

טיוטת חוק לייעול האכיפה והפיקוח העירוניים ברשויות המקומיות (הוראת שעה)(תיקון מס') (הפיכת הוראת השעה להוראת קבע), התשע"ה-2015 – הסמכת ועדת שרים לענייני חקיקה

הצעה להחלטה

מ ח ל י ט י ם :

- א. לאשר עקרונית את טיוטת חוק לייעול האכיפה והפיקוח העירוניים ברשויות המקומיות (הוראת שעה)(תיקון מס') (הפיכת הוראת השעה להוראת קבע), התשע"ה-2015, המצורפת בזאת.
- ב. להסמיך את ועדת השרים לענייני חקיקה לדון ולאשר, על דעת הממשלה, את נוסחה הסופי של הצעת החוק שתוגש לכנסת.
- ג. בהתאם לסעיף 81(ג) בתקנון הכנסת, לבקש מוועדת הכנסת להקדים הדיון בהצעת החוק.

דברי הסבר

רקע כללי

החוק לייעול האכיפה והפיקוח העירוניים ברשויות המקומיות (הוראת שעה), התשע"א - 2011 (להלן- החוק או הייעול האכיפה והפיקוח העירוניים ברשויות המקומיות) נחקק בהמשך ובהשלמה להחלטת ועדת השרים לבחינת הקמתו של מערך השיטור העירוני, מיום כ"ו בסיוון התש"ע (8 ביוני 2010), אשר קיבלה תוקף של החלטת ממשלה ביום 24 ביוני 2010, ומספרה 1848 (להלן- החלטת ממשלה 1848). במסגרת החלטת ממשלה 1848 הוחלט, בין היתר, על הקמתו של מערך אכיפה עירוני משולב- הכולל כוח שיטור ייעודי ויחידת פיקוח עירונית ייעודית- ברשויות מקומיות, אשר ירתיע, ימנע ויאכוף בתחום עבירות איכות החיים, האלימות וההתנהגות האנטי חברתית (להלן- מערך אכיפה עירוני). זאת, במטרה לאפשר רפורמה מהותית ויסודית, שתגביר במידה משמעותית את הביטחון האישי ואת תחושת הביטחון האישי של אזרחי ותושבי המדינה, כדרך מרכזית וכמנוף לשיפור איכות החיים במדינת ישראל.

במסגרת יישום החלטת ממשלה 1848 ובמטרה לייעל את יכולת הפיקוח והאכיפה של הרשויות המקומיות בעבירות שבתחום אחריותן ולאפשר להן לסייע למשטרת ישראל בפעולות למניעת אלימות בשטח, נחקק החוק לייעול האכיפה והפיקוח העירוניים ברשויות המקומיות. במסגרת החוק, בין היתר, הוקנו לפקחי רשויות מקומיות, אשר עומדים בתנאים הקבועים בחוק ואשר הוסמכו לפי הוראותיו, סמכויות מסוימות לשם פיקוח על ביצוע חוקי עזר. כמו כן, לפקחי רשויות מקומיות אשר הוסמכו כ"פקחים מסייעים" בהתאם להוראות החוק, הוקנו סמכויות נוספות אותן הם רשאים להפעיל לשם סיוע למשטרת ישראל בפעולות למניעת אלימות, בתנאים ובסייגים המפורטים בחוק.

לאור חדשנות מערכי האכיפה העירוניים ועל מנת לבחון את האפקטיביות שבהקמתם ואת מידת יעילותם בהשגת המטרות שהוגדרו ופורטו לעיל, הוחלט במסגרת החלטת ממשלה 1848 כי המערכים יוקמו ויפעלו כפיילוט לתקופה של שנתיים. לאור האמור, חוקק החוק לייעול האכיפה והפיקוח העירוניים כהוראת שעה, בתחילה לתקופה של שנתיים עד ליום 31 ביולי 2013 ובהמשך הוארך תוקף הוראת השעה לשנתיים נוספות עד ליום 31 ביולי 2015.

בשנות הפעלת מערכי האכיפה העירוניים ובהתאם לתקציב שהוקצה לנושא, עד כה, הוקמו ומוקמים מערכי אכיפה עירוניים בלמעלה מ-50 רשויות מקומיות, המנויות בתוספת הראשונה לחוק, וכן במס' רשויות מקומיות באזור יהודה ושומרון.

לדברי הגורמים המקצועיים, ככלל, ברשויות מקומיות בהן פועל מערך אכיפה עירוני, קיימת שביעות רצון רבה בקרב ראשי הרשויות המקומיות ומפקדי תחנות המשטרה מפעילות מערכי האכיפה העירוניים, לרבות מתחומי הפעילות. מרביתם מדגישים את חשיבות הפרויקט ומציינים את התרומה המשמעותית של מערכי האכיפה העירוניים לשיפור איכות החיים ותחושת הביטחון של התושבים ברשויות המקומיות בהן פועלים המערכים. כמו כן,

הנתונים שהצטברו במשרד לביטחון הפנים ובמשטרת ישראל מעידים כי פעילות מערכי האכיפה העירוניים במתכונתם הנוכחית היא יעילה ואפקטיבית. בנוסף, ניכר כי קיימת שביעות רצון רבה בקרב ראשי הרשויות המקומיות מהידוק שיתוף הפעולה ומהיוזמה לפעילויות משותפות לרשות המקומית ולמשטרת ישראל בתחומים האכיפה השונים.

טיוטת החוק נועדה, בעיקרה, להפוך את החוק ליעול האכיפה והפיקוח העירוניים ברשויות המקומיות להוראת קבע. זאת, לאור הצלחת המודל של מערכי האכיפה העירוניים וכיוון שמטרות חקיקת החוק- ובהן המאבק באלימות, בעבריינות ובעבירות הפוגעות באיכות החיים של התושבים ברשויות מקומיות- בעיין עומדות.

