר ביקשה המשטרה לבצע בעניין זה.

משרד המשפטים ציין בתשובתו למשרד מבקר המדינה מינואר 2018 כי עבודת מטה שביצע בשיתוף המשרד לבט"פ העלתה כי יש קושי לאכוף את האיסור על ירי באזור מגורים, עקב העונש הנמוך יחסית על עבירה זו - שנת מאסר. משרד המשפטים הוסיף כי בימים אלה הוא מגבש תיקון חקיקה לשם החמרת הענישה על עבירה זו, וכי יפעל עם המשרד לבט"פ לקידום חקיקה כאמור. לדברי משרד המשפטים, הוא מתנגד לקביעת עונשים מינימליים בחוק, שכן הדבר אינו עולה בקנה אחד עם עקרונות היסוד של דיני העונשין, ולפיהם העונש שיושג על אדם יתאם את הנסיבות המיוחדות של המקרה ותהיה הלימה בינו ובין חומרת המעשה.

לנוכח הקושי בגיבוש ראיות מספיקות להגשת כתבי אישום כנגד חשודים בעבירות אמל"ח וירי בחברה הערבית ובמציאות של ריבוי עבירות אלה, על המשרד לבט"פ, משרד המשפטים והמשטרה לחזור ולבחון את תיקוני החקיקה הנחוצים, כדי להגביר במידה ניכרת את האכיפה וההרתעה.

עדי תביעה מאוימים

מרכיב מהותי בביסוס תשתית ראייתית איתנה לצורך ניהול ההליך הפלילי הוא מתן עדות במשטרה ובבית המשפט על ידי קורבן עבירה או עד לביצועה. לעיתים מוסר העדות סובל מאיומים על חייו ועל חיי בני משפחתו (להלן - עד תביעה מאוימים)⁶². לטענת המשטרה, לעיתים נסגרים התיקים הנוגעים לעבירות ירי בחברה הערבית⁶³ בשל חששם של עדי תביעה מאוימים למסור מידע למשטרה או להעיד בבית משפט.

מנתוני מדור מאוימים באג"ם שנמסרו למשרד מבקר המדינה בנובמבר 2017 עולה כי בשנת 2016 המשטרה הכריזה על 22 עדי תביעה מהחברה הערבית - עדי תביעה מאוימים. שיעורם של עדי התביעה המאוימים מהחברה הערבית מכלל עדי התביעה המאוימים בשנת 2016 היה 50%, אף ששיעור האוכלוסייה הערבית הוא כ-20%. לפי המשטרה, בשנת 2017 (עד נובמבר 2017) היא

62 אין הכוונה לעדי מדינה, שהאחריות לביטחונם מוטלת על הרשות להגנת עדים שבמשרד לבט"פ.

63 בשנים 2015 עד 2016 נסגרו 76% מהתיקים בגין עבירות ירי שבהם החשוד היה בן החברה הערבית.

תחום ההגנה על עדי תביעה מאוימים מצריך התמקצעות והתמחות ייחודית. אולם לשוטרים העוסקים בתחום זה אין הכשרה מקצועית מספקת

הכריזה על 38 עדי תביעה מאוימים מהחברה הערבית; כשליש מהם סבלו מאוימים בדרגות החמורות ביותר.

כדי להגביר את נכונותם של עדי תביעה מאוימים לסייע בביסוס תשתית ראייתית מספקת, מעניקה להם המשטרה הגנה ואבטחה. סל האבטחה הניתן לעד תביעה מאוימים נע מסל בסיסי עד סל מורחב בהתאם לרמת האיום עליו. במידת הצורך יכלול סל האבטחה אמצעים פיזיים וטכנולוגיים.

במסגרת עבודת מטה שנעשתה באג"ת בשנת 2016 נקבע כי אח"ם יהיה אחראי בין היתר לאספקת מעטפת מגורים לעדי תביעה מאוימים. כן נקבע כי מדור מאוימים באג"ם יהיה האחראי למיגון הפיזי והטכנולוגי של עדים אלה. בינואר 2017 קיבל מדור מאוימים אמצעים למימוש אחריותו זו.

פעולות האבטחה כוללות סיורים, שביצועם מוטל על מערכי הסיור בתחנות. בשנת 2016 ביצעו כל אחת מהתחנות קדמה ונצרת בממוצע כ-450 סיורים בכל חודש, כדי לאבטח את העדים המאוימים המצויים באחריותן (כולל עובדי ציבור מאוימים), נוסף על הפעילות השוטפת של מערכי הסיור בתחנות.

ההיקף הגדול של פעולות הסיור הנדרשות להגנה על עדי תביעה מאוימים פוגע במישרין בפעילות השוטפת ובשגרת העבודה של מערכי הסיור בתחנות המשרתות בעיקר אוכלוסייה ערבית.

תחום ההגנה על מאוימים בכלל ועדי תביעה מאוימים בפרט מצריך התמקצעות והתמחות ייחודית. אולם לשוטרים העוסקים בתחום זה אין הכשרה מקצועית מספקת, והנושא אינו מטופל באופן מרוכז במסגרת יחידה אחת, אלא הטיפול נחלק בין המחוזות, הפועלים באופן שונה זה מזה. נוסף על כך, המשאבים הקיימים אינם מספיקים כדי להגן כנדרש על עדי תביעה מאוימים ברמת הסיכון הגבוהה ביותר.

בשנת 2016 התקיימו דיונים במסגרת ועדת היגוי בין-משרדית, בין המשטרה, הרשות להגנת עדים ופרקליטות המדינה לגבי העברת חלק מהטיפול בעדי התביעה המאוימים, בייחוד ברמות האיום הגבוהות ביותר, לאחרייתן של הרשות להגנת עדים, והוצעו כמה חלופות בנושא. באפריל 2016 הופסקו הדיונים בלי שהתקבלה החלטה בנושא.

הרשות להגנת עדים מסרה למשרד מבקר המדינה בדצמבר 2017 כי הדיונים בנוגע לחלוקת הטיפול בעדי התביעה המאוימים בינה ובין המשטרה הופסקו באפריל 2016. הרשות הוסיפה כי האפשרויות בנושא זה לא נדונו לעומקן, מכיוון שטרם מונה רשמית מנהל לרשות להגנת עדים. עד פברואר 2018 לא קודם הנושא.

המשטרה מסרה בתשובתה כי תהליך הבחינה בעניין הטיפול בעדי תביעה מאוימים הופסק על ידי פרקליט המדינה, שהיה יו"ר ועדת ההיגוי, מאחר שטרם מונה מנהל לרשות להגנת עדים.

על המשטרה ועל המשרד לבט"פ, בשיתוף פרקליטות המדינה והרשות להגנת עדים, לסיים את תהליך הבחינה בעניין הטיפול בעדי תביעה מאוימים ולקבל את ההחלטות הנדרשות להיערכות מתאימה למילוי המשימות בתחום זה. היערכות מתאימה יהיה בה כדי לחזק את שיתוף הפעולה בין קורבנות עבירה ועדים בחברה הערבית ובין רשויות החוק, דבר שיקל על המשטרה לבסס תשתית ראייתית בתיקי אמל"ח וירי.

מערכי ההערכה והבילוש במשרד האח"ם

לפי נוהל אח"ם, ראש משרד אח"ם בתחנה אחראי גם למערכי ההערכה והבילוש, כחלק בלתי נפרד מאחריותו לחשיפת עבירות ועבריינים.

