



**הכנסת  
הלשכה המשפטית**

**הייעוץ המשפטי  
לוועדת הפנים והגנת הסביבה  
(ביטחון פנים)**

ט' בשבט התשע"ז  
5 בפברואר 2017

לכבוד  
חברי ועדת הפנים והגנת הסביבה

נכבדי,

**הנדון: הצעת חוק לייעול האכיפה והפיקוח העירוניים ברשויות המקומיות (הוראת שעה) (תיקון  
מס' 3) – סקירה**

1. לקראת ישיבת ועדת הפנים והגנת הסביבה, שתתקיים מחר, רצ"ב סקירה אודות הצעת החוק.

**רקע – השיטור העירוני**

2. חוק לייעול האכיפה והפיקוח העירוניים ברשויות המקומיות (הוראת שעה), התשע"א-2011 מסדיר את מערך השיטור העירוני. מערך השיטור העירוני מורכב מפקחים של הרשויות המקומיות שהוסמכו בסמכויות לצורך פיקוח על ביצוע חוקי עזר, ותפקידם לסייע למשטרת ישראל בפעולות למניעת אלימות.

3. במסגרת חוק זה 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 וכו' – ועליהם לפעול רק בנוכחות שוטר או לפי הנחיה של שוטר.

4. יצוין, שהחוק קובע כי הקמת מערך שיטור עירוני ברשות מקומית לא אמור להפחית את המאמץ המשטירתי הקיים בתחנות אשר במסגרתן פועל מערך של שיטור 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 אסון המוני.

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

6. מאחר שהוחלט שמערך השיטור העירוני יופעל בתחילה לתקופת ניסיון, הוא נקבע תחילה כהוראת שעה לשנתיים. ב-2013 הוארך בשנתיים נוספות, וב-2015 הוארך פעם נוספת, עד ה-28.2.2017. בהתאם לכך, מערך השיטור העירוני החל כפיילוט, ב-12 רשויות מקומיות, אך הוא כולל 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 החוק מאפשר את הפעלת המערך ב-73 רשויות מקומיות. בפועל, המערך פועל כעת רק ב-45 רשויות מקומיות, וב-20 רשויות נוספות הוא מצוי בתהליך הקמה.

7. 8 רשויות מקומיות שהחוק הוחל עליהן החליטו בסופו של דבר לא להקים מערך שיטור עירוני:

- בטירה, בקלנסואה ובקריית גת לא הוקם המערך, או שהוקם ובוטל – בשל קשיים כלכליים של הרשויות.
- בית שמש, נהריה, נס ציונה וסכנין החליטו שלא להצטרף (המשרד לביטחון הפנים לא פירט את הסיבות לאי-הצטרפות).
- זכרון יעקב החליטה שאין לה צורך במערך.

8. כחלק מההסדר, נקבעה בחוק חובת דיווח חצי שנתי לועדת 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 השיטור העירוני, לפי סוג העבירה, והשינוי בהשוואה לדיווח הקודם;  
ב. מספר עבירות האלימות שבוצעו ברשויות המקומיות, שבהן לא פועל מערך השיטור 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.

#### הצעת החוק המונחת לאישור על שולחן הוועדה

9. הצעת החוק המונחת על שולחן הוועדה כוללת שלושה נושאים עיקריים:  
א. הפיכת הוראת השעה להוראת קבע, כך שהשיטור העירוני יהפוך להסדר קבוע.  
ב. ביטול הדרישה לאישור ועדת הפנים והגנת הסביבה לשם שינוי רשימת הרשויות: לפי הצעת החוק, הוספת רשויות מקומיות למערך או גריעתן ממנו לא יובאו עוד לאישור ועדת הפנים והגנת הסביבה, וההחלטה תיוותר בידי השר לביטחון הפנים ושר הפנים, בהתאם לאמות מידה שחלקן יהיו קבועות בחוק וחלקן ייקבעו על ידי השרים.  
ג. ביטול חובות הדיווח לוועדת הפנים והגנת הסביבה, כאמור בסעיף 6 לעיל.

