

הקמת מערכי אכיפה עירוניים ברשויות מקומיות בחברה הערבית וברשויות

המקומיות הדרוזיות והצ'רקסיות

הצעה להחלטה

מחליטים:

1. תכנית מערכי אכיפה עירוניים במודל מותאם לרשויות מקומיות בחברה הערבית וברשויות המקומיות הדרוזיות והצ'רקסיות (להלן – החברה הערבית או המגזר הערבי): בהמשך להחלטת ממשלה מס' 1848 מיום 24.6.2010 שעניינה "מתכונת להפעלת שיטור עירוני בישראל-רפורמה בתחום הביטחון האיש" (להלן- החלטת ממשלה מס' 1848), להחלטת ממשלה מס' 852 מיום 1.3.2021 שעניינה "מדיניות ממשלתית לטיפול בתופעות הפשיעה והאלימות בחברה הערבית והעצמת החברה הערבית בישראל ותיקון החלטות ממשלה" ולהחלטת ממשלה מס' 549 מיום 24.10.2021 שעניינה "תכנית לטיפול בתופעות הפשיעה והאלימות בחברה הערבית" (להלן – החלטת ממשלה מס' 549):

א. לרשום את הודעת המשרד לביטחון הפנים לפיה בכוונתו להקים בשנים 2022–2026 מערכי אכיפה עירוניים ברשויות מקומיות בחברה הערבית, במודל המותאם למאפייני רשויות מקומיות אלו, כפי שגובש במשרד לביטחון הפנים, אשר עיקריו יפורטו בהחלטה זו. יובהר, כי אין בהחלטה זו כדי לגרוע מהחלטות ממשלה קודמות בעניין שיטור עירוני במגזר הכללי, ואולם, בתקופת יישום החלטה זו, הכללת רשויות מקומיות מהחברה הערבית תבוצע בהתאם לתבחינים המפורטים בנספח 1 להחלטה זו, ובכפוף לתקציב המוקצה לנושא על ידי המשרד לביטחון הפנים ומשטרת ישראל, בהתאם להחלטת ממשלה מס' 549. בנוסף, יובהר כי אין באמור כדי לגרוע מיישום החלטת ממשלה מס' 4389 מיום 20.12.2018 שעניינה "מערכי אכיפה עירוניים במודל מותאם למועצות אזוריות".

1) מערכי האכיפה העירוניים יפעלו על פי הוראות החוק לייעול האכיפה והפיקוח העירוניים ברשויות המקומיות (הוראת שעה), התשע"א-2011 (להלן – החוק או החוק לייעול האכיפה), ועל פי העקרונות שנקבעו בהחלטת ממשלה מס' 1848 ובתפיסת ההפעלה של תכנית מערכי אכיפה עירוניים.

2) הכללת הרשויות המקומיות בתכנית תתבצע בהתאם להוראות החוק לייעול האכיפה, לתבחינים המפורטים בנספח 1 להחלטה זו, ובכפוף ולתקציב שיוקצה לנושא על ידי המשרד לביטחון הפנים ומשטרת ישראל, בהתאם להחלטת ממשלה מס' 549. צירוף רשות מקומית לתכנית ייעשה בכפוף להסכמתה לכך ולהתחייבותה לעמוד בתנאים ובכללים הנדרשים.

3) מערכי האכיפה שיפעלו בתחומי הרשויות המקומיות במסגרת התכנית יורכבו מכוח שיטור ייעודי ומיח' פיקוח ייעודית של פקחים מסייעים, בהתאם לכללים הקבועים בנושא, לרבות בהחלטת ממשלה מס' 696 מיום 21.8.2013 שעניינה "הפעלת מערך אכיפה ושיטור עירוני משולב".

