



אמיר אלשיין
יו"ר הוועד המנהל

הנשיא העשירי ראובן ריבלין
יו"ר של כבוד

יוחנן פלסנר
נשיא

ברנד מרכוס
יו"ר בינלאומי

חברי הוועד המנהל

עוזר ליאת אהרנסון
אלי גרונר
פרופ' ורד וניצקי-סרוסי
ד"ר חן ליכטנשטיין
מזל מועלם
שגירי לשעבר שלי מרדור
פרופ' מאיר נאסר אבו-אלהיג'א
עוזר אבי פישר
ד"ר מיכל צור
יוסי קוז'יק

המועצה הבינלאומית

פרופ' רונלד דניאלס, יו"ר
השופט רוזלי טילברמן אבלי, קנדה
אן אמלבהאם, ארה"ב
פרופ' ורנון בוגדנו, בריטניה
השופט דורית ביניש, ישראל
השופט סטיבן בריי, ארה"ב
ד"ר ג'וזף ג'וזפה, גרמניה
פרופ' משה הלברטל, ישראל
פרופ' מייקל וולצר, ארה"ב
פרופ' רוברט מנקין, ארה"ב
פרופ' כריסטוף מרקשיס, גרמניה
ד"ר שרון נוריאן, ארה"ב
השופט אברהם סופר, ארה"ב
ברט סטפנס, ארה"ב
פרופ' ארווין קוטלר, קנדה
פרופ' גרהרד קספר, ארה"ב
פרופ' יהודה ריינהרץ, ארה"ב
פרופ' גבריאלה שלו, ישראל

סגני נשיא

פרופ' טווי נבות, מחקר
פרופ' קרית פלוג, מחקר
ד"ר ישי (ג'סי) פרס, אסטרטגיה

עמיתים בכירים

פרופ' איתי אטר
פרופ' תמר הרמן
פרופ' נתן זוסמן (אורח)
פרופ' עמית כהן
מר תומר לוטן (אורח)
פרופ' יותם מרגלית
פרופ' דניאל סטעמן
פרופ' בני פורת
פרופ' מרדכי קרמיניצ
פרופ' גרעון רהט
ד"ר תהילה שורץ אלטשולר
פרופ' יובל שני

מייסדים

ד"ר אריק כרמון
מזכיר המדינה ג'ורג' שולץ (1920-2021)

הצעת חוק לייעול האכיפה והפיקוח העירוניים ברשויות המקומיות (הוראת שעה)
(תיקון מס' 14), התשפ"ה-2024 – חוות דעת

- ביום 10 בדצמבר 2024 הונחה על שולחן הכנסת לקריאה ראשונה הצעת חוק ממשלתית לייעול האכיפה והפיקוח העירוניים ברשויות המקומיות (הוראת שעה) (תיקון מס' 14), התשפ"ה-2024 (להלן: **הצעת החוק**).¹
- לצד החשיבות שאנו רואים בעיגון מערך השיטור העירוני בחקיקה קבועה, אנו מזהים מספר קשיים משמעותיים בהסדר החקיקתי המוצע. קשיים אלה מחייבים, לטעמנו, דיון יסודי ומעמיק, בהשתתפות כלל הגורמים הרלוונטיים.
- להלן חוות דעתנו ביחס להצעת החוק, בה נעמוד על הקשיים המרכזיים שאנו רואים בנוסח המוצע.

4. עיקרי דברים:

- מערך השיטור העירוני מהווה רכיב תשתית מרכזי של פעילות השיטור ואכיפת החוק בישראל בתחומי עבירות איכות חיים ואליםמות, ועיגונו בחקיקה קבועה אחרי למעשה מעשור הוא מהלך מבורך.
- לצד זאת, הצעת החוק המוצעת מעוררת שורה של קשיים מהותיים, המחייבים דיון ציבורי ומקצועי יסודי ומעמיק:
 - הרחבת הייעוד של מערך השיטור העירוני באופן שעלול לבוא על-חשבון מימוש הייעוד המקורי שלו, של טיפול בעבירות איכות חיים ואליםמות, שיש להן השפעה יום-יומית על הביטחון האישי של אזרחים וקהילות בישראל.
 - הרחבת ניכרת ועמומה של סמכויות הפקחים הנמנים עם מערך השיטור העירוני ושל מרחב הפעילות הגיאוגרפי שלהם, באופן שעלול להפוך אותם לכוח שיטור של ממש, וזאת חרף הכשירות המוגבלת שלהם, במחיר של סיכון לתקלות מבצעיות כתוצאה מן הפעילות של כוחות חמושים שונים באותו תא שטח, ותוך סיכון לאכיפה בעייתית ביחס לאנשים ולקהילות פגיעים במיוחד.

¹ הצעת חוק לייעול האכיפה והפיקוח העירוניים ברשויות המקומיות (הוראת שעה) (תיקון מס' 14), התשפ"ה-2024 (להלן: **הצעת החוק**).