בנוסף, לאור הניסיון שהצטבר בנושא, מוצע במסגרת טיוטת החוק לתקן מס' סעיפים בחוק, וכן להוסיף ולבטל הגדרות והוראות כמפורט בטיטת החוק.

כיוון שתוקפה של הוראת השעה עתיד לפוג ביום 31/7/15 ועל מנת לאפשר את המשך פעילותם של מערכי אכיפה העירוניים ברשויות בהן הוקמו כנדרש, ישנה דחיפות בהעברת טיוטת החוק לכנסת באופן מיידי לצורך קידום הפיכת הוראת השעה להוראת קבע כאמור.

נתונים כלכליים והשפעה על משק המדינה

לא רלוונטי

תקציב

בטיטת החוק צוין כי הקמת והפעלת מערכי אכיפה עירוניים ברשויות המקומיות תבוצע בהתאם לתקציב המוקצה לנושא וכי להצעת החוק השפעה תקציבית על עבודת המשטרה ;

השפעת ההצעה על מצבת כח האדם

לא רלוונטי

עמדת שרים אחרים שההצעה נוגעת לתחום סמכותם

משרד הפנים תומך בקידום טיוטת החוק.

משרד האוצר אינו מתנגד לקידום טיוטת החוק.

ההצעה מוגשת על דעת המשנה ליועמ"ש לממשלה (פלילי).

החלטות קודמות של הממשלה בנושא

לא רלוונטי

עמדת היועץ המשפטי של המשרד יוזם ההצעה

מצ"ב חוות דעתו של היועץ המשפטי של המשרד לביטחון הפנים.

סיווגים

סיווג ראשי : חקיקה ממשלתית ;

תחום פעולה עיקרי : אכיפת החוק ;

מוגש על ידי השר לביטחון הפנים

י"ד בתמוז התשע"ה
01 ביולי 2015

חוות דעת משפטית הנלווית להצעת החלטה לממשלה ולוועדות השרים

נושא הצעת ההחלטה: לאשר עקרונית את טיוטת החוק לייעול האכיפה והפיקוח העירוניים ברשויות המקומיות (הוראת שעה) (תיקון מס' 1) (הפיכת הוראת השעה להוראת קבע), התשע"ה-2015 ולהסמיך את ועדת השרים לענייני חקיקה לדון ולאשר, על דעת הממשלה, את נוסחה הסופי של הצעת החוק שתוגש מיד לכנסת.

תמצית ההצעה בהתייחס להיבטי המשפטיים:

החוק לייעול האכיפה והפיקוח העירוניים ברשויות המקומיות (הוראת שעה), התשע"א-2011 (להלן- החוק או החוק לייעול האכיפה והפיקוח העירוניים ברשויות המקומיות) נחקק בהמשך ובהשלמה להחלטת ועדת השרים לבחינת הקמתו של מערך השיטור העירוני, מיום כ"ו בסיוון התש"ע (8 ביוני 2010), אשר קיבלה תוקף של החלטת ממשלה ביום 24 ביוני 2010, ומספרה 1848 (להלן- החלטת ממשלה 1848). במסגרת החלטת ממשלה 1848 הוחלט, בין היתר, על הקמתו של מערך אכיפה עירוני משולב- הכולל כוח שיטור ייעודי ויחידת פיקוח עירונית ייעודית- ברשויות מקומיות, אשר ירתיע, ימנע ויאכוף בתחום עבירות איכות החיים, האלימות וההתנהגות האנטי חברתית (להלן- מערך אכיפה עירוני). זאת. במטרה לאפשר רפורמה מהותית ויסודית, שתגביר במידה משמעותית את הביטחון האישי ואת תחושת הביטחון האישי של אזרחי ותושבי המדינה, כדרך מרכזית וכמנוף לשיפור איכות החיים במדינת ישראל.

לאור חדשנות מערכי האכיפה העירוניים ועל מנת לבחון את האפקטיביות שבהקמתם ואת מידת יעילותם בהשגת המטרות שהוגדרו ופורטו לעיל, הוחלט במסגרת החלטת ממשלה 1848 כי המערכים יוקמו ויפעלו כפיילוט לתקופה של שנתיים. לאור האמור, חוק החוק לייעול האכיפה והפיקוח העירוניים כהוראת שעה, בתחילה לתקופה של שנתיים עד ליום 31 ביולי 2013 ובהמשך הוארך תוקף הוראת השעה לשנתיים נוספות עד ליום 31 ביולי 2015.

טיוטת החוק נועדה, בעיקרה, להפוך את החוק לייעול האכיפה והפיקוח העירוניים ברשויות המקומיות להוראת קבע. זאת, לאור הצלחת המודל של מערכי האכיפה העירוניים וכיוון שמטרות חקיקת החוק- ובהן המאבק באלימות, בעבריינות ובעבירות הפוגעות באיכות החיים של התושבים ברשויות מקומיות- בעיני עומדות.

כיוון שתוקפה של הוראת השעה עתיד לפוג ביום 31/7/15 ועל מנת לאפשר את המשך פעילותם של מערכי אכיפה העירוניים העירוניים ברשויות המקומיות בהן הוקמו, כנדרש, ישנה דחיפות בהעברת הצעת החוק לכנסת באופן מיידי לצורך קידום הפיכת הוראת השעה להוראת קבע.

קשיים משפטיים, ככל שישנם, ודרכי פתרונם:

לא נמצאו קשיים משפטיים.

עמדת היועצים המשפטיים של משרדים אחרים שהצעת ההחלטה נוגעת להם:

הצעת ההחלטה מוגשת על דעת היועץ המשפטי לממשלה (פלילי)

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

היועץ המשפטי למשרד לביטחון הפנים תומך באישור הצעת ההחלטה.

