

12 ביולי 2015

לכבוד

חברי ועדת הפנים והגנת הסביבה

הכנסת

שלום רב,

הנדון: הצעת חוק ליעול האכיפה והפיקוח העירוניים ברשויות המקומיות (הוראת שעה) (תיקון

מס' 2 והוראת שעה), התשע"ה-2015

1. אנו פונים אליכם בבקשה להתנגד להצעת החוק שתעלה לדיון בוועדה ביום שלישי הקרוב, 14.7.2015, להכנה לקראת קריאה שנייה ושלישית, וזאת מהטעמים שיפורטו להלן:

רקע – הרחבת פיילוט השיטור העירוני ללא בחינה מספקת של מידת הצלחתו

2. ביום 3.8.2011 עבר בכנסת החוק ליעול האכיפה והפיקוח העירוניים ברשויות המקומיות (הוראת שעה) התשע"א-2011, במסגרתו הוענקו לפקחים עירוניים סמכויות רחבות מיוחדות למניעת מעשה אלימות. לאור רגישותן של הסמכויות שהוקנו לפקחים והבעייתיות הטמונה בהעברת תפקידי שיטור לידי גורמים חיצוניים למשטרה, הוחלט להגביל את הצעת החוק להוראת שעה שתחולתה עד ליום 31.7.2013 ולהחיל את החוק על 13 רשויות מקומיות בלבד. זאת, מתוך כוונה לעקוב אחר ההתפתחויות ולבחון אותן בטרם יוחלט אם להרחיב את פרויקט השיטור העירוני או לבטלו.

3. תוך פחות משנה ממועד תחילתו של הפיילוט, ומבלי שנערכה כל הערכה של הצלחתו וכדאיותו, ביקש השר לביטחון פנים מספר פעמים להרחיב בצו את רשימת הרשויות המקומיות הכלולות בו. כך, ה"ניסוי" שהחל את דרכו עם 13 רשויות בלבד, גדל במהירות אסטרונומית, ותוך שלוש שנים בלבד הקיף כבר 57 רשויות.

4. בחינת הצלחת הפיילוט הייתה אמורה להיעשות בהתאם לסעיף 19 לחוק, על בסיס דיווחים מפורטים שיוצגו לוועדת הפנים והגנת הסביבה על ידי השר לביטחון פנים שמעידים על המגמות במספר אירועי האלימות ברשויות השונות ומשווים בין הרשויות הכלולות בפיילוט לאלה שאינן כלולות בו. בפועל, התשתית העובדתית שעמדה לפני הוועדה נותרה דלה וחסרה ביותר, באופן שלא איפשר לה להעריך מהימנה את מידת הצלחת הפרויקט ולפקח עליו באופן אפקטיבי. טענה זו מתחדדת על רקע העובדות הבאות: ראשית, החוק פורסם באוגוסט 2011 ולפיכך הייתה הוועדה אמורה כבר לקבל לפחות שישה דיווחים על יישומו. דבר זה לא נעשה; שנית, הדיווחים שהובאו בפני הוועדה במהלך השנים היו חלקיים ביותר ולא כללו את כלל החובות המוגדרות בחוק; שלישית, הנתונים הסטטיסטיים החלקיים שנמסרו לוועדה מצביעים על מגמות הפוכות ולא חד משמעיות (עלייה בכמות חלק מהעבירות לצד ירידה בחלקן האחר), שלא נותחו לעומק לשם עמידה על הקשר בינן לבין מידת האפקטיביות של

פעילות מערך השיטור העירוני.¹ מבקר המדינה, שביקר באופן חריף ביותר את התנהלות הפרויקט בדו"ח משנת 2013, ציין אף הוא כי מחדלים שונים הקשורים ליישום החוק לייעול האכיפה מקשים על הערכת מידת הצלחתו.²