מערך ההערכה

מערך ההערכה מופקד בין היתר על טיפול בחומרים מודיעיניים, זיהוי תופעות פשיעה, גיבוש תמונה מודיעינית רחבה והצגתה לגורמי הפיקוד בתחנה, לשם קביעת מדיניות האכיפה וריכוז המשאבים הנדרשים לביצוע המשימות. מערך ההערכה משפיע במידה ניכרת על פעילותם של הגורמים המבצעיים בתחנה ומכוון את הפעילות המבצעית שלה⁴. קצין המודיעין הכפוף לראש משרד האח"ם בתחנה אחראי להפעלת מערך ההערכה.

ממסמכי המשטרה בתחנות קדמה ונצרת שנמסרו למשרד מבקר המדינה בתקופת הביקורת, עולה שידיעות מודיעיניות שטופלו עד 72 שעות ממועד קבלתן הניבו כמות ממצאים כפולה מידיעות מודיעיניות שטופלו לאחר יותר מ-72 שעות ממועד קבלתן.

הביקורת העלתה כי בשנת 2016 תחנת קדמה טיפלה רק בכ-26% מהידיעות המודיעיניות בעניין האמל"ח בתוך 72 שעות ממועד קבלתן, וכי בחודשים ינואר עד פברואר 2017 טיפלה רק בכ-11% מהידיעות האלה בתוך 72 שעות. נוסף על כך העלתה הביקורת כי מערך ההערכה טיפל רק בכ-60% מכלל הידיעות המודיעיניות בנושא האמל"ח שהתקבלו בתחנה בשנת 2016. עוד העלתה הביקורת כי בכשני שלישים מהתיקים שנפתחו בתחנת נצרת היה המידע המודיעיני חסר במידה ניכרת, והדבר הקשה על איתור חשודים.

בדיון בראשות המפכ"ל שהתקיים באוקטובר 2016 בנושא אירועי ירי התייחס ראש חטיבת החקירות לקושי וציין כי יש מספר גדול של ידיעות מודיעיניות

שאינן מטופלות. הפתרון שהוצג ואומץ על ידי המשטרה הוא הקמת דסק ייעודי לאמל"ח בכל מחוז (להלן - מערך דסק האמל"ח).

בסוף שנת 2016 החלה המשטרה בהקמת מערכי דסק האמל"ח במחוזות. תפקידם בין היתר הוא לטייב את הטיפול במידע מודיעיני מייד עם קבלתו; לבצע פיקוח ובקרה בנוגע לידיעות אמל"ח שהתקבלו בתחנות שפיקוד המשטרה קבע שיש למקד בהן את הפעילות בעבירות אמל"ח וירי; לתכלל את נושא האמל"ח במחוז; ו"לנהל מערכה יזומה, מושכלת ומכוונת מודיעין, תוך הפקת לקחים בתנועה ושיתוף בידע ובתובנות את מערכי הדסק המקבילים".

משרדי האח"ם במחוז מרכז, במחוז ש"י ובמחוז צפון במשטרה ובתחנות קדמה ונצרת נמסר למשרד מבקר המדינה בתקופת הביקורת, כי מאז הוקמו מערכי דסק האמל"ח במחוזות ניכר שיפור בעבודת מערך ההערכה, אך עדיין ישנם פערים בנושא העברת מידע מודיעיני בין מערכים בתוך מחוזות המשטרה ובין המחוזות, ואין מערכת ארצית המשותפת לכלל הגופים המתמודדים עם נושא האמל"ח והירי.

על המשטרה לפעול לטיפול מהיר בידיעות מודיעיניות בנושא אמל"ח וירי כדי להגדיל את אפקטיביות הטיפול בהן. כמו כן, נוסף על דוחות משטרתיים עיתיים שמופצים בנושא, על המשטרה לוודא שמידע מודיעיני מועבר בזמן אמת בתוך המחוז ובין המחוזות כדי למנוע את אובדנו, כך שלפיקוד המחוזות ולכוחות הפועלים בשטח תוצג תמונה מודיעינית מלאה ועדכנית.

מערך הבילוש

מערך הבילוש הוא הזרוע המבצעית של משרד האח"ם ומשמש כוח תגובה ומניעה. אחריותו וסמכותו כוללות בין היתר ביצוע מעצרים, חיפוש, תצפיות, מארבים, איסוף מודיעיני, איתור דרושי חקירה וסיוע למודיעין ולחוקרים בתחנה - כל זאת כדי לחשוף תופעות פשיעה מוגדרות ולמנוע אותן, וכדי לאפשר למערך החקירות להעמיד נאשמים לדין⁶⁵.

משרד מבקר המדינה בדק את הפעילות שביצע מערך הבילוש בתחנת קדמה⁶⁶ במשך שבועיים (בסוף שנת 2016 ובתחילת שנת 2017). בתקופה שנבדקה מצבת הבלשים בתחנה עמדה על 45% מהתקן. ממסמכי התחנה שנמסרו למשרד מבקר המדינה עלה כי רק כשליש מהפעילויות שתכנן פיקוד התחנה למערך הבילוש בתקופה שנבדקה, נגעו לליבה המקצועית של מערך הבילוש בתחנה; שאר הפעילויות היו בעיקר משימות אבטחה ושמירה וטיפול במאוימים

65 משטרת ישראל, **תורת הבילוש** (2003), עמ' 10 עד 11.

66 בתחנה שלושה מערכי בילוש נפרדים: מערך בילוש בתחנת קדמה, מערך בילוש באורגן טירה ומערך בילוש באורגן כפר קאסם. פרק זה עוסק רק במערך הבילוש בתחנת קדמה.



כוח הבילוש בתחנת
קדמה פועל בסדר
כוחות שאינו הולם את
צורכי התחנה, ורוב
משימותיו היו בתחומי
האבטחה, השמירה
והטיפול במאוימים
ובעצורים, ולא
בתחומי הליבה שלו;
הדבר פוגע ביכולתו
לתת מענה מבצעי
הולם

ובעצורים שלא בתחומי העיסוק הישיר של מערך הבילוש בתחנה. כמו כן מסרה תחנת קדמה כי רק כ-20% מפעילויות הבילוש היו בתחום האמל"ח.

למרות חשיבותו של כוח הבילוש כגורם המבצעי המרכזי שהתחנה נשענת עליו בלחימתה בפשיעת האמל"ח בשטח שבאחריותה, נמצא כי רוב משימותיו של מערך הבילוש בתחנת קדמה היו בתחומי האבטחה, השמירה והטיפול במאוימים ובעצורים, ולא בתחומי הליבה שלו.

מעיון במסמכי תחנת קדמה עולה כי בתקופה שנבדקה, בחמש משמרות שבהן נכחו בתחנה מספר גדול יחסית של בלשים נרשמה פעילות שטח מבצעית ניכרת, ובכללה חיפוש אמל"ח, תצפיות ומארבים. בשאר המשמרות בתקופה הנבדקת, שבהן היו מעט בלשים, כמעט לא נעשתה פעילות בילוש שגרתית.

ממסמכים שנמסרו למשרד מבקר המדינה בתקופת הביקורת, ומדבריהם של קציני משרד האמ"ח בתחנה עולה כי בשל כוח האדם המצומצם, במקרים רבים אין ביכולתם של צוותי הבילוש לתת מענה מבצעי הולם, ועקב כך היחידות נאלצות לבטל משימות, לרבות טיפול בידיעות מודיעיניות. כוח הבילוש פועל אפוא בסדר כוחות שאינו הולם את צורכי התחנה, והדבר פוגע ביכולתו לתת מענה מבצעי הולם.

מצב זה של מחסור בבלשים מאלץ את כוח הבילוש בתחנה להישען על שוטרים אחרים שאינם בלשים. מתחנת קדמה נמסר למשרד מבקר המדינה ביולי 2017 כי שוטרים שאינם מהתחנה אינם מכירים את תא השטח הגיאוגרפי שבו עליהם לפעול, את תושביו ואת מאפייניו, דבר העלול לפגוע בפעילותם.