אבאג יחידת כנויה - יועץ משפטי

ד"ר

ד"ר

תפקיד

שם

חתימה

טיוטת חוק

א. שם החוק המוצע

טיוטת חוק לייעול האכיפה והפיקוח העירוניים ברשויות המקומיות (הוראת שעה) (תיקון מס' _) (הפיכת הוראת השעה להוראת קבע), התשע"ה-2015

ב. מטרת החוק המוצע והצורך בו

טיוטת החוק נועדה, בעיקרה, להפוך את החוק לייעול האכיפה והפיקוח העירוניים ברשויות המקומיות (הוראת שעה), התשע"א-2011 (להלן- החוק או החוק לייעול האכיפה והפיקוח העירוניים ברשויות המקומיות) להוראת קבע.

החוק לייעול האכיפה והפיקוח העירוניים ברשויות המקומיות נחקק בהמשך ובהשלמה להחלטת ועדת השרים לבחינת הקמתו של מערך השיטור העירוני, מיום כ"ו בסיוון התש"ע (8 ביוני 2010), אשר קיבלה תוקף של החלטת ממשלה ביום י"ב בתמוז, התש"ע (24 ביוני 2010), ומספרה 1848 (להלן- החלטת ממשלה 1848). במסגרת החלטת ממשלה 1848 הוחלט, בין היתר, על הקמתו של מערך אכיפה עירוני משולב- הכולל כוח שיטור ייעודי ויחידת פיקוח עירונית ייעודית- ברשויות מקומיות, אשר ירתיע, ימנע ויאכוף בתחום עבירות איכות החיים, האלימות וההתנהגות האנטי חברתית (להלן- מערך אכיפה עירוני). זאת, במטרה לאפשר רפורמה מהותית ויסודית, שתגביר במידה משמעותית את הביטחון האישי ואת תחושת הביטחון האישי של אזרחי ותושבי המדינה, כדרך מרכזית וכמנוף לשיפור איכות החיים במדינת ישראל.

במסגרת יישום החלטת ממשלה 1848 ובמטרה לייעל את יכולת הפיקוח והאכיפה של הרשויות המקומיות בעבירות שבתחום אחריותן ולאפשר להן לסייע למשטרת ישראל בפעולות למניעת אלימות בשטחן, נחקק החוק לייעול האכיפה והפיקוח העירוניים ברשויות המקומיות. במסגרת החוק, בין היתר, הוקנו לפקחי רשויות מקומיות, אשר עומדים בתנאים הקבועים בחוק ואשר הוסמכו לפי הוראותיו, סמכויות מסוימות לשם פיקוח על ביצוע חוקי עזר. כמו כן, לפקחי רשויות מקומיות אשר הוסמכו כ"פקחים מסייעים" בהתאם להוראות החוק, הוקנו סמכויות נוספות אותן הם רשאים להפעיל לשם סיוע למשטרת ישראל בפעולות למניעת אלימות, בתנאים ובסייגים המפורטים בחוק.

לאור חדשנות מערכי האכיפה העירוניים ועל מנת לבחון את האפקטיביות שבהקמתם ואת מידת יעילותם בהשגת המטרות שהוגדרו ופורטו לעיל, הוחלט במסגרת החלטת ממשלה 1848 כי המערכים יוקמו ויפעלו כפילוט לתקופה של שנתיים. לאור האמור, חוקק החוק

לייעול האכיפה והפיקוח העירוניים כהוראת שעה, בתחילה לתקופה של שנתיים עד ליום 31 ביולי 2013 ובהמשך הוארך תוקף הוראת השעה לשנתיים נוספות עד ליום 31 ביולי 2015.

בשנות הפעלת מערכי האכיפה העירוניים ובהתאם לתקציב שהוקצה לנושא, עד כה, הוקמו ומוקמים מערכי אכיפה עירוניים בלמעלה מ-50 רשויות מקומיות, המנויות בתוספת הראשונה לחוק, וכן במס' רשויות מקומיות באזור יהודה ושומרון.

לדברי הגורמים המקצועיים, ככלל, ברשויות מקומיות בהן פועל מערך אכיפה עירוני, קיימת שביעות רצון רבה בקרב ראשי הרשויות המקומיות ומפקדי תחנות המשטרה מפעילות מערכי האכיפה העירוניים, לרבות מתחומי הפעילות. מרביתם מדגישים את חשיבות הפרויקט ומציינים את התרומה המשמעותית של מערכי האכיפה העירוניים לשיפור איכות החיים ותחושת הביטחון של התושבים ברשויות המקומיות בהן פועלים המערכים.

בהתאם לתפיסת ההפעלה של מערכי האכיפה העירוניים כפי שגובשה במשרד לביטחון הפנים ובמשטרת ישראל, מתמקדים מערכי האכיפה העירוניים באכיפת סל עבירות מוגדר, בתחומי איכות החיים ומניעת אלימות. הנתונים שהצטברו במשרד לביטחון הפנים ובמשטרת ישראל מעידים כי פעילות מערכי האכיפה העירוניים במתכונתם הנוכחית היא יעילה ואפקטיבית. בנוסף, קיימת שביעות רצון רבה בקרב ראשי הרשויות המקומיות מהידוק שיתוף הפעולה ומהיוזמה לפעילויות משותפות לרשות המקומית ולמשטרת ישראל בתחומים האכיפה השונים.

הצלחת מערכי האכיפה העירוניים באה לידי ביטוי גם בפניות של ראשי רשויות מקומיות רבות בהן טרם הוקם מערך אכיפה עירוני לשר לביטחון הפנים ולמשרד לביטחון הפנים בבקשה להקים בתחומן מערכי אכיפה עירוניים.

כעת, כיוון שמטרות חקיקת החוק- ובהן המאבק באלימות, בעבריינות ובעבירות הפוגעות באיכות החיים של התושבים ברשויות מקומיות- בעיין עומדות, ולאור הצלחת המודל של מערכי האכיפה העירוניים, מוצע להפוך את הוראת השעה בנושא להוראת קבע.

בנוסף, לאור הניסיון שהצטבר בנושא, מוצע לתקן מס' סעיפים בחוק, וכן להוסיף ולבטל הגדרות והוראות כפי שיפורט בהמשך. במסגרת זו, מוצע, בין היתר, להעביר את פרק ג' לחוק, העוסק בהסמכת פקחים עירוניים בסמכויות מסוימות לשם פיקוח על ביצוע חוקי עזר- לפקודת העיריות ובהתאמה לערוך תיקון דומה בפקודת המועצות המקומיות.

