



הכנסת
הלשכה המשפטית

הייעוץ המשפטי
לוועדה לביטחון לאומי

כ"א בכסלו, התשפ"ה
22 בדצמבר 2024

לכבוד
חברי הוועדה לביטחון לאומי

נכבדי,

הנדון: הצעת חוק לייעול האכיפה והפיקוח העירוניים ברשויות המקומיות (הוראת שעה)

(תיקון מס' 14) – סקירת הצוות המשפטי

1. ביום י"ז בכסלו התשפ"ה (18 בדצמבר 2024) אישרה מליאת הכנסת את פיצול הצעת החוק שבנדון. כך, שהוראת השעה בעניין מערכי אכיפה עירוניים הוארכה עד ליום כ"א בשבט התשפ"ה (19 בפברואר 2025).
2. לקראת ישיבת הוועדה לביטחון לאומי, האמורה להתקיים ביום שני, כב' בכסלו התשפ"ה (23 בדצמבר 2024). בהצעת החוק לייעול האכיפה והפיקוח העירוניים ברשויות המקומיות (הוראת שעה) (תיקון מס' 14), מצורפת סקירה לעניין החלק שפוצל ושנתר על שולחן הוועדה, הכוללת את הערותינו הראשוניות להצעת החוק.

רקע למערכי האכיפה העירוניים הקיימים היום – עיקרי ההוראות בחוק לייעול האכיפה והפיקוח העירוניים ברשויות המקומיות

3. בשנת 2011 חוקקה הכנסת את חוק לייעול האכיפה והפיקוח העירוניים ברשויות המקומיות (הוראת שעה), התשע"א–2011 (להלן – החוק), המסדיר את מערך האכיפה והפיקוח העירוני. בטרם חקיקת החוק פעלה מתכונת של מערך אכיפה ופיקוח עירוני על בסיס שתי החלטות ממשלה מרכזיות אשר התקבלו החל משנת 2010.
 4. בחוק הוסדרו שני נושאים מרכזיים:
 - א. הראשון, נוגע להסדרת סמכויותיהם של פקחים עירוניים אשר הוסמכו בסמכויות לצורך פיקוח על ביצוע חוקי עזר.
 - ב. השני, נוגע להקמתו של הקמת מערך אכיפה עירוני – הוא מערך האכיפה והפיקוח העירוני – שיורכב מיחידת פיקוח עירונית ייעודית של פקחים שיסייעו למשטרת ישראל בפעולות למניעת אלימות ומכוח שיטור עירוני ייעודי של שוטרים.
 5. במסגרת הסיוע למשטרת ישראל, הוסמכו חלק מפקחי הרשויות המקומיות בסמכויות נוספות המאפשרות להם, במקרה של מעשה אלימות, לדרוש מאדם להזדהות, לחפש עליו

נשק ולעכב אותו עד לבואו של שוטר, תוך שימוש בכוח סביר. השימוש בסמכויות אלה הוגבל רק למקומות הקבועים בחוק – אזורי בילוי, אזורי מסחר, גנים ציבוריים וכיוצא בזה, ועליהם לפעול רק בנוכחות שוטר או לפי הנחיה של מפקד תחנת המשטרה בשטח אחריותה הוא פועל או מי מטעמו. יצוין כי הוראות החוק מחייבות קבלת הכשרה מתאימה לפקח בטרם הכשרתו כפקח מסייע למשטרת ישראל.

6. החוק קובע כי הקמת מערך אכיפה ופיקוח עירוני ברשות מקומית לא יפחית את המאמץ המשטירתי הקיים בתחנות אשר במסגרתן פועל מערך של אכיפה ופיקוח עירוני. כמו-כן, המשטרה לא רשאית להפחית את היקף כוחות השוטרים והיקף הפעילות הקיים ברשות המקומית, רק בשל הקמת המערך. כל שינוי בסדר הכוחות של התחנה יעשה רק לשם פעילות משטרתית במצבי חירום, כגון פעילות חבלנית עוינת או אירוע חירום אזרחי.

7. בנוסף, קובע החוק כי רשות מקומית לא תפחית את מאמץ הפיקוח העירוני הקיים ברשות שבמסגרתה פועל מערך של אכיפה ופיקוח עירוני, ולא תפחית מהיקף כוחות הפקחים העירוניים ומהיקף הפעילות בשל הקמת מערך של אכיפה ופיקוח עירוני בתחומה, אלא באישור שר הפנים.

החלטות ממשלה מרכזיות שליוו את פעילות מערכי אכיפה עירוניים ברשויות המקומיות

א. הפעלת הכוח בעניין ברשויות המקומיות:

8. במהלך השנים התקבלו מספר החלטות ממשלה מרכזיות, כמפורט להלן - החלטת ממשלה מס' 1848 מיום 24.6.2010 בשם "מתכונת להפעלת שיטור עירוני בישראל – רפורמה בתחום הביטחון האישי" הקמתו של מערך אכיפה עירוני משולב ברשויות מקומיות הכולל כוח שיטור ייעודי ויחידת פיקוח עירונית ייעודית, אשר "ירתיע, ימנע ויאכוף בתחום עבירות איכות החיים, האלימות וההתנהגות האנטי חברתית". החלטה זו, שעוצבה עוד בטרם קבלת החוק, עיצבה את משימותיו של מערך האכיפה והפיקוח העירוני בתחומי הבריאות, האלימות והוונדליזם ובתחומי המאבק בעבירות איכות החיים, פעילות בתחומי התנועה (עבירות חנייה גרירת רכבים), המאבק בשכרות, פעולות בתחומי אבטחת אירועים ועוד. כן נקבע כי תמהיל התקצוב לכוח השיטור העירוני יהא 40% עבור מימון הפקחים, ו-60% למימון כוח השיטור העירוני. כן נקבע בזמנו שסך חלקה של המדינה לא יעלה על 50% אך כדי לעודד השתתפות של רשויות לא חזקות כלכלית נקבע כי ניתן יהיה לקבוע מודל של השתתפות דיפרנציאלית כך שחלקן של הרשויות המקומיות יהא במימון של 20% עד 80%.

