

פעולות פיקוח ואכיפה של הרשויות המקומיות לטיפול בתופעות של הפרות סדר ואלימות במרחב הציבורי

תקציר

בשנים האחרונות נחשפה החברה בישראל למקרים קשים של אלימות ולתופעות רחבות של הפרת הסדר הציבורי, ונדליזם ועוד, אשר התרחשו במקומות בילוי כמו מועדונים, פארקים ציבוריים וחופי ים. בילוי בני נוער כלל לעתים התנהגות אנטי- חברתית, החל בהפרות סדר כמו רעש ונדליזם וכלה באלימות ובהתנהגויות סיכוניות כמו צריכת אלכוהול וסמים.

בידי הרשויות המקומיות ניתנו סמכויות שמטרתן לשמור על הסדר הציבורי, הן באמצעות החקיקה הראשית והן באמצעות חוקי עזר שבסמכותן להתקין. נוסף על כך הרשויות המקומיות מטפלות בתופעות של אלימות בשיתוף גורמי אכיפה של השלטון המרכזי אשר להם כלים למיגור תופעות כאלה במרחב הציבורי, ובכללם המשרד לביטחון הפנים (להלן - המשרד לבט"פ) ומשטרת ישראל (להלן - גם המשטרה), זאת בין היתר על מנת להוביל לשיפור משמעותי בביטחון האישי של אזרחי המדינה, וליצירת חברה שבה השמירה על החוק והסדר הציבורי, דחיית האלימות והעבריינות ומיגורן הם ערכי יסוד מובילים.

מאז החל המשרד לבט"פ לאמוד את הנזק הכלכלי כתוצאה מפשיעה בשנת 2004 ועד שנת 2010 חלה עלייה בהיקף הנזק הכלכלי מעברות אלימות (ללא עברות רצח). שיא הנזק מעברות אלה נרשם בשנת 2010 ונאמד ב-3 מיליארד ש"ח. בשנים 2011 ו-2012 חלה ירידה בהיקף הנזק הכלכלי מעברות אלימות והוא עמד על 2.8 מיליארד ש"ח ו-2.7 מיליארד ש"ח בהתאמה.

פעולות הביקורת

בחודשים נובמבר 2012 - פברואר 2013 בדק משרד מבקר המדינה היבטים בטיפול הרשויות המקומיות נתניה, כפר סבא וחיפה במיגור תופעת האלימות¹ במרחב הציבורי ובשמירה על ביטחון הציבור באמצעות פעולות פיקוח, התערבות ואכיפה. נוסף על כך בדק משרד מבקר המדינה היבטים בטיפול המועצה האזורית גן רווה במסיבות רבות משתתפים המתקיימות בתחומה. בדיקות השלמה נעשו במשרד לבט"פ, אשר לתכניות שהוא יוזם ומקדם בשיתוף הרשויות המקומיות לטיפול

1 לרבות מעשי ונדליזם, הקמת רעש, הפרות סדר, שכרות ועברות איכות חיים.

בתופעת האלימות; במשטרה, אשר לשיתוף הפעולה בינה לבין הרשויות המקומיות בקיום פיקוח ואכיפה; ובמרכז השיטור הקהילתי של משמר הגבול (להלן - מג"ב) שבתחום המועצה האזורית גן רווה.

עיקרי הממצאים

תכניות מערכתיות לטיפול בתופעת האלימות המשותפות לרשויות מקומיות ולשלטון המרכזי

המשרד לבט"פ מוביל, בשיתוף הרשויות המקומיות, תכניות למניעת הפשיעה והאלימות ולחיזוק תחושת הביטחון האישי והקהילתי אצל התושבים², ובהן: תכנית עיר ללא אלימות (להלן - על"א); תכנית מערכי אכיפה עירוניים (שיטור עירוני).

תכנית על"א

על"א היא תכנית מערכתית ורב-תחומית המכוונת להתמודד עם כלל הסוגים והמצבים של אלימות, פשיעה והתנהגות אנטי-חברתית המתרחשים בתחומיה של רשות מקומית. התכנית מחייבת פעולה מקבילה בכמה תחומים - אכיפה, חינוך, רווחה, פנאי והקשר עירוני רחב. בתחום האכיפה פועלות תכניות אחדות המגובשות בשיתוף פעולה הדוק עם המשטרה ובהובלת מפקד תחנת המשטרה שאליה משויך תחום הרשות המקומית.

במועד סיום הביקורת, כשמונה שנים לאחר גיבוש מודל על"א והפעלתו בעיר אילת, ובשעה שהתכנית מיושמת בכ-120 רשויות מקומיות³, נמצא כי למעט נהלים למערך השליטה והבקרה⁴, אין למשרד לבט"פ נוהלי עבודה כתובים ותפיסות הפעלה לרוב התכניות שעל"א מציעה בתחום האכיפה - לפורום האכיפה⁵, לשיטור המשולב⁶

- 2 נוסף על כך, הרשות הלאומית למלחמה בסמים ובאלכוהול, שהשר לביטחון הפנים ממונה עליה, מובילה את המאבק בסמים ובאלכוהול, קובעת מדיניות לאומית בתחום ומתאמת את ביצועה באמצעות משרדי ממשלה שונים. בינואר 2012 פעלה הרשות ב-74 רשויות מקומיות.
- 3 התכנית הופעלה כפיילוט בעיר אילת בשנת 2004. באוקטובר 2006 קיבלה הממשלה החלטה (מס' 575) לאמץ את מודל על"א כמודל ארצי-לאומי למאבק באלימות בתחומי הרשויות המקומיות, ובאוגוסט 2009 החליטה (החלטה 713), בין היתר, להגדיל את מספר הרשויות המקומיות שהתכנית מופעלת בהן. בהתאם לכך הורחבה התכנית בשנת 2010 והייתה פעילה ב-78 רשויות מקומיות. בשנים 2011-2013 צורפו אליה עוד 40 רשויות מקומיות.
- 4 המערך כולל מצלמות אבטחה באזורים המוגדרים "נקודות חמות" (אזורים שתועדו בהם אירועים רבים של אלימות ופשיעה). המצלמות פועלות בכל שעות היממה ומסוגלות להקליט ולספק ראיות, להרתיע ולאפשר התערבות בזמן אמת. הן משדרות למרכז שליטה ובקרה שבמוקד העירוני, המאויש בתצפיתנים.
- 5 פורום בראשות מפקד תחנת המשטרה המקומית האמור להתכנס כמה פעמים בשנה והעוסק בתיאום פעילות כלל גורמי האכיפה ברשות המקומית ובהגדרת יעדים משותפים למשטרה ולרשות.
- 6 ניידות אכיפה משותפות למשטרת ישראל ולגורמי הפיקוח ברשויות המקומיות שמטרתן לטפל באירועים הקשורים בפגיעה באיכות החיים. כל ניידת תאויש בידי פקח של הרשות המקומית ושוטר.

ולמבצעי האכיפה והמתחמים המפוקחים⁷; נהלים שיכללו, בין היתר, הגדרה של יחסי הגומלין בין המשרד, הרשויות המקומיות והמשטרה בהפעלת התכנית. יישום התכנית בלא הנחיות, קווים מנחים ודרישות מבצעיות להפעלתן עלול לפגוע ביעילותן, בהשגת יעדיהן ובהערכת הצלחתן. נוסף על כך, המשרד לבט"פ טרם הכין כלי מדידה והערכה לתכנית השיטור המשולב ולא מבוצע תהליך מדידה בתכנית זו.

ניידות שיטור משולב: בכפר סבא פועלת במשך 24 שעות ביממה ניידת שיטור משולב המאוישת בשוטרי ובפקח עירוני שהוכשר והוסמך לאכיפת חוקי עזר עירוניים ולנשיאת נשק. הניידת מופעלת על ידי תחנת משטרת כפר סבא. מלבד שיתופו של הפקח העירוני, העירייה אינה שותפה בהפעלה המבצעית השוטפת של ניידת השיטור המשולב. לעירייה אין נתונים ודוחות סיכום מרוכזים על פעילות הניידת ועל תפוקותיה ואין היא מבצעת מדידה ובקרה של פעילותה, שיכולות לשמש בין היתר לבדיקת מימוש יעדיה בהפעלת הניידת. נוסף על כך, למשטרה אין סיכומים או דיווחים מרוכזים על פעילות ניידת השיטור המשולב, ואין היא מודדת פעילות זו כדי לבדוק, בין היתר, אם היא תואמת את האמור בנוהל המשטרה.

ניידות השיטור המשולב בחיפה (ראו להלן) מיועדות לטפל בקריאות הקשורות למקרי אלימות במקומות ציבוריים, פגיעה ברכוש ועברות איכות חיים כגון הפרעות מנוחה, בהתאם לקבוע בנוהל המשטרה. אין בידי העירייה נתונים מרוכזים על כמות התגבורים לפעילות משטרתית של ניידות השיטור המשולב, על משכם ועל מהותם, נתונים שהיו עשויים לאפשר לה לפקח על פעילות הניידות ולוודא שהן פועלות בהתאם ליעדים שנקבעו להן.

תכנית מערכי אכיפה עירוניים (שיטור עירוני)

החלטת ממשלה מ-24.6.10 1848 קבעה מתכונת להפעלת מערכי אכיפה עירוניים משותפים לרשויות המקומיות ולמשטרת ישראל. בהמשך להחלטה חוקק בשנת 2011 חוק ליעול האכיפה והפיקוח העירוניים ברשויות המקומיות (הוראות שעה), התשע"א-2011 (להלן - חוק ייעול האכיפה והפיקוח העירוניים או החוק), שקבע כי תכנית מערכי האכיפה העירוניים תופעל ב-12 רשויות מקומיות⁸ במסגרת פיילוט שיימשך שנתיים, וכי מערכים אלה יורכבו מיחידת פיקוח עירוני ייעודית של "פקחים מסייעים" ומכוח שיטור עירוני ייעודי של שוטרים.

אף שהפיילוט של מערכי האכיפה העירוניים הוא פרויקט רב-מערכתי ועתיר תקציבים, החלה פעילותו עוד טרם קבע המשרד לבט"פ את עקרונות הפעלת המערך; רק בפברואר 2012, כשנתיים לאחר החלטת ממשלה 1848 וכשנה לאחר שהפיילוט הופעל בעיר הראשונה, לוד, הכין המשרד את מסמך "תפיסת ההפעלה הכוללת של מערכי האכיפה העירוניים", המגדיר את התנאים, התהליכים והפעילויות של המערכים. המסמך הופץ לכל מערכי האכיפה ברשויות המקומיות באפריל 2012, מועד

7 פורום האכיפה העירוני ממפה את המועדים ואת הזירות הקהילתיות שבהם נדרשת אכיפה מוגברת. באזורים אלה מופעלים בין היתר תגבור כוח אכיפה, שימוש בטכנולוגיות לצורך הרתעה, פיקוח ותגובה מהירה ושילוב כוחות אזרחיים נוספים.

8 אילת, ערד, דימונה, בני ברק, גבעתיים, רמת גן, נתניה, טירה, מגדל העמק, נצרת, כרמיאל ולוד. בתיקון לתוספת הראשונה של החוק מ-17.5.12 הוחלט להרחיב את הפיילוט ולהפעילו בארבע רשויות מקומיות נוספות: באר שבע, עפולה, רמלה ושפרעם.

שבו כבר פעלו רוב המערכים ברשויות שנקבעו בחוק במתכונת מלאה. ההתנהלות המתוארת לעיל - הפצת תפיסת ההפעלה בעיצומו של הפרויקט - עלולה לפגוע במטרתו, בהליך המדידה וההערכה שלו, שהוא כאמור קצוב בזמן, ובהשגת יעדיו.

ועדת היגוי לאומית: בהחלטת ממשלה 1848 נקבע כי את התכנית תנהל ועדת היגוי לאומית בראשות מנכ"ל המשרד לבט"פ ומינהלה ארצית לשיטור ואכיפה עירונית במשרד לבט"פ. תפקידי הוועדה כוללים קביעת מדיניות התכנית וסדרי העדיפויות שלה ברמה הלאומית. במועד סיום הביקורת, דהיינו כשנתיים וחצי לאחר החלטת ממשלה 1848 וכשנתיים אחרי הפעלת הפיילוט בעיר הראשונה, התכנסה ועדת ההיגוי הלאומית פעמיים בלבד, שלא בהתאם להחלטת הממשלה האמורה, שקבעה כי הוועדה תתכנס אחת לשלושה חודשים. גם לאחר שהוועדה החליטה בישיבתה מינואר 2012 כי תתכנס אחת לחצי שנה, וכי אחת לשלושה חודשים יימסר לחבריה דיווח על התקדמות הפיילוט - היא לא התכנסה וחבריה קיבלו שני דיווחים בלבד, שהוכנו באפריל 2012 ובפברואר 2013.

הסמכת הפקחים המסייעים במערכי האכיפה העירוניים: בתפיסת ההפעלה הכוללת של מערכי האכיפה העירוניים של המשרד לבט"פ נקבע כי פקח במערך האכיפה העירוני יוסמך כ"פקח מסייע". במועד סיום הביקורת, דהיינו כשנה וחצי לאחר חקיקת חוק ייעול האכיפה והפיקוח העירוניים וכשנה לאחר הפעלת הפיילוט בעיר הראשונה, הוענקו תעודות פקח מסייע ל-24 פקחים מסייעים בלבד (מ-122 הפקחים המאיישים את מערכי האכיפה העירוניים), ובמועד זה היו פקחים אלה בתהליך חניכה שאמור היה להימשך עד אפריל-מאי 2013. יצוין כי חוק ייעול האכיפה והפיקוח העירוניים היה בתוקף עד 31.7.13, ובתאריך זה פג גם תוקף ההסמכה של הפקחים המסייעים.⁹ מצב דברים זה פגע ביכולת הגורמים המעורבים בדבר, ובהם המשרד לבט"פ, להעריך ולמדוד את הצלחת הפיילוט ואת השגת יעדיו, ופגע ביכולתם להעריך את פעילות הפקחים המסייעים, שהיא כאמור אחת ממטרות חוק ייעול האכיפה והפיקוח העירוניים.

מערך אכיפה עירוני בנתניה: מיולי 2011 פועל בנתניה מערך אכיפה עירוני. למערך זה אין תכניות עבודה אחודות ומשותפות למשטרה ולעירייה, ברמה השנתית והחודשית, שאמורות לכלול, בין היתר, תכנון של הפעילות היזומה של המערך, לרבות הפעילות המבצעית והמשאבים הדרושים לביצועה; זאת בניגוד לאמור בתפיסת ההפעלה של מערכי האכיפה העירוניים שהכין המשרד לבט"פ ובנוהל המשטרה להפעלת יחידות "שיטור עירוני". לעומת זאת יש תכניות עבודה שבועיות שמכניס מפקד כוח השיטור העירוני ומנהל כוח הפיקוח העירוני הייעודי.

העירייה אינה מקיימת ישיבות של המועצה לאכיפה עירונית¹⁰ ושל ועדת המשנה העירונית לאכיפה במתכונת שנקבעה בהחלטת ממשלה 1848, בתפיסת ההפעלה של מערכי האכיפה העירוניים שהכין המשרד לבט"פ ובהסכם בין העירייה למשרד בעניין הפעלת המערך.

9 ב-1.8.13, דהיינו לאחר מועד סיום הביקורת, אושר תיקון לחוק ייעול האכיפה והפיקוח העירוניים המאריך את תוקפו עד ליום 31.7.15.

10 בהחלטת ממשלה 1848 נקבע כי בכל רשות מקומית (שתחתן בתכנית מערכי האכיפה העירוניים) תוקם מועצה לאכיפה עירונית בראשות ראש הרשות.

מערך שליטה ובקרה - מוקד מצלמות

רשויות מקומיות מציבות מצלמות מעקב במרחב הציבורי הן במסגרת תכנית על"א והן כיזמה עצמאית לצורכיהן השונים. העיריות נתניה, כפר סבא וחיפה התקינו עשרות מצלמות אבטחה בתחומיהן, לרבות בצמתים מרכזיים, בפארקים ובגינות ציבוריות, במוסדות עירוניים ובחופי הים. המצלמות מחוברות למוקדים העירוניים.

נהלים למערך השליטה והבקרה: הגידול בשימוש במצלמות מעקב לצורכי אבטחה, על רקע ההתקדמות הטכנולוגית המתמדת, טומן בחובו פוטנציאל לפגיעה בפרטיות במרחב הציבורי, שהיא זכות המוגנת בחוק יסוד: כבוד האדם וחירותו ובחוק הגנת הפרטיות, התשמ"א-1981 (להלן - חוק הגנת הפרטיות). בשנים 2010-2012 קבעה הרשות למשפט, טכנולוגיה ומידע שבמשרד המשפטים (להלן - רמ"ט) הנחיות מפורטות להפעלת מצלמות מעקב במרחב הציבורי בכל הקשור לסוגיית מאגרי מידע מצולמים, בהתבסס על חוק הגנת הפרטיות, העוסקות, בין היתר, בהיבטים משפטיים של סוגיית צנעת הפרט והזכות לפרטיות (להלן - הנחיות רמ"ט). נקבע כי בתכנון מערכת מצלמות מעקב ושימוש בהן, ההגנה על הפרטיות צריכה לשמש שיקול מרכזי, ותפיסת ההפעלה צריכה להתבסס על "תכנון לפרטיות" (Privacy by Design) בהתאם לעקרון המידתיות. בד בבד פעל המשרד לבט"פ להכנת הוראות והנחיות הנוגעות להיבטים התפעוליים-מבצעיים של הפעלת המצלמות המופעלות ברשויות המקומיות המשתתפות בתכנית על"א, אולם טרם השלים את הכנתו של נוהל קבע שנקבע כי יוכן עם משרד המשפטים ועם המשטרה - נוהל שאמור להסדיר, בין היתר, הוראות מבצעיות ועקרונות להפעלת המצלמות, לרבות הנחיות להפעלת מוקד שליטה ובקרה בהתחשב בסוגיות המשפטיות.

רמ"ט אמנם הכינה הנחיות כלליות הנוגעות לסוגיית מאגרי המידע המצולמים, המאזנות בין הצורך בהפעלת המצלמות והצורך בשמירה על הפרטיות, אך אין הן עוסקות במאפיינים הייחודיים של הפעלת מצלמות לצרכים שונים ברשויות מקומיות. במצב דברים זה, חסרים לרשויות המקומיות נהלים או הנחיות יישומיות להצבת מצלמות במרחב הציבורי, והמביאים בחשבון את ההיבטים המיוחדים של הרשויות בנושא זה. אף שרבות מהרשויות המקומיות מפעילות מצלמות אבטחה במרחב הציבורי זה כמה שנים ולמגוון שימושים, ואף שהנושא בעל נפקות לביטחון הציבור מחד גיסא ולפגיעה בפרטיות מאידך גיסא, לא קבעו הגורמים הנוגעים בדבר מי מהם ינחה את הרשויות בנושא זה.

הפעלת מערך המצלמות ברשויות המקומיות: הצפייה במצלמות האבטחה במוקדים העירוניים נתניה וכפר סבא מתבצעת, בין היתר, בעקבות פניות או התרעות שמקבלים במוקד, בעת אירועים עירוניים, וזאת בזמן שהמוקדן במוקד העירוני אינו מטפל בפנייה טלפונית או באירוע. המוקדנים אינם צופים במצלמות בהתאם לתכנית סריקה כתובה ותדירה, לאיתור תקלות או אירועים ולטיפול בהם בזמן אמת ועל בסיס "תכנון לפרטיות". צפייתם במצלמות האבטחה במתכונת המתוארת לעיל איננה עולה בקנה אחד עם המטרות שקבעו המשרד לבט"פ והעיריות בהקמת מערך המצלמות - איתור וזיהוי של גורמי סיכון ואירועי אלימות והפעלת גורמי תגובה למניעתם.

מוקדני מוקד המבצעים בחיפה¹¹ משמשים גם תצפיתנים של מוקד הצפייה במצלמות. בשנת 2011 פרסם אגף הביטחון ושעת חירום בעירייה נוהל צפייה במצלמות, ומטרת הצפייה כפי שהוגדרה בו היא "איתור אירועי אלימות, ונדליזם, שיכרות ועוד", אולם בפועל הצפייה אינה מבוצעת בהתאם למפורט בו.

יידוע הציבור על התקנת מצלמות במרחב הציבורי: מטה על"א¹² שבמשרד לבט"פ אינו מבצע מעקב אחר יישום הנחייתו שלפיה על הרשויות המקומיות ליידע את הציבור על הצבת מצלמות במרחב הציבורי. כמו כן אין בידיו דוח מעקב אחר יישום ההנחיה לשילוט האזורים המצולמים. היעדר יידוע משמעו פגיעה בזכות החוקתית לפרטיות.

העיריות נתניה וכפר סבא לא התקינו שלטים ליידוע הציבור על הצבת המצלמות בכל האזורים המצולמים בתחומן ולא פרסמו מידע על התקנת המצלמות ומיקומן, וזאת שלא בהתאם לנדרש בהנחיות, ובניגוד למה שקבעו בעצמן. עיריית כפר סבא לא הכינה נהלים הקובעים הוראות בעניין הקלטת הצילומים ממצלמות האבטחה שהתקינה, עיבודם והפצתם ובעניין אבטחת המידע המצולם, בניגוד לנדרש בהנחיות רמו"ט.

פעולות עצמאיות של הרשויות המקומיות לטיפול בתופעת האלימות

הרשויות המקומיות נוקטות כמה פעולות עצמאיות בתחום הפיקוח והאכיפה לטיפול בתופעת האלימות, ובכללן התקנת חוקי עזר ואכיפתם, הפעלת כוחות פיקוח ואכיפה עירוניים והפעלת מוקדים עירוניים.

מוקדים עירוניים

מוקד הביטחון בכפר סבא פועל לצד המוקד העירוני, והוא מתכלל ומרכז את הטיפול בנושאי ביטחון וחירום בעיר. מוקד הביטחון פועל בין 23:00 ל-17:00 למחרת, בכל ימות השנה (למעט שבתות). במוקד מערכת צפייה במצלמות האבטחה ומערכת מעקב אחר כלי הרכב של סיירת הביטחון והשיטור המשולב ושליטה בהם. בשעות שבהן מוקד הביטחון אינו פעיל, הטיפול בנושאי הביטחון והחירום עובר לאחריות המוקד העירוני, שבו לא מותקנות מערכות הצפייה והמעקב.

כוחות פיקוח ואכיפה של הרשויות המקומיות

תקן כוח האדם במחלקה לפיקוח העירוני בכפר סבא הוא 11 פקחים, נוסף על מנהלת המחלקה. במועד סיום הביקורת היו בפיקוח העירוני שישה פקחים עירוניים בלבד.

11 מוקד המבצעים בחיפה משמש כמרכז הניהול והבקרה של פעולות אגף הביטחון ושעת חירום בשמירה על ביטחון התושבים ועל הסדר הציבורי, והוא מופעל ומאויש 24 שעות ביממה. מוקדני מוקד המבצעים מספקים מענה לפניות התושבים שהועברו אליהם מהמוקד העירוני בנושאי ביטחון וסדר ציבורי. הם אחראים להפעלת סיירת הביטחון העירונית וניידות השיטור המשולב, לצפייה במצלמות האבטחה ולניהול יומן אירועים שטופלו על ידי המוקד.

12 להפעלת תכנית על"א הוקם במשרד לבט"פ מטה מקצועי ארצי אשר תפקידו, בין היתר, לתמוך ברשויות המקומיות, להנחותן וללוותן במימוש תכנית על"א.

בפיקוח העירוני אין תיעוד מוסדר ומרוכז של פניות שהתקבלו ישירות במחלקה או באגף הממונה, לרבות אופי הטיפול בפניות ומשך הטיפול בהן.

עיריית כפר סבא מפעילה חברת אבטחה פרטית שמפעילה צוותי סיור ממונעים הנותנים, בין היתר, מענה ביטחוני בעיר (להלן - סיירת הביטחון). בעירייה אין ריכוז וסיכום על בסיס תקופתי של כל הפעילות המבצעית ושל תפוקות סיירת הביטחון - נתונים שיכולים לשמש למדידה ובקרה של עמידת הסיירת ביעדי הפעלה.

באפריל 2010 הקימה עיריית חיפה את סיירת הביטחון העירונית. העירייה לא ריכזה נתונים אשר לנזקים לרכושה עקב אלימות, שהיו אמורים לשמש כמדד שישקף את תוצאות פעילות סיירת הביטחון ולסייע בידי העירייה לקבל תמונת מצב כוללת, לצורך קבלת החלטות, קביעת מדיניות והיערכות תקציבית בנושא. נוסף על כך, העירייה קבעה מדד לבחינת רמת תחושת הביטחון של התושבים באמצעות סקרים, אך לא הגדירה את תדירות ביצועם, ולא נמצאו בידי אגף הביטחון ושעת חירום נתוני תוצאות בדיקת רמת שביעות הרצון של התושבים, שהיו אמורים לשמש ככלי בקרה לאגף.

בתחום המועצה האזורית גן רוה התקיימו כמה מסיבות טבע, המאופיינות בהשמעת מוזיקה בעוצמה גבוהה מאוד מהלילה עד שעות הבוקר המאוחרות של יום המחרת, ובצריכת אלכוהול, ועל כן היה בהן פוטנציאל גבוה לאלימות ולמטרד רעש לתושבים, ובעטיין אף נגרמו לגידולים חקלאיים נזקים כלכליים. מליאת המועצה לא קיימה דיונים בנושא בשלוש השנים האחרונות, ולא נמצאו במועצה מסמכים בדבר דיונים על היערכות להתמודדות עם המסיבות בתחומה. אין בידיה מידע מרוכז על המסיבות, ובכלל זה סיכומי דיון עם מרכז השיטור הקהילתי של מג"ב האחראי על הביטחון ביישוביה. המועצה לא קיימה פיקוח ולא הפעילה את סמכותה כרשות רישוי אשר לחלק מהמסיבות שהתקיימו בתחומה.

סיכום והמלצות

בשנים האחרונות חלה עלייה במספר האירועים של הפרת הסדר הציבורי, ונדליזם ואלימות במקומות בילוי ברחבי הארץ - אירועים שגרמו לנזקים ברכוש ולפגיעה פיזית במבילים ובתושבים תמימים ואף גבו קורבנות בנפש, ועוררו תחושה של חוסר ביטחון בקרב הציבור. התופעה מחייבת טיפול מיוחד של גורמי האכיפה, ובכללם הרשויות המקומיות, כדי להביא להפחתה באלימות עד כדי מניעתה, בין היתר באמצעות קיום מדוקדק של הוראות החוק וקיום פיקוח ואכיפה נרחבים בתופעות של הפרת הסדר הציבורי. נוסף על כך, נדרש שיתוף פעולה רב-מערכתי של כל גורמי האכיפה הפועלים בתחום הרשויות המקומיות, לרבות הפיקוח המקומי ומשטרת ישראל.

הממשלה באמצעות המשרד לבט"פ ובשיתוף עם המשטרה הפעילה שתי תכניות ייעודיות מרכזיות לטיפול באלימות בתחומי הרשויות המקומיות, תכניות העוסקות, בין היתר, בתחום הפיקוח והאכיפה: תכנית על"א ותכנית מערכי האכיפה העירוניים. התכניות הופעלו במשך שנים בעשרות רשויות מקומיות באמצעות משאבים ותקציבים שהממשלה ייעדה לכך, אך ללא הנחיות מפורטות דיון, ללא תפיסות הפעלה ונוהלי עבודה מלאים וללא כלי מדידה והערכה מספיקים לבדיקת השגת יעדיהן, דבר שפגע ביכולת הגורמים המעורבים בדבר להעריך את מידת הצלחתן, כפי

שתואר לעיל. על המשרד לבט"פ לפעול בהקדם להשלמת בניית הכלים שיאפשרו את הפעלת התכניות באופן מלא ומוסדר ואת מדידתן, על מנת שניתן יהיה להשיג את יעדיהן בטיפול בתופעות של אלימות. על הרשויות המקומיות לפעול אף הן למען קידום התכניות והשגת יעדיהן ולקיים פיקוח ואכיפה מסודרים לטיפול בתופעות האלימות בתחומיהן.



מבוא¹³

בעשורים האחרונים גבר מאוד משקלו של ביטחון הפנים במדינה. תופעות כמו אלימות¹⁴, עבריינות¹⁵, התנהגות אנטי-חברתית¹⁶ ושתייה בלתי-אחראית של אלכוהול נתפסות כאיום על החברה הישראלית.

בשנים האחרונות נחשפה החברה בישראל למקרים קשים של אלימות, ובכללם אונס ורצח, ולתופעות רחבות של הפרת הסדר הציבורי, ונדליזם¹⁷ ועוד, אשר התרחשו במקומות בילוי כמו מועדונים, פארקים ציבוריים וחופי ים. בילוי בני נוער כלל לעתים התנהגות אנטי-חברתית, החל בהפרות סדר כמו רעש ונדליזם וכלה באלימות ובהתנהגויות סיכוניות כמו צריכת אלכוהול וסמים.

בתחומי הרשויות המקומיות מתבצעות עברות אלימות בזירות שונות, ובהן מקומות בילוי כמו פאבים, מועדונים, חופי רחצה, מגרשי ספורט, אירועים המוניים, אתרי קניות ומסחר וגנים ציבוריים. שיעור גבוה של עברות האלימות מבצעים בני נוער, בעיקר באתרי הבילוי ובחופי הרחצה, בעקבות שתיית אלכוהול ופריקת עול. רוב עברות האלימות במקומות הבילוי מתבצעות בסופי שבוע ובחופשות. נוסף על כך, ניכרת החמרה במעורבות צעירים בקטטות אלימות, באירועי הפרעות מנוחה, בוונדליזם, בתקיפת שוטרים ובעברות פליליות נוספות. תושבי הרשויות המקומיות חשופים להפרעות מנוחה, לוונדליזם ופגיעה ברכוש, לאיומים, לגנבות ועוד.

לצריכת אלכוהול, שהפכה להיות חלק מתרבות הפנאי של בני הנוער בישראל, השפעה רבה על תופעות של אלימות ובריונות. בבדיקת הקשר בינה לבין התנהגות אלימה במועדוני בילוי נמצא כי צריכת אלכוהול רבה יותר בקרב המבלים מגבירה את ההתנהגות האלימה¹⁸.

יצוין כי צריכת אלכוהול על ידי קטינים בישראל אינה נחשבת לעברה על החוק, וחוקים שונים (ראו להלן) הגדירו עברות פליליות בתחום זה אך ורק בעניין שידול קטין לשתיית אלכוהול, מכירת אלכוהול לקטין ונהיגה בהשפעת אלכוהול.

