

תכנית משולבת ומתואמת לטיפול בתופעת ההסתננות הבלתי חוקית

הצעה להחלטה

מחליטים,

בהמשך להחלטות הממשלה מס' 1506 מיום 14.3.2010, מס' 2104 מיום 19.7.2010, מס' 2507 מיום 28.11.2010 ומספר 3936 מיום 11.12.2011 (להלן – החלטה 1506, החלטה 2104, החלטה 2507 והחלטה 3936, בהתאמה) ובהתאם להחלטת ממשלה מס' 917 מיום 17.11.2013 והחלטת ועדת שרים לענייני חקיקה מיום 18.11.2013 אשר קיבלה תוקף של החלטת ממשלה באותו יום (922 (חק/634)) בדבר תיקון החוק למניעת הסתננות (עבירות ושיפוט)(תיקון מס' 4 והוראת שעה), התשע"ד-2013 (להלן – הצעת החוק) ולצורך יישומו של מהלך כולל, משולב ומתואם לטיפול בתופעת ההסתננות:

צוות היגוי

1. להקים צוות היגוי לצורך מעקב ובקרה אחר ביצועה של התכנית המשולבת והמתואמת, הערכת תוצאותיה ועדכונה בהתאם (להלן - צוות ההיגוי). בראש צוות ההיגוי יעמוד מנכ"ל משרד ראש הממשלה, וישתתפו בו מנכ"ל המשרד לביטחון פנים, נציב שירות בתי הסוהר או נציגו, מנהל רשות האוכלוסין וההגירה, נציג משטרת ישראל, נציג היועץ המשפטי לממשלה והממונה על התקציבים במשרד האוצר או נציגו. נציגי משרדי הממשלה הרלבנטיים יוזמנו לפי הצורך.

משמורת

2. להטיל על המשרד לביטחון הפנים להמשיך להפעיל את מתקן המשמורת בסהרונים בהתאם להחלטה 3936 ובהתאם להצעת החוק, בהיקף שיתואם עם משרד האוצר לפי הצורך ותפוסת המתקן.

מרכז שהייה פתוח למסתננים

3. להטיל על משרד הביטחון להשלים הקמתו של מרכז שהייה פתוח למסתננים (להלן - המרכז) בחולות, לרבות ההיתרים הנדרשים לאכלוסו, עד ליום 12.12.2013, בהמשך להחלטה 3936, על פי המפרט שייקבע על ידי שירות בתי הסוהר ובתיאום עמו, באופן שיאפשר הפעלתו המיידית. משרד הביטחון ישלים את העבודות הנדרשות להפעלה מלאה של המרכז עד ליום 14.02.2014.

- לצורך ביצוע סעיף זה, להטיל על משרד האוצר להעביר למשרד הביטחון סכום של 25 מלש"ח באופן מיידי ו-59 מלש"ח נוספים לשם בניית מט"ש בהתאם לביצוע בפועל.
4. לצורך הפעלת המרכז על ידי שירות בתי הסוהר, להטיל על משרד האוצר להעביר למשרד הביטחון הפנים סכום של 55.66 מלש"ח באופן חד פעמי בשנת 2013, סכום של 93.5 מלש"ח בשנת 2014 ו-358 שיאי כוח אדם.
5. להטיל על שרת הבריאות לקבוע, בהסכמת שר האוצר, את היקף שירותי הבריאות ואופן אספקת השירותים לשוהים במרכז, בתיאום עם השר לביטחון פנים עד ליום 10.12.2013, ולהבטיח כי אספקת שירותי הבריאות לשוהים במרכז מהמועד האמור תיעשה כדלקמן:
- א. שירותי בריאות בתחום המרכז יסופקו על ידי שירות בתי הסוהר בהתאם להנחיה מקצועית שוטפת שיספק משרד הבריאות; משרד הבריאות יקצה למשרד לביטחון הפנים את המשאבים הכרוכים בשירותים אלו;
- ב. שירותי בריאות מחוץ לתחום המרכז יסופקו על ידי משרד הבריאות, מתקציבו, לרבות שירותי ליווי והסעה מהמרכז וחזרה אליו, במצבי חירום רפואיים, שבהם לא ניתן יהיה לבצע פינוי עצמי.
- הממשלה רושמת לפנייה את הסיכום שהושג בין משרדי האוצר והבריאות לעניין זה.
6. להטיל על שר הרווחה והשירותים החברתיים לקבוע, בהסכמת שר האוצר, את היקף שירותי הרווחה שיינתנו לשוהים ואת אופן אספקתם, בתיאום עם השר לביטחון הפנים עד ליום 10.12.2013. שירותי הרווחה לשוהים במרכז יסופקו בתחום המרכז על ידי שירות בתי הסוהר, בהתאם להנחיה מקצועית שוטפת של משרד הרווחה והשירותים החברתיים; משרד הרווחה והשירותים החברתיים יקצה למשרד לביטחון הפנים את התקציבים והתקנים הכרוכים בשירותים אלו.
- הממשלה רושמת לפנייה את הסיכום שהושג בין משרד האוצר ומשרד הרווחה והשירותים החברתיים לעניין זה.
7. להטיל על המשרד לביטחון הפנים, על משרד הכלכלה, על משרד האוצר ועל רשות האוכלוסין וההגירה לגבש המלצה באשר לצורך בתעסוקה לשוהים במרכז או בהכשרתם המקצועית ובאשר להיקפם, עד ליום 1.1.2014. צוות ההיגוי יבחן את המלצת המשרדים ויקדם את יישומה, ככל הנדרש.
8. להטיל על שר התחבורה והבטיחות בדרכים לגבש תכנית לתגבור התחבורה הציבורית מהמרכז ליעדים שונים ואליו, בתיאום עם שירות בתי הסוהר ורשות האוכלוסין וההגירה עד ליום 10.12.2013. לשם יישום סעיף זה, יקצה משרד האוצר למשרד התחבורה והבטיחות בדרכים 6 מלש"ח לשנה.
9. להטיל על השר לביטחון הפנים, על שר הפנים, על שרת הבריאות, על שר הרווחה והשירותים החברתיים, על שר הכלכלה ועל שר האוצר, להכין את כל התקנות ו/או ההנחיות ו/או הנהלים הנדרשים לשם יישומה של הצעת החוק עד ליום 05.12.2013, למעט התקנות לעניין שהות משפחות וילדים במרכז השהייה, אשר יותקנו בעתיד, במידת הצורך.

