

הקמת מרכז ניטור לאומי לתופעות השימוש בסמים ובאלכוהול ברשות למאבק באלימות,

בסמים ובאלכוהול

הצעה להחלטה

מ ח ל י ט י ס, לנוכח היקפי תופעות השימוש בסמים ובאלכוהול ועל מנת להגביר את אפקטיביות ההתמודדות עם תופעות אלה ובכללן המניעה, הטיפול והשיקום וכדי לטייב את שיתוף הפעולה הבין- משרדי והבינלאומי בנושא, ובשים לב להחלטת ממשלה 4753 מיום 24.11.2019 בנושא הגברת השימוש במידע ממשלתי לצורך שיפור המדיניות הממשלתית והגברת האפקטיביות של פעולות הממשלה

1. להקים מרכז ניטור לאומי לתופעות השימוש בסמים ובאלכוהול (להלן: **"המרכז או מרכז הניטור"**), ברשות למאבק באלימות, סמים ואלכוהול (להלן: **"הרשות"**), שייעודו יהיה מתן מידע אובייקטיבי, אמין ובר השוואה הנוגע לסמים ובאלכוהול, לשימוש, להתמכרויות ולתוצאותיהן.

2. מטרת המרכז היא לסייע למקבלי החלטות ואנשי מקצוע לפתח מדיניות ואסטרטגיות התמודדות, באמצעות מתן מידע עדכני ואמין, מקצועי מבוסס נתונים, מחקר ומידע המתחדש ומתעדכן לאורך זמן.

3. המרכז יהיה אחראי לאספקת מידע עדכני, אובייקטיבי, אמין ובר השוואה לניטור לאומי לתופעות השימוש בסמים ובאלכוהול ותוצאותיהן, זאת, בין היתר באמצעות הפעולות שלהלן:

- א. הקמת מסד נתונים לאומי ומעודכן לתחום ההתמכרויות.
- ב. ביצוע מחקרים, סקרים ופרסומים על ידי המרכז/הרשות. סקרים ופרסומים ייעשו בתיאום עם הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, כדין.
- ג. העברת מידע ושתופי פעולה בין לאומיים בכל הקשור לניטור התמכרויות.
- ד. פיתוח כח אדם בתחומי הבניית מדדים, איסוף מידע וניתוחו.
- ה. כל תפקיד נוסף שתקבע השרה לחיזוק וקידום קהילתי ו/ או וועדת ההיגוי למרכז, בכפוף לכל דין, בתיאום עם מנהל הרשות למאבק באלימות סמים ואלכוהול.

4. מובהר כי ביצוע פעולות מרכז הניטור בהתאם לסעיף ג' וה' לעיל יבוצעו בתיאום והסכמת משרדי הממשלה ו/או הגופים הרלוונטיים. מובהר, כי אין בהקמת מרכז הניטור כדי לגרוע מפעילויות או מסמכויות משרדי הממשלה הרלוונטיים בנושא, כל משרד/גוף בתחומי אחריותו ולתכליות שלשמן הוא פועל, בכפוף לכל דין. עוד יובהר, כי לא ייאסף, ישמר או יועבר מכוח ההחלטה מידע, לרבות ידיעות על ענייני הפרטיים של אדם, כמשמעם בחוק הגנת הפרטיות, התשמ"א – 1981.

5. למרכז הניטור תמונה וועדת היגוי, שבראשה יעמוד נציג הרשות למאבק באלימות, סמים ואלכוהול, וחבריה יהיו נציגי משרדי הממשלה המנויים להלן - משרד הבריאות, משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים, המשרד לביטחון הפנים/משטרת ישראל, משרד החינוך, משרד העלייה והקליטה, הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה. כמו כן יוזמנו ליטול חלק בוועדת ההיגוי, לפי הצורך והעניין, נציגים משרדי ממשלה נוספים כגון המוסד לביטוח לאומי ומנהל המכס. כן יוזמנו, לפי העניין, נציגי אקדמיה וגופי מחקר. החלטות ועדת ההיגוי יתקבלו בהסכמת משרדי הממשלה/הגופים הרלוונטיים. למשרדי הממשלה החברים בוועדת ההיגוי תינתן גישה שוטפת לנתונים הנאספים במרכז הניטור.

תפקידי וועדת ההיגוי יכללו בין היתר- הסדרת שיתופי הפעולה הבין משרדיים, קבלת דיווחים על פעילות המרכז, הסדרת העברת דרכי המידע, מיקוד צרכים של מידע ונתונים נדרשים וכן מחקרים וסקרים; דיונים קבועים בממצאי המרכז, במגמות המסתמנות ובהיערכות אליהן. ועדת ההיגוי תתכנס לכל הפחות פעם בחציון. ועדת ההיגוי תגבש תקנון המעגן את תפקידי הוועדה ומפרט את סדרי העבודה של הוועדה, ככל שלא נקבעו בהחלטה זו.