9. בהחלטת ממשלה מס' 696 בנושא "הפעלת מערך אכיפה ושיטור עירוני משולב" מיום 21.8.2013 נקבע כי גודלו של כוח הפיקוח העירוני יעמוד על יחס של פקח לכל שוטר, כאשר ניתן יהיה להגדיל או להקטין את כמות הפקחים ביחס של עד 50% מסד"כ העוגן שנקבע לכוח המשטירתי. כן נקבע כי הרשויות יממנו את כוח הפיקוח העירוני ואלו המשטרה תהא אחראית לכוח השיטור העירוני.

10. בהחלטת ממשלה מס' 1331 "הרחבת פיילוט מערכי אכיפה עירוניים לערי כרך ועדכון התבחינים להכללת רשויות מקומיות בפיילוט" מיום 12.2.2014 ובהחלטה המתקנת 1645 בנושא "עדכון תבחינים וכללי תקצוב בתוכניות שמפעיל המשרד לביטחון הפנים ברשויות

המקומיות וקביעת אזורי עדיפות לאומית לעניין השתתפות המשרד לביטחון הפנים במימון" מיום 7.7.2016, נקבעו תבחינים לרשויות שבין 16,000 תושבים ל-250,000 תושבים הכוללים מדדי בחירה ברשויות הנכנסות לתוכנית תוך התייחסות לייצוגיות בבחירת הרשויות המקומיות (הכוללים התייחסות למגזר הכללי, החרדי בשיעור של 10% והלא יהודי – בשיעור של 20%); התייחסות לדירוג חברתי-כלכלי, גודל העיר ולפריסה גאוגרפית וכן לקבוע כי המימון יהא תוך קביעה של "מדד משולב המורכב משקלול של המדד החברתי-כלכלי (60%) ומדד הפריפריאליות (40%), כך שמימון המשרד יהא באופן דיפרנציאלי על בסיס האשכול שבה נמצאת הרשות (על פי מפתח של ארבע אשכולות). בפועל, המשרד לביטחון לאומי משתתף במימון שכר הפקחים המסייעים לפי השתייכותן לארבע האשכולות בין 25%-ל-35%. במסגרת זו נקבע כי סל עבירות איכות החיים יעמוד על 60% וסל עבירות הרחוב יעמוד על 40%. כן נקבע כי בערים שגודלם מעל 250,000, התמהיל יהא עבירות איכות חיים 50%, שיעור סל עבירות הרחוב יהא 30%, מדד עבירות איכות החיים יהא 20%.

11. בהחלטת ממשלה מס' 631 בנושא "הקמת מערכי אכיפה עירוניים ברשויות מקומיות בחברה הערבית, וברשויות המקומיות הדרוזיות והצ'רקסית מיום 14.11.2021 נקבע, בין היתר, כי עלות ההשתתפות של המשרד במימון הפקחים העירוניים ברשויות הערביות יעמוד על 70% וכי הפעלת התוכנית תתאפשר ברשויות מקומיות ערביות המונות מעל 10,000 תושבים.

12. בהחלטת ממשלה מס' 462 בנושא "תוכנית לחיזוק החוסן האזרחי בשרדות וביישובי עוטף עזה" לשנים 2023-2024 ותיקון החלטות ממשלה" מיום 20.4.2023 נקבע בין היתר, כי ביישובי עוטף עזה ימשיך המשרד לביטחון לאומי לממן בהיקף של עד 90% ממצבת הפקחים הפועלים במערך האכיפה העירוני. ("ישובי עוטף עזה" הוגדרו: שדרות רבתי והאזורים ביישובים במועצות האזוריות אשכול, חוף אשקלון, שדות נגב ושער הנגב, אשר בתיהם כולם או חלקם נמצאים ביישובים של עד 7 ק"מ מגדר המערכת סביב רצועת עזה).

ב. הפעלת מערך אכיפה ופיקוח במודל מועצתי

13. החלטת ממשלה מס' 2415 בנושא "תוכנית לחיזוק הביטחון האישי במרחב הכפרי" מיום 16.2.2017 קבעה מאפיינים להכללת רשויות במרחב הכפרי אשר ביניהם יכללו, בין היתר, מועצות אזוריות המונות מעל 7,500 איש באחריות משטרת ישראל או מג"ב כך, שמודל ההכללה יהא סל עבירות הפע"ר (עבירות פריצה) בשיעור של 50% ועבירות החקלאיות והשגת הגבול יהא בשיעור של 50%.

14. בהחלטת ממשלה מס' 4389 בנושא "מערכי אכיפה עירוניים במודל מותאם למועצות אזוריות" מיום 20.12.2018 נקבעו, בין היתר, תבחינים ייעודיים, ביחס למועצות אזוריות. התמהיל שנקבע נתן ביטוי לעבירות איכות חיים בשיעור של 40%, עבירות פריצה בשיעור של 20%, עבירות רכוש אחרות בשיעור של 20% ועבירות חקלאיות והסגת גבול בשיעור של 20%.

הארכות הוראת השעה לאורך השנים

15. מאחר שהוחלט שמערכי אכיפה עירוניים יופעלו בתחילה לתקופת ניסיון, נקבע ההסדר כהוראת שעה לשנתיים. החל משנת 2013 הוארכה הוראת השעה 11 פעמים. בשנים הראשונות, הוארכה הוראת השעה לפרקי זמן של בין שנה עד שנתיים ועשרה חודשים. תקופה אשר הסתיימה ב-30.06.2023. לאחר מכן, הוארכה הוראת השעה בכל פעם לתקופות נוספות של מספר חודשים כל אחת. לאחרונה, אישרה מליאת הכנסת את פיצול הצעת כך, שהוראת השעה בעניין מערכי אכיפה עירוניים הוארכה עד ליום כ"א בשבט התשפ"ה (19 בפברואר 2025). ראוי לציין כי מספר פעמים החליטה הוועדה להאריך את הוראת השעה בשל העובדה כי בקשת הממשלה להפוך את ההסדר לקבוע הובאה בסמוך מאוד לפקיעתה. וזאת, כדי להותיר זמן לעריכת דיונים במשמעויות הפיכת ההסדרים הנוגעים להפעלתם של מערכי אכיפה עירוניים להסדרים קבועים.

