

25 בדצמבר 2011

לכבוד
חברי ועדת הפנים והגנת הסביבה

לכבוד
ח"כ אמנון כהן
יו"ר ועדת הפנים והגנת הסביבה

שלום רב,

הנדון : הצעת חוק לתיקון פקודת העיריות (שמירה, אבטחה וסדר ציבורי), התשע"ב-2011

1. ביום 28.12.2012 עומדת לעלות בפני הועדה הצעת החוק שבנדון, אשר מטרתה לעגן בחקיקה את סמכותה של רשות מקומית לפעול ולהסדיר בתחומה עניינים של שמירה, אבטחה וסדר ציבורי. הצעת החוק באה לעגן בהסדר של קבע את הוראת השעה אשר פורסמה ביום 4.4.2011 ואשר עומדת לפוג ביום 31.12.2011.
2. הצעת החוק נועדה להסדיר תופעה שקיימת ברשויות רבות בהן פועלות סירות עירוניות חמושות, המורכבות מפקחים או ממאבטחים פרטיים, שמטרתן לשפר את ביטחון התושבים ברשויות והן ממומנות באמצעות אגרה הנגבית מהתושבים. אמנם על פניו נראה, כי אין בהצעת החוק כדי לפגוע בזכויות אדם שכן היא אינה מעניקה סמכויות חדשות לפקחים או למאבטחים מעבר לסמכויות הנתונות להם כיום. אולם בעצם הקביעה שתפקידי השמירה על שלום הציבור והסדר הציבורי הם נחלתה של הרשות המקומית יש כדי לפתוח פתח לפגיעה משמעותית בזכויות אדם. ראשית, הגדרת תפקידי הרשות בהצעת החוק רחבה ועמומה ביותר, ומשאירה את מלאכת קביעתם של ה"נושאים" וה"סייגים" על ידי השר. כמו כן, קיים חשש ממשי כי ברגע שנקבע בחוק, שהרשות המקומית היא האחראית על שמירת הסדר הציבורי בתחומיה, הדבר יביא עם הזמן להרחבת הסמכויות הספציפיות, המוענקות לפקחים, באופן זוחל – חשש המתעצם נוכח העובדה, שיציקת תוכן לתפקיד זה הושאר כאמור לרשות המבצעת. בדומה לכך, קיים חשש שהעברת תפקידים אלה לידי הרשות המקומיות אף תלווה בפועל גם בהפעלה של סמכויות פוגעניות, שלא הוענקו מפורשות בחוק, הנדרשות באופן הכרחי כדי לעמוד בתפקידים אלה. חששות אלה מתגברים נוכח המצב הקיים כיום לפיו תפקידים אלה מבוצעים פעמים רבות בידי מאבטחים פרטיים.
3. אנו מכירים בצורך לשפר ולחזק את מערך אכיפת החוק בישראל ולהתמודד ביעילות עם הפרות חוק ועם פגיעות בסדר הציבורי, אולם הצעת החוק משקפת התנערות של השלטון המרכזי מחובותיו בתחום זה והעברת נטל שמירה על הסדר הציבורי לידי הרשויות המקומיות, ובכלל זה – כפי שיפורט להלן - לידי גורמים פרטיים, תוך הרחבה של פוטנציאל הפגיעה בזכויות אדם והעמקת אי השוויון בין הרשויות. לאור זאת, אני קוראים לכם להתנגד להצעת החוק במתכונתה הנוכחית.

טענותינו העיקריות כפי שיוּרְחָבוּ בהמשך :