כמו כן, לאור קיומו של מנגנון יעיל ואפקטיבי לבחירת רשויות מקומיות בהן יוקם מערך אכיפה עירוני, המבוסס על תבחינים אובייקטיביים ושוויוניים המבטיחים בחירה של רשויות מקומיות בעלות מאפיינים מגוונים, מוצע לקצר לייעול ולהגמיש את ההסדר הקיים בחוק בנושא. בעניין זה מוצע לקבוע כי הרשויות המקומיות בהן יוקם ויפעל מערך אכיפה עירוני ייקבעו על ידי השר לביטחון הפנים, בהסכמת שר הפנים, בהתבסס על אמות מידה שיקבע השר, בהסכמת שר הפנים, שעיקריהן יפורטו החוק. בנוסף, במסגרת הפיכת הוראת השעה להוראת קבע, מוצע לפרט בחוק תנאי הסף בהן נדרשות הרשויות המקומיות לעמוד לצורך הקמת והפעלת מערך אכיפה עירוני בתחומן.

בהמשך לשינוי מנגנון קביעת הרשויות המקומיות המוצע, מוצע לבטל את התוספת הראשונה לחוק ולפרסם את רשימת הרשויות המקומיות הרלוונטיות באתר האינטרנט של המשרד לביטחון הפנים. כמו כן, עם המעבר מהוראת שעה להוראת קבע, מוצע לבטל את סעיף 19 לחוק שעניינו חובת דיווח חצי שנתי לוועדת הפנים והגנת הסביבה של הכנסת.

ג. עיקרי החוק המוצע

לסעיף 1 המוצע-

כאמור לעיל, מטרתו העיקרית של החוק היא להפוך את החוק לייעול האכיפה והפיקוח העירוניים להוראת קבע. על כן מוצע למחוק את המילים "(הוראת שעה)" משם החוק.

לסעיף 2 המוצע-

במסגרת ההצעה להפוך את החוק להוראת קבע מוצע לסיים את תקופת הפיילוט של מערכי האכיפה העירוניים ולהפעילם ברשויות המקומיות הרלוונטיות באופן קבוע. על כן מוצע להשמיט את המילים "לתקופת ניסיון ולחדד את סעיף המטרה כך שיכלול במפורש את עיקרי פעילותם של מערכי האכיפה העירוניים, לרבות התמקדותם באכיפת עבירות בתחומי איכות החיים.

לסעיף 3 המוצע-

מוצע להוסיף הגדרה ל"מערך אכיפה עירוני" באשר מערך האכיפה העירוני מהווה את עיקרו של החוק והמונח מוזכר במסגרת החוק פעמים רבות. בנוסף, לצד ההצעה להעביר את פרק ג' לחוק לפקודת העיריות ולבצע תיקון דומה בפקודת המועצות המקומיות, כפי שיפורט בהמשך, מוצע לתקן את הגדרת "פקח עירוני".

לסעיפים 4, 11, 14 ו-15 המוצעים-

בהמשך להצעה להפוך את הוראת השעה להוראת קבע ובמסגרתה, מוצע להעביר את פרק ג' לחוק- שעניינו הסמכת פקחים עירוניים בסמכויות מסוימות לשם פיקוח על ביצוע חוקי עזר- לפקודת העיריות, בהתאמות הנדרשות, ולהחיל את התיקון גם בפקודת המועצות המקומיות. זאת, באשר פקודת העיריות ופקודת המועצות המקומיות מסדירות את כלל הנושאים הנוגעים לסמכויות הרשויות המקומיות וניכר כי הן מהוות אכסניה מתאימה להסדרת סמכויות הפקחים העירוניים באכיפת חוקי עזר.

לסעיף 5 המוצע -

לאור הניסיון שהצטבר בנושא, מוצע להחליף את סעיף 7 לחוק ולעגן במקומו הסדר מפורט להקמת ולהפעלת מערך אכיפה עירוני ברשות מקומית וכן להפסקת פעילות מערך אכיפה עירוני ברשות מקומית, כפי שיפורט להלן:

סעיף 7 לחוק קובע כי מערך אכיפה עירוני יפעל ברשויות מקומיות המנויות בתוספת הראשונה לחוק. סעיף 18(א) לחוק קובע כי השר רשאי, בצו, בהסכמת שר הפנים ובאישור ועדת הפנים והגנת הסביבה של הכנסת, לשנות את התוספת הראשונה.

כיום, גיבוש רשימת הרשויות המקומיות הרלוונטיות ודירוגן מתבצעים במשרד לביטחון הפנים, בהתאם לתבחינים ולתנאים שנקבעו בנושא בהחלטת ממשלה מס' 1331 מיום 12/2/14 (המהווה עדכון של החלטת ממשלה מס' 2910 מיום 24/2/2011 אשר קבעה את התבחינים הראשוניים בנושא). הכללת רשויות מקומיות בפיילוט נעשית בהתאם לתקציב המוקצה לנושא.

מוצע לקבוע סעיף קטן 7(א) שעניינו הקמת מערך אכיפה עירוני ברשות מקומית. בעניין זה, על מנת לקצר ולייעל את תהליך קביעת הרשויות המקומיות בהן יוקם ויפעל מערך אכיפה עירוני, מוצע לקבוע כי מערך אכיפה עירוני יוקם ויפעל ברשויות מקומיות שיקבע השר לביטחון הפנים, בצו, בהסכמת שר הפנים. זאת, בהתבסס על אמות מידה שיקבע השר, בהסכמת שר הפנים, אשר עיקריהן יפורטו בחוק.