16. בעניין זה ראוי לציין כי מספר פעמים ביקשה הממשלה להפוך את הוראת השעה להוראת קבע. ועדת הפנים והגנת הסביבה אשר דנה בנושא החליטה שלא להיענות לדרישה זו. ב-2015 היה זה משום שבמסגרת המעבר להוראת קבע ביקשה הממשלה להקנות סמכויות עיכוב לכלל פקחים העירוניים ה"רגילים" (אלה שאינם חלק ממערך האכיפה והפיקוח העירוני). ב-2017 היה זה משום שהוועדה הוטרדה מהשימוש בהיטל שמירה שגובות חלק מהרשויות המקומיות לטובת הפעלת מערך הפיקוח והאכיפה העירוני.

17. בעת חקיקת החוק, מערך האכיפה והפיקוח העירוני החל כפיילוט, ב-12 רשויות מקומיות, אך נקבע בו מנגנון של הרחבה, בצו של השר לביטחון הפנים, בהסכמת שר הפנים ובאישור ועדת הפנים והגנת הסביבה. כך, לאורך השנים הורחבה תחולת החוק באמצעות צו זה, כך שכיום ניתן להפעיל את המערך ב-100 רשויות מקומיות, אם כי בפועל המערך פועל ב-88 רשויות מקומיות באופן מבצעי וב-12 רשויות נוספות הוא מצוי בתהליך הקמה או בשלבי היערכות שונים.

18. כחלק מההסדר, נקבעה בחוק חובת דיווח חצי שנתית לוועדת הפנים והגנת הסביבה על יישומו. במסגרת חובת דיווח זו נדרש השר לביטחון הפנים לדווח לוועדה על:

א. מספר עבירות האלימות שבוצעו בכל אחת מהרשויות המקומיות, שבהן פועל מערך האכיפה והפיקוח העירוני, לפי סוג העבירה, והשינוי בהשוואה לדיווח הקודם;

ב. מספר עבירות האלימות שבוצעו ברשויות המקומיות, שבהן לא פועל מערך האכיפה והפיקוח העירוני, לפי סוג העבירה, והשינוי בהשוואה לששת החודשים שקדמו להם;

ג. שינוי במספר השוטרים הפועלים דרך קבע בתחומי הרשויות המקומיות שבהן פועל מערך השיטור העירוני.

ד. מספר המקרים שבהם עשו פקחים מסייעים שימוש בכל אחת מסמכויותיהם לפי פרק זה.

הסוגיות שבהצעת החוק המונחת על שולחן הוועדה ועמדתנו הראשונית של הצוות המשפטי לוועדה

ביחס לסוגיות אלה:

19. הצעת חוק המונחת על שולחן הוועדה מבקשת לקבוע כי הפעלת מערכי אכיפה עירוניים תהפוך להוראה קבועה, וזאת, לצד מספר שינויים עקרוניים אותם מבקשת הצעת החוק לערוך בחוק. שינויים אלה יפורטו להלן בתמצית, ולצידן עמדתנו המשפטית העקרונית ביחס לכל אחת מסוגיות אלה:

א. הצעת החוק מבקשת להתוות מחדש את מטרת החוק לייעול האכיפה ברשויות המקומיות במתכונת קבועה (סעיף 2 להצעת החוק):

20. ההצעה מבקשת להפוך את ההסדר בעניין מערכי אכיפה עירוניים להוראת קבע. לצד זאת, ההצעה מבקשת לקבוע כי מטרת הסיוע של מערך הפקחים העירוניים המסייעים למשטרת ישראל, יעבור מסיוע לפעולות למניעת אלימות בלבד לסיוע למשטרת ישראל במניעת עבירות מסכנות חיים במרחב הציבורי ולמניעת נזק חמור לרכוש במרחב הציבורי.

הצעת החוק מבקשת להתוות מחדש את מטרת החוק לייעול האכיפה ברשויות המקומיות במתכונת קבועה: בחלוף כ-13 שנים שבה הוראת השעה עומדת לבחינה עיתית של הוועדה, לעמדתנו, על הוועדה לדון בשינוי המטרה בהפעלתם של מערכי אכיפה עירוניים.

כבר בראשית הדברים נציין כי לעמדתנו, על הוועדה לדון בדמותו של "הפקח המסייע", בדבר שאלת תפקידו וסמכויותיו וכן להידרש לשאלות הנוגעות להרחבת ביזור האכיפה, במובן זה שסמכויות האכיפה ניתנות למספר גורמים כדוגמת מאבטחים, פקחים מסייעים ועוד.

יתרה מזו, לפי תאוריית האמנה החברתית, האזרח מוותר על כוחות וסמכויות ומעניק לריבון את האפשרות להשתמש בסמכויות אלה שלעיתים הן פוגעניות, וזאת במטרה לשמור על ביטחונו האישי והאינטרס הציבורי. המשטרה היא אורגן של המדינה ואילו מערך האכיפה העירוני הוא אורגן של הרשות המקומית. לכן מתעוררת כאן השאלה מהן הסמכויות אותן מבקשת הצעת החוק להעניק לפקחים המסייעים?