- (4) לצורך ביצוע המודל יקצה המשרד לביטחון הפנים, באמצעות משטרת ישראל, משאבים כמפורט להלן: עלות מימון כוח השיטור הייעודי במערכי האכיפה העירוניים וכן עלות מימון האמצעים הנדרשים להפעלת כוח זה.
- (5) הרשויות המקומיות הרלוונטיות יישאו בעלות מימון יח' הפיקוח הייעודית שתופעל במערך האכיפה העירוני בתחומן בהיקף של 30% מעלות המימון, וכן יישאו בעלות העמדת הפקחים המסייעים והאמצעים הנדרשים להפעלה, לרבות הקצאת מבנה לפעילות מערכי האכיפה העירוניים.
- (6) בהמשך לסעיף 1(ג) להחלטת ממשלה מס' 4388 מיום 20.12.2018 שעניינה "עדכון תוכניות למניעת אלימות ולמאבק בסמים ובאלכוהול ברשויות המקומיות", לרשום את הודעת המשרד לביטחון הפנים לפיה הוא יגדיל את היקף השתתפותו במימון פקחים ביחידת הפיקוח העירוני הייעודית הפועלת במערך האכיפה העירוני, בכלל הרשויות המקומיות הערביות שבתחומן פועלת התכנית, כך שישתתף במימון של 70% ממצבת הפקחים הפועלים במערך האכיפה העירוני, בהיקף מקסימלי שיקבע המשרד לביטחון הפנים ובהתאם למצבת הפקחים בפועל. למען הסר ספק יובהר, כי לאחר תום תקופת תוקפה של החלטה זו, שלא תפחת מ-5 שנים, יחולו לעניין השתתפות המשרד במימון הפקחים הפועלים במערכי האכיפה העירוניים ברשויות המקומיות הרלוונטיות, התבחינים והכללים הרוחביים החלים לעניין השתתפות במימון פקחים במסגרת תכנית מערכי אכיפה עירוניים, כפי שנקבעו על ידי המשרד לביטחון הפנים.
- (7) המשרד לביטחון הפנים יערוך תהליכי בקרה וביקורת עתיים של הפעלת התכנית ברשויות המקומיות הרלוונטיות, ובקרב תושבי הרשויות המקומיות כאמור, לבחינה ולהערכת יעילותה של התכנית. השר לביטחון הפנים יציגם בכתב לממשלה.

נספח 1

תבחינים וכללים לצירוף רשויות מקומיות בחברה הערבית להשתתפות בתכנית מערכי

אכיפה עירוניים:

1. האפשרות להפעיל את תכנית מערכי אכיפה עירוניים ברשויות מקומיות ערביות, תורחב כך שניתן יהיה להפעיל מערכי אכיפה עירוניים ברשויות מקומיות שאוכלוסייתן מונה למעלה מ-10,000 תושבים ;
 2. דירוג הרשויות המקומיות להשתתפות בתכנית מערכי אכיפה עירוניים יתבצע בהתבסס על ציון "הצורך" המורכב משקלול נתוני עבירות בתחומן, כפי שיפורט להלן, כך שככלל, תינתן קדימות להכללת רשויות מקומיות בעלות ציון צורך גבוה על פני רשויות מקומיות בעלות ציון צורך נמוך, וחכל בכפוף לתקציב המוקצה לנושא על ידי המשרד לביטחון הפנים.
- "ציון הצורך" – דירוג הרשויות המקומיות הרלוונטיות להכללה בתכנית יתבצע על בסיס היקף העבירות שיפורטו להלן ברשויות המקומיות, בשלוש השנים שקדמו למועד הכללתן בתכנית, ביחס להיקף האוכלוסייה בתחומן. לצורך ביצוע הדירוג יינתן לכל רשות מקומית ציון שיורכב מהנתונים ועל פי המשקולות שלהלן :
- א. שיעור סל עבירות איכות חיים (מטרדי רעש, הפרעת מנוחה, שפיכת פסולת וכו'), ביחס ל-1,000 תושבים) – 60%.
 - ב. שיעור סל כלל העבירות (כלל העבירות הפליליות שדווחו למשטרת ישראל ושהתרחשו בתחום המוניציפלי של הרשות, ביחס ל-1,000 תושבים) – 40%.

דברי הסבר

רקע כללי

ממשלת ישראל רואה כיעד לאומי את הפחתת האלימות והפשעה בחברה הערבית והחזרת הביטחון האישי. על פי הנתונים שנמסרו לנו, תחושת הביטחון האישי במגזר הערבי נמוכה מאשר במגזר הכללי - על פי סקר ביטחון האישי של הלמ"ס לשנת 2020 תחושת הביטחון האישי באזור המגורים (הרבה מאוד או רבה) בקרב האוכלוסייה הערבית היא 82.8% לעומת 92.9% בקרב האוכלוסייה היהודית.

בשנת 2010, החליטה ממשלת ישראל על יישום רפורמה בתחום הביטחון האישי, שעיקרה הקמת מערכי אכיפה ושיטור משולבים ברשויות המקומיות (להלן- תכנית מערכי אכיפה עירוניים) וזאת במסגרת החלטת ממשלה מס' 1848 מיום 24.6.2010 (להלן -החלטת ממשלה 1848). בשנת 2011, עוגנה הפעלת מערכי אכיפה עירוניים בחקיקה במסגרת החוק לייעול האכיפה והפיקוח העירוניים ברשויות המקומיות (הוראת שעה), התשע"א- 2011 (להלן- החוק או החוק לייעול האכיפה), אשר תוקפו הוארך מעת לעת.

