

22 ביוני 2025

לכבוד

ח"כ צביקה פוגל

יו"ר הוועדה לביטחון לאומי

הכנסת

שלום רב,

הנדון: הצעת חוק ליעול האכיפה והפיקוח העירוניים ברשויות המקומיות (הוראת שעה) (תיקון מס' 14), תשפ"ה-2024 – הערות לנוסח 23.6.25 – עמדת האגודה לזכויות האזרח

1. הצעת החוק שבנדון, מבקשת להפוך את החוק ליעול האכיפה והפיקוח העירוניים ברשויות המקומיות (הוראת שעה), תשע"א-2011 (להלן: **חוק השיטור העירוני או החוק**) להוראת קבע, וכן להוסיף לחוק מספר תיקונים.
2. במכתבנו זה יפורטו הערותינו לנוסח הצעת החוק שהתפרסם לקראת הדיון המסכם בהצעת החוק שקבוע ליום 23.6.2025. המדובר בנוסח שהוכן לאחר דיונים רבים ושעות ארוכות, שבו אנחנו וגם אחרים העלינו את הערותינו הפרטניות לכל סעיף וסעיף.
3. אלא שלעמדתנו, הנוסח שפורסם כעת, המסכם את הדיונים המפורטים כאמור, כולל עדיין את כל בעיות השורש שהיו בהצעת החוק מלכתחילה. יתר על כן, הוא אף הורחב בהיבטים רבים, דבר שהעמיק את הבעיות שביקשנו להפנות אליהן את תשומת הלב. בין השאר, כוללת הצעת החוק בנוסחה העדכני הרחבה משמעותית של סמכויות אכיפה ושיטור המועברות מהמשרה לרשויות המקומיות; פגיעה בשוויון במתן שירותי אכיפת חוק וסדר במדינה; שלל סעיפי סל שמקנים לשר שיקול דעת כמעט בלתי מוגבל ומאפשרים סטייה מהקריטריונים השונים שנקבעו בהצעת החוק בקשר עם הכניסה לתכנית, קביעת יחס שוטרים ופקחים ברשות מסוימת; ועוד.
4. לעמדתנו, התיקונים המוצעים בנוסח המתוקן יוצרים **פגיעה בלתי מידתית בזכויות אדם**, ומעלים חשש מפגיעה בשוויון בין הרשויות במתן שירותי שיטור ואכיפה, ומפני קבלת החלטות באופן שרירותי ומשיקולים פוליטיים פסולים.
5. והכל כמפורט להלן:

הרחבת סמכויות האכיפה והשיטור המועברות מהמשרה לרשויות המקומיות

6. חוק השיטור העירוני המקורי הסדיר הפעלת "פיילוט" של שיטור עירוני למשך שנתיים ב-13 רשויות מקומיות. לשם כך הוקם מערך אכיפה ובו פקחים עירוניים הפועלים לצדם של שוטרים. לפקחים הוענקו סמכויות למניעת מעשי אלימות, ובהן דרישת הזדהות, עיכוב בשל מעשה אלימות ועריכת חיפוש במקרה של חשד לנשיאת נשק. כן נקבע כי הפקחים יכולים להפעיל סמכויות אלה אף ללא נוכחות של שוטר במקומות "מועדים": בגנים ציבוריים, באזורי מסחר, בחופי רחצה, בחניונים, באירועים תחת כיפת השמים ובאזורי בילוי (וב-2023 התווסף גם

"מרחב חקלאי" (רשימה). במהלך השנים, הורחב הפיילוט והתווספו לרשימה רשויות רבות, כך שהיא מונה כיום 98 רשויות.

7. כעת מבקשת הצעת החוק להרחיב את מספר הרשויות שיכנסו לתכנית, כך שלכאורה בסוף התהליך יוכלו להיכלל בה כל הרשויות (אם ירצו בכך); להרחיב את סמכויות הפקחים הרבה מעבר לטיפול במניעת מקרי אלימות; לבטל את ההגבלה על המקומות בהם יוכלו פקחים להפעיל את סמכויותיהם ללא נוכחות שוטר; וכן להגדיל באופן דרמטי את היחס בין פקח לשוטר מיחס של 1:1 ליחס של עד 3:1. הצעת החוק אף קובעת כי מערך השיטור העירוני יוכל להסתייע במתנדבים של המשמר האזרחי – משמע, היחס בין שוטרים לאחרים (פקחים ומתנדבים) ילך ויגדל (סעיף 7ב(ה)).