## הערות הלשכה המשפטית

### **הפיכת הוראת השעה להוראת קבע - עיגון השיטור העירוני כהסדר קבוע:**

10. בהתאם להוראות פקודת המשטרה [נוסח חדש], התשל"א-1971 מופקדת המשטרה בין היתר, על קיום הסדר הציבורי וביטחון הנפש והרכוש. בהקמת מערך השיטור העירוני הוסמכו גורמים נוספים להתמודד עם תופעות של אלימות שהוא מתפקידי הליבה של המשטרה.

11. החוק ליעול האכיפה והפיקוח העירוניים ברשויות המקומיות איתגר בלעדיות זו על ידי העברת סמכויות ותפקידים "שיטוריים" לגורמים מחוץ למשטרה. הקמת מערך של שיטור עירוני ברשויות המקומיות לווה בחששות כבדים שהוצגו בדיונים על הצעת החוק ובעת הדיונים על הצווים שהרחיבו את התוספת והוסיפו רשויות מקומיות שבהן יופעל מערך של שיטור עירוני.

12. לאור מורכבות ההסדר, הוחלט בתחילה כי מערך השיטור העירוני יחל כפילוט, ויחוקק כהוראת שעה על מנת שיעמוד לבחינה מחודשת על ידי הכנסת מעת לעת. כן עוגנו בו חובות דיווח שנועדו לסייע בידי חברי הכנסת לבחון את ההסדר ואת מידת הצלחתו, טרם הארכת הוראת השעה וטרם הרחבת רשימת הרשויות המקומיות בהם אמור להתקיים מערך של שיטור עירוני.

13. לאור האמור לעיל, לעמדתנו, עיגונו של החוק כהוראת קבע נכון שייעשה לאחר בחינה מקיפה וניתוח הממצאים כדוגמת:

- א. האם מערך השיטור העירוני השיג את מטרתו – מהן אמות המידה שנקבעו לכך?
- ב. האם מספר עבירות האלימות שבוצעו בכל אחת מהרשויות המקומיות, שבהן פועל מערך השיטור העירוני, ירד בהיקף ניכר לעומת מספר עבירות האלימות שבוצעו ברשויות המקומיות שבהן לא פועל מערך השיטור העירוני;
- ג. בחינת מספר השוטרים הפועלים דרך קבע בתחומי הרשויות המקומיות שבהן פועל מערך השיטור העירוני והאם היה שינוי במספרם לאורך השנים בהם פועל המערך?
- ד. האם הרשויות המקומיות הפחיתו את מאמץ הפיקוח העירוני הקיים ברשות שבמסגרתה פועל מערך של שיטור עירוני? האם הרשות המקומית הפחיתה מהיקף כוחות הפקחים העירוניים ומהיקף הפעילות בשל הקמת מערך של שיטור עירוני בתחומה? אם כן, מדוע?
- ה. בחינת יכולותיהן של רשויות מקומיות לעמוד בתנאי הקמת מערך של שיטור עירוני - יש לוודא כי ההתמודדות עם מעשי אלימות, בתחומן של רשויות מקומיות שאינן יכולות לממן הקמת מערך שיטור עירוני לא תיפגע, וביטחונם האישי של תושביהן של רשויות כאלה לא ייפגע, כתוצאה מכך. יש להבטיח כי תושבי כל הרשויות יוכלו ליהנות משרותי אכיפת חוק ברמה גבוהה ושוויונית ללא קשר ליכולות הכלכליות של הרשות. על רקע זה נזכיר כי בטירה, קלנסואה וקריית גת לא הוקמו מערכי שיטור עירוני מסיבות כלכליות.

**קביעת אמות מידה להוספת רשויות מקומיות למערך השיטור העירוני, ולגריעת רשויות ממנו**  
14. בהצעת החוק מוצעות מספר אמות מידה להוספת רשויות מקומיות למערך, וכן כמה תנאי יסוד להוספת הרשויות. בנוסף, מוצעות אמות מידה לגריעת רשויות מהמערך. על הוועדה לבחון האם אמות מידה אלו הן אמות מידה ראויות ומתאימות להסדר זה.