ב"סקר אנשי מפתח של המשרד לביטחון הפנים שנערך בשנת 2021", עלה, בין היתר, כי קיימת שביעות רצון רבה בקרב ראשי הרשויות המקומיות ומפקדי תחנות המשטרה מפעילות מערכי האכיפה העירוניים, לרבות מתחומי הפעילות ומהידוק שיתוף הפעולה בין הרשויות המקומיות לבין משטרת ישראל ומהיוזמה לפעילויות משותפות שלהם בתחומי האכיפה השונים. מרביתם מדגישים את חשיבות הפרויקט ומציינים את התרומה המשמעותית של מערכי האכיפה העירוניים לשיפור איכות החיים ותחושת הביטחון של התושבים ברשויות המקומיות שבהן פועלים המערכים.

כיום פועלת התכנית ב-74 רשויות במגזר הכללי, מתוכן 12 רשויות מקומיות ערביות בלבד: נצרת, באקה אל גרביה, עראבה, שפרעם, אום אל פאחם, דליית א-כרמל, טייבה, רהט, טמרה, קלנסואה, תל שבע וטירה; וב-7 ערים מעורבות: רמלה, לוד, עכו, נוף הגליל, ירושלים, תל אביב-יפו ומעלות תרשיחא.

לאור העלייה המשמעותית בנתוני הפשיעה בחברה הערבית, הוחלט במסגרת החלטת ממשלה מס' 549 על גיבוש ותקצוב תכנית רב שנתית לטיפול בתופעות הפשיעה והאלימות בחברה הערבית בין השנים 2022-2026, בין היתר, על ידי הגברת הנוכחות ברחוב הערבי באמצעות הקמת מערכי אכיפה עירוניים ברשויות מקומיות בחברה הערבית, במודל מותאם. העלייה בנתונים מוכיחה כי סל הכלים שנמצא כיום ברשות המדינה אינו מספיק על מנת למזער את הפשיעה ברחוב הערבי. הקמת מערכי האכיפה העירוניים ברשויות המקומיות מבקשת לשפר ולמקסם את סל הכלים ואת יכולתה להתמודד עם הבעיה.

במסגרת הצעת ההחלטה מוצע ליישם את האמור בהחלטת ממשלה מס' 549 ולהקים בשלב זה מערכי אכיפה עירוניים ברשויות מקומיות מהמגזר הערבי, אשר ייבחרו בהתאם לתבחינים המפורטים בנספח 1 להחלטה זו, לתקציב שיוקצה לנושא על ידי המשרד לביטחון הפנים ומשטרת ישראל בהתאם להחלטת ממשלה מס' 549, ובכפוף להסכמת הרשות המקומיות הרלוונטית ולהתחייבותה לעמוד בכל הכללים והתנאים הנדרשים.

לשם כך, מוצע לבצע שינויים בתבחינים להכללת רשויות מקומיות מהחברה הערבית,

ובהשתתפות המשרד בשיעור מימון פקחים ביחידת הפיקוח הייעודית ברשויות המקומיות הערביות במסגרת התכנית, כפי שיפורט בהמשך.

המציאות מלמדת כי התבחינים אשר נקבעו להפעלת מערכי אכיפה עירוניים במגזר הכללי לא מתאימים למאפייני הרשויות המקומיות בחברה הערבית, ועל כן עלה הצורך להתאים את התבחינים לאוכלוסייה הרלוונטית.

עמדת גורמי המקצוע היא כי הכללת רשויות מקומיות מהמגזר הערבי בתכנית עשויה:

