

טיוטת חוק לייעול האכיפה והפיקוח העירוניים ברשויות המקומיות (הוראת שעה)
(תיקון מס' __), התשפ"ג-2023 – הסמכת ועדת שרים לענייני חקיקה

הצעה להחלטה

מ ח ל י ט י ם :

- א. לאשר עקרונית את טיוטת החוק לייעול האכיפה והפיקוח העירוניים ברשויות המקומיות (הוראת שעה) (תיקון מס' __), התשפ"ג-2023, המצורפת בזה.
- ב. להסמיך את ועדת השרים לענייני חקיקה לאשר, על דעת הממשלה, את נוסחה הסופי של הצעת החוק שתוגש לכנסת.
- ג. בהתאם לסעיף 81(ג) בתקנות הכנסת, לבקש מוועדת הכנסת לקצר את תקופת ההנחה ולהקדים את הדיון בהצעת החוק.
- ד. בהתאם לסעיף 88(ב) לתקנון הכנסת, לבקש מוועדת הכנסת להתיר את הקריאה השנייה בהצעת החוק ביום הנחתה על שולחן הכנסת.

דברי הסבר

רקע כללי

החוק לייעול האכיפה והפיקוח העירוניים ברשויות המקומיות (הוראת שעה), התשע"א-2011 (להלן – החוק או הוראת השעה), נחקק כהמשך וכהשלמה להחלטת ועדת השרים לבחינת הקמתו של מערך השיטור העירוני מיום 8 ביוני 2010, אשר קיבלה תוקף של החלטת ממשלה "מתכונת להפעלת שיטור עירוני בישראל- רפורמה בתחום הביטחון האישי", ביום 24 ביוני 2010 ומספרה 1848 (להלן- החלטת הממשלה מס' 1848).

בטיטות חוק זו, מוצע לתקן את החוק ולהאריך את תוקף הוראת השעה בארבעה חודשים נוספים עד ליום כ"ב בסיוון, התשפ"ה (30 באפריל 2024). בנוסף, מוצע לתקן את התוספת השנייה לחוק ולקבוע כי פקח מסייע יוכל להפעיל את סמכויותיו לשם סיוע למשטרת ישראל בפעולות למניעת אלימות, בהתאם לנקבע בסעיף 13 לחוק, גם במרחב החקלאי.

במסגרת החלטת ממשלה מס' 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 האכיפה העירוני), זאת במטרה לקדם רפורמה מהותית ויסודית, שתגביר במידה ניכרת את הביטחון האישי ואת תחושת הביטחון של אזרחי המדינה ותושביה, כדרך מרכזית וכמנוף לשיפור איכות החיים במדינת ישראל.

במסגרת יישום החלטת הממשלה מס' 1848 ובמטרה לייעל את יכולת הפיקוח והאכיפה של הרשויות המקומיות בעבירות שבתחום אחריותן, ולאפשר להן לסייע למשטרת ישראל בפעולות למניעת אלימות בשטחן, נחקק החוק, שבמסגרתו הוקנו לפקחי הרשויות המקומיות אשר עומדים בתנאים הקבועים בחוק ואשר הוסמכו לפי הוראותיו, סמכויות מסוימות לשם פיקוח על ביצוע חוקי עזר. כמו כן, לפקחי הרשויות המקומיות אשר הוסמכו כ"פקחים מסייעים" בהתאם להוראות החוק, הוקנו סמכויות נוספות שאותן הם רשאים להפעיל לשם סיוע למשטרת ישראל בפעולות למניעת אלימות, בתנאים ובסייגים המפורטים בחוק.

לנוכח חדשנות מערכי האכיפה העירוניים באותה העת, וכדי לבחון את האפקטיביות שבהקמתם ואת מידת יעילותם בהשגת המטרות שהוגדרו ושפורטו לעיל, הוחלט בהחלטת ממשלה מס' 1848, כי המערכים יוקמו ויפעלו כפיילוט לתקופה של שנתיים. בשל כך, חוקק החוק כהוראת שעה: בתחילה לתקופה של שנתיים עד יום כ"ד באב התשע"ג (31 ביולי 2013), ובהמשך, הוארך החוק לתקופות נוספות, כשהאחרונה שבהן נקבעה עד ליום י"ט בטבת התשפ"ד (31 בדצמבר 2023).

בשנות הפעלת מערכי האכיפה העירוניים הוכללו עד כה בתוספת הראשונה לחוק **89 רשויות מקומיות, ביניהן גם מועצות אזוריות**. במרביתן של רשויות ומועצות אלה פועל כיום מערך אכיפה עירוני, ובחלקן האחר מערך האכיפה העירוני מצוי בשלבי הקמה והיערכות שונים. בנוסף, במסגרת זו, פועלים מערכי אכיפה עירוניים במספר רשויות מקומיות באזור יהודה והשומרון, מכוח סעיף 87 לתקנון המועצות המקומיות (יהודה והשומרון), התשמ"א-1981,

שכותרתו אימוץ הוראות חוק לייעול האכיפה והפיקוח העירוניים ברשויות המקומיות (תיקון מס' 203), התשע"ב-2012.