תכנית אכיפה מתואמת לקיום הוראות הדין

10. להטיל על שר הפנים, באמצעות רשות האוכלוסין וההגירה, לרכז ולתאם יישומה של תכנית אכיפה אקטיבית ואפקטיבית על מנת להבטיח קיומן של הוראות כל דין, לרבות דיני עבודה, דיני רישוי עסקים, דיני תכנון ובנייה ודיני המס. רשות האוכלוסין וההגירה, משרד הכלכלה, משרד הבריאות, רשות המסים, המוסד לביטוח לאומי, הרשות הארצית לכבאות והצלה והרשויות המקומיות הנוגעות בדבר, יאכפו את הוראות הדין שבתחום סמכותם, בהתאם להנחיות היועץ המשפטי לממשלה ולתכנית עבודה, שתתואם עם רשות האוכלוסין וההגירה.

לשם ביצוע סעיף זה, משרד האוצר יתקצב תקנים ייעודיים, לגורמים השותפים בתכנית האכיפה, לצורך ביצועה, בהתאם ללוחות הזמנים הנדרשים, ובכפוף לאישור נציב שירות המדינה בהתאם לסמכותו לפי חוק שירות המדינה (מינויים), התשי"ט-1959, כמפורט להלן:

א. למוסד לביטוח לאומי- 3 תקנים לשנים 2013-2014.

ב. למשרד הבריאות - 3 תקנים לשנים 2013-2014.

ג. לרשות הארצית לכבאות - 7 תקנים לשנים 2013-2014.

הצורך בתקצוב ותקנון תקנים עבור משרד הכלכלה ייבחן חצי שנה לאחר תחילת הפעלתה של תכנית האכיפה המתואמת.

למען הסר ספק, התקנים המוקצים מכוח סעיף זה ישמשו באופן מלא ובלעדי ליישום מטרות החלטה זו.

11. להטיל על צוות ההיגוי לבחון את הצורך בהמשך הפעלת תכנית האכיפה המתואמת בשנת 2015, נוכח הישגי התכנית עד אותו מועד והעלויות הכרוכות ביישומה.

12. להטיל על המשרד לביטחון הפנים, באמצעות משטרת ישראל ועל משרד המשפטים לגבש תכנית להגברת האכיפה של איסור הוצאת כספים מהארץ בהתאם לתיקון לחוק למניעת הסתננות (עבירות ושיפוט)(הוראת שעה), התשע"ג-2013 עד ליום 30.11.2013.

13. להנחות את משרד האוצר לגבי נותני שירותי מטבע, ואת משרד התקשורת לגבי בנק הדואר, לבחון אם יש מקום לקבוע הוראות חדשות או להוסיף להוראות הקיימות על מנת לסייע באכיפת האיסור של הוצאת כספים בעבור מסתנן או עבירת הלבנת הון בקשר אליו, וכן לפנות לבנק ישראל על מנת שיבחן צורך בהוראות כאמור לגבי תאגידים בנקאיים. הבחינה תיערך בהתייעצות עם משרד המשפטים והמשרד לביטחון הפנים, עד ליום 31.12.2013.