(ג) **הרחבת ההשפעה של הדרג הפוליטי** על היקף ואופן הפריסה של מערך השיטור העירוני, תוך סיכון שיגבר המשקל שיינתן לשיקולים פוליטיים על-פני שיקולים מקצועיים בהחלטות חשובות הנוגעות לביטחון אזרחי ישראל ולהקצאת משאבים ציבוריים הנוגעים לביטחון.

(ד) **צמצום הפיקוח הפרלמנטרי** על פעילות מערך השיטור העירוני, וזאת דווקא שעה שמקבעים את פעילות המערך ומרחיבים את ייעודו וסמכויותיו.

(ה) אי-מתן מענה **לפערים בכשירות ובהכשרות של פקחי מערך השיטור העירוני**, לרבות בפן התקציבי, וזאת חרף ההצעה להרחיב באופן משמעותי את סמכויותיהם.

(3) **אנו קוראים לאפשר תהליך חקיקה סדור בהצעת החוק**, שיאפשר דיון מעמיק ורציני בהיבטיה השונים, תוך בחינת הקשיים עליהם הצבענו בחוות דעת זו ובשילוב הגורמים הרלוונטיים במשרדי הממשלה הרלוונטיים, במסגרת ישראל, בשלטון המקומי ובחברה האזרחית.

א. רקע

5. לאחר שנים רבות בהן פעילות מערך השיטור העירוני הוסדרה בהוראת שעה, הצעת החוק מעגנת את פעילות המערך בחקיקה קבועה. במקביל, ההצעה מבקשת להתמודד עם חסמים ואתגרים שעולים מהשטח, לרבות הקושי להפעיל את המערך לנוכח התרחבות תופעות עברייניות שאין לפקחים סמכות ויכולת לטפל בהם.

6. **יש לראות באופן חיובי את הפיכת ההסדר הזמני המבסס את עבודת השיטור העירוני להסדר קבע.** השיטור העירוני, במסגרתו משרתים יחד פקחי עירייה ושוטרים, הוא אחד מרכיבי התשתית של פעילות השיטור ואכיפת החוק בישראל, בפרט בתחומי עבירות איכות חיים ואליומות. למודל השיטור העירוני והמועצתי יתרונות חשובים, כאשר הבולט שבהם הוא הגברת הנוכחות של גורמי אכיפה ושיטור בשטח לטובת טיפול בעבירות האמורות, וזאת כשהמשטרה מתקשה לעמוד בכל משימותיה לנוכח משאביה המוגבלים.²

7. הצעת החוק מבוססת על תזכיר חוק ליעול האכיפה והפיקוח העירוניים ברשויות המקומיות (הוראת שעה) (הפיכת הוראת השעה להוראת קבע ותיקונים נוספים) (תיקון), התשפ"ד-2024 (להלן: **תזכיר החוק**), אשר פורסם להערות הציבור ביום 25 ביולי 2024.³ בתזכיר האמור הוצע להרחיב את תחומי הטיפול והאחריות של מערך השיטור העירוני, כך שיוכל לעסוק גם בתחומי

² פני יובל ועיריית פורת, בשיתוף עם ניצב משנה לילך לאופמן-גברי "אפקטיביות הניהול של דפוסי שיטור מוניציפליים בישראל" **העיקר במחקר** 2018 (להלן: **העיקר במחקר**).

³ תזכיר חוק ליעול האכיפה והפיקוח העירוניים ברשויות המקומיות (הוראת שעה) (הפיכת הוראת השעה להוראת קבע ותיקונים נוספים) (תיקון), התשפ"ד-2024.



המניעה של פעילות חבלנית עוינת (פח"ע) ופגיעת איבה. הצעת החוק נותנת מענה חלקי בלבד לקשיים עליהם הצבענו ביחס לתזכיר החוק,⁴ וכפי שיוסבר להלן, מהות ההצעות נותרה דומה: הפיכת פעילות מערך השיטור העירוני לקבועה, ובמקביל - הרחבה בלתי-מאוזנת של תחומי הטיפול והאחריות של המערך וביסוס סמכויות מנהליות שונות הקשורות להקמת ופעילות המערך בידי השר לביטחון לאומי.

ב. הרחבה בעייתית של ייעוד המערך ושל סמכויות הפקחים

8. מערך השיטור העירוני רשאי לעסוק כיום בעבירות איכות חיים ובפעולות למניעת אלימות.⁵ הצעת החוק מבקשת להרחיב מאוד את ייעודו לעיסוק ב"עבירות מסכנות חיים במרחב הציבורי ולמניעת נזק חמור לרכוש במרחב הציבורי" (סעיף 2 להצעת החוק). שינוי מהותי זה בייעוד המערך מעורר מספר קשיים:

(1) חוסר בהירות בהגדרת ייעוד המערך – המונח "עבירות מסכנות חיים" הוא מושג סתום, אשר נתון לפרשנות רחבה ואין לו הגדרה ברורה בחקיקה (בנוהלי המשטרה, המונח מתייחס דווקא לעבירות מתחום התעבורה והבטיחות בדרכים).⁶

(2) הסמכת גורמים עירוניים לבצע אכיפת חוק במישור הלאומי – הצעת החוק מבקשת להסמיך את פקחי השיטור העירוני לטפל במנעד רחב מאוד של עבירות, לרבות עבירות ביטחון פנים, פשיעה חמורה ותעבורה. מעבר לכך שהפקחים חסרים את ההכשרה הדרושה לשם כך (ר' להלן), יש קושי של ממש בכך שפקחים - שהם עובדי עירייה שנועדו מלכתחילה לטפל בעבירות "מוניציפליות" - יהפכו למעשה לכוח משטרה בעל תפקידים דומים לאלו של משטרת ישראל. כבר כיום קיים מתח ובלבול בין ההיבט המקומי-עירוני לזה המשטרה-לאומי בהפעלת המערך. הצעת החוק עלולה להחמיר מצב זה.