8. הצעת החוק בנוסחה העדכני מבקשת להעניק לפקח סמכויות למניעת מעשי אלימות, גניבה, נזק חמור לרכוש ומעשה המסכן חיים באמצעות כלי תחבורה; סמכות לחפש על גופו של אדם וברכבו נשק המוחזק באופן בלתי חוקי; סמכות למנוע גישה למפגע בטיחותי ולהכווין את התנועה בסביבתו הקרובה (סעיף 10 להצעת החוק). הסמכויות הניתנות כוללות דרישת הזדהות, חיפוש על הגוף וברכב לגבי נשק, עיכוב (כולל הוראה לעצור את הרכב לצורך העיכוב) ואף שימוש בכוח.

9. הרחבת הסמכות אינה מתמצית בסוגי העבירות המטופלות אלא גם, כאמור, בביטול הגבלת המקומות בהם רשאי הפקח להפעיל את הסמכות ללא נוכחות שוטר. בנוסף, הפעלת סמכויות הפקחים אינה מוגבלת לנסיבות בהן החשד בביצוע העבירה הינו בגיר אלא מותרת גם כאשר מדובר **בקטינים**.

10. כמו כן, הצעת החוק כוללת הוראת שעה לשנתיים המעניקה לפקחים סמכויות לטפל בתופעות שכרות בהתאם לחוק המאבק בתופעת השכרות, תש"ע-2010 (להלן: **חוק המאבק בתופעת השכרות**), באזורים מסוימים, ובכלל זה כלפי קטינים בשעות הלילה (סעיף 21 להצעת החוק).

11. כל אלה עשויים להגביר את החיכוך בין הפקח לאזרח ואת החשש לפגיעה בלתי מידתית בחירותו של האזרח, בכבודו, בחופש התנועה שלו, בפרטיותו ועוד. מעבר לכך, הרחבה זו יוצרת מצב בו תפקיד הפקח אינו עוד "לסייע" לעבודת המשטרה (כמוגדר בסעיף 2 להצעת החוק), אלא שהוא משמש, הלכה למעשה, כתחליף לשוטר, ומבצע תפקידים שיטוריים שגרתיים של אכיפת חוק ושמירת הסדר הציבורי. **מצב זה של זליגת סמכויות בתחום ביטחון הציבור והסדר הציבורי מהמשטרה, הגורם האמון עליהם, לגורמים שעלותם נמוכה והכשרתם והפיקוח עליהם ירודים לעומת המשטרה, אינו תקין.**

12. יתר על כן, להסדר זה יש השלכות מרחיקות לכת על השוויון בין אזרחי המדינה והרשויות המקומיות השונות, כמפורט להלן, ובפרט מאחר שהצעת החוק לא רק מעבירה סמכויות רבות לפקחים אלא גם מגדילה את היחס האפשרי בין פקחים לשוטרים לפי שלושה מהקיים, ואף צפויה להביא להפחתת מספר השוטרים ברשויות המקומיות, כפי שהוצג בדיוני הועדה.

פגיעה בשוויון

13. הצעת החוק מעבירה למעשה את הטיפול בחלק חשוב של עבודת המשטרה, הבטחת איכות החיים הבסיסית והיום יומית של התושבים, לידי הרשויות המקומיות והפקחים העירוניים. אלו שירותים שכל אזרחי המדינה זכאים לקבל באופן שוויוני מידי המדינה, וזאת בהתאם

לסדרי עדיפויות מבצעיים. כפי שהוזכר אך לאחרונה בפסק דינו של בית המשפט העליון בעניין תיקון מס' 37 לפקודת המשטרה: **"נוכח טיבן ומהותן של סמכויות המשטרה, עמדנו לא אחת על החשיבות היתרה בכך שמימושן יעשה על בסיס מקצועי ובהתחשב באינטרס הציבורי בלבד, באופן שוויוני וללא משוא פנים"** (בג"ץ 532/23 האגודה לזכויות האזרח נ' הכנסת, פסקה 81 לפסק דינו של ממלא מקום הנשיא (בדימ') פוגלמן (2.1.2025)).