בנוסף, מתעוררת השאלה האם בהוספת תפקידים לפקחים המסייעים בכל הנוגע לתיבה "עבירות מסכנות חיים במרחב הציבורי" אין פגיעה בתפקידי הליבה המסורתיים של משטרת ישראל או אין כדי לשנות או לגרוע מתפקידיה ומשימותיה של משטרת ישראל.

ב. שינוי מנגנון הוספת רשויות למערכי האכיפה העירוניים (סעיף 5 להצעת החוק):

21. הצעת החוק מבקשת לשנות מהמצב הקיים ולקבוע שהוספה (או גריעה) רשות מקומית תיעשה בצו של השר לביטחון פנים וכי לכך, לא יתבקש אישור של הוועדה. (להבדיל, מהמצב היום שבו הוספה או גריעה של רשות נעשים על ידי תיקון של התוספת הראשונה באישור הוועדה לביטחון לאומי).

לעמדתנו, הפיכתו של ההסדר בעניין מערכי אכיפה עירוניים להוראה קבועה מחדדת את הצורך בשמירה על מנגנוני הפיקוח של הכנסת על ההסדר הסופי שיתקבל, ועל כן יש, לעמדתנו, להבטיח כי בסעיפי החוק ישנה חלופה ראויה לפיקוח הכנסת על מערכי אכיפה עירוניים (שתחליף את הצורך באישור כל רשות ורשות) – ראו הצעותינו בהמשך ביתר סעיפי הצעת החוק.

ג. **אמות מידה להכללת רשויות שבהן יפעלו מערכי אכיפה עירוניים (סעיף 5 להצעת החוק, סעיף 7א המוצע):**

22. הצעת החוק מבקשת לקבוע כי השר יקבע בתקנות, בהתייעצות עם משטרת ישראל ובהסכמת שר הפנים, אמות מידה להכללת רשות מקומית שבהם יוקם ויופעל מערך האכיפה העירוני. בהצעה מבוקש לקבוע כי אמות המידה יביאו בחשבון את אלה:

- 1) היקף העבריינות ברשות המקומית ביחס לעבירות שייקבע השר באמות המידה בתיאום עם משטרת ישראל;
- 2) גודל האוכלוסייה בתחומי הרשות המקומית;
- 3) המדד החברתי-כלכלי שמפרסמת הלמ"ס ומדד הפריפריאליות שמפרסמת הלמ"ס.

למרות הוראות אלה, מציע הסעיף לקבוע כי השר יוכל לסטות מאמות המידה שנקבעו להכללת רשות מקומית או לקבוע אמות מידה נוספות ביחס לחלק מן הרשויות המקומיות.

הצעת החוק מבקשת להתוות את אמות המידה המקצועיות והבסיסיות ביותר להכללת רשות במערכי האכיפה העירוניים. אמות מידה אלה, מופעלות גם היום במסגרת החלטות הממשלה השונות.

לעמדתנו, אמות מידה אלו הן הכרחיות על מנת ליצור שוויון מהותי בפרמטרים מקצועיים בכניסה של רשות מקומית למערכי אכיפה עירוניים או ביציאה של רשות מקומית או מועצה אזורית מהן – ומשכך, לעמדתנו, יש להוסיף את אישורה של הוועדה לביטחון לאומי בכנסת להכללת אמות מידה נוספות במערכי האכיפה העירוניים.

עם זאת, לעמדתנו, על הוועדה לבחון את ההסדר המוצע בסעיף 7א(ג) לפיו השר לביטחון לאומי יכול לחרוג, ביחס לכל רשות מאמות מידה אלה, או להוסיף אמות מידה אחרות. לעמדתנו קביעה כזו עלולה "לאיין" את אמות המידה העקרוניות שיקבעו בסעיף המסמך בחוק. משכך, לעמדתנו, לבחון הסרת סעיף זה.

ד. **הסמכות לקבוע את מבני הכוח במערכי האכיפה העירוניים (סעיף 5 להצעת החוק, סעיף 7ב' המוצע):**

23. הצעת החוק מבקשת לקבוע כי השר יקבע בתקנות, בהתייעצות עם שר הפנים ובהתייעצות עם משטרת ישראל, כללים לקביעת מבנה הכוח של מערך אכיפה עירוני והרכבו. הנהלים יפורסמו באתר האינטרנט של המשרד.

בהקשר זה, נציין כי מבנה הכוח במערכי האכיפה והפיקוח העירוניים נקבעו עד כה בהחלטות ממשלה.¹ לעמדתנו, מאחר והחלטות במבנה הכוח יכולות להשפיע על האפקטיביות של הפעלת המערך לרבות בשאלת מספר השוטרים שיפעלו בו, הלכה למעשה, יש לבחון את האופן בו יעוגנו עקרונות שיווינויים להפעלת הכוח בין אם בחקיקה ראשית או בתקנות ויש לדון בשאלה מי יקבע עקרונות אלה.

ה. תנאים נוספים שקבע השר להיכללות במערך אכיפה עירוניים: (סעיף 5 להצעת החוק, סעיף 7ג' המוצע):

24. בנוסף, הצעת החוק מבקשת לקבוע כי רשות מקומית לא תיכלל במערך אכיפה עירוני אם לא עמדה בתנאים להכללה במערכי האכיפה העירוניים שקבע השר בהסכמת שר הפנים, בשים לב למאפיינים של הרשות המקומית ובמשאבים המוקצים לכך. השר יקבע בתקנות בהסכמת שר הפנים ובהתייעצות עם משטרת ישראל תנאים נדרשים להפעלה והקמה של מערך אכיפה עירוני

לעמדתנו, מאחר והתנאים להכללת מערכי אכיפה עירוניים יכולים להשפיע על תמהיל הרשויות המוכללות במערכי אכיפה עירוניים, יש להוסיף את אישור הוועדה לתקנות אלה.