- (1) למנוע עבירות – על ידי בולטות ונוכחות מוגברת בתא שטח, דבר שבהכרח גורם להרתעת גורמים עבריינים וכפועל יוצא למניעת עבירות;
- (2) להגביר משילות – פעילות מערכי אכיפה עירוניים מושתת על שיתוף פעולה בין הרשות המקומית למשטרת ישראל, ויכולה לסייע בחיזוק המשילות במקום גם בהיבט המדינתי וגם בהיבט הרשוטי;
- (3) לשפר את איכות חיי התושבים – על ידי הקמת מערכי תביעה עירוניים, הרשות המקומית תחזק את המשילות בתחומה, ותשפר את השירות ואת התשתיות עבור אוכלוסיית התושבים;
- (4) להנגיש שירותים ציבוריים – מערך האכיפה עירוני אשר פועל במבנה שאינו בקרבת תחנת המשטרה, או לחלופין, ברשות מקומית שאין בתחומה תחנת משטרה כלל, יכולה להנגיש את השירות שניתן לתושב בנושאי הליבה של מערכי האכיפה העירוניים;
- (5) להגביר את אמון הציבור – הקמת מערך אכיפה עירוני תגביר את אמון הציבור במשטרה, על ידי כך שתהא זמינה לתושבים ותיתן מענה מבצעי מהיר;
- (6) לשפר את השירות – קיומו של מערך אכיפה עירוני מקצר את זמני התגובה לקריאות מצד התושבים;
- (7) לייצר מנגנון תהליכי – שיתוף הפעולה בין הרשות המקומית לבין משטרת ישראל יוצר הלכה למעשה חליכי עבודה סדורים וקבועים;
- (8) לייצר אכיפה אפקטיבית ויעילה – ניצול היתרון היחסי של כל אחד מהגורמים הרלוונטיים ופעילותם במשותף, מביאה למניעה ולאכיפה אפקטיבית יותר בתחומי הרשות המקומית, וכן מאפשרת ליחידות הסיוע בתחנה לעסוק ביעודן ה"קלאסי";
- (9) למקד את הפעילות בתחומי הרשות המקומית – על פי תפיסת ההפעלה של מערכי האכיפה העירוניים, ראש הרשות המקומית אמור להצביע על התופעות המרכזיות אשר פוגעות באיכות חיי התושבים ובביטחונם במרחב הציבורי. מהתרשמות גורמי המקצוע הרלוונטיים בשטח עולה, כי טיפול ממוקד בתופעות אלה גורם לשינוי התפיסה ולצמצום התופעות הללו;
- (10) להגביר את תחושת הביטחון האישי בקרב תושבי הרשויות המקומיות בחברה הערבית.

מערכי האכיפה העירוניים יפעלו על פי הוראות החוק ליעול האכיפה, העקרונות שנקבעו בהחלטת ממשלה מס' 1848, ובהתאם לתפיסת ההפעלה של תכנית מערכי האכיפה העירוניים. הכללת הרשויות המקומיות בתכנית תיעשה בהתאם להוראות החוק, שקובע כי השר לביטחון הפנים רשאי לשנות את התוספת הראשונה לחוק, המפרטת את הרשויות המקומיות שבהן יפעל מערך אכיפה עירוני, בצו, בהסכמת שר הפנים ובאישור ועדת ביטחון הפנים של הכנסת.

להלן התבחינים לדירוג הרשויות המקומיות בחברה הערבית להכללה בתכנית, כפי שפורטו
בנספח 1 להצעת ההחלטה:

1. הרחבת התכנית לרשויות מקומיות מהמגזר הערבי שאוכלוסייתן מונה למעלה מ-10,000 תושבים;
2. דירוג הרשויות המקומיות להשתתפות בתכנית מערכי אכיפה עירוניים יתבצע בהתבסס על ציון "הצורך", שיורכב מהנתונים ועל פי המשקולות שלהלן:
 - א. שיעור סל עבירות איכות חיים (מטרדי רעש, הפרעת מנוחה, שפיכת פסולת וכו'), ביחס ל-1,000 תושבים) – 60%.
 - ב. שיעור סל כלל העבירות (כלל העבירות הפליליות שדווחו למשטרת ישראל ושהתרחשו בתחום המוניציפלי של הרשות, ביחס ל-1,000 תושבים) – 40%.

על פי עמדת גורמי המקצוע, שינוי התבחינים הללו עבור המגזר הערבי בלבד נדרש לאור המאפיינים הקונקרטיים של הרשויות המקומיות הערביות. ראשית, באשר לשינוי תבחין גודל האוכלוסייה ביחס למגזר הערבי בלבד, נמסר כי רוב הרשויות המקומיות הערביות הינן קטנות מבחינת כמות התושבים מ-16,000 (75% מכלל הרשויות המקומיות בין 10,000–16,000 תושבים, הינן רשויות מקומיות ערביות). על כן, ובכדי לתת מענה ממשי לצורך קידום המאמץ הממשלתי להתמודדות ולמיגור הפשיעה במגזר הערבי, הוחלט על הורדת הרף באופן שיאפשר כניסה של רשויות מקומיות נוספות לתכנית. כמו כן, באשר לשינוי נוסחת ציון הצורך, נמסר כי לאור היקפי הפשיעה במגזר הערבי (41% מכלל הפשיעה, וכן עלייה של 8% בהיקפי הפשיעה בין השנים 2016–2020, לעומת ירידה של 6% במגזר היהודי); ומכיוון שברשויות מקומיות אלו קיים תת דיווח כללי למוקד 100 של משטרת ישראל (31–45 דיווחים ל-1000 נפש בשנה במגזר הערבי לעומת 60–150 ל-1,000 נפש במגזר הכללי והחרדי), הוחלט לשנות את רכיב זה ולבחון את שיעור סל כלל העבירות הפליליות שדווחו למשטרת ישראל ושהתרחשו בתחום המוניציפלי של הרשות המקומית.

