

קביעת מקום מושבם של אגף ביטחון וסחר חוץ ושל המכון הלאומי לאבחון נתוני נוסעים

מיחידת מנהל המכס ברשות המיסים

הצעה להחלטה

מ ח ל י ט י ם, בהמשך להחלטות הממשלה מס' 1661 מיום 13.5.2007, מס' 1605 מיום 18.5.2014 ומס' 627 מיום 14.11.2021 ובהתאם לסעיף 2(ד) להחלטת הממשלה מס' 627, לקבוע כי מקום מושבם של אגף ביטחון וסחר חוץ ושל המרכז הלאומי לאבחון נתוני נוסעים (להלן - מלא"נ) מחטיבת מנהל המכס ברשות המיסים בישראל יהיה מחוץ לירושלים – ויישאר במקומו הנוכחי בעיר לוד, מהנימוקים הבאים:

1. חשיבות הקרבה הגיאוגרפית בין אגף ביטחון סחר חוץ במינהל המכס לבין בתי המכס במעברי הגבול הבינלאומיים, מרכז המיון של דואר ישראל בעיר מודיעין ומטות הגופים הביטחוניים ובפרט להב 433 במשטרת ישראל, הנמצאים במרכז הארץ. קירבה זו חיונית למימוש האחריות אשר הוטלה על מינהל המכס למניעת הברחת אמל"ח, חומרים דו שימושיים, סמים והלבנת הון לישראל.
2. חשיבות הקרבה הגיאוגרפית בין המלא"נ לבין חברות התעופה שמשרדיהן נמצאים בנתב"ג, גופי האכיפה הממשלתיים השותפים לפעילות המרכז וגופים רלבנטיים בתחום התעופה, הממוקמים אף הם בנתב"ג. ניסיון גופים מקבילים בעולם הוכיח כי קירבה זו הכרחית ליישום אופרטיבי של הרגולציה בנושא.
3. ההשלכות המשמעותיות אשר יתלוו להעברת המלא"נ - לצורך עמידתה של מדינת ישראל בתנאים לכניסה לתוכנית "פטור מוויזה" של ארצות הברית ולוחות הזמנים שנקבעו במסגרתה, הוטל על רשות המיסים - באמצעות המלא"נ, לקדם את מימוש אחד מתנאי הסף בתוכנית - איסוף מידע על נתוני נוסעים ועיבודם. לצורך כך, נעשה שימוש בתשתיות המאובטחות הקיימות באגף ביטחון סחר חוץ בעיר לוד. שימוש זה חסך עלויות נרחבות וזמן עבודה יקר.
4. ההשלכות על גיוס כוח אדם מקצועי אשר מתמחה בתחום - העברת המלא"נ תחייב השקעת עלויות תקציב משמעותיות לצורך בניית תשתיות טכנולוגיות מתאימות וכן תחייב לנייד את כוח האדם שכבר מועסק במקום. אלה עשויים לפגוע בצורה משמעותית בהליך ההקמה של המלא"נ ובמועדים אשר נקבעו לכך בדין.

דברי הסבר

רקע כללי

חוק יסוד: ירושלים בירת ישראל וחוק יסוד: הממשלה קובעים כי מקום מושבה של הממשלה בירושלים.

במשך העשורים האחרונים קיבלו ממשלות ישראל החלטות שונות שעניינן העתקת משרדי ממשלה, לשכות שרים ויחידות סמך לתחומי העיר ירושלים. ההחלטות המרכזיות שבהן הן החלטת ממשלה מספר 294 מיום 2.1.77, החלטת ממשלה מס' 1661 מיום 13.5.2007, החלטת ממשלה מס' 1605 מיום 18.5.2014, וכן החלטת ממשלה מס' 627 מיום 14.11.2021 (להלן – החלטה מס' 627).

בהחלטת ממשלה מס' 627 - האחרונה שהתקבלה בנושא מעבר היחידות הארציות לירושלים, הוחלט, בין היתר, להשלים את ההעברה לירושלים של יחידות ארציות במשרדי הממשלה, בהתאם להוראותיה; לאפשר פרק זמן נוסף לוועדת חריגים (אשר הוסמכה לפטור משרדי ממשלה מחובת המעבר לירושלים) לקבל החלטות באשר ליחידות ארציות ששוכנות מחוץ לירושלים; וכן לקבוע כי בסיום תפקידה של ועדת החריגים, קביעת מקום מושבן של יחידות ארציות השוכנות מחוץ לירושלים תהיה בסמכות הממשלה בלבד.

משום שוועדת החריגים סיימה את תפקידה במהלך שנת 2022, ובהתאם להחלטה מס' 627, מוצע שהממשלה תקבע, כי מקום מושבו של אגף ביטחון וסחר חוץ מיחידת מינהל המכס ברשות המסים ישכון מחוץ לירושלים, ויישאר במקום מושבו הנוכחי בעיר לוד.

דברי ההסבר יחולקו לשלושה חלקים: בחלק א' יינתן רקע כללי על מקום משכנו של אגף ביטחון וסחר חוץ; בחלק ב' יפורטו בהרחבה תפקידי אגף ביטחון וסחר חוץ; ובחלק ג' יפורטו הנימוקים להשאר אגף ביטחון וסחר חוץ בעיר לוד.

חלק א' - רקע כללי על מקום משכנו של אגף ביטחון וסחר חוץ

בשנת 2012 אגף ביטחון וסחר חוץ במינהל המכס ברשות המסים עבר מהעיר תל-אביב יפו למשכנו הנוכחי בעיר לוד (אזור תעשייה צפוני) עקב פינוי המגורים בתל אביב. לפי המידע שנמסר מרשות המסים, מעבר זה אושר בוועדת חריגים, אשר פטרה את האגף מחובת המעבר לירושלים ותחת זאת קבעה כי מושבו של האגף יהיה בלוד, וזאת במסגרת יוזמות ממשלתיות לחיזוק העיר לוד.