(3) הזנחה של הטיפול ב"עבירות איכות חיים" – הצעת החוק עלולה להוביל לפגיעה משמעותית בייעוד המקורי לשמו הוקם מערך השיטור העירוני: מענה לאירועים מקומיים שיש להם השפעה על איכות החיים של האזרח והקהילה אך שהמשטרה מתקשה להתפנות אליהם, בדרך של אכיפה "רכה". הצעת החוק עלולה להוביל שוב למצב שבו אין בנמצא גוף שיטור מקומי שאמון על טיפול בעברות הפוגעות באיכות החיים של התושבים.

9. מבחינת סמכויות הפקחים, לפי החוק החל היום, לפקח המסייע סמכויות זיהוי, חיפוש ועיכוב לשם סיוע למשטרת ישראל בפעולות למניעת אלימות, וזאת בהתקיים כל התנאים הבאים: במקום המנוי בחוק (גנים ציבוריים, אזורי

⁴ לפירוט על תזכיר החוק, ראו: [חוות דעת המכון הישראלי לדמוקרטיה](#) ביחס לתזכיר החוק, מיום 15 באוגוסט 2024.

⁵ סעיף 1 לחוק לייעול האכיפה והפיקוח העירוניים ברשויות המקומיות (הוראת שעה), תשע"א-2011 (להלן: חוק לייעול האכיפה והפיקוח העירוניים ברשויות המקומיות).

⁶ ראו לדוגמה: נוהל מחלקת התנועה מספר 02.231.01 "מדיניות האכיפה" (1.7.2018).



מסחר, חופי רחצה, חניונים, אירועים תחת כיפת השמיים, אזורי בילוי ומרחב חקלאי); במקום שקבע מפקד המחוז במשטרת ישראל; אם בוצע או עומד להיות מבוצע מעשה אלימות בפניו או בפני אדם אחר הקורא לעזרה והמצביע עליו בפני הפקח המסייע.⁷ **הצעת החוק מבקשת להרחיב את סמכויות הפקחים באופן משמעותי, דבר המעורר קשיים של ממש:**

(1) הרחבת סמכויות הפקחים ביחס למנעד רחב של עבירות – הצעת החוק קובעת כי סמכויות הזיהוי, החיפוש והעיכוב של הפקחים יחולו ביחס **למנעד רחב של עבירות**: עבירה שעלולה לפגוע בגופו של אדם או מעמידה אותו בסכנת מוות או בסכנת חבלה חמורה; עבירה שעלולה לגרום לנזק חמור לרכוש במרחב הציבורי; חשד שאדם נושא עימו שלא כדין נשק, או עומד לעשות שימוש שלא כדין בנשק (סעיף 10 להצעת החוק). מדובר בנוסח רחב מאד, שטומן בחובו מגוון רב עבירות, ואשר משנה לחלוטין את ייעודו של השיטור העירוני, כמתואר לעיל.

(2) חוסר בהירות בהגדרת העבירות שבסמכות המערך – הצעת החוק מציינת סוגי עבירות שבעניינן מתעוררת הסמכות של הפקחים המשרתים במערך השיטור העירוני. כך למשל, הפקח המסייע יכול להפעיל סמכויות מסוימות כאשר מדובר ב"עבירה העלולה לפגוע בגופו של אדם או המעמידה אותו בסכנת מוות או בסכנת חבלה חמורה" (סעיף 10 להצעת החוק). לא ברור אם מדובר ב**רשימה סגורה וממצה** של סוגי עבירות שמוגדרות כ"עבירות מסכנות חיים" במרחב הציבורי. כמו כן, רשימה זו לא מסייעת להבהיר ביחס לאילו עבירות **בדיוק** יכול המערך לפעול. בנוסף, לא ברור אם הצעת החוק מאפשרת למערך השיטור העירוני לעסוק באופן תשתיתי בעבירות מסכנות חיים ובמניעתן כחלק מסל העבירות שבטיפולו, או שמא מדובר במערך שמעניק מענה וסיוע מיידיים למשטרה בקרות עבירות מסכנות חיים. כך למשל, לא ברור אם המערך יוסמך לעסוק בתחום **השוהים הבלתי-חוקיים** (שב"חיים), תחום רגיש שהורג מלכתחילה ובאופן מפורש מעיסוקו של מערך השיטור העירוני.