עדויות על בעיות חמורות בהתנהלות פיילוט השיטור העירוני

5. במהלך התקופה הקצרה בה פעל הפיילוט נצברו דיווחים על אודות בעיות משמעותיות הכרוכות בהפעלתו. כך, נחשף בתקשורת, כי "יחידת הביקורת של המשטרה [...] קבעה כי ישנם ליקויים קשים בהפעלת היחידות, וכי חלקן פועלות בניגוד להוראות החוק והפקודות [...] נמצא כי כל יחידות השיטור העירוני מטפלות גם בתקריות פליליות מהותיות שאינן בתחום סמכותן, וחורגות מהפקודות כשאנשיהן מתערבים בהליכי מעצר, נכנסים לזירות רצח ועוד. בנוסף, נמצא כי ועדות משנה עירוניות, שנדרשות להתכנס אחת לחודש כדי לבקר ולפקח על עבודת היחידות, לא התכנסו כנדרש [...] אין די שוטרים צעירים בקבע המשרתים בשיטור העירוני, וכי רוב היחידות מורכבות משוטרים מבוגרים, שהמשטרה הכחולה כבר ויתרה על תרומתם [...] בניגוד להוראות, השוטרים והפקחים לא משתתפים בשיעורים שבועיים, שמטרתם העברת הידע הנדרש לעבודת השיטור... הכוחות מחויבים לעבור אימונים מבצעיים אחת לחצי שנה, לתרגול שיתוף הפעולה [...] ברוב המקרים לא בוצעו אימונים כאלו."³
6. בנוסף, ב-2013 ערכה המשטרה סקר אקלים ארגוני שבחן את עמדותיהם של שוטרים ופקחים לגבי מידת ההתאמה של השילוב שוטר-פקח במספר סוגי משימות. מתוצאות סקר זה עולה בבירור, שאחוז נמוך ביותר מבין השוטרים, רק 18.3%, סבר כי העבודה המשותפת עם פקח מתאימה למשימות הקשורות לטיפול באלימות, שהוא התכלית המרכזית של החוק לייעול האכיפה.⁴
7. אף על פי כן ובאופן מתמיה, בדברי ההסבר להצעת החוק מתואר הפיילוט כהצלחה רבתי: "הנתונים שהצטברו במשרד לביטחון הפנים ובמשטרת ישראל מעידים כי פעילות מערכי האכיפה העירוניים במתכונתם הנוכחית היא יעילה ואפקטיבית". זאת, בלא שמובא אף לא נתון אמפירי אחד לביסוס הטענה, ובניגוד גמור לעדויות שהוצגו לעיל.

החלשת הפיקוח מצד ועדת הפנים והגנת הסביבה על מערך השיטור העירוני

8. הפיכת הוראת השעה להוראת קבע, והרחבת הפרויקט בלא שנבחן, שמה ללעג את הפיקוח הפרלמנטרי על פעילות הרשות המבצעת, וסותרת את תכלית החוק, שנתכוון מלכתחילה ליצור מסגרת מוגדרת בזמן ובמקום שתאפשר לבחון את השלכות הפיילוט ומשמעויותיו.
9. זאת ועוד, הצעת החוק מבקשת לבטל את סעיף 19, שקבע חובת דיווח של השר לביטחון פנים לוועדת הפנים והגנת הסביבה של הכנסת מדי חצי שנה בשורת נושאים. התיקון אף מסיר את

¹ עניין זה עלה גם בדו"ח מרכז המחקר והמידע של הכנסת, "סוגיות בנושא ביטחון פנים" מיום ה-21.5.2015, עמ' 3-4.