תכנית להגברת הביטחון האישי

14. להטיל על המשרד לביטחון הפנים, לפעול באמצעות משטרת ישראל, לשיפור הביטחון האישי של האזרחים בריכוזי מסתננים בערים על פי סדר עדיפויות שיקבע, ולצורך כך, לקבוע יעדי פעולה ולתגבר את הכוחות הפועלים באזורים אלו. לשם יישום סעיף זה, יקצה משרד האוצר למשרד לביטחון הפנים סכום של 28.671 מלש"ח באופן חד פעמי בשנת 2014, סכום של 44.615 מלש"ח לבסיס התקציב בשנת 2014, ו-130 שיאי כוח אדם.

הקצאת המשאבים לשם שיפור הביטחון האישי של האזרחים בריכוזי המסתננים כאמור לעיל, תנותב ליחידות השטח המשטרתיות בדרום תל אביב בלבד, וזאת בהתאם לתוכניות שסוכמו בין המשרד לביטחון פנים ומשטרת ישראל לבין משרד האוצר.

משאבי רשות האוכלוסין וההגירה

15. לצורך ביצוע תפקידיה של רשות האוכלוסין וההגירה לפי החלטה זו, יקצה לה משרד האוצר 3 מלש"ח באופן חד פעמי, 31 מלש"ח בשנת 2014 ו-14 מלש"ח בשנת 2015 וכן יתקצב 128 תקני כוח אדם לשנת 2013 עד חודש מאי 2015, בכפוף לאישור נציב שירות המדינה, בהתאם לסמכותו לפי חוק שירות המדינה (מינויים), התשי"ט-1959.

תקציב וכח אדם

16. לצורך הקצאת שיאי כח האדם בהתאם להחלטה זו ותקצובם, להפחית את שיאי כח האדם ורכיבי השכר הנלווים להם בשיעור של 1.7% החל מיום 1 בינואר 2014 ואילך, ולהפחית את תקציבי השכר הנלווים להם. שיעורי ההפחתה לגבי סעיף זה יהיו כמפורט בטבלה המסומנת כנספח.

17. לצורך מימון יתרת עלות ההחלטה, להקצות את המקורות שנוצרו בגין ההתאמה הרוחבית שבוצעה במסגרת החלטת ממשלה מס' 5000 מיום 30.07.2012, וכן להקצות את רזרבת ההתאמות לשנת 2014, בהתאם לקבוע בחוק-יסוד: תקציב המדינה, לשנים 2009 עד 2014 (הוראות מיוחדות) בסך 100 מיליון ש"ח.

18. בהתאם להחלטת ממשלה מס' 214 מיום 13.05.2013, להקפיא את קליטת העובדים החדשים במשרדי הממשלה וביחידות הסמך החל מינואר 2014. ועדת החריגים הפועלת בהתאם להחלטת הממשלה האמורה תהא רשאית להנחות את המנהלים הכלליים של משרדי הממשלה ויחידות הסמך לגבי קליטת עובדים חדשים, וכל זאת בכפוף לעמידה בהוראות חוק התקציב.

19. מינויים לצורך מימוש החלטה זו יתבצעו בהתאם לחוק שירות המדינה (מינויים), התשי"ט-1959.

נספח

הפחתה 2014		קוד ושם סעיף
אלש"ח	תקנים	
8,367	37	04 - משרד ראש הממשלה
23,606	113	05 - משרד האוצר
2,298	10	06 - משרד הפנים
1,129	10	07 - משרד לביטחון פנים
15,234	72	08 - משרד המשפטים
17,382	20	09 - משרד החוץ
364	1	10 - מטה לביטחון לאומי
15,440	36	15 - משרד הבטחון
630	1	16 - הוצאות חירום אזרחיות
792	3	19 - משרד המדע, התרבות
13,561	37	20 - משרד החינוך
1,191	5	23 - משרד הרווחה
7,390	42	24 - משרד הבריאות
2,457	10	26 - המשרד להגנת הסביבה
2,370	11	29 - משרד הבינוי והשיכון
1,549	8	30 - המשרד לקליטת העליה
5,975	24	33 - משרד החקלאות
2,192	8	34 - משרד התשתיות הלאומיות
7,081	34	36 - משרד הכלכלה
992	3	37 - משרד התיירות
684	3	39 - משרד התקשורת
4,171	16	40 - תחבורה
912	4	41 - רשות ממשלתית למים
927	4	43 - המרכז למיפוי ישראל
912	3	54 - רשויות פיקוח
4,969	30	68 - רשות האוכלוסין, ההגירה
566	2	89 - מפעלי משרד ראש הממשלה
2,345	12	98 - הוצאות מינהל מקרקעי ישראל
145,723	559	סך הכל