לדעת גורמי המקצוע במשרד לביטחון לאומי ובמשרת ישראל, יש בנתונים שהצטברו עד כה ביחס להפעלת התוכנית, כדי להעיד כי קיימת שביעות רצון רבה בקרב ראשי הרשויות המקומיות והמועצות האזוריות מפעילות מערכי האכיפה העירוניים המבוצעת בתחומן, לרבות משיתוף הפעולה הקיים מול משרת ישראל בנושא, ומהיזמה לפעילויות משותפות שלהם בתחומי האכיפה השונים. מרביתם אף מדגישים את חשיבות הפרויקט ומציינים את התרומה המשמעותית של מערכי האכיפה העירוניים לשיפור איכות החיים ותחושת הביטחון של התושבים ברשויות המקומיות שבהן פועלים המערכים.

על רקע ממצאים אלה, בשנים 2015¹ ו-2017² ו-2021³ ו-2022⁴ פורסמו הצעות חוק שמטרתן להפוך את הוראת השעה בנושא להוראת קבע, אולם בסופו של דבר, הליך החקיקה בעניין טרם הושלם, ובמהלך תקופה זו הוחלט להאריך את תוקפה של הוראת השעה, מפעם לפעם, עד ליום 31 בדצמבר 2023.

על רקע אירועי אוקטובר האחרון וההכרזה על מלחמת "חרבות ברזל" בעקבותיהם, עלו עיכובים בקידום עבודת המטה המבוצעת על ידי גורמי המקצוע במשרד לביטחון לאומי והמשטרה, לבחינת ולהסדרת היבטי התוכנית השונים והעברתה למסלול של הסדר קבע. בנוסף, עלה הצורך לבחינת התוכנית ואפשרות עדכונה, בהתאם לתובנות שעלו על רקע אירועים אלה.

משכך, ומאחר שמטרות חקיקת החוק ובהן המאבק באללימות, בעבריינות ובעבירות הפוגעות באיכות החיים של תושבי הרשויות המקומיות, והצורך בשמירה על המשך רצף הפעלתה ואפשרות הרחבתה של התכנית לרשויות מקומיות נוספות, עומד בעינו, מוצע להאריך את תוקפה של הוראת השעה, בשלב זה, בארבעה חודשים, עד ליום כ"ב בסיוון התשפ"ה (30 באפריל 2024), כדי לאפשר במהלך תקופה זו את השלמת עבודת המטה בעניין התכנית, על כלל היבטיה, לרבות בחינת הרשויות המקומיות שיכללו בתכנית זו, ואפשרות בחינת מתווה הסיוע בתקצוב התוכנית שיינתן לסוגי רשויות מקומיות מסוימות, ובהמשך, לקדם תיקון חקיקה להפיכת הוראת השעה להוראת קבע לעיגון ההסדרים שיאושרו בהתאם להחלטות שיתקבלו בעקבות עבודת המטה.

בנוסף, וכחלק מהפעלת התכנית גם במודל המותאם למועצות אזוריות, מוצע לתקן את התוספת השנייה לחוק ולהוסיף גם את המרחב החקלאי לרשימת המקומות שבהם פקח מסייע

¹ הצעת חוק לייעול האכיפה והפיקוח העירוניים ברשויות המקומיות (הוראת שעה) (תיקון מס' 2 והוראת שעה), התשע"ה-2015 (הצעות חוק הממשלה, התשע"ה, עמ' 752).

² הצעת חוק לייעול האכיפה והפיקוח העירוניים ברשויות המקומיות (הוראת שעה) (תיקון מס' 3), התשע"ז-2017 (הצעות חוק הממשלה, התשע"ז, עמ' 750).

³ הצעת חוק לייעול האכיפה והפיקוח העירוניים ברשויות המקומיות (הוראת שעה) (תיקון מס' 6) (הפיכה להוראת קבע), התשפ"א-2021.

⁴ הצעת חוק לייעול האכיפה והפיקוח העירוניים ברשויות המקומיות (הוראת שעה) (תיקון מס' 8) (הפיכה להוראת קבע), התשפ"ב-2022.

יוכל להפעיל את סמכויותיו לפי סעיף 13 לחוק, וזאת כדי לתת מענה לאתגרים הייחודיים שאיתם מתמודדים מערכי האכיפה המועצתיים.

מוצע אם כן, לאשר את טיוטת החוק להארכת תוקף הוראת השעה, כמפורט לעיל. בנוסף, נוכח מועד פקיעת תוקפה של הוראת השעה הקיימת, מוצע להסמין את ועדת השרים לענייני חקיקה לאשר, על דעת הממשלה, את נוסחה הסופי של הצעת החוק שתוגש לכנסת, וכן מוצע כי הממשלה תבקש מוועדת הכנסת לפטור מחובת ההנחה של הצעת החוק בהתאם לסעיף 81(ג) לתקנון הכנסת, ולהתיר את הקריאה השנייה בהצעת החוק ביום הנחתה על שולחן הכנסת בהתאם לסעיף 88(ב) לתקנון הכנסת.

נתונים כלכליים וההשפעה על משק המדינה

לא רלוונטי

תקציב

הקמת והפעלת מערכי אכיפה עירוניים ברשויות המקומיות ימשיכו להתבצע בהתאם לתקציב המוקצה לנושא.

השפעת ההצעה על מצבת כח האדם

לא רלוונטי

עמדת שרים אחרים שההצעה נוגעת לתחום סמכותם

שר הפנים – לא התקבלו הערות.