- א. **התפרקות אסורה מתפקידי שיטור** - השמירה על "הסדר הציבורי" היא אחת מסמכויות הליבה של המשטרה. הסמכות לשמור על שלום הציבור והסדר הציבורי היא משימה לאומית המופקדת בידי רשויות השלטון המרכזי. הצעת החוק עלולה לבטא השלמה עם אוזלת היד של המשטרה והעברת חלק מתפקידיה לידי גורמים עירוניים ופרטיים.
- ב. **הפרטה אסורה** - על פי הידוע לנו, הסיורים העירוניים כוללים פעמים רבות גם מאבטחים פרטיים ועל כן הצעת החוק עלולה להוביל, בפועל, להפרטה בלתי חוקתית של סמכויות שלטוניות לידי גורמים פרטיים.
- ג. **חשש לשימוש בסמכויות פוגעניות** - אמנם הצעת החוק עוסקת בהרחבה של תפקידי הרשויות ואין בה הרחבה של הסמכויות שיש בידי פקחים או מאבטחים מעבר לאלה שיש בידיהם כיום. אולם במצב שבו מופקדים הפקחים או המאבטחים לפעול בתחומים של הסדר הציבורי, קיים פוטנציאל מתמיד לחיכוך עם תושבים וקיים חשש לשימוש בסמכויות פוגעניות לצורך התמודדות עם מצבים אלה. בהקשר זה קיים אף חשש, שעצם העברת תפקידים אלה לידי הרשויות המקומיות תהווה בסיס לדרישה עתידית להרחבת הסמכויות הניתנות להם בחקיקה.
- ד. **העמקת אי השוויון וחשש לפוליטיזציה של אכיפת החוק** - הצעת החוק מבקשת להטיל באופן קבוע על התושבים את נטל המימון של שירותים לשמירת השלום והסדר הציבורי, אשר אמורים להינתן ללא תמורה לכל התושבים באופן שווה על ידי המשטרה. השמירה על הסדר הציבורי לא יכולה להיות תלויה במצב הכלכלי של הרשות ושל תושביה. כמו כן, הטלת תפקידים מסוג זה על רשויות מקומיות מעלה את החשש לפוליטיזציה של אכיפת החוק.
- ה. **הצעת חוק ריקה מתוכן מהותי** - הצעת החוק אינה קובעת את ההסדרים המהותיים לפעילות הרשויות המקומיות בתחומי השמירה, האבטחה והסדר הציבורי, ומותירה את מלאכת יציקת תוכן להסדר למחוקק המשנה. בהעדר הגדרות ברורות, תנאים וסייגים, קיים חשש שלא תהייה מגבלה של ממש על הפעילות בתחומים אלה. ההגדרה העמומה והרחבה של תפקידי הרשויות המקומיות בהצעת החוק פותחת פתח להעברה זוחלת של סמכויות שיטור לידי פקחים ומאבטחים פרטיים.
- ו. **הצעת החוק אינה ראויה על רקע פיילוט השיטור העירוני** - כיום מתקיים ב-13 ערים ברחבי הארץ פיילוט של שיטור עירוני. יש להמתין ולראות את תוצאות הפיילוט בטרם מסמיכים את כלל הרשויות המקומיות לסייע למשטרה ולעסוק בתחומי הסדר הציבורי.

להלן טענותינו בהרחבה :

א. התפרקות מסמכויות שיטור :

4. זה כמה שנים שרשויות מקומיות ברחבי הארץ מפעילות יחידות סיור חמושות שנועדו לשפר את תחושת הביטחון האישי של התושבים. יחידות אלה מורכבות מפקחים עירוניים או ממאבטחים פרטיים ופעילותם ממומנת על ידי התושבים.
5. הצעת החוק ממשיכה את המגמה המדאיגה של השלמה עם אזלת היד של המשטרה בהתמודדות עם תופעת האלימות והתנערות המדינה מחובותיה בתחום זה. במקום לחזק את המשטרה במאבקה באלימות, הצעת החוק מבטאת השלמה עם מגבלות המשטרה והעברת חלק מתפקידי השיטוריים לידי הרשויות המקומיות, ובכלל זה לידי גורמים פרטיים הפועלים מטעם הרשויות המקומיות.
6. הצעת החוק מבקשת להרחיב את תפקידי הרשויות המקומיות לפעול גם בתחומי "הסדר הציבורי" ובכך לאפשר להן להמשיך בהפעלת סיורים חמושים ברחבי הרשות המקומית שנועדו להתמודד, בין היתר, עם עבירות רכוש ואלימות. תפקידים אלה הינם באחריות הבלעדית של השלטון המרכזי שנדרש לפעול בתחומים אלה באופן שוויוני ובלא תשלום והם מעוגנים בסעיף 3 לפקודת המשטרה [נוסח חדש], תשל"א-1971.
7. כך, לדוגמה, פועל כיום מערך סיור ושיטור עירוני בעיר ראשון לציון אשר תפקידיו, בין היתר: "איתור וטיפול בעבירות סמים ואלימות בשיתוף המשטרה... מחסומים יזומים ומניעת עבירות רכוש, איתור ועיכוב עובדים זרים ושב"חיים"¹. ובעיר נס ציונה פועל מערך שיטור עירוני אשר תפקידו שמירה על בטחון התושבים ורכושם: "השיטור המשולב מטפל באירועי 100 וקריאות מוקד 106, הפרות הסדר הציבורי, אירועים פליליים, תאונות דרכים והפרת חוקי עזר עירוניים. זאת, באמצעות ביצוע סיורים יזומים, מחסומים, תצפיות ושימוש במערכת המצלמות העירונית..."². יודגש, כי שתי ערים אלה אינן מצויות בין 13 הערים הכלולות בפילוט להפעלת מערך אכיפה עירוני במסגרת החוק ליעול האכיפה והפיקוח העירוניים ברשויות המקומיות (הוראת שעה), התשע"א-2011.
8. על הבלעדיות של המשטרה כגוף המופקד על אכיפת החוק והחשיבות של תפקידיה, ניתן ללמוד מפסק הדין בבג"צ 2557/05 מטה הרוב נ' משטרת ישראל, פסק 16 לפסק דינו של הנשיא ברק (לא פורסם) (2005), אשר הדגיש את:

"...ההכרה במרכזיותה של משטרת ישראל כגוף הבלעדי המופקד על שמירת החוק והסדר הציבוריים, ועל ההגנה על אופי המשטר. תפיסה זו משקפת את ההכרה במרכזיותן של זכויות היסוד החוקתיות. יש בה כדי להבטיח הגנה רחבה, מקצועית, ושוויונית, על מימושן של זכויות האזרח. יש בה כדי להבטיח הגנה על אופייה הדמוקרטי של מדינת ישראל." (ההדגשה הוספה).

¹ אתר עיריית ראשון לציון, החברה לבטחון ולסדר ציבורי, סיור ושיטור עירוני. <http://www.rlz-bitachon.co.il/article-527.htm>
² אתר עיריית נס ציונה, מחלקת שיטור עירוני, מידע כללי. http://www.nzc.org.il/שיטור_עירוני_מידע_כללי

9. זאת ועוד, לפי הידוע לנו, גם מאבטחים פרטיים מועסקים כיום על ידי רשויות מקומיות בכוחות השיטור העירוניים. במידה והדבר נכון, הרי שמדובר בהפרטה אסורה של סמכויות שלטוניות שאין להעבירן לידי גורמים פרטיים.

10. אף אם הצעת החוק אינה מעניקה סמכויות נוספות לפקחים או למאבטחים הפרטיים הפועלים במסגרת אותם כוחות סיור ברשויות המקומיות, ברי כי במסגרת תפקידם לשמור על שלום הציבור והסדר הציבורי, קיים חיכוך ומגע מתמיד עם התושבים וצורך לפעול, לעיתים באופן מידי, לשמירה על הסדר. במקרים כאלה אין זה סביר להניח, כי יסתפקו בעמידה מהצד והמתנה למשטרה. לאור זאת, הצעת החוק פותחת פתח עצום לשימוש בסמכויות פוגעניות על ידי הפקחים והמאבטחים במקרים בהם הם נתקלים בהפרה של הסדר המתרחשת לנגד עיניהם.

ב. העמקת אי השוויון וחשש לפוליטיזציה של אכיפת החוק:

11. הצעת החוק מעלה חשש להעמקת הפער בין הרשויות המקומיות השונות. העברת סמכויות שיטור מובהקות לרשויות מקומיות עלולה להגביר את הפערים המשמעותיים הקיימים ממילא בין רשויות עשירות לבין רשויות עניות. זכותו של אזרח במדינת ישראל לשירותי אכיפת חוק ולחיים בסביבה בלתי אלימה לא צריכה להיות תלויה במצבה הכלכלי של העיר בה הוא חי. שירותים אלה אמורים להינתן ללא תמורה ובאופן שוויוני בידי השלטון המרכזי.

12. לא זו בלבד שהתושבים נדרשים לשלם בעבור שירותים אותם הם זכאים לקבל בחינם, אלא שכל רשות מקומית גובה כיום סכום שונה בעבור אגרת השמירה בלא שקיימים כללים והסדרים אחידים. למרות שכבר בשנת 2005 הטיח מבקר המדינה ביקורת במשרד הפנים על העדרן של אמות מידה אחידות לכל הרשויות המקומיות לקביעת תעריפי אגרות ברשויות המקומיות עבור שירותי השמירה, הצעת החוק מאפשרת לרשויות המקומיות להמשיך עד לסוף שנת 2013 לגבות את אגרת השמירה והאבטחה אותה הם גובים מתוקף חוקי העזר שחוקקו בטרם ייכנס לתוקף החוק וזאת בלא שמשרד הפנים קבע עד היום תקרות ונהלים לגבייה.