- 13 הנתונים בפרק זה מבוססים על נתוני המשרד לביטחון הפנים (להלן - המשרד לבט"פ) ומרכז המחקר והמידע של הכנסת, אלא אם כן צוין אחרת.
- 14 טווח רחב של פעולות מזיקות הנעשות בידי אדם אחד או יותר ופוגעות בפרט או בחברה.
- 15 פשע, הפרת חוק או פריעת חוק, גרימת נזק, שחיתות.
- 16 התנהגות עוינת כלפי הזולת, התנהגות אלימה, נכונות לשבור כללים מקובלים, חוסר נכונות לציית לסמכות, הפרת נורמות חברתיות ודפוסי התנהגות מקובלים.
- 17 איבה מכוונת שמטרתה להשחית אובייקטים סביבתיים, יצר להרס אמנות, אקט רצוני שמטרתו לפגוע בערך הכספי והאסתטי של אובייקט אמנותי או סביבתי, הרס מרושע של רכוש השייך לזולת.
- 18 ראו מבקר המדינה, דוחות על הביקורת בשלטון המקומי לשנת 2009, בפרק "טיפול השלטון המקומי בנגעי הסמים והאלכוהול", עמ' 51-114.

מנתונים¹⁹ שהובאו בכתב העת של המשרד לביטחון הפנים (להלן - המשרד לבט"פ) ביוני 2012 עולה כי 10%-25% מבני הנוער בישראל (הלומדים בכיתות ח'-י"א) נהגו לשנות אלוהול במידה מופרזת (חמישה משקאות ויותר בפרק זמן של שעות אחדות) לפחות פעם בחודש.

מנתונים שהובאו בדוח מחקר מסכם שהכינו הרשות הלאומית למלחמה בסמים ובאלכוהול ואחרים בנושא "השימוש בחומרים פסיכואקטיביים בקרב תושבי מדינת ישראל 2009"²⁰, עולה כי כמחצית ממי שמוגדרים "נוער לומד" (תלמידים בני 12-18) דיווחו כי שתו משקה אלוהולי כלשהו בשנה האחרונה לסקר, 30% השתכרו לפחות פעם אחת בשנה האחרונה ו-25% שתו לפחות פעם אחת בחודש האחרון לסקר חמש מנות משקה²¹ או יותר בשעות אחדות. עוד עולה מהסקר כי בקרב "נוער מנותק" (נוער שאינו לומד במסגרות פורמליות, בטווח הגילים 12-18) כ-62% דיווחו כי שתו משקה אלוהולי כלשהו, 49% השתכרו יותר מפעם אחת בשנה האחרונה ו-41% שתו לפחות פעם אחת בחודש האחרון לסקר, חמש מנות משקה או יותר בשעות אחדות.

מאז החל המשרד לבט"פ לאמוד את הנזק הכלכלי כתוצאה מפשיעה בשנת 2004 ועד שנת 2010 חלה עלייה בהיקף הנזק הכלכלי מעברות אלימות (ללא עברות רצח). שיא הנזק מעברות אלה נרשם בשנת 2010 ונאמד ב-3 מיליארד ש"ח. בשנים 2011 ו-2012 חלה ירידה בהיקף הנזק הכלכלי מעברות אלימות והוא עמד על 2.8 מיליארד ש"ח ו-2.7 מיליארד ש"ח בהתאמה.

ריבוי מקרי האלימות והוונדליזם בישראל והעלייה בשימוש בסמים ובאלכוהול, בייחוד בקרב בני הנוער, מחייבים התמודדות מערכתית של הרשויות המקומיות ושל השלטון המרכזי. זאת בין היתר על מנת להוביל לשיפור משמעותי בביטחון האישי, בתחושת הביטחון האישי ובביטחון הקהילתי של אזרחי המדינה ותושביה, וליצירת חברה שבה השמירה על החוק והסדר הציבורי ודחיית האלימות והעבריינות הם ערכי יסוד מובילים - ובסופו של דבר לאפשר איכות חיים גבוהה במדינה.

פעולות הביקורת

בחודשים נובמבר 2012 - פברואר 2013 בדק משרד מבקר המדינה היבטים בטיפול הרשויות המקומיות נתניה, כפר סבא וחיפה במיגור תופעת האלימות²² במרחב הציבורי ובשמירה על ביטחון הציבור באמצעות פעולות פיקוח, התערבות ואכיפה. נוסף על כך בדק משרד מבקר המדינה היבטים בטיפול המועצה האזורית גן רווה במסיבות רבות משתתפים המתקיימות בתחומה. בדיקות השלמה נעשו במשרד לבט"פ, אשר לתכניות שהוא יוזם ומקדם בשיתוף הרשויות המקומיות לטיפול בתופעת האלימות; במשטרת ישראל (להלן - גם המשטרה), אשר לשיתוף הפעולה בינה לבין הרשויות המקומיות בקיום פיקוח ואכיפה; ובמרכז השיטור הקהילתי של משמר הגבול (להלן - מג"ב) שבתחום המועצה האזורית גן רווה.

- 19 הנתונים מבוססים על תוצאות סקר של ארגון הבריאות העולמי שבוצע בשנת 2011.
- 20 מתוך אתר האינטרנט של הרשות הלאומית למלחמה בסמים ובאלכוהול. הרשות היא תאגיד סטטוטורי אשר הוקם מכוח חוק הרשות הלאומית למלחמה בסמים ובשימוש לרעה באלכוהול, התשמ"ח-1988.
- 21 מנת משקה פירושה פחית או כוס בירה לבנה, כוס יין או כוסית משקה חריף. מתוך אתר האינטרנט של הרשות הלאומית למלחמה בסמים ובאלכוהול.
- 22 לרבות מעשי ונדליזם, הקמת רעש, הפרות סדר, שכרות ועברות איכות חיים.

רקע נורמטיבי

לרשויות המקומיות סמכויות המקנות להן כלים לשמירת הסדר הציבורי וביטחון התושבים, ובכללן:

סמכות כללית: על פי פקודת העיריות [נוסח חדש] (להלן - פקודת העיריות) מסמכויותיה של עירייה לעשות כל מעשה הדרוש לשם שמירה על תחומה, על הביטחון בו ועל בריאות הציבור. בין סמכויותיה של מועצה מקומית ושל מועצה אזורית²³: "לקיים סדר, שלטון תקין ובטחון... לקבוע סדרים, להטיל איסורים והגבלות, לאחוז באמצעים ולחייב תושבים, בעלים ומחזיקים שהם יאחזו באמצעים - כדי להבטיח את בריאות הציבור, את הסדר ואת הביטחון". עוד נקבע כי המועצה "רשאית להיכנס בכל זמן סביר למקומות ציבוריים ופרטיים, על ידי עובדיה המורשים לכך ופועלים הנלווים אליה, כדי לערוך בהם חקירות, בדיקות ומדידות לשם מניעתם או גילויים וסילוקם של מפגעים ותקלות, ולשם מניעתן או גילויין של עבירות על צו זה או על חוקי העזר של המועצה או על החלטותיה, או לשם עשיית כל מעשה שהמועצה רשאית לעשותו". בפקודת העיריות ובפקודת המועצות המקומיות [נוסח חדש] (להלן - פקודת המועצות המקומיות) נקבע כי מסמכויותיהן של עירייה ושל מועצה מקומית להסדיר עניינים של שמירה, אבטחה וסדר ציבורי בתחומיהן, "בנושאים, בתנאים ובסייגים שקבעו השר [שר הפנים] והשר לביטחון הפנים כאחד, בהסכמת שר המשפטים"²⁴. בתקנות העיריות (שמירה, אבטחה וסדר ציבורי ברשות מקומית), התשע"ב-2011, נקבעו הנושאים שבהם מוסמכת הרשות המקומית להסדיר עניינים של שמירה, אבטחה וסדר ציבורי: "(1) שמירה ואבטחה נייחת וניידת במרחב הציבורי ובמיתקני הרשות המקומית... (2) סיוע למשטרת ישראל בפעולותיה לשמירת שלום הציבור והסדר הציבורי... (3) מניעת פגיעה ברכוש של הרשות המקומית".

בפקודת העיריות נקבע: "המועצה [מועצת העירייה] תבחר ועדה [להלן - הוועדה למיגור אלימות] שתפקידה לאסוף ולנתח נתונים הנוגעים למעשי האלימות, העבריינות והפשעה בתחום העירייה, לבחון את התכניות הקיימות להתמודדות עם מעשים אלה ולגבש תכניות חדשות; הוועדה תגיש לאישור המועצה את תכניתה ותעקוב אחר ביצוע התכניות המאושרות".

חוק רישוי עסקים: חוק רישוי עסקים, התשכ"ח-1968 (להלן - חוק רישוי עסקים), והתקנות והצווים על פיו מסדירים את נושא רישויים של עסקים. בחקיקה האמורה נקבעו, בין השאר, העסקים טעוני הרישוי, התנאים למתן רישיונות לעסקים והמורשים לקביעתם, והדרכים לאכיפת החוק על מי שמנהל עסק טעון רישוי ללא רישיון או שלא על פי התנאים שנקבעו בו. בחוק נקבע כי ראש הרשות המקומית או מי שהסמיכו לכך יהיו רשות הרישוי לעסק טעון רישוי בתחום הרשות המקומית. חוק רישוי עסקים קבע תנאים מיוחדים לטיפול בעסקים שבהם נמכרים או מוגשים משקאות משכרים²⁵ והעניק לרשות הרישוי סמכויות לכך. בצו רישוי עסקים (עסקים טעוני רישוי), התשנ"ה-1995, נקבע כי מקום שמוגשים בו משקאות משכרים לשם צריכה הוא מקום טעון רישוי.

חוק סדר הדין הפלילי: בחוק סדר הדין הפלילי (סמכויות אכיפה - מעצרים), התשנ"ו-1996, נקבעו הוראות הנוגעות לעיכוב אדם הנחשד בביצוע עברה בידי אדם אחר, ולפיהן: "(א) כל

23 על פי צו המועצות המקומיות (מועצות אזוריות), התשי"ח-1958 וצו המועצות המקומיות (א), התשי"א-1950.

24 סעיף 249 (33) לפקודת העיריות וסעיף 24 לפקודת המועצות המקומיות. סעיפים אלה תקפים עד 31.12.13.

25 בחוק נקבע כי בעסק שבו מוכרים או מגישים משקאות משכרים לא ימכור אדם, לא יגיש ולא יספק משקה משכר מהשעה 23:00 עד 6:00 למחרת, למעט עסקים שבהם מתקיימת מכירה, הגשה או הספקה של משקה משכר לצורך שתייה במקום העסק. החוק גם קובע חובה להציב בעסקים הודעה המפרטת את ההוראות, לרבות האיסור על מכירת המשקאות בשעות אלה.

אדם רשאי לעכב אדם אחר עד לבואו של שוטר אם נתקיים אחד מאלה: (1) האדם חשוד כי ביצע בפניו עבירת אלימות, פשע, גניבה או עבירה שגרמה נזק של ממש לרכוש...; (ב) חשוד שעוכב לפי סעיף קטן (א), יימסר לשוטר ללא דיחוי, ובלבד שהעוכב לא יעלה על שלוש שעות; (ג) המבצע עיכוב לפי סעיף קטן (א), רשאי להשתמש בכוח סביר, אם החשוד סירב להיעתר לבקשת העיכוב, ובלבד שלא יהיה בשימוש בכוח כדי לגרום לחשוד חבלה". פקחים עירוניים ברשויות המקומיות רשאים להשתמש בסמכויות אלה גם בביצוע אכיפה עירונית.

חוקי עזר: רשויות מקומיות רשאיות להתקין חוקי עזר שיאפשרו או יסייעו להן לבצע את הפעולות שהן נדרשות או מוסמכות לעשות על פי פקודת העיריות, פקודת המועצות המקומיות או כל דין אחר; בין היתר הן רשאיות להתקין חוקי עזר לשמירת הסדר הציבורי והניקיון, למניעת מטרדי רעש ולהסדרת מועדי פתיחתם וסגירתם של עסקים. באמצעות חוקי עזר יכולות הרשויות להסדיר חובות וזכויות בתחומיהן ולגבות תשלומי חובה למימון פעולותיהן.

מועצת הרשות המקומית חייבת לאשר הצעת חוק עזר לפני העברתה למשרד הפנים. בהליך ההתקנה של חוקי עזר כמה שלבים, ומעורבים בו הרשות המקומית ומשרדי הפנים והמשפטים. במקרים מסוימים, כאשר גורם נוסף מעורב בהליכים - למשל, כאשר נדרש אישור מפורש של שר - נבדקת הצעת חוק העזר גם במשרדו של אותו שר לפני העברתה למשרד המשפטים.

בשנה האחרונה פעלו כמה רשויות מקומיות לחקיקת חוקי עזר הכוללים הגבלות על צריכת אלכוהול במרחב הציבורי. להלן דוגמאות: בחוק עזר לבאר שבע (איכות הסביבה) (תיקון), התשע"ב-2012, נקבעו, בין היתר, הגבלות על צריכת משקה משכר במקום ציבורי²⁶ וכן הוטל איסור על קטין לצרוך "משקה משכר במקום ציבורי, בכל שעות היממה, שלא בנוכחות האחראי על הקטין ובהסכמתו או שלא בחוג משפחתו"; עיריית נתניה מקדמת חוק עזר דומה שמטרתו להתמודד עם תופעת השכרות על היבטיה והשלכותיה השליליות, וזאת בין היתר על ידי הגבלת צריכתם של משקאות משכרים ומתן סמכויות אכיפה לעירייה ולפיקוח העירוני בנושא. במועד סיום הביקורת טרם הסתיים הליך התקנת חוק העזר.

חוק לייעול האכיפה והפיקוח העירוניים ברשויות המקומיות: בשנת 2011 חוק חוק לייעול האכיפה והפיקוח העירוניים ברשויות המקומיות (הוראת שעה), התשע"א-2011 (להלן - חוק ייעול האכיפה והפיקוח העירוניים). מטרת החוק לייעל את יכולת הפיקוח והאכיפה של הרשויות המקומיות בעברות שבתחום אחריותן ולאפשר להן לסייע למשטרה בפעולות למניעת אלימות, והכול בלי לגרוע מתפקידיהן של משטרת ישראל ושל הרשות המקומית על פי דין. בפרק "מערך אכיפה עירוני" בחוק נקבע כי בכמה רשויות מקומיות יפעל מערך אכיפה עירוני²⁷, שיורכב מיחידת פיקוח עירוני ייעודית של פקחים מסייעים²⁸ "ומכוח שיטור עירוני ייעודי של שוטרים" (ראו בהמשך).

חוקים נוספים הנוגעים למכירת אלכוהול ולשכרות: חוק העונשין, התשל"ז-1977, קובע תנאים האוסרים על מכירת משקאות משכרים לקטין. החוק קובע כי המוכר משקה משכר לקטין או המספק לו משקה משכר או הרוכש עבורו משקה משכר "במיקום ציבורי", שלא בנוכחות האחראי לקטין ובהסכמתו או שלא בחוג משפחתו, דינו מאסר שישה חודשים. נוסף

26 בין היתר, רחוב, שדרה, טיילת, גן, מקום שהציבור רשאי להשתמש בו, לעבור בו או להיכנס אליו או מקום עינוג (מקום המשמש לצורכי עינוג, למעט דירת מגורים).

27 בתוספת הראשונה לחוק נקבעו 12 רשויות מקומיות שבהן יוקם מערך אכיפה עירוני: אילת, בני ברק, גבעתיים, דימונה, טירה, כרמיאל, לוד, מגדל העמק, נצרת, נתניה, ערד ורמת גן. החוק יעמוד בתוקפו עד 31.7.13, ובתקופה זו ייבחנו היבטים שונים בהפעלת מערך האכיפה כדי להרחיבו ולהחילו על רשויות מקומיות נוספות.

28 השר לביטחון פנים רשאי - לבקשת רשות מקומית המנויה בתוספת הראשונה לחוק ייעול האכיפה והפיקוח העירוניים, ובהסכמת שר הפנים - להסמיך פקח עירוני כפקח מסייע, לשם סיוע למשטרת ישראל בפעולות למניעת אלימות.

על כך, חוק המאבק בתופעת השכרות (הוראת שעה ותיקון חקיקה), התש"ע-2010, העניק לשוטרים סמכויות לתפוס או להשמיד משקה משכר²⁹ במקום ציבורי³⁰.

מהסקירה שלעיל עולה כי בידי הרשויות המקומיות ניתנו סמכויות, הן באמצעות החקיקה הראשית, הן באמצעות חוקי עזר שבסמכותן להתקין, שתכליתן שמירה על הסדר הציבורי. נוסף על כך הרשויות מטפלות בתופעות של אלימות בשיתוף גורמי אכיפה של השלטון המרכזי אשר להם כלים למיגור תופעות כאלה במרחב הציבורי - ובכללם המשרד לבט"פ ומשטרת ישראל.

המשרד לבט"פ הוא הזרוע המרכזית של ממשלת ישראל אשר אמונה, בין היתר, על אכיפת החוק, התמודדות עם תופעות הפשיעה, שמירה על ביטחון הנפש והרכוש, שמירה על הסדר הציבורי, מניעת אלימות ועבריינות בחברה ומניעה וטיפול בתחום הסמים והאלכוהול. המשרד מוביל, בשיתוף הרשויות המקומיות, שלוש תכניות למניעת הפשיעה והאלימות ולחזוקת רמת הביטחון האישי והקהילתי אצל התושבים: 1. תכנית "עיר ללא אלימות" (ראו להלן - על"א); 2. תכנית "מערכי אכיפה עירוניים" (ראו להלן); 3. "מצילה" - תכניות שיוזם ומפעיל אנף חברה ומניעת פשיעה במשרד לבט"פ³¹, ואשר מטרתן למנוע ולצמצם אלימות ופשיעה ברשויות מקומיות באמצעות הנעת תהליכים מערכתיים וקהילתיים הממוקדים במניעה יוזמה של פשיעה ואלימות ובצמצום הגורמים להן, תוך העצמת הקהילה והגברת חוסנה.

נוסף על כך, הרשות הלאומית למלחמה בסמים ובאלכוהול, שהשר לביטחון הפנים ממנה עליה, מובילה את המאבק בסמים ובאלכוהול, קובעת מדיניות לאומית בתחום ומתאמת את ביצועה באמצעות משרדי ממשלה שונים³².

משטרת ישראל היא זרוע אוכפת חוק ועוסקת במניעת עברות ובגילויין, בתפיסת עבריינים ובתביעתם לדין ובקיום הסדר הציבורי וביטחון הנפש והרכוש. בהוראה³³ של משטרת ישראל הוגדר ייעודו של מג"ב כ"כוח רב תכליתי של המשטרה לפעולות אבטחה ושיטור וללחימה בטרור". בין יתר תפקידיו, נקבע כי מג"ב יסייע ליחידות המשטרה בלחימה בפשיעה במגזר הכפרי, ובפרט בעברות חקלאיות. עוד נקבע כי יאבטח את היישובים במגזר הכפרי שבגזרת האחריות של משטרת ישראל ויארגן את האבטחה והשמירה בהם.

במסגרת תפקידי מג"ב כאמור לעיל נקבע בהוראה אחרת של המשטרה, "משמר היישובים - ייעוד ותפקידים", כי ייעוד משמר היישובים להיות מסגרת ארגונית של מג"ב לביצוע אבטחת היישובים

29 אם היה לשוטר יסוד סביר להניח כי אדם שותה משקה משכר או מחזיק במשקה כזה ומתכוון לשותותו, וכי שתיית המשקה המשכר עלולה להביא להפרת הסדר הציבורי או לפגיעה בשלום הציבור או ביטחונו. לגבי קטינים קבע החוק כי אם היה לשוטר יסוד סביר להניח כי קטין שותה משקה משכר או מחזיק במשקה כזה ומתכוון לשותותו במקום ציבורי שלא בנוכחות האחראי לקטין ובהסכמתו או שלא בחוג משפחתו, רשאי השוטר לתפוס או להשמיד את המשקה המשכר. עוד נקבע בחוק כי אדם המחזיק משקה משכר בכלי קיבול שאינו סגור, במקום ציבורי בין השעות 21:00 ל-6:00, חזקה כי בכוונתו לשותות את המשקה המשכר וכי שתייתו עלולה להביא להפרת הסדר הציבורי או לפגיעה בשלום הציבור או בטיחותו, אלא אם כן הוכח אחרת להנחת דעתו של השוטר.

30 למעט מקום שבו פועל עסק טעון רישוי לפי חוק רישוי עסקים, לרבות עסק למכירת משקאות משכרים המוגשים לצריכה במקום ודיסקוטקים. החוק היה בתוקף עד אפריל 2013. בשל הבחירות לכנסת התשע עשרה ובהתאם להוראות סעיף 38 לחוק יסוד: הכנסת, החוק יעמוד בתוקף עד 5.5.13. ב-22.4.13 פרסמה הממשלה את הצעת חוק המאבק בתופעת השכרות (הוראת שעה ותיקון חקיקה) (תיקון), התשע"ג-2013, שביקשה בין היתר להפוך להסדר קבע את ההוראות שבחוק. הצעת החוק אושרה בכנסת ב-29.4.13 והחוק פורסם ברשומות ב-1.5.13.

31 ב-79 רשויות מקומיות וב-20 פנימיות וכפרי נוער.

32 השר הממונה על הרשות על פי החוק הוא ראש הממשלה. סמכויות השר הממונה הועברו לשר לביטחון הפנים בהחלטת ממשלה 44 מ-26.4.09 שאושרה במליאת הכנסת ב-6.5.09. בינואר 2012 פעלה הרשות ב-74 רשויות מקומיות.

33 הוראה "משמר הגבול (מג"ב) - ייעוד, תפקידים, ארגון ומבנה".

במגזר הכפרי שבגזרת אחריות משטרת ישראל ולארגון האבטחה והשמירה בהם. בהוראה נקבע כי תפקידי מג"ב במסגרת אבטחת היישובים במגזר הכפרי הם, בין היתר, תכנון השמירה והאבטחה ביישובים, ארגוןה ופיקוח עליה; הפעלת יחידות המתנדבים במדים (המתמי"ד); מניעת גנבות חקלאיות; קיום קשר עם הגופים המאובטחים והגופים הקשורים באבטחת היישובים - אזרחיים, צבאיים וממשלתיים; נשיאה באחריות לפיקוד ושליטה בנושאי ביטחון פנים ביישובי הגזרה.

רקע כללי

מוקדי הבילוי בערים נתניה, כפר סבא וחיפה כוללים, בין היתר, עשרות גנים ציבוריים, חלקם סמוכים לשכונות מגורים ולבתים פרטיים, מרכזים מסחריים, פאבים, מועדונים ועסקים נוספים לממכר משקאות משכרים שמוגשים לצריכה במקום, כמו מסעדות, בתי קפה, קיוסקים, מזנונים ואולמי אירועים. מוקדי הבילוי בערים נתניה וחיפה כוללים גם את חופי הרחצה והטיילות לאורך קו החוף. במוקדי בילוי אלה מתרחשות תופעות של אלימות ושתיית אלכוהול, הקמות רעש והפרעות לתושבים, ונדלזים ופגיעה באיכות החיים. בכפר סבא יש שני קמפוסים של בתי ספר המרכזים תלמידים רבים, בעיקר בתחילת יום הלימודים ובסיומו, דבר שמביא להתגודדות, אלימות, עומסי תנועה ועומסים בהסעות התלמידים. בתחום העיר גם כמה מקומות בילוי לבני נוער (בתי נוער) שפעילות הפנאי בהם מנוהלת, בין היתר, על ידי העירייה.

לנתניה תחנת משטרה ייעודית (להלן - משטרת נתניה). העיר כפר סבא משויכת לתחנת משטרת כפר סבא, האחראית גם לרשויות המקומיות רעננה והוד השרון (להלן - משטרת כפר סבא). תחנת משטרת חיפה אחראית לעיר חיפה, פרט לשכונות קריית שמואל וקריית חיים, שתחנת משטרת זבולון אחראית להן.

על פי נתוני משטרת נתניה, בשנת 2011 היו בעיר כ-12,950 אירועים של הקמות רעש והפרעות מנוחה ובשנת 2012 כ-12,550 אירועים. בשנים 2011-2012 היו כ-280 עברות אלימות בשנה. סיירת הביטחון העירונית בחיפה (ראו להלן) טיפלה ב-2011 וב-2012 בכ-22,200 ובכ-22,700 אירועים (בהתאמה), ביניהם אירועים של אלימות, שכרות, ונדלזים והקמת רעש.

מנתוני תכנית על"א בכפר סבא עולה כי בשנת 2011 נרשמו בעיר כ-1,550 קריאות למשטרה בנושא הקמת רעש וכ-3,500 קריאות למוקד העירוני באותו נושא. עוד עולה כי עיקר הקריאות בגין הקמות רעש היו בחודשי הקיץ (יוני-אוגוסט). על פי נתוני המשטרה, בשנת 2012 התרחשו כ-350 אירועים³⁴ בחמש "נקודות חמות" בכפר סבא, מהם 66 אירועי הפרעת מנוחה וכ-40 אירועי הקמת רעש.

על פי דוח מחקר הערכה לתכנית על"א שהכין המשרד לבט"פ (ראו להלן פירוט על מחקר ההערכה) בין נובמבר 2011 לינואר 2012, 62% מבני הנוער בנתניה ו-58% מבני הנוער בכפר סבא דיווחו כי נפגעו מאלימות מילולית (במהלך החודש האחרון למדידה), ו-44% ו-37% בהתאמה נפגעו מאלימות פיזית. 46% מתושבי נתניה ו-34% מתושבי כפר סבא דיווחו כי נחשפו למקרים של השחתת רכוש (פעם אחת לפחות בשנה האחרונה).

עיריית חיפה הגדירה את גורמי הסיכון הייחודיים לה: 1. הטרוגניות כגורם מבודל התורם לניכור חברתי; אוכלוסיית העיר כוללת, לצד הרוב היהודי, מיעוטים של נוצרים, מוסלמים ודרוזים. חיפה קולטת עלייה, ובשנת 2010 היו כרבע מתושביה היהודים עולים; 2. ריכוזי אוכלוסייה במצב

34 מסוג הפרעות מנוחה, הקמות רעש, סכסוך שכנים או סכסוך עסקי, סכנה מתקלת תשתית, עברות חנייה.

כלכלי-חברתי נמוך; 3. עלייה בשימוש בסמים ובאלכוהול בקרב בני נוער. על פי הנתונים שבידי העירייה³⁵, כ-69% מבני הגילים 8-12 העידו כי שתו אלכוהול לפחות פעם אחת.

מועצה אזורית גן רווה³⁶: בשטחים חקלאיים פתוחים ובמטעים שבתחומי מועצות אזוריות במדינה מתקיימות מסיבות (להלן - גם מסיבות טבע) מרובות משתתפים (מאות ואף אלפים) המאופיינות בהשמעת מוזיקה בעוצמה גבוהה מאוד מהלילה עד שעות הבוקר המאוחרות של יום המחרת. לעתים נמשכות המסיבות אף כמה ימים ברציפות. משתתפי המסיבות צורכים אלכוהול ולעתים גם משתמשים בסמים. מארגני המסיבות אינם מפרסמים בגלוי את מיקומיהן ואת מועדיהן כדי למנוע מעורבות של המשטרה או גורמי פיקוח אחרים, בכללם הרשויות המקומיות, והמידע על קיומן מגיע למשתתפים באמצעות פרסומים ברשתות החברתיות או בשלטים מאולתרים במקומות בילוי. מסיבות אלו מתקיימות ללא אמצעי אבטחה, ללא אישור רשות הכבאות וללא תנאים סניטריים אלמנטריים ושירותי חירום רפואיים.

בשנים 2010-2012 התקיימו בתחום המועצה האזורית גן רווה חמש מסיבות טבע שהתגלו ופוזרו על ידי מג"ב ומשטרת ישראל. ראש המועצה ומפקד מרכז השיטור הקהילתי (ראו להלן) מסרו לצוות הביקורת כי לדעתם יש יסוד סביר להניח כי מסיבות נוספות התקיימו בשטחי המועצה מבלי שהתגלו.

היערכות הרשויות המקומיות לטיפול בתופעת האלימות

היערכות הרשויות המקומיות לטיפול בתופעת האלימות בתחום הפיקוח והאכיפה כוללת כמה מרכיבים. להלן פירוט המרכיבים העיקריים שנתגלו, כפר סבא, חיפה וגן רווה מפעילות בתחומן, שחלקם משותפים עם המשרד לבט"פ והמשטרה, וייסקרו בהרחבה בהמשך.

היערכות עיריית נתניה כוללת: 1. ועדה למיגור אלימות; 2. חוקי עזר; 3. תכנית על"א, שבמסגרתה מפעילה העירייה בשיתוף המשרד לבט"פ והמשטרה מגוון פרויקטים בתחום האכיפה; 4. אגף הפיקוח העירוני ורשות החנייה בעירייה (להלן - אגף הפיקוח העירוני), הפועל, באמצעות מחלקת הפיקוח העירוני ומערך האכיפה העירוני (יחידת השיטור העירוני), לאיתור מפגעים וטיפול בהם, לטיפול באירועי אלימות, ונדלזים, התנהגות אנטי-חברתית, הקמות רעש והפרות סדר, לאכיפת חוקי העזר, לטיפול בתלונות התושבים במכלול הנושאים, לשמירת הסדר והאבטחה באירועים, לסיוע למשטרה בטיפול באירועים ועוד; 5. מוקד עירוני ומערך מצלמות אבטחה המותקנות ברחבי העיר ומחוברות למוקד, שהעירייה מפעילה לרשות גורמים אלה.

היערכות עיריית כפר סבא כוללת: 1. ועדה למיגור אלימות; 2. חוקי עזר; 3. תכנית על"א; 4. המחלקה לפיקוח העירוני (להלן - הפיקוח העירוני), האחראית לאכיפת חוקי העזר העירוניים, למניעת מפגעים (לרבות הקמות רעש והפרות סדר), לשמירת הניקיון וחזות העיר ולשמירת הסדר הציבורי; 5. מחלקת הביטחון ושירותי חירום (להלן - מחלקת הביטחון), האחראית לפיקוח על מוסדות החינוך בעיר ולאבטחתם, לאבטחת מוסדות ואירועים עירוניים, לתכנון והכנה של העיר להתמודדות במצבי חירום ולהגברת תחושת הביטחון בקרב תושבי העיר; 6. סיירת ביטחון, המסיירת בריכוזי מוסדות חינוך ומופנית לטיפול בקריאות ממוקד הביטחון; 7. יחידת שיטור משולב³⁷; 8. מוקד עירוני שהעירייה מפעילה לרשות גורמים אלה, ולצדו מוקד ביטחון, שתפקידו

35 בהסתמך על סקר אפידמיולוגי של הרשות הלאומית למלחמה בסמים ובאלכוהול מדצמבר 2009.
36 תחום המועצה כולל תשעה יישובים: שישה מושבים (בית חנן, בית עובד, גאליה, גן שורק, כפר הנגיד, נטעים); קיבוץ (פלמחים); יישוב קהילתי (אירוס); וכפר נוער (עיינות).
37 ניידות אכיפה משותפות למשטרת ישראל ולגורמי הפיקוח ברשויות המקומיות שמטרתן לטפל באירועים הקשורים בפגיעה באיכות החיים. כל ניידת תאויש בידי פקח של הרשות המקומית ושומר.