החלטות קודמות של הממשלה בנושא

החלטת ממשלה מס' 1848 מיום 24 ביוני 2010

החלטת ממשלה מס' 4380 מיום 20 בדצמבר 2018

עמדת היועץ המשפטי של המשרד יוזם ההצעה

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

סיווגים

סיווג ראשי : 07 חקיקה ממשלתית

תחום פעולה עיקרי : 07 אכיפת חוק.

מגיש : השר לביטחון לאומי

ט' בטבת התשפ"ד

21 בדצמבר 2023

חוות דעת משפטית הנלווית להצעת החלטה לממשלה

נושא הצעת ההחלטה:

טיוטת החוק לייעול האכיפה והפיקוח העירוניים ברשויות המקומיות (תיקון מס' _), התשפ"ג-2023.

תמצית ההצעה בהתייחס להיבטיה המשפטיים:

במסגרת הצעת ההחלטה מוצע לאשר את טיוטת החוק, שמבקשת להאריך את הוראת השעה שעתידיה לפקוע ב"ט בטבת, התשפ"ה (31 בדצמבר 2023) בארבעה חודשים עד ליום כ"ב בסיוון, התשפ"ה (30 באפריל 2024), וכן לתקן את התוספת השנייה לחוק ולקבוע כי פקח מסייע יוכל להפעיל את סמכויותיו לשם סיוע למשטרת ישראל בפעולות למניעת אלימות, בהתאם לנקבע בסעיף 13 לחוק, גם במרחב חקלאי.

קשיים משפטיים, ככל שישנם, ודרכי פתרונם:

1. חקיקת החוק כהוראת השעה – לנוכח חדשנותם של מערכי האכיפה העירוניים באותה העת, וכדי לבחון את האפקטיביות שבהקמתם ואת מידת יעילותם בהשגת המטרות שלשמן הוקמו, הוחלט בהחלטת ממשלה מס' 1848 מיום 24.6.2010, כי המערכים יוקמו ויפעלו כפיילוט לתקופה של שנתיים. בשל כך, חוקק החוק כהוראת שעה: בתחילה לתקופה של שנתיים עד יום כ"ד באב התשע"ג (31 ביולי 2013), ובהמשך, הוארך החוק לתקופות נוספות, כשהאחרונה בהן נקבעה עד ליום י"ט בטבת התשפ"ד (31 בדצמבר 2023).

לדעת גורמי המקצוע במשרד לביטחון לאומי ובמשטרת ישראל, יש בנתונים שהצטברו עד כה ביחס להפעלת התוכנית, כדי להעיד כי קיימת שביעות רצון רבה בקרב ראשי הרשויות המקומיות והמועצות האזוריות מפעילות מערכי האכיפה העירוניים המבוצעת בתחומן, לרבות משיתוף הפעולה הקיים מול משטרת ישראל בנושא, ומהיוזמה לפעילויות משותפות שלהם בתחומי האכיפה השונים. מרביתם אף מדגישים את חשיבות הפרויקט ומציינים את התרומה המשמעותית של מערכי האכיפה העירוניים לשיפור איכות החיים ותחושת הביטחון של התושבים ברשויות המקומיות שבהן פועלים המערכים.

על רקע ממצאים אלה, בשנים 2015 ו-2017 ו-2021 ו-2022 פורסמו הצעות חוק שמטרתן להפוך את הוראת השעה בנושא להוראת קבע, אולם בסופו של דבר, הליך החקיקה בעניין טרם הושלם, ובמהלך תקופה זו הוחלט להאריך את תוקפה של הוראת השעה, מפעם לפעם, עד ליום 31 בדצמבר 2023.

על רקע אירועי אוקטובר האחרון וההכרזה על מלחמת "חרבות ברזל" בעקבותיהם, עלו עיכובים בקידום עבודת המטה המבוצעת על ידי גורמי המקצוע במשרד לביטחון לאומי ובמשטרה, לבחינת ולהסדרת היבטי התוכנית השונים והעברתה למסלול של הסדר קבע. בנוסף, עלה הצורך לבחינת התוכנית ואפשרות עדכונה, בהתאם לתובנות שעלו על רקע אירועים אלה.

משכך, ומאחר שמטרות חקיקת החוק ובהן המאבק באלימות, בעבריינות ובעבירות הפוגעות באיכות החיים של תושבי הרשויות המקומיות, והצורך בשמירה על המשך רצף הפעלתה ואפשרות הרחבתה של התכנית לרשויות מקומיות נוספות, עומד בעינו, מוצע להאריך את תוקפה של הוראת השעה, בשלב זה, בארבעה

חודשים, עד ליום כ"ב בסיוון התשפ"ה (30 באפריל 2024), כדי לאפשר במהלך תקופה זו את השלמת עבודת המטה בעניין התכנית, על כלל היבטיה, לרבות בחינת הרשויות המקומיות שיכללו בתכנית זו, ואפשרות בחינת מתווה הסיוע בתקצוב התוכנית שיינתן לסוגי רשויות מקומיות מסוימות, ובהמשך, לקדם תיקון חקיקה להפיכת הוראת השעה להוראת קבע לעיגון ההסדרים שיאושרו בהתאם להחלטות שיתקבלו בעקבות עבודת המטה.