בנוסף, מוצע לקבוע סעיף קטן (ב) במסגרתו יפורטו עיקרי אמות המידה. לעניין אמות המידה מוצע לקבוע, כי אמות המידה יביאו בחשבון את הנושאים שלהלן, אשר נועדו, בין היתר, להבטיח בחירה של רשויות מקומיות בעלות מאפיינים שונים, בהן קיים צורך בהקמת והפעלת מערך אכיפה עירוני:

היקף העבירות שיוגדרו בתחומי איכות החיים, האלימות והפשעה ברשות המקומית; היקף האוכלוסייה ברשות המקומית; דירוג הרשות המקומית לפי המדד החברתי-כלכלי שמפרסמת הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה; דירוג הרשות המקומית לפי מדד הפריפריאליות שמפרסמת הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

עוד מוצע, עם המעבר מהוראת שעה להוראת קבע, לעגן בחוק את תנאי הסף בהן נדרשות הרשויות המקומיות לעמוד לצורך הקמת והפעלת מערך אכיפה עירוני בתחומן, ולקבוע בעניין זה סעיף קטן 7(ג), במסגרתו ייקבעו תנאי הסף שלהלן:

(1) היקף האוכלוסייה ברשות המקומית עולה על 20,000 תושבים- תנאי זה נקבע במסגרת החלטת ממשלה 2910, עם תחילת הפעלת הפיילוט בנושא, כיוון שלדעת הגורמים המקצועיים מערך האכיפה העירוני נדרש ואפקטיבי ברשויות מקומיות בעלות היקף האוכלוסייה הנ"ל. לצד קביעת תנאי סף זה, ועל מנת לאפשר את הרחבת יישום מערכי האכיפה העירוניים בהמשך, ככל שיידרש, ובהתאם לתקציב שיוקצה לנושא, מוצע להסמיך את השר לביטחון הפנים לקבוע, בצו, בהסכמת שר הפנים, היקף אוכלוסייה שונה לעניין זה;

(2) הסכמת הרשות המקומית להקמת ולהפעלת מערך האכיפה העירוני בתחומה- הניסיון שהצטבר בנושא הראה כי ישנם מקרים בהם הרשות המקומית, מטעמים שונים, אינה מעוניינת בהקמת ו/או הפעלת מערך אכיפה עירוני בתחומה;

(3) הרשות המקומית התחייבה להעמיד את כוח האדם והאמצעים הנדרשים לצורך ההקמה וההפעלה של המערך בהתאם לכללים שנקבעו בעניין זה במשרד לביטחון הפנים;

(4) קיומם של חוקי עזר עירוניים בתחומי האכיפה של מערך האכיפה העירוני. אם לא קיימים חוקי עזר כאמור- התחייבות הרשות המקומית להתקיים תוך פרק זמן סביר. יצוין כי תנאי זה נדרש כיוון שמערך האכיפה העירוני מתמקד באכיפת עבירות בתחומי איכות החיים, לפיכך, היעדר חוקי עזר בתחומי האכיפה הרלוונטיים מגביל מאוד את פעילותו.

עוד מוצע, לבטל את התוספת הראשונה לחוק ולקבוע סעיף קטן (ד) במסגרתו ייקבע כי רשימת הרשויות המקומיות בהן יוקם ויפעל מערך אכיפה עירוני תפורסם באתר האינטרנט של המשרד לביטחון הפנים.

בנוסף, מוצע להוסיף סעיף 7א במסגרתו יפורטו העילות מכוחן רשאי השר לביטחון הפנים, בצו, בהסכמת שר הפנים, להפסיק פעילות מערך אכיפה עירוני. זאת, לאור הניסיון שהצטבר בשנות הפעלת מערכי אכיפה עירוניים ברשויות מקומיות. להלן פירוט העילות:

(1) לבקשת הרשות המקומית- במקרים בהם הרשות המקומית, מטעמים שונים, אינה מעוניינת בהמשך פעילות מערך האכיפה העירוני בתחומה;

(2) הרשות המקומית לא עמדה בהתחייבויות הנדרשות ממנה לצורך הקמת ו/או הפעלת מערך אכיפה עירוני בתחומה וניתנה לה הזדמנות להשמיע את טענותיה- מדובר בעיקר במקרים בהם הרשות המקומית אינה מעמידה את כוח האדם והאמצעים הנדרשים ממנה ו/או במקרים הרשות המקומית מעוניינת להפעיל את מערך האכיפה העירוני למשימות שונות מהמשימות שהוגדרו לו;

(3) השר לביטחון הפנים מצא כי אין עוד הצדקה להפעלת מערך האכיפה העירוני ברשות המקומית או כי נדרשת הפסקת פעילות מערך האכיפה העירונית ברשות מקומית מנימוקים מיוחדים שיירשמו, ונמסרה על כך הודעה לראש הרשות

המקומית 60 ימים לפני הפסקת הפעלתו. הפסקת פעילות מערך אכיפה עירוני ברשות מקומית בנסיבות אלה תיעשה לאחר שניתנה לרשות המקומית הזדמנות להשמיע את טענותיה.

לסעיפים 6, 7, 8 ו-13 המוצעים-

כאמור לעיל, במסגרת הצעת החוק מוצע לשנות את מנגנון בחירת הרשויות המקומיות בהן יוקמו ויפעלו מערכי אכיפה עירוניים. לפיכך, מוצע לבטל את התוספת הראשונה לחוק ולמחוק את ההפניות אליה.

לסעיף 9 המוצע -

בד בבד עם ההצעה לסיים את תקופת הפעלת מערכי האכיפה העירוניים כפיילוט ולהפעילם באופן קבוע, מוצע לבטל את חובת הדיווח לוועדת הפנים והגנת הסביבה של הכנסת בדבר נתונים שונים הנוגעים להפעלת מערכי האכיפה העירוניים.