לתאם ולרכז את הטיפול באירועי הביטחון והחירום, תוך הפעלת כוחות האכיפה והביטחון ושליטה על מערך מצלמות האבטחה המותקנות ברחבי העיר.

היערכות עיריית חיפה כוללת: 1. חוקי עזר; 2. תכנית על"א; 3. אגף הביטחון ושעת חירום (להלן - אגף הביטחון), שבמסגרתו פועלת מחלקת ביטחון שוטף, האחראית לטיפול באירועים בזמן רגיעה ובעת חירום ולאבטחת מוסדות החינוך; 4. סיירת ביטחון עירונית, המופקדת על אכיפת הסדר במרחב הציבורי, על אכיפת חוקי העזר, על מניעת מפגעי רעש ועל יצירת מכפיל כוח לפעילות המשטרה בעיר; 5. יחידת שיטור משולב; 6. מוקד מבצעים שהעירייה מפעילה לרשות גורמים אלה והמשמש מרכז הניהול והבקרה של פעולות אגף הביטחון והשליטה על מערך מצלמות האבטחה המותקנות ברחבי העיר.

המועצה האזורית גן רווה שומרת על הביטחון ביישוביה בסיועם של מג"ב ומשטרת ישראל, ופועל בה מרכז שיטור קהילתי המפעיל גם את יחידת המתנדבים. המועצה גם מפעילה פיקוח על העסקים הפועלים בתחומה.

תכניות מערכתיות לטיפול בתופעת האלימות המשותפות לרשויות מקומיות ולשלטון המרכזי

כאמור, הרשויות המקומיות מטפלות בתופעות של אלימות בשיתוף גורמי אכיפה של השלטון המרכזי אשר להם כלים למיגור תופעות כאלה במרחב הציבורי - ובכללם המשרד לבט"פ ומשטרת ישראל. להלן סקירה של שתי תכניות העוסקות, בין היתר, בתחום האכיפה ברשויות המקומיות: תכנית על"א; תכנית מערכי אכיפה עירוניים.

תכנית עיר ללא אלימות

עיר ללא אלימות (על"א) היא תכנית מערכתית ורב-תחומית המכוונת להתמודד עם כלל הסוגים והמצבים של אלימות, פשיעה והתנהגות אנטי-חברתית המתרחשים ברשות מקומית. מטרתה להגביר את תחושת הביטחון האישי של התושבים באמצעות הקמת מערך מתואם ויעיל בהובלתו של ראש הרשות, אשר מחבר את כלל המאמצים האזרחיים עם כלל המאמצים המשטריים בנושא. תכנית על"א פותחה והופעלה כפיילוט משנת 2004 בעיר אילת.

באוקטובר 2006 קיבלה הממשלה החלטה (מס' 575) לאמץ את מודל על"א כמודל ארצי-לאומי למאבק באלימות בתחומי הרשויות המקומיות, ובאוגוסט 2009 החליטה (החלטה 713), בין היתר, להגדיל את מספר הרשויות המקומיות שהתכנית מופעלת בהן. בהתאם לכך הורחבה התכנית בשנת 2010 והייתה פעילה ב-78 רשויות מקומיות. בשנים 2011-2013 צורפו אליה עוד 40 רשויות מקומיות.

ועדת השרים למאבק באלימות, בראשות השר לביטחון הפנים, מובילה ומתווה את מדיניות על"א ברמה הלאומית. על ניהול התכנית מופקדת ועדת היגוי לאומית בראשות מנכ"ל המשרד לבט"פ ובהשתתפות נציגי משרדי ממשלה וכן נציגי מרכז השלטון המקומי בישראל, הרשות הלאומית

למלחמה בסמים ובאלכוהול והקרן לידידות³⁸. ועדת ההיגוי דנה בסוגיות ובאתגרים הנוגעים ליישום התכנית ברשויות המקומיות ומאפשרת קבלת החלטות ומשוב המבוססים על ראייה בין-משרדית. להפעלת התכנית הוקם במשרד לבט"פ מטה מקצועי ארצי אשר תפקידו, בין היתר, לתמוך ברשויות המקומיות, להנחותן וללוותן במימוש תכנית על"א (להלן - מטה על"א).

התכנית ממומנת על ידי ממשלת ישראל באמצעות המשרד לבט"פ. רשויות מקומיות שבהן היא מיושמת נושאות בחלק יחסי במימונה בהתאם לתנאים שנקבעו בהסכם ההצטרפות של כל רשות. נוסף על כך מאגמת התכנית משאבים מקומיים וממשלתיים אחרים המכוונים להתמודדות עם אלימות ופשע. עם הרחבת התכנית לרשויות מקומיות נוספות בשנים 2010-2013, היה תקציבה השנתי הכולל כ-70 מיליון ש"ח לשנת 2010, כ-85 מיליון ש"ח לשנים 2011 ו-2012 וכ-92 מיליון ש"ח לשנת 2013.

התכנית מחייבת פעולה מקבילה בכמה תחומים - אכיפה, חינוך, רווחה, פנאי והקשר עירוני רחב. ברשות המקומית מוביל אותה ראש הרשות, בשותפות עם כל הארגונים והמנגנונים הפועלים ברשות בתחומים השונים. על"א משלבת בין תכניות המותאמות לרשות המקומית ולצרכיה הייחודיים לבין סל "תכניות ליבה" המופעלות בכל רשות בכל אחד מחמשת תחומי הפעולה.

הפעלת התכנית ברשות מקומית מלווה בהקמת שלושה פורומים מרכזיים שתפקידם לנהל ולהפעיל מול הגורמים השונים ברשות: 1. ועדת היגוי מקומית, שתפקידה, בין היתר, קביעת מדיניות וסדרי עדיפויות להפעלת התכנית ברשות המקומית וביצוע מעקב ובקרה; 2. מטה עירוני, שתפקידו, בין היתר, ניהול התכנית, סנכרון בין הגורמים השונים ברשות המקומית, זיהוי בעיות ותקלות וטיפול בהן; 3. חמש ועדות מקצועיות העוסקות במרחבי הפעולה השונים הנוגעים להתמודדות עם האלימות ברשות, בהתאם למודל על"א - ועדת אכיפה, ועדת חינוך, ועדת פנאי (חינוך בלתי-פורמלי), ועדת רווחה וועדת הקשר עירוני רחב להתמודדות עם אלימות³⁹.

תכניות בתחום האכיפה

להלן סקירה של "תכניות הליבה" ופעולות המתבצעות במסגרת תחום האכיפה שהמשרד לבט"פ מקדם במסגרת תכנית על"א. אסטרטגיית האכיפה מגובשת בשיתוף פעולה הדוק עם המשטרה ובהובלת מפקד תחנת המשטרה שאליה משויך תחום הרשות המקומית⁴⁰.

פורום אכיפה עירוני: פורום בראשות מפקד תחנת המשטרה המקומית האמור להתכנס כמה פעמים בשנה ולעסוק בתיאום פעילות כלל גורמי האכיפה ברשות המקומית ובהגדרת יעדים משותפים למשטרה ולרשות (להלן - פורום האכיפה).

מערכת שליטה ובקרה - מוקד מצלמות: על פי תכנית על"א המערך כולל הצבת מצלמות אבטחה באזורים המוגדרים "נקודות חמות" (אזורים שתועדו בהם אירועים רבים של

38 הקרן לידידות איננה גוף מבווקר. הקרן פועלת בתחומי העוני והרווחה, העלייה והקליטה והחירום והביטחון על מנת ליצור שינוי שיביא לחיזוק החוסן הלאומי והחברתי של מדינת ישראל; זאת תוך ניסיון לסייע ככל הניתן למעוטי היכולת אשר ידם אינה משגת לחיות בכבוד.

39 בכל ועדה ישתתפו נציגי גופים ממשלתיים וגופים ציבוריים הפועלים ברשות המקומית בנושא מניעת אלימות.

40 יצוין כי לפי החלטת מפכ"ל המשטרה מדצמבר 2011, על כל תחנות המשטרה ליישם את מרכיבי תחום האכיפה בתכנית על"א שאינם תלויי תקציב מול כל הרשויות המקומיות שבתחומן - גם באלו שאינן משתתפות בתכנית; מרכיבים כמו הקמת פורום אכיפה, מיפוי עירוני (לרבות מיפוי נקודות חמות), הכנת תכנית אכיפה וביצוע מבצעי אכיפה משותפים למשטרה ולרשות (ראו להלן). ראו מבקר המדינה, דוח שנתי 63 ג (2013), עמ' 522-523. דוח זה עסק בנושא מקומה ותפקודה של התחנה במשטרה, ובמסגרתו נבדק יישום תכנית על"א בתחנות המשטרה.

אלימות ופשיעה). המשטרה ממפה את הנקודות החמות ברשות המקומית בהתבסס על נתוני אמת ועל סדרי עדיפויות המשותפים לה ולרשות. לכל יישוב נבנית תכנית מבצעית התואמת את צרכיו מבחינת כמות המצלמות, סוג הטכנולוגיה והזירות המצולמות. המצלמות פועלות בכל שעות היממה ומסוגלות להקליט ולספק ראיות, להרתיע ולאפשר התערבות בזמן אמת.

על פי תכנית על"א תוכן הצילומים משודר למרכז שליטה ובקרה שבמוקד העירוני, המאויש בכל שעות היממה בתצפיתנים המפעילים את גורמי האכיפה. מוקד זה אמור לעבוד בשיתוף פעולה הדוק עם כוחות האכיפה ברשות כדי להבטיח כוח תגובה יעיל ומידי לכל תופעה מאתרת. על פי נתוני המשרד לבט"פ, עשרות אירועי ונדליזם ו אלימות תועדו והועברו להמשך טיפול במשטרה⁴¹ (חלקם אירועי אלימות המונית). באזורים המצולמים נרשמה ירידה בגרימת נזקים לרכוש, ובערים שבהן נעשתה מדידה ניתן להצביע על ירידה של כ-50% במספר אירועי הוונדליזם בהשוואה בין השנים 2006 עד 2009, נוסף על ירידה במספר אירועי האלימות.

ניידת אכיפה של על"א (שיטור משולב): על פי תכנית על"א יופעלו⁴² ניידות אכיפה משותפות למשטרת ישראל ולגורמי הפיקוח ברשויות המקומיות (להלן - השיטור המשולב), שמטרתן לטפל באירועים הקשורים בפגיעה באיכות החיים. כל ניידת תאויש בפיקוח של הרשות המקומית ובשוטר. הניידות מוקצות על ידי הרשויות המקומיות, והן מתויגות ומשולטות כניידות שיטור משולב. ניידות אלה אמורות לסייר בתחומי כל רשות מקומית 24 שעות ביממה כדי לאתר מוקדי אלימות ורעש, לתת מענה מידי לקריאות התושבים ולספק תגובה יעילה ומהירה למקרי אלימות והשחתת רכוש. נוכחות השוטר בניידת לצד הפיקוח מעצימה את סמכויות האכיפה ומחזקת את תחושת הביטחון של התושבים.

המשרד לבט"פ מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה מיוני 2013 כי מודל השיטור המשולב אינו פועל באופן זהה בכל הרשויות המקומיות וכי בחלק מהן הניידות פועלות במשמרות חלקיות ולא במשך כל שעות היממה.

מבצעי אכיפה ומתחמים מפקחים: על פי תכנית על"א ימפה פורום האכיפה העירוני את המועדים ואת הזירות הקהילתיות שנדרשת בהם אכיפה מוגברת. באזורים אלה מופעלים בין היתר תגבור כוח אכיפה, שימוש בטכנולוגיות לצורך הרתעה, פיקוח ותגובה מהירה ושילוב כוחות אזרחיים נוספים כמו סיירות הורים (ראו להלן). התיאום בין כוחות האכיפה לבין הרשות המקומית מאפשר להגביר את נוכחות כוח השיטור ביישוב, לרתום כוחות נוספים ולהפעיל, בהתאם לצורך, פעולות משלימות מצד הרשות המקומית, כמו אכיפה מוגברת בתחום רישוי עסקים ואכיפה של חוקי עזר עירוניים הנוגעים לצמצום הפשיעה והאלימות.

סיירות הורים: על פי תכנית על"א יוקמו סיירות הורים מתנדבים שיסיירו ברחבי הרשות המקומית ויפגינו נוכחות במרכזי בילוי נוער (כמו פאבים ומועדונים, גינות ציבוריות ופארקים) בלילות, בסופי שבוע ובזמן חופשות בית הספר. סיירות ההורים פועלות ברוב הרשויות המקומיות בשיתוף אגף קהילה ומשטרה (אק"מ) במשטרת ישראל והפיקוח של הרשויות המקומיות. ההורים המתנדבים עוברים הכשרות שוטפות בהתאם למדיניות ולמשאבים של מטה על"א. על פי נתוני המשרד לבט"פ מנובמבר 2012, פועלות בארץ 154 סיירות הורים⁴³.

41 למשל, במאי 2011 הבחין פקח המוקד העירוני בעיר נתיבות, שצפה בשידורים ממצלמות האבטחה המותקנות בעיר, בגבר שגורר נערה צעירה בכוח לתוך מכוניתו בשעת לילה מאוחרת. הפקח דיווח לניידת סיור עירוני ולמשטרה ועקב אחר תנועות המכונית באמצעות המצלמות. כשהמכונית עצרה סמוך לגן ציבורי הגיעה ניידת משטרה ועצרה את הגבר.

42 במימון המשרד לבט"פ והרשויות המקומיות. יודגש כי המודל פועל גם ברשויות שאינן משתתפות בתכנית על"א.

43 טל וולבוז'ין וקרן רוזנר, "כשהם מסתובבים", בטחון פנים, 2 (נובמבר 2012), עמ' 28-29.

תכנית על"א ברשויות המקומיות שנבדקו

עיריית נתניה משתתפת בתכנית על"א משנת 2007 ועיריות כפר סבא וחיפה משנת 2010. העיריות שמו להן למטרה לצמצם את אירועי האלימות ואת התופעות הפוגעות באיכות חיי התושבים.

במסגרת תכנית על"א הקימו העיריות נתניה, כפר סבא וחיפה ועדות היגוי עירוניות שמטרתן לנהל את התכנית, לקבוע את המדיניות, המטרות והיעדים שלה וכן לעקוב אחר יישומה וקידומה⁴⁴. נוסף על כך, העיריות הקימו ועדות עירוניות מקצועיות: ועדת אכיפה, ועדת פנאי, ועדת חינוך, ועדת רווחה ועדת הקשר עירוני רחב.

ועדת האכיפה: מפקדי תחנות המשטרה האחראיות לערים נתניה, כפר סבא וחיפה משמשים כיושבי ראש ועדת האכיפה⁴⁵, שחברים בה נציגי תחנות המשטרה והעיריות. ועדות האכיפה בנתניה ובכפר סבא התכנסו בשנת 2012 חמש פעמים. הוועדות עוסקות בין היתר בקביעת המטרות והיעדים של תכניות האכיפה העירוניות ובמעקב אחר פעילויות האכיפה המשותפות לעיריות ולמשטרה. הוועדות ממפות אזורים בעייתיים בתחום העיריות וקובעות תכניות לטיפול בבעיות האלימות באזורים אלו.

נמצא כי אין ברשות עיריית נתניה מסמכים המתעדים את כל ישיבות הוועדות העירוניות, לרבות ועדת האכיפה, לשנים 2010-2011. על כן לא ניתן לדעת כמה פעמים התכנסה ועדת האכיפה בשנים אלה ובמה דנה.

סדרי מינהל תקין מחייבים את העירייה לתעד את דיוניה ואת החלטותיה. התייעוד תורם לקיומם של הליכי חשיבה ותכנון סדורים, להבניה של שיקול הדעת, לעמידה בחובת ההנמקה, לפעילות על פי תכנון, לרציפות ולשימור הזיכרון הארגוני בטווח הקצר והארוך. כמו כן משמש התייעוד למעקב אחר השגת היעדים שנקבעו במסגרת התכנית ולהפקת לקחים. משרד מבקר המדינה העיר לעיריית נתניה על שאין ברשותה תיעוד של כל ישיבות הוועדות העירוניות הפועלות במסגרת תכנית על"א, לרבות ועדת האכיפה.

במסגרת תכנית על"א קידמו העיריות נתניה, כפר סבא וחיפה בשנים 2010-2012, בין היתר בשיתוף המשטרה, תכניות מגוונות בתחום האכיפה, כמו סיירות הורים⁴⁶, מבצעי אכיפה, הפעלת ניידות שיטור משולב (למעט נתניה), התקנת מצלמות אבטחה ברחבי הערים וחיבורן למוקד וביצוע הכשרות והשתלמויות לצוותים מקצועיים (ראו להלן פירוט של מקצת התכניות).

דוח מחקר הערכה לתכנית על"א

מסוף שנת 2010 מלווה המשרד לבט"פ את תכנית על"א במחקר הערכה⁴⁷ שמטרתו ללמוד על אופן פעולת התכנית ביישובים שונים ועל השפעותיה ברמה היישובית - יישום התכנית על פי התכנון, הצלחתה בצמצום מדדי האלימות וההיפגעות ממנה והתנאים המקדימים, התשומות והתהליכים העיקריים התורמים להשגת מטרות התכנית.

- 44 עיריית נתניה הקימה ועדת היגוי עירונית בראשות מנכ"ל העירייה, שהתכנסה בשנת 2012 ארבע פעמים; עיריית כפר סבא הקימה ועדת היגוי - "מטה עירוני מצומצם" - בראשות ראש העירייה, שהתכנסה בשנת 2012 חמש פעמים; עיריית חיפה הקימה ועדת היגוי המשמשת מטה התכנית, בראשות סגנית ראש העירייה, והיא משמשת גם כוועדת הקשר עירוני רחב להתמודדות עם אלימות. מפקד תחנת חיפה משמש כיו"ר הוועדה ומפקד תחנת זבולון משמש חבר בה.
- 45 סיירות ההורים בחיפה מופעלות על ידי הרשות הלאומית למלחמה בסמים ובאלכוהול ומשטרת חיפה.
- 47 "התכנית 'עיר ללא אלימות' - מחקר הערכה", דוח ביניים מספר 2.

מחקר ההערכה מקיף 13 רשויות מקומיות, לרבות נתניה וכפר סבא, ומתבסס על נתונים שנאספו באמצעות כלי מחקר ייעודיים, על מאגרי מידע רשמיים (מהמשרה וממשרדי ממשלה) ועל מסמכים רלוונטיים מהרשויות המקומיות. המחקר מונה שלוש מדדות: מדידה ראשונה, שבוצעה ברבעון הראשון של שנת 2011, מדידה שנייה, שבוצעה ברבעון האחרון של שנת 2011, ומדידה מסכמת, שבוצעה ברבעון השני של שנת 2012 ובמועד סיום הביקורת טרם פורסמה.

המדידה השנייה, שבוצעה בין נובמבר 2011 לינואר 2012, הצביעה, בין היתר, על כך שביישובים החדשים בתכנית (שהצטרפו אליה במהלך שנת 2010) חלה התקרבות למודל היישוב הרצוי של התכנית, וכי לא ניתן עוד להבחין בינם לבין היישובים הוותיקים (שהצטרפו לתכנית במהלך שנת 2007) בכל הנוגע לאופן יישוב התכנית. עוד עולה כי תושבים מכירים את התכנית ממשיכים להיות שבעי רצון מפעילותה ביישוב, ובמרבית יישובי המחקר חלה עלייה ברמת שביעות רצונם של בני הנוער מפעילות התרבות והפנאי ביישוב. במרבית יישובי המחקר חלה עלייה בשיעור התושבים הבגירים המדווחים לרשויות על אירועי אלימות ועל מפגעים, ותושבים בגירים ובני נוער ממשיכים לדווח כי תחושת הביטחון האישי שלהם במרחבי היישוב "חזקה".

מהמדידה השנייה מסתמנים כמה אתגרים מרכזיים ברמת מטה התכנית במשרד לבט"פ וברמת היישובים, ובהם המשך העמקת הפעילות בקרב בני הנוער, שנוטים להיות ספקניים יותר מהתושבים הבגירים; הדבר בא לידי ביטוי למשל בשביעות רצון מעטה יחסית מהתכנית וממענה, באמון מועט יחסית בתרומתה של הנוכחות המשטרתית להפחתת האלימות ביישוב, בעובדה שבני הנוער ממעטים לפנות לעזרה גם לאחר שנפגעו מאלימות, ובעובדה שתחושת השייכות לבית הספר אינה חזקה בקרבם.

נוהלי עבודה ותפיסות הפעלה לתכניות בתחום האכיפה

נהלים, הנחיות ותפיסות הפעלה לתכניות עבודה הם כלים חיוניים להצלחת התכניות ולהשגת יעדיהן.

נמצא כי במועד סיום הביקורת, כשמונה שנים לאחר גיבוש מודל על"א והפעלתו באילת, ובשעה שיושם בכ-120 רשויות מקומיות, אין למשרד לבט"פ נהלי עבודה כתובים ותפיסות הפעלה לרוב התכניות שעל"א מציעה בתחום האכיפה - לפורום האכיפה, לשיטור המשולב ולמבצעי האכיפה והמתחמים המפוקחים - למעט נהלים למערך השליטה והבקרה, כמפורט להלן.

עוד נמצא כי בתכנית העבודה של מטה על"א לשנת 2012 נקבע כי עד ינואר יוקם מערך נהלים מוסדר ומובנה, לרבות כתיבת ספר נהלים לתכנית. נציגי מטה על"א מסרו לצוות הביקורת בינואר 2013 כי המטה טרם סיים את כתיבת ספר הנהלים לתכניות במסגרת על"א, לרבות הנהלים לתכניות בתחום האכיפה.

יצוין כי למשטרה נוהל ארצי להפעלת יחידות השיטור המשולב (להלן - נוהל השיטור המשולב), שמסדיר את פעילות המשטרה בהפעלת הניידת המשותפת עם הרשות המקומית ומגדיר את תפקידי השוטרים ופקח הרשות המקומית ואת תחומי פעילותם. במאי 2012 הכין אג"מ (אגף מבצעים במשטרת ישראל) "מנחה מקצועי לביצוע שיתופיות", הכולל בין היתר הנחיות לגיבוש מסגרת עבודה כוללת ומשותפת וליצירת מודל לשותפות בין המשטרה לרשות המקומית, לרבות השותפויות המרכזיות במסגרת תכנית על"א, כמו פורום האכיפה.

אף שהמשטרה הכינה נהלים כמתואר לעיל, שמסדירים את פעולותיה בתכניות שהיא שותפה בהן, עדיין חסרים נהלים של המשרד לבט"פ שמסדירים את פעולותיו ואת פעולות הרשויות המקומיות

בהפעלת התכניות בתחום האכיפה; נהלים שבהם יקבע המשרד את תפיסות ההפעלה והתנאים בהפעלת התכניות ואת יחסי הגומלין בינו לבין הרשויות המקומיות והמשטרה.

משרד מבקר המדינה העיר למשרד לבט"פ על שהפעיל תכניות רב-מערכתיות בעשרות רשויות מקומיות במסגרת תכנית על"א, במשך שנים ובתקציבים שייעד לכך, בטרם קבע נהלים ותפיסות הפעלה לרוב התכניות בתחום האכיפה, לרבות הגדרה של יחסי הגומלין בינו לבין הרשויות המקומיות והמשטרה בהפעלת התכניות. עוד העיר משרד מבקר המדינה למשרד לבט"פ על שטרם סיים להכין ספר נהלים לתכנית על"א, בהתאם ליעד שהוצב בתכנית העבודה של מטה על"א לשנת 2012. יישום התכניות בלא הנחיות ודרישות מבצעיות להפעלתן עלול לפגוע ביעילותן, בהשגת יעדיהן ובהערכת הצלחתן.

המשרד לבט"פ מסר בתשובותיו מיוני ומספטמבר 2013 כי החל בתהליך גיבושה של תפיסת אכיפה המכילה עקרונות נרחבים, שאמור להסתיים במהלך שנת 2013. עוד מסר כי הכין והפיץ ביוני 2013 - דהיינו לאחר מועד סיום הביקורת - ספר נהלים לחלק מהתכניות, כמו פורום אכיפה, וכי נהלים נוספים עדיין בהכנה.

דיווח ובקרה על יישום תכנית על"א

תהליך מדידה והערכה של תכניות עבודה הוא חלק הכרחי, משמעותי ובלתי-נפרד מביצוען. כדי להסיק מסקנות ולהפיק לקחים, חשוב שיהיה מאגר נתוני מדידה המשקף את העשייה ואת המגמה של תהליכי העבודה.

במסגרת תכנית על"א דורש המשרד לבט"פ מהרשויות המקומיות למסור לו מידע על התכניות שהן מקדמות, דיווח על ביצוע התקציב, תכנית עבודה שנתי ודוחות מעקב רבעוניים.

הצורך במערכת מידע מרכזית לאיסוף וקבלה של נתונים על תכנית על"א הביא את המשרד לבט"פ ליצור טפסים מקוונים: 1. טופס נתוני רשות כלליים; 2. טופס בעלי תפקידים; 3. טופס תכניות ותקציב; 4. טופס פירוט חודשי של כל האירועים המתועדים במוקד העירוני, בהקשר של אירועי אלימות; 5. טופס פירוט חודשי של כל האירועים המתועדים במוקד השליטה והבקרה ("מוקד רואה"), בהקשר של אירועי אלימות.

נמצא כי עיריית נתניה הכינה דיווחים חודשיים לינואר-אוגוסט 2012 על אירועי אלימות שתועדו במוקד העירוני באמצעות דיווח טלפוני, אולם לא הכינה דיווחים בהקשר לאירועי אלימות אשר נצפו במצלמות ברחבי העיר.

משרד מבקר המדינה העיר לעיריית נתניה על שלא הכינה דיווחים חודשיים על אירועים אשר נצפו במצלמות האבטחה המותקנות בעיר, וזאת בניגוד לדרישות מטה על"א במשרד לבט"פ.

עיריית נתניה מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה מאוגוסט 2013 כי במסגרת מכרז שפרסמה בנושא המצלמות, לאחר מועד סיום הביקורת, הוסדר מערך הדיווחים בכל הקשור לאירועי אלימות הנצפים במצלמות ברחבי העיר.

בתכנית העבודה של מטה על"א לשנת 2012 נקבע כי אחת המטרות היא לקיים בקרה שוטפת על ביצוע התכנית ברשויות המקומיות. אחד היעדים שנקבעו לשם כך הוא גיבוש תכנית מדידה והערכה לכל אחד מתחומי תכנית על"א.

המשרד לבט"פ הכין כלי מדידה והערכה לחלק מהתכניות בתחום האכיפה - לסיירות ההורים, למוקד העירוני ולמוקד השליטה והבקרה - והחל בהפעלתם בשנת 2012. נמצא כי המשרד טרם הכין כלי הערכה לתכנית השיטור המשולב, וממילא לא מבוצע תהליך מדידה שלה.

המשרד לבט"פ מסר לצוות הביקורת בפברואר 2013 כי כלי הערכה לשיטור המשולב נמצא בשלבי פיתוח.

משרד מבקר המדינה העיר למשרד לבט"פ כי עליו להכין ולהפעיל ברשויות המקומיות אלתר כלי הערכה ומדידה לכל תכניות האכיפה שהוא מקדם במסגרת על"א, כדי למדוד את השגת היעדים ולהעריך את יעילות התכניות.

המשרד לבט"פ מסר בתשובתו מיוני 2013 כי הכין כלי הערכה למודל השיטור המשולב וכי הוא אמור להפעילו "בעתיד הקרוב" כפיילוט בשתי רשויות, לצורך תיקופו.

שיטור משולב

בערים כפר סבא וחיפה פועלים כוחות שיטור משולב המשותפים לעירויות ולמשטרה. בעבר פעל בעיר נתניה כוח שיטור משולב, אך לאחר הקמת מערך האכיפה העירוני בעיר (ראו להלן) הופסקה הפעלתו.

שיטור משולב בכפר סבא

בכפר סבא פועלת ניידת שיטור משולב 24 שעות ביממה (בשלוש משמרות), ומאיישים אותה שוטר ופקח עירוני שהוכשר והוסמך לאכיפת חוקי עזר עירוניים ולנשיאת נשק. עלות הפעלת הניידת על ידי העירייה מורכבת מעלות שכר הפקחים העירוניים (ארבעה פקחים), שכירות הרכב והדלק. תכנית על"א מימנה בשנים 2010-2012 חלק מעלויות הפעלת ניידת השיטור המשולב, לצורך הפעלתה 24 שעות ביממה.

מנתוני תכנית על"א בכפר סבא עולה כי המטרה המרכזית בהפעלת ניידת השיטור המשולב בעיר הייתה התמודדות עם הקמות רעש, ונדליזם ותופעות אנטי-חברתיות - על פי ממצאי מיווי יישובי שיבוצע בוועדת האכיפה העירונית - וסיוע לפיקוח העירוני ולמשטרה במשימותיהם.

העירייה הכינה ביולי 2011 נוהל להסדרת פעילות מוקד הביטחון בהפעלת ניידת השיטור המשולב. על פי הנוהל, הסוירים המשולבים של הניידת ייתנו פתרונות לעירייה במקרים הדורשים התערבות משטרה ויסייעו במשימות המשטרה. עוד נקבע בנהל כי בעת קבלת אירוע במוקד הביטחון, יפעיל המוקדן את ניידת השיטור המשולב בהתאם לסוג האירוע.

בנוהל השיטור המשולב שהכינה המשטרה נקבע כי הניידת תפעל לטיפול בעברות איכות חיים ומטרדים על פי תכנית עבודה משותפת. עוד נקבע בו כי ניידת השיטור המשולב תגיב לקריאות מוקד משטרה "100" והמוקד העירוני של הרשות המקומית בנושאי איכות חיים ומטרדים. בנוהל המשטרה נקבע כי הניידת תופעל על ידי משרד הסיוע בתחנה, על פי תכנית עבודה חודשית, שבועית ויומית משותפת עם הגורם האחראי ברשות המקומית בחתך לנושאים ואזורי פעילות.