2. **תיקון התוספת השנייה לחוק והוספת המרחב החקלאי** – בהמשך להחלטת ממשלה מס' 4389 מיום 20.12.2018, שקבעה כי יופעל מודל ניסיוני להפעלת מערכי אכיפה עירוניים במועצות אזוריות, המותאם למאפייני המועצות האזוריות, הוכללו בשנת 2022 מס' מועצות אזוריות בתכנית.

כדי לתת מענה לאתגרים הייחודיים שאיתם מתמודדים מערכי האכיפה הפועלים במועצות אלה, סברו גורמי המקצוע במשטרה ובמג"ב כמו אף מספר ראשי מועצות אזוריות שפנו בנושא, כי נדרש להסדיר את אפשרות הרחבת הפעלת התוכנית בהתאם לסל עבירות מסוים שייקבע בעניין זה, בתחומים נוספים הרלוונטיים למאפייניהם הייחודיים של המועצות האזוריות. סוגיה זו נבחנת אף היא במסגרת עבודת המטה המתבצעת ע"י גורמי המקצוע במשרד לביטחון לאומי ובמשטרה.

יחד עם זאת, הוחלט כי יש לתת מענה מידי לצורך בהסדרת אפשרות להסתייעות של המשטרה בפקחים המסייעים למניעת אלימות, בהתאם לנקבע בסעיף 13 לחוק, גם במרחב החקלאי, המהווה מאפיין ייחודי במועצות האזוריות, ומשכך, מבוקש לתקן כבר כעת את התוספת השנייה לחוק ולכלול בתוכה "מרחב חקלאי" כהגדרתו בהצעת החוק, כשבמקביל לכך תושלם עבודת המטה בנוגע לסוגיה זו.

עמדת היועצים המשפטיים של משרדים אחרים שהצעת ההחלטה נוגעת להם:

נציגת מחלקת ייעוץ וחקיקה במשרד המשפטים, על דעת המשנה ליועמ"ש (פלילי) – נוסח הצעת החוק אושר על ידם.

היועץ המשפטי למשרד הפנים – נוסח הצעת החוק אושר על ידם.

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

לאור האמור, אין מניעה משפטית לאישור הצעת ההחלטה.

עו"ד אריאל סיזל
היועץ המשפטי
המשרד לביטחון לאומי

יועמ"ש המשרד

עו"ד אריאל סיזל

חתימה

תפקיד

שם

טיוטת חוק

א. שם החוק המוצע

חוק לייעול האכיפה והפיקוח העירוניים ברשויות המקומיות (הוראת שעה) (תיקון מס' ____),
התשפ"ג-2023

ב. מטרת החוק המוצע והצורך בו

החוק לייעול האכיפה והפיקוח העירוניים ברשויות המקומיות (הוראת שעה), התשע"א-2011 (להלן – החוק או הוראת השעה), נחקק כהמשך וכהשלמה להחלטת ועדת השרים לבחינת הקמתו של מערך השיטור העירוני מיום 8 ביוני 2010, אשר קיבלה תוקף של החלטת ממשלה "מתכונת להפעלת שיטור עירוני בישראל- רפורמה בתחום הביטחון האישי", ביום 24 ביוני 2010 ומספרה 1848 (להלן- החלטת הממשלה מס' 1848).

בטיוטת חוק זו, מוצע לתקן את החוק ולהאריך את תוקף הוראת השעה בארבעה חודשים נוספים עד ליום כ"ב בסיוון, התשפ"ה (30 באפריל 2024). בנוסף, מוצע לתקן את התוספת השנייה לחוק ולקבוע כי פקח מסייע יוכל להפעיל את סמכויותיו לשם סיוע למשטרת ישראל בפעולות למניעת אלימות, בהתאם לנקבע בסעיף 13 לחוק, גם במרחב החקלאי.

במסגרת החלטת ממשלה מס' 1848 הוחלט, בין השאר, 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 האכיפה העירוני), זאת במטרה לאפשר רפורמה מהותית ויסודית, שתגביר במידה ניכרת את הביטחון האישי ואת תחושת הביטחון של אזרחי המדינה ותושביה, כדרך מרכזית וכמנוף לשיפור איכות החיים במדינת ישראל.

במסגרת יישום החלטת הממשלה מס' 1848 ובמטרה לייעל את יכולת הפיקוח והאכיפה של הרשויות המקומיות בעבירות שבתחום אחריותן ולאפשר להן לסייע למשטרת ישראל בפעולות למניעת אלימות בשטחן, נחקק החוק, שבמסגרתו הוקנו לפקחי הרשויות המקומיות אשר עומדים בתנאים הקבועים בחוק ואשר הוסמכו לפי הוראותיו, סמכויות מסוימות לשם פיקוח על ביצוע חוקי עזר. כמו כן, לפקחי הרשויות המקומיות אשר הוסמכו כ"פקחים מסייעים" בהתאם להוראות החוק, הוקנו סמכויות נוספות שאותן הם רשאים להפעיל לשם סיוע למשטרת ישראל בפעולות למניעת אלימות, בתנאים ובסייגים המפורטים בחוק.

לנוכח חדשנות מערכי האכיפה העירוניים באותה העת, וכדי לבחון את האפקטיביות שבהקמתם ואת מידת יעילותם בהשגת המטרות שהוגדרו ושפורטו לעיל, הוחלט בהחלטת ממשלה מס' 1848, כי המערכים יוקמו ויפעלו כפיילוט לתקופה של שנתיים. בשל כך, חוקק החוק כהוראת שעה: בתחילה

לתקופה של שנתיים עד יום כ"ד באב התשע"ג (31 ביולי 2013), ובהמשך, הוארך החוק לתקופות נוספות, כשהאחרונה בהן נקבעה עד ליום י"ט בטבת התשפ"ד (31 בדצמבר 2023).