מדובר בתבחינים מקצועיים הנוגעים להיקפי עבירות שהוגדרו בתחומי הרשויות המקומיות בחברה הערבית ב-3 השנים הקודמות להפעלת התכנית.

כמו כן, ולצורך קידום הקמת מערכי האכיפה העירוניים ברשויות המקומיות במגזר הערבי כאמור, הוחלט כי המשרד לביטחון הפנים יגדיל את היקף השתתפותו במימון פקחים ביחידת הפיקוח העירוני הייעודית הפועלת במערך האכיפה העירוני, בכלל הרשויות המקומיות הערביות שבתחומן פועלת התכנית (קרי, גם ברשויות מקומיות שהוכללו בתכנית לפני מועד החלטת ממשלה זו, ומופיעות בתוספת הראשונה לחוק לייעול האכיפה); כך שישתתף במימון של 70% ממצבת הפקחים הפועלים במערך האכיפה העירוני, בהיקף מקסימלי שיקבע המשרד לביטחון הפנים ובהתאם למצבת הפקחים בפועל. הרשות המקומית מצידה תתחייב לשאת במימון יחידת הפיקוח הייעודית בהיקף של 30%, וכן לשאת בעלות העמדת הפקחים והאמצעים הנדרשים להפעלה, לרבות הקצאת מבנה לפעילות מערכי האכיפה העירוניים.

החלטה זו להגדלת היקף השתתפות המשרד במימון, נובעת לאור נתוני המדד המשולב של הרשויות המקומיות מהמגזר הערבי הפוטנציאליות להכללה בהתאם לתבחינים המפורטים בהחלטה זו. על פי המדד המשוקלל, אשר כאמור בהחלטת ממשלה מס' 1645 מיום 7.7.2016 שעניינה "עדכון תבחינים וכללי תקצוב בתכניות שמפעיל המשרד לביטחון הפנים ברשויות המקומיות וקביעת אזורי עדיפות לאומית לעניין השתתפות המשרד לביטחון הפנים במימון", משקלל בין המדד חברתי-כלכלי של כל רשות מקומית על פי פרסומי הלשכה המרכזית

לסטטיסטיקה לבין מדד הפריפריאליות של כל רשות מקומית על פי פרסומי הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, כלל הרשויות המקומיות מהמגזר הערבי המועמדות להכללה נמצאות באשכול המשולב הנמוך (רשויות שהציון המשוכלל שקיבלו הוא 1-4). על כן, וכדי לעודד את הרשויות המקומיות להשתתף בתכנית, הוחלט להגדיל את השתתפות המשרד ברשויות מקומיות מאשכול זה, במטרה להביא לשיפור באיכות חייהם ובתחושת הביטחון האישי של התושבים באזורים אלו ובכך לסייע גם לצמיחה ולמיצוי הפוטנציאל ביישובים אלה.

באשר להחלטה להגדיל את היקף השתתפות המשרד גם במימון הרשויות המקומיות הערביות שבתחומן כבר פועלת התכנית כאמור, יצוין, כי עמדת גורמי המקצוע היא שהחלטה זו נדרשת משום שאותן רשויות מקומיות מצויות בקשיים כלכליים מתמשכים (רובן עם חשב מלווה), וחלקן מתקשות להעמיד את היקף כוח האדם הנדרש מהן, על אף ההשתתפות המימון שניתנת להן כיום. החלטה זו תאפשר להן להעמיד את היקף כוח האדם הנדרש מהן ותסייע לשיפור פעילות המערך בתחומי הרשות המקומית.

למען הסר ספק יובהר, כי לאחר תום תקופת תוקפה של החלטה זו, שלא תפחת מ-5 שנים, יחולו לעניין השתתפות המשרד במימון הפקחים הפועלים במערכי האכיפה העירוניים ברשויות המקומיות הרלוונטיות, התבחינים והכללים הרחביים החלים לעניין השתתפות במימון פקחים במסגרת תכנית מערכי אכיפה עירוניים, כפי שנקבעו על ידי המשרד לביטחון הפנים.

מערך האכיפה יורכב מכוח שיטור ייעודי ומיח' פיקוח ייעודית של פקחים מסייעים. היקף ותמהיל כוח האדם ייקבע בהתאם לכללים הקבועים בנושא, לרבות החלטת ממשלה מס' 696 המצוינת לעיל.