הועלה כי בין העירייה לבין המשטרה אין הסכם או מסמך הבנות להפעלת ניידת השיטור המשולב. יצוין כאמור כי המשרד לבט"פ, שמקדם את תכנית השיטור המשולב במסגרת תכנית על"א, לא קבע הנחיות ודרישות מבצעיות להפעלת התכנית ולא קבע הוראות בעניין יחסי הגומלין בין הרשויות המקומיות והמשטרה בהפעלת השיטור המשולב.

הועלה כי ניידת השיטור המשולב בכפר סבא מופעלת מבצעית על ידי תחנת משטרת כפר סבא⁴⁸. הניידת מבצעת משימות יזומות על פי תכנית עבודה של המשטרה (ראו להלן) ומטפלת בקריאות ממוקד המשטרה שמפנה ראש המשמרת בתחנה.

נמצא כי פרט להשתתפות הפקח העירוני בסיורי ניידת השיטור המשולב, העירייה אינה שותפה בהפעלה השוטפת והמבצעית של הניידת, והמוקד העירוני (לרבות מוקד הביטחון) מפנה את הקריאות לטיפול ניידת זו למוקד המשטרה או לתחנת המשטרה. ישנם מקרים שהמשטרה שולחת ניידת סיור אחרת לטיפול באירוע שהתקבל מהמוקד העירוני, אם ניידת השיטור המשולב אינה פנויה.

עוד נמצא כי אין תכניות עבודה משותפות של העירייה והמשטרה לפעילות השוטפת של ניידת השיטור המשולב. יחידת השיטור המשולב מופעלת על פי תכניות עבודה שהמשטרה מכינה לכל ניידות הסיור בכל משמרת - שש ניידות סיור, מהן שלוש ניידות שיטור משולב (לערים כפר סבא, רעננה והוד השרון).

ממשטרת כפר סבא נמסר בפברואר 2013 כי מאחר שאין לניידת השיטור המשולב תכנית עבודה נפרדת, ממילא אין תכנית כזו מועברת לעיון העירייה.

גורמים שונים בעירייה ציינו בפני צוות הביקורת במועדים שונים כי ניידת השיטור המשולב מקיימת פעילות משטרתית רגילה ועונה לקריאות של מוקד המשטרה, והפעילות העירונית שלה פחותה. הדבר מדגיש את חשיבות שיתופה של העירייה בהפעלת הניידת.

משהוחלט על ייחוד של כוח משימה לפעילות משותפת לרשות המקומית ולמשטרה, ישנה חשיבות בהקפדה על מסגרת זו, שלה משימות ייעודיות. זליגה לפעילות משטרתית רגילה במיננים גבוהים עשויה לשים לאל את המטרות שבבסיס התכנית. לדעת משרד מבקר המדינה, מן הראוי שעיריית **כפר סבא** תהיה שותפה בהפעלה השוטפת של ניידת השיטור המשולב באמצעות תכניות עבודה משותפות לה ולמשטרה, כפי שנקבע בנהלים שהכינו העירייה והמשטרה. כך תוכל לקדם את מטרותיה בפעילות המשותפת עם המשטרה.

עיריית כפר סבא מסרה בתשובתה ממאי 2013 למשרד מבקר המדינה כי בכוונתה להסדיר את הפעילות המשותפת של השיטור המשולב עם המשטרה ולשלב בה היבטים בתכנית העבודה ובתהליכים הנדרשים לקידום מטרות העירייה.

המשטרה מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה מיוני 2013 כי תפיץ תכנית פעילות נפרדת לניידת השיטור המשולב בכפר סבא.

בנוהל השיטור המשולב נקבע כי אחת לחודש יפיצו המשטרה והאחראי מטעם הרשות המקומית להפעלת ניידת השיטור המשולב סיכום פעילות, שיכלול ריכוז נתונים ותוצאות של פעילות הניידת (כמות דוחות וכו'). נקבע כי הסיכום יופץ לגורמים במשטרת ישראל ולראש הרשות המקומית. בנוהל המשטרה נקבע כי הניידת המשולבת תטפל בין היתר בנושאים כלליים ייעודיים (סל עברות).

הועלה כי אין למשטרה סיכומים או דיווחים נפרדים על פעילות ניידת השיטור המשולב, וכי בידיה סיכומים שבועיים וחודשיים לכל ניידות הסיור. עוד הועלה כי המשטרה אינה מודדת את פעילות ניידת השיטור המשולב כדי לבדוק אם הפעילות תואמת את האמור בנוהל שנקבעה, לרבות בנושאים שנקבעו בסל העברות.

48 בתחנת משטרת כפר סבא משרד סיור המופעל 24 שעות ביממה בשלוש משמרות סיור. המשרד נותן מענה, בין היתר, לאירועים המופנים ממוקד המשטרה, ועוסק גם בפעילות מונעת.

משטרת כפר סבא מסרה בפברואר 2013 לצוות הביקורת כי הפעלת ניידת השיטור המשולב כלולה בתכנית העבודה של ניידות הסיור, והדיווח והתפוקות שלה כלולים בתפוקות יתר הניידות בכל משמרת, ולכן קשה למדוד בנפרד את פעילותה. עוד נמסר כי הניידת מופעלת על פי סדר העדיפות של המשטרה ועוסקת במגוון התחומים שבטיפול, בדגש על עברות איכות חיים.

משרד מבקר המדינה העיר למשטרה על שלא הכינה סיכומים ודיווחים על פעילות ניידת השיטור המשולב כפי שנדרש בנוהל שלה עצמה. עוד העיר משרד מבקר המדינה למשטרה על שאינה מבצעת מדידה של פעילות הניידת בכפר סבא ומעקב אחרי פעולותיה, תפקודה, טיפולה בסל העברות שנקבע בנוהל המשטרה והשגת יעדיה.

המשטרה מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה כי מ-1.7.13 תיערך מדידה נפרדת לניידת השיטור המשולב, ויופקו סיכומים של עיסוקיה בנפרד מעיסוקי ניידות הסיור האחרות.

הועלה כי אין לעירייה נתונים ודוחות סיכום מרוכזים על פעילות ניידת השיטור המשולב. בידי מידע על מספר הדוחות שרשם הפקח בניידת במסגרת אכיפת חוקי העזר העירוניים בלבד. עוד הועלה כי אין העברת מידע שוטף בין המשטרה והעירייה על פעילות הניידת וטיפול בקריאות. נוסף על כך העירייה אינה מבצעת מדידה ובקרה של פעילות ניידת השיטור המשולב, שיכולות לשמש בין היתר לבדיקת מימוש יעדיה בהפעלת הניידת.

מחסור בנתונים על פעילות ניידת השיטור המשולב בעירייה פוגע ביכולתה לקיים הליכי חשיבה ותכנון סדורים בעניין פעילות הניידת, לבצע מעקב אחר הפעילות ובקרה עליה ולבחון את השגת יעדיה. מן הראוי כי יהיו בידי עיריית כפר סבא נתונים מרוכזים אשר לפעילות ניידת השיטור המשולב.

שיטור משולב בחיפה

עד אפריל 2010 פעל השיטור המשולב בחיפה בשעות הבוקר בלבד. ניידות השיטור המשולב אוישו בשוטר ובפקח עירוני מטעם אגף הפיקוח הכללי בעירייה. מטרת פעילות השיטור המשולב הייתה הפעלת כוח ייחודי לטיפול בעברות איכות חיים ובמטרדים, כגון טיפול ברוכלים, בקבצנים ובהפרעות מנוחה; טיפול בעברות על חוק רישוי עסקים; אכיפת צווי סגירה לעסקים; וטיפול בהשלכת אשפה במקומות אסורים.

באפריל 2010 הקימה העירייה את סירת הביטחון העירונית (להלן - סירת הביטחון), שמטרתה הן הגברת תחושת הביטחון של התושבים, שיפור איכות החיים וצמצום נזקי הוונדליזם. העירייה מכשירה את סירי סירת הביטחון, וסמכויותיהם מקבילות לסמכויות פקחי העירייה. לאחר הקמת הסירת תגברה העירייה את מערך האכיפה העירוני: בשעות הבוקר נמשכת הפעילות המשותפת של המשטרה ואגף הפיקוח הכללי, שבמסגרתה פועלות ארבע ניידות שיטור משולב. משעות אחר הצהריים עוברות הניידות לפעילות במסגרת אגף הביטחון, והעירייה מפעילה שתי ניידות נוספות במשמרות צהריים ולילה. במשמרות אלו שלוש משש הניידות פועלות כניידות שיטור משולב, מאוישות בשוטר ובסייר, בשעות 07:00-14:00.

בתחילת המשמרת מתדרך את הסיירים בתחנות המשטרה קצין הסיור בתחנה, ולכל ניידת מוגדר אזור פעילות שבגזרתו תפעל כל המשמרת. את הקריאות מקבלות הניידות ממוקד המשטרה (100), ממוקד המבצעים בעירייה, ממוקד מד"א או ממוקד מכבי האש. שלוש הניידות הנוספות של אגף הביטחון מאוישות בשני סיירים ומופעלות על ידי מוקד המבצעים בלבד.

במהלך המשמרת הסייר מדווח למוקד המבצעים על כל אירוע שבטיפול, בכלל זה טיפול בקריאות שהתקבלו ממוקד המשטרה. השוטרים מדווחים בסיום המשמרת לתחנת המשטרה רק על טיפול בקריאות שהתקבלו ממוקד המשטרה. בתום יום העבודה מפקים המוקדנים סיכום יומי - יומן אירועים - הכולל פירוט מלא של כל אירוע שהתקבל במוקד המבצעים. סיכום זה מועבר למנהלים הבכירים בעירייה ולמפקדי תחנות המשטרה חיפה וזבולון לצורכי בקרה.

ככלל, במשמרות אחר הצהריים והלילה הניידות מיועדות לטיפול בקריאות הקשורות למקרי אלימות במקומות ציבוריים, פגיעה ברכוש ועברות איכות חיים כגון הפרעות מנוחה. כאמור, נוהל השיטור המשולב המשרתי מאפשר לניידות המשולבות לחרוג מהטיפוליים הייעודיים המשותפים לשוטר ולסייר העירוני (להלן - תגבורים לפעילות משטרתית). עוד נקבע כי "בעת הפעילות תסופנה עבירות תנועה ועבירות נוספות, אשר ייתקל בהן הצוות במהלך עבודתו, וזאת במידה שאין ניידת אחרת פנויה לטיפול בעברות אלו".

אגף הביטחון הכין מסמך המרכז את מספר האירועים אשר טיפל בהם בשנת 2012, הן בניידות השיטור המשולב והן בניידות הסיירים, אולם בזמן הביקורת לא היו בידי העירייה נתונים מרוכזים על כמות התגבורים לפעילות משטרתית, משכס ומהותם, מבין כל הטיפולים בקריאות הנוגעות לשמירת הסדר הציבורי ואיכות החיים.

מאחר שהסטט פועילות ניידת שיטור משולב לפעילות משטרתית רגילה פוגעת בפעילות השוטפת של השיטור המשולב, לדעת משרד מבקר המדינה מן הראוי כי יהיו בידי עיריית חיפה נתונים מרוכזים על כמות התגבורים לפעילות משטרתית, משכס ומהותם, דבר שיאפשר לה לייעל את הבקרה על פעילות ניידות השיטור המשולב בהתאם ליעדים שנקבעו לה.

עיריית חיפה מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה כי תרכז את הנתונים על תגבורים לפעילות משטרתית של ניידות השיטור המשולב.



נוכח ההתנהלות בהפעלת ניידות השיטור המשולב בכפר סבא ובחיפה, על המשרד לבט"פ לפעול בהקדם לקביעת הנחיות ודרישות מבצעיות להפעלת השיטור המשולב, לרבות בעניין יחסי הגומלין בין הרשויות המקומיות והמשטרה בהפעלת הניידות, והוראות בנושאי דיווח ובקרה.

מערך שליטה ובקרה - מוקד מצלמות

רשויות מקומיות מציבות מצלמות מעקב במרחב הציבורי הן במסגרת תכנית על"א והן כיזמה עצמאית לצורכיהן השונים. הועלה כי העיריות נתניה, כפר סבא וחיפה התקינו עשרות מצלמות אבטחה בתחומיהן, לרבות בצמתים מרכזיים, בפארקים וגנינות ציבוריות, במוסדות עירוניים ובחופי הים; עיריית נתניה התקינה כ-50 מצלמות החל בשנת 2007 והן מחוברות למוקד העירוני. העירייה מקדמת פרויקט להתקנת מצלמות נוספות ובניית מוקד עירוני חדש שיכלול את הטכנולוגיות הנדרשות לקליטת המצלמות ועמדת תצפיתן; עיריית כפר סבא התקינה 34 מצלמות אבטחה המחוברות למוקד הביטחון, ונמצאת בהליכי התקנה של 28 מצלמות נוספות (נכון לדצמבר 2012);

עריית חיפה התקינה 64 מצלמות הפרוסות במרחבים ציבוריים בעיר (מצלמות נוספות מוצבות במוסדות העירייה) החל בשנת 2005 והן מחוברות למוקד המבצעים. העיריות מקדמות את הליך התקנת המצלמות בהתאם לדרישות המשרד לבט"פ ולאישור המשטרה, בין היתר לצורך קבלת מימון מהמשרד במסגרת תכנית על"א.

המשרד לבט"פ קבע את מטרות הקמת מערך השליטה והבקרה ברשויות המקומיות כדלקמן:
1. איתור גורמי סיכון ואירועי אלימות והפעלת גורמי תגובה למניעתם (למשל, פיקוח עירוני, שיטור משולב, משטרת ישראל וסיירת הורים);
2. תחקור אירועים לצורך סיוע לגורמי האכיפה במיצוי הדין ובאיסוף ראיות;
3. יצירת הרתעה ומניעה של אירועי ונדליזם ו אלימות. עוד קבע המשרד לבט"פ כי התקנת המצלמות והצבת שלטים המציינים כי האזור מצולם מסייעות בהגברת תחושת הביטחון של התושבים ותורמות להקטנה משמעותית של מספר אירועי הוונדליזם והאלימות במקומות שהוצבו בהם מצלמות.

קביעת נהלים לשימוש במצלמות תוך איזון בין שמירה על הסדר הציבורי לבין פגיעה מזערית בפרטיות

מצלמות מעקב משמשות למגוון רחב של מטרות, כגון הגנה על רכוש, מניעת עברות וגילוי, הכוונת תנועה ושמירה על סדר ציבורי. הגידול בשימוש במצלמות מעקב לצורכי אבטחה, על רקע ההתקדמות הטכנולוגית המתמדת, טומן בחובו פוטנציאל לפגיעה בפרטיות במרחב הציבורי, שהיא זכות המוגנת בחוק יסוד: כבוד האדם וחירותו ובחוק הגנת הפרטיות, התשמ"א-1981 (להלן - חוק הגנת הפרטיות). התקנת המצלמות ואופן השימוש בהן צריכים לאזן באופן מידתי בין האינטרסים הציבוריים המשמעותיים העומדים ביסוד התקנתן לבין הפוטנציאל המשמעותי לפגיעה בזכות החוקתית לפרטיות. נדרשים אפוא בעניין זה פיקוח והסדרה⁴⁹.

בהקמת מערך מצלמות מעקב במרחב הציבורי על הרשויות לפעול בהתאם לקבוע בחוקים, תקנות ונהלים, ובכללם חוק הגנת הפרטיות, הנחיות הרשות למשפט, טכנולוגיה ומידע שבמשרד המשפטים (להלן - רמו"ט) בכל הנוגע לשימוש והשמירה על מאגרי מידע מצולמים, והוראות המשרד לבט"פ, כמפורט להלן. ההוראות דלעיל נועדו לתת מענה לסוגיות מבצעיות, תפעוליות ומשפטיות בפרויקטים להקמת מערך מצלמות ומוקדי שליטה ובקרה.

בנובמבר 2010 פרסמה רמו"ט הנחיות כלליות, ראשוניות ובסיסיות להפעלת מערך מצלמות ולשימוש בצילומים הנקלטים בהן, הנחיות אשר נועדו להבהיר את תחולתם של דיני הגנת הפרטיות, הגנת המידע והשימוש בו, המופק ממצלמות המעקב.

בדצמבר 2010 הכינה חברה פרטית עבור המשרד לבט"פ מסמך המפרט את הדרישה המבצעית בהקמת מערך טכנולוגי, מצלמות, סנסורים ומוקדי שליטה ובקרה עירוניים במסגרת תכנית על"א.

באוגוסט 2011 הפיץ המשרד לבט"פ לרשויות המקומיות המשתתפות בתכנית על"א את מסמך "מצפן", הכולל קווים מנחים למימוש המערך הטכנולוגי בתכנית, לרבות שלבי מימוש התהליך והוראות בעניין החזקה ושמירה של מידע מצולם. צוין כי מסמך אחר - שיכלול עקרונות ותפיסת הפעלה למצלמות במרחב הציבורי, לרבות הגדרת מערכת נהלים והנחיות למימוש המענה לדרישה המבצעית - נמצא בהכנה ויצורף כנספח ל"מצפן" במועד מאוחר יותר, לאחר הסדרת סוגיות מול משרד המשפטים. עוד צוין כי הוראות בעניין השמירה על צנעת הפרט יפורטו בהרחבה במסגרת אותו מסמך שבהכנה.

49 מתוך דוח של מרכז המחקר והמידע של הכנסת, בנושא "מצלמות אבטחה לצורכי אבטחה במרחב הציבורי", 5.12.11.

נמצא כי עד מועד סיום הביקורת, כשנה וחצי לאחר הפצת מסמך "מצפן", טרם הכין המשרד לבט"פ מסמך המגדיר את העקרונות ותפיסת ההפעלה של מצלמות המעקב במרחב הציבורי והנחיות מפורטות להפעלת מוקדי השליטה והבקרה. נציגי מטה על"א מסרו לצוות הביקורת בינואר 2013 כי המטה עוסק בהכנת מסמך המגדיר את עקרונות ההפעלה למצלמות ולמוקדי שליטה ובקרה.

בנובמבר 2011 הכין המשרד לבט"פ נוהל זמני (שהופץ למנהלי תכניות על"א ברשויות המקומיות בדצמבר 2011) שמטרתו להסדיר את אופן הרכישה וההתקנה של מערך מצלמות לצילום במרחב הציבורי ברשויות מקומיות שבהן מופעלת תכנית על"א. בנוהל נקבע כי ההחלטות על הצבת המצלמות, על מיקומיהן, על זוויות הצילום וטווחיו, על מועדי הצילום ועל אופן ההפעלה יתקבלו באופן בלעדי על ידי מפקד תחנת המשטרה שבתחומה מצוי השטח שבו מציבים את המצלמות, בהתייעצות עם גורמי הרשות המקומית במסגרת פורום האכיפה. עוד נקבע בנוהל כי המצלמות יותקנו אך ורק במקומות שבהם קיים חשש לביצוע עברות אלימות ורכוש בשטח המצולם, והן יצלמו אך ורק את המרחב הציבורי. הנוהל הזמני כלל גם הוראות בעניין השמירה על הפרטיות ובעניין יידוע הציבור על הצבת המצלמות. בנוהל נקבע כי תוקפו זמני, עד שהמשרד לבט"פ, משרד המשפטים ומשטרת ישראל יקבעו נוהל קבע שיסדיר באופן נרחב את הבסיס המשפטי, את תיאור מערך המצלמות וה"מוקד רואה"⁵⁰ ואת אופן השימוש במצלמות. יצוין כי בנוהל הזמני לא נקבעו העקרונות ותפיסת ההפעלה של המצלמות, לרבות נהלים והנחיות מפורטות למימוש המענה הטכנולוגי של מוקד השליטה והבקרה ומענה לדרישה המבצעית.

נמצא כי עד מועד סיום הביקורת לא הפיץ המשרד לבט"פ לרשויות המקומיות נוהל קבע כפי שנקבע.

על מנת להסדיר את נושא הצבת המצלמות במרחב הציבורי במסגרת תכנית על"א, נערכו ישיבות אחדות במשרד המשפטים בהשתתפות נציגי משרד הפנים, המשרד לבט"פ ומשטרת ישראל. בדיון האחרון, שהתקיים באפריל 2012, סוכם כי המצב המשפטי הקיים מאפשר לרשויות מקומיות להציב מצלמות במרחב הציבורי, בכפוף לעקרונות של תכלית ומידתיות.

באוקטובר 2012 פרסם רשם⁵¹ מאגרי מידע שברמו"ט את הנחיה מס' 4/2012 - שימוש במצלמות אבטחה ומעקב ובמאגרי התמונות הנקלטות בהן. צוין כי מטרת ההנחיה להבהיר את עמדת הרשם ביחס לתחולת הוראות חוק הגנת הפרטיות על שימוש במצלמות מעקב במרחב הציבורי, אשר הצילומים הנקלטים בהן נאגרים במאגרי מידע ממוחשבים. בהנחיות רמו"ט מנובמבר 2010 ומאוקטובר 2012 בעניין השימוש והשמירה על מאגרי המידע המצולמים, נקבע כי בתכנון מערכת מצלמות מעקב ובשימוש בהן, ההגנה על הפרטיות צריכה להיות שיקול מרכזי, ותפיסת ההפעלה צריכה להתבסס על "תכנון לפרטיות" (Privacy by Design) בהתאם לעקרון המידתיות. בהנחיות נקבעו, בין היתר, גם הוראות בעניין ההחלטה על הצבת מצלמות המעקב ותכלית הצבתן, מידתיות השימוש בהן, שמירת הצילומים ומחיקתם, זכות העיון של המצולם ואבטחת המידע והגבלת השימוש בו. ההנחיה קובעת כי במסגרת יישום תפיסת "תכנון לפרטיות" יש לבחון את מיקומי התקנת המצלמות, את זוויות הצילום, את מספר המצלמות, את זמני הצילום, את רזולוציית התמונה ואיכותה ואת השימוש בפונקציות מיוחדות של מצלמות המעקב. עוד נקבעו בהנחיות הוראות בעניין יידוע הציבור על הצבת מצלמות המעקב, ונקבע כי אבטחת המידע במערכת מצלמות מעקב המופעלת, בין היתר, בידי גוף ציבורי מחייבת קיום הגנה ולוגית על מערכות המצלמות, קביעת נהלים ברורים בעניין הקלטת הצילומים, עיבודם, הפצתם ואבטחת המידע בהם, קביעת

50 מרכז שליטה ובקרה שבמוקד העירוני, המאויש בכל שעות היממה בתצפיתנים המפעילים את גורמי האכיפה. מוקד זה אמור לעבוד בשיתוף פעולה הדוק עם כוחות האכיפה ברשות כדי להבטיח כוח תגובה יעיל ומידי לכל תופעה מאתרת.

51 בחוק הגנת הפרטיות נקבע כי "רשם" הוא מי שמתקיימים בו תנאי הכשירות למינוי שופט של בית משפט השלום, והממשלה מינתה אותו, בהודעה ברשומות, לנהל את פנקס מאגרי מידע.

רשימת מורשי גישה והטלת מגבלות על גישתם למידע, קיום מערכת ניטור שתאפשר תיעוד ובקרה של כל ניסיונות הגישה למערכת ועוד.

המשרד לבט"פ הכין הוראות והנחיות הנוגעות להיבטים התפעוליים-מבצעיים של הפעלת המצלמות, אולם טרם השלים הכנת נוהל קבע שנקבע כי יוכן עם משרד המשפטים והמשרדה, ושאמור להסדיר, בין היתר, הוראות מבצעיות ועקרונות להפעלת המצלמות, לרבות הנחיות להפעלת מוקד השליטה והבקרה בהתחשב בסוגיות המשפטיות. לדעת משרד מבקר המדינה, על הגורמים המנויים לעיל להשלים הכנת נוהל זה לאלתר. נוסף על כך, על המשרד לבט"פ, מתוקף תפקידו כמוביל תכנית על"א, לבחון את ההיבטים והמאפיינים הייחודיים של הרשויות המקומיות, ולגבש הנחיות ונהלים בנושא. יודגש כי המטרה שלשמה הוקם מערך המצלמות ברשויות המקומיות השונות לתכנית על"א עלולה להיפגע מהפעלת המערך ללא נהלים מלאים; גם פרטיות התושבים, שהיא כאמור זכות חוקתית מוגנת, עלולה להיפגע במידה העולה על הנדרש מהפעלת מערך המצלמות ללא נהלים מלאים. עוד יודגש כי יש לייחד את הצפייה במצלמות לזמנים ולמקומות שבהם היא רלוונטית להשגת המטרות שביסוד התקנתן, מתוך הקפדה על האיזון הראוי בין שמירת הסדר הציבורי וביטחון הציבור ובין הזכות החוקתית לפרטיות.

עוד נמצא כי המשרד לבט"פ לא קבע תקן של מספר התצפיתנים הדרוש במוקד השליטה והבקרה בהתאם למספר מצלמות המעקב והאזורים המצולמים. תקן זה נחוץ להשגת מטרות הקמתו של מערך המצלמות כפי שקבע המשרד (ראו לעיל).

לדעת משרד מבקר המדינה, מן הראוי שהמשרד לבט"פ יקבע הוראות המסדירות את מספר התצפיתנים הדרוש במוקד השליטה והבקרה ביחס למספר המצלמות והאזורים המצולמים, לצורך ניצול יעיל של תפוצת המצלמות ברשויות המקומיות והשגת המטרות שבבסיס התקנתן כפי שקבע המשרד - דהיינו זיהוי ואיתור בזמן אמת של גורמי סיכון ואירועי אלימות, עבריינות והפרות סדר ציבורי, הפעלת גורמי תגובה למניעתם והגברת יכולת האכיפה בשטח; כל אלה תוך שמירה על "תכנון לפרטיות".

המשרד לבט"פ מסר בתשובתו כי מטה על"א "לומד" את הסוגיות המקצועיות ואת הבעיות השונות לצורך גיבוש תפיסת הפעלה למוקד רואה והנחיות התואמות את הצרכים בשטח. עוד מסר המשרד כי תפיסת ההפעלה שתגובש תהיה בגדר המלצה ולא הנחיה מחייבת.

כאמור, רשויות מקומיות מציבות מצלמות במרחב הציבורי גם באופן עצמאי ולא במסגרת תכנית על"א ובלי סיוע של המשרד לבט"פ.

בישיבה של ועדת המדע והטכנולוגיה של הכנסת ממאי 2012 דרשה יו"ר הוועדה, ח"כ רונית תירוש, ממשרד הפנים להנחות משפטית את הרשויות המקומיות אשר לסטנדרטים ולתכלית בהצבת המצלמות, קריטריונים לקביעת מיקומי הצבתן והוראות בעניין משך אגירת המידע המצולם והחובות הכרוכות בשימוש במידע זה.

הלשכה המשפטית במשרד הפנים מסרה לצוות הביקורת באפריל 2013 כי אין בכוונתה להכין הנחיות משפטיות לרשויות המקומיות בעניין התקנת מצלמות האבטחה והשימוש בהן, וכי הנושא הוא בסמכות הרשות המקומית ובאחריותה. משרד הפנים מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה מאוגוסט 2013 כי על הרשויות המקומיות לפעול בהתאם להוראות הדין בעניין הצבת המצלמות והשימוש בתוצריהן, וכי אין צורך בהוצאת הנחיות בעניין זה על ידי משרד הפנים. עוד ציין המשרד כי מבלי לגרוע מעמדתו דלעיל, לאור הדעות השונות שנשמעו בדיונים בנושא התקנת מצלמות

במסגרת תכנית על"א, ומאחר שטרם נקבע נוהל קבע בנושא, הרי שמכל מקום לא בשלה העת להוצאת הנחיות בנושא הצבת מצלמות על ידי כלל הרשויות.

המשרד לבט"פ והמשטרה מסרו בתשובותיהם מיוני 2013 כי כיוון שרק מיעוט המצלמות שמציבות הרשויות המקומיות הן במסגרת תכנית על"א, משרד הפנים הוא הגורם שאמור להנחות את הרשויות המקומיות בנושא.

רמו"ט אמנם הכינה הנחיות כלליות בנוגע לשימוש והשמירה על מאגרי המידע המצולמים, המאזנות בין הצורך בהפעלת המצלמות והצורך בשמירה על הפרטיות, אך אין הן עוסקות במאפיינים הייחודיים של הפעלת מצלמות לצרכים שונים ברשויות מקומיות. במצב דברים זה, חסרים לרשויות המקומיות נהלים או הנחיות יישומיות להצבת מצלמות במרחב הציבורי, והמביאים בחשבון את ההיבטים המיוחדים של הרשויות בנושא זה. אף שרבות מהרשויות המקומיות מפעילות מצלמות אבטחה במרחב הציבורי זה כמה שנים ולמגוון שימושים, ואף שהנושא בעל נפקות לביטחון הציבור מחד גיסא ולפגיעה בפרטיות מאידך גיסא, לא קבעו הגורמים הנוגעים בדבר מי מהם ינחה את הרשויות בנושא זה.

לדעת משרד מבקר המדינה, אין לקבל את תשובת משרד הפנים שלפיה לא בשלה העת להכין נהלים. זאת כיוון שרשויות מקומיות רבות כבר מפעילות מצלמות אבטחה מספר שנים באופן שיש בו פוטנציאל לפגיעה בפרטיות, וכן מכיוון שכבר קיימות הנחיות של רמו"ט המתייחסות לשימוש ושמירה על מאגרי מידע, שיש להפכן להנחיות יישומיות לביצוע ברשויות המקומיות. על משרד הפנים, בהיותו הגורם המאסדר של הרשויות המקומיות, לעגן את העקרונות שכבר נקבעו בתיאום עם שאר הגורמים הנוגעים בדבר ובהתחשב במאפיינים הייחודיים של הרשויות המקומיות - בנוהל שינחה את הרשויות כיצד לנהוג בעניין רגיש זה. ככל שיעלו קשיים או יתגלו מחלוקות במהלך הכנת הנוהל, יהיה על משרד הפנים לפנות ליועץ המשפטי לממשלה או למי מטעמו, ליישוב המחלוקות ולקביעת הפרשנות המחייבת והמוסמכת של היועץ המשפטי לממשלה ליישום החוק ברשויות המקומיות.

מיצוי הפוטנציאל הטכנולוגי הגלום במערך המצלמות ברשויות המקומיות, בכפוף ל"תכנון לפרטיות"

כאמור, אחת המטרות בהקמת מערך השליטה והבקרה ברשות מקומית, על פי המשרד לבט"פ, היא איתור של גורמי סיכון ואירועי אלימות והפעלת גורמי תגובה למניעתם.