דברי הסבר

רקע כללי

למדינת ישראל הסתננו בשנים האחרונות כששים אלף בני אדם ממדינות אפריקה. מרבית המסתננים הגיעו מאריתריאה, חלקם מהרפובליקה של סודן ומקצתם ממדינות אחרות ביבשת. ריבוי המסתננים וריכוזם במרכזי ערים, ובמיוחד בתל אביב, הוא בעל השלכות שליליות שונות. בין השפעות אלו - פגיעה במרקם החברתי של החברה הישראלית, פגיעה בביטחון האישי של אזרחי המדינה, העלייה בפשיעה במקומות בהם מרוכזים מסתננים בלתי חוקיים, פגיעה בשוק העבודה וצמצום המשאבים העומדים לרשות המערכות השונות, לרבות מערכת הבריאות, מערכת הרווחה ומערכת החינוך. כיוצא מכך, יש בתופעת ההסתננות איום הולך וגובר על חוסנה החברתי של המדינה כמו גם סיכון בטיחותי.

במהלך השנים האחרונות, נקטה ממשלת ישראל שורה של צעדים משמעותיים לשם טיפול בתופעת ההסתננות. צעדים אלו באו לידי ביטוי בשורת החלטות ממשלה שהתקבלו בעניין. החלטות אלו כללו את החלטת ממשלה מס' 1506 מיום 14.3.2010 בדבר הקמת מכשול בגבול המערבי ושורת החלטות אשר הציעו צעדים נוספים. החלטות אלו כללו את החלטת ממשלה מס' 2104 מיום 19.7.2010 בדבר נקיטת צעדים שונים לטיפול בתופעת ההסתננות, החלטת ממשלה מס' 2507 מיום 28.11.2010 בדבר הקמת מרכז שהייה למסתננים ואכיפה כנגד מעסיקים של מסתננים אלו, החלטת ממשלה מס' 3936 מיום 11.12.2011 בדבר הקמת מתקן משמורת לשהייתם של המסתננים ובלימת ההסתננות הבלתי חוקית לישראל, וכן את החלטות ממשלה מספר 5000 מיום 30.7.2012 ומספר 202 מיום 13.5.2013. החלטות אלו נועדו לספק שורה של פתרונות וצעדי מנע, אשר יש בשילובם למגר את תופעת ההסתננות.

הצעדים האמורים בלמו את המשך ההסתננות אך לא פתרו את התופעה הקיימת ואת השלכותיה. מטעם זה, מבקשת ממשלת ישראל לגבש ולקיים תכנית משולבת ומתואמת לטיפול בתופעת ההסתננות. מהלך זה, מיועד למנוע ממסתננים פוטנציאליים כניסה למדינה ולמנוע השתקעותם של מסתננים בה. כן מיועד המהלך להבטיח כי התנהלותם של המסתננים בעת שהייתם בארץ תהא במסגרת הוראות הדין וכי לא תקופחנה זכויות המגיעות להם על פי דין. עוד מבקשת הממשלה לשים קץ לפגיעה בביטחונם האישי של אזרחי המדינה. לצורך כך, מעמידה הממשלה סל של אמצעים. סל זה כולל מתקן משמורת, מרכז שהייה פתוח למסתננים (להלן – המרכז), מערכת אכיפה משולבת של הוראות הדין בתחומי התעסוקה, העבודה, התכנון והבנייה ועוד, וכן פעילות משטרתית מוגברת לשם חיזוק הביטחון האישי של האזרחים.

בהחלטת ממשלה מס' 917 מיום 17.11.2013 ובהחלטת ועדת שרים לחקיקה מיום 18.11.2013 אשר קיבלה תוקף של החלטת ממשלה באותו יום (922 (חק/ 634)) אושרה טיוטת תיקון החוק למניעת ההסתננות (עבירות ושיפוט)(תיקון מס' __)(הוראת שעה), התשע"ד – 2013 וזו הוגשה לדיון בכנסת כהצעת לתיקון החוק למניעת ההסתננות (עבירות ושיפוט)(תיקון מס' 4 הוראת שעה), התשע"ד-2013 (להלן – הצעת החוק). הצעת החוק קובעת הוראות לעניין העברתם של מסתננים למשמורת ולעניין הקמתו והפעלתו של המרכז, לשם בלימת תופעת ההסתננות ולצורך מניעת השתקעותם של מסתננים בישראל. הצעת החוק מבקשת

להשיג תכלית זו, אשר הוכרה כתכלית ראויה גם על ידי בית המשפט בבג"צ 7146/12 **אדם נ' הכנסת**, מיום 16.09.2013 (להלן – פסק הדין), תוך שמירה על זכויות האדם של המסתננים. בהגבילה את ההשמה למשמורת למסתננים עתידיים לתקופה שלא תעלה על שנה אחת, ובהקמת מרכז פתוח, אשר יספק את כל צרכי השהים בו, מבטיחה הצעת החוק את האיזון הראוי בין זכותה של מדינת ישראל להגן על גבולותיה, ריבונותה ושלום אזרחיה ותושביה לבין חובתה לכבד זכויות אדם.