המשטרה מסרה בתשובתה כי בתחנות הפועלות בקרב החברה הערבית נוספו תקנים לבלשים כחלק מהתוכנית לחיזוק תחנות אלה. לגבי תחנת קדמה מסרה המשטרה כי בינואר 2018 כלל תקן הבלשים 31 שוטרים ושמונה רכזים (כולל אורגן טירה ואורגן כפר קאסם).

במועד הביקורת היה פער בין תקן הבלשים בתחנת קדמה לבין כוח הבילוש הנמצא בפועל בתחנה. על המשטרה לוודא כי הגידול במספר המשמרות יבוא לידי ביטוי הן במצבה והן במצבה הפעילה של הבלשים המבצעים את תפקידי הליבה של הבילוש בתחנה. הימצאות כוח בילוש קטן בתחנה הפועלת בעיקר בקרב האוכלוסייה הערבית מקשה עליו למלא את תפקידו באפקטיביות ואינו מתיישב עם עומסי העבודה המוטלים על תחנות אלה, עם חומרת העבירות שבהן על התחנות לטפל ועם גודל השטח שבאחריותן.

אמצעים טכנולוגיים לאיתור אמל"ח

בסוף שנת 2015, במהלך ביקור המפכ"ל ביחידה האווירית של המשטרה, הוגדר השימוש בכלי טיס בלתי מאויש (להלן - רחפן) "מהפכה אמיתית וחשובה למשטרת ישראל". הרחפן מיועד לשימוש בסריקות, צילום ותיעוד זירות. ממסמכי מחוז צפון מינואר 2017 וממידע שנמסר ממחוז צפון ביולי ובספטמבר 2017, רחפן יכול לסייע למערך הביטחון בחיפוש אמל"ח ובמעקבים אחר חשודים; למערך המודיעין - בהשגת חומרים מודיעיניים ולמערך החקירות - באיתור חשודים ובהשגת ראיות. הוא גם יכול לשמש כלי תודעתי לשם הרתעה. הפעלה אפקטיבית של רחפן יכולה לסייע למשטרה רבות במלחמתה בפשיעה.

במרץ 2017 הוקם מערך הרחפנים במשטרה. בדיון שהתקיים במשרד לבט"פ באוגוסט 2017 צוין כי הקמת מערך הרחפנים במשטרה היא "מהלך בניין כוח חשוב העונה על צורך מבצעי מובהק", וכי עדיף להפעיל במסגרת פעילות משטרתית רחפן ולא כלי טיס אחר, כגון מסוק משטרתית. במשך שנת 2017 רכשה המשטרה רחפנים. כמו כן גובש באותה שנה נוהל בנושא הפעלת הרחפנים, והוסמכו מטיסים, המבצעים תפקיד זה נוסף על תפקידם העיקרי בתחנה.

למרות הפוטנציאל הגלום בשימוש ברחפנים, מתחנות קדמה ונצרת ומאח"ם נמסר למשרד מבקר המדינה בחדשים יולי עד ספטמבר 2017 כי השימוש ברחפנים בשטח אינו אפקטיבי דיו.

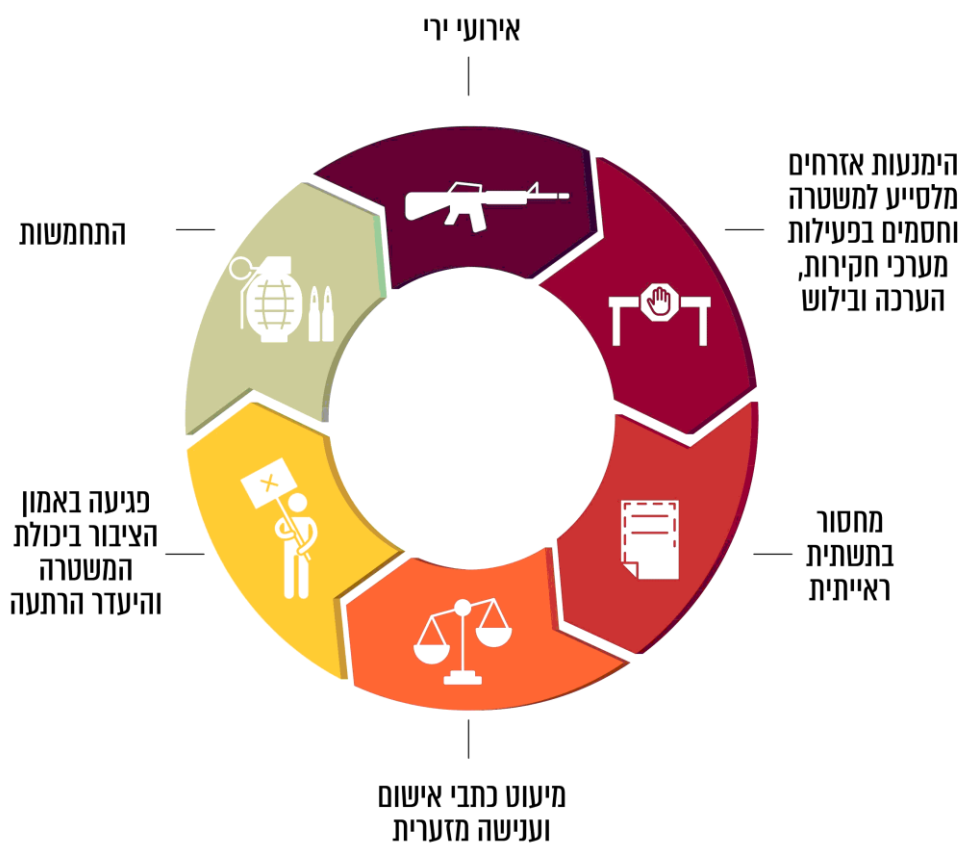
בתשובתה למשרד מבקר המדינה מסרה המשטרה כי מערך הרחפנים הוא אמצעי משלים לאמצעים הקיימים במשטרה, וכי המערך נמצא בתהליך של בניין כוח, הכולל פיתוח תורת הפעלה והכשרת מטיסים. המשטרה הוסיפה כי כלים עם יכולות טכנולוגיות גבוהות יותר נמצאים בבדיקה וייכנסו לשירות בהמשך.

אף שהשימוש של המשטרה ברחפנים מצוי בראשיתו, על המשטרה במסגרת תהליך בניין הכוח לבחון את יעילותם של הרחפנים ואת מידת תרומתם לכוחות שבשטח. כן על המשטרה לבחון כיצד ניתן למצות את מלוא הפוטנציאל הטמון בשימוש בכלי זה, באופן שיהלום את צרכיה.



תרשים 6 ממחיש את הקשיים העומדים בפני משרד האח"ם בתחנות המשרתות בעיקר אוכלוסייה ערבית בהתמודדותן עם עבירות אמל"ח וירי:

תרשים 6: הקשיים העומדים בפני משרדי האח"ם בתחנות המשרתות בעיקר אוכלוסייה ערבית



מהתרשים עולה כי טיפול המשטרה בעבירות אמל"ח וירי נתקל בחסמים ממשיים: יכולות מוגבלות של מערכי האח"ם בתחנות - מערכי החקירות, ההערכה והבילוש, תת-דיווח, קושי לבסס תשתית ראייתית, מיעוט כתבי אישום ורף ענישה נמוך. החסמים המתוארים מזינים אלה את אלה וגורמים לפגיעה באמון החברה הערבית במשטרה, ועקב כך להגברת ההתחמשות ולא-פריצת מעגל אירועי הירי. על המשטרה לגבש כלים ייחודיים לטיפול בפשיעה זו, כדי לחזק את תחושת הביטחון בחברה הערבית.