לסעיף 10 המוצע-

במסגרת סעיף 21 לחוק תוקן חוק הרשויות המקומיות (משמעת), התשל"ח-1978, כהוראת שעה, באופן הקובע כי הפעלת סמכות עיכוב, חיפוש או כניסה, שלא כדין, על ידי עובד רשות מקומית תהווה עבירת משמעת. עם הפיכת החוק לייעול האכיפה והפיקוח העירוניים ברשויות המקומיות להוראת קבע- מוצע לקבוע את עבירת המשמעת הנ"ל כהוראת קבע.

לסעיף 12 המוצע-

סעיף 23 לחוק קובע את תוקף הוראת השעה. עם ההצעה להפוך את הוראת השעה להוראת קבע- מוצע לבטלו.

לסעיף 16 המוצע-

כפי שצוין לעיל, כיום פועלים מערכי אכיפה עירוניים בלמעלה מ-50 רשויות מקומיות. כמו כן, מתוכננת הקמת מערכי אכיפה ברשויות מקומיות נוספות בשנים 2015-2016. על מנת לאפשר את המשך הפעלת מערכי האכיפה העירוניים ברשויות מקומיות בהן הם פועלים כיום כנדרש, וכן על מנת לאפשר הקמת מערכי אכיפה עירוניים ברשויות מקומיות נוספות, בהתאם לתקציב המוקצה לנושא, מוצע לקבוע את הוראות המעבר המוצעות.

לסעיף 17 המוצע-

במהלך השנים האחרונות הוקנו לפקחי רשויות מקומיות סמכויות פיקוח ואכיפה בתחומים שונים על מנת להגביר את האכיפה באותם התחומים ולשפר את איכות החיים של התושבים. זאת, בכפוף להיות עובדי הרשות המקומית כפופים לדין המשמעתי של הרשות ולעמידתם בתנאי כשירות והכשרה מתאימים.

במסגרת סעיף 4 לחוק, הוקנו לפקחי הרשויות המקומיות העומדים בתנאים הקבועים בחוק סמכויות שונות לשם פיקוח על ביצוע חוקי עזר בתחום הרשות המקומית שבה הם עובדים.

הניסיון שהצטבר ברשויות המקומיות הראה כי בהיעדר סמכות לעכב אדם עד לבואו של שוטר נותר הפקח, במקרים רבים, ללא יכולת להפעיל את סמכויותיו הקבועות בחוק ו/או לבצע את תפקידו כנדרש. זאת, כאשר אדם מסרב לדרישת הפקח להזדהות בפניו ונמלט מהמקום.

לאור האמור, מוצע להקנות לפקחים עירוניים, העומדים בתנאים הקבועים בחוק ואשר פועלים במסגרת תפקידם לשם פיקוח על ביצוע חוקי עזר בתחום הרשות המקומית בה הם עובדים, סמכות לעכב אדם עד לבואו של שוטר בהתקיים הנסיבות המצטברות שלהלן:

בהתקיים חשד סביר לביצוע עבירה על חוק עזר והעבירה היא עבירת קנס; כאשר האדם מסרב להיענות לדרישת הפקח על פי סמכותו בהתאם להוראות החוק וקיים חשש שיימלט או שזהותו אינה ידועה.

כיוון שמדובר בהקניית סמכות בעלת אפקט הרתעתי משמעותי ולאור קיומם של עבירות קנס מסוגים שונים בחוקי עזר עירוניים, נדרש לבחון את השלכות הקניית סמכות העיכוב לפקחים העירוניים במתווה המוצע. לפיכך, מוצע לקבוע כי סמכות העיכוב האמורה תוקנה לפקחים העירוניים לתקופה של 3 שנים, במהלכן ייבחנו השלכות הקנייתה ויוסקו מסקנות בנושא.

יצוין כי בימים אלה נבחנת אפשרות להקנות לפקחים עירוניים סמכויות נוספות לאכיפת עבירות תעבורה.

ד. השפעת החוק המוצע על החוק הקיים

יתוקן שם החוק וכן סעיפים 1, 2, 7, 10, 17, 18, 21, 22 ו-23 לחוק לייעול האכיפה והפיקוח העירוניים ברשויות המקומיות ויבוטלו פרק ג' לחוק, סעיפים 19 ו-23 לחוק והתוספת הראשונה לחוק; יבוצעו תיקונים עקיפים בפקודת העיריות ובפקודת המועצות המקומיות וייקבעו הוראת מעבר והוראת שעה.

ה. הערות משרדי ממשלה וגורמים נוספים

התקבלו הערות ממשרד המשפטים (מחלקת ייעוץ וחקיקה-פלילי), משרד הפנים, פורום ה-15 ומרכז השלטון המקומי ונציגת מפעם גליל מערבי. ההערות נבחנו ונדונו. הערות משרד הפנים ומשרד המשפטים התקבלו.

משרד הפנים תומך בקידום טיוטת החוק.

משרד האוצר אינו מתנגד לקידום טיוטת החוק.

טיוטת החוק מוגשת על דעת המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (פלילי).

ה. השפעת החוק המוצע על תקציב המדינה, על תקנים במשרדי הממשלה ועל ההיבט המינהלי

הקמת והפעלת מערכי אכיפה עירוניים ברשויות המקומיות תבוצע בהתאם לתקציב המוקצה לנושא. להצעת החוק השפעה תקציבית על עבודת המשטרה;

ו. להלן נוסח החוק המוצע

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

מס'_) (הפיכת הוראת השעה להוראת קבע), התשע"ה-2015

1. תיקון שם החוק
בחוק לייעול האכיפה והפיקוח העירוניים ברשויות המקומיות (הוראת שעה),
התשע"א-2011¹ (להלן - החוק העיקרי), בשם החוק, המילים "(הוראת שעה)"
– יימחקו.

2. תיקון סעיף 1
בסעיף 1(ב) לחוק העיקרי, במקום "יפעל, לתקופת ניסיון, מערך אכיפה עירוני
שיסייע" יבוא "יפעל מערך אכיפה עירוני אשר יתמקד באכיפת עבירות
בתחומי איכות החיים וסייע".