הצעת החלטה זו נועדה לאפשר את יישומה של הצעת החוק ולספק סל של אמצעים משלימים, שנועדו יחד להשיג את המטרות האמורות.

צוות היגוי – נוכח ריבוי הגופים המעורבים בביצוע התכנית וגורמי אי וודאות חיצוניים רבים, מוצע כי צוות היגוי בראשות מנכ"ל משרד ראש הממשלה יקיים מעקב ובקרה שוטפים אחר יישומה.

שהייה במשמורת – הממשלה מבקשת להרתיע מסתננים פוטנציאליים באמצעות השימוש במתקן משמורת, שימנע תנועתם החופשית בתחומי המדינה. יעילותו של אמצעי זה הוכחה בעקבות השימוש בסעיף 31 לחוק למניעת הסתננות (עבירות ושיפוט), התשי"ד – 1954, כפי שתוקן בשנת 2011, אשר אפשר השמת מסתננים במשמורת לתקופה של שלוש שנים. לאחר שהוראת חוק זו נפסלה בבג"ץ 7146/12 מיום 16.09.2013, אשרה הממשלה הסדר מוגבל יותר, כמפורט בהצעת החוק. ניהול המרכז יהא בהתאם להחלטות הממשלה הקודמות בעניין, ובכפוף לאישור החוק בכנסת.

מוצע כי השרים הנדרשים להכין את התקנות ו/או ההנחיות ו/או הנהלים בהתאם להצעת החוק ולצורך יישומה, ישלימו את הנדרש עד ליום 05.12.2013, למעט התקנות לעניין שהות משפחות וילדים במרכז השהייה, אשר יותקנו בעתיד, במידת הצורך.

מרכז שהייה פתוח למסתננים – במסגרת הצעת החוק, נקבעה הקמתו של מרכז שהייה פתוח למסתננים, אשר יספק את צרכיהם ויאפשר יציאתם החופשית ממנו במשך שני שליש משעות היממה. בהתייחס למרכז, מוצעים מספר הסדרים:

- **הקמה וניהול** – בהתאם להחלטת ממשלה 3936 מיום 11.12.11, משרד הביטחון ישלים את הקמתו של המרכז בחולות באופן שיאפשר לשירות בתי הסוהר להפעילו מיום 12.12.2013. המרכז יושלם סופית עד יום 14.2.2014.

- **שירותי בריאות** – מוצע כי היקף שירותי הבריאות ואופן אספקת השירותים לשהים במרכז, ייקבע על ידי שרת הבריאות בתיאום עם השר לביטחון פנים. עוד נקבע כי אספקת שירותי הבריאות בתחום המרכז תעשה על ידי שירות בתי הסוהר בהתאם להנחיה מקצועית שוטפת שיספק משרד הבריאות אשר גם יקצה למשרד לביטחון הפנים את המשאבים הכרוכים בשירותים אלו. שירותי בריאות מחוץ לתחום המרכז יסופקו על ידי משרד הבריאות, מתקציבו, לרבות שירותי ליווי והסעה מהמרכז וחזרה אליו, במצבי חירום רפואיים, בהם לא ניתן יהיה לבצע פינוי עצמי.

- **שירותי רווחה** – מוצע כי היקף שירותי הרווחה שיינתנו לשהים ואופן אספקתם ייקבעו על ידי שר הרווחה והשירותים החברתיים, בתיאום עם השר לביטחון הפנים. עוד מוצע כי שירותי הרווחה לשהים במרכז יסופקו בתחום המרכז על ידי שירות בתי

הסוהר בהתאם להנחיה מקצועית שוטפת של משרד הרווחה והשירותים החברתיים אשר גם יקצה למשרד לביטחון הפנים את התקציבים והתקנים הכרוכים בשירותים אלו.

- **תעסוקה או הכשרה מקצועית במרכז** – מוצע כי הצורך בתעסוקה או ההכשרה המקצועית במרכז יבחן על ידי המשרד לביטחון פנים, משרד הכלכלה ומשרד האוצר, כמו גם רשות האוכלוסין וההגירה. אלו יידרשו לגבש המלצה בסוגיה עד יום 1.1.2014. ההמלצה תיבחן על ידי צוות ההיגוי שיקדם את יישומה, ככל הנדרש.

- **תחבורה** - על מנת להבטיח את חופש התנועה של השוהים במרכז, מוצע להטיל על משרד התחבורה להרחיב את שירותי התחבורה הציבורית מהמרכז ואליו.

קביעת ההסדרים לעניין שירותי הבריאות והרווחה לשוהים במרכז והסדרי התחבורה שישמשו אותם, כמו גם ההיערכות לאספקת השירותים האמורים יושלמו טרם תחילת הפעלתו של המרכז.