החל מאותו מועד ועד היום, אגף ביטחון וסחר חוץ שוכן בשכירות במבנה בעיר לוד. לאורך השנים, הוארכה מעת לעת תקופת השכירות. בנוסף לכך וכפי שיפורט להלן, הוטלו על האגף מטלות נוספות, ולשם כך נשכרו לטובת האגף שטחים נוספים באותו מבנה.

בעת המעבר של האגף מתל אביב לעיר לוד הותקנו במבנה האגף אמצעי מיגון ואבטחה ייחודיים ומסווגים וכן הוקמו תשתיות טכנולוגיות מורכבות בעלות של מיליוני ₪. אמצעים ותשתיות אלה הותקנו בכדי לאפשר לאגף ביטחון וסחר חוץ לטפל במידעים מסווגים ולצורך מימוש האחריות שהוטלה עליו בהחלטות ממשלה וקבינט שונות.

בתאריך 5.12.17 עיריית ירושלים הגישה עתירה לבג"צ, כאשר המשיבים לעתירה היו שר האוצר, משרד האוצר – מינהל הדיור הממשלתי ורשות המסים (בג"צ 9478/17). במסגרת העתירה, הלינה עיריית ירושלים על כך שמספר יחידות במשרד האוצר וברשות המסים, אשר לעמדתה הן יחידות ארציות, שוכנות מחוץ לירושלים וזאת בניגוד לדין ולהחלטות הממשלה. עיריית ירושלים התייחסה באופן פרטני למספר יחידות וביניהן גם לאגף הביטחון ברשות המסים.

המדינה הגישה את תגובתה לבג"צ במענה לעתירה זו. בהתייחס למבנה אגף ביטחון וסחר חוץ בלוד, עמדת המדינה הייתה שעניינה של היחידה עלה בעבר בפני ועדת החריגים וזו אישרה את המשך פעילותה של היחידה בלוד וכי על סמך זאת, נחתמו חוזי שכירות. המדינה הוסיפה בתגובתה שלאחר חקירה ודרישה שנעשתה לא נמצא מסמך החלטת ועדת החריגים האמורה.

בתאריך 16.1.19 התקיים דיון בעתירה, אשר בסופו ניתן תוקף של פסק דין לסיכום בין הצדדים לפיו המשך הדיון בעתירה התייתר ומשכך העתירה נמחקה.

נוכח פני דברים אלה, החלטת הממשלה דנן נדרשת, בין היתר, בכדי לעגן את המצב הקיים, כפי שגם פורט בעמדת המדינה בפני בג"צ, ולפיו אגף ביטחון סחר חוץ שוכן בלוד בהיתר שניתן לו בעבר על ידי וועדת החריגים, אך, כאמור, מסמך החלטת הוועדה לא נמצא.

חלק ב' – פירוט התפקידים עליהם אחראי אגף ביטחון וסחר חוץ

אגף ביטחון סחר חוץ החוץ במינהל המכס ברשות המסים אחראי על מס' תפקידים:

1. גיבוש תפיסת ההפעלה הביטחונית ויישומה בתהליכי סחר חוץ (יבוא ויצוא); מימוש האחריות למניעת הברחת אמצעי לחימה, אמצעים דו-שימושיים וכספי טרור במטען ובמעברים הבינלאומיים, וזאת על פי החלטה מס' 43/ של ועדת השרים לענייני ביטחון לאומי משנת 2005 (להלן: "החלטה 43/").

2. ניהול והפעלת המרכז הלאומי לאבחון מטען (להלן: "המרכז"), בהתאם להחלטת ממשלה מס' 2379, במסגרתה הוחלט "להקים מרכז אבחון לאומי למטען באגף בכיר לחירום, ביטחון, מידע וסייבר של רשות המסים במשרד האוצר";

3. אגף ביטחון סחר חוץ הקים את המרכז הלאומי לאבחון נתוני נוסעים (להלן: "המלא"נ") מכוח חוק סמכויות לאיסוף ואבחון של נתוני נוסעים הנכנסים לישראל או היוצאים ממנה, התשפ"ג-2023;

להלן פירוט אודות כל אחד מהתפקידים:

1. גיבוש תפיסת ההפעלה הביטחונית ויישומה בתהליכי סחר חוץ (יבוא ויצוא) -

אגף ביטחון סחר חוץ הינו יחידה מרכזית במטה מינהל המכס. מתוקף החלטת ממשלה ב/43, מינהל המכס הוא הגורם האחראי והמבצע (בהנחיית משטרת ישראל/מדור חבלה מעברים) לעניין מניעת הברחת אמצעי לחימה ואמצעים דו-שימושיים במטען מסחרי, כלי רכב ודואר בלדרות במעברי הגבול הבינלאומיים בישראל. אגף ביטחון סחר חוץ הוא הגוף המוציא לפועל ומיישם אחריות זאת אל מול כלל יחידות המכס ברמה הארצית, מגבש את תפיסות ההפעלה בנושאים אלה ומטמיע אותן בכלל יחידות המכס ובכלל תהליכי הייבוא והייצוא. במסגרת מימוש אחריות זו, האגף מבצע פעולות רבות ומגוונות המקיפות תחומי עיסוק שונים שעיקרן בין היתר: הפעלת מערכות מתוחכמות של הערכת סיכונים להפניה של מטענים לבידוק ביטחוני והפעלת מערכות מודיעין מתקדמות בשיתוף כלל גורמי הקהילייה בישראל במסגרת המרכז הלאומי לאבחון מטען (כפי שיפורט להלן); רכש ותחזוקה של כלל האמצעים הטכנולוגיים בתחומי הבידוק במכס, קביעת דרישות מבצעיות, הפעלה והטמעה של האמצעים מהמתקדמים בעולם לטובת בידוק דינמי ועיל של מטענים וכלי תחבורה שונים; הפעלת מערך אופרטיבי של בקרה, תרגול, תמיכה וליווי של ביצוע משימת הבידוק הביטחוני בכל מעברי הגבול הבינלאומיים של מדינת ישראל; הפעלת מערך הדרכה, כשירות מבצעית ונהלים בכלל תחומי הבידוק ברמה הארצית.