14. לאור המציאות הקשה במדינת ישראל בתחום הביטחון והפשיעה, וכן המצב הקשה בו שרויה המשטרה מבחינת תקציבים וכוח אדם, קמים וצצים פתרונות חלופיים למתן ביטחון ולאכיפת חוק עבור התושבים. השיטור העירוני הוא רק אחד מהם.

15. אם לא די בכך שמדובר בהתפרקות של המדינה מן השירות הבסיסי ביותר שהיא מחויבת בו כלפי כל אזרחיה, העברתו לידי הרשויות המקומיות פוגעת בשוויון במתן השירותים הללו לתושבים מבחינת האיכות והכמות שיקבל כל אזרח. זאת, בהתאם למצב הכלכלי של הרשות שבה הוא מתגורר.

16. על אף שהצעת החוק מתיימרת לטפל בהבדלים הכלכליים שבין הרשויות על ידי מימון דיפרנציאלי של עבודת הפקחים, בפועל, שורה של הסדרים בחוק מעמיקים את אי השוויון בין הרשויות. הדבר נכון בראש ובראשונה בקשר ליכולת להצטרף למערך, לתחזק אותו לאורך זמן ולהבטיח שמימונו לא יפגע בצרכים אחרים של תושבי הרשות; אך גם בכל הקשור לאיכות השירות שיינתן, אם בכלל, לאור ההבדל הצפוי בכמות הפקחים שתוכל הרשות לגייס ולהחזיק לאורך זמן. דהיינו, פחות פקחים ושוטרים משמע איכות שירות פחות טובה.

17. הצעת החוק קובעת, לבד מהחובה לממן את הפקחים, גם חובה להעמיד שורה של אמצעים שעלותם משמעותית, לרבות רכבים, מדים וציוד, מבנה, מנהלים ועוד, וכן לממן הכשרה יקרה. כל אלה אינם ממומנים על ידי אף גורם לבד מהרשות עצמה (סעיף 7ג). בנוסף, מאפשרת הצעת החוק להפחית מימון לרשות שלא עומדת בהתחייבויותיה (למשל אם לא הצליחה לגייס פקחים, ובכך יקטן הכח שיהיה לרשות אותה רשות גם אם לפי אמות המידה הוא היה אמור להיות גדול יותר) (סעיף 17א), או לחלופין לממן בסכום גבוה מהקבוע בחוק רשויות מסוימות על פי שיקול דעת השר ובאישור הממשלה (סעיף 17ז). כמו כן, הצעת החוק קובעת כי ניתן להוציא רשות מהתכנית אם אינה עומדת במימון, גם אם זו הסיבה היחידה (סעיף 7ד).

שיקול הדעת הרחב המוקנה לשר

18. ההצעה מבקשת להעניק לשר לביטחון לאומי **שיקול דעת כמעט בלתי מוגבל**, בנוגע להקמת מערך שיטור ברשויות, קביעת מבנה הכוח ברשות והפחתת והגדלת המימון לרשות.

19. לכאורה, נקבעו אמות מידה מפורטות בהצעת החוק לטיפול בכל הסוגיות האמורות, שנועדו להבטיח שוויון בפני החוק ולמנוע שרירותיות, שחיתות או העדפה פוליטית. **אלא שלגבי כל אחת מהסוגיות הנ"ל הוכנס לחוק "סעיף סל" שמאפשר לשר לעקוף את הקריטריונים שנקבעו ולהחליט על הקמת מערך בישוב שאינו עומד בקריטריונים או על הצבת דרישות נוספות בפני יישובים שעומדים בקריטריונים הקיימים (סעיפים 7א ו-7אד))**; על הגדלת היחס פקח-שוטר שנקבע ליישוב על פי הקריטריונים (סעיף 7ב), וזאת אף מעבר למקסימום הקבוע בהצעת החוק (ראו סעיף 7ב) המאפשר לממשלה לעקוף את הכללים לעניין מבנה

הכוח); וכן על הפחתת מימון או על תוספת סיוע במימון על פי שיקול דעת (סעיפים 1ג7(ו) ו-1ג7(ז)).

20. כל הקריטריונים או ההחלטות שיקבעו על ידי השר כאמור לעיל, לא יובאו לאישור הוועדה לביטחון לאומי בכנסת לצורך פיקוח (אלא לכל היותר לאישור הממשלה או שר הפנים), והבטחת אמות מידה שוויוניות לכל. בנוסח העדכני אף הוסרה הדרישה לפיקוח פרלמנטרי, שהופיעה בנוסח הקודם במפורש.

