

מרכז לאומי לאבחון נתוני נוסעים

הצעה להחלטה

בהמשך להחלטת ממשלה מספר 4864 מיום 09.02.2020 בעניין "הקמת מרכז נתוני תעופה לצורך קבלת מידע אישי מחברות התעופה על אודות נוסעים בטיסות הנכנסות, היוצאות או העוברות במדינת ישראל", ובפרט לסעיף 8 להחלטה, ובהמשך לעבודת הצוות המשפטי הבין-משרדי שהוקם בסעיף 1(א) להחלטה ולהחלטה מספר חק/809 של ועדת השרים לענייני חקיקה מיום 15.05.2022 בעניין "טיטות חוק סמכויות לאיסוף ואבחון נתוני נוסעים הנכנסים ויוצאים מישראל, התשפ"ב-2022" - אשר קבלה תוקף של החלטת ממשלה ביום 26.05.2022 ומספרה הוא 1509 (להלן – תזכיר החוק):

מ ח ל י ט י ם,

1. להנחות את רשות המסים בישראל (להלן – רשות המסים) לקדם הליך מכרזי לצורך הקמת מרכז לאומי לאבחון נתוני נוסעים (להלן – המרכז) במקביל לקידום הליך החקיקה של תזכיר החוק בכנסת, כאשר רשות המסים תפרסם את המכרז רק לאחר קבלת אישור אגף התקציבים במשרד האוצר וכאשר סיום ההליך המכרזי יותנה בהשלמת הליך החקיקה ובאישור אגף התקציבים במשרד האוצר, בהתחשב בהסדר החקיקתי כאמור.
2. בהתאם לסעיף 40א לחוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985, הקמת המרכז, תפעולו ואחזקתו ימומנו באופן שווה ממקורותיהם של הגורמים הבאים: שירות הביטחון הכללי, משרד ראש הממשלה (תל אביב), משטרת ישראל, רשות המסים, רשות האוכלוסין וההגירה, משרד התחבורה והבטיחות בדרכים, משרד הבריאות ומשרד האוצר (להלן – הגופים השותפים למימון המרכז).
3. לקבוע תקציב להקמת המרכז בסך של 134 מיליון ₪ (להלן – תקציב ההקמה). תקציב ההקמה יועבר לרשות המסים על-ידי הגופים השותפים למימון המרכז בהתאם לביצוע בפועל של המכרז ובכפוף לחלוקה המפורטת בנספח א' להחלטה זו ובאישור אגף תקציבים במשרד האוצר.
4. בהתאם לסעיף 40א לחוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985 ולצורך מימון הסכום שהוקצה על ידי משרד האוצר בשנות ההקמה בלבד, לתקן את החלטת הממשלה מס' 551 מיום 24 באוקטובר 2021, כך שלאחר סעיף 1(ה) (4) יבוא: מרכז לאומי לאבחון נתוני נוסעים.
5. לקבוע תקציב לתפעול המרכז ואחזקתו בסך של 50 מיליון ₪ לשנה (להלן – תקציב התפעול השוטף) החל ממועד סיום הקמת המרכז ולמשך כל זמן הפעלתו, שיעוגן בבסיס התקציב של רשות המסים בתכנית ייעודית שתוקם עבור המרכז. תקציב התפעול השוטף ימומן על ידי הגופים השותפים למימון המרכז, כמפורט בסעיף 2 לעיל, ובהתאם לחלוקה המפורטת בנספח א' להחלטה זו.
6. לקבוע כי לצורך הקמת המרכז יוקצו 8 תקני כוח אדם, וכי החל מהשנה הראשונה לתפעול המרכז ואחזקתו יוקצו עוד 16 תקני כוח אדם (סה"כ 24 תקנים). התקנים האמורים יוקצו באופן שווה על ידי הגופים השותפים למימון המרכז בהתאם לחלוקה המפורטת בנספח א' להחלטה זו. יצירת המבנה הארגוני והתקינה על כל היבטיה יעשו בתיאום עם נציבות שירות המדינה.