בשנות הפעלת מערכי האכיפה העירוניים הוכללו עד כה בתוספת הראשונה לחוק **89 רשויות מקומיות, ביניהן גם מועצות אזוריות**. במרביתן של רשויות ומועצות אלה פועל כיום מערך אכיפה עירוני, ובחלקן האחר מערך האכיפה העירוני מצוי בשלבי הקמה והיערכות שונים. בנוסף, במסגרת זו, פועלים מערכי אכיפה עירוניים במספר רשויות מקומיות באזור יהודה והשומרון, מכוח סעיף 87 לתקנון המועצות המקומיות (יהודה והשומרון), התשמ"א-1981, שכותרתו אימוץ הוראות חוק לייעול האכיפה והפיקוח העירוניים ברשויות המקומיות (תיקון מס' 203), התשע"ב-2012.

לדעת גורמי המקצוע במשרד לביטחון לאומי ובמשטרת ישראל, יש בנתונים שהצטברו עד כה ביחס להפעלת התוכנית, כדי להעיד כי קיימת שביעות רצון רבה בקרב ראשי הרשויות המקומיות והמועצות האזוריות מפעילות מערכי האכיפה העירוניים המבוצעת בתחומן, לרבות משיתוף הפעולה הקיים מול משטרת ישראל בנושא, ומהיוזמה לפעילויות משותפות שלהם בתחומי האכיפה השונים. מרביתם אף מדגישים את חשיבות הפרויקט ומציינים את התרומה המשמעותית של מערכי האכיפה העירוניים לשיפור איכות החיים ותחושת הביטחון של התושבים ברשויות המקומיות שבהן פועלים המערכים.

על רקע ממצאים אלה, בשנים 2015¹ ו-2017² 2021³ ו-2022⁴ פורסמו הצעות חוק שמטרתן להפוך את הוראת השעה בנושא להוראת קבע, אולם בסופו של דבר, הליך החקיקה בעניין טרם הושלם, ובמהלך תקופה זו הוחלט להאריך את תוקפה של הוראת השעה, מפעם לפעם, עד ליום 31 בדצמבר 2023.

על רקע אירועי אוקטובר האחרון וההכרזה על מלחמת "חרבות ברזל" בעקבותיהם, עלו עיכובים בקידום עבודת המטה המבוצעת על ידי גורמי המקצוע במשרד לביטחון לאומי והמשטרה, לבחינת ולהסדרת היבטי התוכנית השונים והעברתה למסלול של הסדר קבע. בנוסף, עלה הצורך לבחינת התוכנית ואפשרות עדכונה, בהתאם לתובנות שעלו על רקע אירועים אלה.

משכך, ומאחר שמטרות חקיקת החוק ובהן המאבק באלימות, בעבריינות ובעבירות הפוגעות באיכות החיים של תושבי הרשויות המקומיות, והצורך בשמירה על המשך רצף הפעלתה ואפשרות הרחבתה של התכנית לרשויות מקומיות נוספות, עומד בעינו, מוצע להאריך את תוקפה של הוראת השעה, בשלב זה, בארבעה חודשים, עד ליום כ"ב בסיוון התשפ"ה (30 באפריל 2024), כדי לאפשר במהלך תקופה זו את השלמת עבודת המטה בעניין התכנית, על כלל היבטיה, לרבות בחינת הרשויות המקומיות שיכללו

¹ הצעת חוק לייעול האכיפה והפיקוח העירוניים ברשויות המקומיות (הוראת שעה) (תיקון מס' 2 והוראת שעה), התשע"ה-2015 (הצעות חוק הממשלה, התשע"ה, עמ' 752).

² הצעת חוק לייעול האכיפה והפיקוח העירוניים ברשויות המקומיות (הוראת שעה) (תיקון מס' 3), התשע"ז-2017 (הצעות חוק הממשלה, התשע"ז, עמ' 750).

³ הצעת חוק לייעול האכיפה והפיקוח העירוניים ברשויות המקומיות (הוראת שעה) (תיקון מס' 6) (הפיכה להוראת קבע), התשפ"א-2021.

⁴ הצעת חוק לייעול האכיפה והפיקוח העירוניים ברשויות המקומיות (הוראת שעה) (תיקון מס' 8) (הפיכה להוראת קבע), התשפ"ב-2022.

בתכנית זו, ואפשרות בחינת מתווה הסיוע בתקצוב התוכנית שיינתן לסוגי רשויות מקומיות מסוימות, ובהמשך, לקדם תיקון חקיקה להפיכת הוראת השעה להוראת קבע לעיגון ההסדרים שיאושרו בהתאם להחלטות שיתקבלו בעקבות עבודת המטה.

בנוסף, וכחלק מהפעלת התכנית גם במודל המותאם למועצות אזוריות, מוצע לתקן את התוספת השנייה לחוק ולהוסיף גם את המרחב החקלאי לרשימת המקומות שבהם פקח מסייע יוכל להפעיל את סמכויותיו לפי סעיף 13 לחוק, וזאת כדי לתת מענה לאתגרים הייחודיים שאיתם מתמודדים מערכי האכיפה המועצתיים.