בתכנית העבודה של תכנית על"א בעיריית נתניה לשנת 2013 נקבע יעד לאיוש "מוקד רואה" במשך 24 שעות ביממה, על ידי מוקדן ייעודי לצפייה במצלמות. עיריית כפר סבא קבעה כי מצלמות האבטחה יוצבו בזירות שונות בעיר ויאפשרו מעקב אחר המתרחש בשטח על ידי תצפיתן במוקד הביטחון המאוש במשך 24 שעות ביממה.

במוקדים בעיריית נתניה וכפר סבא מוקדן אחד משמש גם תצפיתן, נוסף על יתר תפקידיו. הועלה כי במועד סיום הביקורת, הצפייה במצלמות האבטחה במוקדים בערים אלו מתבצעת, בין היתר, בעקבות פניות או התרעות שמקבלים במוקד, בעת אירועים עירוניים, לצרכים של תחקור צילומים ואחזורם, וזאת בזמן שהמוקדן אינו מטפל בפנייה טלפונית או באירוע. המוקדנים אינם מבצעים צפייה במצלמות בהתאם לתכנית סריקה כתובה ותדירה, לאיתור תקלות או אירועים ולטיפול בהם בזמן אמת ועל בסיס "תכנון לפרטיות". עוד הועלה כי בשעות 17:00-23:00 אין כלל צפייה במצלמות האבטחה במוקד הביטחון בכפר סבא, מאחר שהמוקד אינו פועל.

פעילות המוקדנים בנתניה ובכפר סבא לצפייה במצלמות האבטחה במתכונת המתוארת לעיל איננה עולה בקנה אחד עם המטרות שקבעו המשרד לבט"פ והעיריות בהקמת מערך המצלמות - איתור וזיהוי של גורמי סיכון ואירועי אלימות והפעלת גורמי תגובה למניעתם.

הועלה כי במועד הביקורת הכינה עיריית נתניה נוהל שקובע הוראות לקליטת תצפיתן חדש במוקד ולעבודתו, לרבות צפייה יזומה במצלמות על פי תכנית סריקה קבועה שצורפה לנוהל, זיהוי אירועים שקלטו המצלמות, תיעודם ודיווח לכוחות בשטח, שחזור אירועים מיממה קודמת הרשומים במערכת המוקד העירוני או על פי דרישת המשטרה ועוד.

נמצא כי נוהל זה אינו מאושר על ידי גורם עירוני ואין לו "מספר נוהל" כמקובל בנהלי העירייה. עוד נמצא כי התצפיתנים במוקד העירוני אינם צופים במצלמות על פי תכנית הסריקה שהכינה העירייה ושצורפה לנוהל ואינם מבצעים תיעוד מוסדר ומפורט של אירועים שנצפים במצלמות.

נמצא כי אין לעיריית כפר סבא נוהל הקובע הוראות להפעלת המצלמות העירוניות המחוברות למוקד הביטחון (כמתואר לעיל).

בשנת 2011 פרסם אגף הביטחון בעיריית חיפה נוהל צפייה במצלמות. מטרת הצפייה כפי שהוגדרה בו: "איתור אירועי אלימות, ונדליזם, שיכרות ועוד". בנוהל נקבע כי תתקיים סריקת מצלמות שוטפת לאורך המשמרת כולה, וסיירת הביטחון תופעל בעת איתור פעילות המעוררת חשד. נמצא כי מוקדני מוקד המבצעים משמשים גם כתצפיתנים של מוקד הצפייה במצלמות.

הועלה כי הצפייה אינה מבוצעת באופן מלא בהתאם למפורט בנהל, ובכלל זה אין מקיימים צפייה שוטפת.

מנהל מחלקת הביטחון השוטף ומנהל אגף הביטחון בעיריית חיפה מסרו לצוות הביקורת בדצמבר 2012 ובינואר 2013 בהתאמה, כי כוח האדם במוקד מצומצם ועל כן אין באפשרות המוקדנים לבצע את התצפיות באופן מלא. עוד מסרו כי המצלמות במרחבים הציבוריים משמשות בעיקר כגורם הרתעה, ומכיוון שפעילות סיירת הביטחון בשטח מניבה תוצאות טובות, ניתנת עדיפות לפעולה בשטח על פני צפייה במצלמות.

עיריית חיפה מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה ממאי 2013 כי גיבשה נוהל להפעלת מצלמות האבטחה בשיתוף מערך המחשוב והייעוץ המשפטי בעירייה, וכי החלה לפעול לפיו באפריל 2013.

עיריית נתניה מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה מאוגוסט 2013 כי היא פועלת להכנת תכנית עבודה ונוהל עירוני להסדרת עבודתו של מוקדן/תצפיתן אשר יטפל באיתור התקלות או באירועים בזמן אמת, על פי תכנית סריקה תדירה ועל בסיס הנחיות המשרד לבט"פ ובתיאום איתו. עוד מסרה כי הנוהל שהכינה, בין היתר, בנושא קליטת תצפיתן למוקד יעודכן בהתאם.

עיריית כפר סבא מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה ממאי 2013 כי היא מכינה נהלים למוקד הביטחון שידגישו את אופן הצבת המצלמות והפעלתן ואת תפקידי המוקדן, וזאת בהתאם להנחיות רמו"ט והמשרד לבט"פ.

לדעת משרד מבקר המדינה, מידע המתקבל ממצלמות בזמן אמת יכול לשמש כלי מבצעי יעיל. לצד זאת, השימוש במצלמות במרחב הציבורי חייב להיות מידתי, בשל החשש לפגיעה פוטנציאלית של כלי זה ונוכח חשיבותה של הזכות החוקתית לפרטיות. ניצולה היעיל של תפוסת מצלמות האבטחה ברשויות המקומיות להשגת המטרות שלשמן הותקנו, כפי שקבעו המשרד לבט"פ והעיריות, מחייב צפייה מושכלת במצלמות. כך יתאפשרו זיהוי אירועים, איתורם ומניעתם, הגברת יכולות האכיפה בשטח וההתערבות בזמן אמת וסיכול ומניעה של אלימות, עבריינות והפרות סדר ציבורי. יודגש כי יש לייחד את הצפייה במצלמות לזמנים ולמקומות שבהם היא רלוונטית להשגת המטרות שהיו ביסוד התקנת המצלמות.

על עיריית נתניה להשלים את הליך אישורו של הנוהל שהכינה בעניין תפעול המצלמות והצפייה בהן, בהתאם להנחיות ומתוך הקפדה על האיזון הראוי בין שמירת הסדר הציבורי וביטחון הציבור לבין הזכות החוקתית לפרטיות. גם על עיריית כפר סבא להכין נוהל כאמור. על העיריות נתניה, כפר סבא וחיפה לפעול בהתאם להנחיות, למפות את האזורים, המועדים וטווחי הזמן שבהם קיים הפוטנציאל הגבוה ביותר להתרחשות אירועי אלימות או עבריינות, ובהתאם לכך למקד את זמני הצילום והתצפית. כך יוגשמו המטרות שביסוד התקנת המצלמות בדרך מיטבית ותוך פגיעה מזערית בזכות החוקתית לפרטיות.

המשרד לבט"פ רואה באיתורם של גורמי סיכון ואירועי אלימות ובהפעלת גורמי תגובה למניעתם אחת המטרות בהקמת מערך שליטה ובקרה. כפי שתואר לעיל, הפוטנציאל הטכנולוגי הגלום במערך המצלמות בעיריות נתניה, כפר סבא וחיפה אינו ממוצה במלואו. לטענת עיריית חיפה הדבר נובע ממצוקת כוח אדם, ולכן המטרות שהיא עצמה קבעה, כמצוין בנהל הצפייה במצלמות של העירייה - אינן מושגות במלואן. על העיריות לבחון בחינה מקיפה את מתכונת הפעלת המערך ואת השימוש במידע המופק מהמצלמות בזמן אמת; זאת מתוך הקפדה על "תכנון לפרטיות" לצד מאמץ להגביר את הפוטנציאל הגלום בשימוש במצלמות למען שמירת הסדר הציבורי.

יודגש כי הצורך בבחינה המקיפה האמורה מתחדד לנוכח העובדה שבמוקדים העירוניים בחיפה, בכפר סבא ובנתניה מוקדן יחיד במשמרת משמש גם כתצפיתן המופקד על עשרות מצלמות, וצופה בהן נוסף על יתר תפקידיו כמוקדן.

יידוע הציבור על התקנת מצלמות במרחב הציבורי

בנוהל הזמני שהכין המשרד לבט"פ בנובמבר 2011 נקבע כי על רשות מקומית שהציבה מצלמות במרחב הציבורי ליידע את הציבור באמצעות מודעות ברורות על כך שהמקום מצולם על ידי מצלמות אבטחה. כמו כן תפרסם הרשות המקומית בעיתונות המקומית, באתר האינטרנט שלה או בדרך אחרת הודעה לציבור בדבר הצבת המצלמות והאזורים שהן מוצבות בהם.

בהנחיית רשם מאגרי מידע מ-2012 נקבע כי "האיסור בסעיף 1 לחוק [הגנת הפרטיות] לפגוע בפרטיותו של אדם ללא הסכמתו... מחייבים ליידע את הציבור על הצבת מצלמות מעקב. אמצעי הידוע המינימלי הוא הצגת שלטים בסמוך למקום בו המצלמה מותקנת, וכן בכניסה לאזור הכיסוי של המצלמה [ההדגשה במקור]... כדי להתריע על קיום מצלמת מעקב בפני הציבור בטרם כניסתו לאזור המצולם". בהנחיה נקבעו הוראות אשר לפרטים שצריכים להיכלל בשלטים. עוד נקבע כי אם אין מניעה חוקית או חשש לפגיעה ממשית בתכלית הלגיטימית של הצבת מצלמות המעקב, רצוי כי הגורם האחראי להתקנתן יפרסם באתר האינטרנט שלו גם רשימה מרוכזת של מקומות הצבתן. גם המסמך שהפיקה רמ"ט בנובמבר 2010 כלל הוראות בעניין יידוע הציבור על הצבת מצלמות מעקב ועל מיקומיהן.

בישיבה של ועדת המדע והטכנולוגיה של הכנסת ממאי 2012 דרשה יו"ר הוועדה, ח"כ רונית תירוש, מהמשרד לבט"פ להפיק דוח מעקב אחר יישום הנחייתו בעניין הצבת שלטים במקומות שהוצבו בהם מצלמות. בישיבה נכח, בין היתר, ראש אגף שיטור וקהילה במשרד לבט"פ, שתכנית על"א הייתה כפופה לו באותה עת.

נמצא כי מטה על"א אינו מבצע מעקב אחר יישום הנחיית המשרד לבט"פ שלפיה על הרשויות המקומיות ליידע את הציבור על הצבת מצלמות במרחב הציבורי. נציג המטה מסר לצוות הביקורת בפברואר 2013 כי המטה מבצע מעקב אחר פרויקטים להצבת מצלמות באופן כללי, אך אינו עוקב אחר יישום הנחיה מסוימת, וכי אין בידיו דוח מעקב אחר יישום ההנחיה לשילוט האזורים המצולמים.

משרד מבקר המדינה העיר למשרד לבט"פ על שלא ביקש דיווח מהרשויות המקומיות על ביצוע הנחיותיו, כדי לבדוק אם יידעו את הציבור על הצבת המצלמות. היעדר יידוע משמעו פגיעה בזכות החוקתית לפרטיות.

המשרד לבט"פ מסר בתשובתו מספטמבר 2013 כי מטה על"א העביר לידי הרשויות המקומיות מסמך המחדד את ההנחיה לשלט את אתרי המצלמות וכן מבצע בקרה שוטפת אחר ביצוע ההנחיה.

עיריית נתניה הכינה נוהל בנושא מצלמות אבטחה, שעודכן לאחרונה במרץ 2011, ובו נקבעו הוראות לתהליך התקנת המצלמות, לאחזקתן ולשימוש בצילומים מהן, לרבות הוראות בעניין עיון במידע ממצלמות האבטחה, מסירתו לגורמי ביטחון ושמירתו. בנוהל נקבע כי העירייה חייבת ליידע את הציבור על הצבת המצלמות באמצעות קביעת שלטים בסמוך למקום התקנתן ובכניסה לאזור הכיסוי שלהן, וכי מידע נוסף על המצלמות ועל מיקומיהן יפורסם באתר האינטרנט של העירייה. באתר האינטרנט של עיריית כפר סבא צוין כי מצלמות האבטחה יותקנו תוך יידוע הציבור, ופורטו גם מטרות התקנתן.

נמצא כי העיריית נתניה וכפר סבא לא התקינו שלטים ליידוע הציבור על הצבת המצלמות בכל האזורים המצולמים בתחומן ולא פרסמו מידע על התקנת המצלמות ועל מיקומיהן, וזאת שלא בהתאם לנדרש בהנחיות רמו"ט, בנוהל הזמני שהכין המשרד לבט"פ בנובמבר 2011 ובהוראות שקבעו בעצמן. רק בחלק מהאזורים המצולמים התקינו העיריות שלטים המיידעים את הציבור על כך. עוד נמצא כי אין ברשות עיריית נתניה מיפוי של מיקומי השלטים שהציבה, או לחלופין מיפוי של אזורים שלא הוצבו בהם שלטים, וכי עיריית כפר סבא לא הכינה נהלים הקובעים הוראות בעניין הקלטת הצילומים ממצלמות האבטחה שהתקינה, עיבודם והפצתם ובעניין אבטחת המידע המצולם.

משרד מבקר המדינה העיר לעיריית נתניה וכפר סבא על הצורך ביישום מלא של הנחיות הקיימות הן בכל הקשור ליידוע הציבור על התקנת המצלמות במרחב הציבורי ועל מיקומיהן והן בכל הקשור לקביעת נהלים בעניין השימוש בצילומים ואבטחת המידע המצולם; זאת על מנת לצמצם את פוטנציאל הפגיעה בזכות החוקתית לפרטיות.

עיריית כפר סבא מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה כי היא פועלת להצבת שלטים ליידוע הציבור על התקנת המצלמות במרחב הציבורי וכי תפרסם מידע על מיקומיהן באתר האינטרנט העירוני.

עיריית נתניה מסרה למשרד מבקר המדינה כי באפריל 2013, דהיינו לאחר מועד סיום הביקורת, פרסמה באתר האינטרנט העירוני שלה מידע על המצלמות שהתקינה ברחבי העיר, וכי באזורים המצולמים יותקנו שלטים במהלך השנה. העירייה מסרה בתשובתה מאוגוסט 2013 כי תתקין את

השילוט הנדרש על פי הוראות המשרד לבט"פ וכי תערוך מיפוי למיקומי המצלמות והשלטים ברחבי העיר.

תכנית מערכי אכיפה עירוניים

החלטת ממשלה 1848 מיוני 2010 קבעה מתכונת להפעלת מערכי אכיפה עירוניים משותפים לרשויות המקומיות ולמשטרה (להלן - החלטת ממשלה 1848). מטרת ההחלטה הייתה "לחזק באופן מהותי את יכולת ההרתעה והאכיפה ברמה המקומית-מוניציפאלית וזאת על ידי הקמת מערך אכיפה עירוני, שתכליתו להפחית באופן ניכר את רמת האלימות, העבריינות וההתנהגות האנטי-חברתית, תוך דגש ברור על עבירות שבתחום איכות חיים". על פי החלטת הממשלה יורכב מערך האכיפה העירוני משתי מסגרות: 1. כוח שיטור עירוני ייעודי במשטרה; 2. כוח פיקוח עירוני ייעודי ברשות המקומית. עוד נקבע כי המערך יוקם ויופעל כפיילוט במשך שנתיים בלא יותר מ-15 רשויות מקומיות, וכי את התכנית ינהלו ועדת היגוי לאומית בראשות מנכ"ל המשרד לבט"פ ומינהלה ארצית לשיטור ואכיפה עירונית במשרד לבט"פ (ראו להלן).

עוד נקבע בהחלטת הממשלה כי במטה הארצי במשטרת ישראל תוקם יחידת שיטור עירוני, שתהיה אחראית בין היתר על בניין הכוח, תורת ההפעלה, מתן הנחיות והכשרות, רכש, פיקוח ובקרה ופעולות תיאום בנוגע ליחידות השיטור העירוני (להלן - חוליית שיטור עירוני).

כאמור, בשנת 2011 חוקק חוק ייעול האכיפה והפיקוח העירוניים, שקבע כי הפיילוט יופעל ב-12 רשויות מקומיות וביניהן נתניה (ראו להלן). בחוק נקבע כי ברשויות מקומיות אלה יופעל, לתקופת ניסיון⁵², מערך אכיפה עירוני שיורכב מכוח פיקוח עירוני ייעודי של פקחים מסייעים⁵³ ומכוח שיטור עירוני ייעודי של שוטרים. על פי נתוני המשרד לבט"פ, במרץ 2011 החל הפיילוט בעיר לוד, וביוני 2011 הושק בעוד 12 רשויות מקומיות (ביניהן עיריית נתניה). תהליך ההתארגנות של מערכי האכיפה העירוניים נמשך גם כארבעה חודשים לאחר מועד ההשקה.

בתיקון לתוספת הראשונה לחוק ייעול האכיפה והפיקוח העירוניים ממאי 2012 הוחלט להרחיב את הפיילוט ולהפעילו בארבע רשויות מקומיות נוספות⁵⁴, וזאת לאחר שוועדת הפנים והגנת הסביבה של הכנסת אישרה את התוספת בישיבתה באותו חודש.

התקציב השנתי הכולל של תכנית מערכי האכיפה העירוניים היה כ-50 מיליון ש"ח לשנת 2011, ובעקבות הרחבתה גדל בהדרגה ועמד על כ-64 מיליון ש"ח לשנת 2013.

הועלה כי פעילות מערכי האכיפה העירוניים החלה עוד טרם קבע המשרד לבט"פ את עקרונות ההפעלה של המערך. רק בפברואר 2012, כשנתיים לאחר החלטת ממשלה 1848 וכשנה לאחר שהפיילוט הופעל בלוד, הכין המשרד לבט"פ את מסמך "תפיסת ההפעלה הכוללת של מערכי האכיפה העירוניים" (להלן - תפיסת ההפעלה למערכי האכיפה העירוניים) - מסמך המגדיר את התנאים, התהליכים והפעילויות של מערכי האכיפה העירוניים, המשלבות את פעילות היחידות המשטריות ויחידות האכיפה העירוניות כמערך אכיפה אחוד. תפיסת ההפעלה הכוללת הופצה לכל

52 כאמור, החוק יעמוד בתוקפו עד 31.7.13.

53 השר לביטחון פנים רשאי - לבקשת רשות מקומית המנויה בתוספת הראשונה לחוק ייעול האכיפה והפיקוח העירוניים, ובהסכמת שר הפנים - להסמיך פקח עירוני כפקח מסייע, לשם סיוע למשטרת ישראל בפעולות למניעת אלימות.

54 התיקון הוסדר במסגרת צו לייעול האכיפה והפיקוח העירוניים ברשויות המקומיות (הוראת שעה) (שינוי התוספת הראשונה לחוק), התשע"ב-2012.

מערכי האכיפה ברשויות המקומיות באפריל 2012, מועד שבו כבר פעלו רובם במתכונת מלאה. תפיסת ההפעלה עודכנה לאחרונה במאי 2012.

יצוין כי לצורך הסדרת פעילותה במסגרת תכנית מערכי האכיפה העירוניים, הכינה משטרת ישראל ביוני 2011 נוהל להפעלת יחידות "שיטור עירוני". הנוהל עודכן לאחרונה בדצמבר 2012. מטרתו לקבוע כללים ועקרונות אחידים להפעלת יחידות השיטור העירוני, להגדיר את תחומי הפעילות וממשקי הפעילות עם גורמים אחרים בתחנת המשטרה ולתאם בין מערך השיטור העירוני ובין מערך האכיפה העירוני ברשות המקומית.

משרד מבקר המדינה העיר למשרד לבט"פ על שהפעיל את תכנית מערכי האכיפה העירוניים ב-13 רשויות מקומיות, במשך כתשעה חודשים, מבלי להסדיר את עקרונות ההפעלה של המערך קודם לכן. פעילות המערכים בלי שנקבעו תפיסת ההפעלה הכוללת לפרויקט והתנאים לפעילות הרשויות המקומיות והמשטרה, ובלי שנקבעו יחסי הגומלין בין הגורמים השותפים לו, עלולה לפגוע במטרת הפרויקט - שהוא כאמור קצוב בזמן - ובהשגת יעדי, ואף במדידת הצלחת הפיילוט.

מינהלה ארצית לשיטור ואכיפה עירונית

בהחלטת ממשלה 1848 נקבע כי המשרד לבט"פ יקים מינהלה ארצית לשיטור ואכיפה עירונית שתהיה יחידה מיחדתיו הכפופה למנכ"ל המשרד. תפקידי המינהלה על פי החלטת הממשלה ועל פי תפיסת ההפעלה למערכי האכיפה העירוניים כוללים, בין היתר, פיתוח מדיניות לאומית כוללת לתכנית, ניהול התכנית וגיבוש סדרי עדיפויות ברמה הלאומית, גיבוש מחקר הערכה וקביעת יעדים ומדדי תפוקה ותוצאה לתכנית, הובלת תהליכי חקיקה נדרשים ובקרה ופיקוח על משאבי התכנית.

מנתוני המשרד לבט"פ עולה כי בשנת 2011 גויסו שני בעלי תפקידים באגף שיטור וקהילה במשרד לבט"פ שתפקידם להוביל ולנהל את תכנית מערכי האכיפה העירוניים - מנהל בכיר תחום תורה והדרכה, המשמש "ראש תחום שיטור עירוני", ומנהל תחום בקרה (להלן - צוות העבודה). נוסף להם מונתה מזכירה. עוד הועלה כי לא הוקמה מינהלה ארצית לשיטור ואכיפה עירונית שכפופה למנכ"ל המשרד לבט"פ, בהתאם למנגנון שנקבע בהחלטת ממשלה 1848.

מנהל בכיר תחום תורה והדרכה ציין בפני מבקר המשרד לבט"פ באוקטובר 2012 כי היעדר המנגנון הניהולי (מינהלה) אינו מאפשר את פעילותו היעילה של צוות העבודה, מאחר שהם נדרשים למגוון עיסוקים גדול, לרבות פעילות משרדית ומתן מענה זמין לבעיות ניהוליות ופרוצדוריות העולות מן השטח - פעולות שיכלו לבצע רכז ומזכיר, ובכך לשחרר את הצוות לעיסוק בליבת העשייה. גם בדוח "חציון שני לשנת 2012" שהכין מנהל בכיר תחום תורה והדרכה ושהופץ בפברואר 2013 לחברי ועדת ההיגוי הלאומית לפרויקט מערכי האכיפה העירוניים (ראו להלן), צוין כי תהליכי העבודה והיקפיה שגובשו מתחילת הפיילוט, וצירוף ארבע רשויות נוספות אליו, "אינם מאפשרים לשני אנשים להקיף את כלל הפעילות הנדרשת".

בפברואר 2013, בעקבות פרישת ראש אגף שיטור וקהילה מתפקידו, החליט מנכ"ל המשרד לבט"פ באישור השר לביטחון הפנים כי "ראש תחום שיטור עירוני" יוכפף לראש תכנית על"א, וזאת, בין היתר, עד איוש משרת ראש אגף שיטור וקהילה.

משרד מבקר המדינה העיר למשרד לבט"פ על שלא הקים מינהלה ארצית לשיטור ואכיפה עירונית הכפופה למנכ"ל המשרד, בהתאם להחלטת ממשלה 1848 מיוני 2010. אי הקמת המינהלה עלול לפגוע בהסדרתם, תכנונם וניהולם של מערכי האכיפה העירוניים המשותפים לרשויות המקומיות ולמשרתת ישראל, ובהשגת יעדי הפיילוט הקצוב בזמן.

ועדת היגוי לאומית

בהחלטת ממשלה 1848 ובתפיסת ההפעלה למערכי האכיפה העירוניים נקבע כי תוקם ועדת היגוי לאומית בראשות מנכ"ל המשרד לבט"פ ובהשתתפות מנכ"ל משרד הפנים, הממונה על התקציבים במשרד האוצר, נציג היועץ המשפטי לממשלה, נציג משרד ראש הממשלה ונציג בכיר של משרתת ישראל. הוועדה תשמש פורום הקובע את המדיניות ואת סדרי העדיפויות ברמה הלאומית. בהחלטת הממשלה נקבע גם כי הוועדה תתכנס אחת לשלושה חודשים.

נמצא כי עד מועד סיום הביקורת, דהיינו כשנתיים וחצי לאחר החלטת ממשלה 1848 וכשנתיים אחרי הפעלת הפיילוט בעיר הראשונה, לוד, התכנסה ועדת ההיגוי הלאומית פעמיים בלבד, בניגוד למה שנקבע בהחלטת הממשלה.

הכינוס האחרון של הוועדה היה בינואר 2012, בראשות המשנה למנכ"ל המשרד לבט"פ. בכינוס השתתפו, בין היתר, נציגי משרד ראש הממשלה, משרד הפנים, משרד המשפטים ומשרתת ישראל, וסוכם בו כי ועדת ההיגוי תתכנס כל חצי שנה, או ככל שעולה צורך בכך, וכי אחת לשלושה חודשים יימסר לחבריה דיווח על התקדמות הפיילוט. בסיכום קבע המשנה למנכ"ל המשרד לבט"פ משימות לביצוע ואת לוחות הזמנים לביצוען.

נמצא כי ועדת ההיגוי לא התכנסה גם לאחר ההחלטה על כינוסה אחת לחצי שנה, וכי חבריה קיבלו שני דיווחים בלבד על התקדמות הפיילוט, שהכין מנהל בכיר תחום תורה והדרכה ("ראש תחום שיטור עירוני") באפריל 2012 ובפברואר 2013 - וזאת שלא בהתאם למה שנקבע בוועדה בינואר 2012. בדוחות אלה הועלו סוגיות ודילמות שוועדת ההיגוי הלאומית הייתה אמורה לדון בהן, כמו בחינת מצבת כוח האדם של יחידות מערכי האכיפה העירוניים בכמה רשויות מקומיות (חלק מהרשויות התקשו לגייס פקחים מסייעים), היערכות לשלב סיום הפיילוט וקידום הכשרת הפקחים המסייעים והסמכתם. עניינים אלה לא נדונו בישיבה של ועדת ההיגוי.

משרד מבקר המדינה העיר למשרד לבט"פ על שנכון למועד סיום הביקורת, פברואר 2013, התכנסה ועדת ההיגוי הלאומית פעמיים בלבד, והכינוס האחרון היה לפני יותר משנה. הוועדה אינה מתכנסת בתדירות שנקבעה בהחלטת הממשלה ואף לא בתדירות שנקבעה בכינוסה האחרון בינואר 2012, דבר העלול לפגוע בקידום תכנית מערכי האכיפה העירוניים ובקביעת סדרי העדיפויות שלה, במעקב אחר המשימות שנקבעו בוועדה, במדידה והערכה של הפיילוט ובהשגת יעדיו. עוד העיר משרד מבקר המדינה למשרד לבט"פ כי לא דיווח לחברי ועדת ההיגוי אחת לשלושה חודשים על התקדמות הפיילוט כפי שנקבעה הוועדה.

הסמכת הפקחים המסייעים במערכי האכיפה העירוניים

חוק ייעול האכיפה והפיקוח העירוניים קובע כי לבקשת רשות מקומית המשתתפת בתכנית מערכי האכיפה העירוניים ובהסכמת שר הפנים, רשאי השר לביטחון הפנים להסמיך "פקח עירוני"⁵⁵ כ"פקח מסייע", שיהיו נתונות לו סמכויות נוספות⁵⁶ לשם סיוע למשטרת ישראל בפעולות למניעת אלימות במקומות שקובע מפקד המחוז במשטרה⁵⁷. את הסמכויות יוכלו הפקחים להפעיל בהנחיית המשטרה.

בתפיסת ההפעלה למערכי האכיפה העירוניים נקבע כי פקח ביחידת האכיפה הייעודית יוסמך כפקח מסייע על פי חוק ייעול האכיפה והפיקוח העירוניים, וזאת לאחר שיוכשר ויוסמך כפקח עירוני על ידי ראש הרשות המקומית ולאחר שקיבל הכשרה בתחום סמכויותיו כפי שהורה שר הפנים ובהסכמת השר לביטחון הפנים.

תקן כוח האדם של הפקחים ב-13 מערכי האכיפה העירוניים (הראשונים שהשתתפו בפיילוט) היה, נכון למועד סיום הביקורת, 146 פקחים, ובפועל נקלטו 122 פקחים במערכים אלה.

הועלה כי משרד הפנים החל בהכשרת הפקחים במערכי האכיפה העירוניים כפקחים עירוניים ביוני 2012, וכי נכון לינואר 2013 התקיימו חמישה מחזורים של קורס "פקח עירוני", ובהם סיימו בהצלחה 128 פקחים מהרשויות המקומיות המשתתפות בפיילוט (לרבות פקחים מהרשויות שנוספו במאי 2012). בעקבות זאת, באוגוסט 2012 החל המשרד לבט"פ, בשיתוף המשטרה, בהכשרת הפקחים העירוניים כפקחים מסייעים. נכון לינואר 2013 סיימו 70 פקחים בהצלחה הכשרה זו ו-28 מהם קיבלו הסמכה של פקחים מסייעים, ברשויות המקומיות רמת גן, נצרת, דימונה, ערד ואריאל.

נמצא כי במועד סיום הביקורת, דהיינו כשנה וחצי לאחר חקיקת חוק ייעול האכיפה והפיקוח העירוניים וכשנה לאחר הפעלת הפיילוט בעיר הראשונה, הוענקו תעודות פקח מסייע ל-24 פקחים מסייעים בלבד מ-28 הפקחים שהוסמכו, וכי במועד זה היו פקחים אלה בתהליך חניכה⁵⁸ שאמור היה להימשך עד אפריל-מאי 2013.

בדיון ממרץ 2013 בראשות היועץ המשפטי של המשרד לבט"פ בנושא תיקון חוק ייעול האכיפה והפיקוח העירוניים, העלו נציגי משרדי המשפטים והפנים ומשטרת ישראל חשש כי "נוכח העובדה שהפקחים המסייעים הוסמכו רק לאחרונה ועדיין אין נתונים לגבי הצלחת הפיילוט... הוצע [מוצע] שבמקום לקבוע את החוק, החוק יוארך בהוראת שעה נוספת לתקופה של 5 שנים. תקופה זו הינה מספקת על מנת להבטיח את המשך קיום הפיילוט... מאפשר לרשויות חדשות להיכנס (בכפוף לתוספת תקציבית) ויאפשר לבחון את מידת הצלחת התוכנית, כולל תפקוד הפקחים המסייעים". בסיכום הדיון נאמר כי יש צורך לקבל את עמדת השר ומנכ"ל המשרד לבט"פ בשאלה אם לקבוע את החוק או להאריך את הפיילוט בחמש שנים נוספות.