נספח א' – טבלת תקציב ותקני כ"א

שנה	שנה ראשונה (שנת הקמה)	שנה שניה (שנת הקמה)	שנה שלישית והילך (תפעול שוטף)
תקציב לשנה במלש"ח	65	69	50
השתתפות הגופים השותפים למימון המרכז לשנה במלש"ח (8 גופים)	8.13	8.63	6.25
תקני כ"א שיוקצו על ידי כל גוף *	1	0	2

* כל גוף יקצה כמות תקנים כמפורט בטבלה ובסעיף 5 להחלטה. יובהר כי עלויות התקנים מגולמות בסכומי ההשתתפות ואין מדובר בעלויות נוספות.

דברי הסבר

רקע כללי

נתוני API (Advanced Passenger Information – API) כוללים פרטים בסיסיים מאומתים המופיעים במסמכי הנסיעה של נוסע, המונפקים על ידי מדינות (כגון דרכון), וכן נתונים על אודות הטיסה. נתונים אלה נאספים על-ידי חברות התעופה לצרכיהן, וכוללים בין היתר: שם הנוסע, תאריך לידה, מין, לאום, סוג תעודת הזיהוי (דרכון, דרכון זמני, ויזה) ומספרה, המדינה שהנפיקה את תעודת הזיהוי.

נתוני PNR (Passenger Name Record) כוללים מידע רחב יותר, שחברות תעופה אוספות במהלך עסקיהן הרגיל, לצרכיהן, ונתונים אלה עשויים להשתנות מחברה לחברה בהתאם לצרכיהן התפעוליים. מדובר במידע אישי לא מאומת הנמסר באופן וולונטארי על ידי נוסעים בעת הזמנת טיסה, וכוללים בין היתר: מספר טלפון סלולרי, כתובת דוא"ל, אמצעי התשלום, כתובת למשלוח חשבונית, תאריכי הנסיעה, מסלול הנסיעה, נתוני הכבודה (מספר תיקים, משקלם), היסטוריית הנסיעות של הנוסע ועוד.

החלטות מועצת הביטחון של האו"ם

בתאריך 24.09.2014 התקבלה החלטה מס' 2178 של מועצת הביטחון של האומות המאוחדות (להלן – מועצת הביטחון) לפיה, בין היתר, המדינות החברות באו"ם נקראו לחייב את חברות התעופה הפועלות בשטחן למסור נתוני API לרשויות הלאומיות המתאימות כחלק מהמאבק בתופעת כניסת פעילי טרור זרים.

בתאריך 21.12.2017 התקבלה החלטת מועצת הביטחון של האו"ם מס' 2396, בנושא ההתמודדות עם תופעת הלוחמים הזרים, אשר עסקה, בין היתר, בתחומי ביטחון גבולות, שיתוף מידע בין המדינות, שת"פ בינלאומי, נקיטת אמצעים משפטיים ועוד. במסגרת החלטה זו, מועצת הביטחון החליטה לאמץ שורה של צעדים בקשר לקבלת נתוני API ו-PNR, כדלקמן:

- א. על המדינות החברות באו"ם להקים מערכות נתוני API, ולדרוש מחברות התעופה הפועלות בשטחן לספק נתוני API לרשויות הלאומיות המתאימות (ס' 11).
- ב. על המדינות לפתח את היכולת לאסוף, לעבד ולנתח, בהתאם לסטנדרטים וההמלצות של ICAO [ארגון התעופה האזרחית הבינלאומי], נתוני PNR ולהבטיח כי מידע זה נמצא בשימוש ומשותף על-ידי כל הרשויות הלאומיות המוסמכות (ס' 12).