בנוסף מוצע, כי לצורך בקרה והערכת הרחבת התכנית כאמור, המשרד לביטחון הפנים יערוך תהליכי בקרה וביקורת עתיים של הפעלת התכנית ברשויות המקומיות הרלוונטיות, ובקרב תושבי הרשויות המקומיות, לבחינה ולהערכת יעילותה של התכנית, והממצאים יוצגו על ידי השר לביטחון הפנים, בכתב, לממשלה. יובהר, כי בקרב תושבי הרשויות המקומיות ייערכו בקורות לבחינת הצלחת התכנית ושביעות רצון התושבים.

נתונים כלכליים וההשפעה על משק המדינה

לא רלוונטי

תקציב

כלל המשאבים הנדרשים בהחלטה זו הינם ממקורות המשרד לביטחון הפנים ומשטרת ישראל ומהתקציבים שהוקצו בהמשך להחלטת ממשלה מס' 549 מיום 24.10.2021 שעניינה "התכנית לטיפול בתופעות הפשיעה והאלימות בחברה הערבית 2022-2026". בהמשך לכך, המשרד לביטחון הפנים, באמצעות משטרת ישראל, יקצה משאבים למימון עלות כוח השיטור הייעודי במערכי האכיפה העירוניים, ולאמצעים הנדרשים להפעלת כוח זה, וכן יקצה משאבים להשתתפות במימון הפקחים ביחידת הפיקוח העירוני הייעודית הפועלת במערך האכיפה העירוני, כאמור בהחלטה, בהיקף מקסימלי שיקבע ובהתאם למצבת הפקחים בפועל.

השפעת ההצעה על מצבת כח האדם

לא רלוונטי

עמדת שרים אחרים שההצעה נוגעת לתחום סמכותם

שרת הפנים – תומכת בקידום הצעת ההחלטה

החלטות קודמות של הממשלה בנושא

החלטת ממשלה מס' 1848 מיום 24.6.2010 שעניינה "מתכונת להפעלת שיטור עירוני בישראל- רפורמה בתחום הביטחון האישי";
החלטת ממשלה מס' 2910 מיום 24.2.2011 שעניינה "אישור תבחינים לבחירת רשויות מקומיות לפיילוט שיטור עירוני";
החלטת ממשלה מס' 1331 מיום 12.02.2014 שעניינה "הרחבת פיילוט מערכי אכיפה עירוניים לערי כרך ועדכון התבחינים להכללת רשויות מקומיות בפיילוט";
החלטת ממשלה מס' 1645 מיום 7.7.2016 שעניינה "עדכון תבחינים וכללי תקצוב בתכניות שמפעיל המשרד לביטחון הפנים ברשויות המקומיות וקביעת אזורי עדיפות לאומית לעניין השתתפות המשרד לביטחון הפנים במימון";
החלטת ממשלה מס' 4388 מיום 20.12.2018 שעניינה "עדכון תוכניות למניעת אלימות ולמאבק בסמים ובאלכוהול ברשויות המקומיות";
החלטת ממשלה מס' 4389 מיום 20.12.2018 שעניינה "מערכי אכיפה עירוניים במודל מותאם למועצות אזוריות".

עמדת היועץ המשפטי של המשרד יוזם ההצעה

חוות דעת של היועץ המשפטי של המשרד לביטחון הפנים מצורפת להצעת ההחלטה.

סיווגים

סיווג ראשי : 07 חקיקה ממשלתית

תחום פעולה עיקרי : 07 אכיפת חוק.

מוגש על ידי השר לביטחון הפנים

ו' בכסלו התשפ"ב

10 בנובמבר 2021

חוות דעת משפטית הנלווית להצעת החלטה לממשלה

נושא הצעת ההחלטה :

הקמת מערכי אכיפה עירוניים בחברה הערבית

תמצית ההצעה בהתייחס להיבטי המשפטיים:

במסגרת הצעת ההחלטה מוצע ליישם את האמור בהחלטת ממשלה מס' 549 מיום 24.10.2021 שעניינה "תכנית לטיפול בתופעות הפשיעה והאלימות בחברה הערבית" (להלן החלטת ממשלה מס' 549), ולהקים מערכי אכיפה עירוניים נוספים ברשויות מקומיות מהמגזר הערבי. לשם כך, הצעת ההחלטה מבקשת:

1. לעדכן את התבחינים לעניין הכללת רשויות מקומיות מהמגזר הערבי בתכנית מערכי

אכיפה עירוניים, כך שהתבחינים לעניין זה יהיו:

(1) הרחבת התכנית על ידי אפשרות הפעלתה ברשויות מקומיות ערביות שאוכלוסייתן מונה למעלה מ-10,000 תושבים;

(2) דירוג הרשויות המקומיות להשתתפות בתכנית בהתבסס על ציון ה"צורך", שיורכב משקלול נתוני עבירות בתחומי הרשות המקומית, כפי שיפורט להלן, כך שכלל, תינתן קדימות להכללת רשויות מקומיות בעלות ציון צורך גבוה על פני רשויות מקומיות בעלות ציון צורך נמוך, והכל בכפוף לתקציב המוקצה לנושא.