תכנית אכיפה משולבת לקיום הוראות החוק – מוצע כי על מנת להבטיח אכיפה יעילה, יוטל על שר הפנים, באמצעות רשות האוכלוסין וההגירה, לרכז ולתאם יישומה של תכנית אכיפה אקטיבית ואפקטיבית שתבטיח קיומן של הוראות כל דין, לרבות דיני עבודה, דיני רישוי עסקים, דיני תכנון ובנייה ודיני המס. רשות האוכלוסין וההגירה, משרד הכלכלה, משרד הבריאות, רשות המסים, המוסד לביטוח לאומי, הרשות הארצית לכבאות והצלה והרשויות המקומיות הנוגעות בדבר, יאכפו את הוראות הדין שבתחום סמכותם בהתאם להנחיות היועץ המשפטי לממשלה ולתכנית עבודה אשר תתואם עם רשות האוכלוסין וההגירה. האכיפה כנגד מעסיקים תהא, בין היתר, בהתאם לתגובת המדינה שניתנה בבג"צ 6312/10 קו לעובד ואח' נגד הממשלה ושר הפנים, שלפיה תינתן הודעה של 30 יום מראש בטרם ביצוע פעולות אכיפה.

עוד מוצע כי צוות ההיגוי יבחן את כדאיות המשך הפעלת התכנית בשנת 2015 נוכח הישגי התכנית מחד והעלויות הכרוכות בה מאידך.

הוראות לעניין הוצאת כספים – מוצע כי יינקטו פעולות אכיפה לשם איסור הוצאת כספים מהארץ בהתאם לתיקון לחוק למניעת הסתננות (עבירות ושיפוט)(הוראת שעה), תשע"ג – 2013.

תכנית להגברת הביטחון האישי – נוכח העלייה בהיקף הפשיעה באזורים בהם קיימים ריכוזי מסתננים, חלה ירידה ברמת הביטחון האישי של האזרחים. על מנת לשוב ולחזק את תחושת הביטחון האישי של האזרחים, מוצע כי המשרד לביטחון הפנים יתגבר באופן משמעותי את הפעילות המשטרתית בריכוזי מסתננים, ובכלל זה יגביר הנוכחות והאכיפה המשטרתית באזורים אלו. הובהר כי הקצאת הכספים תנותב ליחידות השטח המשטרתיות בדרום תל אביב בלבד, בהתאם לתכניות העבודה שסוכמו.

הקצאת משאבים ליישום ההחלטה וקביעת מקורות למימון - במסגרת ההחלטה מוצע להקצות לגורמים השונים את התקציב והתקנים הנוספים הנדרשים להם לשם יישום ההחלטה, באופן ובהיקף שסוכם. לצורך מימון המשאבים הנדרשים, מוצע לבצע הפחתה משיאי כוח האדם ורכיבי השכר הנלווים להם, בשיעורים המפורטים בנספח וכן להקצות

מקורות שנוצרו בגין התאמה רוחבית שבוצעה במסגרת החלטת ממשלה מס' 5000 מיום 30.07.2012, כמו גם את רזרבת ההתאמות לשנת 2014 בהתאם לקבוע בחוק יסוד תקציב המדינה לשנים 2009 עד 2014 (הוראות מיוחדות) בסך 100 מיליון ש"ח. עוד מוצע, להקפיא את קליטת העובדים החדשים במשרדי הממשלה וביחידות הסמך החל מינואר 2014, תוך מתן אפשרות לקליטת עובדים בהתאם להנחיות ועדת החריגים ובכפוף לחוק התקציב.

נתונים כלכליים והשפעה על משק המדינה

עלות ההצעה למשק המדינה בשנת 2014 מוערכת בכ – 440 מלש"ח, בנוסף להשקעות בהחלטות קודמות של הממשלה.

תקציב

לצורך ביצוע ההחלטה נדרשים 559 שיאי כוח אדם, עלות חד פעמית בסכום של 195.139 מלש"ח ועלות נוספת בסכום של 247.987 מלש"ח.

מימון ההצעה ייעשה מהמקורות הבאים:

1. הפחתת שיאי כוח האדם ורכיבי השכר הנלווים להם בשיעור של 1.7% מיום 1 בינואר 2014 ואילך.
2. הקצאת המקורות שנוצרו בגין התאמה רוחבית שבוצעה במסגרת החלטת ממשלה מס' 5000 מיום 30.07.2012
3. הקצאת כל רזרבת ההתאמות לשנת 2014 בהתאם לקבוע בחוק יסוד תקציב המדינה לשנים 2009 עד 2014 (הוראות מיוחדות) בסך 100 מיליון ש"ח.