בתאריך 19.7.2019, התקבלה החלטת מועצת הביטחון של האו"ם שמספרה 2482, ובמסגרתה נקראו המדינות החברות, בין היתר, ליישם את מחויבויותיהן לאסוף ולנתח מידע מסוג API, וכן להקים לעצמן את היכולת לאסוף ולנתח מידע PNR, בהתאם לסטנדרטים המחייבים ולהמלצות של ארגון התעופה הבינלאומי (ICAO), על מנת להיאבק בפשיעה מאורגנת ובארגוני טרור.

אמנת שיקו וארגון ICAO

ICAO הוא ארגון של האו"ם, אשר הוקם מכוח אמנת התעופה האזרחית הבין-לאומית שנחתמה בשיקגו ביום 7 בדצמבר 1944, שעליה חתמו ישראל וכ-190 מדינות נוספות (להלן: "אמנת שיקגו"). ICAO אחראי, בין היתר, על הסדרת התעופה האזרחית הבין-לאומית. הסדרה זו מקובצת בנספחים המצורפים לאמנה, הכוללים, בין היתר, שני סוגי נורמות:

1. סטנדרט (Standard): הנחיה שיישומה האחד הכרחי לשם הבטחת בטיחות או סדירות התעופה האזרחית הבין-לאומית. יצוין כי ישראל והמדינות החברות באמנת שיקגו מחויבים לסטנדרטים הכלולים בנספחי אמנת שיקגו.
2. המלצה/הנחיה (Recommendation): הנחיה שיישומה האחד רצוי לשם הבטחת בטיחות, סדירות או יעילות התעופה האזרחית הבין-לאומית.

נספח 9 לאמנת שיקגו קובע כיום, בין היתר, סטנדרטים והמלצות בנושא ה-API, לרבות סטנדרט המחייב כל מדינה חברה באמנת שיקגו להקים מערכת לאיסוף מידע PNR ו-API וכן סטנדרטים מחייבים באשר לאופן יישום האמור. כמו כן, בנספח 9 לאמנת שיקגו מפורטות המלצות בנושא ה-API ו-PNR.

לפי אתר האינטרנט של IATA (ארגון חברות התעופה הבינ"ל), עשרות מדינות מחייבות כיום את חברות התעופה לשלוח אליהן נתוני API ומדינות נוספות מתכוונות להחיל חובות דומות בעתיד הקרוב. בנוסף, לפי IATA, עשרות מדינות מחייבות כיום את חברות התעופה להעביר אליהן נתוני PNR, ומספר זה, לפי הארגון האמור, גדל באופן מתמיד. מדינות דמוקרטיות מובילות בעולם, כגון ארה"ב, כל מדינות האיחוד האירופי, בריטניה, אוסטרליה, יפן וקנדה, אוספות ומשתמשות בנתוני PNR ו-API לצורך מאבק בטרור, בפשיעה חמורה, הגירה בלתי חוקית ושיפור מערך ביקורת הגבולות.

דוחות ונתונים מהניסיון בעולם

לפי דו"ח של הארגון לביטחון ולשיתוף פעולה באירופה (The Organization for Security and Co-operation in Europe - OSCE) מינואר 2019, 48% ממדינות ה-OSCE הקימו מערכת API, ו-31% מהמדינות אוספות מידע של PNR. יש לציין כי ICAO, IATA ואף ה-WCO (ארגון המכס הבינלאומי) הוציאו קווים מנחים לגבי נתוני API ו-PNR. כמו כן, ארגונים אלו, כמו גם האינטרפול, שותפים לפרויקט ה-API של מרכז הלוחמה בטרור של האו"ם (CCT) שמטרתו, בין היתר, היא להגדיל את המודעות ובניית יכולות השימוש ב-API.

לפי דו"ח ועדת מועצת הביטחון של האו"ם שהוקמה מכוח החלטת מועצת הביטחון מס' 1373 (2001) מיום 25.05.2015, שימוש אפקטיבי במידע מסוג PNR, יכול להשלים את השימוש בנתוני API ולאפשר ניתוח טוב יותר של הסיכונים הגלומים בנוסעים ספציפיים וכן לאפשר הבנה טובה יותר של דפוסי נסיעה ומגמות של התפשטות גורמי טרור בעולם.