3. תיקון סעיף 2
בסעיף 2 לחוק העיקרי –

(1) אחרי ההגדרה "חוק כלי היריה" יבוא :

"מערך אכיפה עירוני" – מערך המורכב מיחידת פיקוח עירוני ייעודית
של פקחים מסייעים ומכוח שיטור ייעודי של שוטרי משטרת ישראל,
אשר הוקם ופועל להשגת המטרות המנויות בסעיף 1 ;

(2) בהגדרה "פקח עירוני", במקום "סעיף 3" יבוא "סעיף 337א לפקודת
העיריות".

4. ביטול פרק ג'
פרק ג' לחוק העיקרי - בטל.

5. החלפת סעיף 7
במקום סעיף 7 לחוק העיקרי יבוא :

7. "הקמת מערך
אכיפה עירוני
ברשות מקומית
(א) מערך אכיפה עירוני יוקם ויפעל ברשויות
מקומיות שקבע השר, בצו, בהסכמת שר הפנים,
בהתקיים התנאים המנויים בסעיף קטן (ג).

(ב) קביעה כאמור בסעיף קטן (א) תיעשה
בהתבסס על אמות מידה שקבע השר, בהסכמת
שר הפנים ; אמות המידה האמורות יביאו בחשבון,
בין השאר, את כל אלה :

¹ ס"ח התשע"א, עמ' 1057 ; התשע"ג, עמ' 113.

(1) היקף העבירות שיגדרו בתחומי איכות החיים, האלימות והפשעה ברשות המקומית;

(2) גודל האוכלוסייה ברשות המקומית;

(3) דירוג הרשות המקומית לפי המדד חברתי-כלכלי שמפרסמת הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה;

(4) דירוג הרשות המקומית לפי מדד הפריפריאליות שמפרסמת הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה;

(ג) לא יוקם מערך אכיפה עירוני ברשות מקומית אלא בהתקיים כל אלה:

(1) גודל האוכלוסייה ברשות המקומית עולה על 20,000 תושבים לפי נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה; השר לביטחון הפנים יהא רשאי לקבוע, בצו, בהסכמת שר הפנים, גודל אוכלוסייה שונה לעניין זה;

(2) ניתנה הסכמת הרשות המקומית להקמה ולהפעלה של מערך האכיפה העירוני בתחומה;

(3) הרשות המקומית התחייבה להעמיד את כוח האדם והאמצעים הנדרשים לצורך ההקמה וההפעלה של המערך בהתאם לכללים שנקבעו בעניין זה במשרד לביטחון הפנים;

(4) קיימים ברשות המקומית חוקי עזר בתחומי האכיפה של מערך האכיפה העירוני, ואם לא קיימים ברשות המקומית חוקי עזר כאמור – הרשות המקומית התחייבה להתקין חוקי עזר כאמור בתוך פרק זמן סביר.

(ד) רשימת הרשויות המקומיות שקבע השר
כאמור בסעיף קטן (א), תפורסם באתר האינטרנט
של המשרד לביטחון הפנים.

הפסקת פעילות 7א.
מערך אכיפה עירוני
ברשות מקומית
(א) השר רשאי לקבוע, בצו, בהסכמת שר
הפנים, כי ברשות מקומית תופסק פעילות מערך
האכיפה העירוני, בהתקיים אחד מאלה:

(1) הרשות המקומית ביקשה את
הפסקת הפעילות כאמור;

(2) הרשות המקומית לא עמדה
בהתחייבויות הנדרשות ממנה לצורך
ההקמה או ההפעלה של מערך האכיפה
העירוני בתחומה;

(3) השר מצא כי אין עוד הצדקה
להפעלת מערך אכיפה עירוני ברשות
המקומית או כי נדרשת הפסקת פעילות
מערך אכיפה עירונית ברשות המקומית,
מנימוקים מיוחדים שיירשמו, ונמסרה על
כך הודעה לרשות המקומית 60 ימים
לפחות לפני הפסקת הפעלת מערך האכיפה
העירוני בתחומה.

(ב) הפסקת פעילות מערך אכיפה עירוני ברשות
מקומית לפי סעיף קטן (א)(2) או (3), תיעשה לאחר
שניתנה לרשות המקומית הזדמנות להשמיע את
טענותיה."

תיקון סעיף 10 6. בסעיף 10(א) לחוק העיקרי, במקום "המנויה בתוספת הראשונה" יבוא "אשר
הוקם בה או פועל בה מערך אכיפה עירוני".

תיקון סעיף 17 7. בסעיף 17 לחוק העיקרי, במקום "המנויה בתוספת הראשונה" יבוא "אשר
הוקם בה או פועל בה מערך אכיפה עירוני".

תיקון סעיף 18 8. בסעיף 18 לחוק העיקרי -

(1) בכותרת השוליים, במקום "התוספות" יבוא "התוספת השנייה";

(2) סעיף קטן (א) - בטל.

ביטול סעיף 19	9.	סעיף 19 לחוק העיקרי – בטל.
תיקון סעיף 21	10.	בסעיף 21 לחוק העיקרי, בכותרת השוליים, המלים "הוראת שעה"- יימחקו.
תיקון סעיף 22	11.	בסעיף 22 לחוק העיקרי -
		(1) בסעיף קטן (א), המילים "למעט פרק ג'" - יימחקו ;
		(2) סעיף קטן (ב) - בטל.
ביטול סעיף 23	12.	סעיף 23 לחוק העיקרי – בטל.
ביטול התוספת הראשונה	13.	התוספת הראשונה לחוק העיקרי – בטלה.
תיקון פקודת העיריות	14.	בפקודת העיריות ² , אחרי סעיף 337 יבוא :

"סימן א'1: הסמכת פקחים עירוניים

הסמכת פקחים עירוניים 337א. (א) ראש עירייה רשאי להסמיך, מבין עובדי העירייה, פקחים עירוניים, שיהיו נתונות להם הסמכויות לפי פרק זה, כולן או חלקן, לשם פיקוח על ביצוע חוקי עזר, ובלבד שלא יוסמך פקח עירוני אלא אם כן התקיימו בו כל אלה :

(1) הוא לא הורשע בעבירה שמפאת מהותה, חומרתה או נסיבותיה אין הוא ראוי, לדעת היועץ המשפטי לעירייה, לשמש כפקח עירוני ;

(2) הוא קיבל הכשרה מתאימה בתחום הסמכויות שיהיו נתונות לו לפי פרק זה, כפי שהורה השר בהסכמת השר לביטחון הפנים ;

(3) הוא עומד בתנאי כשירות נוספים, ככל שהורה השר.