ג. עיקרי החוק המוצע

הארכת הוראת השעה בארבעה חודשים נוספים ותיקון התוספת השנייה לחוק והוספת המרחב החקלאי.

ד. השפעת החוק המוצע על תקציב המדינה

הקמת והפעלת מערכי אכיפה עירוניים ברשויות המקומיות ימשיכו להתבצע בהתאם לתקציב המוקצה לנושא.

ה. השפעת החוק המוצע על ההיבט המנהלי והתקן

אין השפעה

ו. הערות משרדי הממשלה וגורמים אחרים

לנציגי הייעוץ המשפטי במשרד הפנים והאוצר לא היו הערות לנוסח ההצעה.

התקבלו הערות הסתדרות המעו"ף, מהן עולה התנגדותם לתיקון הצעת החוק, כשטענתם העיקרית היא שהתיקון מהווה שינוי אופי העבודה של הפקחים במערך האכיפה ופגיעה בתנאי העסקתם ועבודתם. לטענתם, ככל שעולה צורך בעריכת שינויים בתוכנית בהיבטים אלה, יש לעשותם בהסכמה עם נציגות העובדים.

בנוגע להערות אלה יצוין כי היות ועיקר הצעת החוק מבקשת להאריך בארבעה חודשים נוספים תחולת חוק קיים, הרי שהערה זו נחזית כרלוונטית ביחס להוספת המרחב החקלאי לתוספת השנייה לחוק בלבד ובעניין זה יאמר כך:

במהלך החודשים הקרובים, במסגרת עבודת המטה לקראת גיבוש הסדר הקבע בנושא, גורמי המקצוע במשרד לביטחון לאומי ימשיכו בבחינת סוגיה זו. בנוסף, ומבלי לגרוע מהדברים, הוספת המרחב החקלאי והכללתו בתוספת השנייה לחוק, נועדה לעיגון אפשרות הפעלת סמכויות פקחים מסייעים, במרחב זה, בפעולות למניעת אלימות בלבד, בהתאם לגדרי סעיף 13 לחוק. כמו כן, המרחב החקלאי הינו מקום הרלוונטי בעיקרו למועצות אזוריות ופחות

לרשויות המקומיות, שמספרן גדול הרבה יותר. מכאן, שעל פניו, אין מדובר בשינוי מהותי ביחס לאופי העבודה הקיים לפקחים במערך האכיפה, וממילא התיקון רלוונטי למספר מצומצם מאוד של פקחים מסייעים. בכל מקרה, כפי שצוין לעיל, סוגיה זו תמשיך להיבחן לעומקה בהמשך.

במספר הערות נוספות שהתקבלו, התבקשו הבהרות ביחס לנקבע בחוק הקיים, והן ייבחנו במסגרת גיבוש הסדר הקבע.

ז. עמדת היועץ המשפטי לממשלה

לעמדת המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (פלילי), אין מניעה משפטית בקידום ההצעה.

ח. להלן נוסח החוק המוצע

הצעת חוק מטעם הממשלה:

הצעת חוק לייעול האכיפה והפיקוח העירוניים ברשויות המקומיות (הוראת שעה) (תיקון מס' _____), התשפ"ג-2023

- | | |
|----|--|
| 1. | תיקון סעיף 23 בחוק לייעול האכיפה והפיקוח העירוניים ברשויות המקומיות (הוראת שעה), התשע"א-2011 ⁵ בסעיף 23, במקום " י"ט בטבת התשפ"ד (31 בדצמבר 2023) " יבוא "כ"ב בסיוון התשפ"ה (30 באפריל 2024) ".
לאחר סעיף קטן 6, יבוא סעיף קטן 7:
7. מרחב חקלאי – שטח שבו מתבצעות פעולות של עיבוד קרקע, או של ניהול משק חי או צומח. |
| 2. | תיקון התוספת השנייה לחוק |

דברי הסבר

כללי

החוק לייעול האכיפה והפיקוח העירוניים ברשויות המקומיות (הוראת שעה), התשע"א-2011 (להלן – החוק או הוראת השעה), נחקק כהמשך וכהשלמה להחלטת ועדת השרים לבחינת הקמתו של מערך השיטור העירוני מיום 8 ביוני 2010, אשר קיבלה תוקף של החלטת ממשלה "מתכונת להפעלת שיטור

⁵ ס"ח התשע"א, עמ' 1057.

עירוני בישראל- רפורמה בתחום הביטחון האישי", ביום 24 ביוני 2010 ומספרה 1848 (להלן- החלטת הממשלה מס' 1848).

במסגרת החלטה זו, הוחלט, בין היתר, על הקמתו של מערך אכיפה עירוני משולב ברשויות המקומיות, הכולל כוח שיטור ייעודי ויחידת פיקוח עירונית ייעודית, אשר יפעל להתענה, למניעה ולאכיפה של בתחום עבירות איכות החיים, האלימות וההתנהגות האנטי-חברתית (להלן - מערך אכיפה עירוני). זאת, במטרה לאפשר רפורמה מהותית ויסודית, שתגביר במידה ניכרת את הביטחון האישי ואת תחושת הביטחון האישי של אזרחי המדינה ותושביה, כדרך מרכזית וכמנוף לשיפור איכות החיים במדינת ישראל.