כמו כן, לפי דו"ח של ארגון הערפול משנת 2009, מרבית ארגוני הפשיעה המאורגנים משתמשים בטיסות מסחריות בינלאומיות במטרה להבריח אנשים, סמים וטובין אחרים לתוך מדינות. לפי הנציבות האירופית, המדינות המקבלות נתוני PNR דיווחו כי השימוש בנתונים אלו הוביל להתקדמות משמעותית במאבק נגד סחר בסמים ובני אדם ובמאבק בטרור, ולהבנה טובה יותר של דפוסי הפעולה של ארגוני הפשיעה. כך, למשל, המשטרה הבלגית הודיעה בתאריך 17.08.2018 כי באמצעות השימוש בנתוני PNR עוכבו בשדות התעופה בבלגיה עשרות פושעים מאז אפריל 2018. במסגרת הודעה לעיתונות (ספטמבר 2019) על המלצת הנציבות האירופית למועצה של האיחוד האירופי לאשר לפתוח במשא ומתן עם יפן על הסכם שיתוף נתוני PNR, מסר "הנציב לביטחון האיחוד", ג'וליאן קינג, כי "נתוני PNR עוזרים לנו לזהות דפוסי נסיעה חשודים ולאתר פושעים מסוכנים וטרוריסטים.."

הדירקטיבה האירופית

בשנת 2004 האיחוד האירופי הסדיר בדירקטיבה את סמכות המדינות החברות באיחוד האירופי לחייב את חברות התעופה להעביר לידיהן נתוני API. בהמשך לכך, בתאריך 27.04.2016, האיחוד האירופי אימץ דירקטיבה בדבר השימוש בנתוני PNR לצורך מניעה, זיהוי, חקירה והעמדה לדין בגין עבירות טרור ופשעה חמורה. מטרת הדירקטיבה הינה להסדיר, בין היתר, את העברת נתוני ה-PNR מחברות התעופה למדינות החברות באיחוד האירופי וכן את העיבוד, השימוש ושמירת המידע על-ידי הרשויות המוסמכות בכל מדינה חברה, תוך קביעת הוראות שונות המגנות על פרטיות הנוסעים. בנוסף, הדירקטיבה מחייבת כל מדינה חברה באיחוד האירופי להקים "יחידת ניתוח מידע על נוסעים" (PIU – Passenger Information Unit) אשר יקבל את נתוני ה-PNR מחברות התעופה.

מכלל האמור עולה בבירור כי איסוף מידע API ו-PNR מחברות התעופה הפך בעשור האחרון להתנהלות סטנדרטית של מדינות העולם, עד כדי גיבושן של מחויבויות בינלאומיות הן מכוחן של החלטות מועצת הביטחון של האו"ם שנוכרו לעיל והן מכוחו של נספח 9 לאמנת שיקגו. ביחד עם התקבעות הסטנדרט הבינלאומי לעניין עצם האיסוף, הלכו והתבססו במדינות העולם הסדרים לעניין תכליות השימוש במידע, אופן עיבודו ושמירתו, וכן כלים להגנת פרטיות הנוסעים. על רקע זה, תוצג להלן התפתחות הנושא בישראל.

החלטות הממשלה ועבודת הצוותים הבין משרדיים

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

בראש הצוות עמד המל"ל והשתתפו בו נציגי הגופים הבאים: שירות ביטחון כללי, משרד רה"מ ת"א, משטרת ישראל, הרשות לאיסור הלבנת הון ומימון טרור, משרד התחבורה והבטיחות בדרכים, משרד המשפטים, רשות המיסים, 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 הבין-משרדי, 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 בישראל. צוות כאמור אכן הוקם, בהשתתפות נציגים מרשות המיסים, רשות האוכלוסין וההגירה, המשרד לביטחון הפנים, משטרת ישראל, משרד ראש הממשלה (תל אביב), שירות הביטחון הכללי, המטה לביטחון לאומי, משרד התחבורה והבטיחות בדרכים, רשות התעופה האזרחית, משרד הבריאות, משרד הביטחון, משרד התיירות, מערך הסייבר הלאומי והלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