2. ניהול והפעלת המרכז הלאומי לאבחון מטען

בשנת 2014 התקבלה החלטת ממשלה מס' 2379, במסגרתה הוחלט "להקים מרכז אבחון לאומי למטען באגף בכיר לחירום, ביטחון, מידע וסייבר של רשות המסים במשרד האוצר", קרי באגף ביטחון וסחר חוץ במינהל המכס. המרכז הלאומי לאבחון מטען אחראי לאתר מטענים בעלי מאפייני סיכון גבוהים המועברים דרך המעברים הבינלאומיים ולהפנותם לבידוק ביטחוני ומכסי, באמצעות מגוון האמצעים הטכנולוגיים הנמצאים בידי מינהל המכס. המרכז פועל לשם שיפור המאבק למניעת הברחות אמל"ח ואמצעים דו-שימושיים, העברת כספי טרור, הלבנת הון, הברחת סמים וטובין לשטח מדינת ישראל.

בהתאם להחלטת ממשלה זו, בשנת 2016 הוקם במבנה אגף ביטחון וסחר חוץ בלוד, המרכז הלאומי לאבחון מטען. עם הקמת המרכז, הורחב שטח האגף והורחבו משמעותית התשתיות המסווגות והמערכות הטכנולוגיות הקיימות, תוך השקעת משאבים רבים

ביצירת מתחמי עבודה ותשתיות מסווגות ומאובטחות, הנדרשות לצורך ביצוע המשימות שהוטלו על האגף בהחלטת ממשלה ב/43 ובהחלטת הממשלה האמורה. מערכות ותשתיות אלה מוערכות בעשרות מיליוני שקלים.

המרכז גיבש שיתופי פעולה וממשקי עבודה רציפים ושוטפים להעברת מידע בינו לבין גופי הביטחון השותפים לעבודת האגף (שירות הביטחון הכללי, משרד רה"מ (ת"א), משטרת ישראל וצה"ל). במרכז לאבחון מטען נוכחים פיזית בדרך קבע נציגים מהשב"כ, מודיעין צה"ל והמשטרה (להב, פיצוח, מודיעין). מיקומו הגיאוגרפי של המרכז בעיר לוד וקרבתו למטה השב"כ ולהב מסייעים למרכז לשמור על קשר תדיר, חלופת מידע וניהול מבצעים עם המשטרה.

בנוסף, בזכות פריסת תשתיות חוצות ארגונים ועמידה בתנאי אבטחת מידע מחמירים, מתאפשר שיתוף פעולה פורה ורציף עם גופי האכיפה והמודיעין. שיתוף פעולה זה הניב עד כה עשרות תפיסות אמל"ח ואלפי חלקי כלי נשק וביצוע עשרות רבות של מבצעי מעצרים וסיכולי התעצמות טרור ופלילים.

לטובת עבודתו השוטפת ולטובת עבודת המרכז, אגף ביטחון סחר חוץ מעסיק עובדים יוצאי כוחות הביטחון בעלי תחומי אחריות נרחבים אשר כוללים מענה לכלל גזרות הארץ - מצפון הארץ עד דרומה. ככל שהאגף יידרש לעבור לירושלים, המעבר יפגע קשות בעובדים המועסקים בו וביכולת של האגף לתת מענה איכותי לתחומי האחריות עליהן הוא אמון.

3. הקמת המרכז הלאומי לאבחון נתוני נוסעים

בהחלטת ממשלה מס' 2258 מיום 30.11.2014 בעניין "קבלת מידע אישי מחברות התעופה על נוסעים בטיסות הנכנסות, היוצאות או העוברות במדינת ישראל", הוקם צוות בין-משרדי לבחינת הצורך והאפשרות של הקמת מאגר לקבלת מידע אישי (נתוני API ו-PNR) מחברות תעופה אודות נוסעים בטיסות הנכנסות, היוצאות או העוברות במדינת ישראל (להלן: "הצוות").

בראש הצוות עמד המל"ל והשתתפו בו נציגי הגופים הבאים: שירות הביטחון הכללי, משרד רה"מ, משטרת ישראל, הרשות לאיסור הלבנת הון ומימון טרור, משרד התחבורה והבטיחות בדרכים, משרד המשפטים, רשות המסים, משרד הבריאות, רשות האוכלוסין וההגירה, משרד הביטחון, משרד החוץ, הרשות למידע וטכנולוגיה במשרד המשפטים ומשרד התיירות. ביום 24.11.2015 המלצות הצוות הופצו לחברי הממשלה. המלצות אלו כוללות התייחסויות להשלכות המשפטיות, התקציביות, הטכנולוגיות והתפעוליות שבהקמת מאגר לקבלת מידע אישי מסוג API ו-PNR.

בהחלטת ממשלה מס' 4864 מיום 9.2.2020, ועל רקע המלצות הצוות, הורתה הממשלה על הקמתו של צוות משפטי בין-משרדי בראשות משרד המשפטים, על מנת לקדם חקיקה שתשמש תשתית משפטית להקמתו של מרכז איסוף נתוני נוסעים ברשות המסים בישראל.

תפקיד המרכז (בהמשך הוחלט על השם מלא"נ) הוא, בין היתר, לאסוף מחברות התעופה מידע אישי (נתוני API ו-PNR) אודות נוסעים בטיסות הנכנסות, היוצאות או העוברות במדינת ישראל.

הצוות המשפטי הבין-משרדי שקד על גיבושה של הצעת חוק ממשלתית, אשר מחד, תהלוס את צרכיהם המקצועיים של גופי הממשל השונים בישראל ומאידך, תספק הגנה ראויה לזכות החוקתית לפרטיות, והכל, בשים לב לסטנדרטים הבינלאומיים שהתגבשו בעולם בעניין.