- 55 בפרק העוסק בהסמכת פקחים עירוניים (פרק ג') קבע החוק את הפעולות שרשאי הפקח לנקוט (סעיף 4 לחוק) על מנת לפקח על ביצוע חוקי עזר בתחום הרשות המקומית שהוא עובד בה.
- 56 על פי חוק ייעול האכיפה והפיקוח העירוניים רשאי פקח מסייע: 1. לדרוש מאדם שביצע או עומד לבצע מעשה אלימות בפניו או בפני אדם אחר הקורא לעזרה למסור לו את שמו ומענו ולהציג בפניו תעודה מזהה; 2. לערוך חיפוש על גופו של האדם אם יש לו חשד סביר שהאדם נושא עמו שלא כדין נשק, או עומד לעשות שימוש שלא כדין בנשק; 3. לעכב את האדם עד בואו של שוטר. פקח מסייע המבצע עיכוב רשאי להשתמש בכוח סביר, אם סירב האדם להיעתר לבקשת העיכוב, ויש חשש שיימלט או שזהותו אינה ידועה.
- 57 מקומות שיש חשש שיתבצע בהם מעשה אלימות - מסוג המקומות שנקבעו בתוספת השנייה לחוק: גנים ציבוריים; אזורי מסחר; חופי רחצה; חניונים; מקומות שמתקיימים בהם אירועים תחת כיפת השמים; אזורי בילוי.
- 58 תהליך שכולל הפעלת סמכויות הפקח המסייע בליווי שוטר.

המשרד לבט"פ מסר כי נכון למועד מתן תשובתו, דהיינו 24.6.13, סיימו בהצלחה 173 פקחים את קורס "פקח עירוני" והוסמכו 70 פקחים מסייעים. המשרד עדיין לא משרד מבקר המדינה בספטמבר 2013 כי הוסמכו כ-140 פקחים מסייעים.

יודגש כי חוק ייעול האכיפה והפיקוח העירוניים תקף עד 31.7.13, ובתאריך זה פג גם תוקף ההסמכה של הפקחים המסייעים. מצב הדברים המתואר פגע ביכולת הגורמים המעורבים בדבר, ובהם המשרד לבט"פ, להעריך ולמדוד את הצלחת הפיילוט ואת השגת יעדיו ולהעריך את פעילות הפקחים המסייעים, שהיא כאמור אחת ממטרות חוק ייעול האכיפה והפיקוח העירוניים. יודגש כי במועד סיום הביקורת תוקפו של החוק לא הוארך.

להסמכת הפקחים המסייעים חשיבות רבה, שבאה לידי ביטוי בחוק ייעול האכיפה והפיקוח העירוניים. לדעת משרד מבקר המדינה, על הגורמים הנוגעים בדבר - המשרד לבט"פ, משרד הפנים והרשויות המקומיות - להשלים בהקדם את הליך הסמכת הפקחים שפועלים במערכי האכיפה העירוניים, כפקחים מסייעים, על מנת שניתן יהיה להעריך ולמדוד את הצלחת הפיילוט ואת השגת יעדיו. העובדה כי רובם טרם הוסמכו פגעה ביכולת המשרד לבט"פ להעריך את מתכונת הפעלתם ולהסיק את המסקנות הנדרשות לגבי הפיילוט, לצורך קבלת החלטות מושכלות בעניין הארכת תוקף החוק או הרחבת התכנית.

ב-1.8.13, דהיינו לאחר מועד סיום הביקורת, אושר תיקון לחוק ייעול האכיפה והפיקוח העירוניים המאריך את תוקפו עד ליום 31.7.15.

במועד סיום הביקורת מנה כוח הפיקוח העירוני הייעודי שבמערך האכיפה העירוני בנתניה 19 פקחים. הועלה כי 15 מהם סיימו את הכשרתם כפקחים עירוניים ו-10 מהם סיימו הכשרה כפקחים מסייעים. עוד הועלה כי הלשכה המשפטית בעיריית נתניה מסרה למשרד לבט"פ בנובמבר 2012 טופסי עמידה בתבחנים מקדמיים לשלושה מועמדים שסיימו הכשרה כפקחים מסייעים, וכי בינואר 2013 מסרה לו טפסים לעוד שישה פקחים כאלה. הועלה כי במועד סיום הביקורת המשרד לבט"פ מטפל בהסמכת תשעת הפקחים כפקחים מסייעים, וכי בהיעדר הסמכה לא הפעילו הפקחים את הסמכויות המיוחדות שנקבעו בחוק ייעול האכיפה והפיקוח העירוניים.

משרד מבקר המדינה העיר למשרד לבט"פ על השיהוי בהסמכת הפקחים במערך האכיפה העירוני בנתניה אשר סיימו את הכשרתם כפקחים מסייעים, הסמכה שלאחריה יוכלו להפעיל את הסמכויות המיוחדות שנקבעו בחוק ייעול האכיפה והפיקוח העירוניים. לזירוז הטיפול בנושא הסמכת הפקחים משנה חשיבות נוכח תוקפו הקצוב בזמן של החוק. על עיריית נתניה לפעול להכשרת יתר הפקחים בכוח הפיקוח העירוני כדי שיוסמכו כפקחים מסייעים.

עיריית נתניה מסרה בתשובתה מאוגוסט 2013 כי נכון למועד מתן התשובה פועלים במסגרת כוח הפיקוח העירוני 20 פקחים וכי 17 מהם סיימו את ההכשרה של פקח מסייע.

מערך האכיפה העירוני בנתניה

בפברואר 2011 חתמה עיריית נתניה על הסכם עם המשרד לבט"פ שמטרתו להסדיר את הפעלת מערך האכיפה העירוני בעיר. בהסכם נקבע כי הצדדים מתחייבים להפעיל את התכנית בהתאם למפורט בהחלטת ממשלה 1848 וכן לפי נוהל הצטרפות והפעלת הפיילוט - "מערכי אכיפה ושיטור

עירוניים" - שצורף כנספח להסכם. תוקף ההסכם 24 חודשים מיום כניסת הכוח המשטירי לרשות המקומית (ראו להלן).

על פי ההסכם, משטרת ישראל תעמיד כוח שיטור עירוני של 20 איש והרשות המקומית תעמיד כוח פיקוח עירוני ייעודי באותו היקף. בפועל, נוסף על 19 הפקחים בכוח הפיקוח העירוני הייעודי, כוח השיטור העירוני הייעודי מונה 18 שוטרים.

הועלה כי מערך האכיפה העירוני החל לפעול בנתניה ביולי 2011. עוד הועלה כי העירייה הכינה נוהל ל"שיטור העירוני", שעודכן לאחרונה בפברואר 2012. הנוהל קובע את מסגרת עבודתן של המשטרה והעירייה, הפועלות במשותף ככוח "שיטור עירוני".

על פי תפיסת ההפעלה למערכי האכיפה העירוניים, תפקידי מערך האכיפה העירוני כוללים, בין היתר, פעולות בתחום המאבק בעברות איכות חיים (כמו הפרעת מנוחה והקמת רעש), פעולות בתחום המאבק בשכרות ואכיפת עברות הקשורות במכירה או צריכה של אלכוהול, מאבק בתופעות בריונות, ונדליזם ואלימות וכו'. מערך האכיפה העירוני בנתניה פועל בהתאם לתפיסת ההפעלה למערכי האכיפה העירוניים. בין היתר הוא מקיים פעילות יזומה מתוכננת, מבצע סיורים גלויים וסמויים ב"נקודות חמות" ומטפל בקריאות מהמוקדים הטלפוניים של המשטרה והעירייה.

תכנית עבודה אחודה למערך האכיפה העירוני

תכניות עבודה להפעלת מערך האכיפה העירוני חיוניות בין היתר לקביעת יעדים ומשימות הדרושים להשגת מטרות העירייה, ולקיום פעילות רחבה ומגוונת בתחומי הפעילות שבסל העברות שנקבע לטיפול המערך. תכניות כאלה משמשות גם למעקב אחר פעילות המערך ולבדיקתה, למדידה והערכה של השגת היעדים והמטרות ולהפקת דוחות של תכנון מול ביצוע למשימות שנקבעו.

בתפיסת ההפעלה למערכי האכיפה העירוניים נקבע כי למערך אכיפה עירוני יוכנו שלושה רבדים של תכניות: שנתית, חודשית ושבועית. עוד נקבע כי התכנית אחודה לשוטרים ולפקחים, וכוללת תיאור של המשאבים הדרושים לביצוע פעילות יזומה. עוד נקבע כי תכנון הפעילות והפעלת מערך האכיפה העירוני יתבצעו בהתאם לקביעת היעדים, המשימות וכיווני הפעולה שתתווה המועצה לאכיפה עירונית ובהתאם לסל העברות שהגדירו המשטרה והמשרד לבט"פ, למאפייני הייחודיים של הרשות המקומית ולחוקי העזר העירוניים.

עוד נקבע בתפיסת ההפעלה כי ועדת המשנה העירונית לאכיפה היא שתגבש את תכנית העבודה השנתית והחודשית, וכי מפקד כוח השיטור העירוני הייעודי ומנהל כוח הפיקוח העירוני הייעודי הם שיגזרו תכנית עבודה שבועית אחודה לשוטרים ולפקחים.

כאמור, לצורך הסדרת פעילותה במסגרת תכנית מערכי האכיפה העירוניים, הכינה משטרת ישראל נוהל להפעלת יחידות "שיטור עירוני". בנוהל נקבע כי תגובש תכנית עבודה חודשית ושבועית לפעילות יזומה של מערך האכיפה העירוני.

נמצא כי למערך האכיפה העירוני בנתניה אין תכניות עבודה אחודות ומשותפות למשטרה ולעירייה ברמה השנתית והחודשית, שאמורות לכלול, בין היתר, תכנון של הפעילות היזומה של המערך, לרבות הפעילות המבצעית והמשאבים הדרושים לביצועה, נושאי אכיפה מועדפים, ימי עיון והדרכות ויעדים רלוונטיים ברמה החודשית, כפי שנדרש לפי תפיסת ההפעלה למערכי האכיפה העירוניים ונוהל המשטרה להפעלת יחידות "שיטור עירוני". לעומת זאת יש תכניות עבודה שבועיות שמכנים מפקד כוח השיטור העירוני ומנהל כוח הפיקוח העירוני הייעודי.

עוד נמצא כי משטרת נתניה הכינה תכנית שנתית לשנת 2012 בלי למסור אותה לעיון העירייה. בתכנית אין פירוט של הפעילות המתוכננת החודשית כפי שתואר בנוהל המשטירי, לרבות תיאור

של פעילות תחקירים ותרגילים, ועדות ההיגוי ופגישות עם נציגי הרשות, אימונים והדרכות לשוטרים ופקחים ותכנון לפעילות משותפת עם הפיקוח ועם גורמי חוץ.

נמצא כי התכניות השבועיות של מערך האכיפה העירוני בנתניה כוללות אלמנטים של פעילות יזומה בצד מתן מענה לאירועים שוטפים ולקריאות. עוד נמצא כי אין בכל התכניות שנבדקו לחודשים יולי-דצמבר 2012 פירוט של פעילות כוח האכיפה העירוני בכל המשמרות, ואין פירוט של הניידות (של העירייה ושל המשטרה) שאמורות לפעול בכל משמרת, כפי שנדרש לפי תפיסת ההפעלה למערכי האכיפה העירוניים ונוהל המשטרה להפעלת יחידות "שיטור עירוני".

משרד מבקר המדינה העיר לעיריית נתניה ולמשטרת נתניה על שלא הכינו תכניות שנתיות וחודשיות אחודות ומשותפות, כפי שנדרש בתפיסת ההפעלה שהכין המשרד לבט"פ ובנוהל המשטרה, ובמתכונת שנקבעה בהם. עוד העיר משרד מבקר המדינה לעיריית נתניה ולמשטרת נתניה כי עליהן להכין תכניות עבודה שבועיות בהתאם לאמור בתפיסת ההפעלה של המשרד לבט"פ ובנוהל המשטרה.

עיריית נתניה מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה ממאי 2013 כי עם הקמת מערך האכיפה העירוני הכינה בתיאום עם המשטרה ובשיתופה תכנית עבודה שנתית אחודה ומשותפת הכוללת את החזון, היעדים ותחומי הפעילות של המערך, וכי זו הוצגה בוועדת האכיפה בראשות מנכ"ל העירייה ומפקד תחנת משטרת נתניה. עוד מסרה העירייה בתשובתה כי תכניות העבודה השבועיות יעודכנו בהתאם למתכונת שנקבעה בתפיסת ההפעלה של המשרד לבט"פ וכי יפורטו בהן כל הפעילויות שיתבצעו וכל הניידות שיופעלו.

משרד מבקר המדינה העיר לעיריית נתניה כי בהתאם לתפיסת ההפעלה למערכי האכיפה העירוניים היה עליה להכין תכניות עבודה שוטפות למערך האכיפה העירוני, שיהיו משותפות לה ולמשטרה ושיכללו תכנון של הפעילות היוזמה, לרבות הפעילות המבצעית, של המערך על פי חתך שנתי וחודשי - זאת נוסף על קביעת החזון, היעדים ותחומי הפעילות של המערך כפי שהשיבה העירייה. יודגש כי במועד סיום הביקורת פעל מערך האכיפה העירוני בעיריית נתניה כשנה ושמונה חודשים מבלי שהעירייה הכינה תכניות עבודה משותפות עם המשטרה ברמה השנתית והחודשית כנדרש.

המשטרה מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה כי ביוני 2013, דהיינו לאחר מועד סיום הביקורת, העבירה לעירייה תכנית שנתית למערך האכיפה העירוני בנתניה ותכנית חודשית שנגזרת ממנה, וכי תכניות אלה הן תוצר של פגישות עבודה בין נציגי העירייה והמשטרה.

העירייה מסרה בתשובתה מאוגוסט 2013 כי תקיים דיון עם מפקד תחנת המשטרה על מנת להביא בתכנית העבודה האחודה והמשותפת בינה לבין המשטרה את מכלול הנושאים המוגדרים בתפיסת ההפעלה למערכי האכיפה העירוניים של המשרד לבט"פ.

יצוין כי בנוהל שהכינה העירייה למערך האכיפה העירוני אין הוראות לעניין הכנת תכניות עבודה שנתיות וחודשיות, וזאת שלא על פי הנדרש בתפיסת ההפעלה של המשרד לבט"פ.

משרד מבקר המדינה העיר לעיריית נתניה על שלא קבעה בנוהל שהכינה הוראות בעניין תכניות העבודה השנתיות והחודשיות של מערך האכיפה העירוני המשותף למשטרה ולעירייה, שבהן היו אמורות להיקבע בין היתר משימות להשגת יעדי העירייה.

עיריית נתניה מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה כי הנוהל יעודכן.

המועצה לאכיפה עירונית

בהחלטת ממשלה 1848 נקבע כי בכל רשות מקומית (שתשתתף בתכנית מערכי האכיפה העירוניים) תוקם מועצה לאכיפה עירונית בראשות ראש הרשות. בתפיסת ההפעלה למערכי האכיפה העירוניים שהפיץ כאמור המשרד לבט"פ לרשויות המקומיות באפריל 2012, נקבע כי המועצה לאכיפה עירונית תתכנס פעמיים בשנה באופן קבוע, ומפעם לפעם בהתאם לצורך.

תפקידיה של מועצה זו - על פי החלטת ממשלה 1848, תפיסת ההפעלה למערכי האכיפה העירוניים וההסכם שחתמה עיריית נתניה עם המשרד לבט"פ - כוללים: התוויית המדיניות במגוון תחומים הנוגעים לטיפול בעברות איכות חיים ובתופעות של אלימות, בריונות, ונדליזם והתנהגות אנטי- חברתית; קביעת קווים מנחים וסדרי עדיפות למערכי האכיפה העירוני במרחב הרשות המקומית; קביעת המטרות והיעדים ברמה העירונית וביצוע מעקב ובקרה על מימושם; הפקת דוחות תכנון מול ביצוע ודיווח למינהלה הארצית שבמשרד לבט"פ.

נמצא כי מאז תחילת פעילות מערכי האכיפה העירוני בנתניה, דהיינו ביולי 2011, ועד מועד סיום הביקורת, התכנסה המועצה לאכיפה עירונית פעמיים: ביוני 2011, לקראת הפעלת המערכי, ובדצמבר 2012, בזמן הביקורת. עוד נמצא כי המועצה לא הכינה דוחות תכנון מול ביצוע שהייתה צריכה למסור למשרד לבט"פ.

לדעת משרד מבקר המדינה, היה על עיריית נתניה להיערך לקיום ישיבה של המועצה לאכיפה עירונית מיד עם קבלת תפיסת ההפעלה למערכי האכיפה העירוניים שהכין המשרד לבט"פ. קיום הישיבה השנייה של המועצה כשנה וחצי אחרי הפעלת מערכי האכיפה העירוני בעיר פוגע ביישום מדיניות העירייה בהפעלת המערכי המשותף עם המשטרה. משרד מבקר המדינה העיר לעירייה על שהמועצה לא הכינה דוחות תכנון מול ביצוע לפעילות מערכי האכיפה העירוני ולביצוע המשימות והשגות היעדים, דוחות שהייתה צריכה למסור למשרד לבט"פ.

העירייה מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה ממאי 2013 כי המועצה לאכיפה עירונית מתכנסת אחת לשנה ובה מותווים הקווים הכלליים של הפעילות העירונית. עוד מסרה כי במסגרת הישיבות השבועיות והחודשיות מתקיימת הערכת מצב, ובה למעשה מתבצע תכנון העבודה. בכל הישיבות נבדק ביצוע הפעילויות על פי המדיניות השבועית שנקבעה.

משרד מבקר המדינה העיר לעיריית נתניה כי המועצה לאכיפה עירונית מתכנסת שלא בהתאם למתכונת ולתדירות שנקבעו בתפיסת ההפעלה של המשרד לבט"פ. יודגש כי במסגרת הישיבות השבועיות והחודשיות שהעירייה מציינת בתשובתה לא מקוימים תפקידי המועצה לאכיפה עירונית כפי שנקבע לעיל ויובא להלן: בישיבות השבועיות המשותפות לנציגי העירייה והמשטרה נקבעות תכניות העבודה השבועיות בלבד (ראו לעיל); אגף הפיקוח העירוני בעירייה מקיים ישיבות חודשיות בהשתתפות מנהלי היחידות שבאגף ובישיבות אלה לא משתתפים נציגים מהמשטרה. בישיבות החודשיות לא מכינים תכניות עבודה לפעילות מערכי האכיפה העירוני, לרבות המשאבים הדרושים לפעילות המשותפת עם המשטרה. נוסף על כך, בישיבות המתוארות לעיל לא מבצעים מעקב ובקרה על מימוש היעדים ועל השגת המטרות העירוניות של מערכי האכיפה העירוני, לא מפיקים דוחות תכנון מול ביצוע וממילא לא מדווחים למשרד לבט"פ על כך.

העירייה מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה מאוגוסט 2013 כי החל בשנת 2014 תטפל המועצה לאכיפה עירונית בנושא דוחות התכנון מול ביצוע, ואלה יימסרו גם למשרד לבט"פ.

ועדת המשנה העירונית לאכיפה

בהחלטת ממשלה 1848 נקבע כי בכל רשות מקומית (שתחתן בתכנית מערכי האכיפה העירוניים) תוקם ועדת משנה עירונית לאכיפה. בהחלטת הממשלה, בתפיסת ההפעלה למערכי האכיפה העירוניים ובהסכם בין עיריית נתניה לבין המשרד לבט"פ נקבע כי ועדת המשנה העירונית לאכיפה היא הפורום הפועל ליישום מדיניות האכיפה העירונית, כפי שנקבעה במועצה לאכיפה עירונית, ולתרגומה לתכנית אופרטיבית. תפקידי הוועדה הם: 1. הגדרת סדרי עדיפות קונקרטיים ומתואמים וגיבוש תכנית עבודה עקרונית של כוחות האכיפה העירוניים; 2. תיאום הפעילות ושיתופי הפעולה בין כוח השיטור העירוני המשטרה ובין יחידת הפיקוח העירוני הייעודית וגורמי האכיפה הרלוונטיים הנוספים, כנגזרת מתכנית האכיפה הכוללת; 3. זיהוי פערים וקשיים ברמה השוטפת ומיפויים; 4. הפקת דוחות תכנון מול ביצוע ודיווח למועצה העירונית. ועדת המשנה תורכב מראש הרשות המקומית או מנכ"ל, מפקד כוח השיטור העירוני הייעודי, מנהל כוח הפיקוח העירוני הייעודי ברשות ועוד.

בתפיסת ההפעלה למערכי האכיפה העירוניים נקבע כי ועדת המשנה העירונית לאכיפה היא שתגבש את תכניות העבודה השנתיות והחודשיות של מערך האכיפה העירוני. עוד נקבע כי הוועדה או מי מטעמה יבצעו בקרות עתיות במערך האכיפה העירוני וידווחו על כך למשרד לבט"פ ולמשטרה.

נמצא כי עיריית נתניה לא קיימה ישיבות של ועדת המשנה העירונית לאכיפה במתכונת שנקבעה בהחלטת הממשלה, בתפיסת ההפעלה ובהסכם בין העירייה למשרד לבט"פ.

מאגף הפיקוח העירוני נמסר בינואר 2013 כי ועדות האכיפה המתכנסות במסגרת תכנית על"א, בראשות מפקד תחנת המשטרה, מקיימות דיונים גם על תכנית מערך האכיפה העירוני.

מעיון בפרוטוקולים של פורום האכיפה העירוני לשנת 2012 עולה כי במסגרת הפורום לא נקבעו תכניות עבודה שנתיות וחודשיות למערך האכיפה העירוני ולא הוכנו דוחות תכנון מול ביצוע לפעילותו; בוועדות אלה לא משתתפים ראש העירייה או מנכ"ל, אין הן מקיימות בקרות עתיות על מערך האכיפה העירוני, וממילא אין דיווח על כך למשרד לבט"פ או למשטרה. נוסף על כך, לא התקבלו מהעירייה פרוטוקולים של ישיבות ועדות האכיפה שהתכנסו במסגרת תכנית על"א לשנת 2011, לכן לא ניתן לבדוק אם דיוניהן עסקו גם במערך האכיפה העירוני.

משרד מבקר המדינה העיר לעיריית נתניה על שאינה מקיימת ישיבות של ועדת המשנה העירונית לאכיפה במתכונת שנקבעה בהחלטת ממשלה 1848, בתפיסת ההפעלה למערכי האכיפה העירוניים ובהסכם שחתמה עם המשרד לבט"פ. מצב זה עלול לפגוע בפעולות מערך האכיפה העירוני, ביישום מדיניות העירייה במסגרת פעילות המערך ובהשגת יעדיה.

העירייה מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה כי מתקיימים דיונים שבועיים וכי במקביל מתקיימות שש ישיבות בשנה של ועדת האכיפה בראשות מפקד תחנת המשטרה.

משרד מבקר המדינה העיר לעירייה כי בישיבות השבועיות של נציגי העירייה והמשטרה ובישיבות ועדת האכיפה (שהוקמה במסגרת תכנית על"א) לא מקיימים תפקידי ועדת המשנה העירונית לאכיפה כפי שתוארו לעיל, לרבות גיבוש תכניות עבודה שנתיות וחודשיות של מערך האכיפה העירוני, ביצוע בקרות עתיות במערך האכיפה העירוני ודיווח על כך למשרד לבט"פ ולמשטרה, הפקת דוחות תכנון מול ביצוע ודיווח למועצה העירונית. נוסף על כך, הרכב הוועדות שאוזכרו בתשובת העירייה אינו תואם להרכב ועדת המשנה כפי שנקבע בהחלטת הממשלה.

יצוין כי בנוהל שהכינה העירייה להסדרת פעילות מערך האכיפה העירוני אין הוראות לפעילות המועצה לאכיפה עירונית וועדת המשנה העירונית לאכיפה, שתפקידן כאמור להתוות את מדיניות המערך וליישמה בשטח.

משרד מבקר המדינה העיר לעיריית נתניה על שבנוהל שהכינה למערך האכיפה העירוני לא הוסדרו הוראות לפעילות הוועדות העירוניות המנהלות את המערך - המועצה לאכיפה עירונית וועדת המשנה העירונית לאכיפה.

העירייה מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה מאוגוסט 2013 כי הנוהל יעודכן.

כוח השיטור העירוני הייעודי

החלטת ממשלה 1848 קובעת כי בתחנות המשטרה שבתחום הרשויות השותפות בתכנית מערכי האכיפה העירוניים יוקם כוח שיטור עירוני ייעודי. הכוח יאויש בשוטרי משטרת ישראל ויהיה יחידה נפרדת בתחנת המשטרה שתוכפף ישירות למפקד התחנה. הכוח יופעל על בסיס סדר הכוחות הייעודי שהוקצה לו ברמה של התחנה כדי לממש את מדיניות ההרתעה, המניעה והאכיפה המקומית ואת יעדי האכיפה העירוניים שנקבעו במועצה העירונית. הכוח יופעל אך ורק בתחום המוניציפלי של הרשות המקומית ויבצע את התפקידים והמשימות אשר לשמם נועד, למעט במקרים חריגים⁵⁹ ובאישור המפקד בלבד (תגבורים לפעילות משטרתית).

בנוהל המשטרה להפעלת יחידת השיטור העירוני נקבע כי הכוח יופעל מבצעית באופן שנגזר מהמאפיינים והצרכים ברמה העירונית ובהתאם לעקרונות שנקבעו בהחלטת ממשלה 1848. היחידה תפעל ככוח אורגני בגזרת העיר המוניציפלית בלבד ובכפוף לתכנית העבודה שתוגדר בוועדה העירונית. עוד נקבע בנוהל כי שוטרי היחידה לא יתגברו את הפעילות המשטרתית מחוץ לתחנה ולא תוכנה אלא במקרים חריגים שנקבעו בהחלטת הממשלה כאמור, וכי תיתכן פעילות משולבת של הסיוע הקלאסי וכוח השיטור העירוני, בתיאום מקדים בין מפקדים ובאישור מפקד התחנה.

בבקרה שעשתה חוליית שיטור עירוני במשטרת ישראל על כוח השיטור העירוני בנתניה באוגוסט 2012 נקבע כי שוטרי היחידה מתגברים את יחידות התחנה ומחוץ לה באופן בלתי-סביר: 213 תגבורים בחודשים מאי-יולי. עוד נקבע כי הם מטפלים ביותר מ-11% מהאירועים באירועי סיוע אשר אינם בתחום סל העברות שהוגדר לטיפול השיטור העירוני.

נמצא כי גם בחודשים אוגוסט-דצמבר 2012 ביצעו שוטרי היחידה תגבורים מחוץ ליחידה (בסך הכול 183 תגבורים), אך בהיקף קטן מבעבר.

לדעת משרד מבקר המדינה, ראוי כי המשטרה תצמצם ככל האפשר את התגבורים לפעילות משטרתית שמבצעים שוטרי יחידת השיטור העירוני מחוץ לה, מאחר שתגבורים אלה פוגעים ביכולת היחידה לתת מענה משותף עם כח הפיקוח העירוני לאירועי איכות חיים ולפעול בתחום הייעוד שהוגדר לה ככוח שיטור עירוני.

59 במקרה של אירועים המחייבים תגובה מידית מצד השוטרים מתוקף מעמדו ותפקידו כשוטר במשטרת ישראל; במצבי חירום לאומיים כגון מלחמה, אירוע אסון המוני; במצבי קיצון מבצעיים כגון אירוע טרור.

המשטרה מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה כי חל איסור על ביצוע תגבורים על ידי שוטרי יחידת השיטור העירוני למעט באירועים חריגים וכי הנושא נמצא בפיקוח מפקד תחנת המשטרה. עוד מסרה המשטרה כי סגן מפקד מחוז מרכז רענן את ההנחיה בנושא זה ליחידות השטח.

כוח הפיקוח העירוני הייעודי

על פי החלטת ממשלה 1848 תהיה יחידת הפיקוח העירוני הייעודי יחידה מובחנת ונפרדת בתוך מערך הפקחים העירוני הרגיל.

נמצא כי חלק מהפקחים בכוח הפיקוח העירוני הייעודי בנתניה מסופחים לפעילות השוטפת של מחלקות בעירייה, וכי אין בתכניות העבודה השבועיות האחודות לפקחים ולשוטרים נתונים מפורטים על סיפוח הפקחים, לרבות מספר הפקחים המסופחים, המחלקות שסיפחו אותם, המשימות שהם עומדים לבצע ומשך הסיפוח.

מאגף הפיקוח העירוני נמסר בינואר 2013 כי פקחית במערך האכיפה העירוני הייעודי סופחה למשרדי האגף באופן קבוע, ומשמשת מרכזת עבודה משרדית ורפרנטית של האגף לטיפול בפניות שמופנות מהמוקד העירוני ולטיפול בתלונות התושבים.

משרד מבקר המדינה העיר לעירייה נתניה על שבתכניות העבודה האחודות אין פירוט של פעילות הפקחים המסופחים. עוד העיר משרד מבקר המדינה לעירייה על שפקחית בכוח האכיפה הייעודי סופחה באופן קבוע למשרדי הפיקוח העירוני, והיא מבצעת משימות שלא כולן קשורות בפעילות כוח האכיפה הייעודי שבמערך האכיפה העירוני ומטפלת גם במטלות אגף הפיקוח העירוני על כל יחידותיו.

העירייה מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה ממאי 2013 כי כל פקח מבצע רישום על פעילותו היומית - "דוח סיכום יומי" - ומעביר אותו בסיום המשמרת לעינו של מנהל כוח הפיקוח העירוני הייעודי. עוד מסרה העירייה כי הפקחית בכוח הפיקוח העירוני הייעודי משתתפת בחלק מהימים בפעילות ובמבצעים בשטח, ובשאר הימים מבצעת משימות ומטלות משרדיות הקשורות באופן ישיר לפעילות כוח האכיפה הייעודי שבמערך האכיפה העירוני.