חוסר ודאות כאמור הוא **בעייתי ומסוכן כאשר מדובר בהפעלת סמכויות אכיפה שלהן פוטנציאל פגיעה משמעותי באנשים ובקהילות**. בנוסף, הוא עלול לגרום ל**בלבול ולחוסר יעילות** במימוש האחריות לאכיפת החוק בישראל.

(3) חוסר בהירות באשר להפעלת סמכויות עצמאית על-ידי הפקחים – לפי נוהלי המשטרה, הפקחים המסייעים יכולים לפעול באופן עצמאי רק ביחס לאירועים שמתקבלים ממוקד 106 העירוני, ובאופן יזום רק במסגרת סל העבירות המפורש שנקבע בנוהל. נושא הפעולה העצמאית הוא אחד הנושאים שמאתגרים ביותר את המערכים בשטח, ואשר יכולים להשפיע בצורה הנרחבת ביותר על ייעודו ואופיו של המערך. אכן, **הסמכת הפקחים המסייעים להפעיל את סמכויותיהם הייחודיות לבדם ללא נוכחות שוטר,**

⁷ סעיף 13 לחוק לייעול האכיפה והפיקוח העירוניים ברשויות המקומיות.



עלולה להפוך את הכוח למעין כוח שיטור עצמאי.⁸ ודאי לנוכח ההרחבה המשמעותית של סמכויות הפקחים, חשוב להסדיר בחקיקה את הכללים והמגבלות על פעילות עצמאית שלהם.

(4) שיקול דעת רחב לפקחים ביחס להפעלת סמכויותיהם – הצעת החוק מותירה שיקול דעת רחב מאוד בידי הפקחים המסייעים: כאשר היה לו "חשד" בלבד כי אדם מסוים עומד לעבור עבירה כאמור בטווח המיידית (סעיף 10 להצעת החוק). זאת, בשונה מן המצב הקיים היום, לפיו סמכות הפקח קמה כאשר בוצעה עבירה בפניו או בפני אדם אחר הקורא לעזרה ומצביע על מבצע העבירה. יודגש, כי פעולה על-פי "חשד" בלבד היא פעולה שמכשילה אף שוטרים מנוסים, ועלולה לקדם פעולות לא ראויות.

בתוך כך, פקח יוכל להפעיל סמכויותיו בהתבסס על "חשד" בלבד שאדם נושא עימו נשק או עומד לעשות שימוש שלא כדין נשק. זאת, לעומת דרישה מחמירה יותר של "חשד סביר" במקרים מקבילים לפי החוק, למשל בהפעלת סמכות חיפוש בלא צו של שוטר ביחס לעבירת אלימות או נשיאת נשק שלא כדין.⁹ לפי החוק כיום, סמכות חיפוש הנשק על אדם תלויה בכך שהתקיימה עבירת אלימות, ואינה עבירה עצמאית שמעוררת את סמכותו של הפקח.¹⁰

(5) הרחבה של המרחב הגיאוגרפי בו יוכלו לפעול פקחים – במצב החוקי הנוכחי, מגדיר מפקד המחוז את המתחם הטריטוריאלי שבו הפקחים רשאים להפעיל סמכות לטיפול באלימות (בפרט - במקומות מועדים לאלימות).¹¹ הצעת החוק מבקשת להסיר את המגבלה הטריטוריאלית הזו, והפקח יוכל להפעיל סמכויות שיטור כמעט בכל מקום. הצעת החוק מבטלת את מעורבותה של המשטרה בקביעה מראש באילו מקומות תהיה לפקח סמכות לפעול, ומאפשרת לפקחים המסייעים לפעול במרחב הציבורי בכללו.

10. בשורה התחתונה, הצעת החוק מעניקה באופן חסר-תקדים סמכויות שיטור לגורמים חוץ-משטרתיים, שאינם נמנים עם כוחות הביטחון של מדינת ישראל, וביחס לתחומים שנמצאים בליבת הפעילות המשטרתית. עד כה, התאפשרה לפי חוק הפעלת סמכויות לגורמים אלו במשורה ובאופן מאוזן, ובעיקר ביחס לעבירות אלימות ואיכות חיים. הצעת החוק תיצור מציאות של "ריבוי סמכויות" (jurisdictions) של שחקנים בעלי סמכויות חופפות, אשר פועלים באותו מרחב, והיא תאפשר לגורמים עירוניים להפעיל סמכויות שיטור כלפי אדם שנחשד כי הוא עומד לבצע עבירה שעלולה לפגוע בגופו של אחר או לגרום לנזק חמור במרחב הציבורי.

⁸ מתן שחק תכנית השיטור העירוני והמועצתי – תמונת מצב (הכנסת, מרכז מחקר ומידע 2024).
⁹ ראו, למשל, סעיפים 3 (ב) ו-3(ב1) לחוק סמכויות לשם שמירה על ביטחון הציבור, תשס"ה-2005. ראו גם סעיף 14 לחוק ליעול האכיפה והפיקוח העירוניים ברשויות המקומיות.
¹⁰ סעיף 13(א2) לחוק ליעול האכיפה והפיקוח העירוניים ברשויות המקומיות.
¹¹ סעיף 15 לחוק ליעול האכיפה והפיקוח העירוניים ברשויות המקומיות.