המלא"נ ישמש כגוף הלאומי היחיד המורשה בישראל לקליטת מידע אישי מחברות התעופה ושמירתו במאגר מידע. מהמלא"נ המידע יעבור לגופים ממשלתיים מוגדרים - שירות הביטחון הכללי, משרד רה"מ, משטרת ישראל, רשות המסים, משרד התחבורה, משרד הבריאות ורשות האוכלוסין. המידע ישמש לקידום המטרות הבאות: מאבק בטרור, לרבות במימון טרור; לחימה בפשיעה חמורה חוצה גבולות; מאבק בהגירה בלתי חוקית ושיפור מערך ביקורת הגבולות; אבטחת תעופה; שמירה על אינטרסים חיוניים נוספים ועל בריאות הציבור מפני אירועים אפידמיולוגיים. כמו כן, במסגרת החלטת ממשלה מס' 4864 נקבע להנחות את רשות המסים להקים מנהלת הקמה זמנית אשר ייעודה הוא קידום הקמת המלא"נ.

בהחלטה מספר חק/809 של ועדת השרים לענייני חקיקה מיום 15.05.2022 אשר קבלה

תוקף של החלטת ממשלה ביום 26.05.2022 ומספרה הוא 1509, הוחלט לאשר את טיוטת חוק סמכויות לאיסוף ואבחון נתוני נוסעים הנכנסים ויוצאים לישראל התשפ"ב – 2022, כפי שגובשה על ידי הצוות המשפטי הבין-משרדי כאמור.

על מנת לקדם את הנחת הצעת החוק על שולחן הכנסת וכדי לאפשר התקדמות עם הקמת המלא"נ והליכי מכרזי הרכש הנדרשים לשם כך, התקבלה ביום 26.6.2022 החלטת ממשלה מספר 1689 בדבר קידום ההליך המכרזי להקמת המרכז הלאומי לאיסוף נתוני נוסעים ברשות המסים וכן סיכום תקציבי והקצאת תקני כ"א הנדרשים להקמתו.

בתאריך 29.3.2023 אישרה כנסת ישראל את חוק הסמכויות לאיסוף ואבחון של נתוני נוסעים הנכנסים לישראל או היוצאים ממנה, התשפ"ג – 2023 (להלן: "החוק"). החוק פורסם ברשומות בתאריך 3.4.2023.

סעיף 7 לחוק קובע מפורשת כי המלא"נ יקום ברשות המסים.

עם סיום הליך החקיקה וגיבוש הסכם תקציבי עם אגף התקציבים באוצר ובאישור החשב הכללי במשרד האוצר, הפיצה רשות המיסים בתאריך 17.04.2023 תיחור בינלאומי עבור "פתרון לקליטת נתוני נוסעים" (מכרז רשות המיסים 1/2023). הליך זה הסתיים בבחירת ספק זוכה שהחל לפעול בחודש אוגוסט 2023.

לפי המידע שנמסר מרשות המסים, מבין הסיבות המרכזיות להקמת המלא"נ על ידי אגף ביטחון סחר חוץ ניתן למנות את הניסיון של האגף בהקמת והפעלת המרכז הלאומי לאבחון מטען, המשמש גם כן כמרכז לאיסוף ועיבוד נתונים ומקיים קשר הדוק ורציף עם גופי הביטחון השותפים (שירות הביטחון הכללי; משרד רה"מ; משטרת ישראל; וצה"ל). קשר עבודה זה הוביל להצלחות רבות באיתור ותפיסות אמצעים והון המסכנים את ביטחון מדינת ישראל. בדומה לכך, גם המלא"נ יפעל כמרכז לאומי לאיסוף ועיבוד נתונים, שעתיד לקיים קשר הדוק עם גופי הביטחון והאכיפה אשר הוגדרו בחוק. הכוונה המבצעית המקורית, בעת הקמת המלא"נ במהלך החקיקה, הייתה שהמלא"נ יוקם בכפיפות לאגף ביטחון סחר חוץ, בדומה לחיבור בין אבחון מטענים לאבחון נוסעים במרכזים אחרים בעולם. עקב מגבלות מתחום הגנת הפרטיות, הוגדר לבסוף כי המלא"נ יפעל בסמוך לאגף הביטחון, כאמור, ולא בכפיפות ישירה אליו.

חלק ג' – פירוט הנימוקים להשאת אגף ביטחון סחר חוץ והמרכז הלאומי לאבחון נתוני נוסעים (מלא"נ) במיקומם הנוכחי בלוד:

לצורך המשך פעילותו הסדירה של אגף ביטחון סחר חוץ ולצורך המשך הקמת המלא"נ והבטחת פעילותו בהתאם להוראות החוק, מתבקש לאשר כי מקום מושבם של אגף ביטחון סחר חוץ והמלא"נ יהיה מחוץ לירושלים ויישאר במקום מושבם הנוכחי בעיר לוד, וזאת מהסיבות שלהלן:

1. חשיבות קרבת אגף ביטחון סחר חוץ למרכז הארץ

כאמור, אגף ביטחון סחר חוץ כפי שתואר לעיל הינו הגוף האמון על מימוש אחריות מינהל המכס על פי החלטת ממשלה ב/43 בדבר מניעת הברחת אמל"ח וציוד דו שימושי, במטען מסחרי, כלי רכב ודואר בלדרות בכלל המעברים הבינלאומיים בישראל. כמו כן, במסגרת אחריות המרכז הלאומי לאבחון מטען, אגף ביטחון סחר חוץ אחראי בין היתר למניעת הברחות סמים, הלבנת הון וכספי טרור במטען.

האגף פועל מול כלל יחידות המכס בפריסה ארצית, כאשר עיקר הפעילות הינו מול בתי המכס הגדולים מבחינת נפחי הייבוא והייצוא ותנועות הנוסעים כגון בית מכס נתב"ג (על כלל יחידותיו הפזורות באולמות הנוסעים בשני הטרמינלים ובשבעת מסופי המטען ברחבי נתב"ג), בית מכס אשדוד ובית מכס חיפה (לרבות אתרי הבידוק ומסופי המטען בנמלי הים).