למען הסר ספק מובהר כי אין בהחלטה זו כדי להטיל על המשרד לביטחון הפנים/משטרת ישראל להקים מערכות מידע חדשות ו/או לבצע התאמות במערכות מידע קיימות. כמו כן לא יחול על המשרדים והגופים הנמנים בוועדת ההיגוי ע"פ הצעת החלטה זו כל היבט תקציבי/משאבי הנגזר מהחלטה זו.

דברי הסבר

רקע כללי

במדינת ישראל תחום ההתמודדות עם תופעת השימוש בסמים ובאלכוהול ועם התמכרויות, משיק למספר משרדי ממשלה, ובכללם המשרד לחיזוק וקידום קהילתי, משרד הבריאות, משרד העבודה, משרד הרווחה והשירותים החברתיים, המשרד לביטחון הפנים המשרד לקליטת העליה, משרד החינוך הרשות למאבק באלימות סמים ואלכוהול ועוד גופים נוספים - כל גוף בתחומי עיסוקו.

כל גוף כאמור, מבצע איסוף שנתי של מידע ונתונים בתחומי אחריותו, כאשר אין אחידות בהגדרות, באמצעי האיסוף ובאופן ניתוחם. מצב זה אינו מאפשר יצירת מסדי נתונים לאומיים, לצורך איתור ומיקוד של בעיות ומגמות לאומיות ופיתוח מדיניות לאומית ואסטרטגיות להתמודדות.

נושא העדרו של מרכז ניטור לאומי בישראל ושל הצורך באחידות באיסוף המידע וניתוחו, עלה גם בדיוני הוועדה המיוחדת בכנסת להתמודדות עם סמים ואלכוהול וכן בדוח הצוות הבין משרדי לבחינת המדיניות בנוגע לאיסור צריכת קנאביס בישראל, שפורסם ב 12.11.20.

המשרד לחיזוק וקידום קהילתי קיים דיון מקדים בנושא עם משרדי הממשלה החברתיים המשיקים, ובהתבסס על כך מוצע להקים מרכז ניטור לאומי לתופעות השימוש בסמים ובאלכוהול שייעודו יהיה אספקת מידע עדכני, אובייקטיבי, אמין ובר השוואה הנוגע להתמודדות עם תופעות ההתמכרויות ותוצאותיהן. מרכז הניטור יוקם ברשות למאבק באלימות, סמים ואלכוהול.

מטרת המרכז היא לסייע למקבלי החלטות ואנשי מקצוע לפתח מדיניות ואסטרטגיות התמודדות, באמצעות מתן מידע עדכני ואמין, מקצועי מבוסס נתונים, מחקר ומידע המתחדש ומתעדכן לאורך זמן.

הקמת מרכז ניטור לאומי כאמור תאפשר בין היתר

- א. הקמה של מסד נתונים שוטף מעודכן ומתעדכן באחריות הרשות ושיעודכן באופן עתי, כפי שישוכם בוועדת ההיגוי, בהסכמת משרדי הממשלה והגורמים החברים בוועדת ההיגוי.
- ב. יצירת נתונים ברי השוואה ומדדים אחידים לתחומים השונים.
- ג. המלצה להתאמת התערבויות בהתאם לממצאי ההצלחה, עבור כל אחד מהמשרדים הרלוונטיים.

המרכז יפעל מכוח חוק הרשות למאבק באלימות, בסמים ובאלכוהול, תשע"ז-2017, (להלן: "החוק") אשר בו נקבע שבין תפקידי הרשות המנויים בסעיף 3 לחוק: "לרכז מידע, ביצוע

מחקרים, פעולות

הערכה ופיתוח ידע, בתחומי פעילותה... (סעיף 3 (8) לחוק). כן קובע סעיף 14 (א) לחוק כי בידי הרשות נתונה הסמכות לדרוש מידע ממשד ממשלתי או מגוף אחר העוסק בעניין הנוגע לתחומי פעילותה.