השפעת ההצעה על מצבת כח האדם

ההצעה מחייבת תוספת כח אדם, בהיקף של 559 תקנים. בשל מגבלת התקנים לפי חוק התקציב, מוצע להפחית את שיאי כוח האדם ורכיבי השכר הנלווים להם, בשיעור של 1.7% מיום 1 בינואר 2014 ואילך מהגופים ובשיעורים המפורטים בנספח להחלטה.

עמדת שרים אחרים שההצעה נוגעת לתחום סמכותם

- ראש הממשלה – מסכים.
- משרד הפנים - מסכים.
- משרד לביטחון הפנים – מסכים.
- משרד הכלכלה – מסכים.
- משרד הבריאות – מסכים.
- משרד הרווחה – מסכים.
- משרד האוצר – מסכים.

החלטות קודמות של הממשלה בנושא

החלטת ממשלה מס' 1506 מיום 14.3.2010
החלטת ממשלה מס' 2104 מיום 19.7.2010
החלטת ממשלה מס' 2507 מיום 28.11.2010
החלטת ממשלה מספר 5000 מיום 30.7.2012
החלטת ממשלה מספר 202 מיום 13.5.2013
החלטת ממשלה מספר 3936 מיום 11.12.2011

עמדת היועץ המשפטי של המשרד יוזם ההצעה

מצורפת.

סיווגים

סיווג ראשי: 01ביצועי;

תחום פעולה עיקרי: 03 נושאים אזרחיים.

מוגש על ידי ראש הממשלה
ועל ידי שר הפנים
ועל ידי השר לביטחון הפנים

י"ח בכסלו התשע"ד
21 בנובמבר 2013



היועצת המשפטית

ירושלים, י"ז בכסלו התשע"ד
 20 בנובמבר 2013
 תיק: 07 - החלטות ממשלה כללי
 מזהה מלי: 343837D

חוות דעת משפטית הנלווית להצעת החלטה לממשלה ולוועדות השרים

נושא הצעת ההחלטה: תכנית משולבת ומתואמת לטיפול בתופעת ההסתננות הבלתי חוקית.

תמצית ההצעה בהתייחס להיבטי המשפטיים:

רקע

ביום 17 בנובמבר 2013 אישרה הממשלה עקרונית את טיוטת החוק לתיקון חוק למניעת הסתננות (עבירות ושיפוט) (תיקון מס' 4 והוראת שעה), התשע"ד-2013, והסמיכה את ועדת השרים לענייני חקיקה לאשר, על דעתה, את נוסחה הסופי. ביום 18 בנובמבר 2013 אישרה ועדת השרים לענייני חקיקה את נוסחה הסופי של טיוטת החוק והצעת החוק פורסמה היום, 20 בנובמבר 2013 (להלן - הצעת החוק).¹

עניינה של הצעת החוק הוא בשניים – ראשית, מוצע לקבוע הסדר חקיקתי ייחודי, חלף ההסדר שבוטל בבג"צ 7146/12 אדם נ' הכנסת (להלן – בג"צ אדם), שלפיו ניתן יהיה להחזיק במשמורת מסתננים שיסתנו לאחר תחילתו של החוק המוצע, לתקופה שלא תעלה על שנה אחת. שנית, מוצע להקים מרכז שהייה למסתננים (להלן – המרכז), שאליו ניתן יהיה להעביר כל מסתנן שנמצא קושי בגירושו. על-פי המוצע, תתאפשר כניסה ויציאה של מסתננים השוהים במרכז במשך שני שליש משעות היממה, ויסופקו בו תנאי מחייה הולמים, לרבות שירותי בריאות ורווחה. ההסדר המוצע נקבע כהוראת שעה לתקופה של שלוש שנים, ותכליותיו הן מניעת כניסתם של מסתננים חדשים לתחומי המדינה, מניעת השתקעותם של מסתננים בישראל והשפעה על התנהגותם של מסתננים פוטנציאליים במדינות המוצא, על-ידי ביטול התמריץ לכניסתם, תוך מתן משקל הולם לקשיים שנדונו בבג"צ אדם.

תמצית ההצעה

בהמשך להחלטות ממשלה קודמות, מוצע להפעיל תכנית כוללת ומתואמת בין משרדי הממשלה והגורמים השונים לטיפול בתופעת ההסתננות והשלכותיה, שיש בה גם כדי לאפשר את יישומה של הצעת החוק.

בהתאם לזאת, מוצע, בין היתר:

1. להקים צוות היגוי לצורך מעקב ובקרה אחר ביצועה של התכנית המשולבת, הערכת תוצאותיה ועדכונה בהתאם, שבראשו יעמוד מנכ"ל משרד ראש הממשלה.

¹ ה"ח התשע"ד, מס' 817, עמ' 122.