נוכח היקפי הפעילות הנרחבים של מינהל המכס ברמה הארצית בכלל ובתי מכס גדולים אלה בפרט, אגף ביטחון סחר חוץ משקיע מול בתי המכס הגדולים תשומות ומשאבים רבים על מנת לממש את תחומי אחריותו. כחלק מכך, מתבצעות בקרות שוטפות יומיומיות בשטח מול כלל בודקי המכס לשמירה על כשירות מבצעת מתאימה ופיקוח בנושא בידוק ביטחוני למטען. ריבוי האמצעים הטכנולוגיים הפרוסים בכלל אתרי הבידוק מצריך שמירה על כשירות ותחזוקה שוטפת מצד נציגי אגף הביטחון. ברמה האופרטיבית האגף נותן מענה שוטף ופזי

בשטח ושותף בכלל הפעילות של יחידות המכס באתרי הבידוק במעברים 24/7. כפועל יוצא ממשימות אלה, עובדי האגף נמצאים בתנועה מתמדת ובנסיעות יומיומיות בין אתרי הבידוק השונים ויחידות המכס השונות על מנת לממש אחריותם בצורה המיטבית. יש חשיבות למיקום משרדי האגף במרכז הארץ לצורך גמישות, נגישות ויעילות עובדי האגף בביצוע משימתם.

בנוסף, למינהל המכס אחריות רבה בתחום מניעת ההברחות בדואר. הדואר שמועבר מנתב"ג למרכז המיון של דואר ישראל במודיעין עובר טיפול מכסי מלא. אחריות מינהל המכס בתחום הולכת ומתעצמת ככל שנפח הייבוא בדואר גדל וככל שהתהליכים הופכים לתהליכים מקוונים. פעילות אגף ביטחון וסחר חוץ מול בית מכס מרכז, הממוקם בעיר ראשון לציון ואחראי על הייבוא בדואר ומול יחידת בודקי הדואר היושבת במודיעין, הינה ענפה בכל התחומים (הערכת סיכונים, טכנולוגיה ובידוק). יש חשיבות בקרבה פיזית של אגף ביטחון וסחר חוץ ליחידות אלו.

ברמה המודיעינית אופרטיבית, יש חשיבות גדולה לכך שמשרד אגף ביטחון וסחר חוץ יהיה במרכז הארץ בקרבה למטות הגופים הבטחוניים בכלל ובקרבה למשרדי להב 433 של משטרת ישראל בפרט. שיתוף הפעולה המודיעיני /אופרטיבי בין גורמי הקהיליה השונים על כלל יחידותיהם לבין אגף ביטחון וסחר חוץ, נמצא כיום ברמה הגבוהה ביותר. כחלק מכך, מתקיימת פעילות אופרטיבית, מבצעית ומודיעינית יומיומית וביקורי עבודה הדדים שוטפים. נציגי הגופים השונים מבקרים תדיר במשרדי אגף הביטחון, מתקיימים צוותי עבודה משותפים ואף נציגים שונים של גורמי הקהיליה יושבים דרך קבע במשרדי האגף. קשר קרוב זה הוכח כיעיל בסיכול הברחות אמל"ח וסיכול טרור. מיקום האגף במרכז הארץ חשוב ביותר למימוש המשימות והמשך שמירה על קשר אישי ופיזי בין הגורמים השונים – קשר אשר נחוץ לביצוע הפעילות בצורה המיטבית.

2. חשיבות קרבת המלא"ן לנתב"ג:

חוק סמכויות לאיסוף ואבחון של נתוני נוסעים הנכנסים לישראל או היוצאים ממנה, קובע שהמרכז הלאומי לאבחון נתוני נוסעים ישמש כרגולטור מול חברות התעופה לעניין העברת מידע אודות הנוסעים מישראל ואליה. כלומר, חברות התעופה נמצאות תחת בקרה, ביקורת ופיקוח של המלא"ן.

המידע אודות הנוסעים מישראל וממנה הוא מידע בעל מאפיינים ייחודיים שאין כמותם כיום לאף גורם ממלכתי. כחלק מכך, חברות התעופה נדרשות בפיתוח והתאמות טכנולוגיות ומנהלתיות על מנת לעמוד בדרישות הקבועות בחוק. חריגה מהנחיות החוק היא עילה להטלת סנקציות מול חברות התעופה. למדינת ישראל יש עניין רב בכך שהמידע כאמור יועבר בצורה מיטבית למלא"ן ולשם כך, מניסיונם של מרכזים מקבילים בעולם, נמצא כי נדרש שיח קבוע, שוטף ואינטנסיבי בין עובדי המלא"ן לבין חברות התעופה. למותר לציין כי מקום מושבן של חברות התעופה הוא בנתב"ג. תהליכי האכיפה בגין הסנקציות שבחוק, ככל שיהיו כאלה, מצריכים תקשורת ישירה אל מול חברות התעופה, ובכלל זה קיום שימועים, ככל שיידרש. האינטרס הבסיסי של המלא"ן הוא לקיים מערכות יחסים יעילות מול חברות התעופה, על פני נקיטת סנקציות גורפות וגישה זו מצריכה תקשורת קרובה וישירה מולן נוכח מורכבות הקשר.

שיח ומפגשים קבועים ושוטפים בין המלא"ן ועובדיו (ובפרט, עובדי תחום קשרי תעופה ומובילי נוסעים) לבין חברות התעופה הוא חלק חיוני ואינטנסיבי בפעילות המרכז. ניסיונם של בעלי התפקידים הללו במרכזים מקבילים בעולם מראה שהקרבה הפיזית בין הגורמים האזרחיים למלא"ן היא חיונית. לשיתוף המענה של חברות התעופה והשגת ציות להוראות החוק ומילוי המשימה הלאומית כראוי.

בנוסף, על המלא"ן לעמוד בקשרי עבודה שוטפים עם יחידות של גופי אכיפה ממשלתיים ואחרים הממוקמים בסביבת נתב"ג, אשר יקבלו נתונים מהמלא"ן וכן עם יחידות של גופים רלבנטיים נוספים בתחום התעופה (רשות האוכלוסין וההגירה, רשות התעופה האזרחית, פורום חברות התעופה וכו').