13. כמו כן, הצעת החוק מעלה חשש לפוליטיזציה של אכיפת החוק היות וכוחות האבטחה והסיור העירוניים כפופים למערכת השלטון המקומי. בהקשר זה, קיים חשש מוגבר לניגודי עניינים – שכן הסמכויות מופעלות בידי גורמים עירוניים, העלולים להיות נתונים ללחצים השונים של הפוליטיקה המקומית. השופט רובינשטיין התייחס בעניין מלינובסקי לחשש זה באומרו כי קיימת סכנה ל"פוליטיזציה ושימוש לא נאות במערכת מקומית פנימית, ופעמים רחוק מן העין רחוק מן הלב", והחשש לשימוש לרעה אינו יכול לחמוק מן הלב; די לחכימא ברמיזא. על כן שעה שנדונים נושאים אלה, נחוץ שתינתן הדעת גם לכך. " (בפסקה 75).

ג. הותרת סוגיות מהותיות מחוץ לחוק

14. הצעת החוק מותירה בידי שר הפנים והשר לביטחון פנים בהסכמת שר המשפטים את האחריות לקבוע את הנושאים, התנאים והסייגים שבמסגרתם יוכלו הרשויות לפעול מבלי שנקבעת אפילו חובה ומסגרת זמנים. סעיף סל זה מעביר, בעצם, את הנטל על השרים למלא בתוכן מהותי את החוק ובאופן זה אף מאפשר להם להרחיב את מעורבות הרשויות המקומיות בשמירה על הסדר הציבורי, וזאת ללא כל דיון ציבורי ממשי וללא אישור המחוקק.

15. הצעת החוק אינה קובעת את הסמכויות המהותיות המוענקות לרשויות המקומיות אלא רק מסגרת מעורפלת של "עניינים". כידוע, עקרון שלטון החוק מחייב כי הסדרים ראשוניים יקבעו בחקיקה ראשית במפורש (בג"צ 3267/97 רובינשטיין נ' שר הביטחון, פ"ד נב(5) 481 (1998)). לאור מורכבותה של הסוגיה העומדת על הפרק והשלכותיה מרחיקות הלכת על חלוקת הסמכויות בין השלטון המרכזי למקומי ועל זכויות אדם, ראוי כי התוכן המהותי ייקבע בידי המחוקק. שאלות מהותיות רבות אינן מוסדרות בהצעת החוק ולדוגמה:

א. מהם התפקידים בהם רשאיות הרשויות לפעול? האם בתחום עבירות הרכוש, עבירות מתוקף חוקי העזר או גם עבירות אלימות וכו'?

ב. מהן הסמכויות שניתן להפעיל במסגרת פעולות השמירה, האבטחה והסדר הציבורי?

ג. אם פעילות זו מונחית על ידי המשטרה?

ד. האם רשאית העירייה לאצול סמכויות אלה לידי גורמים פרטיים?

ה. האם הסיירים רשאים לשאת נשק?

ללא הבהרה בחקיקה ראשית של שאלות אלה קיים חשש, כי הצעת החוק הנוכחית תפורש כמקנה סמכויות כלליות בתחום השמירה על הסדר, מבלי שיעוגנו כנדרש בחוק.

16. חשש זה אינו בעלמא, שכן ביום 24.11.2011 הותקנו על ידי שר הפנים והשר לביטחון הפנים תקנות העיריות (שמירה, אבטחה וסדר ציבורי ברשות מקומית), התשע"ב-2011, מכוח הוראת השעה. תקנות אלה מסמיכות רשויות מקומיות להסדיר בתחומן "1) שמירה ואבטחה נייחת וניידת במרחב הציבורי ובמיתקני הרשות המקומית לרבות לצורך מניעת פעילות חבלנית עוינת; 2) סיוע למשטרת ישראל בפעולותיה לשמירת שלום הציבור והסדר הציבור, לרבות באבטחת אירועים המוניים".

17. תקנות אלה ממחישות את החשש הטמון בהצעת החוק. אין בתקנות כל תנאים או סייגים לפעילות הרשויות המקומיות אלא הגדרה כוללת וחסרת גבולות של תפקידי הרשויות בתחום השמירה על שלום הציבור והסדר הציבורי.