המשטרה מסרה בתשובתה כי נוסף על פעילותה בשטח והקמת מינהלת המגזר הערבי, היא פועלת להעצמת מערך השיטור הקהילתי בישובים הערביים, על מנת להגביר את שיתוף הפעולה של האזרחים.

מינהלת המגזר הערבי

בהתייחסות המשטרה להמלצותיה של ועדת אור צוין כי "אכיפת החוק במגזר הערבי נגזרת מנוכחות משטרתית ביישובי המגזר [וכי]... קיים צורך מיידי בהגברת הנוכחות הקבועה במגזר הערבי... יש להתאים את השירותים לצורכי האוכלוסייה המקומית" (ההדגשה אינה במקור). כאמור, בהחלטת הממשלה מדצמבר 2015 צוין כי "הגברת הביטחון האישי... ואכיפת הסדר הציבורי ביישובי המיעוטים, מהווים נדבך חשוב להגדלת שיעורי התעסוקה ולפיתוח כלכלי".

בהמשך להחלטת הממשלה אישרה המשטרה תוכנית לשנים 2016 עד 2020 "לחיזוק המשילות ושלטון החוק במגזר הערבי" (להלן - תוכנית החומש לחברה הערבית או תוכנית החומש). בתוכנית נקבע בין היתר כי הנוכחות של המשטרה ביישובי החברה הערבית והנגישות של שירותי המשטרה ביישובים אלה יוגברו; כי תחזק תחושת הביטחון בקרב המתגוררים ביישובים אלה; וכי יועמק שיתוף הפעולה עם החברה הערבית בתהליך יישום התוכנית. לצורך יישום התוכנית הוקמה במשטרה במאי 2016 "מינהלת המגזר הערבי" (להלן גם - מינהלת), שתהיה גורם מתאם בין כלל גורמי בניין הכוח של המשטרה ותסייע בייעול תהליכי עבודה, בהסרת חסמים ובמיקוד הקשב הארגוני מול החברה הערבית.

לפי תוכנית החומש יוקמו תחנות משטרה חדשות ב-11 יישובים: כפר כנא, כפר קאסם, טירה, טמרה, מג'ד אל-כרום, ג'יסר א-זרקא, באקה אל-גרבייה, ג'ודידה-מכר, כפר מנדא, מר'אר ואיכסאל. כן נקבע כי יחזקו עשר תחנות קיימות וכן מערכים מקצועיים כמו ימ"רים ומג"ב (משמר הגבול). נוסף על כך נקבע כי יתווספו לתקן המשטרה 1,350 משרות, 600 מהן מיועדות לשוטרים מוסלמים. במסמכים של המשרד לבט"פ והמשטרה מסוף שנת 2016 צוין כי גיוס שוטרים מוסלמים יחזק את הקשר בין המשטרה ובין החברה הערבית, יגביר את האמון של החברה הערבית במשטרה ויחזק את שיתוף הפעולה עמה. עלות יישום תוכנית החומש נאמדה בכ-2 מיליארד שקלים.

לשנת הפעילות הראשונה של המינהלת, שהחלה ביוני 2016, נקבעו בתוכנית בין היתר היעדים האלה: גיוס 200 שוטרים מוסלמים, סיוע באיתור שטחים ומבנים להקמת תחנות חדשות ביישובי החברה הערבית והנחת אבן פינה לשלוש תחנות חדשות.

בדיון בנושא תוכנית החומש שהתקיים במשרד לבט"פ בספטמבר 2016 ציין סמנכ"ל המשרד כי "יש לכלול בתכנית יעדים ומדדים", שיאפשרו לעקוב אחר יישומה. בינואר 2017 ציין הסמנכ"ל כי "עדיין נותרו פערים רבים בתכנונה, שעלולים להקשות על יישומה המיטבי" (ההדגשה במקור), וחזר על הדרישה לקביעת אבני דרך שיאפשרו לעקוב אחר יישום התוכנית ובחינת האפקטיביות שלה. בביקורת הועלה כי באותה עת לא כללה תוכנית החומש אבני דרך כאמור.



לפי תוכנית החומש לחברה הערבית יוקמו תחנות משטרה חדשות ב-11 מיישובי החברה הערבית ויתווספו לתקן המשטרה 1,350 משרות, 600 מהן מיועדות לשוטרים מוסלמים

המשטרה מסרה בתשובתה כי אבני הדרך של תוכנית החומש כוללות את הקמתן של תחנות המשטרה שנקבעו בתוכנית וכן יעדים בעניין בניין הכוח של המערכים הנלווים, כגון מערך החקירות, המודיעין, הזיהוי הפלילי והתנועה. עם זאת, היעדים משתנים משנה לשנה בהתאם לתוכנית העבודה, לצורכי הפעלת הכוח של המשטרה ולהערכות מצב המתקיימות במשך השנה.

משרד מבקר המדינה מעיר למשטרה כי עליה לוודא שתוכנית החומש כוללת אבני דרך מדידות, כדי שיהיה ניתן לבחון בנקודות זמן שונות את אפקטיביות התוכנית ואת הביצוע לעומת התכנון.

משרד מבקר המדינה בחן את מידת השגת היעדים שנקבעו בתוכנית במועד סיום הביקורת. להלן הפרטים:

גיוס שוטרים

מדיונים שהתקיימו במשרד לבט"פ בשנים 2016 עד 2017 ומנתוני מינהלת המגזר הערבי עלה כי באותן שנים חלה עלייה במספר המוסלמים שהתגייסו למשטרה: בעבר התגייסו בכל שנה 20 עד 30 מוסלמים, בשנת 2016 גויסו 70 מוסלמים ובשנת 2017 - 160; יצוין כי יעד הגיוס שנקבע לשנת 2017 היה 150 שוטרים מוסלמים. ניכר אפוא שמאמצי המשטרה בעניין זה נשאו פרי.

בשנים 2012 עד 2015 היה שיעור השוטרים המוסלמים בכלל השוטרים במשטרה 3.2%, ובשנת 2016 - 4.4%. לפי תוכנית החומש יגויסו 600 שוטרים מקרב האוכלוסייה המוסלמית בשנים 2016 עד 2020; באותן השנים צפויה המשטרה לגייס בסך הכול כ-10,000 שוטרים. יוצא אפוא ששיעור המוסלמים שיגויסו בשנים האמורות בכלל המגויסים יהיה 6% בלבד, אף שכאמור, שיעורם של בני החברה הערבית בכלל האוכלוסייה הוא כ-20%. כך יוצא שעדיין שיעורי השוטרים המוסלמים המשרתים במשטרה יהיה נמוך באופן יחסי לחלקה של האוכלוסייה הערבית באוכלוסייה כולה.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה מסרה המשטרה כי תפיסתה היא שמצבת השוטרים צריכה לייצג את כל גווניה של החברה בישראל, והיא מעודדת את שילוב כלל המיעוטים בשירותיה בין היתר בתפקידי שיטור מבוסס קהילה. עוד מסרה המשטרה כי שיעור של 6% הוא כפול משיעור השוטרים המוסלמים בשנת 2015. המשטרה הוסיפה כי יעד זה הוא מינימלי, והיא פתוחה לגייס לשורותיה עוד שוטרים מוסלמים.