קרבה גיאוגרפית בין משרדי גופים אלה למשרדי המלא"ן תאפשר לטייב ולשפר את העבודה להגשמת מטרות החוק. ספק נתוני הנוסעים, אשר זכה במכרז אותו ניהלה רשות המסים, מחויב לתת למלא"ן מענה מלא, רצוף ושלם 24/7. משרדיו של ספק זה בישראל הם בתוך מתחם שדה התעופה. ניסיונה של רשות המסים בהפעלת ספקי טכנולוגיות לאורך השנים, הוכיח שקרבה פיזית בין הספק לבין מקבל השירות, מקלה על קבלת שירות יעיל יותר ומענה אפקטיבי לעומת ספק שנדרש לנסיעות בארץ. ליקויים בקבלת המענה האופטימלי מספק נתוני הנוסעים יביאו בהכרח לפגיעה בתפקוד המרכז ולפגיעה אפשרית בביטחון המדינה ושלוש

הציבור. ככל שהמלא"ן וספק נתוני הנוסעים יהיו בקרבה זה לזה, כך תקטן הסבירות לעיכובים במקרי תקלה. חשוב להדגיש, כי תקופת ההתקשרות מכוח החוזה לקבלת שירות צפויה להימשך 15 שנים.

במסגרת חוק סמכויות לאיסוף ואבחון של נתוני נוסעים הנכנסים לישראל או היוצאים ממנה, התשפ"ג-2023, המלא"ן מחויב לתת מענה מלא וזמין לצרכי הגופים המנויים בחוק, אשר אף מממנים את פעילותו: שירות הביטחון הכללי, המוסד, משטרת ישראל, משרד התחבורה, רשות המסים ומשרד הבריאות.

המטות של הגופים השותפים (פרט למשטרה) נמצאים במרכז הארץ. על כן, העתקת אגף ביטחון סחר חוץ לירושלים תקשה על תחזוק וקיום הקשר היום-יומי הנדרש להתקיים בין המרכז הלאומי לאבחון מטען והמלא"ן לבין הגופים השותפים (אשר בא לידי ביטוי, בין היתר, בהצבת נציגים קבועים מטעם גופים אלה שעובדים היום במרכז הלאומי לאבחון מטען ובהצבת נציגים כאמור שיעבדו במלא"ן, כפי שנקבע בחוק).

קשרים יום-יומיים אלה חיוניים והכרחיים לתפקוד המרכז הלאומי לאבחון מטען ולתפקוד המלא"ן וביצוע מלוא המטלות הנדרשות מהם. המלא"ן משמש כגוף נותן שירות ובזמן אמת 24/7, לכל אחד מהארגונים המיוצגים בו. טווחי הזמן לטיפול הם מיידים ומחייבים קשר צמוד בין כל המעורבים. קיום יעיל של גוף העוסק במידע מסווג ומידע רגיש ופרטי, מחייב רמה גבוהה מאד של אמון בין הגופים. ישיבות עבודה תכופות, הצפת צרכים מעודכנים, שיתוף שיטות עבודה, מתן מענה בסוגיות רגישות לכל אחד מהגופים החברים במלא"ן יכול שיקרה רק כאשר ישנה נגישות פיזית בין הגופים. הואיל וכמעט כל הגופים ממוקמים במרכז, הרחקת המרכז פיזית ממירב הגופים, בעיקר הרגישים שבהם, עלולה להביא למצב בו הנזק במעבר גדול מהתועלת. ניסיון העבר במרכז לאבחון מטען מוכיח כי ריחוק פיזי מקטין שיתופי פעולה וכתוצאה מכך פוגם בתפקוד המקצועי המשולב בין הגופים ובהשגת יעדיהם המבצעיים. ניסיון העבודה בפועל במרכז לאבחון מטען מלמד כי הקרבה הפיזית בין הגופים מייצרת יעילות מירבית וסיכול הברחות וטרור.

לכן, העברת אגף ביטחון סחר חוץ ממקומו הנוכחי בלוד והקמת המלא"ן בירושלים תחת הקמתו במבנה אגף ביטחון סחר חוץ בלוד תוביל לפגיעה בקשר ההדוק עם הגופים השותפים.

3. עמידתה של מדינת ישראל באחד התנאים לכניסה לתכנית פטור מויזה לארה"ב – איסוף ועיבוד נתוני ה-PNR:

לאחרונה, ממשלת ישראל קידמה את כניסתה של ישראל לתכנית "פטור מויזה" של ארצות הברית. תנאי הסף לכניסה לתכנית דרשו, בין היתר, כי ישראל תאסוף את נתוני מידע אישי (נתוני ה-PNR) של נוסעים הנכנסים לישראל או היוצאים ממנה מכלל חברות התעופה, תנתח ותעבד אותם, וזאת לצורך חיזוק היכולות בתחום המאבק בטרור ובפשעה חמורה.

לשם כך, המלא"ן היה נדרש להיות מוכן באופן מיידי מבחינת תשתיות וכוח אדם, להתחיל לאסוף נתוני PNR מחברות התעופה, וכן לנתח ולעבד אותם.

תכנית הפטור מויזה קודמה באינטרס משותף בין מדינת ישראל לבין ארה"ב והייתה חייבת להתקיים בלוחות זמנים צפופים אשר נקבעו על ידי ארה"ב. מדינת ישראל נדרשה לעמוד בכל תנאי הפטור עד לדיון בעניין אשר התקיים בחודש **ספטמבר 2023**. במועד זה נבדק האם מדינת ישראל עמדה **בכל** תנאי הסף של התוכנית ובהתאם לכך, ארה"ב קיבלה החלטה לגבי זכאותה של ישראל לפטור.