ו. הפסקת פעילות של רשות מקומית מלפעול במסגרת מערכי אכיפה עירוניים (סעיף 5 להצעת החוק, סעיף 7ד' המוצע):

25. הצעת החוק מבקשת לקבוע כי הפעלת מערך אכיפה ופיקוח עירוני ברשות מקומית תופסק, בצו השר לביטחון לאומי בהסכמת שר הפנים, במקרים הבאים: אם הרשות ביקשה זאת או אם היא לא עמדה בהתחייבותיה – הפסקת הפעילות תהא רק לאחר שלרשות ניתנה אפשרות להשמיע טענותיה.

26. בנוסף לכך, מבקשת הצעת החוק לקבוע כי אם רשות מקומית לא תעמוד בהתחייבותיה הקשורות להקמה או להפעלת מערכי האכיפה העירוניים – יכול ויופחת המימון והשתתפות המשרד לביטחון לאומי במימון פקחים מסייעים באותה רשות וזאת כל עוד ניתן לה זמן סביר לעמוד באותן התחייבויות.

לעמדתנו, גריעה של רשות מקומית או מועצה אזורית מהשתתפות במערכי האכיפה והפיקוח העירוניים יכולה לשנות את תמהיל השתתפות הרשויות השונות במערכי האכיפה העירוניים, כלומר, יש להבטיח כי נשמר תמהיל מאוזן של רשויות חלשות משתתפות במערכי האכיפה העירוניים לצד רשויות חזקות).

1 יחס פקחים-שוטרים במערכי השיטור ברשויות המקומיות עומד על 10:1 לטובת השוטרים לעומת יחס של 7:4 במודל המופעל במועצות האזוריות, אשר ניתן לשינוי על פי מודל הסכמי.

הצעת החוק אינה קובעת את תמהיל המימון ביחס לרשויות המקומיות ואף אינה קובעת אמות מידה מרכזיות למימון זה – משכך, לא ברור מהצעת החוק מאיזה סמכות רשאי השר להפחית את המימון – לעמדתנו, על הצעת החוק לקבוע עקרונות גם בשאלה זו.

ראוי לציין כי אמות מידה עקרוניות אלה נקבעו עד כה בהחלטות ממשלה. לעמדתנו, לאור הכוונה לעגן את ההסדר כהסדר של קבע, יש לשקול ולעצב את אמות המידה המרכזיות גם ביחס לסוגיות המימון – אשר משפיעה בפועל על יכולתה של רשות להיכלל במסגרת התוכנית. משכך, לעמדתנו, יש לקבוע אמות מידה למימון הפרויקט בתקנות שיובאו לאישור הוועדה.

לעמדתנו, וכדי להבטיח השתתפות של רשויות חזקות לצד רשויות חלשות – יש לחזק בסעיף זה את מנגנוני הפיקוח של הכנסת בכל הנוגע לגריעת רשויות. משכך, מוצע לקבוע כי תוסף חובת דיווח חצי שנתית, לוועדה לביטחון לאומי אודות הרשויות אשר נגרעו מהשתתפות במערכי האכיפה והפיקוח העירוניים והסיבות בעטיין רשויות אלה הפסיקו להפעיל מערך אכיפה ופיקוח עירוני בתחומן. לכן, לאור כל האמור לעיל, השאלה הנשאלת אם גריעה של רשות לא צריכה לבוא לאישור הוועדה.

ז. הרחבת הסמכויות של פקחים מסייעים במערכי האכיפה העירוניים (סעיף 10 להצעת החוק, סעיף 13 המוצע):

27. הצעת החוק מבקשת להרחיב את סמכויות הפקחים המסייעים. בחוק לייעול האכיפה, בנוסחו כיום, פקח מסייע יפעיל את סמכויותיו במקרים של אלימות הנגלית לפניו – קרי, במקרים של אלימות המתבצעת בפניו או בפני אדם אחר הקורא לו לעזרה או אם נוכח הפקח המסייע כי בשל איום או מעשה של אדם לפניו הוא עומד לבצע מעשה אלימות. אלימות הוגדרה כ"הכאת אדם או הפעלת כוח על גופו בכל דרך אחרת, במישרין או בעקיפין, בהסכמתו או שלא בהסכמתו שהושגה בתרמית" ובהתקיים התנאים הבאים: אם הוא פועל בנוכחות שוטר או בהנחיית מפקד תחנת משטרה בשטח אחריותו או מי מטעמו, כשהוא לובש מדים ונושא תעודה מתאימה ובמקומות ייחודיים שנקבעו לנושא. במצבים אלה יכול פקח מסייע, בנוסחו של החוק כיום, להפעיל את הסמכויות הבאות: סמכות חיפוש בשל חשש לנשיאת נשק וסמכות עיכוב בהתאם לפקודת סדר הדין הפלילי ועד ל-3 שעות (ובכמה מעורבים עד ל-6 שעות).

28. הצעת החוק המונחת על שולחן הוועדה מבקשת לבצע הרחבות בשלושה נושאים מרכזיים: הרחבת התפקידים שבהם ניתן להפעיל את הסמכויות של פקחים מסייעים, הרחבת סמכויות החיפוש והרחבת אזורי הפעולה שבהם ניתן להפעיל סמכויות אלה, באופן שיפורט להלן:

א. הרחבת המשימות שבהם ניתן להפעיל את סמכויות הפקחים המסייעים: הצעת החוק מבקשת להרחיב את הסמכות לסייע לשוטר במצבים בו הפקח המסייע מבצע כל פעילות של "סיוע למניעת עבירות מסכנות חיים במרחב הציבורי". כך, מוצע לקבוע כי סיוע של הפקח יהא במצבים גם כאשר העבירות נגלות בפניו או אם הפקח סבור כי הן עתידות

להתבצע בטווח הזמן המידי. עבירות אלו, על פי ההצעה, תהא כשמדובר בעבירה העלולה לפגוע בגופו של אדם או המעמידה אותו בסכנת מוות או בסכנת חבלה חמורה; עבירה האמורה לגרום לנזק חמור לרכוש במרחב הציבורי, או במקרים של חשד לנשיאת נשק שלא כדין, או של חשד לשימוש שלא כדין בנשק, או אם ישנו חשד להחזקת נשק שלא כדין בכלי התחבורה.