הקמת תחנות משטרה חדשות

הקושי לקבל אישור
להקצאת קרקע
להקמת תחנת
משטרה נובע
מהתנגדותן של
מועצות הרשויות
לאשר הקמת תחנות
בתחום שיפוטן

הביקורת העלתה כי איתור הקרקעות והמבנים לצורך הקמת התחנות החדשות ביישובי החברה הערבית נתקל בקשיים. בין היתר עקב מיעוט קרקעות ומבנים כאלה. נוסף על כך, תכניות בניין עיר (תב"ע) הקיימות אינן מסדירות הקצאת שטחים למתחמי חירום⁶⁷ ולתחנות משטרה.

בנובמבר 2017 הוקמו שתי תחנות משטרה בכפר כנא ובג'יסר א-זרקא במבנים זמניים.

רוב הקרקעות ביישובי החברה הערבית הן קרקעות פרטיות. כאשר מאותרת קרקע המתאימה לייעוד ציבורי שהופקעה או שהיא בבעלות הרשות המקומית, על מנת להקצותה לבניית תחנת משטרה, יש לקבל, על פי פקודת העיריות [נוסח חדש], התשכ"ד-1964⁶⁸, את אישורם של רוב חברי מליאת הרשות המקומית.

ממסמכי המשרד לבט"פ מתחילת שנת 2017 עולה כי החסם המרכזי לקבלת אישור כאמור הוא ההצבעה במליאת המועצה. הקושי לקבל את האישור נובע מהתנגדותן של מועצות הרשויות לאשר הקמת תחנות משטרה בתחום שיפוטן. לדוגמה, בג'יסר א-זרקא הייתה מתוכננת להיבנות תחנת משטרה חדשה בשטח שהופקע על ידי המועצה המקומית. ואולם בהצבעה שהתקיימה במליאת המועצה הצביעו שבעה חברים נגד הקצאת השטח לבניית התחנה, וארבעה לא התנגדו; בבאקה אל-גרבייה הפקיעה העירייה שטח לייעוד של מתחם חירום, אך לא התקבל אישורם של רוב חברי מועצת העירייה להקצאת השטח לבניית תחנת משטרה.

יצוין כי המשרד לבט"פ, בשיתוף מינהל התכנון שבמשרד האוצר (להלן - מינהל התכנון) ורשות מקרקעי ישראל (להלן - רמ"י), פועל בדרכים חלופיות לאיתור קרקעות מתאימות לבנייה של תחנות משטרה. כמו כן פועל המשרד לבט"פ לאיתור מבנים שניתן לשכור ולשנות את ייעודם לטווח הארוך, כדי שיוכלו לשמש תחנות משטרה.

בדיון שהתקיים במאי 2017 בראשות השר לבט"פ הוצגו לפניו פתרונות אפשריים לחסמים המונעים הקמת תחנות חדשות ביישובי החברה הערבית. חלק מהפתרונות כללו הצעות לתיקוני חקיקה, ובחלקם הוצע להסמיך את שר הפנים או מי מטעמו לאשר הקצאת קרקע אשר הופקעה על ידי הרשות המקומית או המצויה בבעלותה לשימושם של גופי חירום והצלה בהתאם לבקשת השר לבט"פ.

בתחילת יולי 2017 נפגשו השר לבט"פ וצמרת משטרת ישראל עם 20 ראשי רשויות ערביות, במטרה לקדם את שיתוף הפעולה בין המשטרה ובין החברה הערבית. בפגישה ציין השר בין השאר כי "המשטרה חייבת את שיתוף הפעולה

67 מתחם הכולל תחנת משטרה, תחנת כיבוי אש ותחנת מגן דוד אדום.

68 סעיף 188 לפקודה.

של ראשי הרשויות, הן בהכנסת כוחות המשטרה לכפר, הקמת תחנות משטרה בכפרים וביישובים והן בטיפול בכלל הנושאים השונים ביישובים זאת על מנת לתת טיפול מיטבי לאוכלוסייה". עוד ציין השר כי הוא מבקש את שיתוף הפעולה של ראשי הרשויות כדי להרחיב את פריסת תחנות המשטרה בחברה הערבית, על פי הנקבע בתוכנית החומש.

משרד הפנים מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה מדצמבר 2017 כי שר הפנים הנחה את הלשכה המשפטית לבצע תיקון בפקודת העיריות [נוסח חדש], התשכ"ד-1964, ולפיו יוסמך שר הפנים, לפי בקשה בכתב של ראש רשות מקומית, לאשר הקצאה של שטח לייעוד מסוים בניגוד לעמדת מועצת הרשות. משרד הפנים הוסיף כי בעקבות תיקון כזה יהיה ניתן לאשר ביתר קלות הקצאת מקרקעין לבניית תחנות משטרה ביישובי החברה הערבית. משרד הפנים ציין כי בינואר 2018 אושרה ההצעה בוועדת השרים לענייני חקיקה.

בתשובתה מדצמבר 2017 מסרה רמ"י כי מינתה את אחד ממנהלי האגפים בה לאיש קשר לכל פניות המינהלת, שתפקידו לקשר בין המשטרה לגורמי המקצוע. כמו כן מסרה רמ"י כי הפעילה שתי חברות סקר לאיתור שטחים פוטנציאליים להקמת תחנות משטרה ביישובי החברה הערבית, וכי רמ"י, מינהלת המגזר הערבי, משרד המשפטים, המשרד לבט"פ ומינהל התכנון קיימו שורה של דיונים במטרה לטפל בחסמים השונים המקשים את הקמתן של התחנות. רמ"י הוסיפה כי היא פועלת, בשיתוף המינהלת, לאיתור שטחים להקמת תחנות משטרה לא רק ב-11 היישובים שצוינו בתוכנית החומש, אלא גם ביישובים אחרים, בהתאם לסדרי עדיפויות שקבעה המינהלת.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מדצמבר 2017 מסר מינהל התכנון כי נרתם לשיתוף הפעולה שנועד להתמודד עם החסמים המקשים את הקמתן של תחנות משטרה ביישובי החברה הערבית. מינהל התכנון הוסיף כי שיתוף הפעולה שלו בעניין זה מתבטא בכמה מישורים: מסירת מידע תכנוני בנוגע לאפשרויות הקיימות לאיתור שטחים מתאימים; קידום הליכי רישוי; וגיבוש הנחיות תכנון למניעת חסמים עתידיים.

משרד מבקר המדינה מציין לחיוב את שילוב הכוחות בין הגופים הרלוונטיים לשם הקמת תחנות משטרה ביישובי החברה הערבית. עם זאת, אם לא יהיה ניתן לעמוד ביעדים שנקבעו בתוכנית החומש בעניין הקמת התחנות, בשל החסמים המעכבים את הקמתן, יהיה על המשטרה לבחון דרכים אחרות לחיזוק נוכחותה ביישובים הערביים.

בתשובתה מסרה המשטרה כי הערת הביקורת מקובלת עליה, ואם לא ימצא פיתרון לחסמים, היא תבצע תכנון חלופי לתחנות אלו.



תוכנית החומש לחברה ערבית נועדה להביא לשינוי מהותי ביחס של החברה הערבית למשטרה. על פי החלטת הממשלה מדצמבר 2015 ומסמכי המשטרה, יש חשיבות רבה ליישום התוכנית, מאחר שיישומה יביא לחיזוק שלטון החוק בחברה הערבית, להגברת ביטחונם האישי של האזרחים ולהגברת אמון הציבור הערבי במשטרה. על כל הגורמים המעורבים ביישום התוכנית להמשיך לפעול בשיתוף פעולה ובמרץ כדי להסיר את החסמים המקשים את היישום.