העבודה על דרישות הפטור מויזה החלה במהלך הרבעון האחרון של שנת 2022, כאשר התכנון והתקצוב (שהוצגו על ידי מנהלת ההקמה הזמנית של המלא"ן ברשות המסים ואושרו בהחלטת ממשלה בחודש מאי 2022) התבססו על הנחת העבודה לפיה המלא"ן יקום במבנה אגף ביטחון סחר חוץ בלוד בו נמצא גם המרכז הלאומי לאבחון מטען, כמוסבר בחלק ב' סעיף 3.

יצוין כי לוחות הזמנים והתקצוב שאושרו על ידי הממשלה בחודש מאי 2022 (בהחלטה מס' 1689) לא לקחו בחשבון את לוחות הזמנים ועלויות התקציב הנוספות הכרוכות בעמידה בתנאי הפטור מויזה. בנוסף לכך, זמני ההקמה של המלא"ן לא כללו תכנון, הקמה ופריסת תשתיות מסוגות מחדשות הנדרשות להפעלת המלא"ן במתחם חדש בירושלים. הקמת המלא"ן בירושלים תצריך פריסת תשתיות טכנולוגיות מסוגות ביותר, תחת מיגון מתאים, הדורשת משאבים רבים. כמו כן, חריגה מהתקציב שאושר תהווה קושי משמעותי שכן התקציב הקיים לקוח ממקורות הגופים השותפים במלא"ן (שירות הביטחון הכללי, משרד רה"מ, משטרת ישראל, רשות המסים, משרד התחבורה, משרד הבריאות, רשות האוכלוסין ומשרד האוצר).

הגדלת התקציב תביא לעיכובים ולקשיים בהליך ההקמה ותדרוש הסכמה מחודשת של גופים אלה.

לצורך קידום הקמת המלא"י בהתאם להוראות החוק ועמידה מיידית בדרישות ממשלת ארה"ב במסגרת תכנית ה"פטור מויזה", רשות המיסים נדרשה להתחיל באופן מיידי בהליכי בינוי והנחת תשתיות טכנולוגיות מתאימות.

מאחר שהמלא"י ישמש כגוף הלאומי היחיד לאיסוף מידע אישי כאמור ומאחר שבמסגרת עבודתו, המלא"י יידרש להעביר את המידע לגופים הממשלתיים אשר הוגדרו בחוק (ובהם המוסד, שב"כ ומשטרת ישראל), המלא"י היה נדרש להקים בהקדם האפשרי תשתית טכנולוגית מתאימה ומאובטחת בכדי לאפשר את העברת המידע. ללא הנחת תשתית זו, לא מתאפשר להעביר את המידע. תשתית המידע המאובטחת הקיימת זה מכבר באגף ביטחון סחר חוץ בלוד, משמשת כמענה מיידי לתקשורת מסווגת מאובטחת ומאפשרת עבודה של המלא"י מול גופי הביטחון בהתאם לדרישות תכנית ה"פטור מויזה" וכבסיס להרחבת תשתיות התקשורת המאובטחות בהמשך. שימוש זה חוסך עלויות בסדרי גודל של מיליוני ₪ עבור תשתיות ומוצרי אבטחה ייחודיים ומסווגים וכן חודשים ארוכים של המתנה לתשתיות. תשתיות הטכנולוגיה המסווגות הקיימות כיום באגף ביטחון סחר חוץ הן משולבות – חלקן הוא מצד רשות המיסים וחלקן האחר הוא מצד גופי הביטחון הפועלים במרכז הלאומי לאבחון מטען. העתקת הדיוור תחייב השקעה, כאמור, של זמן רב ועלויות משני הצדדים ותביא לעיכוב בהקמת יכולות הנדרשות ליישום החוק. יצוין כי בכוונת ממשלת ארה"ב לקיים ביקורי עבודה בחודשים הקרובים, לבחינת המשך עמידת המלא"י בהתחייבויותיו בהקשר תכנית הפטור מויזה.

בנוסף, על מנת לעמוד בדרישות החוק ובכדי שיהיה ניתן להפעיל את המלא"י בהקדם ולתת מענה ראשוני למידע שיתקבל מחברות התעופה, החלה רשות המיסים במהלך חודש מאי 2023, בהליכי גיוס כוח אדם. העובדים, אשר נבחרו ו/או צפויים להיבחר בסבבים הראשונים של הליכי הגיוס, יועסקו במבנה הקיים של אגף ביטחון סחר חוץ בלוד. מדובר בכוח אדם מקצועי בדרג בכיר מאוד שיש קושי רב לגייס לעבודה בשירות המדינה, כגון - מתודולוג סייבר, ממונה הגנת הפרטיות, מנהל אגף תשתיות מחשוב ומנהל קשרי תעופה.

לאור זאת, ככל שמקום מושבו של המלא"י לא היה במבנה אגף ביטחון סחר חוץ בלוד, לוח הזמנים היה מתעכב משמעותית ולהביא לכך שרשות המיסים לא הייתה יכולה להניח במועד את התשתיות הנדרשות לאסוף ועבוד מידע מסוג PNR בזמן שנקצב על-ידי ארה"ב, מה שהיה מביא לאי עמידה באחד התנאים להכללת ישראל בתכנית לפטור מויזה לארה"ב ולהחמצת חלון ההזדמנויות לקבלת פטור מויזה לאזרחי ישראל. בנוסף, מעבר המלא"י לירושלים עשוי לפתוח הסכמות תקציביות שהתקבלו בקושי רב עם הגופים ולעכב משמעותית את הליך ההקמה.

בשל השיקולים שהוצגו לעיל, מוצע כי הממשלה תשתמש בסמכותה לקבוע כי מקום מושבם של אגף ביטחון וסחר חוץ והמרכז הלאומי לאבחון נתוני נוסעים בחטיבת מינהל המכס ברשות המיסים יהיה מחוץ לירושלים, ויישאר במיקומו הנוכחי בעיר לוד.

נתונים כלכליים והשפעה על משק המדינה

לא רלוונטי.

תקציב

לא רלוונטי.

השפעת ההצעה על מצבת כח האדם

לא רלוונטי.