במסגרת יישום החלטת הממשלה מס' 1848 ובמטרה לייעל את יכולת הפיקוח והאכיפה של הרשויות המקומיות בעבירות שבתחום אחריותן, ולאפשר להן לסייע למשטרת ישראל בפעולות למניעת אלימות בשטחן, נחקק החוק, שבמסגרתו הוקנו לפקחי הרשויות המקומיות אשר עומדים בתנאים הקבועים בחוק ואשר הוסמכו לפי הוראותיו, סמכויות מסוימות לשם פיקוח על ביצוע חוקי עזר. כמו כן, לפקחי הרשויות המקומיות אשר הוסמכו כ"פקחים מסייעים" בהתאם להוראות החוק, הוקנו סמכויות נוספות שאותן הם רשאים להפעיל לשם סיוע למשטרת ישראל בפעולות למניעת אלימות, בתנאים ובסייגים המפורטים בחוק.

בהתאם לתפיסת ההפעלה של מערכי האכיפה העירוניים, כפי שגובשה במשרד לביטחון לאומי ובמשטרת ישראל, מתמקדים מערכי האכיפה העירוניים באכיפת סל עבירות מוגדר, בתחומי איכות החיים ומניעת אלימות.

לנוכח חדשנות מערכי האכיפה העירוניים באותה העת, וכדי לבחון את האפקטיביות שבהקמתם ואת מידת יעילותם בהשגת המטרות שהוגדרו ושפורטו לעיל, הוחלט בהחלטת ממשלה מס' 1848, כי המערכים יוקמו ויפעלו כפיילוט לתקופה של שנתיים. בשל כך, חוקק החוק כהוראת שעה: בתחילה לתקופה של שנתיים עד יום כ"ד באב התשע"ג (31 ביולי 2013). בהמשך, בחוק לייעול האכיפה והפיקוח העירוניים ברשויות המקומיות (הוראת שעה)(תיקון), התשע"ג-2013, הוארך תוקף החוק לשנתיים נוספות עד יום ט"ו באב התשע"ה (31 ביולי 2015) ולאחר מכן הוארך לתקופות נוספות: בחוק לייעול האכיפה והפיקוח העירוניים ברשויות המקומיות (הוראת שעה)(תיקון מס' 2), התשע"ה-2015- עד יום ב' באדר התשע"ז (28 בפברואר 2017), ובחוק לייעול האכיפה והפיקוח העירוניים ברשויות המקומיות (הוראת שעה)(תיקון מס' 3), התשע"ז-2017- עד יום ג' בטבת התש"ף (31 בדצמבר 2019). עקב התפזרות הכנסת ה-22 ובהתאם להוראת סעיף 38 לחוק יסוד: הכנסת, הוארך תוקף החוק עד יום כ"ד בסיוון התש"ף (16 ביוני 2020). לאחר מכן, בחוק לייעול האכיפה והפיקוח העירוניים ברשויות המקומיות (הוראת שעה)(תיקון מס' 5), התש"ף-2020, הוארך תוקף עד החוק עד יום כ' בתמוז התשפ"א (30 ביוני 2021), ובהתאם להוראת סעיף 38 לחוק יסוד: הכנסת, עקב התפזרות הכנסת ה-23 הוארך תוקף החוק עד יום כ"ו בתמוז 2021 (6 ביולי 2021). בהמשך, בחוק לייעול האכיפה והפיקוח העירוניים ברשויות

המקומיות (הוראת שעה)(תיקון מס' 6), התשפ"א-2021, הוארך תוקף החוק עד יום א' בתמוז התשפ"ב (30 ביוני 2022). בהמשך הוארך תוקף החוק עד ליום י"ט בטבת התשפ"ד (31 בדצמבר 2023).

בשנות הפעלת מערכי האכיפה העירוניים הוכללו עד כה בתוספת הראשונה לחוק **89 רשויות מקומיות, ביניהן גם מועצות אזוריות**. במרביתן של רשויות ומועצות אלה פועל כיום מערך אכיפה עירוני, ובחלקן האחר מערך האכיפה העירוני מצוי בשלבי הקמה והיערכות שונים. בנוסף, במסגרת זו, פועלים מערכי אכיפה עירוניים במספר רשויות מקומיות באזור יהודה והשומרון, מכוח סעיף 87 לתקנון המועצות המקומיות (יהודה והשומרון), התשמ"א-1981, שכותרתו אימוץ הוראות חוק לייעול האכיפה והפיקוח העירוניים ברשויות המקומיות (תיקון מס' 203), התשע"ב-2012.

לדעת גורמי המקצוע במשרד לביטחון לאומי ובמשטרת ישראל, יש בנתונים שהצטברו עד כה ביחס להפעלת התוכנית, כדי להעיד כי קיימת שביעות רצון רבה בקרב ראשי הרשויות המקומיות והמועצות האזוריות מפעילות מערכי האכיפה העירוניים המבוצעת בתחומן, לרבות משיתוף הפעולה הקיים מול משטרת ישראל בנושא, ומהיזמה לפעילויות משותפות שלהם בתחומי האכיפה השונים. מרביתם אף מדגישים את חשיבות הפרויקט ומציינים את התרומה המשמעותית של מערכי האכיפה העירוניים לשיפור איכות החיים ותחושת הביטחון של התושבים ברשויות המקומיות שבהן פועלים המערכים.