תוכנית "עיר ללא אלימות"

תוכנית עיר ללא אלימות בהובלתו של המשרד לבט"פ (להלן - תוכנית על"א) היא תוכנית מערכתית ורב-תחומית המכוונת להתמודדות עם כל הסוגים של אלימות, של פשיעה ושל התנהגות אנטי-חברתית הקיימים בשטח השיפוט של רשות מקומית. בבסיס התוכנית עומדת ההבנה שאלימות ועבריינות הן תופעות מורכבות ורב-ממדיות, ועל כן גם ההתערבות למניעתן צריכה להיעשות בראייה מורכבת ורב-ממדית. אחת ממטרות התוכנית היא הגברת תחושת הביטחון האישי של התושבים, ובתוכנית צוין כי מטרה זו תושג באמצעות הפעלת מערך אפקטיבי בהובלתו של ראש הרשות, המתאם בין המאמצים האזרחיים ובין המאמצים המשטרתיים בנושא.

את יישום התוכנית מממנים המשרד לבט"פ והרשויות המקומיות בחלק יחסי (matching), על פי תנאים שנקבעו בהסכם ההצטרפות של כל רשות לתוכנית; נוסף על כך ממומן היישום מכספים מקומיים וממשלתיים המוקצים להתמודדות עם אלימות ופשיעה. תקציב יישום התוכנית בשנת 2017 היה כ-90 מיליון ש"ח, כ-70 מיליון ש"ח הקצה המשרד לבט"פ.

תוכנית על"א מעודדת פעילות מקבילה בתחומים האלה: אכיפה, חינוך, רווחה ופנאי; ביישום התוכנית יש להביא בחשבון את מאפייניה וצרכיה המיוחדים של כל רשות מקומית. לגבי תחום האכיפה נקבע בתוכנית כי יופעלו פורום אכיפה עירוני, נידות אכיפה וסיירות הורים, יוקם מערך מצלמות אבטחה, בקרה ומעקב ויעשו מבצעי אכיפה⁶⁹. הצטרפות של רשויות מקומיות לתוכנית נעשית על דעתן בלבד, וכל רשות מחליטה באילו תחומים ובאילו היקפים תבוצע התוכנית בתחום שיפוטה.

יישום תוכנית על"א ביישובי החברה הערבית

במועד סיום הביקורת פעלה תוכנית על"א ב-151 רשויות מקומיות, מהן 69 רשויות ערביות. תקציב יישום התוכנית בכל יישובי החברה הערבית בכל אחת מהשנים 2016 עד 2017 היה כ-27 מיליון ש"ח, כ-23 מיליון ש"ח (כ-85%) הקצה המשרד לבט"פ. יתר התקציב הגיע מהרשויות המקומיות.

משנת 2016 מפתח התקציב ליישום תוכנית על"א ביישוב נקבע על פי מדד משולב של מספר התושבים בו, האשכול הפריפריאלי שלו והמצב הסוציו-

69 מבקר המדינה, **דוח שנתי 164** (2014), בפרק "קידום תכניות למניעת אלימות כלפי תלמידים ושל תלמידים", עמ' 846; **דוחות על הביקורת בשלטון המקומי לשנת 2013** (פורסם בשנת 2014), בפרק "פעולות פיקוח ואכיפה של הרשויות המקומיות לטיפול בתופעות של הפרות סדר ואלימות במרחב הציבורי", עמ' 147; **דוח שנתי 163** (2013), בפרק "מקומה ותפקודה של התחנה במשטרה", עמ' 521.

אקונומי בו. רוב הרשויות בחברה הערבית המשתתפות בתוכנית על"א (כ-50 רשויות) נחשבות רשויות קטנות (בשטח השיפוט של כל אחת מהן מתגוררים כ-10,000 תושבים), והתקציב השנתי שמקצה המשרד לבט"פ ליישום התוכנית בכל אחת מהן הוא כ-230,000 ש"ח; בצירוף חלקה של הרשות מסתכם התקציב בכ-300,000 ש"ח⁷⁰. מתקציב זה משולם שכרו של מנהל התוכנית, וממומנת הפעילות בכל אחד מתחומי הליבה של התוכנית. לפי נתוני המשרד לבט"פ, נוצל כ-70% מהתקציב שהוקצה ליישום על"א ביישובי החברה הערבית.

מערך המצלמות: תחום האכיפה בתוכנית על"א כולל הקמת מערך מצלמות אבטחה, בקרה ומעקב באזורים שתועדו בהם אירועים רבים של אלימות ופשעה ושקיים חשש להישנותם (נקודות חמות). המשטרה ממפה את הנקודות החמות בשטח השיפוט של כל רשות מקומית בהתבסס על נתוני אמת ועל סדרי עדיפויות המשותפים לה ולרשות. לכל יישוב נבנית תוכנית התואמת את צרכיו מבחינת מספר המצלמות, סוגיהן והזירות המצולמות. ההחלטה על הצבת מצלמות, על מיקומן, על זוויות הצילום, על טווח הצילום ועל האופן שבו יפעלו המצלמות מתקבלת באופן בלעדי על ידי מפקד תחנת המשטרה המקומית. המצלמות פועלות בכל שעות היממה ומסוגלות להקליט ולספק ראיות.

נוכחות המצלמות מרתיעה עבריינים פוטנציאליים, מגבירה את תחושת הביטחון של התושבים ומבטיחה כי גורמי המשטרה יטפלו באירועים בזמן אמת. המצלמות משמשות גם לצורך חקירה לאחר אירוע ומסייעות לגורמי האכיפה לגבש תשתית ראייתית מספיקה לצורך הגשת כתבי אישום.

המשרד לבט"פ מקדם באמצעות תוכנית על"א הקמת מערכי מצלמות ביישובי החברה הערבית. ביישובים אלה חסרות תשתיות חשמל, ולפיכך עלויות הנחת התשתית למצלמה אחת, הכוללת עמוד, ארון תקשורת ועוד, נעות מכ-20,000 ש"ח לכ-400,000 ש"ח.

ממסמכי על"א מיולי 2017 עולה כי פריסת המצלמות ברשויות מקומיות בחברה הערבית מתעכבת, בין היתר עקב התמשכות הפעולות לאספקת חשמל לנקודות הקצה; התארכות התהליך של מינוי מנהלים לתוכנית, דבר המשפיע באופן ישיר על הקמת מערכי המצלמות; התמשכות התהליכים של הוצאת הזמנות לספקים; התנגדות של תושבים ושל חברי מועצה להצבת מצלמות במרחב הציבורי, כחלק מההתנגדות לגורמים מוסדיים; ברוב היישובים ישנה רתיעה מהצבת מצלמות בשל חשש לתיוג של "משתף פעולה" עם המשטרה.

70 ברשויות שיש להן ציון נמוך מאוד לפי המדד הסוציו-אקונומי מקצה המשרד לבט"פ 85% מהתקציב.

רק בכרבע מהרשויות
בחברה הערבית
שבשטח שיפוטן
מיושמת תוכנית
להקמת מערך
מצלמות אבטחה,
הושלמה בניית
התשתית הדרושה.
רוב הרשויות אינן
מסוגלות להקים
תשתית שתאפשר
פריסה אפקטיבית של
המצלמות

מנתוני המשרד לבט"פ משנת 2017 עולה כי רק ב-18% (26%) מהרשויות בחברה הערבית שבשטח שיפוטן מיושמת התוכנית הושלמה בניית התשתית הדרושה להצבת מערך המצלמות. בכ-50% מהרשויות האמורות נמצאת התשתית בשלבי הקמה שונים, וב-15% מהרשויות נמצאת ההקמה רק בראשיתה. עקב הפער בין עלות הקמת התשתית הנדרשת להצבת המצלמות לבין התקציב שהוקצה לרשויות בכל שנה לצורך זה, רוב הרשויות אינן מסוגלות להקים תשתית שתאפשר פריסה אפקטיבית של המצלמות. יוצא אפוא שרשויות בחברה הערבית נמנעות מפריסת מערכי מצלמות, וחלק מהתקציב שהקצה המשרד לבט"פ להפעלתן - כ-9 מיליון ש"ח - אינו מנוצל.


