

*

טיוטת-חוק בתי דין מינהליים (תיקון מס'...) (החלה על בתי הדין לביקורת משמורת),
התשע"ב-2012 - הסמכת ועדת השרים לענייני חקיקה

הצעה להחלטה

מ ח ל י ט י ם ,

- א. לאשר עקרונית את טיוטת-חוק בתי דין מינהליים (תיקון מס' ...) (החלה על בתי הדין לביקורת משמורת), התשע"ב-2012, המצ"ב.
- ב. להסמיך את ועדת השרים לענייני חקיקה לאשר, על דעת הממשלה, את נוסחה הסופי של הצעת החוק שתוגש לכנסת.
- ג. בהתאם לסעיף 81(ג) בתקנון הכנסת, לבקש מוועדת הכנסת להקדים את הדיון בהצעת החוק.

דברי הסבר

רקע כללי

חוק בתי דין מינהליים, התשנ"ב-1992 (להלן - החוק), הוא חוק מסגרת, הקובע הוראות בענין הקמה, הפעלה, וסדרי דין של בתי דין מינהליים.

בסעיף 1 לחוק נקבע כי בית דין מינהלי הוא "ערכאה המוקמת בידי שר או רשות מינהלית אחרת ויש לה סמכות שפיטה, בין אם היא מכונה בית דין, ועדת ערר או ועדת ערעור ובין אם היא מכונה בשם אחר".

בעת חקיקת החוק הוא הוחל רק על 15 ועדות ערר. יחד עם זאת, בהצגת הצעת החוק לקריאה השנייה ולקריאה השלישית, ציין חה"כ יצחק לוי, בשם ועדת החוקה, חוק ומשפט כי: "אנחנו מחילים עכשיו את החוק רק על 15 בתי-דין מינהליים. מכיוון שהוראות החוק הן מהפך גדול בכל בתי-הדין המינהליים, הלך משרד המשפטים, חקר וראה אילו בתי-דין מינהליים כבר יכולים להיכנס למסגרת החוק ואילו עדיין צריכים הכנות מסוימות כדי להיכנס למסגרת החוק. לכן, הוועדה עמדה על כך שהחוק הזה לא יישאר רק עם 15 בתי-דין מינהליים, כי הרי המטרה היא לצרף את כל בתי-הדין המינהליים לחוק".

בדברי ההסבר להצעת חוק בתי דין מינהליים, התשנ"א-1991 נאמר כי יש מקום שחוק זה יחול על רוב בתי הדין המינהליים, תוך בחינה של כל בית דין על-מנת להחליט על היקף ההחלה הראוי של החוק, על בית הדין, בשל העניין הספציפי המוסדר בו. ואכן, במשך השנים הוחלו הוראות החוק על בתי דין מינהליים נוספים לפי חוקים שונים.

בהצעה זו מוצע להחיל את החוק, בשינויים הנדרשים בשל מהותו של בית הדין והעניין הספציפי המטופל על ידיו, על:

א. בית הדין לביקורת משמורת של שוהים שלא כדן, שהוקם לפי סימן ב' לפרק הרביעי בחוק הכניסה לישראל, התשי"ב-1952 (להלן - חוק הכניסה);

ב. בית הדין לביקורת משמורת של מסתננים לפי סעיף 30 לחוק למניעת הסתננות (עבירות ושיפוט), התשי"ד-1952.

קיימת דחיפות בקידום הצעת החוק, נוכח ההיערכות המתקדמת להפעלת בית הדין לביקורת משמורת של מסתננים והרחבת היקף הפעילות של בית הדין לביקורת משמורת של שוהים שלא כדן המבוצעת בימים אלה, בהתאם להחלטת הממשלה מס' 3936 מיום 11.12.2011. לתיקון החוק משמעות בהקשר זה שכן הוא חיוני להקניית סמכות החסרה בחקיקה הקיימת לקביעת תקנות סדרי דין לבתי הדין וכן מינוי ראש בית הדין. נוכח דחיפות זו, ולאור יציאתה הצפויה של הכנסת לפגרה, הצעת החוק מובאת בזאת לממשלה, לצורך הסמכת ועדת השרים לענייני חקיקה לאשר את הצעת החוק, כך שתוכל להידון עוד במהלך המושב הנוכחי של הכנסת.

נתונים תומכי החלטה ומידע מחקרי

לא רלוונטי.

השפעות אפשריות להחלטה (כלכלה, חברה, סביבה וממשל)

לא רלוונטי

עמדת שרים אחרים שההצעה נוגעת לתחום סמכותם

ההצעה תואמה עם משרד הפנים

הזיקה שבין ההצעה לבין יעדי הממשלה

אין.