21. **קבלת החלטות פרטנית על ידי השר, בחריגה מאמות המידה השוויוניות שנקבעו בחוק, מהווה פגיעה בשוויון ופותרת פתח לשחיתות ולהעדפות פוליטיות.** אין לאפשר קבלת החלטות שאינן עומדות בקריטריונים שנקבעו, ואם יש צורך לקבוע כלל חדש שיתייחס לסוגי מקרים נוספים, יש להביא זאת לשינוי חקיקה בכנסת. לפיקוח הפרלמנטרי על קביעת אמות מידה ועל החלטות קונקרטיות בנוגע להקמת מערך שיטור עירוני או הפסקתו ברשויות מסוימות, מבנה הכח או המימון, ישנה חשיבות רבה בהבטחת סדרי שלטון ומשפט תקינים ובשמירה על האינטרס הציבורי. העדרו של פיקוח פרלמנטרי מעלה חשש כי הרשות המבצעת תפעל באופן שרירותי, לא שוויוני או מתוך שיקולים פוליטיים זרים.

שונות

22. הצעת החוק כוללת הסדרים נוספים בעייתיים. נזכיר את חלקם בשולי הטענות העיקריות שהצגנו לעיל:

23. הצעת החוק מבקשת לכנות את הפקחים המסייעים בשם "פקחי שיטור". יש בכך כדי להטעות את הציבור וליצור מראית עין כאילו מדובר בשוטרים או כאילו נתונות לפקחים כלל סמכויות הנתונות לשוטרים. ההופעה של הפקחים כבר כיום מטעה. קשה לאזרח להבדיל ביניהם לבין שוטרים רגילים על פי המראה, ולראיה – רבים מגישים תלונות על הפקחים למחלקה לחקירות שוטרים. השם מערער את ההבחנה החשובה שבין תפקידו של השוטר לזה של הפקח.

24. הצעת החוק מבקשת לאפשר הקמת יחידות משותפות למספר ערים ללא שנבחנו לעומק ההשלכות וההסדרים המיוחדים הנדרשים לשם כך, ובפרט בהיבטים של שוויון, ולא עוגנו בחקיקה.

25. חובת הדיווח באשר לחוק המאבק בתופעת השכרות אינה מפורטת דיה. כך, למשל, היא אינה כוללת את החובה לפרט האם הופעלה הסמכות כלפי קטינים או בגירים, באילו רשויות מקומיות הופעלה הסמכות ועוד.

26. התוספת המפרטת את מקום הפעלת הסמכות למניעת מעשה המסכן חיים באמצעות כלי תחבורה או הסמכויות מכח חוק המאבק בתופעת השכרות כוללת גם מוסדות חינוך – נדרשת הבהרה כי לפקחים לא תותר כניסה והפעלת סמכויות בבתי ספר וגני ילדים בשעות פעילותם.

סיכום

27. לסיכום, לאור כל האמור לעיל, אנו סבורות כי הצעת החוק בנוסחה העדכני לא פותרת את בעיות היסוד שבחקיקה האמורה, וכוללת הסדרים בלתי חוקתיים –

א. הצעת החוק מרחיבה באופן משמעותי את סמכויות הפקחים, את היכולת שלהם לפעול בלי שוטר לצידם ואת המרחב הפיזי של פעולתם, באופן שעלול לפגוע בזכויות האזרחים, ואף

מחליף משמעותית את עבודת השיטור ברשויות המקומיות. אם לא די בכך, היחס בין הפקחים לשוטרים הוכפל פוטנציאלית פי שלושה (ואף מכך ניתן לחרוג לרעה).

ב. הצעת החוק מעניקה לשר שיקול דעת כמעט בלתי מוגבל לסטות מכל ההסדרים שנקבעו להם קריטריונים מפורטים בחוק, לרבות כניסה לתכנית, מימון התכנית וגודל ומבנה הכח.

ג. הצעת החוק כוללת שורה של הסדרים שיש בהם כדי לפגוע בשוויון בין רשויות מקומיות ובין האזרחים על בסיס יכולת כלכלית, וזאת בקבלת שירות חיוני ובסיסי שהמדינה מחויבת לתת לכולם באופן שוויוני ולפי הצורך.

בכבוד רב ובברכה,

ניצן אילני, עו"ד

דבי גילד-חיו, עו"ד
מקדמת מדיניות וחקיקה