2. להטיל על המשרד לביטחון הפנים להמשיך להפעיל את מתקן המשמורת בסהרונים.
3. להטיל על משרד הביטחון להשלים את הקמתו של המרכז, באופן שיאפשר הפעלתו המיידית, ולהשלים את העבודות הנדרשות להפעלה מלאה של המרכז עד ליום 14.02.2014.
4. להטיל על שרת הבריאות ועל שר הרווחה והשירותים החברתיים לקבוע, בהתאמה, את היקף שירותי הבריאות והרווחה שיסופקו במרכז ואת אופן אספקתם עד ליום 10.12.2013, בהסכמת שר האוצר ובתיאום עם השר לביטחון הפנים. מוצע כי שירותי הבריאות והרווחה במרכז יסופקו על ידי שירות בתי הסוהר, בהתאם להנחיה מקצועית שוטפת שיספקו משרד הבריאות ומשרד הרווחה והשירותים החברתיים; שירותי בריאות מחוץ למרכז יסופקו על ידי משרד הבריאות.
5. להטיל על המשרד לביטחון הפנים, על משרד הכלכלה, על משרד האוצר ועל רשות האוכלוסין וההגירה לגבש המלצה באשר לצורך בתעסוקה לשוהים במרכז או בהכשרתם המקצועית, ולהיקפן.
6. להטיל על שר התחבורה והבטיחות בדרכים לגבש תכנית לתגבור התחבורה הציבורית מהמרכז ליעדים שונים ואליו.
7. להטיל על השרים הרלוונטיים להכין את כל התקנות, ההנחיות והנהלים הנדרשים לשם יישומה של הצעת החוק עד ליום 5.12.2013, למעט התקנות לעניין שהות משפחות וילדים במרכז, אשר יותקנו בעתיד, במידת הצורך.
8. להטיל על שר הפנים, באמצעות רשות האוכלוסין וההגירה, לרכז ולתאם יישומה של תכנית אכיפה אקטיבית לשם הבטחת קיומן של הוראות כל דין, לרבות דיני העבודה, דיני רישוי עסקים, דיני התכנון והבנייה ודיני המס. משרדי הממשלה והגופים הרלוונטיים יאכפו את הוראות הדין שבתחום סמכותם, בהתאם להנחיות היועץ המשפטי לממשלה ולתכנית עבודה, שתתואם עם רשות האוכלוסין וההגירה.
9. להטיל על המשרד לביטחון הפנים, באמצעות משטרת ישראל, ועל משרד המשפטים לגבש תכנית להגברת האכיפה של איסור הוצאת כספים מהארץ בהתאם לתיקון לחוק למניעת הסתננות (עבירות ושיפוט)(הוראת שעה), התשע"ג-2013.
10. להנחות את משרד האוצר לגבי נותני שירותי מטבע, ואת משרד התקשורת לגבי בנק הדואר, לבחון אם יש מקום לקבוע הוראות חדשות או להוסיף להוראות הקיימות על מנת לסייע באכיפת האיסור של הוצאת כספים בעבור מסתנן או עבירת הלבנת הון בקשר אליו, וכן לפנות לבנק ישראל על מנת שיבחן צורך בהוראות כאמור לגבי תאגידי בנקאיים. זאת, בהתייעצות עם משרד המשפטים והמשרד לביטחון הפנים.
11. לבסוף, מוצע להקצות לגורמים השונים את התקציב והתקנים הנוספים הנדרשים להם לשם יישום הצעת החוק וההצעה, באופן ובהיקף שסוכם, ובכפוף לאישור נציב שירות המדינה, בהתאם לסמכותו לפי חוק שירות המדינה (מינויים), התשי"ט-1959.

קשיים משפטיים, ככל שישנם, ודרכי פתרון:

כאמור לעיל, המשרד לביטחון הפנים, משרד הכלכלה, משרד האוצר ורשות האוכלוסין וההגירה יגבשו המלצה באשר לצורך בתעסוקה לשוהים במרכז או בהכשרתם המקצועית. ככל שתגובש המלצה בדבר העסקתם של השוהים מחוץ למרכז, יידרש תיקון של החוק המוצע.

עמדת היועצים המשפטיים של משרדים אחרים שהצעת ההחלטה נוגעת להם :

הצעת ההחלטה תואמה עם היועץ המשפטי של רשות האוכלוסין וההגירה.

הערות היועץ המשפטי למערכת הביטחון והיועץ המשפטי של משרד הכלכלה הוטמעו בהצעת ההחלטה.

מהלשכה המשפטית של משרד האוצר נמסר כי מבלי לגרוע מהערות הגורמים המקצועיים במשרד, אין מניעה משפטית לאשר את הצעת ההחלטה.

טרם התקבלה עמדת הייעוץ המשפטי של המשרד לביטחון הפנים, משרד הבריאות ומשרד הרווחה והשירותים החברתיים.

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

בהתייחס לאמור לעיל, אין מניעה משפטית לאשר את הצעת ההחלטה.

בברכה,



אורלי פישמן אורן, עו"ד

סגנית בכירה ליועצת המשפטית