ב. הרחבת סמכויות החיפוש: הצעת החוק מבקשת להרחיב את סמכויות החיפוש בהתקיים חשד לנשיאת נשק הקיימות כיום לגבי חיפוש על גוף, גם להרחבת החיפוש בכלי תחבורה.

ג. הרחבה טריטוריאלית של אזורי הפעולה שבהם ניתן להפעיל את הסמכויות: ההצעה מבקשת לבטל את מגבלת המקומות הייחודים שבהם יכול היה פקח מסייע להפעיל את סמכויותיו ולקבוע כי הפעלת הסמכויות תהא ללא הגבלת המיקום ובלבד שמדובר באותו תחום השיפוט של הרשות המקומית.

29. על פי הוראות סעיף 4 לפקודת המשטרה "משטרת ישראל תעסוק במניעת עבירות ובגילויין, בתפיסת עבריינים ובתביעתם לדין, בשמירתם הבטוחה של אסירים, ובקיום הסדר הציבורי ובטחון הנפש והרכוש. בנוסף, סעיף 4א(א)(1) קובע כי בסמכותו של שוטר להורות לכל אדם על מניעת גישה לאזור או למקום, או יציאה ממנו... לשם הצלת הנפש או הרכוש" ...

משכך, לעמדתנו, הרחבת התפקידים והסמכויות המוצעות בהצעת החוק מעוררת שאלות יסוד הנוגעות למשימותיה הליבתיות של המשטרה, ונוגעות אף לחלוקת הסמכות והאחריות בתחומי השיטור שבין השלטון המרכזי לבין השלטון המקומי.

לעמדתנו, הפעלת הסמכויות של הפקח המסייע כל אימת של חשש בעבירה העלולה לפגוע **"בגופו של אדם או המעמידה אותו בסכנת מוות או בסכנת חבלה חמורה"** עלולה להשתמע כאילו היא המקבילה למשימת המשטרה ב"הצלת הנפש" ובאותו אופן תפקידי הפקח המסייע בסיוע למניעת עבירה של מניעת "נזק חמור לרכוש במרחב הציבורי היא המקבילה ל"הצלת הרכוש" – ודאי במקום בו אין הגבלה טריטוריאלית על הפעלת הסמכות – כך שאין כל הבדלים ניכרים בינה לבין תפקידי השוטר באירועים אלה (מלבד סמכות המעצר).

יוצא מהאמור לעיל, כי לא ברור אם למשל, כלל המשימות בתחומי הסיור, או בתחום תפיסת סמים שיכולים לעלות בתיבה "כמעמידים בסכנת מוות" נכללות בתפקידים בהם יוכל פקח להפעיל את סמכותו, בהנחיית שוטר, כפי שיאפשר החוק, אם יתוקן באופן זה.

לעמדתנו, יש לדון בשאלה מהו הגבול בין תפקידיו ומשימותיו של השוטר הקלאסי לבין תפקידיו ומשימותיו של "הפקח המסייע". לאחר מכן, יש לעמדתנו לחדד את ההגדרה ולדון בהבניה או בפירוט של העבירות בהן יוכל פקח מסייע להפעיל את סמכויותיו.

יש לציין בהקשר זה, כי מלבד המשטרה ומערך האכיפה העירוני, קיימים במרחב גם בעלי תפקידים נוספים עם סמכויות שונות כדוגמת מאבטחים, כיתות הכוננות, וסיירות ביטחון עירוניים או יוזמות התנדבותיות בתחום הביטחון האישי הקיימות בחלק מן הרשויות מקומיות כך שלא ברור מה תהיה מערכת יחסי הכוחות בין כלל גורמים אלו. יש לדון בכך ולבחון הסדרה זו.

ח. הוספת חובת תיעוד פעולותיו של פקח מסייע (סעיף 10 להצעת החוק, סעיפים 13(ג) ו-13(ד) המוצעים):

30. הצעת החוק מבקשת לקבוע חובת תיעוד לפקח המסייע כאשר הוא מפעיל את סמכויותיו בסיוע למשטרת ישראל בביצוע עבירות העלולה לפגוע בגופו של אדם או המעמידה אותו בסכנת מוות או בסכנה חבלה חמורה, או כאשר הפקח המסייע לשוטר במניעת בגרימת נזק חמור לרכוש, או כאשר יש חשד לנשיאת נשק – כאשר העבירות הללו מתבצעות במרחב הציבורי. חובת התיעוד, כך על פי המוצע, תחול גם בהפעלת הסמכויות במסגרת הסיוע למשטרת ישראל במאבק בתופעת השכרות. על פי ההצעה דיווח חודשי על הפעלת הסמכויות תועבר למנהלת הארצית לשיטור ואכיפה במשרד לביטחון לאומי.

לעמדתנו, ישנה חשיבות בתיעוד סמכויותיו של הפקח המסייע כמוצע בסעיף זה – ואולם, על הוועדה לבחון האם יש לדון ולקבוע מנגנון סדור לבחינת תלונות אלו ולעגן את עקרונותיו בהצעת החוק.

ט. הפסקת פעילותו של פקח מסייע בשל שימוש שלא כדין בסמכות (סעיף 10 להצעת החוק, סעיף 13(ה) המוצע):

31. הצעת החוק מבקשת לקבוע כי פקח מסייע שהשתמש שלא כדין בסמכות או שהתנהג התנהגות שאינה הולמת את תפקידו, ובכלל זה הפר הנחיות או חדל להיות מתאים לתפקיד מכל טעם אחר תפנה היחידה הארצית לשיטור ואכיפה בבקשה לשר להפסקת הסמכתו כפקח מסייע.