"ציון הצורך" – דירוג הרשויות המקומיות הרלוונטיות להכללה בתכנית יתבצע על בסיס היקף העבירות שיפורטו להלן ברשויות המקומיות, בשלוש השנים שקדמו למועד הכללתן בתכנית, ביחס להיקף האוכלוסייה בתחומן. לצורך ביצוע הדירוג יינתן לכל רשות מקומית ציון שיורכב מהנתונים ועל פי המשקולות שלהלן:

א. שיעור סל עבירות איכות חיים (מטרדי רעש, הפרעת מנוחה, שפיכת פסולת וכו'), ביחס ל-1,000 תושבים) – 60%.

ב. שיעור סל כלל העבירות (כלל העבירות הפליליות שדווחו למשטרת ישראל ושהתרחשו בתחום המוניציפלי של הרשות, ביחס ל-1,000 תושבים) – 40%.

2. להגדיל את היקף השתתפות המשרד במימון פקחים ביחידת הפיקוח הייעודית בכלל

הרשויות המקומיות הערביות שבתחומן פועל התכנית, כך שהמשרד ישתתף במימון של 70% ממצבת הפקחים הפועלים במערך האכיפה העירוני, בהיקף מקסימלי שיקבע, ובהתאם למצבת הפקחים בפועל. יובהר, כי הרשויות המקומיות הערביות יישאו בעלות מימון יח' הפיקוח הייעודית שתופעל במערך האכיפה העירוני בתחומן, בהיקף של 30% מעלות המימון, וכן יישאו בעלות העמדת הפקחים המסייעים והאמצעים הנדרשים להפעלת התכנית, לרבות הקצאת מבנה לפעילות מערכי האכיפה העירוניים.

כאמור, הצעת ההחלטה מבקשת ליישם את האמור בהחלטת ממשלה מס' 549 ולהקים בשלב זה מערכי אכיפה עירוניים ברשויות מקומיות מהמגזר הערבי, אשר ייבחרו בהתאם לתבחינים המפורטים בנספח 1 להחלטה זו, לתקציב שיוקצה לנושא על ידי המשרד לביטחון הפנים ומשטרת ישראל בהתאם להחלטת ממשלה מס' 549, ובכפוף להסכמת הרשות המקומיות הרלוונטיות ולהתחייבותה לעמוד בכל התנאים והכללים הנדרשים.

שינוי התבחינים להכללת רשויות מקומיות ערביות והגדלת היקף השתתפות המשרד, המפורטים לעיל, נדרשים לצורך התאמת התכנית למאפייני הרשויות המקומיות הערביות.

על פי עמדת גורמי המקצוע, באשר לשינוי תבחין גודל האוכלוסייה ביחס למגזר הערבי בלבד, נמסר כי רוב הרשויות המקומיות הערביות הינן קטנות מבחינת כמות התושבים מ-16,000 (75% מכלל הרשויות המקומיות בין 10,000–16,000 תושבים, הינן רשויות מקומיות ערביות). על כן, ובכדי לתת מענה ממשי לצורך קידום המאמץ הממשלתי להתמודדות ולמיגור הפשיעה במגזר הערבי, הוחלט על הורדת הרף באופן שיאפשר כניסה של רשויות מקומיות נוספות לתכנית. כמו כן, באשר לשינוי נוסחת ציון הצורך, נמסר כי לאור היקפי הפשיעה במגזר הערבי (41% מכלל הפשיעה, וכן עלייה של 8% בהיקפי הפשיעה בין השנים 2016–2020, לעומת ירידה של 6% במגזר היהודי); ומכיוון שברשויות מקומיות אלו קיים תת דיווח כללי למוקד 100 של משטרת ישראל (31–45 דיווחים ל-1000 נפש בשנה במגזר הערבי לעומת 60–150 ל-1,000 נפש במגזר הכללי והחרדי), הוחלט לשנות את רכיב זה ולבחון את שיעור סל כלל העבירות הפליליות שדווחו למשטרת ישראל ושהתרחשו בתחום המוניציפלי של הרשות המקומית. יודגש, כי מדובר בתבחינים מקצועיים הנוגעים להיקפי עבירות שהוגדרו בתחומי הרשויות המקומיות בחברה הערבית ב-3 השנים הקודמות להפעלת התכנית.