15. בפרט יש לתת את הדעת לקביעה לפיה לא יוקם מערך אלא אם כן "הרשות המקומית התחייבה להעמיד את כוח האדם והאמצעים הנדרשים לצורך ההקמה וההפעלה של מערך האכיפה העירוני", ותמונת הראי שלו, המסמיכה את השר לגרוע רשות מקומית מהמערך, אם "הרשות המקומית לא עמדה בהתחייבויות הנדרשות ממנה לצורך ההקמה או ההפעלה של מערך האכיפה העירוני בתחומה". ברור כי כדי שהמערך יפעל יש צורך במשאבים ראויים לכך, אך הקריטריון של העמדת המשאבים על ידי הרשות מדגיש את הקושי האפשרי של רשויות מקומיות חלשות בקיום המערך, ואת החשש מיצירת פערים בין רשויות מקומיות בתחום הביטחון האישי.

16. בנוסף, ברצוננו להסב את תשומת לבה של הוועדה כי אחד התנאים המוצעים להוספת רשויות מקומיות להסדר הוא שמספר התושבים ברשות עולה על 16 אלף תושבים. לתנאי זה יש סייג, המסמיך את השר לביטחון הפנים לקבוע מספר אחר בהסכמת שר הפנים. לעמדתנו, אין לקבל סייג זה. אפשר לדון בשאלה האם מגבלה של 16 אלף תושבים היא מגבלה ראויה או לא, אך משעה שהכנסת קובעת זאת כהוראת חוק, לא ניתן להתגבר על כך בהחלטה של שני שרים.

17. על הכנסת לקבוע אמות מידה להחלטה על הקמת מערך שיטור עירוני ברשות מקומית שבה גודל האוכלוסייה פחות מ-16 אלף תושבים, כראוי להסדר ראשוני, ולא להשאיר את ההחלטה לשיקול דעת השר לביטחון הפנים ושר הפנים ללא שום מתווה להחלטה.

#### **אגרת שמירה**

18. במנותק מהצעת החוק העומדת על הפרק, מוסמכות הרשויות המקומיות לגבות אגרת שמירה. בדיונים שהיו בוועדה בעבר, התברר כי חלק מהרשויות המקומיות משתמשות בכספי אגרת השמירה כדי לממן את השיטור העירוני. משמעות הדבר היא כי תושביהן של רשויות אלה מממנים מכיסם, באמצעות מס נוסף, פעילות שבעיקרה היא באחריות המשטרה – מניעת אלימות. מיותר לציין כי לו היתה המשטרה ממשיכה למלא תפקידים אלו בעצמה, לא היה נדרש מהם כל תשלום נוסף בגין פעילות זו. לכן, לעמדתנו, יש לבחון קביעת איסור מפורש בחוק על גביית אגרת שמירה לשם מימון השיטור העירוני.

#### **כפיפות הפקחים לדין המשמעתי של הרשויות המקומיות**

19. גם הפקחים שהם חלק ממערך השיטור העירוני, וגם הפקחים הרגילים, כפופים לדין המשמעתי של הרשויות המקומיות. ואולם, דין משמעתי זה הוא הליך ממושך, וספק רב אם הוא מתאים למקרים של הפעלת סמכויות של פקחים השייכים למערך השיטור העירוני. יש לבחון את התאמת הדין המשמעתי למציאות המשתנה, במיוחד לאור ההצעה להפוך את ההסדר להוראת קבע.

## סיכום

20. הצעת החוק מבקשת לעגן בהסדר של קבע את מערך השיטור העירוני. בסקירה זו עמדנו על המורכבות שבהצעה זו. משכך, עמדנו היא כי יש לבחון לעומק את הסוגיות בטרם אישורה של הצעת החוק.

בברכה,

הייעוץ המשפטי לוועדה