11. בכך, הצעת החוק עלולה להחמיר את הקשיים הנובעים מן הריבוי של גורמים שונים אשר נושאים נשק במרחב הציבורי ומפעילים סמכויות שיטור. ככל שהפעילות של פקחי העירייה תהיה עצמאית יותר, הדבר עלול לגרום לתקלות מבצעיות מסכנות חיים ולחוסר יעילות. בהצעת החוק לא ניתנה הדעת על הבנייה הולמת של המציאות החדשה שתיווצר על-מנת להתמודד עם אתגר זה.

12. זאת ועוד, לאור הרחבת ייעוד המערך וסמכויות הפקחים, קיים חשש לניצול לרעה של הסמכויות, בפרט כלפי אוכלוסיות פגיעות במיוחד, לרבות החברה הערבית בישראל, ואוכלוסיית בני נוער מקהילות מיעוטים שונות (לדוגמה בני העדה האתיופית).

ג. הרחבה בלתי-מאוזנת של מעורבות הדרג הפוליטי בהפעלת המערך לצד צמצום פיקוח המשטרה והכנסת

13. הצעת החוק מעניקה סמכויות מנהליות רחבות היקף לשר לביטחון לאומי ביחס לניהול ולהפעלת המערך, אשר מעלות חשש לכך שיגבר המשקל שניתן לשיקולים פוליטיים על-פני שיקולים מקצועיים בהחלטות חשובות הנוגעות לביטחון אזרחי ישראל:

(1) בחירת הרשויות בהן יפעל המערך – במצב החוקי הקיים, הפעלה של מערך שיטור עירוני בעיר מסוימת דורשת קביעה בצו של השר לביטחון פנים, בהסכמת שר הפנים ובאישור הוועדה לביטחון לאומי של הכנסת.¹² הצעת החוק מבקשת לשנות זאת ולקבוע כי החלטה כאמור תיעשה על-ידי השר לביטחון לאומי לפי אמות מידה שיקבע השר בתקנות, בהתייעצות עם משטרת ישראל ובהסכמת שר הפנים. לפי ההצעה, אמות המידה יביאו בחשבון, בין היתר, נתונים אלה: היקף העבריינות בתחומי הרשות המקומית, בעבירות שיקבע השר בהתייעצות עם משטרת ישראל; גודל האוכלוסייה; מדד חברתי כלכלי ומדד הפריפריאליות של הלמ"ס. עם זאת, השר רשאי, בהסכמת שר הפנים, לקבוע כי לעניין סוג רשות מקומית שיקבע יחולו חלק מאמות המידה בלבד, או יחולו אמות מידה נוספות שיקבע (סעיף 5 להצעת החוק). כמו כן, לפי הצעת החוק, השר יקבע בתקנות בהסכמת שר הפנים ובהתייעצות עם משטרת ישראל את התנאים נדרשים להקמה והפעלה של מערך אכיפה עירוני.

(2) הפסקת הפעילות של המערך ברשויות – לפי הצעת החוק, השר רשאי לקבוע בצו, בהסכמת שר הפנים, כי ברשות מקומית מסוימת תופסק הפעילות של המערך, בין היתר משום שלא עמדה בהתחייבויות הנדרשות ממנה לצורך ההקמה או ההפעלה של המערך. לרשות המקומית ניתנת זכות שימוע בפני השר בטרם קבלת ההחלטה. בנוסף, המשרד לביטחון לאומי רשאי להפחית את היקף השתתפותו במימון פקחים מסייעים ברשות מסוימת כאשר היא לא עמדה בהתחייבויות הנדרשות ממנה לצורך ההקמה או ההפעלה של המערך (סעיף 5 להצעת החוק).

¹² סעיף 18(א) לחוק לייעול האכיפה והפיקוח העירוניים ברשויות המקומיות.



3) הסמכת הפקח המסייע וביטול ההסמכה – החוק הקיים מאפשר לשר לביטחון לאומי לקבוע אילו פקחים עירוניים יוסמכו לתפקיד פקח מסייע לצורך הפעלת הסמכויות המנויות בחוק.¹³ לאור הרחבת התרחישים שבהם יוכלו הפקחים המסייעים לפעול, הצעת החוק קובעת את העילות שעשויות להביא לביטול ההסמכה של פקח מסייע וכן מוצע כי בהתממשות אחת מהעילות תפנה המשטרה למינהלת היחידה הארצית לשיטור ואכיפה עירונית במשרד לביטחון לאומי, בבקשה מנומקת בכתב, לביטול ההסמכה של הפקח המסייע (סעיף 10 להצעת החוק). עדיין, הצעת החוק מותירה פתוחות מספר שאלות חשובות בעניין זה. כך למשל, **לא ברור מיהו הגורם שמחליט על ביטול הסמכתו של הפקח המסייע**. במידה שמדובר בשר לביטחון לאומי – הדבר מוסיף לצבר סמכויותיו המנהליות בניהול המערך.¹⁴

14. לנוכח השינויים המוצעים האמורים, מתעורר חשש כי יגבר המשקל של שיקולים פוליטיים בהחלטות היכן יוקם ויפעל המערך, והיכן תופסק פעילותו. בתוך כך, ניסיון העשור האחרון מלמד כי פריסת המערך היטיבה עם קהילות מיעוטים ופריפריה. קיים חשש לשינוי מגמה בעניין זה.