לעמדתנו, יש לבחון את התאמת הדין המשמעותי למציאות המשתנה, במיוחד לאור ההצעה להפוך את ההסדר להוראת קבע – כך שיש צורך לדון בהבניית מנגנון סדור לטיפול בתלונות הקשורות בהפעלת הסמכות של פקחים מסייעים. במקביל, יש לעמדתנו, לדון בשאלה האם מתחייבת הוספת הגנות משפטיות לפקחי הסיוע המפעילים את סמכותם.

לצד זאת, לעמדתנו, יש לשקול הוספת חובת דיווח תקופתית לוועדה על סוגי התלונות שהוגשו כנגד הפקחים המסייעים ועל הטיפול בהן.

- י. הרחבת הסמכות ועשיית שימוש בסמכויות מכוח חוק המאבק בתופעת השכרות – למשך שנה מיום תחילתו של החוק (סעיף 11 להצעת החוק):
32. הצעת החוק מבקשת לקבוע כי פקח מסייע יוכל להפעיל סמכויות מתחום חוק המאבק בתופעת השכרות – מדובר בסמכויות בעניין תפיסה והשמדה של משקה משכר וכלי קיבולו.

בנוסף, אנו מציעים, לאור המוצע להוסיף סמכויות לפקחים המסייעים בתחום המאבק בשכרות, כי הוועדה לביטחון לאומי תקבע מנגנון לדיווח על שימוש בסמכויות אלה: לרבות בדיווח על אירועים חריגים בהם הופעלה הסמכות שלא כדין.

- יא. התנהגות לא הולמת של פקח מסייע – (סעיף 10 להצעת החוק, סעיף 13(ה) המוצע)
33. הצעת החוק מבקשת לקבוע כי בהתנהגות לא הולמת של פקח מסייע – תפנה משטרת ישראל למנהלת היחידה הארצית לביטול הסמכותו כפקח מסייע.

לא ברור מהצעת החוק מי הגורם שיקבע כי פקח מסייע פעל בהתנהגות שאינה הולמת ומה מקומה של הרשות המקומית ביחס למשטרה כאשר תוגש תלונה בעניין הפעלת סמכות שאינה כדין כנגד פקח מסייע.

- יב. הכשרת פקחים מסייעים (סעיף 10 להצעת החוק, סעיף 13(א) המוצע)
34. אחד מהתנאים ההכרחיים להסמכת פקח מסייע בחוק הקיים הינו קבלת הכשרה מתאימה בתחום הסמכויות המסורות לו, כפי שעולה גם בהצעת החוק, אשר מוסיפה כי עליו לעמוד בתנאי כשירות נוספים לרבות ביצוע הכשרות עתיות. היבט זה מקבל ביטוי גם בסעיף הפעלת הסמכויות המתיר לבצען בתנאי שהפקח המסייע קיבל הכשרה מתאימה בתחום הסמכויות המופעלות.

לעמדתנו, נושא עקרונות הכשרתם של הפקחים המסייעים – יובהרו בהצעת החוק, וזאת בשל כך שהצעת החוק מבקשת להרחיב את הסמכויות והטריטוריה בהם הפקחים המסייעים יוכלו לפעול בה.

יג. הוראות נוספות

35. הצעת החוק מבקשת להעביר את הפרק שעוסק במינוי פקחים עירוניים – לפקודת העיריות.
36. בנוסף, מוצע לבטל את סעיף הדיווח החצי שנתי לוועדה בעניין הפעלת מערכי אכיפה עירוניים (בחוק כיום מדווח על מספר עבירות האלימות שבוצעו התחומי הרשות לעומת אלו שבהם אין מערך אכיפה ופיקוח עירוני, מספר השוטרים הפועלים ברשויות שבהן פועל המערך וכן מספר הפעמים שבהם פקחים עירוניים עשו שימוש בסמכויות מכוח החוק) (סעיף 9 להצעת החוק). כאמור – לאורך סקירה זו הוצעו הוראות שונות בעניין הדיווח שיחליפו סעיף זה (כגון דיווח על גריעת רשויות, הפעלת סמכויות ועוד).
37. בנוסף, הצעת החוק מבקשת לקבוע מספר הוראות מעבר הנותנות תוקף להחלטות הממשלה בדבר התבחינים ואמות המידה שהיו רלוונטיים עד לכניסתו של חוק זה לתוקף.

יד. לקראת סיום – הקשר של הצעת החוק לשימוש בהיטל שמירה

38. במנותק מחוק לייעול האכיפה, מוסמכות הרשויות המקומיות לגבות אגרת שמירה. בדיונים שהיו בוועדה בעבר, התברר כי חלק מהרשויות המקומיות משתמשות בכספי אגרת השמירה כדי לממן את מערך האכיפה והפיקוח העירוני. משמעות הדבר היא כי תושביהן של רשויות אלה מממנים מכיסם, באמצעות מס נוסף, את הביטחון האישי שלהם, שזו חובתה של המדינה באמצעות המשטרה – מניעת אלימות. מיותר לציין כי לו הייתה המשטרה ממשיכה למלא תפקידים אלו בעצמה, לא היה נדרש מהם כל תשלום נוסף בגין פעילות זו. לכן, לעמדתנו, הסדר זה מעורר שאלות ויש לדון בשאלת הממשק שבין גביית היטל שמירה ומימון מערך האכיפה והפיקוח העירוני.

טו. לקראת הדיון בוועדה המתקיים בוועדה ביום שני:

39. כאמור, הצעת החוק מבקשת להפוך את הוראת השעה להוראת קבע כמו גם לקבוע שינויים בסמכויות ובתפקידים של מערכי האכיפה העירוניים. לעמדתנו על הוועדה להיווכח כי אכן יש הצדקה לשינוי דמותו של מערכי האכיפה העירוניים, תוך בחינת השינויים המבוקשים בהצעת החוק ובהתאם לשאלות שהוצגו בסקירה זו.