² דו"ח מבקר המדינה על הביקורת בשלטון המקומי לשנת 2013, "פעולות פיקוח ואכיפה של הרשויות המקומיות לטיפול בתופעות של הפרות סדר ואלימות במרחב הציבורי", עמ' 133-190, בקישור: <http://bit.ly/1LYMLJq>

³ יניב קובוביץ, "ביקורת פנימית של המשטרה: יחידות השיטור העירוני פועלות בניגוד לחוק" הארץ, עיתון "הארץ",

6.9.2014, בקישור: <http://www.haaretz.co.il/news/law/premium-1.2425480>

⁴ ממצאי סקר אודות מערך השיטור העירוני זמינים באתר המשטרה:

http://mops.gov.il/Documents/Publications/MunicipalPolicing/MunicipalPolicing_evaluation_Jul2014.pdf

סמכותה של ועדת הפנים של הכנסת לקבוע באילו רשויות יתקיים שיטור עירוני, ותחת זאת, במסגרת התיקון לסעיף 18 לחוק, מעניק את הסמכות לשר לביטחון פנים. בכך ניטלת מהמחוקק האפשרות לפקח על מערך השיטור העירוני ולהכווין את היקף פעילותו, וזאת, כאמור, טרם הוכחה הצלחת המערך.

העמקת חוסר השוויון בין רשויות חזקות לחלשות בתחום הביטחון האישי

10. זכותם של אזרחי ישראל ותושביה לשירותי אכיפת חוק ולחיים בסביבה בלתי אלימה אינה צריכה להיות תלויה במצבה הכלכלי של הרשות המקומית שבה הוא חיים. שירותים אלה אמורים להינתן ללא תמורה ובאופן שוויוני בידי השלטון המרכזי. מלכתחילה העלה החוק ליעול האכיפה חשש ממשי להעמקת הפערים בביטחון האישי בין הרשויות המקומיות השונות עקב השימוש במשאבי הרשות המקומית לצורך קיום הפרויקט. הנושא עלה בדיוני ועדת הפנים והגנת הסביבה כמעט בכל דיון שנערך בקשר למערך השיטור העירוני. כך לדוגמה, בדיון שהתקיים ב-25.7.2012 ציין מר אבי נעים, יו"ר ועדת הביטחון בשלטון המקומי: "אסור להתעלם מבעיית היסוד שנוצרת במתווה הזו שמדינת ישראל הולכת כאן למצב שחלק מאוכלוסיית מדינת ישראל זכאית לביטחון אישי טוב יותר וחלק לא". שנה לאחר מכן, בדיון מיום 22.7.2013, הדגישה יו"ר הוועדה ח"כ מירי רגב: "מי שיש לו יותר כסף – יהיה לו שיטור יותר טוב [...]. לא רוצה שזה יקרה. אני רוצה שהעבודה שלך תימדד בלוד וברמלה ובשכונות מצוקה [...]. שיטור מקומי, עם כל הכבוד, צריך להיות ללא כסף, ובכל המקומות, ואתם צריכים לממן את זה. המשرد לביטחון הפנים. זה לא יכול להיות שלמי שיש כסף יהיה שיטור עירוני ולמי שאין – לא יהיה".

11. חרף האזהרות בנושא, הצעת החוק אינה מציעה מנגנון להבטחת שוויון בביטחון האישי בין רשויות חזקות לרשויות חלשות. ההצעה כוללת רשימה פתוחה של אמות מידה שייכללו בסעיף 7 לחוק ויהוו שיקולים שעל השר לביטחון פנים להביא בחשבון בקביעה באילו רשויות יוקם שיטור עירוני. במסגרת הסעיף נקבע תנאי להקמת מערך שיטור עירוני ברשות מקומית לפיו "הרשות המקומית התחייבה להעמיד את כוח האדם והאמצעים הנדרשים לצורך ההקמה וההפעלה של מערך האכיפה העירוני". תנאי זה מציב בבירור בעמדת נחיתות רשויות מקומיות שדירוגן החברתי כלכלי הוא נמוך יותר. אמנם, לכאורה אמות המידה הנוגעות בדירוג הרשויות במדד החברתי-כלכלי ובמדד הפריפריאליות שמפרסמת הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, אשר אמורות לשמש בסיס להחלטה האם להקים כוח שיטור עירוני ברשות המקומית, מייצרות איזון ומקטינות את החשש מהעמקת הפערים. אך, בהתחשב בעובדה כי החוק מציע רשימה פתוחה של שיקולים, אינו מורה על הדרך בה יש לאזן ביניהם, אינו מתייחס באופן קונקרטי לחלוקת המשאבים בין הרשויות המקומיות למדינה, ואינו מציע מנגנון שיבטיח שוויון וייצוג לרשויות חלשות, ספק אם ניתן מענה של ממש לחשש זה.