15. דווקא לצד קיבוע מערך השיטור העירוני, לצד הרחבת ייעודו וסמכויותיו, ולצד השפעת השר על פעילות המערך, **הצעת החוק מבקשת להסיר אמצעי פיקוח חשובים על פעילות המערך:**

1) צמצום יכולתה של המשטרה לנהל את המערך ולפקח על פעילותו – הצעת החוק מבקשת לוותר על אישור מפקד המחוז ביחס למיקום בו הפקחים יכולים להפעיל סמכויות שיטור וביחס לזכאות הפקח לשאת נשק. פגיעה זו מתחדדת בהתחשב בעובדה שהמשרד לביטחון לאומי מקדם כיום מהלך שיאפשר לפקחים המסייעים לשאת נשק ארוך לצורך פעילותם, מסיבות שאינן ברורות, ולמרות שלא הוכשרו לצורך זה. כמו כן, היבטים חשובים בהפעלת המערך, דוגמת **קביעת מבנה הכוח של המערך והרכבו**, וכן **סוג העבירות שמעוררות את הצורך בהקמת המערך**, נעשים אך ורק **בהתייעצות עם המשטרה**, שהיא הגורם האחראי על-פי חוק על קיום הסדר הציבורי ובטחון הנפש והרכוש.

2) צמצום הפיקוח הפרלמנטרי על פעילות המערך – הצעת החוק מצמצמת את המעורבות של הרשות המחוקקת, **שלא תידרש עוד לאשר את הרחבת פעילות המערך לרשויות נוספות** (סעיף 5 להצעת החוק). כמו כן, הצעת החוק **מבטלת את חובת הדיווח מצד השר לכנסת על יישום החוק**, ללא כל הסבר מניח את הדעת (סעיף 14 להצעת החוק).

¹³ סעיף 10 לחוק לייעול האכיפה והפיקוח העירוניים ברשויות המקומיות.
¹⁴ בהקשר זה, לא ברורה מסגרת שיקול הדעת של הגורם המבטל את ההסמכה. כמו כן, לא ניתן להבין מהו המסלול דרכו ניתן להתלונן על התנהלות בלתי הולמת של פקח עירוני, ובפרט לא ברור בפני מי רשאים אזרחים להתלונן לצורך זה – בייחוד במסלול המשמעותי.



ד. היעדר התייחסות לכשירות הנדרשת מהפקחים

16. למרות השינוי המהותי העולה מהצעת החוק, היא אינה כוללת התאמות הנדרשות מתבקשות ביחס לתהליך גיוס והכשרה של המשרתים במערך.

17. ככלל, הכשרות הן הכלי המרכזי בארגז הכלים המדינתי שנועד לוודא כי גורמים המוסמכים להפעיל סמכויות מטעמה אכן כשירים לעמוד במחויבות המדינה לתת שירותים הוגנים ויעילים, תוך עמידה בסטנדרטיים ערכיים ואתיים. הפקחים המסייעים, שהם הרגל האזרחית במערך השיטור העירוני, עוברים הכשרה קצרה יחסית שאורכת חמישה ימים בלבד, בטרם יציאתם לשטח להפעלת סמכויות שיטוריות. בעבר עלו טענות לפיהן הכשרה זו אינה מספקת כדי לקבל סמכויות שיטור והפעלת סמכויות אכיפה שלטוניות.¹⁵ היעדר הכשרה אף זוהה כגורם לשימוש מצומצם שעושים הפקחים בסמכויות שלהם.¹⁶ בנוסף, נמצא כי מערך האכיפה העירוני מטפל באירועים שלא לשם הוקם במקור, ואף באירועים שהטיפול בהם על-ידי המערך נאסר במפורש בנוהלי המשטרה, דוגמת עבירות שהייה בלתי-חוקית (שב"ח) וצווי הוצאה לפועל.¹⁷

18. אחת מנקודות התורפה של השיטור העירוני כיום, שתתעצם עם ההרחבה המוצעת, הוא היקף ההכשרות אל מול היקף ומורכבות המיומנויות הנדרשות מהפקחים המסייעים.¹⁸ על מנת לספק לאזרחים "ביטחון דמוקרטי" – שעולה בקנה אחד עם הציפיות שיש לאזרחים מהשלטונות מבחינת שמירה על רמת ביטחון ומוגנות גבוהות לצד שמירה על שלטון החוק, זכויות האזרחים וכבודם – נדרשת הכשרה מעמיקה, שתקנה להם הן מיומנויות מקצועיות, והן הפנמה של ערכים דמוקרטיים לחובות אתיות, שהם חיוניים כאשר המדינה מקנה סמכויות שיש להן פוטנציאל פגיעה רב באזרח.