החלטות קודמות של הממשלה בנושא

החלטת הממשלה מס' 3936 מיום 11.12.2011 בעניין הקמת מתקן משמורת לשהייתן של המסתננים ובלימת ההסתננות הבלתי חוקית לישראל.

עמדת היועץ המשפטי של המשרד יוזם ההצעה

ההצעה הוכנה במחלקת ייעוץ וחקיקה במשרד המשפטים ומוגשת על דעתו של המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (ייעוץ), עו"ד מלכיאל בלס.
היועצת המשפטית של משרד המשפטים אינה רואה מניעה משפטית באישור הצעת ההחלטה.

מוגש על ידי שר המשפטים

י"א באייר התשע"ב
03 במאי 2012



חוות-דעת משפטית הנלווית להצעת החלטה לממשלה

נושא הצעת ההחלטה:

טיוטת חוק בתי דין מינהליים (תיקון מס' ... (החלה על בתי הדין לביקורת משמורת), התשע"ב-2012

תמצית ההצעה בהתייחס להיבטיה המשפטיים:

במסגרת הצעת החלטה זו מוצע, בהתאם לסמכות הממשלה לפי סעיפים 24(ב) ו-48 לתקנון עבודת הממשלה, לאשר עקרונית את טיוטת חוק בתי דין מינהליים (תיקון מס' ...) (החלה על בתי הדין לביקורת משמורת), התשע"ב-2012, ולהסמיק את ועדת השרים לענייני חקיקה ואכיפת החוק לאשר על דעת הממשלה את הנוסח הסופי של הצעת החוק לשם הגשתה לכנסת. כן מוצע, בהתאם לסמכות הממשלה לפי סעיף 113(ג) לתקנון הכנסת, לבקש את הכנסת לפטור את הצעת החוק מחובת הנחה ולהאיץ את הדיונים בה.

מטרתה של טיוטת חוק בתי דין מינהליים (תיקון מס' ...) (החלה על בתי הדין לביקורת משמורת), התשע"ב-2012 היא להחיל את הוראות חוק בתי דין מינהליים, התשנ"ב-1992, שהוא חוק מסגרת, הקובע הוראות בענין הקמה, הפעלה, וסדרי דין של בתי דין מינהליים, על בית הדין לביקורת משמורת של שוהים שלא כדין, שהוקם לפי סימן ב' לפרק הרביעי בחוק הכניסה לישראל, התשי"ב-1952 (להלן - חוק הכניסה) ובית הדין לביקורת משמורת של מסתננים לפי סעיף 30 לחוק למניעת הסתננות (עבירות ושיפוט), התשי"ד-1952.

בדברי ההסבר להצעת חוק בתי דין מינהליים, התשנ"א-1991 נאמר כי יש מקום שחוק זה יחול על רוב בתי הדין המינהליים, תוך בחינה של כל בית דין על-מנת להחליט על היקף ההחלה הראוי של החוק, על בית הדין, בשל העניין הספציפי המוסדר בו. ואכן, במשך השנים הוחלו הוראות החוק על בתי דין מינהליים נוספים לפי חוקים שונים.

בטיוטת חוק זו מוצע להחיל את חוק בתי דין מינהליים על מנת להקנות לשר המשפטים, סמכות שאינה קיימת בחקיקה הקיימת המקימה את בתי הדין האמורים, כך שיוכל לקבוע תקנות סדרי דין לבתי הדין וכן למנות ראש בית הדין, אשר יהא אחראי לסדרי המינהל של בתי הדין האמורים.

קיימת דחיפות בקידום הצעת החוק, נוכח ההיערכות המתקדמת להפעלת בית הדין לביקורת משמורת של מסתננים והרחבת היקף הפעילות של בית הדין לביקורת משמורת של שוהים שלא כדין המבוצעת בימים אלה, בהתאם להחלטת הממשלה מס' 3936 מיום 11.12.2011. לתיקון החוק משמעות בהקשר זה שכן הוא חיוני להקניית סמכות החסרה בחקיקה הקיימת לקביעת תקנות סדרי דין לבתי הדין וכן מינוי ראש בית הדין. נוכח דחיפות זו, ולאור יציאתה הצפויה של הכנסת לפגרה, הצעת החוק מובאת בואת לממשלה, לצורך הסמכת ועדת השרים לענייני חקיקה לאשר את הצעת החוק, כך שתוכל להידון עוד במהלך המושב הנוכחי של הכנסת.