בנוסף, יספק המרכז מסד נתונים שיכול לשמש את מדינת ישראל מול מוסדות בינ"ל. מדינת ישראל חתומה על אמנות בין לאומיות לפיהן היא נדרשת להעברת דיווחים ומידע לסוכנות האו"ם לענייני סמים ופשיעה (ה-UNODC). כמו כן מדינת ישראל מקיימת קשרים עם גופים בין לאומיים שונים העוסקים בהתמודדות עם תופעת הסמים והשלכותיה, כגון קבוצת פומפידו במועצת אירופה וכן מרכז הניטור של האיחוד האירופי ה-EMCDDA אשר אחראי לספק לאיחוד האירופי ולמדינות החברות בו, מידע לגיבוש מדיניות סמים מבוססת נתונים. לשם כך, מתבצע על ידי גוף זה איסוף נתונים בתחום החומרים הפסיכואקטיביים מכל מדינות האיחוד והמדינות השכנות (מדינות האיחוד האירופי מחויבות לדווח ל-EMCDDA), תוך קביעת המדדים לדיווח, יצירת פלטפורמות מידע ופעילויות וסקרים משותפים בתיאום עם הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

תפקידי המרכז יכללו בין השאר את התחומים הבאים-

1. הקמת מסד נתונים

- א. ריכוז, הקמה, ניהול ואחזקה של מאגר ממוחשב של רישומים לאומיים דינמיים ומעודכנים בתחום ההתמכרויות
- ב. הבניית אינדיקטורים מקומיים, לצד בינ"ל שימדדו מדי שנה
- ג. איסוף וניתוח שוטף של נתונים ומידע והצבעה על מגמות חדשות (כולל תחלואה חריגה)

2. ביצוע מחקרים, סקרים ופרסומים

- א. ביצוע סקרים לאומיים בהתאם למדדים בינ"ל בתיאום עם הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, בהתאם לדין.
- ב. איסוף מידע על שיטות מוצלחות – best practices
- ג. חקר התנהגויות ואורחות חיים הקשורים לחומרים ממכרים, מבוססי נתונים
- ד. כתיבת פרסומים העוסקים במצב האוכלוסייה בכל הקשור להתמכרויות בשת"פ עם המשרדים הרלוונטיים

3. ייצוג

- א. העברת מידע ושתופי פעולה בין לאומיים בכל הקשור לניטור התמכרויות
- ב. מענה לפניית ומתן מידע בנושאי השונים הקשורים בהתמכרויות

4. פיתוח כח אדם

- א. סיוע בהקניית מיומנויות לסטודנטים ואנשי מקצוע בתחום איסוף המידע וניתוחו
- ב. קיום השתלמויות, ימי עיון ומפגשי מומחים בנושא מדדים (סקרי אוכלוסייה, מדדי טיפול, שימוש בעייתי בסמים, ועוד)

למרכז הניטור תמונה וועדת היגוי, אשר תפקידיה יכללו הסדרת שיתופי הפעולה הבין משרדיים, קבלת דיווחים על פעילות המרכז, הסדרת דרכי העברת המידע, מיקוד צרכים של

מידע ונתונים נדרשים וכן מחקרים וסקרים; דיונים קבועים בממצאי המרכז, במגמות המסתמנות ובהיערכות אליהן. במהלך שנת העבודה, ועדת ההיגוי תתכנס לכל הפחות פעם בחציון. ועדת ההיגוי תגבש תקנון אשר מעגן תפקידיה ומפרט את סדרי העבודה של הוועדה.

בראש ועדת ההיגוי של מרכז הניטור יעמוד נציג הרשות למאבק באלימות, סמים ואלכוהול. ועדת ההיגוי תורכב מנציגי המשרדים והגופים הנוגעים בדבר פעילות מרכז הניטור המנויים להלן - משרד הבריאות, משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים, המשרד לביטחון הפנים / נציג משטרת ישראל, משרד החינוך, משרד העלייה והקליטה, הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה. כמו כן יוזמנו ליטול חלק בוועדת ההיגוי, לפי הצורך והעניין המוסד לביטוח לאומי ומינהל המכס. כן יוזמנו לפי העניין נציגי אקדמיה וגופי מחקר.

מובהר, כי אין בהקמת מרכז הניטור הלאומי כדי לגרוע מפעילויות או סמכויות משרדי הממשלה הרלוונטיים בנושא, כל משרד בתחומי אחריותו ולתכליות שלשמן הוא פועל, בכפוף לכל דין.

למען הסר ספק מובהר כי אין בהחלטה זו כדי להטיל על המשרד לביטחון הפנים/משטרת ישראל להקים מערכות מידע חדשות ו/או לבצע התאמות במערכות מידע קיימות וכי לא יחול על המשרד לביטחון הפנים/משטרת ישראל כל היבט תקציבי/משאבי הנגזר מהחלטה זו.