נוכח החשיבות של הקמת מערך המצלמות במרחב הציבורי ביישובי החברה הערבית, יש לבחון מחדש כיצד ניתן להתגבר על הקשיים, לרבות התקציביים, בעניין זה. נוסף על כך, יש לפעול לפריסה רחבה ואפקטיבית של המצלמות, כדי שיהיה אפשר לקבל תמונת מצב מלאה ומקיפה של המתרחש בשטח השיפוט של כל רשות באופן רציף וללא תקלות. כמו כן, יש להקפיד על תחזוקתן של המצלמות.

המשטרה מסרה בתשובתה כי המצלמות אכן מסייעות לעיתים לפענח אירועי פשיעה.

חיבור למוקדים אזוריים: השימוש במצלמות נעשה באחת מהדרכים האלה: (א) באמצעות עמדת צפייה שנמצאת במשרדו של קצין הביטחון של הרשות או במשרדו של מנהל התוכנית או במקרים מעטים בתחנות משטרה. במקרים אלה העמדה אינה מאוישת באופן קבוע ומשמשת בדרך כלל לתחקור אירועים בדיעבד; (ב) באמצעות מוקד מקומי, ובו עמדת צפייה המאוישת לפי החלטת הרשות; (ג) באמצעות מוקד אזורי הנותן שירות לכמה יישובים, ובו עמדות צפייה המחוברות למצלמות הנמצאות ביישובים. המוקד מאויש 24 שעות ביממה, שבעה ימים בשבוע.

חיבור המצלמות למוקד מאויש מאפשר לאתר אירועי אלימות ופשיעה במרחב הציבורי בעת התרחשותם, לכוון את הכוחות לשם טיפול בהם ולתחקר אותם. מוקד מאויש מסייע להגברת התיאום בין גורמי האכיפה השונים ולהגברת האפקטיביות של גורמים אלה. מצלמות שאינן מחוברות למוקד מאויש אינן ממלאות את ייעודן בכל הקשור למתן מענה מידי לאלימות, אלא משמשות רק לאיסוף הנתונים ושמירתם. במקרה כזה ייעשה העיון בנתוני המצלמות זמן מה לאחר התרחשות האירועים ולא בזמן אמת. יוצא אפוא שכאשר המצלמות אינן מחוברות למוקד מאויש נפגעת האפקטיביות של האכיפה.

בשנת 2013 יזם המשרד לבט"פ פרויקט מוקדים אזוריים, לפי האזורים הטריטוריאליים שבאחריות תחנות המשטרה, כדי שהאחריות לשליטה על המוקדים תהיה מחוץ ליישובי החברה הערבית וכדי שיהיה ניצול יעיל של התקציבים הדרושים להקמת והפעלת מוקדים אזוריים. במועד סיום הביקורת פעלו שלושה מוקדים אזוריים בלבד.


 כשליש מהרשויות
 שבהן הושלמה
 פריסת מערך מצלמות
 אבטחה המצלמות
 אינן מחוברות למוקד
 מאויש, ולפיכך אין
 מעקב בזמן אמת אחר
 האזורים המצולמים
 בשטח שיפוטן

באוקטובר 2017 מסר המשרד לבט"פ למשרד מבקר המדינה כי רק 12 מ-18 הרשויות בחברה הערבית שבשטח שיפוטן הושלמה פריסת מערך המצלמות, מחוברות למוקדים האזוריים⁷¹. יוצא אפוא כי 33% מהרשויות האמורות אינן מחוברות למוקד מאויש, ולפיכך לא נעשה מעקב בזמן אמת אחר האזורים המצולמים בשטח שיפוטן.

ממסמכי המשרד לבט"פ מפברואר 2016 ומאפריל 2017 עלה כי חיבור מערך המצלמות ביישובי החברה הערבית למוקדים האזוריים נתקל בקשיים. לדוגמה, בשנת 2015 הקים המשרד לבט"פ מוקד אזורי בחצור הגלילית. המוקד, שהקמתו הייתה כרוכה בהשקעה כספית גבוהה, היה אמור לספק שירותים לכמה רשויות מקומיות באזור נצרת, ובהן שבע רשויות מקומיות ערביות, והוקם בהסכמת הרשויות. מהמסמכים עולה כי לאחר הקמתו של המוקד התנגדו נציגי הרשויות הערביות לכוונה לחבר אליו את מערך המצלמות שבתחום שיפוטן וביקשו להקים מוקד אזורי באחת הרשויות הערביות. המשרד לבט"פ הציע לרשויות כמה חלופות, ובהן הקמת מוקד אזורי משותף על חשבונן במקום שעליו יסכימו.

במועד סיום הביקורת טרם הוקם מוקד אזורי חלופי באזור נצרת וסביבותיה, ובפועל הרשויות האלה אינן מחוברות למוקד אזורי כלשהו. היעדר חיבור מערך המצלמות למוקד פעיל, אזורי או מקומי, פוגע באפקטיביות של המצלמות. על המשרד לבט"פ לבחון מחדש דרכים לחיבור כל היישובים שבהם הושלמה הקמת מערך המצלמות למוקדים פעילים, כדי לקדם את השגת מטרת תוכנית על"א ביישובים אלה.

המשרד לבט"פ מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה כי החליט לבצע בשנת 2018 ניסוי, בשיתוף הרשויות המקומיות והמשטרה, שבו יחברו המצלמות למוקדים אזוריים שיוקמו ויופעלו במימון המשרד לבט"פ. עלות ביצוע הניסוי היא כ-21 מיליון ש"ח - כ-11 מיליון ש"ח לצורך הקמת המוקדים וכ-10 מיליון ש"ח לצורך הפעלתם.

סקר לגבי השימוש במערך המצלמות

ביוני 2017 ביצע המשרד לבט"פ סקר בקרב מפקדי תחנות משטרה ובעלי תפקידים המופקדים על מערך המצלמות, במטרה לעמוד על האופן שבו המצלמות ומוקדי הצפייה משמשים את המשטרה ומסייעים לה. בחברה הערבית נעשה הסקר ב-21 רשויות וב-10 מוקדים מקומיים. להלן עיקרי הממצאים:

71 **מוקד כרמיאל:** נחף, בית ג'ן, דיר אל-אסד וסאג'ור; **מוקד כפר יונה:** זמר, טירה, קלנסווה וטייבה; **מוקד דימונה:** כוסיפה, אל-ליקיה, תל שבע ושגב שלום.

הגם שרוב האירועים
העברייניים מתרחשים
בשעות הערב
והלילה, עיקר
פעילותם של
המוקדים ביישובי
החברה הערבית היא
בשעות היום

נקודות צפייה בתחנות: בכ-19% מתחנות המשטרה ביישובים שעיקר אוכלוסייתם יהודית יש נקודת צפייה בזמן אמת במצלמות, לעומת כ-6% בלבד מהתחנות ביישובים שאוכלוסייתם ערבית.