(ב) הודעה על הסמכת פקח עירוני לפי סעיף זה תפורסם ברשומות.

² דיני מדינת ישראל, נוסח חדש 8, עמ' 197 ; התשע"ד, עמ' 474.

(ג) אין בהוראות פרק זה כדי לגרוע מסמכות ראש העירייה או מועצת העירייה להסמיך פקחים או למנותם לפי כל דין.

סמכויות פקח עירוני

337.ב. (א) לשם פיקוח על ביצוע חוקי עזר בתחום העירייה שבה הוא עובד, רשאי פקח עירוני, לאחר שהזדהה לפי סעיף 337 ג –

(1) לדרוש מכל אדם למסור לו את שמו ומענו ולהציג לפניו תעודת זהות או תעודה רשמית אחרת המזהה אותו ;

(2) לדרוש מכל אדם הנוגע בדבר למסור לו כל ידיעה או מסמך שיש בהם כדי להבטיח או להקל את ביצועו של חוק עזר ; בפסקה זו, "מסמך" – לרבות פלט, כהגדרתו בחוק המחשבים, התשנ"ה-³ 1995 ;

(3) להיכנס למקום, ובלבד שלא ייכנס למקום המשמש למגורים אלא על פי צו של בית משפט.

(ב) אין בסמכויות פקח עירוני לפי פרק זה כדי לגרוע מסמכויות פיקוח שניתנו לו לפי כל דין.

זיהוי פקח עירוני 337.ג. פקח עירוני לא יעשה שימוש בסמכויות הנתונות לו לפי פרק זה, אלא בתחום העירייה שבה הוא עובד, בעת מילוי תפקידו ובהתקיים כל אלה :

(1) הוא לובש מדי פקח, בצבע ובצורה שהורה לעניין זה ראש העירייה, ובלבד שלא יהיה בהם כדי להטעות כנחזים להיות מדי משטרה, והוא עונד באופן גלוי תג המזהה אותו ואת תפקידו ;

(2) יש בידו תעודה החתומה בידי ראש העירייה, המעידה על תפקידו ועל סמכויותיו, שאותה יציג על פי דרישה.

³ ס"ח התשנ"ה, עמ' 366 ; התשע"ד, עמ' 296.

סייג לסמכויות פקח 337ד. פקח עירוני לא ישתמש בסמכויותיו לפי פרק זה
עירוני כלפי אלה :

(1) מוסד ממוסדות המדינה, למעט בית חולים
ממשלתי ;

(2) ספקים ומפעלים המפתחים או המייצרים
ציוד ביטחוני בעבור כוחות הביטחון, שקבע לעניין
זה, מטעמי ביטחון המדינה, ראש הממשלה או שר
הביטחון, בהתייעצות עם השר ; לעניין זה, "כוחות
הביטחון" ו"ציוד ביטחוני" – כהגדרתם בחוק
התאגידים הביטחוניים (הגנה על אינטרסים
ביטחוניים), התשס"ו-2006.⁴

15. בפקודת המועצות המקומיות,⁵ אחרי סעיף 13 יבוא :

תיקון פקודת
המועצות
המקומיות

"תחולת הוראות - 13. הוראות סעיפים 337א עד 337ד לפקודת העיריות
הסמכת פקחים יחולו, בשינויים המחויבים, על מועצה מקומית."
וסמכויות פיקוח

16. (א) ברשויות מקומיות שבהן פועל מערך אכיפה עירוני ערב יום התחילה,
ימשיך לפעול מערך האכיפה העירוני, אלא אם כן הופסקה פעילותו בהתאם
להוראת סעיף 7א לחוק העיקרי כנוסחו בסעיף 5 לחוק זה.

הוראות מעבר

(ב) עד לקביעת אמות מידה ראשונות בהתאם לסעיף 7 לחוק העיקרי כנוסחו
בסעיף 5 לחוק זה, יראו את התבחינים לבחירת רשויות מקומיות שבהן יוקם
ויפעל מערך אכיפה עירוני, שנקבעו בהחלטת הממשלה מס' 1331 מיום
י"ד האדר א', התשע"ד (14 בפברואר 2014), כאמות מידה לעניין הסעיף
האמור.

17. בתקופה שמיום התחילה ועד תום שלוש שנים מהמועד האמור, יקראו את
סעיף 337ב לפקודת העיריות כאילו אחרי סעיף קטן (א) יבוא :

הוראת שעה

⁴ ס"ח התשס"ו, עמ' 174.

⁵ דיני מדינת ישראל, נוסח חדש 9, עמ' 256.

"(א1) היה לפקח עירוני יסוד סביר להניח כי אדם עבר עבירה על חוק עזר של עירייה שבה הוא עובד והעבירה היא עבירת קנס כמשמעותה בסעיף 265, רשאי הפקח לעכב את האדם עד לבואו של שוטר אם סרב האדם להיענות לדרישת הפקח על פי סמכותו בהתאם להוראות סעיף קטן (א) וקיים חשש שיימלט או שזהותו אינה ידועה; על עיכוב כאמור יחולו הוראות סעיף 75(ב) ו-(ג) לחוק סדר הדין הפלילי (סמכויות אכיפה - מעצרים), התשנ"ו-1996,⁶ בשינויים המחויבים."

מוגש על ידי השר לביטחון הפנים

י"ד בתמוז התשע"ה

1 ביולי, 2015

⁶ ס"ח התשנ"ו, עמ' 338.