משרד מבקר המדינה העיר לעירייה כי עליה לפרט בתכניות העבודה האחודות לפקחים ולשוטרים נתונים על סיפוח הפקחים נוסף על התייעוד היומי שמבצע כל פקח בסיום המשמרת. עוד העיר משרד מבקר המדינה לעירייה כי הפקחית בכוח הפיקוח העירוני הייעודי, שמשמשת כאמור רפרנטית של אגף הפיקוח העירוני מול המוקד העירוני ומול תלונות התושבים ופניותיהם, מטפלת בפניות בכל תחומי הפעילות של האגף ולא רק באלו הקשורות לכוח האכיפה העירוני.

העירייה מסרה בתשובתה מאוגוסט 2013 כי נכון למועד מתן התשובה תכניות העבודה כוללות פירוט לגבי סיפוח הפקחים ומשכו, המחלקות שהם מסופחים להן ומשימותיהם.



הממשלה, באמצעות המשרד לבט"פ ובשיתוף עם המשטרה, הפעילה שתי תכניות ייעודיות מרכזיות לטיפול בתופעות של אלימות בתחום הרשויות המקומיות העוסקות, בין היתר, בפיקוח ובאכיפה: תכנית על"א ותכנית מערכי האכיפה העירוניים. התכניות הופעלו במשך שנים בעשרות רשויות מקומיות באמצעות משאבים ותקציבים שהממשלה ייעדה לכך, אך ללא הנחיות מפורטות דיין, ללא תפיסות הפעלה ונוהלי עבודה מלאים וללא כלי מדידה והערכה מספקים לבדיקת השגת יעדיהן. הדבר פגע ביכולת הגורמים המעורבים בדבר להעריך את מידת הצלחת התכניות, כפי שתואר לעיל.

משרד מבקר המדינה העיר למשרד הבט"פ כי עליו לפעול בהקדם להשלמת בניית הכלים שיאפשרו את הפעלת התכניות באופן מלא ומוסדר ואת מדידתן, על מנת שניתן יהיה להשיג את יעדיהן בטיפול בתופעות של אלימות.

פעולות עצמאיות של הרשויות המקומיות לטיפול בתופעת האלימות

הרשויות המקומיות נוקטות כמה פעולות עצמאיות בתחום הפיקוח והאכיפה לטיפול בתופעת האלימות, ובכללן התקנת חוקי עזר ואכיפתם, הפעלת כוחות פיקוח ואכיפה עירוניים והפעלת מוקדים עירוניים. להלן פירוט:

ועדה למיגור אלימות

בשנת 2012 הקימו העיריות נתניה וכפר סבא ועדות למיגור אלימות, וזאת בהתאם לפקודת העיריות. בפקודה זו נקבע כי, כל ועדה שחובה למנותה צריכה להתכנס לפחות אחת לשלושה חודשים. מועצת עיריית נתניה אישרה בישיבתה מיוני 2012 את הקמתה ואת הרכבה של הוועדה למיגור אלימות. ועדה זו התכנסה לראשונה רק בדצמבר 2012. בעיריית כפר סבא התכנסה הוועדה שלוש פעמים (באפריל, ביולי ובדצמבר 2012).

יו"ר הוועדה בעיריית נתניה, שהיא מ"מ וסגנית ראש העירייה, קבעה כי לאור "ריבוי ועדות" תשולב הוועדה למיגור אלימות עם ועדת סטטוס (היגוי) בראשות מנכ"ל העירייה המתכנסת פעם ברבעון (ראו להלן). בישיבות הוועדה בעיריית כפר סבא נקבע כי תפעל במקביל לתכנית על"א ותתכנס שלוש פעמים בשנה, דהיינו כל ארבעה חודשים. מכאן עולה כי החלטת הוועדה על תדירות התכנסותה אינה עולה בקנה אחד עם הנקבע בפקודת העיריות. נמצא כי הוועדה בעיריית כפר סבא לא התכנסה בתדירות הנדרשת.

משרד מבקר המדינה העיר לעיריית כפר סבא על שהוועדה למיגור אלימות, שהיא אחת מוועדות החובה, החליטה על תדירות פגישות נמוכה מזו הנדרשת בפקודת העיריות. משרד מבקר המדינה העיר לעיריית נתניה על שהוועדה למיגור אלימות התכנסה לראשונה כחצי שנה לאחר ההחלטה על הקמתה, שלא בהתאם לנדרש בפקודת העיריות.

חוקי עזר

נוסף על החקיקה הראשית שנזכרה לעיל, נעזרות הרשויות המקומיות בהוראות של חוקי עזר שונים כדי לפקח על מקומות בילוי. העיריות נתניה, כפר סבא וחיפה חוקקו חוקי עזר⁶⁰ שבהם נקבעו, בין היתר, הוראות לשמירת הסדר והניקיון בגנים ציבוריים, על ידי הגבלת שעות ההימצאות בהם, איסור על גרימת סכנה, הפרעה, אי-נוחות או נזק לכל אדם, איסור על הכנסתם והחזקתם של בקבוקי זכוכית "במקום עינוג"⁶¹ ועוד. נוסף על כך לעיריות אלה חוקי עזר⁶² שנקבעו בהם הוראות בעניין איסור גרימה והקמה של רעש.

עיריות נתניה וחיפה חוקקו חוקי עזר⁶³ שנקבעו בהם הוראות בעניין הסדרת חופי רחצה, כמו איסור על גרימת סכנה, מפגע או נזק לכל אדם או שיש בו כדי להפר את הסדר על שפת הים, וכן איסור על מכירתו, החזקתו והכנסתו של בקבוק זכוכית או מכל זכוכית אחר לשפת הים, ואיסור על הקמת רעש ועל גרימת נזק לרכוש.

עיריות נתניה וכפר סבא חוקקו חוקי עזר⁶⁴ בדבר הסדרת שעות פעילות של בתי עסק. חוק עזר לכפר סבא (פתיחתן וסגירתן של חנויות), 1941, קובע את שעות הפעילות של "חנויות" בתקופות שונות של השנה - למעט, בין היתר, קיוסק ומזנון.

ממיפוי שעשתה עיריית כפר סבא במסגרת תכנית על"א בשנת 2010 עולה כי בעיר "פיצוציות" רבות הפועלות 24 שעות ביממה, וכי לדעת העירייה חסרים לה חוקי עזר המאפשרים סגירתם של עסקים אלה בלילות ובסופי שבוע. על אף קביעתיה אלה לא חוקקה העירייה חוקי עזר כאמור.

לדעת משרד מבקר המדינה, ככל שעיריית כפר סבא סבורה כי חסרים לה חוקי עזר שיאפשרו לה לקבוע תנאים לפעילותם של עסקים מסוג "פיצוציות", לרבות סגירתם בלילות ובסופי שבוע, עליה לפעול בהקדם לחקיקתם.

עיריית כפר סבא מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה ממאי 2013 כי היעדרו של חוק עזר עדכני בדבר הסדרת שעות פעילות של בתי עסק בעיר לא מנע מהעירייה לאכוף מפגעי רעש בסמוך ל"פיצוציות" או בכל מקום אחר במרחב הציבורי, וכי העירייה עושה שימוש בחוק עזר לכפר סבא (שמירה על איכות הסביבה ומניעת מפגעים), התשס"ח-2008, ובמסגרתו מושגים קנסות, בין היתר בגין הקמות רעש. העירייה מסרה כי היא סבורה כי בידיה הכלים הנדרשים לשם אכיפת מטרדי רעש בסביבת "פיצוציות".

- 60 חוק עזר לנתניה (שמירת הסדר והניקיון), התשמ"ג-1982; חוק עזר לכפר סבא (שמירה על איכות הסביבה ומניעת מפגעים), התשס"ח-2008; חוק עזר לחיפה (שמירת הסדר והניקיון), התשמ"ב-1981.
- 61 כל מקום שמתקיים בו עינוג ציבורי כהגדרתו בחוק רישוי עסקים, למעט דירה פרטית. בחוק רישוי עסקים נקבע כי "עינוג ציבורי" - הצגות של תיאטרון או קולנוע... דיסקוטק, מופעי מחול, ריקודים... משחק או ספורט, וכל עינוג כיוצא באלה, בין שהם בתמורה ובין שלא בתמורה, למעט הרצאה או ויכוח שמטרתם העיקרית היא חינוכית".
- 62 חוק עזר לנתניה (מניעת רעש), התשמ"ח-1988; חוק עזר לנתניה (מניעת רעש) (תיקון), התשע"ג-2013; חוק עזר לכפר סבא (שמירה על איכות הסביבה ומניעת מפגעים), התשס"ח-2008; חוק עזר לחיפה (מניעת רעש), התשמ"ד-1984.
- 63 חוק עזר לנתניה (הסדרת מקומות רחצה), התשכ"ו-1966; חוק עזר לחיפה (הסדרת מקומות רחצה), התשכ"ז-1967.
- 64 חוק עזר לנתניה (פתיחת עסקים וסגירתם), התשי"ז-1957; חוק עזר לכפר סבא (פתיחתן וסגירתן של חנויות), 1941.

משרד מבקר המדינה העיר לעיריית כפר סבא כי במיפוי שעשתה בשנת 2010 היא הצביעה על מחסור בחוקי עזר שיאפשרו לה את סגירת ה"פיצוציות" בלילות ובסופי שבוע, ולא בעניין אכיפת מפגעי הרעש הנגרמים בגינה.

למועצה האזורית גן רווה חוק עזר לשמירה על הסדר והניקיון⁶⁵. נמצא כי בחוק עזר זה אין כלים שיאפשרו למועצה התמודדות יעילה עם תופעת מסיבות הטבע.

נמצא כי רק בשנת 2012 קידמה המועצה הליך של הכנת חוק עזר לגן רווה (שמירה על איכות הסביבה ומניעת מפגעים) שיכלול הוראות שיאפשרו לה להתמודד, בין היתר, עם מסיבות הטבע, וביניהן הוראות למניעת רעש, שמירה על הרכוש הציבורי ושמירה על הסדר הציבורי.

משרד מבקר המדינה העיר למועצה האזורית גן רווה על שרק לאחרונה החלה בהליכים להתקנת חוק עזר שיאפשר לה בין היתר להתמודדות עם מסיבות הטבע, אף שהן מתקיימות בתחומה כבר שנים. הליכים אלו טרם הסתיימו.

המועצה מסרה בתשובתה ממאי 2013 כי נוסח החוק הועבר למשרד הפנים וכי במועד מתן התשובה הוא מצוי בהליכי אישור סופיים.

מוקדים עירוניים

בערים נתניה, כפר סבא וחיפה מוקדים עירוניים המשמשים, בין היתר, כתובת מרכזית לפניות התושבים בנושאים שבתחום טיפולה של העירייה, לרבות פניות בתחומי איכות החיים, הביטחון והחירום. המוקדים מעבירים את הפניות ליחידות הביצוע של העיריות, ומבצעים מעקב אחר הטיפול בהן ובקרה על כך. להלן פירוט.

המועצה האזורית גן רווה אינה מפעילה מוקד, ועל כן לעתים התושבים פונים ישירות אל ראש המועצה, והוא מעביר את פניותיהם, בהתאם לנסיבות, לטיפול מרכז השיטור.

המוקד העירוני בעיריית נתניה

המוקד העירוני בנתניה משמש הן מוקד מידע, הן מוקד להתרעות התושבים על מטרדים, מפגעים, בעיות ותקלות ברחבי העיר והן מוקד טכנולוגי (לשליטה במצלמות וחיישנים המותקנים בעיר). המוקד פועל במסגרת מינהלת הביטחון והחירום בעירייה (להלן - מינהלת הביטחון).

המוקד העירוני פועל ומאויש 24 שעות ביממה בכל ימות השנה, בשלוש משמרות. במשמרות בוקר ואחר הצהריים עובדים בדרך כלל ארבעה מוקדנים (אחד מהם משמש גם תצפיתן⁶⁶), ובמשמרת לילה עובדים שני מוקדנים בלבד (ללא תצפיתן).

65 חוק עזר לגן רווה (שמירת הניקיון ואיסור העישון), התשי"ח-1958.
66 תפקידו כולל - נוסף על מענה במוקד הטלפוני - צפייה במצלמות המחוברות למוקד, בהתאם לצרכים העירוניים ובעקבות פניות התושבים למוקד, וכן תחקור ואחזור של מידע מצולם לבקשת המשטרה.

מנתוני תכנית על"א לחודשים ינואר-אוגוסט 2012 עולה כי במוקד העירוני תועדו 45 אירועי אלימות (פיזית, מילולית ומינית), כ-260 אירועי ונדליזם (השחתת רכוש, לרבות גרפיטי), 4,135 אירועי הקמות רעש ו-26 אירועי שכרות.

הועלה כי במערכת המוקד הטלפוני קיימת אפשרות כי הפונה ישאיר הודעה ויחזור אליה. המערכת מחייגת, באופן אוטומטי, לאותו פונה ברגע שמוקדן מתפנה. המערכת מחייגת עד שלוש פעמים, ואם לא היה מענה - היא מבטלת את החיוג האוטומטי.

ממינהלת הביטחון נמסר בדצמבר 2012 כי אין מעקב אחר ההודעות שהתושבים משאירים במערכת המוקד העירוני, כדי לוודא כי פניות באמצעות הודעות יועברו לטיפול. כאמור, פניות טלפוניות שנענות על ידי המוקדנים מופנות לטיפול הגורמים הרלוונטיים בעירייה ומתנהל מעקב אחר הטיפול בהן ותוצאותיו.

לדעת משרד מבקר המדינה, על עיריית נתניה לעקוב אחר הטיפול בהודעות שתושבים משאירים במערכת המוקד העירוני, כדי לבדוק אם ניתן להם מענה ופנייתם הועברה לטיפול. הדבר יאפשר לעירייה לוודא שטופלו כל הפניות למוקד העירוני, גם אלה שהתקבלו בהודעות.

עיריית נתניה מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה מאוגוסט 2013 כי בעקבות הערת המשרד, בוצע שינוי במערך המעקב אחר הודעות שתושבים משאירים במוקד העירוני.

יחסי הגומלין בין המוקד העירוני לבין מערך האכיפה העירוני

הועלה כי מינהלת הביטחון ואגף הפיקוח העירוני בנתניה הכינו יחד מסמך המסדיר את תהליך העבודה בין מערך האכיפה העירוני ("יחידת השיטור העירוני"), הפיקוח העירוני והמוקד העירוני, לרבות זרימת המידע מהמוקד לפקחים לצורך טיפול בפניות⁶⁷.

נמצא כי המסמך אינו כתוב במתכונת של נוהל, כנהוג בעירייה - אין לו מספר נוהל, אין עליו תאריך תחולה והוא לא אושר על ידי גורם עירוני.

במסמך נקבע כי ממלאת מקום מנהלת המוקד העירוני תמסור למנהל כוח הפיקוח העירוני הייעודי שבמערך האכיפה העירוני אחת לחודש דוח מרוכז על האירועים שהופנו מהמוקד למערך האכיפה העירוני. עוד נקבע כי אחת לחודש תתקיים ישיבה בהשתתפות מנהל כוח הפיקוח העירוני הייעודי וממלאת מקום מנהלת המוקד העירוני, ובה יסקרו אירועים, תחקירים ודרכי פעולה, יבוצע סיכום חודשי וייעשה תכנון לחודש הבא.

נמצא כי אין בעירייה מסמכים המתעדים את קיומן של ישיבות חודשיות בין נציגי המוקד העירוני לבין מנהל כוח הפיקוח העירוני הייעודי. ישיבות כאלה מתקיימות מדי פעם בפעם בהתאם לצרכים, ולא באופן שוטף, וזאת שלא בהתאם למה שנקבע במסמך שהכינה העירייה.

לדעת משרד מבקר המדינה, על עיריית נתניה להסדיר את תהליך העבודה ואת העברת המידע בין המוקד העירוני לבין כוחות הפיקוח והאכיפה בנוהל מאושר, ולוודא כי ההוראות בנוהל יקוימו; זאת על מנת למנוע פגיעה אפשרית בהליך העברת המידע בין גורמים אלה, בהליך תחקור האירועים ובדיקתם, בקביעת דרכי הפעולה ובהסקת המסקנות.

67 כל אירוע המתקבל במוקד העירוני - טלפוני, במכשירי הקשר ובכל דרך שהיא - המחייב טיפול של פקח בשיתוף משטרת ישראל.

העירייה מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה ממאי 2013 כי הנוהל הועבר לאישור מנהל אגף הפיקוח העירוני לצורך העברתו לאגף איכות ותכנון בעירייה, שם יהפכו אותו לנוהל עירוני רשמי. עוד מסרה העירייה בתשובתה כי ניתנה הנחיה לתעד את הישיבות החודשיות בין נציגי המוקד העירוני ובין מנהל כוח הפיקוח העירוני הייעודי. עוד מסרה העירייה בתשובתה מאוגוסט 2013 כי המוקד העירוני הוכפף למערך האכיפה העירוני, וכי בהתאם לכך יעודכן הנוהל וישולב במערך הנהלים העירוניים המקובל.

עמדה שולטת במוקד העירוני

במוקד העירוני בנתניה עמדה מרכזית שתפקידה לשלוט ביתר עמדות המוקדנים, לטפל בפניות חריגות וכו'. הועלה כי עמדה זו משמשת עמדת מוקדן רגילה, מאחר שמיקומה אינו מאפשר שליטה ביתר עמדות המוקד.

נמצא כי מינהלת הביטחון לא הסדירה נוהל המגדיר את תפקיד העמדה השולטת, את הדרישות המבצעיות ממנה ואת יחסי העבודה בין המוקדן בעמדה זו ובין יתר המוקדנים.

משרד מבקר המדינה העיר לעיריית נתניה כי אף שראתה חשיבות בהקמת עמדה מרכזית במוקד העירוני שתפקידה לשלוט בפעילות המוקדנים ולעקוב אחריה, העמדה אינה ממלאת את ייעודה המקורי, וכפועל יוצא מכך מטרת העירייה בהפעלתה אינה ממומשת במלואה. לדעת משרד מבקר המדינה, ראוי כי העירייה תסדיר את תפקידי העמדה, את יחסי העבודה שלה עם יתר עמדות המוקדן וכן את מיקומה באופן שיאפשר את תפעולה הייעודי היעיל.

העירייה מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה כי בתכנון הישן של המוקד העירוני (שבוצע לפני כארבע שנים) מוקמה העמדה בצורה שאינה מיטבית ומקשה על שליטה. עוד מסרה כי נושא העמדה המרכזית השולטת יקבל מענה בתכנון המוקד החדש, כך שהעמדה תיתן מענה כעמדת שליטה לאחראי המשמרת במוקד.

המוקד העירוני בעיריית כפר סבא

המוקד העירוני בכפר סבא הוא כתובת מרכזית לפניות התושבים בנושאים שבתחום טיפולה של העירייה, ומשמש הן כמוקד מידע והן כמוקד לקבלת התרעות התושבים על מטרדים, מפגעים, בעיות ותקלות בעיר. לצדו פועל מוקד ביטחון (ראו פירוט להלן). המוקד העירוני פועל 24 שעות ביממה בשלוש משמרות. פניות בנושאי ביטחון וחירום מועברות לטיפול מוקד הביטחון.

על פי נתוני העירייה טיפל המוקד העירוני בשנת 2012, בין היתר, בכ-82,910 אירועים, מהם 3,654 אירועים של הקמות רעש, 38 אירועי שכרות ו-147 אירועי ונדליזם, ובחודשים ינואר-נובמבר 2012 טיפל ב-22 אירועי אלימות.

מוקד הביטחון

עיריית כפר סבא הקימה באפריל 2011 מוקד ביטחון הכפוף למחלקת הביטחון. המוקד פועל לצד המוקד העירוני, והוא מתכלל ומרכז את הטיפול בנושאי ביטחון וחירום בעיר, לרבות שליטה בכוחות בשטח ובקרה עליהם. מוקד הביטחון מטפל בקריאות בנושאי ביטחון וחירום ואירועים כמו ונדליזם, אלימות, התפרצות רעש בשטח ציבורי המופנות אליו מן המוקד העירוני, שם התקבלו.

מוקד הביטחון מסייע גם למשטרה באירועים פלייליים ובטיפול בתאונות דרכים. נוסף על כך הוא מטפל בפניות מגורמים עירוניים, ממוסדות החינוך וממתקני העירייה, וכן באירועים שזוהו במערכות קצה, כמו לחצני מצוקה בגני ילדים ומצלמות אבטחה הפרוסות בעיר. מוקד הביטחון מפעיל את סיירת הביטחון וגורמים עירוניים, כמו הפיקוח העירוני, לטיפול באירועים ועוקב אחר הטיפול בהם עד סיומו. המוקדן במוקד הביטחון מלווה את הכוח שמטפל בקריאה בשטח, קורא לסיוע או תגבור ומדווח למשטרה במידת הצורך.

בהוראה⁶⁸ של מחלקת הביטחון להסדרת פעילות מוקד הביטחון צוין כי הוא יאויש 24 שעות ביממה בכל ימות השנה, ויעבוד בשלוש משמרות שבכל אחת מהן מוקדן אחד. גם בישיבת מטה עירוני מצומצם של תכנית על"א מינואר 2011 ציין מנהל מחלקת הביטחון דאז כי המוקד יפעל במתכונת של 24 שעות ביממה. תכנית על"א מימנה בשנים 2010-2012 גיוס מוקדנים להפעלת מוקד הביטחון.

הועלה כי מוקד הביטחון מורכב מחדר שליטה ובקרה המאויש במוקדן אחד מהשעה 23:00 עד השעה 17:00 למחרת, בכל ימות השנה (למעט שבתות), שמבצע גם צפייה במצלמות האבטחה. בשעות שבהן מוקד הביטחון אינו פעיל (דהיינו בין 17:00 ל-23:00 ובשבתות), הטיפול בנושאי הביטחון והחירום עובר לאחריות המוקד העירוני.

במוקד הביטחון יש מערכת צפייה במצלמות האבטחה ומערכת מעקב אחר כלי הרכב של סיירת הביטחון והשיטור המשולב. המוקדנים יכולים לעקוב אחר הניידות ולהפנות את הניידת הקרובה ביותר לטיפול באירוע. במוקד העירוני אין מערכות כאלה, לכן בשעות שמוקד הביטחון אינו פעיל אין אפשרות לצפות במצלמות, לעקוב אחר הכוחות בשטח ולשלוח בהם, אלא רק להשתמש באמצעי קשר אחרים, בין היתר לצורך טיפול באירועים המדווחים למוקד.

מנהל מחלקת הביטחון מסר בדצמבר 2012 לצוות הביקורת כי מוקד הביטחון אינו פעיל במשך כל שעות היממה בגלל "מוגבלויות תקציביות".

דרוש כי המוקד העירוני בכפר סבא ישתמש במערכות השליטה והבקרה שהקימה העירייה במסגרת מוקד הביטחון - מערך המצלמות ומערכת המעקב אחר ציי הרכב - בזמן שמוקד הביטחון אינו פעיל, וזאת למען ניצול יעיל ורציף של מערכות אלה ומימוש הפוטנציאל המבצעי שלהן. הדבר יסייע בזיהוי אירועים, איתורם ומניעתם בזמן אמת ויגביר את יכולת העירייה לשלוט בכוחות ההתערבות בשטח.

הוראות ונהלים

הועלה כי ברשות מחלקת הביטחון הוראה הכוללת הגדרת פעולות מוקד הביטחון בשגרה ובמצבי חירום, לרבות נוהלי עבודה למוקדנים. כמו כן ברשותה הוראות לפעילות מוקד הביטחון מול המוקד העירוני, משטרת ישראל, מד"א, שירות כיבוי והצלה ועוד. עוד הועלה כי ברשות מחלקת הביטחון נהלים לטיפול מוקד הביטחון באירועים כמו רעש, באירועים חריגים המתקבלים מאחד ממוקדי שירותי החירום (כיבוי אש, מד"א והמשטרה), בתאונות דרכים, באדם חשוד, בשרפה, בהתרעה מלחצן מצוקה ועוד. הנהלים כוללים הוראות דיווח לגורמים בעירייה, לרבות גורמי הביטחון, ולסיור העירוני (סיירת הביטחון) או לניידת השיטור המשולב. הם כוללים גם הוראות לניהול האירוע באמצעים העומדים לרשות המוקד לשם שליטה בכוחות בשטח וסיוע להם, כמו

68 ההוראה אינה נושאת תאריך ואינה כתובה במתכונת של נוהל עירייה.

מצלמות האבטחה המותקנות בעיר. נמצא כי חלק מנהלים והוראות אלה אינם כתובים כמקובל בקובץ נוהלי העירייה, אינם נושאים תאריך תחולה ולא נקבעו בהם האחראים ליישום.

בחלק מהנהלים שהכינה העירייה, כמו נוהל הטיפול בהקמות רעש, נקבע כי על מוקד הביטחון למסור דיווח לסיור העירוני (סיירת הביטחון) או לשיטור המשולב או למשטרה, "בהתאם למהות האירוע", בלי לפרט את מהות האירועים שיועברו לכל אחד מגורמי אכיפה אלה.

משרד מבקר המדינה העיר לעיריית כפר סבא על שההוראות שהכינה בנושא מוקד הביטחון אינן כתובות במתכונת נהלים כמקובל בעירייה, ואינן כוללות בין היתר הגדרת הגורמים האחראים ליישומן ומועד יישומן. עוד העיר משרד מבקר המדינה לעירייה על שלא קבעה והגדירה את סוגי האירועים שיופנו לכל אחד מכוחות ההתערבות והאכיפה בשטח, דבר שעלול לפגוע ביעילות הטיפול באירועים.

עיריית כפר סבא מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה ממאי 2013 כי תערוך מחדש את הנהלים בנושא הביטחון ותתאימם לפורמט עירוני אחד.

מוקד המבצעים בעיריית חיפה

עיריית חיפה הקימה בשנת 2010 מוקד מבצעים הכפוף לאגף הביטחון. המוקד משמש מרכז הניהול והבקרה של פעולות האגף בשמירה על ביטחון התושבים ועל הסדר הציבורי. הוא מופעל ומאויש 24 שעות ביממה במשך כל ימות השנה, בשלוש משמרות.

מוקדני מוקד המבצעים מספקים מענה לפניות התושבים שהועברו אליהם מהמוקד העירוני בנושאי ביטחון וסדר ציבורי. המוקדנים אחראים להפעלת סיירת הביטחון העירונית (ראו להלן) וניידות השיטור המשולב, לצפייה במצלמות האבטחה ולניהול יומן אירועים שטופלו על ידי המוקד. בשנת 2011 פרסם אגף הביטחון את נוהלי העבודה במוקד המבצעים, לרבות הנחיות מפורטות לעבודת המוקדנים במוקד ונוהל הפעלת ניידות סיירת הביטחון בזמן חירום או תרגיל.

כוחות פיקוח ואכיפה של הרשויות המקומיות

עיריות נתניה, כפר סבא וחיפה מפעילות כוחות פיקוח ואכיפה שמטרתם, בין היתר, לטפל באירועי אלימות, ונדליזם, התנהגות אנטי-חברתית, הקמות רעש והפרות סדר, לאכוף את חוקי העזר העירוניים ולתת מענה לקריאות תושבים בנושאי ביטחון וסדר ציבורי. כוחות אלה משלבים פעילות יוזמה לצד טיפול בפניות התושבים. להלן פירוט:

פיקוח עירוני בעיריית נתניה

בעיריית נתניה פועלים מחלקת פיקוח עירוני וכוח פיקוח עירוני ייעודי שהוא חלק ממערך האכיפה העירוני המשותף עם המשטרה. כוחות אלה כפופים לאגף הפיקוח העירוני. מצבת כוח האדם בהם בשנת 2012 מנתה כ-50 פקחים ועוד שישה עובדי מינהלה, מהם 19 פקחים בכוח הפיקוח העירוני הייעודי שבמערך האכיפה העירוני.

פקחי אגף הפיקוח העירוני מוכשרים ומוסמכים לאכיפת כלל חוקי העזר העירוניים. פקח חדש שנקלט באגף עובר הדרכה של כחצי שנה ברשות החנייה. פקחים המיועדים למערך האכיפה העירוני הייעודי עובדים כשנה באגף הפיקוח העירוני לפני העברתם למערך.

נמצא כי אין לאגף הפיקוח העירוני נוהל כתוב המסדיר את הליך הכשרת הפקחים והסמכתם על ידי העירייה לאכיפת חוקי העזר העירוניים.

לדעת משרד מבקר המדינה, ראוי כי עיריית נתניה תסדיר את הליך קליטת הפקחים העירוניים, לרבות הפקחים שבמערך האכיפה העירוני, ותכין הוראות מפורטות אשר להליך הכשרתם והסמכתם לאכיפת חוקי העזר העירוניים.

עיריית נתניה מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה מאוגוסט 2013 כי תפעל להכשיר את הפקחים העירוניים החדשים בקורסים ייחודיים שקבע משרד הפנים.

פיקוח עירוני בעיריית כפר סבא

המחלקה לפיקוח עירוני בעיריית כפר סבא, שבמועד סיום הביקורת הייתה כפופה לאגף איכות הסביבה (להלן - הפיקוח העירוני), משלבת פעילות יזומה לצד טיפול בפניות מהמוקד העירוני ומגורמים בעירייה ובפניות של תושבים למשרדי המחלקה או לאגף איכות הסביבה.

תקן כוח האדם בפיקוח העירוני הוא 11 פקחים, נוסף על מנהלת המחלקה. הועלה כי הפיקוח העירוני פועל במתכונת של שתי משמרות בימים א'-ה', אך אינו פועל במשמרות לילה בשגרה (מ-22:00 ועד 7:00 למחרת). בחודשי הקיץ פועל הפיקוח העירוני עד חצות.

הועלה כי במועד סיום הביקורת היו בפיקוח העירוני שישה פקחים בלבד. עוד הועלה כי בלילות ובמשמרות שבהן הפיקוח העירוני אינו פועל, עוברת האחריות לטיפול באירועים כמו הקמות רעש והפרעות לסדר הציבורי למחלקת הביטחון, באמצעות סיירת הביטחון ובאמצעות ניידת השיטור המשולב המופעלת מבצעית על ידי המשטרה.

סמנכ"ל העירייה מסר באפריל 2013 לצוות הביקורת כי מצבת כוח האדם בפיקוח העירוני זמנית וכי בכוונת העירייה להגדיל את מספר הפקחים כפי שנקבע בתקן המחלקה. עוד מסר הסמנכ"ל כי עם הגדלת מספר הפקחים יהיה אפשרי גם להאריך את שעות פעילות הפיקוח העירוני בלילות.

משרד מבקר המדינה העיר לעיריית כפר סבא כי תפקוד המחלקה לפיקוח עירוני, יעילות פריסת הכוחות בשטח והשגת יעדי המחלקה עלולים להיפגע ממצב שבו פעילים בה רק מחצית העובדים שנקבעו לה.