נתונים כלכליים וההשפעה על משק המדינה

לא רלוונטי

תקציב

לא רלוונטי

השפעת ההצעה על מצבת כח האדם

לא רלוונטי

עמדת שרים אחרים שההצעה נוגעת לתחום סמכותם

שר הבריאות – תומך

שר העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים – תומך

שרת העלייה והקליטה - תומכת

שר החינוך- תומך

השר לביטחון הפנים- תומך

החלטות קודמות של הממשלה בנושא

לא רלוונטי

עמדת היועץ המשפטי של המשרד יוזם ההצעה

היועץ המשפטי למשרד לחיזוק וקידום קהילתי (בפועל) סבור כי אין מניעה משפטית לאשר את הצעת ההחלטה. מצ"ב חוות דעתו.

היועצים המשפטיים של משרדי הממשלה הרלוונטיים הביעו עמדה לפיה אין מניעה משפטית לקדם את הצעת המחליטים.

סיווגים

סיווג ראשי: 03 תהליך או 01 ביצועי
תחום פעולה עיקרי: 02 חברה וכלכלה

מוגש על ידי השרה לחיזוק וקידום קהילתי

ט' בכסלו התשפ"א
25 בנובמבר 2020



היועצת המשפטית

ירושלים, ט' כסלו תשפ"א

25 נובמבר 2020

סימוכין:

חוות דעת משפטית הנלווית להצעה להחלטת לממשלה

נושא הצעת ההחלטה: הקמת מרכז ניטור לאומי לתופעות השימוש בסמים ובאלכוהול ברשות למאבק באלימות, בסמים ובאלכוהול

תמצית ההצעה בהתייחס להיבטי המשפטיים:

1. במדינת ישראל תחום ההתמודדות עם תופעת השימוש בסמים ובאלכוהול ועם התמכרויות, משיק לתחומי פעילותם של מספר משרדי ממשלה, ובכללם המשרד לחיזוק וקידום קהילתי, משרד הבריאות, משרד העבודה, משרד הרווחה והשירותים החברתיים, המשרד לביטחון הפנים המשרד לקליטת העליה, משרד החינוך הרשות למאבק באלימות סמים ואלכוהול ועוד גופים נוספים - כל גוף בתחומי עיסוקו.
2. כל גוף כאמור, מבצע איסוף שנתי של מידע ונתונים בתחומי אחריותו, כאשר אין אחדות בהגדרות, באמצעי האיסוף ובאופן ניתוחם. מצב זה אינו מאפשר יצירת מסדי נתונים לאומיים, לצורך איתור ומיקוד של בעיות ומגמות לאומיות ופיתוח מדיניות לאומית ואסטרטגיות להתמודדות.
3. נושא העדרו של מרכז ניטור לאומי בישראל ושל הצורך באחידות באיסוף המידע וניתוחו, עלה גם בדיוני הוועדה המיוחדת בכנסת להתמודדות עם סמים ואלכוהול וכן בדוח הצוות הבין משרדי לבחינת המדיניות בנוגע לאיסור צריכת קנאביס בישראל, שפורסם ביום 12.11.20.
4. לנוכח היקפי תופעות השימוש בסמים ובאלכוהול ועל מנת להגביר את אפקטיביות ההתמודדות עם תופעות אלה ובכללן המניעה, הטיפול והשיקום וכדי לטייב את שיתוף הפעולה הבין-משרדי והבינלאומי בנושא, ובשים לב להחלטת ממשלה 4753 מיום 24.11.2019 בעניין "הגברת השימוש במידע ממשלתי לצורך שיפור המדיניות הממשלתית והגברת האפקטיביות של פעולות הממשלה", מוצע להקים מרכז ניטור לאומי לתופעות השימוש בסמים ובאלכוהול (להלן: "**המרכז או מרכז הניטור**"), ברשות למאבק באלימות, בסמים ובאלכוהול (להלן: "**הרשות**"). ייעודו של המרכז יהיה מתן מידע אובייקטיבי, אמין ובר השוואה הנוגע לשימוש בסמים ובאלכוהול, להתמכרויות ולתוצאותיהן.

5. בהתאם לסעיף 3 (8) לחוק הרשות למאבק באלימות, בסמים ובאלכוהול, תשע"ז-2017 (להלן: "החוק"), על הרשות מוטל, בין היתר, "לרכז מידע, ביצוע מחקרים, פעולות הערכה ופיתוח ידע, בתחומי פעילותה, בכפוף להוראות כל דין".