בנוסף לאמור, הגדלת היקף השתתפות המשרד, נדרשת לצורך קידום הקמת מערכי האכיפה העירוניים, ונובעת לאור נתוני המדד המשולב של הרשויות המקומיות מהמגזר הערבי הפוטנציאליות להכללה בהתאם לתבחינים המפורטים בהחלטה זו. על פי נוסחת המדד המשוקלל שמופיעה בהחלטת ממשלה מס' 1645 מיום 7.7.2016 שעניינה "עדכון תבחינים וכללי תקצוב בתכניות שמפעיל המשרד לביטחון הפנים ברשויות המקומיות וקביעת אזורי עדיפות לאומית לעניין השתתפות המשרד לביטחון הפנים במימון", כלל הרשויות המקומיות מהמגזר הערבי המועמדות להכללה נמצאות באשכול המשולב הנמוך (רשויות שהציון המשוקלל שקיבלו הוא 1–4). על כן, וכדי לעודד את הרשויות המקומיות להשתתף בתכנית, הוחלט להגדיל את השתתפות המשרד ברשויות מקומיות מאשכול זה, במטרה להביא לשיפור באיכות חייהם ובתחושת הביטחון האישי של התושבים באזורים אלו ובכך לסייע גם לצמיחה ולמיצוי הפוטנציאל ביישובים אלה.

באשר להחלטה להגדיל את היקף השתתפות המשרד גם במימון הרשויות המקומיות הערביות שבתחומן כבר פועלת התכנית כאמור, יצוין, כי עמדת גורמי המקצוע היא שהחלטה זו נדרשות משום שאותן רשויות מקומיות מצויות בקשיים כלכליים מתמשכים

(רובן עם חשב מלווה), וחלקן מתקשות להעמיד את היקף כוח האדם הנדרש מהן, על אף ההשתתפות המימון שניתנת להן כיום. החלטה זו תאפשר להן להעמיד את היקף כוח האדם הנדרש מהן ותסייע לשיפור פעילות המערך בתחומי הרשות המקומית.

כמו כן, הוחלט כי לאחר תום תוקפה של החלטה זו, יחולו לעניין השתתפות המשרד במימון הפקחים הפועלים במערכי האכיפה העירוניים ברשויות המקומיות הרלוונטיות, התבחינים והכללים הרוחביים החלים לעניין השתתפות במימון פקחים במסגרת תכנית מערכי אכיפה עירוניים, כפי שנקבעו על ידי המשרד לביטחון הפנים.

קשיים משפטיים, ככל שישנם, ודרכי פתרון:

הצעת ההחלטה מבקשת להקים בשלב זה מערכי אכיפה עירוניים ברשויות מקומיות ערביות, בהתאם לתקציב שמוקצה לנושא על ידי המשרד לביטחון הפנים ומשטרת ישראל מכוח החלטת ממשלה מס' 549, ולבצע שינויים בתבחינים להכללת הרשויות המקומיות הערביות בתכנית, ובכללי המימון של המשרד לביטחון הפנים באותן הרשויות וברשויות שבתחומן כבר פועלת התכנית.

לאור העובדה שממשלת ישראל רואה כיעד לאומי את הפחתת האלימות והפשעה בחברה הערבית והחזרת הביטחון האישי; שתכנית מערכי האכיפה העירוניים יכולה לתרום משמעותית לשפר את איכות החיים ותחושת הביטחון האישי של התושבים ברשויות המקומיות שבהן פועלים המערכים; ובשל המאפיינים הייחודיים של הרשויות המקומיות הערביות לעומת הרשויות המקומיות במגזר הכללי, נראה כי אין מניעה לאשר את השינויים המבוקשים בהצעת ההחלטה ולאפשר את הקמתם של מערכי האכיפה העירוניים ברשויות המקומיות הערביות, במודל המוצע בהצעת ההחלטה.

עמדת היועצים המשפטיים של משרדים אחרים שהצעת ההחלטה נוגעת להם:

נציגת מחלקת ייעוץ וחקיקה במשרד המשפטים, על דעת המשנה ליועמ"ש (פלילי) – אין

מניעה משפטית לקידום הצעת ההחלטה

היועץ המשפטי למשרד הפנים – לא התקבלו הערות להצעת ההחלטה

עמדת היועץ המשפטי של המשרד שהשר העומד בראשו מגיש את ההצעה:

היועץ המשפטי למשרד לביטחון הפנים סבור כי אין מניעה משפטית לאישור הצעת ההחלטה.


חתימה

יועמ"ש המשרד (בפועל)
תפקיד

עו"ד אריאל סיוז
שם