19. הצעת החוק לא מתמודדת עם אתגרים אלו. לאור ההרחבה המשמעותית של תפקידי המערך ושל סמכויות הפקחים ושיקול הדעת שלהם ביחס להפעלתן,

¹⁵ מחקר מלווה של המשרד לביטחון לאומי מצא כי הכשרת הפקחים המסייעים לא מספיקה להתמודדות עם מצבי אלימות, והודגש כי כל עוד נדרשים הפקחים לטפל באלימות, יש להרחיב את ההכשרה והכשירות של הפקחים. המחקר מצא עוד כי הפקחים המסייעים עושים שימוש מועט בסמכויות שניתנו להם ללא נוכחות שוטר, ככל הנראה לאור הפערים בהכשרתם, וייתכן אף שלאור היעדר בהירות ביחס ליכולתם להפעיל את סמכויותיהם. ראו: העיקר במחקר, לעיל ה"ש 2.

¹⁶ שם. יוער, כי גם במערך השיטור המוצעתי מתמודדים עם אתגרים דומים, אך שם קיים פער בהכשרת שוטרי מג"ב לאכיפה של עבירות חיים, למשל השלכת פסולת או צריכת אלכוהול. ראו: גירי אלמו-קפיטל יישום תוכנית השיטור העירוני והמועצתי – מסמך עדכון (הכנסת, מרכז מחקר ומידע 2023).

¹⁷ יוער, כי רשימת האירועים שבמסגרתם רשאים לפעול הפקחים המסייעים הלכה והתארכה עם השנים, וכעת מופיעה בנוהלי המשטרה רשימה של עשרות אירועים שבטיפול הפיקוח העירוני. וכן, סוג האירועים שבטיפול המערך יכול להשתנות בהתאם לצרכים ולמאפיינים הייחודיים של הרשות המקומית. בעבר עלו בהקשר זה הטענות כי מגוון זה של עבירות הוא רחב ונתון לפרשנות, ומשתנה תדירות וכי קיים מתח בין צורכי הרשות העירונית לטיפול באירועי איכות חיים וסדר ציבורי לבין צורכי המשטרה לטיפול בעבירות פליליות. ראו: נוהל אג"מ מספר 220.007.01 "נוהל הפעלת מערך שיטור עירוני" (6.6.2021); גירי אלמו-קפיטל היבטים בהפעלת השיטור העירוני (הכנסת, מרכז מחקר ומידע 2021); גירי אלמו-קפיטל השיטור העירוני – חומר רקע לדיון (הכנסת, מרכז מחקר ומידע 2023); גירי אלמו-קפיטל יישום תוכנית השיטור העירוני והמועצתי – מסמך עדכון (הכנסת, מרכז מחקר ומידע 2023).

¹⁸ כפי שעולה מנוהלי המשטרה, שיטור עירוני איננו שיטור קלאסי, והפעילות מכילה בתוכה גם היבטים נוספים של דילמות ערכיות. ראו: נוהל אג"מ מספר 220.007.01 "נוהל הפעלת מערך שיטור עירוני" (6.6.2021).



ולאור העובדה שהמשרד לביטחון לאומי מקדם במקביל מתן נשקים ארוכים לפקחים המסייעים, ההחלטה שלא להתאים בחוק את הכשרת הפקחים מעוררת **קושי של ממש, שהשלכותיו הפוטנציאליות מסוכנות**.¹⁹ ההצעה מתייחסת לכך שרק פקח מסייע שעבר הכשרה יוכל להפעיל את הסמכויות. עם זאת, אין בהחלטה התייחסות לשאלה אם נדרשת הכשרה נוספת של הפקחים הקיימים לאור סל העבירות החדש עימם ידרשו כעת להתמודד או הכשרה ארוכה יותר מהקיים כיום לפקחים חדשים שיגויסו. אם קיימת השלכה תקציבית של הכשרות אלו, חשוב לאתר לה מקור תקציבי מתאים (ככל שיש ציפייה שהרשויות המקומיות יגשרו על הפער באמצעות הכשרות מקומיות, יש לעגן זאת מפורשות ולהתמודד עם ההשלכות של משאבים שונים ושל פערי הכשרה שיכולים להיווצר).