נוסף לכך, סעיף 14 (א) לחוק קובע כי "מבלי לגרוע מכל סמכות הנתונה לרשות, הרשות רשאית, לשם מילוי תפקידיה, לדרוש ממוסד ממשלתי או מגוף אחר העוסק בעניין הנוגע לתחומי פעילותה, בין בשכר ובין בהתנדבות, למסור כל ידיעה, מסמך, דין וחשבון או פלט כהגדרתו בחוק המחשבים, התשנ"ה-1995, הנוגעים לתפקידיה לפי הוראות חוק זה, למעט נתונים שהם מידע כהגדרתו בסעיף 7 לחוק הגנת הפרטיות, התשמ"א-1981, ידיעה על ענייניו הפרטיים של אדם אף שאינם בגדר מידע כאמור, חומר מודיעין כהגדרתו בחוק סדר הדין הפלילי [נוסח משולב], התשמ"ב-1982, או מידע שמסירתו אסורה לפי כל דין".

הרשות פועלת כבר כיום על מנת לקבל את המידע הנדרש כאמור בהתאם להסמכה הנתונה לה בחוק.

6. כפי שמובהר בנוסח הצעת ההחלטה, כי לא ייאסף, ישמר או יועבר מכוח ההחלטה מידע, לרבות ידיעות על ענייניו הפרטיים של אדם, כמשמעות בחוק הגנת הפרטיות, התשמ"א – 1981, זאת באופן שעולה בקנה אחד גם עם הוראות סעיף 14 לחוק כפי שהובא לעיל.

7. עוד הובהר בהצעה כי אין בהקמת מרכז הניטור כדי לגרוע מפעילויות משרדי הממשלה הרלוונטיים בנושא או מסמכויותיהם, כל משרד בתחומי אחריותו ולתכליות שלשמן הוא פועל, בכפוף לכל דין.

זאת ועוד, נקבע שהסקרים הלאומיים שיערכו ע"י מרכז הניטור יהיה בתיאום עם הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה בהתאם להוראות הדין – פקודת הסטטיסטיקה [נוסח חדש], תשל"ב-1972.

8. בהחלטת ממשלה מס' 31 מיום 31.5.2020 הוקם המשרד לחיזוק וקידום קהילתי. במסגרת החלטה זו ובהתאם לסעיף 31(ב) לחוק יסוד: הממשלה, הועברו הסמכויות הנתונות לשר לביטחון הפנים לפי חוק הרשות למאבק באלימות, בסמים ובאלכוהול, תשע"ז-2017, לשרה לחיזוק וקידום קהילתי. עוד נקבע בהחלטת הממשלה כי השלמת העברת תחומי הפעולה יהיו כפופים לפרסם תזכיר חוק לתיקון חוק הרשות למאבק באלימות, בסמים ובאלכוהול, תשע"ז-2017, אשר לפיו יועברו הרשות למאבק באלימות, בסמים ובאלכוהול ותקציבה למשרד לחיזוק וקידום קהילתי, וכן ייערכו תיקונים משלימים נוספים ככל יידרשו. תזכיר חוק כאמור פורסם להערות הציבור, וטיוטת החוק שהוכנה על בסיסו ממתינה לאישורה של ועדת שרים לחקיקה. במצב הקיים עד להשלמת החקיקה, הסמכויות מכוח החוק הועברו לידי השרה לחיזוק וקידום קהילתי ואולם טרם הושלם המהלך להעברת הרשות מאחריות המשרד לביטחון הפנים לאחריות המשרד לחיזוק וקידום קהילתי.

בנסיבות אלה, ולאור העובדה שטרם הושלם תיקון החוק ועימו המהלך להעברת הרשות, כאמור, הצעת ההחלטה מובאת בפני הממשלה, לאחר תיאום מול השר לביטחון הפנים, אשר עמדתו צוינה בהצעה, זאת באופן שעולה בקנה אחד עם סעיף 4(ו) לתקנון עבודת הממשלה.

קשיים משפטיים, ככל שישנם, ודרכי פתרונם:

בשים לב לאמור לעיל, ההצעה אינה מעלה קשיים משפטיים.

עמדת היועצים המשפטיים של משרדים אחרים שהצעת ההחלטה נוגעת להם:

הצעת ההחלטה הופצה ליועצים המשפטיים של המשרדים והגופים הרלוונטיים, והערות שהתקבלו בהיבטים משפטיים הוטמעו בנוסח. הלשכות המשפטיות של משרד העלייה והקליטה, משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים, משרד החינוך אישרו כי אין להם הערות לנוסח ההצעה בהיבטים המשפטיים.

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

אין מניעה משפטית לאשר את הצעת ההחלטה.



בישארה-אלי פראן, עו"ד

היועץ המשפטי (בפועל)

המשרד לחיזוק וקידום קהילתי