18. ביום 28.3.2011 עבר בכנסת החוק לתיקון פקודת העיריות (הוראת שעה), התשע"א-2011 שנוסחו זהה לנוסח של הצעת החוק שבנדון. הוראת השעה היתה אמורה לשמש הסדר זמני בלבד והיא נועדה לפתור בעיה דחופה שנוצרה בעקבות פסק הדין בבג"צ מלינובסקי, אשר קבע כי גביית הכספים על ידי רשויות מקומיות בעבור יחידות אבטחה אינה בסמכות והותר בצריך עיון את שאלת סמכותן של רשויות מקומיות לעסוק בשמירה על הסדר הציבורי. על פי דברי ח"כ דוד אזולאי, יו"ר דאז של ועדת הפנים והגנת הסביבה, אשר הציג את הצעת החוק להצבעה, הוראת השעה נועדה לאפשר לרשויות המקומיות להמשיך בהפעלת הסיוורים ובמקביל לקיים דיון מעמיק בשאלות המורכבות העולות ממתן סמכויות מסוג זה לרשויות המקומיות. לדבריו, בתקופה שבה תעמוד הוראת השעה בתוקף "תשלים הוועדה את דיוניה ותלבן את מכלול הסוגיות שעולות בהצעה, כדי להביא לאישור הכנסת הסדר מלא ומגובש".³ אלא שהצעת החוק זהה לחלוטין להוראת השעה והיא רחוקה מלהיות "הסדר מלא ומגובש".

³ ישיבה מס' 232, הצעת חוק לתיקון פקודת העיריות (הוראת שעה), התשע"א-2011 (קריאה שניה וקריאה שלישית), 28.3.2011.

19. זאת ועוד, אין מקום להצעת החוק שבנדון על רקע הפיילוט שמתקיים בימים אלה ב-13 רשויות מקומיות המפעילות מערך שיטור עירוני. ביום 3 באוגוסט 2011 התקבל בכנסת החוק לייעול האכיפה והפיקוח העירוניים ברשויות המקומיות (הוראת שעה), התשע"א-2011. חוק זה מסדיר את פעילות מערך האכיפה העירוני ב-13 רשויות מקומיות שנבחרו במסגרת פיילוט למשך שנתיים. הצעת החוק מעניקה לפקחים עירוניים סמכויות לצורך מניעת אלימות ככוח מסייע למשטרה. החוק, אשר אף הוא בעייתי, עבר לאחר דיונים ארוכים בוועדת הפנים ולאחר שבוצעו בחוק שינויים רבים שנועדו לבחון את האיזון הנדרש בין הצורך לשפר את פעילות האכיפה ברשויות המקומיות לבין הצורך להגן על זכויות אדם. בין היתר, הוגבל החוק ל-13 רשויות בלבד, למשך שנתיים בלבד והפקחים נדרשים לפעול בנוכחות שוטר או בהתאם להנחיות מפקד תחנת המשטרה.

20. הצעת החוק שבנדון אינה מתיישבת עם ההסדרים המגבילים שאומצו בחוק לייעול האכיפה והפיקוח העירוניים. מהו הטעם בהפעלת פיילוט מצומצם ב-13 ערים כאשר בחוק שבנדון מבקשים לאפשר לכל הרשויות המקומיות לפעול בתחומי הסדר הציבורי? בפועל, הצעת החוק שבנדון עוקפת את החוק לייעול האכיפה והפיקוח העירוניים ומאפשרת הפעלה של יחידות שיטור עירוניות בכל הרשויות המקומיות.

21. אמנם כאמור הצעת החוק שבנדון אינה מעניקה סמכויות נוספות לפקחים העירוניים אולם קיים חשש, כי מתן תפקידים חדשים של שמירה על השלום והסדר הציבורי יובילו גם להפעלת סמכויות פוגעניות בפועל. כך, בעניין הוראת השעה לייעול האכיפה והפיקוח העירוניים, היה ברור כי לא ניתן להעניק תפקידים בלא סמכויות וכי התפקיד של סיוע למשטרה מחייב גם הפעלת סמכויות.

22. לאור זאת, רק לאחר סיומו של הפיילוט המופעל ב-13 ערים, ניתן יהיה להסיק את המסקנות ולבחון את סוגיית הרחבת סמכות הרשויות המקומיות לפעול בתחום הסדר הציבורי.

23. מהטעמים המפורטים לעיל, אנו סבורים כי הצעת החוק אינה ראויה ואין לקדם אותה.

בברכה,
אן סוציון, עו"ד