הצוות המשפטי הבין-משרדי שקד על גיבושה של הצעת חוק ממשלתית, שתהלוך את צרכיהם המקצועיים של גופי הממשל השונים בישראל, מזה; ותספק הגנה ראויה על הזכות החוקתית לפרטיות, מזה – והכל, בשים לב לסטנדרטים הבינלאומיים שהתגבשו בעולם התוכן, כמפורט לעיל.

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 בכפוף לתנאים הבאים:

- א. הצעת החוק לא תונח על שולחן הכנסת לפני השגת סיכום תקציבי עם משרד האוצר.
- ב. הדיאלוג עם האיחוד האירופי יימשך וככל שיידרשו שינויי נוסח מהותיים הם יובאו לאישורו של שר המשפטים.

הצעת ההחלטה הנוכחית

על מנת לקדם את הנחת הצעת החוק על שולחן הכנסת וכדי לאפשר התקדמות עם ההליך המכריז והקמת המרכז, כעת מובאת לאישור הממשלה הצעת החלטה בדבר קידום ההליך המכריז להקמת המרכז הלאומי לאיסוף נתוני נוסעים ברשות המסים וכן סיכום תקציבי והקצאת תקני כ"א להקמת המרכז לאיסוף נתוני נוסעים.

במסגרת ההחלטה מוצע להנחות את רשות המיסים לקדם את ההליך המכריז לצורך הקמת המרכז במקביל לקידום הליך החקיקה של תזכיר החוק בכנסת. כאשר רשות המסים תפרסם את המכרז רק לאחר אישור אגף תקציבים במשרד האוצר וכאשר סיום ההליך המכריז יותנה בהשלמת הליך החקיקה וכן באישור אגף תקציבים במשרד האוצר, בהתחשב בהסדר החקיקתי כאמור. זאת בשל הרצון למנוע מצב של הקמת מרכז שעומד מוכן לפעולה זמן רב ללא השלמת חקיקה תומכת שתאפשר את פעילותו.

מוצע לקבוע כי הקמת המרכז, תפעולו ואחזקתו ימומנו באופן שווה ממקורותיהם של הגורמים הבאים: שירות הביטחון הכללי, משרד ראש הממשלה (תל אביב), משטרת ישראל, רשות המיסים, רשות האוכלוסין וההגירה, משרד התחבורה והבטיחות בדרכים, משרד הבריאות ומשרד האוצר.

תקציב להקמת המרכז בסך של 134 מיליון ₪ שיועבר לרשות המסים על-ידי הגופים השותפים למימון המרכז בהתאם לביצוע בפועל של המכרז בכפוף לחלוקה המפורטת בנספח א' להחלטה ואישור עם אגף תקציבים במשרד האוצר. המקור התקציבי של משרד האוצר הוסדר בסעיף 4 להצעת ההחלטה.

תקציב לתפעול המרכז ואחזקתו בסך של 50 מיליון ₪ לשנה החל ממועד סיום הקמת המרכז ולמשך כל זמן הפעלתו, שיעוגן בבסיס התקציב של רשות המסים בתכנית ייעודית שתוקם עבור המרכז. תקציב התפעול השוטף ימומן על ידי הגופים השותפים למימון המרכז, כמפורט בסעיף 2 להחלטה ובהתאם לחלוקה המפורטת בנספח א' להחלטה.