עמדת שרים אחרים שההצעה נוגעת לתחום סמכותם

שר ירושלים ומסורת ישראל - תומך

החלטות קודמות של הממשלה בנושא

- החלטה מס' 1661 מיום 13 במאי 2007.
- החלטה מס' 1605 מיום 14 במאי 2014.
- החלטה מס' 2258 מיום 30 בנובמבר 2014.
- החלטה מס' 4864 מיום 9 בפברואר 2020.
- החלטה מס' 627 מיום 14 בנובמבר 2021.
- החלטה מס' 1689 מיום 26 ביוני 2022.
- החלטת מס' 1509 מיום 16 במאי 2022.
- החלטה מס' 84 מיום 29 בינואר 2023.

עמדת היועץ המשפטי של משרד האוצר מצורפת להחלטה זו

מצ"ב.

סיווגים

הנעת תהליך.

מגיש: שר האוצר

ד' באדר א' התשפ"ד
13 בפברואר 2024

חוות דעת משפטית הנלווית להצעת החלטה לממשלה ולוועדות השרים

נושא הצעת ההחלטה :

קביעת מקום מושב אגף ביטחון וסחר חוץ מיחידת מינהל המכס ברשות המסים.

תמצית ההצעה בהתייחס להיבטיה המשפטיים :

בהתאם לחוק יסוד : ירושלים בירת ישראל וחוק יסוד : הממשלה, מקום מושבה של הממשלה הוא בירושלים.

לנוכח האמור התקבלו שורה של החלטות ממשלה שעניינן העתקת משרדי ממשלה, לשכות שרים ויחידות סמך לתחומי העיר ירושלים, וביניהן : החלטת ממשלה מס' 1661 מיום 13 במאי 2007, החלטת ממשלה מס' 1605 מיום 18 במאי 2014, וכן החלטת ממשלה מס' 627 מיום 14 בנובמבר 2021 (להלן – **החלטה 627**).

במסגרת החלטה 627 בנושא מעבר היחידות הארציות לירושלים, הוחלט, בין היתר, להשלים את ההעברה לירושלים של יחידות ארציות במשרדי הממשלה, לאפשר פרק זמן נוסף לוועדת חריגים, אשר הוסמכה לפטור משרדי ממשלה מחובת המעבר לירושלים (להלן – **ועדת החריגים**) לקבל החלטות באשר ליחידות ארציות ששוכנות מחוץ לירושלים וכן לקבוע כי בסיום תפקידה של ועדת החריגים, קביעת מקום מושבן של יחידות ארציות השוכנות מחוץ לירושלים תהיה בסמכות הממשלה בלבד.

ועדת החריגים סיימה את תפקידה במהלך שנת 2022 ועל כן מוצע שהממשלה תאשר כי מושבם של אגף ביטחון וסחר חוץ (להלן – **האגף**) והמרכז הלאומי לאבחון נתוני נוסעים (להלן : **"המלא"ני"**) מיחידת מינהל המכס ברשות המסים יהיה מחוץ לירושלים, בעיר לוד.

האגף אחראי, בין היתר, על גיבוש תפיסת ההפעלה הביטחונית ויישומה בתהליכי סחר חוץ (יבוא ויצוא) ומימוש האחריות למניעת הברחת אמצעי לחימה, אמצעים דו-שימושיים וכספי טרור במטען ובמעברים הבינלאומיים, וזאת על פי החלטה מס' 43/ של ועדת השרים לענייני ביטחון לאומי משנת 2005. בנוסף, האגף הקים את המלא"ני מכוח חוק סמכויות לאיסוף ואבחון של נתוני נוסעים הנכנסים לישראל או היוצאים ממנה, התשפ"ג-2023.

החל משנת 2012 האגף שוכן בעיר לוד. לאורך השנים, במקום הותקנו אמצעי מיגון ואבטחה והוקמו תשתיות טכנולוגיות מורכבות בעלות של מיליוני ש"ח.

לנוכח חשיבות הקרבה הגיאוגרפית בין אגף ביטחון וסחר חוץ במינהל המכס לבין בתי המכס במעברי הגבול הבינלאומיים, מרכז המיון של דואר ישראל בעיר מודיעין ומטות הגופים הביטחוניים, חשיבות הקרבה הגיאוגרפית בין המלא"ני לבין חברות התעופה וגופי אכיפה ממשלתיים רלבנטיים הנמצאים בנתב"ג, ההשלכות המשמעותיות אשר יתלוו להעברה מבחינה תשתיתית וההשלכות על גיוס כוח אדם מקצועי אשר מתמחה בתחום, מוצע לאשר כי מקום מושבו של האגף יהיה בעיר לוד.

בשנת 2017 הגישה עיריית ירושלים הגישה עתירה נגד מינהל הדיור הממשלתי במשרד האוצר (בג"צ 9478/17). במסגרת תגובת המדינה לעתירה, צוין ביחס לאגף כי מקום מושבו הנוכחי בעיר לוד כתוצאה מהיתר שניתן לו בעבר על ידי ועדת החריגים, אך מסמך החלטת הוועדה לא נמצא.

משכך, ומאחר שלא נמצאה החלטת ועדת החריגים בעניין מוצע לעגן את המצב הקיים ולפיו מקום מושבו של אגף ביטחון וסחר חוץ מיחידת מינהל המכס ברשות המסים נמצא מחוץ לירושלים, בעיר לוד.

קשיים משפטיים, ככל שישנם, ודרכי פתרונם:

אין.

עמדת היועצים המשפטיים של משרדים אחרים שהצעת ההחלטה נוגעת להם:

היועצת המשפטית של משרד ירושלים ומסורת ישראל- אין מניעה משפטית לקדם את הצעת ההחלטה בהיבטים הנוגעים למשרד ירושלים ומסורת ישראל.

היועץ המשפטי של רשות המסים – אין מניעה לאשר את הצעת ההחלטה.

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

בכפוף לכל האמור לעיל, אין מניעה משפטית לקבלת החלטת הממשלה.

10.05.20

היועץ המשפטי למשרד האוצר

אסי מסינג

חתימה

תפקיד

שם