40. לאור כל האמור, נוסחים מעודכנים עם שאלותינו או הצעותינו לשינויים יועברו במהלך דיוני הוועדה.

בברכה,

הייעוץ המשפטי לוועדה לביטחון לאומי.

נספח א' - להלן תרשים המרכז את השינויים המרכזיים שמבקשת הצעת החוק לערוך:

נושא:	החוק הנוכחי:	שינויים שמבקשת הצעת החוק:
תפקידי הפקח המסייע (בא לידי ביטוי גם בשינוי מטרת החוק).	לסייע במניעת מעשה אלימות	לסייע במניעת עבירות מסכנות חיים במרחב הציבורי ולמניעת נזק חמור לרכוש במרחב הציבורי.
הגדרת העבירות בהן יהיה הסיוע:	הכאת אדם או הפעלת כוח על גופו בדרך אחרת, במישרין או בעקיפין, בלא הסכמתו או בהסכמתו שהושגה בתרמית.	(1) עבירה העלולה לפגוע בגופו של אדם או המעמידה אותו בסכנת מוות או בסכנת חבלה חמורה. (2) עבירה העלולה לגרום לנזק חמור לרכוש במרחב הציבורי. (3) חשד שאדם נושא עמו שלא כדין נשק, או עומד לעשות שימוש שלא כדין בנשק, או שנשק המוחזק שלא כדין נמצא בכלי תחבורה.
זמן הפעלת הסמכות של הפקח המסייע	לאם העבירה בוצעה בפניו או בפני אדם אחר הקורא לעזרה והמצביע עליו בפני הפקח המסייע, או אם המסייע או אם הפקח נוכח כי בשל איום או בשל מעשה אדם עומד לבצע מעשה אלימות	אם העבירה בוצעה בפני אדם אחר הקורא לעזרה והמצביע עליו בפני הפקח המסייע, או אם היה לפקח המסייע חשד כי אותו אדם עומד לעבור עבירה כאמור בטווח הזמן המיידית.
סמכות הזדהות	קיימת.	קיימת.
סמכויות חיפוש	חיפוש בגוף במצב של חשד להמצאות כלי נשק.	חיפוש בגוף במצב של חשד להמצאות כלי נשק. +חיפוש בכלי תחבורה.
סמכות עיכוב	קיימת ועד ל-3 שעות (במקרי אלימות).	קיימת ועד ל-3 שעות (במקרה של עבירה מסכנת חיים או עבירת נזק חמור לרכוש).
סמכויות מכוח חוק המאבק בתופעת השכרות	לא קיימת.	סמכויות תפיסה והשמדה של משקה משכר וכלי קיבולו מכוח חוק המאבק בתופעת השכרות באזורים שקבע מפקד המחוז.
אזורי הפעלת הסמכות	מקומות שהיו מנויים בתוספת השנייה: <ul style="list-style-type: none"> • גנים ציבוריים. • אזורי מסחר. • חופי רחצה. • חניונים. • מקומות שבהם מתקיימים אירועים תחת כיפת השמיים. 	בכל המרחב הציבורי.

	<ul style="list-style-type: none">• אזורי בילוי.• מרחב חקלאי, שטח שבו מתבצעת פעילות של עיבוד קרקע או של ניהול של משק צומח.	
--	---	--

הסדרים המובאים מכוח צו, תקנות המופיעים בהצעת החוק הממשלתית

נושא	סעיף המוצע לתיקון	מסגרת נורמטיבית	גורם קובע	הסכמה נדרשת	התייעצות נדרשת	הערות	הערות ראשוניות צוות הייעוץ המשפטי לוועדה
קביעת רשויות מקומיות בהן יפעל מערך האכיפה והפיקוח העירוני	7	צו	השר לביטחון לאומי	שר הפנים	—	—	—
קביעת אמות מידה לבחירת הרשויות בהן יפעל מערך האכיפה העירוני	א7	תקנות	השר לביטחון לאומי	שר הפנים	משטרת ישראל	יגובשו בתוך שנה (סעיף 23(ב))	מומלץ להוסיף את אישור הוועדה לביטחון לאומי. מומלץ לקצר את התקופה להבאת אמות המידה לאישור.
קביעת רשויות מקומיות בהן יופעל מערך האכיפה העירוני עד להתקנת התקנות (אמות המידה) לעניין זה	23(ב)	צו	השר לביטחון לאומי	—	—	—	—
סטייה מאמות המידה הקבועות בחוק (יחולו חלק או נוספות) בשל מאפייני הרשות המקומית	א7(ג)	לא ברור (תקנות?)	השר לביטחון לאומי	שר הפנים	—	—	לעמדתנו, מומלץ לבחון הסרת סעיף זה.
כללים לקביעת מבנה הכוח והרכבו של מערך האכיפה העירוני	ב7	תקנות	השר לביטחון לאומי	—	שר הפנים ; משטרת ישראל	יגובשו בתוך שנה (סעיף 23(ה))	יש לבחון את האופן בו יעוגנו עקרונות שיווינויים להפעלת הכוח בין אם בחקיקה ראשית או בתקנות ויש לדון בשאלה מי יקבע עקרונות אלה
הפסקת פעילות מערך אכיפה עירוני ברשות מקומית	ד7	צו	השר לביטחון לאומי	שר הפנים	—	חובת מתן הזדמנות לרשות להשמיע טענותיה טרם קבלת החלטה	יש להוסיף חובת דיווח חצי שנתית לוועדה על הסרת רשויות והנימוקים לכך.

מומלץ להוסיף את אישור הוועדה לביטחון לאומי.	—	—		השר לביטחון לאומי	צו	א13	שינוי המקומות שנקבעו בתוספת בדבר הפעלת סמכויות פקח מסייע במסגרת מאבק בתופעת השכרות