עוד מוצע לקבוע כי לצורך הקמת המרכז יוקצו 8 תקני כוח אדם וכי החל מהשנה הראשונה לתפעול המרכז ואחזקתו יוקצו עוד 16 תקני כוח אדם (סה"כ 24 תקנים). התקנים האמורים יוקצו באופן שווה על ידי הגופים השותפים למימון המרכז בהתאם לחלוקה המפורטת בנספח א' להחלטה כדלהלן:

שנה	שנה ראשונה (שנת הקמה)	שנה שניה (שנת הקמה)	שנה שלישית והילך (תפעול שוטף)
תקציב לשנה במלש"ח	65	69	50
השתתפות הגופים השותפים למימון המרכז לשנה במלש"ח (8 גופים)	8.13	8.63	6.25
תקני כ"א שיוקצו על ידי כל גוף *	1	0	2

* כל גוף יקצה כמות תקנים כמפורט בטבלה ובסעיף 5 להחלטה. יובהר כי עלויות התקנים מגולמות בסכומי ההשתתפות ואין מדובר בעלויות נוספות.

נתונים כלכליים והשפעה על משק המדינה

פעילות פלילית וטרור גורמים לפגיעה בחפים מפשע ואף פוגעים בסדר הציבורי, בתחושת הביטחון האישי, בחוסן החברתי, בדמוקרטיה, ולפיכך גם בכלכלה הישראלית. העברת נתוני נוסעים מחברות התעופה לרשויות הרלוונטיות תחזק את מערך ביקורת הגבולות ואת גורמי האכיפה במאבקם בטרור ובפשיעה חמורה חוצה גבולות, לרבות פעילות של הלבנת הון, ובכך תתרום בעקיפין להמשך הפעילות התקינה של המשק הישראלי.

תקציב והשפעת ההצעה על מצבת כח האדם

כמפורט בהצעת ההחלטה.

עמדת שרים אחרים שההצעה נוגעת לתחום סמכותם

שר האוצר – תומך

שרת התחבורה והבטיחות בדרכים –

שר הבריאות – תומך

השר לביטחון פנים – תומך

שרת הפנים – תומכת

החלטות קודמות של הממשלה בנושא

החלטה מס' 4864 מיום 09.02.2020

החלטה מס' 1509 מיום 26.05.2022

עמדת היועץ המשפטי של המשרד יוזם ההצעה

מצ"ב חוות דעת.

סיווגים*

סיווג ראשי : ביצועי

סיווג משני :

תחום פעולה עיקרי : חוץ וביטחון

מוגש על ידי ראש הממשלה



היועצת המשפטית

ירושלים, כ"ה בסיון התשפ"ב

24 ביוני, 2022

סימוכין : 0656550424

חוות דעת משפטית הנלווית להצעת החלטה לממשלה ולוועדות השרים

נושא הצעת ההחלטה :

מרכז לאומי לאבחון נתוני נוסעים.

תמצית ההצעה בהתייחס להיבטי המשפטיים :

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 על אודות נוסעים בטיסות הנכנסות, היוצאות או העוברות במדינת ישראל (להלן - הצוות).

המלצות הצוות הועברו ביום 24.11.2015 לחברי הממשלה. בהמשך לכך, ביום 9.2.2020 התקבלה החלטת ממשלה מס' 4864 בעניין "הקמת מרכז נתוני תעופה לצורך קבלת מידע אישי מחברות התעופה על אודות נוסעים בטיסות הנכנסות, היוצאות או העוברות בישראל" שבמסגרתה הוקם צוות משפטי בין-משרדי (להלן - הצוות המשפטי) שנועד להוביל הליך חקיקה לשם הקמת מרכז נתוני תעופה (להלן - המרכז).

בהמשך לעבודת הצוות המשפטי התקבלה ביום 15.5.2022 החלטה מספר חק/809 של ועדת השרים לענייני חקיקה מיום, אשר קבלה תוקף של החלטת ממשלה (החלטת ממשלה מספר 1509 מיום 26.5.2022), שבמסגרתה הוחלט לאשר את טיוטת חוק סמכויות לאיסוף ואבחון נתוני נוסעים הנכנסים ויוצאים לישראל, התשפ"ב – 2022, בכפוף לתנאים הבאים: (א) הצעת החוק לא תונח על שולחן הכנסת לפני השגת סיכום תקציבי עם משרד האוצר; (ב) הדיאלוג עם האיחוד האירופי יימשך וככל שיידרשו שינויי נוסח מהותיים הם יובאו לאישורו של שר המשפטים.