על רקע ממצאים אלה, בשנים 2015 ו-2017 פורסמו הצעות חוק מטעם הממשלה אשר ביקשו להפוך את הוראת השעה בנושא להוראת קבע: הצעת חוק לייעול האכיפה והפיקוח העירוניים ברשויות המקומיות (הוראת שעה) (תיקון מס' 2 והוראת שעה), התשע"ה-2015, והצעת חוק לייעול האכיפה והפיקוח העירוניים ברשויות המקומיות (הוראת שעה) (תיקון מס' 3), התשע"ז-2017, ואולם, במהלך הדיונים שהתקיימו בהצעת החוק בוועדת הפנים והגנת הסביבה של הכנסת, החליטה הכנסת שלא לעגן את ההוראה כקבועה אלא להאריך את תוקפה של הוראת השעה, כאמור, עד יום ג' בטבת התש"ף (21 בדצמבר 2019).

בהמשך, בהצעת חוק לייעול האכיפה והפיקוח העירוניים ברשויות המקומיות (הוראת שעה) (תיקון מס' 6) (הפיכת להוראת קבע), התשפ"א-2021, הוצע פעם נוספת להפוך את הוראת השעה להוראת קבע, אך גם במקרה זה החליטה הכנסת שלא לעגן את הוראת השעה כהוראת קבע, אלא להאריך את תוקפה עד יום א' בתמוז התשפ"ב (30 ביוני 2022).

בהמשך, פורסמה הצעת חוק לייעול האכיפה והפיקוח העירוניים ברשויות המקומיות (הוראת שעה)(תיקון מס' 8), התשפ"ב-2022, אשר נדונה בכנסת ה-24 ואושרה בקריאה ראשונה ביום כ"ט בסיוון התשפ"ב (28 ביוני 2022), והועברה לוועדה לביטחון לאומי. אולם טרם השלמת הליך החקיקה, התפזרה הכנסת, וביום י' בשבט (1 בפברואר 2023) החליטה הכנסת ה-25 להחיל על הצעת החוק דין רציפות, בהתאם לחוק רציפות הדיון בהצעות חוק, התשנ"ג-1993. בהמשך, החליטה הכנסת לפצל את הצעת החוק, ובסופו של דבר הוחלט על הארכת הוראת השעה לתקופה נוספת עד ליום י"ט בטבת

התשפ"ד (31 בדצמבר 2023).

על רקע אירועי אוקטובר האחרון וההכרזה על מלחמת "חרבות ברזל" בעקבותיהם, עלו עיכובים בקידום עבודת המטה המבוצעת על ידי גורמי המקצוע במשרד לביטחון לאומי והמשטרה, לבחינת ולהסדרת היבטי התוכנית השונים והעברתה למסלול של הסדר קבע. בנוסף, עלה הצורך לבחינת התוכנית ואפשרות עדכונה, בהתאם לתובנות שעלו על רקע אירועים אלה.

משכך, ומאחר שמטרות חקיקת החוק ובהן המאבק באלימות, בעבריינות ובעבירות הפוגעות באיכות החיים של תושבי הרשויות המקומיות, והצורך בשמירה על המשך רצף הפעלתה ואפשרות הרחבתה של התכנית לרשויות מקומיות נוספות, עומד בעינו, מוצע להאריך את תוקפה של הוראת השעה, בשלב זה, בארבעה חודשים, עד ליום כ"ב בסיוון התשפ"ה (30 באפריל 2024), כדי לאפשר במהלך תקופה זו את השלמת עבודת המטה בעניין התכנית, על כלל היבטיה, לרבות בחינת הרשויות המקומיות שיכללו בתכנית זו, ואפשרות בחינת מתווה הסיוע בתקצוב התוכנית שיינתן לסוגי רשויות מקומיות מסוימות, ובהמשך, לקדם תיקון חקיקה להפיכת הוראת השעה להוראת קבע לעיגון ההסדרים שיאושרו בהתאם להחלטות שיתקבלו בעקבות עבודת המטה.

סעיף 1

החוק נחקק תחילה כהוראת שעה שתוקפה עד יום כ"ד באב התשע"ג (31 ביולי 2013), ובהמשך לתקופות נוספות, כשהאחרונה בהן כאמור, נקבעה עד ליום י"ט בטבת התשפ"ד (31 בדצמבר 2023). נוכח האמור לעיל, מוצע להאריך את תוקפה של הוראת השעה בארבעה חודשים נוספים, עד ליום כ"ב בסיוון התשפ"ה (30 באפריל 2024).

סעיף 2

כדי לתת מענה לאתגרים הייחודיים שאיתם מתמודדים מערכי האכיפה הפועלים במועצות האזוריות, ולאפשר את הרחבת הפעלת התוכנית בהתאם לסל עבירות מסוים שייקבע בעניין זה גם בתחומים נוספים הרלוונטיים למאפייניהם הייחודיים של המועצות האזוריות כאמור, מוצע להוסיף את המרחב החקלאי לתוספת השנייה לחוק, ולאפשר למשטרה להסתייע בפקחים המסייעים בפעולות למניעת אלימות, בהתאם לנקבע בסעיף 13 לחוק, גם במקום זה. יצוין כי ההגדרה המוצעת למרחב חקלאי גובשה על ידי המשרד והמשטרה לאחר התייעצות עם משרד החקלאות.