ה. תהליך החקיקה

20. בהתחשב בקשיים שמעלה הצעת החוק ובהשלכותיה הרבות, נדרש לדון באופן מעמיק בהשלכות האפשריות של השינויים, בין היתר לאור מורכבות פעילות המערך במארג השיטור ואכיפת החוק בישראל.
21. כאמור לעיל, אמנם תזכיר חוק בנושא פורסם בסוף חודש יולי 2024, אך דומה שחלק ניכר מעבודת המטה הממשלתית נערך דווקא **לאחר** פרסומו, וכתוצאה מכך הצעת החוק הנוכחית כוללת שינויים משמעותיים, ודורשת התייחסות ציבורית נפרדת ומעמיקה.
22. לבסוף, נבקש להעיר כי בדברי ההסבר להצעת החוק צוין כי השיטור העירוני מאפשר פעולה על-פי אסטרטגיית "שיטור פתרון בעיות" (או "שיטור ממוקד בעיות" - Problem Oriented Policing). אסטרטגיית שיטור זו, הנכללת בתפיסות שיטור פרואקטיביות, היא אכן אופן פעולה יעיל ומשמעותי שנעשה בו שימוש ברחבי העולם וגם במשטרת ישראל.²⁰ עם זאת, אין בנוהג הקיים במערך השיטור העירוני או בתזכיר החוק החדש, פעולות העולות בקנה אחד עם אסטרטגיה זו.²¹ אימוץ אופי פעולה מבוססי מחקר הוא ללא ספק יעד חשוב עבור משטרת ישראל ועבור השיטור העירוני, אך הצעת החוק הנוכחית רחוקה מלבטא הגשמה של יעד זה.

¹⁹ למעשה, היקף האימון בירי חי של הפקחים המסייעים כיום אינו ברור. ראו: מתן שחק **תכנית השיטור העירוני והמועצתי – תמונת מצב** (הכנסת, מרכז מחקר ומידע 2024).

²⁰ Weisburd, D., Hasisi, B., Litmanovitz, Y., Carmel, T., & Tshuva, S. (2020). Institutionalizing problem-oriented policing: An evaluation of the EMUN reform in Israel. *Criminology & Public Policy*, 19(3), 941-964.

²¹ אסטרטגיה זו מעיקרה מתבססת על אופן עבודה בו בכל עיר/שכונה (1) מזהה המשטרה את בעיות הפשיעה עימם היא מעוניינת להתמודד, (2) מאבחנת את הבעיה לעומק, ומציעה תוכנית פעולה ממוקדת לשם פתרונה, הכוללת פעולות מעולם המניעה המצבית, (3) מוציאה לפועל את תוכניתה ו- (4) מודדת את הישגיה באופן רציף על מנת לדייק את התוכנית.



ו. סיכום

23. מערך השיטור העירוני מהווה רכיב תשתית מרכזי של פעילות השיטור ואכיפת החוק בישראל בתחומי עבירות איכות חיים ואלומות, ועיגונו בחקיקה קבועה אחרי למעשה מעשור הוא מהלך מבורך.
24. לצד זאת, הצעת החוק המוצעת מעוררת שורה של **קשיים מהותיים**, המחייבים דיון ציבורי ומקצועי יסודי ומעמיק:
- 1) הרחבת הייעוד של מערך השיטור העירוני באופן שעלול לבוא **על-חשבון מימוש הייעוד המקורי שלו, של טיפול בעבירות איכות חיים ואלומות** שיש להן השפעה יום-יומית על הביטחון האישי של אזרחים וקהילות בישראל.
 - 2) הרחבת ניכרת ועמומה של סמכויות הפקחים הנמנים עם מערך השיטור העירוני ושל מרחב הפעילות הגיאוגרפי שלהם, באופן שעלול להפוך אותם ל**כוח שיטור של ממש**, וזאת חרף הכשירות המוגבלת שלהם, במחיר של **סיכון לתקלות מבצעיות** כתוצאה מן הפעילות של כוחות חמושים שונים באותו תא שטח, ותוך **סיכון לאכיפה בעייתית ביחס לאנשים ולקהילות פגיעים במיוחד**.
 - 3) **הרחבת ההשפעה של הדרג הפוליטי** על היקף ואופן הפריסה של מערך השיטור העירוני, תוך סיכון שיגבר המשקל שיינתן לשיקולים פוליטיים על-פני שיקולים מקצועיים בהחלטות חשובות הנוגעות לביטחון אזרחי ישראל ולהקצאת משאבים ציבוריים הנוגעים לביטחון.
 - 4) **צמצום הפיקוח הפרלמנטרי** על פעילות מערך השיטור העירוני, וזאת דווקא שעה שמקבעים את פעילות המערך ומרחיבים את ייעודו וסמכויותיו.
 - 5) אי-מתן מענה **לפערים בכשירות ובהכשרות של פקחי מערך השיטור העירוני**, לרבות בפן התקציבי, וזאת חרף ההצעה להרחיב באופן משמעותי את סמכויותיהם.
25. אנו קוראים לאפשר תהליך חקיקה סדור בהצעת החוק, שיאפשר דיון מעמיק ורציני בהיבטיה השונים, תוך בחינת הקשיים עליהם הצבענו בחוות דעת זו ובשילוב הגורמים הרלוונטיים במשרדי הממשלה הרלוונטיים, במשטרת ישראל, בשלטון המקומי ובחברה האזרחית.

בברכה,

נניית לבניא

עו"ד מירית לבניא
חוקרת
המרכז לביטחון לאומי
ודמוקרטיה

ד"ר יעל ליטמנוביץ'
חוקרת בכירה
המרכז לביטחון לאומי
ודמוקרטיה

לבן ערן שמיר-בורר

ד"ר ערן שמיר בורר
מנהל המרכז לביטחון לאומי
ודמוקרטיה