הוספת סמכות עיכוב לפקחים עירוניים

12. כיום, לפי סעיף 4 לחוק מוענקות לפקח סמכויות שונות לשם שמירת חוקי עזר עירוניים. הצעת החוק מבקשת לראשונה להעניק לפקח עירוני סמכות עיכוב ל"עבירת קנס" אם יש חשש שהאדם יימלט או שזהותו לא ידועה. עיכוב אדם והבאתו לתחנת משטרה דומה

במהותה לסמכות המעצר, השמורה לשוטרים ומהווה פגיעה חמורה ורחבה בזכות לחירות, לפרטיות, בחופש התנועה ובכבוד האדם. פגיעה חריפה זו על פי ההצעה עתידה להיות מותרת בגין שורה ארוכה ביותר של עבירות, חלקן קלות ביותר, ואשר אינן מצדיקות ברגיל נקיטת סמכויות עיכוב.

אופן בירור התלונות על פקחים עירוניים

13. סעיף 17 לחוק מטיל חובה על ראש הרשות המקומית לפרסם ולהגיש לוועדה בתחילת כל שנה דו"ח הכולל את מספר התלונות שהוגשו לרשות המקומית בקשר להפעלת סמכויות על ידי פקח מסייע, תוך תיאור התלונות ודרך הטיפול בהן. סעיף זה אינו מסדיר מנגנון לטיפול בתלונות ומותיר שיקול דעת רחב ביותר בידי ראשי הרשויות המקומיות לגבי אופן הטיפול בתלונות. הותרת ההסדר על כנו עלולה להוביל לבחינה שטחית ולא מקצועית של תלונות על פקחים באופן שיותיר את הנפגעים ללא תרופה אפקטיבית במקרים שבהם הופרו זכויותיהם. כמו כן, הכפפת מנגנון תלונות לראשי רשויות מעלה חשש לחוסר אחידות ויצירת פערים בין רשויות שונות באופן ובאיכות הטיפול בתלונות.

סמכות פקח מסייע מול עבירה עתידית

14. לפי סעיף 13 לחוק, מוענקת לפקח מסייע סמכות לדרוש מאדם להציג תעודת זהות, לעשות חיפוש על גופו ולעכב אדם ש"עומד לבצע מעשה אלימות". כמו כן בסמכותו לבצע חיפוש בניגוד להסכמתו כשהוא "עומד לעשות שימוש בנשק שלא כדין". מתן סמכויות פוגעניות לפקחים לפעול לפי שיקול דעתם בגין עבירות שיתבצעו לכאורה בעתיד פותחת פתח מדאיג ל"פרופיילינג" ולאפליה על בסיס גזע, מוצא, לאום ועוד.

15. לאור כל הקשיים שנסקרו, העולים מהצעת החוק, נבקשכם לא לאשרה לקריאה שנייה ושלישית. במקום זאת, אנו מבקשים שהוועדה תקיים הערכה אמיתית ומקיפה אודות מידת הצלחת הפיילוט, ותפעל לתיקון החוק כך שייתן מענה מיטבי לחשש מפגיעות בזכויות אדם הכרוכות בהפעלת מערך השיטור העירוני.

בכבוד רב,

עמוס לאור

המחלקה המשפטית

האגודה לזכויות האזרח בישראל