העירייה מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה ממאי 2013 כי במרץ 2013, דהיינו לאחר מועד סיום הביקורת, עשתה שינוי ארגוני שבמסגרתו אוחדו פקחי הפיקוח העירוני ופקחי החנייה במסגרת מחלקת פיקוח ואכיפה. אחרי האיחוד מונה המחלקה כ-20 פקחים, שאמורים לקבל הכשרה לאכיפת מגוון חוקים ויעסקו במגוון נושאים.

הפקחים בפיקוח העירוני מתעדים בדוחות סיכום משמרת את פעילויותיהם, לרבות טיפול בפניות. קריאות שמופנות מהמוקד העירוני לטיפול הפיקוח העירוני מתועדות במערכת שבמוקד, והפיקוח העירוני מבצע מעקב אחריהן, בין היתר כדי לוודא שכולן הועברו לטיפול, גם כאלה שהתקבלו בסופי שבוע ובלילות.

הועלה כי קריאות שמתקבלות ישירות במחלקה לפיקוח עירוני או באגף איכות הסביבה אינן מתועדות בצורה מוסדרת ומרוכזת (לא במערכת המוקד העירוני ולא במערכת ייעודית אחרת), לרבות אופי הטיפול בהן, משכו ביחס לזמן התקן (הערכה לסיום הטיפול בפנייה) וכו'. תיעוד מרוכז ומוסדר של קריאות אלה יכול לשמש למעקב אחר טיפול המחלקה בפניות ולבקרה ומדידה של פעילותה ובדיקת יעדי העירייה.

העירייה מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה כי הפיקוח העירוני טיפל בשנת 2011 בכ-911 קריאות בנושא רעש, מהן 322 קריאות שתועדו דרך המוקד העירוני, ויתר הקריאות, שהתקבלו באמצעות טלפונים או הודעות דואר אלקטרוני, תועדו בדוח היומי של הפקח המטפל. עוד מסרה העירייה כי פעילות הפקחים ניתנת למדידה.

משרד מבקר המדינה העיר לעיריית **כפר סבא** על שאין ברשותה רישום מוסדר ומרוכז של פעילות הפיקוח העירוני בטיפול בקריאות שאינן מופנות מהמוקד העירוני. תיעוד מסודר ומרוכז תורם לקיומם של הליכי בקרה ותכנון סדורים ומשמש למדידת השגתם של יעדי המחלקה בצורה יעילה יותר ולמעקב שוטף אחר טיפולה בקריאות אלה, לרבות זמני הטיפול בהן בהשוואה לזמני התקן שקבעה העירייה.

עוד הועלה כי הליך הכשרתם והסמכתם של הפקחים על ידי העירייה לאכיפת חוקי העזר העירוניים אינו מוסדר בנוהל.

לדעת משרד מבקר המדינה, ראוי כי עיריית **כפר סבא** תכין נוהל המסדיר את תהליך קליטת הפקחים העירוניים, הכשרתם והסמכתם לאכיפת חוקי העזר העירוניים.

סיירת הביטחון

עיריית **כפר סבא** התקשרה עם חברת אבטחה פרטית להפעלת צוותי סיור ממונעים הנותנים, בין היתר, מענה ביטחוני בעיר (להלן - סיירת הביטחון). סיירת הביטחון, המנוהלת על ידי מחלקת הביטחון, מבצעת סיורים בריכוזי מוסדות חינוך ומופנית לטיפול בקריאות ממוקד הביטחון, בעיקר באירועים של ונדליזם והקמות רעש ובעברות בתחום איכות החיים. הסיירת משמשת כוח מניעה. לסיירים בה אין סמכויות אכיפה על פי חוקי העזר העירוניים או סמכויות של שוטר, אך הם משמשים כוח מרתיע מעצם העובדה שהם מייצגים את העירייה.

סיירת הביטחון עובדת במשמרות הבוקר על פי תכניות עבודה קבועות. במשמרות אחר הצהריים והלילה היא מבצעת סיורים יזומים ברחבי העיר. בחגים, בחופשות ובחודשי הקיץ העירייה מתגברת את הסיור בעוד ניידת מיוחדת שבה פקח עירוני וסייר מסיירת הביטחון.

הועלה כי במוקד הביטחון מתועד כל אירוע שמופנה לטיפול סיירת הביטחון, אולם במחלקת הביטחון אין ריכוז וסיכום על בסיס תקופתי של כל הפעילות המבצעית ושל תפוקות סיירת הביטחון - נתונים שיכולים לשמש למדידה ולבקרה של עמידת הסיירת ביעדי הפעלתה.

משרד מבקר המדינה העיר לעיריית **כפר סבא** על שאין ברשותה מסמכים המרכיזים ומסכמים את הפעילות המבצעית של סיירת הביטחון ואת תפוקותיה. מחסור בנתונים עלול לפגוע בהליכי הבקרה והמעקב אחר פעילות הסיירת, במדידת תוצאות הפעילות והשגת יעדי הפעלתה וכן בתכנון פעילויותיה.

עיריית כפר סבא מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה כי תבצע ריכוז וסיכום חודשי של פעילות הסיירת שימשו למדידת פעילותה.

אגף הביטחון בעיריית חיפה

עד שנת 2010 פעל אגף הביטחון בעיריית חיפה כחלק מאגף הפיקוח הכללי; הוא הוגדר כאגף בפני עצמו בשנת 2010, ובו שתי מחלקות: מחלקת ביטחון שוטף ומחלקת המשמר האזרחי והיערכות לשעת חירום. מחלקת הביטחון השוטף אחראית ליחידת קציני הביטחון, שבאחריותם טיפול באירועי ביטחון שוטף ואבטחת מוסדות חינוך, סיירת הביטחון העירונית והשיטור המשולב, מוקד המבצעים ומוקד הצפייה במצלמות.

תכניות העבודה של אגף הביטחון לשנים 2012-2013 הן חלק מתכניות העבודה העירוניות. יעדי האגף נגזרו מיעדי הליבה העירוניים, ויעדי מינהל התפעול תורגמו לנושאים לטיפול, שלהם מדדים ויעדים מדידים.

סיירת הביטחון

כאמור, באפריל 2010 הקימה עיריית חיפה את סיירת הביטחון. היעדים שנקבעו להפעלתה היו, בין היתר, אכיפת הסדר במרחב הציבורי, אכיפת חוקי עזר, מניעת מפגעי רעש ויצירת "מכפיל כוח" לפעילות המשטרה בעיר.

לרשות הסיירת 20 סיירים ושש ניידות סיור. הניידות פועלות בהתאם לחלוקה למתחמים מוגדרים, ובכל מתחם מתקיימים סיורים יזומים בנקודות "חמות", מועדות לאלימות (כפי שהוגדרו בשיתוף פעולה עם המשטרה ב-2010), וניתן מענה לקריאות תושבים בנושאי ביטחון וסדר ציבורי. הסיירת פועלת בשיתוף פעולה עם תחנות המשטרה חיפה וזבולון, ושלוש מהניידות פועלות 24 שעות ביממה במתכונת של שיטור משולב, ולפיה הניידת מאוישת בסייר ובשוטר. יתר הניידות מאוישות בשני סיירים משעות הצהריים ועד השעה 3:00.

הכוונת פעילות הסיירת מתבצעת במוקד המבצעים, המרכז גם את תמונת המצלמות ברחבי העיר; המוקדנים במוקד מקבלים את פניות התושבים, מאתרים באמצעות המצלמות אירועים הדורשים תגובה ומכוונים את הסיירים בהתאם. הניידות מצוידות באמצעי איכון, לכן מיקומן ידוע וניתן להפעילן בהתאם לצורך.

מדידה והערכה: עם הקמת סיירת הביטחון קבעה העירייה שני מדדים לבדיקת הצלחתה: 1. ירידה בהיקף הנזקים לרכוש העירייה עקב אלימות; 2. עלייה ברמת שביעות רצון התושבים הנובעת משיפור בתחושת הביטחון האישי (שתימדד באמצעות סקרים). להלן הפרטים:

1. מדד היקף הנזקים לרכוש עקב אלימות: הועלה כי במועד סיום הביקורת, פברואר 2013, לא היו בידי העירייה כלי מדידה להערכת היקף הנזק לרכוש עקב אלימות. היו בידי נתונים כספיים על הנזקים לרכושה - נתונים המשמשים את מינהל התפעול שלה לתיקון הנזקים - אולם נמצא כי הם לא כללו מידע על גורם הנזק (למשל ונדליזם, פגעי מזג אוויר ותאונות).

לפיכך לא היו בידי העירייה נתונים, כמותיים וכספיים, על היקף הוונדליזם ועל מגמותיו. נוכח המתואר, מוטלת בספק יכולתה לגבש הערכה מלאה אשר לעמידתה של הסיירת ביעדיה, וכפועל יוצא, להשליך על קבלת החלטות והפקת לקחים הנוגעים לסיירת.

2. מדד רמת שביעות הרצון: האגף לתכנון אסטרטגי ומחקר בעירייה בודק את שביעות רצון התושבים, הנובעת בין היתר גם מתחושת הביטחון האישי שלהם, באמצעות סקרים. הועלה כי למן הקמת סיירת הביטחון באפריל 2010, מדד האגף את תחושת הביטחון האישי פעם יחידה בלבד. עוד

הועלה כי העירייה לא קבעה את תדירות קיום הבדיקות. הועלה גם כי תוצאות הבדיקה שנעשתה לא נמצאו ברשות אגף הביטחון.

מדדי הערכה עשויים לשמש בין היתר כלים לאיתור כשלים או חולשות במערכת ולבחינת צעדים אפשריים לשיפור וייעול. משרד מבקר המדינה העיר לעיריית חיפה על ליקויים בהכנת המדדים שקבעה ובאופן השימוש בהם לבחינת הצלחת פעולות סיירת הביטחון, אף שחלפו כשלוש שנים ממועד הקמתה: 1. העירייה לא ריכזה נתונים על הנזקים לרכושה שמקורם באלימות, נתונים שהיו אמורים לשמש מדד לתוצאות פעילות סיירת הביטחון, בין אם הם מצביעים על כשלים ובין אם על הצלחות. הדבר היה מסייע בידה לקבל תמונת מצב כוללת; 2. משקבעה העירייה מדד לבחינת רמת תחושת הביטחון של התושבים על ידי סקרים, היא לא הגדירה את תדירות השימוש בכלי האמור, והשתמשה בו פעם אחת בלבד; 3. תוצאות בדיקת רמת שביעות הרצון, שהיו אמורות לשמש כלי בקרה לאגף הביטחון, לא נמצאו ברשותו.

עיריית חיפה מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה כי תפעל לבניית כלים לשיקוף תוצאות פעילות סיירת הביטחון על פי המדדים שקבעה.

כוחות פיקוח ואכיפה במועצה האזורית גן רווה

המועצה האזורית גן רווה מעסיקה קצין ביטחון האחראי לביטחון השוטף ביישובים, לאבטחת מוסדות החינוך ולביטחון בשעת חירום. מתוקף תפקידו הוא מקיים קשר מתמיד ותיאום עם מרכז השיטור הקהילתי ומתנדביו (ראו להלן) וכן עם רכזי הביטחון (מתנדבים) שבכל יישוב.

פיקוח מחלקת רישוי עסקים

המועצה העסיקה בחצי משרה עובד במחלקת רישוי עסקים⁶⁹, שבמסגרת תפקידו בוחן, בין היתר, את עמידתם של עסקים בדרישות הרישוי בהתאם לחוק רישוי עסקים שבתחום המועצה, למשל משתלות ומחסנים. המועצה מסרה לצוות הביקורת כי אינה מעסיקה עובדים מטעם מחלקת רישוי עסקים בשעות הערב ובסופי שבוע.

מרכז השיטור הקהילתי

בהתאם להוראת משטרת ישראל בנושא משמר היישובים דלעיל, פועל בתחום המועצה מרכז שיטור קהילתי של מג"ב (להלן - מרכז השיטור). המרכז אחראי בהתאם להוראות המשטרה דלעיל לכל היישובים שבתחום המועצה⁷⁰. הוא מאויש במפקד בסיס ובשני שוטרים ופועל במשך כל שעות היום. נוסף על כך פעלו במסגרתו בזמן הביקורת, על פי מידע שנמסר לצוות הביקורת, 136 מתנדבים מיישובי המועצה, 98 מהם נושאי נשק.

69 העובד משמש גם כתברואן. הודיע על פרישתו במהלך הביקורת, בינואר 2013.
70 מבחינת אחריות משטרת ישראל, תחום המועצה מחולק כך: פלמחים, גן שורק, נטעים, בית חנן, בית עובד ושכונת האירוס - באחריות תחנת משטרת ראשון לציון; גאליה, כפר הנגיד, וכפר הנוער עיינות - באחריות תחנת משטרת רחובות.

כאמור, המועצה אינה מפעילה מוקד עירוני. מפקד מרכז השיטור מסר לצוות הביקורת כי המרכז נותן מענה לתושבי המועצה במגוון נושאים, ומרביתם מתקשרים ישירות למרכז השיטור.

שיתוף הפעולה בין מרכז השיטור למועצה מתבטא, בין היתר, בקיום פגישות עבודה קבועות. בתכנית העבודה למרכז השיטור בגן רווה לשנת 2012 נקבע כי על מפקד המרכז לקיים פגישות עבודה שבועיות עם קצין הביטחון של המועצה ואחת לחודש עם ראש המועצה. הפגישות נועדו לעדכון, להעברת מידע הדדית ולהעלאת בעיות בנושאים הקשורים לביטחון, וכן לקביעת פעולות יזומות משותפות.

נמצא כי בשנת 2012 התקיימו 12 ישיבות משותפות למועצה ולמרכז השיטור, אולם לא נמצאו במועצה סיכומים של פגישות העבודה עם מפקד מרכז השיטור בשנה זו.

טיפול המועצה במסיבות טבע בתחומה

בשנים 2010-2012 התקיימו בתחומי המועצה האזורית גן רווה כמה מסיבות טבע שגרמו למטרים לתושבים ונוהלו ללא רישיון עסק. המבלים בחלק ממסיבות אלה גרמו נזקים רבים לשטחים חקלאיים מעובדים. המסיבות פוזרו על ידי כוחות של מרכז השיטור והמשטרה. ראש המועצה ומפקד מרכז השיטור מסרו לצוות הביקורת כי לדעתם יש יסוד סביר להניח כי מסיבות נוספות התקיימו בשטחי המועצה מבלי שהתגלו.

נמצא כי במועצה לא תועדו פניות התושבים אל ראש המועצה אשר לרעש שנבע ממסיבה שהתקיימה בנובמבר 2010 בשטחים הפתוחים של קיבוץ פלמחים והייתה מטרה לתושבים, וכמו כן לא תועדו הפעולות שננקטו על מנת לטפל ברעש.

מעיון בפרוטוקולי ישיבות המועצה עולה כי מליאת המועצה לא קיימה דיונים בנושא בשלוש השנים האחרונות, ולא נמצאו במועצה מסמכים אחרים בדבר דיונים בנושא היערכותה להתמודדות עם המסיבות בתחומה, ובכלל זה הצורך בהתקנת חוקי עזר מתאימים שיסייעו למועצה להתמודד עמן. אין בידי המועצה מידע מרוכז על המסיבות, ובכלל זה כאמור סיכומי דיון עם מרכז השיטור.

אשר לתופעת הפרות הסדר הציבורי והיערכות המועצה להתמודדות עמן, הועלה כי מארגני המסיבות לא עמדו בהוראות צו רישוי העסקים לקבלת רישיון למכירת אלכוהול או להגשתו לצורך צריכה, והמסיבות התקיימו ללא היתר, ומשום כך קיומן מנוגד להוראות החוק.

עוד הועלה כי המועצה לא קיימה פיקוח ולא הפעילה את סמכותה כרשות רישוי אשר לחלק מהמסיבות שהתקיימו בתחומה.

המועצה מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה ממאי 2013 כי מפעם לפעם נמסר לה מידע על קיומן של מסיבות ללא היתר. אם נודע לה על כך מבעוד מועד, היא פועלת בשיתוף המשטרה למניעת המסיבה, ואם המידע נמסר לה במהלך המסיבה, מופסקת המסיבה לאלתר על ידי המשטרה. מאחר שמידע בדבר קיומן של מסיבות מגיע לידי המועצה זמן קצר לפני תחילתן, הדרך האפקטיבית למנוע את קיומן היא שיתוף פעולה בין הרשות למשטרה והוצאת צווים על ידי המשטרה להפסקת המסיבה. עוד מסרה המועצה כי הפעלת סמכותה כרשות רישוי מקומית והוצאת צו הפסקה מינהלי לפעילות העסקית מאפשרת לראש הרשות להוציא צו להפסקה של עיסוק או לסגירת מקום שיש לו יסוד סביר להניח כי נעברה בו עברה. מכאן, עד שלא נעברת עברה או עד שלא מנוהל עסק, אין באפשרות המועצה לפעול למניעת קיום ההתקהלות. הדרך היעילה והמהירה למניעת קיומן של המסיבות אשר הידיעה על התרחשותן הצפויה מתגבשת בדרך כלל סמוך ביותר למועד האירוע, היא פנייה דחופה למשטרה בבקשה שזו תשתמש בסמכויותיה.

לדעת משרד מבקר המדינה, לצד מתכונת טיפול המשטרה ומג"ב במסיבות הטבע, על המועצה לבחון את השימוש בסמכותה כרשות רישוי לצורך איתור המסיבות המתקיימות בתחומה שלא כחוק וטיפול בכך.

סיכום

בשנים האחרונות חלה עלייה במספר האירועים של הפרת הסדר הציבורי, ונדליום ואלימות במקומות בילוי ברחבי הארץ - אירועים שגרמו לנזקים ברכוש ולפגיעה פיזית במבילים ובתושבים תמימים ואף גבו קורבנות בנפש, ועוררו תחושה של חוסר ביטחון בקרב הציבור. התופעה מחייבת טיפול מיוחד של גורמי האכיפה, ובכללם הרשויות המקומיות, כדי להביא להפחתה באלימות או למניעתה, בין היתר באמצעות קיום מדוקדק של הוראות החוק וקיום פיקוח ואכיפה נרחבים בתופעות של הפרת הסדר הציבורי. נוסף על כך, נדרש שיתוף פעולה רב-מערכתי של כל גורמי האכיפה הפועלים בתחום הרשויות המקומיות, לרבות הפיקוח המקומי ומשטרת ישראל.

הממשלה באמצעות המשרד לבט"פ ובשיתוף עם המשטרה הפעילה שתי תכניות ייעודיות מרכזיות לטיפול בתופעות של אלימות בתחום הרשויות המקומיות, העוסקות, בין היתר, בתחום הפיקוח והאכיפה: תכנית "עיר ללא אלימות" ותכנית "מערכי אכיפה עירוניים". התכניות הופעלו במשך שנים בעשרות רשויות מקומיות באמצעות משאבים ותקציבים שהממשלה ייעדה לכך, אך ללא הנחיות מפורטות דיין, ללא תפיסות הפעלה ונוהלי עבודה מלאים וללא כלי מדידה והערכה מספקים לבדיקת השגת יעדיהן. הדבר פגע ביכולת הגורמים המעורבים בדבר להעריך את מידת הצלחת התכניות, כפי שתואר לעיל. על המשרד לבט"פ לפעול בהקדם להשלמת בניית הכלים שיאפשרו את הפעלת התכניות באופן מלא ומוסדר ואת מדידתן, על מנת שניתן יהיה להשיג את יעדיהן בטיפול בתופעות של אלימות. על הרשויות המקומיות לפעול אף הן למען קידום התכניות והשגת יעדיהן ולקיים פיקוח ואכיפה מסודרים לטיפול בתופעות האלימות בתחומיהן.

תכנית עיר ללא אלימות: על המשרד לבט"פ לפעול בהקדם לגיבוש ספר נהלים לתכנית על"א שיכלול גם נהלים ותפיסות הפעלה לתכניות בתחום האכיפה שהוא מקדם בשיתוף הרשויות המקומיות. נוסף על כך, על המשרד להכין ולהפעיל ברשויות המקומיות לאלתר כלי הערכה ומדידה לכל תכניות האכיפה שהוא מקדם במסגרת על"א, כדי למדוד את השגת היעדים ולהעריך את יעילות התכניות.

שיטור משולב: מן הראוי כי עיריית כפר סבא תהיה שותפה בהפעלה השוטפת של ניידת השיטור המשולב באמצעות תכניות עבודה משותפות לה ולמשטרה, וכי יהיו בידיה מסמכים המרכזים את פעילות הניידת ואת תפוקותיה. נוסף על כך, על המשטרה להכין סיכומים ודיווחים על פעילות ניידת השיטור המשולב בכפר סבא בנפרד מהדיווח על הפעילות המשטרתית השוטפת, כפי שנדרש בנוהל המשטרה, וכן לבצע מדידה של פעילות הניידת המשולבת ומעקב אחרי תפקודה וטיפול בסל העברות שנקבע בנוהל זה.

על עיריית חיפה לרכז נתונים על כמות התגבורים לפעילות משטרתית של ניידות השיטור המשולב, על משכם ועל מהותם.

על המשרד לבט"פ לפעול בהקדם לקביעת הנחיות ודרישות מבצעיות להפעלת השיטור המשולב, לרבות בעניין יחסי הגומלין בין הרשויות המקומיות והמשטרה בהפעלת הניידות, והוראות בנושאי דיווח ובקרה.

מערך שליטה ובקרה - מערך מצלמות: על המשרד לבט"פ, משרד המשפטים והמשטרה להשלים את הכנת נוהל הקבע שסוכם כי יוכן ושאמור להסדיר, בין היתר, הוראות מבצעיות ועקרונות להפעלת מצלמות האבטחה, לרבות הנחיות להפעלת מוקדי השליטה והבקרה. נוסף על כך, על המשרד לבט"פ, מתוקף תפקידו כמוביל תכנית על"א, לבחון את ההיבטים והמאפיינים הייחודיים של הרשויות המקומיות, לגבש הנחיות ונהלים בנושא. יודגש כי יש ליחד את הצפייה במצלמות לזמנים ולמקומות שבהם היא רלוונטית להשגת המטרות שהיו ביסוד התקנתן, תוך מתן דגש לאיזון הראוי בין שמירת הסדר הציבורי וביטחון הציבור ובין הזכות החוקתית לפרטיות.

על המשרד לבט"פ לקבוע הוראות המסדירות את מספר התצפיתנים המזערי הדרוש למוקדי השליטה והבקרה בהתאם למספר המצלמות והאזורים המצולמים, תוך שמירה על "תכנון לפרטיות". כמו כן על המשרד לפקח על פעולות הרשויות המקומיות המשתתפות בתכנית על"א אשר ליידוע הציבור על הצבת מצלמות המעקב בתחומיהן ושילוט האזורים המצולמים, וזאת על מנת לצמצם את פוטנציאל הפגיעה בזכות החוקתית לפרטיות.

רשויות מקומיות רבות כבר מפעילות מצלמות אבטחה מספר שנים באופן שיש בו פוטנציאל לפגיעה בפרטיות. על משרד הפנים, בהיותו הגורם המאסדר של הרשויות המקומיות, לעגן את העקרונות שכבר נקבעו, כפוף להשלמות נדרשות, בתיאום עם שאר הגורמים הנוגעים בדבר ובהתחשב במאפיינים הייחודיים של הרשויות המקומיות - בנוהל שינחה את הרשויות כיצד לנהוג בעניין רגיש זה. ככל שיעלו קשיים או יתגלו מחלוקות במהלך הכנת הנוהל, יהיה על משרד הפנים לפנות ליועץ המשפטי לממשלה או למי מטעמו, ליישוב המחלוקות ולקביעת הפרשנות המחייבת והמוסמכת של היועץ המשפטי לממשלה ליישום החוק ברשויות המקומיות.

על עיריות **נתניה וכפר סבא** להקפיד על יישום מלא של ההנחיות, הן בכל הקשור ליידוע הציבור על התקנת המצלמות במרחב הציבורי ועל מיקומיהן בכל האזורים המצולמים, הן בכל הקשור לקביעת נהלים בעניין השימוש בצילומים ואבטחת המידע המצולם.

ניצולה היעיל של תפריט מצלמות האבטחה בערים **נתניה, כפר סבא וחיפה** להשגת המטרות שלשמן הותקנו, כפי שקבעו המשרד לבט"פ והעיריות, מחייב צפייה מושכלת במצלמות, תוך שמירה על "תכנון לפרטיות". על עיריית **נתניה** להשלים את הליך אישורו של הנוהל שהכינה בעניין תפעול המצלמות והצפייה בהן, ועל עיריית **כפר סבא** להכין נוהל כאמור. מאחר שהפוטנציאל הטכנולוגי הגלום במערך המצלמות בערים **נתניה, כפר סבא וחיפה** אינו ממוצה במלואו, על העיריות לבחון בחינה מקיפה את מתכונת הפעלת המערך ואת השימוש במידע המופק מהמצלמות בזמן אמת; זאת מתוך הקפדה על "תכנון לפרטיות", לצד הגברת הפוטנציאל הגלום בשימוש במצלמות למען שמירת הסדר הציבורי. על העיריות למפות את האזורים, המועדים וטווחי הזמן שבהם קיים הפוטנציאל הגבוה ביותר להתרחשות אירועים אלימים או פליליים, ובהתאם לכך למקד את זמני הצילום והתצפית.

מערכי אכיפה עירוניים: לצורך השגת מטרות תכנית מערכי האכיפה העירוניים, שהיא רב-מערכתית ועתירת תקציבים, על המשרד לבט"פ לפעול ליישום ההוראות שבהחלטת ממשלה 1848 מיוני 2010 ושבתפיסת ההפעלה של מערכי האכיפה העירוניים שהכין. זאת בין היתר על ידי הקמת מינהלה ארצית לשיטור ואכיפה עירונית וכינוס ועדת ההיגוי הלאומית. כן עליו לפעול בשיתוף משרד הפנים והרשויות המקומיות להשלמת תהליך הסמכת הפקחים המסייעים, כדי שניתן יהיה להעריך ולמדוד את הצלחת הפיילוט ולהסיק מסקנות על פעילות הפקחים.

על עיריית נתניה ומשטרת נתניה להכין תכניות עבודה שנתיות וחודשיות אחדות ומשותפות למערך האכיפה העירוני ובהתאם ליעדים ולמשימות שייקבעו במועצה לאכיפה עירונית. כמו כן על העירייה לעדכן את נוהל ההפעלה של מערך האכיפה העירוני ולכלול בו הוראות בעניין הכנת תכניות העבודה שבהן ייקבעו יעדיה.

על עיריית נתניה לפעול לכינוס המועצה לאכיפה עירונית וועדת המשנה העירונית לאכיפה, בהתאם להוראות שבהחלטת ממשלה 1848, שבתפיסת ההפעלה למערכי האכיפה העירוניים ושבסמך שחתמה העירייה עם המשרד לבט"פ. על העירייה גם להכין דוחות תכנון מול ביצוע לפעילות מערך האכיפה העירוני, לביצוע המשימות ולהשגת היעדים, ולמסרם למשרד לבט"פ לצורך הערכת הפרויקט שעיריית נתניה היא אחת ממשתתפי הפיילוט שלו. כמו כן על העירייה להסדיר בנוהל שהכינה למערך האכיפה העירוני את פעילות הוועדות העירוניות המנהלות את המערך - המועצה לאכיפה עירונית וועדת המשנה העירונית לאכיפה.

על עיריית נתניה להקפיד כי הפקחים בכוח הפיקוח העירוני הייעודי יפעלו בהתאם לייעודם וכי פעילותם במחלקות העירייה האחרות תתועד ותפורט בתכניות העבודה האחודות של המשטרה ושלה.

ועדה למיגור אלימות: על עיריית כפר סבא לכנס את הוועדה למיגור אלימות, שהיא אחת מוועדות החובה, בתדירות שנקבעה בפקודת העיריות.

חוקי עזר עירוניים: ככל שעיריית כפר סבא סבורה כי חסרים לה חוקי עזר שיאפשרו לה לקבוע תנאים לפעילותם של עסקים מסוג "פיצוציות", לרבות סגירתם בלילות ובסופי שבוע, עליה לפעול בהקדם לחקיקתם.

מוקדים עירוניים: על עיריית נתניה להסדיר את הפעלת העמדה המרכזית השולטת שהקימה במוקד העירוני. כמו כן עליה להכין דיווחים חודשיים על האירועים אשר נצפו במצלמות האבטחה המותקנות ברחבי העיר, בהתאם לדרישות מטה על"א שבמשרד לבט"פ.

דרוש כי המוקד העירוני בכפר סבא ישתמש במערכות השליטה והבקרה שהקימה העירייה במסגרת מוקד הביטחון - מערך המצלמות ומערכת המעקב אחר ציי הרכב - בזמן שמוקד הביטחון אינו פעיל, וזאת למען ניצול יעיל ורציף של מערכות אלה ומימוש הפוטנציאל המבצעי שלהן. לצורך ייעול טיפולו של מוקד הביטחון בעיר באירועי ביטחון וחירום, על העירייה להכין נהלים לפעילותו, כמקובל בנהליה, שבהם ייקבעו בין היתר סוגי האירועים שיופנו לכוחות ההתערבות והאכיפה השונים בשטח.

כוחות פיקוח ואכיפה של הרשויות המקומיות: על עיריית כפר סבא לתעד באופן מלא, מוסדר ומרוכז את פעילות הפיקוח העירוני בטיפול בכל הפניות שהופנו אליו, לרבות משך הטיפול בהן. כמו כן על העירייה לסכם ולרכז את פעילות סיירת הביטחון ואת תפוקותיה כדי שתוכל להעריך את תוצאות הפעילות ואת השגת יעדיה.

על עיריית חיפה לבנות מדדים שישקפו את תוצאות פעילות סירת הביטחון, כפי שהיא קבעה, ולהשתמש בהם. משקבעה העירייה מדד לבחינת רמת תחושת הביטחון של התושבים, עליה להגדיר את תדירות קיום הבדיקות באמצעות כלי המדידה שקבעה לכך.

על המועצה האזורית גן רווה לבחון את מכלול ההיבטים הנוגעים לתופעת קיומן של מסיבות טבע בתחומה, ולשם כך לרכז מידע מסודר בנושא ולקיים דיונים מתאימים עליו; הגברת שיתוף הפעולה בין המועצה לבין מרכז השיטור עשויה לסייע בהתמודדות המשותפת. כמו כן על המועצה לבחון את השימוש בסמכותה כרשות רישוי לצורך טיפול במסיבות המתקיימות בתחומה שלא כחוק.