בשים לב לאמור לעיל, מוצע עתה להנחות את רשות המסים בישראל (להלן - רשות המסים) לקדם הליך מכריז לצורך הקמת המרכז במקביל לקידום הליך החקיקה של תזכיר החוק בכנסת, כאשר רשות המסים תפרסם את המכריז רק לאחר קבלת אישור אגף התקציבים במשרד האוצר וכאשר סיום ההליך המכריז יותנה בהשלמת הליך החקיקה ובאישור אגף התקציבים במשרד האוצר, בהתחשב בהסדר החקיקתי כאמור.

עוד מוצע, לקבוע את הגורמים שיהיו שותפים במימון הקמת המרכז, תפעולו ואחזקתו, ואת תקציבי ההקמה והתפעול השוטף של המרכז. מוצע כי תקציב ההקמה יועבר לרשות המסים על-ידי הגופים השותפים למימון המרכז בהתאם לביצוע בפועל של המכריז ובכפוף לחלוקה המפורטת בנספח א' להצעת ההחלטה ובאישור אגף התקציבים

במשרד האוצר. הצעת ההחלטה אף מסדירה את המקור התקציבי של משרד האוצר לשנות ההקמה של המרכז. כן מוצע בהצעה לקבוע שתקציב התפעול השוטף יעוגן בבסיס התקציב של רשות המסים בתכנית ייעודית שתוקם עבור המרכז ויהא בהתאם לחלוקה המפורטת בנספח א' להצעת ההחלטה.

לבסוף, מוצע להסדיר הקצאת תקנים על-ידי השותפים למימון המרכז לצורך הקמת המרכז, תפעולו ואחזקתו בהתאם לפירוט שבנספח א' להצעת ההחלטה.

קשיים משפטיים, ככל שישנם, ודרכי פתרונם :

הצעת ההחלטה מובאת לאישור הממשלה לאחר שביום 20.6.2022 הודיעו ראש הממשלה וראש הממשלה החליפי על כוונתם להביא לאישור הכנסת הצעת חוק להתפזרות הכנסת העשרים וארבע, ולקיים במועד המוקדם האפשרי בחירות לכנסת העשרים וחמש. ככל שהצעת חוק זו תעבור תהפוך הממשלה המכהנת לממשלת מעבר. יצוין כי ביום 22.06.2022 מליאת הכנסת אישרה את הצעת החוק בקריאה טרומית.

יצוין כי מבחינה משפטית יש לראות במועד הודעת ראש הממשלה וראש הממשלה החליפי, כאמור, כמועד שבו החלה תקופת הבחירות לצורך תחולת החובות שחלות על שרי הממשלה, זאת מכיוון שהחל ממועד זה מתקיימים התנאים המהותיים המצדיקים להביא בחשבון את השיקולים ואמות המידה שנקבעו ביחס לתקופת בחירות.

בהתאם לפסיקת בית המשפט העליון ולהנחיות היועצת המשפטית לממשלה, במצב שבו מכהנת ממשלת מעבר כאמור, הממשלה וחבריה מחויבים באיפוק בהפעלת סמכויותיהם לגבי כל אותם עניינים שאין כורח ודחיפות מיוחדת לפעול בהם בתקופה זו. בהתאם לפסיקה, מתחם הסבירות לעניין זה נבחן בשים לב למאפייניה של הסמכות הקונקרטית המופעלת ובהתחשב באיזון הנדרש בין הצורך בעשייה לבין דרישת האיפוק כאמור. השיקולים הרלוונטיים לצורך ביצוע איזון כאמור כוללים, בין היתר, שיקולים כדלהלן: עד כמה קיימים דחיפות וכורח בקבלת ההחלטה; האם ההחלטה תביא לקביעת עובדות מוגמרות אשר יקשה על הממשלה הנכנסת לשנות; האם ההחלטה היא תוצר של עבודת מטה שהחלה בטרם התקבל חוק ההתפזרות (לעניינו, מועד מתן הודעת ראש הממשלה וראש הממשלה החליפי); ועד כמה קיים חשש שההחלטה מונעת משיקולי בחירות קרובות.