שעות פעילות המוקדים: חשוב שהפעילות המשטרתית תתבצע על פי "שעון החיים"⁷². רק כ-5% מהמוקדים ביישובים שאוכלוסייתם ערבית עובדים בהלימה ל"שעון החיים", לעומת 60% מהמוקדים ביישובים שאוכלוסייתם יהודית. הגם שרוב האירועים העברייניים בשטח שבאחריות התחנות המשרתות בעיקר אוכלוסייה ערבית מתרחשים בשעות הערב והלילה, עיקר פעילותם של המוקדים האלה היא בשעות היום. כמו כן, רוב המוקדים אינם מאוישים במשך כל שעות היממה ובכל ימות השבוע. יותר מ-50% מהמשתתפים בסקר ציינו כי נדרש שינוי באופן הפעלת המוקדים, ובכלל זה אישום במשך כל שעות היממה ובכל ימות השבוע.

תקינות המצלמות: כ-55% מהמצלמות ביישובים שאוכלוסייתם ערבית אינן תקינות או שמתרחשות לעיתים קרובות תקלות בהפעלתן, לעומת 20% מהמצלמות ביישובים שאוכלוסייתם יהודית.

שיתוף פעולה בין המוקד לתחנת המשטרה: כ-28% מתחנות המשטרה המשרתות בעיקר אוכלוסייה ערבית ציינו כי המוקדים ביישובים אלו נענו לבקשתם ומסרו להם מידע שנקלט במצלמות, לעומת 82% מהתחנות המשרתות אוכלוסייה יהודית. במענה לשאלה באיזו תדירות יוזם המוקד פנייה לתחנת משטרה בעקבות אירועים הנצפים במצלמות, ציינו יותר מ-70% מהתחנות המשרתות בעיקר אוכלוסייה ערבית כי בשנה האחרונה לא פנה אליהן שום מוקד הפועל ביישובי החברה הערבית. לעומת זאת, רק כ-24% מהתחנות המשרתות בעיקר אוכלוסייה יהודית ציינו כי לא קיבלו פניות מהמוקדים השונים באותו פרק זמן.

שימוש במצלמות לפענוח אירועי פשיעה: מממצאי הסקר עולה כי לצורך פענוח של "למעלה מחמישה אירועי פשיעה במהלך השנה האחרונה", כ-60% מתחנות המשטרה המשרתות בעיקר אוכלוסייה ערבית הסתייעו במידע שנקלט במצלמות, לעומת כ-39% בלבד מהתחנות המשרתות בעיקר אוכלוסייה יהודית.

מהאמור עולה כי במקום שבו מוצבות מצלמות תקינות המחוברות למוקד פעיל הן מסייעות לפענוח אירועי פשיעה. עם זאת, ברוב הרשויות המקומיות בחברה הערבית טרם הוקם מערך מצלמות; לגבי הרשויות שקיים בהן מערך מצלמות, חלקן אינן מחוברות למוקד מאויש, ולא נעשה בהן שימוש בהלימה ל"שעון החיים" ולפעילות של תחנות המשטרה. ממכלול האמור עולה אפוא שאפקטיביות המצלמות ברשויות המקומיות בחברה הערבית מצומצמת ביותר.

72 פרקי הזמן (ימים או שעות) שבהם יש סבירות להתרחשות אירועים עברייניים במרחב שבאחריות של התחנה.

על המשרד לבט"פ לשתף פעולה עם המשטרה ועם מנהיגי החברה הערבית וראשי הרשויות המקומיות בחברה הערבית לקידום הפריסה של מערכי המצלמות. כמו כן, על המשרד לבט"פ לבחון דרכים לחיבור כל הרשויות שבהן הושלמה הקמת מערך המצלמות למוקדים פעילים, כדי להשיג את המטרות שנקבעו בתוכנית עיר ללא אלימות לגבי האכיפה.

סיכום

ביטחוננו האישי של האדם הוא צורך בסיסי וקיומי, ופגיעה בו משפיעה במישרין על איכות חיו. הנתונים על הפשיעה החמורה בחברה הערבית, אירועי האלימות ובכללם עבירות האמל"ח והירי, מלמדים כי הפשיעה החמורה הלכה והתרחבה במשך השנים. נתונים אלה בחברה הערבית חריגים לעומת נתוני הפשיעה הארציים הן בהיקפם והן בחומרתן. הפשיעה החמורה בקרב אוכלוסיית החברה הערבית פוגעת באופן קשה לא רק במעורבים בה במישרין, אלא בכלל אזרחי ישראל הערבים, הסובלים מהיעדר ביטחון אישי ומפגיעה ניכרת באיכות חייהם.

בעקבות מסקנות ועדת אור משנת 2000 והחלטות שקיבלה הממשלה מאז, הגבירו המשרד לבט"פ והמשטרה את פעולות המניעה והאכיפה בקרב החברה הערבית. השר לבט"פ גלעד ארדן קידם פעולות מניעה ואכיפה אלה, ועם כניסתו של המפכ"ל רב-ניצב רוני אלשיך לתפקידו התקבלו החלטות משמעותיות נוספות שתכליתן להגביר את פעילות המשטרה בתחום זה. כמו כן ניכר המאמץ הרב שעושים כלל השוטרים והקצינים בתחנות הפעולות בקרב החברה הערבית לשם התמודדות עם המציאות המורכבת.

מהממצאים המפורטים בדוח זה עולה הצורך לתת את הדעת על כמה נושאים עיקריים, המחייבים בחינה וקבלת החלטות בנוגע להיערכות המדינה לשם התמודדות עם תופעת הפשיעה החמורה בחברה הערבית:

1. אומנם נעשו פעולות בתחום זה, אך ספק רב אם יש ביכולתן לחולל שינוי נרחב ומשמעותי בנוגע לפשיעה החמורה בחברה הערבית, בהיקפה ובמאפייניה הייחודיים. לתחנות המשטרה בכלל ולמשרדי האח"ם בפרט יש יכולת מוגבלת להתמודד עם המשימות הרבות והמורכבות המוטלות עליהם לנוכח אופי פשיעת האמל"ח והירי בחברה זו. שיתוף הפעולה בין כלל הגורמים במשטרה ובין יתר כוחות הביטחון למשטרה טעון שיפור.
2. הפער בין מספר אירועי הפשיעה הכוללים שימוש בכלי נשק ואמל"ח ובין מספר כתבי האישום המוגשים לבתי המשפט מצביע בהכרח על קושי לבסס תשתית ראייתית, על חולשה של פעולות החקירה שמבצעת המשטרה ועל האפקטיביות הנמוכה שלהן. הדבר מחייב ניתוח והפקת לקחים לשם אכיפה אפקטיבית ונרחבת יותר.
3. בשיתוף הפעולה שהתקיים בשנים האחרונות בין צה"ל למשטרה לא היה די כדי להקטין את זמינות האמל"ח בחברה הערבית. לצד זאת, בעתיד הקרוב יהיה צורך לבחון אם פעילות משותפת של צה"ל והמשטרה באמצעות יחידה משותפת ייעודית לנושא הגניבות תביא לבלימת הגניבות של אמל"ח מבסיסי צה"ל.

4. היקף תופעת הפשיעה החמורה בחברה הערבית ומאפייניה מחייבים חיזוק של הפעולה הממשלתית בין היתר במישורים החברתי-כלכלי, הקהילתי והחינוכי וכן בתחום הרווחה.

5. שיתוף הפעולה בין החברה הערבית ומנהיגיה לבין המשטרה הכרחי לקידום המהלכים הנדרשים לצמצום הפשיעה החמורה. היעדר שיתוף פעולה כזה מהווה חסם לקידום פעולות אפקטיביות בנושא.

צמצום נרחב של הפשיעה החמורה בחברה הערבית מחייב פעילות ממשלתית רחבת היקף ואפקטיבית. לאי-ביצוע פעילות כאמור עלולה להיות השפעה חמורה על החברה בישראל בכלל ועל החברה הערבית במדינה בפרט.