בענייננו, ועל סמך חוות דעת מקצועיות של המשנה לראש המטה לביטחון לאומי והמשנה למנכ"ל רשות האוכלוסין וההגירה (תפקידים מיוחדים), לדעתנו אין מניעה משפטית לקבל את ההחלטה בעת הזו, בין היתר, בשל הטעמים הבאים:

(1) בהתאם לעמדה המקצועית של המל"ל קיימת דחיפות בקבלת ההחלטה בעת הזו, הן מכיוון שעיכוב בהקמת המרכז ידחה את יישומו ומתן ההגנה הנוספת מפני איומי טרור, פשיעה חמורה ובריאות הציבור באמצעות המרכז והן לשם עמידה בהחלטות מועצת הביטחון של האו"ם. בנוסף, בהתאם לעמדה המקצועית של המל"ל ורשות האוכלוסין וההגירה קיימת דחיפות בקבלת ההחלטה בעת הזו לאור הליכי המו"מ עם ממשלת ארה"ב בנוגע לקידום מתן פטור לישראלים מהצורך להוציא ויזה לארה"ב המותנה בקידום הליך החקיקה.

(2) במישור כבילת שיקול-הדעת של הממשלה הבאה, נראה כי אין בהחלטה כשלעצמה כדי למנוע מהממשלה הבאה לקבל החלטה שונה בעתיד, זאת בשים לב לפרק הזמן שיידרש לשם סיום הליך החקיקה שנועד

להקמת המרכז - ולהשלכותיו התקציביות על ההחלטה, וכן לאור פרק הזמן שיידרש להשלמת ההליך המכריז. משכך, לא ניתן לומר כי ההחלטה תיצור בהכרח עובדות מוגמרות לממשלה הנכנסת.

(3) הצעת ההחלטה היא תוצר של עבודת-מטה בין-משרדית מקצועית ממושכת, ולא של יוזמה שנולדה ערב תקופת הבחירות.

(4) ההצעה גם אינה מגלמת הטבה או תועלת מובהקת לציבור הבוחרים ואינה מקימה חשש שהיא עלולה להיות מונעת מטעמים הקשורים לבחירות.

(5) הנושא מקצועי במהותו ובתכליתו, ואינו נמצא במוקד השיח הציבורי או נתון למחלוקת ציבורית.

לאור האמור, אין מניעה לקבל הצעת החלטה זו במועד זה.

עמדת היועצים המשפטיים של משרדים אחרים שהצעת ההחלטה נוגעת להם :

היועצים המשפטיים של משרד האוצר, רשות המסים, משרד הבריאות, המשרד לביטחון פנים, שירות הביטחון הכללי, משרד ראש הממשלה (ת"א), רשות האוכלוסין וההגירה, משטרת ישראל, נציבות שירות המדינה, המטה לביטחון לאומי וכן הגורמים הרלוונטיים במחלקת ייעוץ וחקיקה במשרד המשפטים אישרו כי אין להם הערות משפטיות להצעת ההחלטה.

יועמ"ש משרד התחבורה – אין הערות משפטיות, כפוף לפתרון סוגיית הקצאת התקן מול המשרד (לה משרד התחבורה והבטיחות בדרכים מתנגד).

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

אין מניעה משפטית לאשר את הצעת ההחלטה.



שלומית ברנע פרגו, עו"ד
היועצת המשפטית