קשיים משפטיים, ככל שישנם, ודרכי פתרונם:

אין.

עמדת היועצים המשפטיים של משרדים אחרים שהצעת ההחלטה נוגעת להם:



טיוטת החוק תואמה עם משרד הפנים.

עמדת היועץ המשפטי שהשר העומד בראשו מגיש את ההצעה:

ההצעה הוכנה במחלקת ייעוץ וחקיקה במשרד המשפטים ומוגשת על דעתו של המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (ייעוץ), עו"ד מלכאל בלס.
איני רואה מניעה משפטית לאישור ההצעה בממשלה.

י"א באייר התשע"ב
(3 במאי 2012)

לאהוד קובר, עו"ד

היועצת המשפטית למשרד המשפטים

טיוטת חוק

א. שם החוק המוצע

חוק בתי דין מינהליים (תיקון מס'...) (החלה על בתי הדין לביקורת משמורת), התשע"ב-2012

ב. מטרת החוק המוצע והצורך בו

חוק בתי דין מינהליים, התשנ"ב-1992 (להלן - החוק), הוא חוק מסגרת, הקובע הוראות בענין הקמה, הפעלה, וסדרי דין של בתי דין מינהליים.

בסעיף 1 לחוק נקבע כי בית דין מינהלי הוא "ערכאה המוקמת בידי שר או רשות מינהלית אחרת ויש לה סמכות שפיטה, בין אם היא מכונה בית דין, ועדת ערר או ועדת ערעור ובין אם היא מכונה בשם אחר".

בעת חקיקת החוק הוא הוחל רק על 15 ועדות ערר. יחד עם זאת, בהצגת הצעת החוק לקריאה השניה ולקריאה השלישית, ציין חה"כ יצחק לוי, בשם ועדת החוקה, חוק ומשפט כי: "אנחנו מחילים עכשיו את החוק רק על 15 בתי-דין מינהליים. מכיוון שהוראות החוק הן מהפך גדול בכל בתי-הדין המינהליים, הלך משרד המשפטים, חקר וראה אילו בתי-דין מינהליים כבר יכולים להיכנס למסגרת החוק ואילו עדיין צריכים הכנות מסוימות כדי להיכנס למסגרת החוק. לכן, הוועדה עמדה על כך שהחוק הזה לא יישאר רק עם 15 בתי-דין מינהליים, כי הרי המטרה היא לצרף את כל בתי-הדין המינהליים לחוק."

בדברי ההסבר להצעת חוק בתי דין מינהליים, התשנ"א-1991 נאמר כי יש מקום שחוק זה יחול על רוב בתי הדין המינהליים, תוך בחינה של כל בית דין על-מנת להחליט על היקף ההחלה הראוי של החוק, על בית הדין, בשל העניין הספציפי המוסדר בו. ואכן, במשך השנים הוחלו הוראות החוק על בתי דין מינהליים נוספים לפי חוקים שונים.

בהצעה זו מוצע להחיל את החוק, בשינויים הנדרשים בשל מהותו של בית הדין והעניין הספציפי המטופל על ידיו, על:

א. בית הדין לביקורת משמורת של שוהים שלא כדין, שהוקם לפי סימן ב' לפרק הרביעי בחוק הכניסה לישראל, התשי"ב-1952 (להלן - חוק הכניסה);

ב. בית הדין לביקורת משמורת של מסתננים לפי סעיף 30 לחוק למניעת הסתננות (עבירות ושיפוט), התשי"ד-1952.

ג. עיקרי החוק המוצע

עיקר 1:

מוצע להוסיף את בית הדין לביקורת משמורת של שוהים שלא כדין ואת בית הדין לביקורת משמורת של מסתננים (להלן - בתי הדין) לתוספת לחוק.

עיקר 2:

מוצע לקבוע כי החוק יחול על בתי הדין האמורים¹ בסייגים כמפורט להלן -

¹ יצויין כי בסעיף 30 לחוק למניעת הסתננות נקבע שהוראות סימן ב' לפרק ה' לחוק הכניסה לישראל, המקים את בית הדין לביקורת משמורת של שוהים שלא כדין, למעט סעיפים 13טו ו-13כא לחוק האמור, יחולו על בית הדין לביקורת משמורת של מסתננים ולכן חוק בתי דין מינהליים יחול באותם סייגים גם על בית הדין לביקורת משמורת של מסתננים.

בית הדין לביקורת משמורת הוא בית דין של דן יחיד, לכן הסעיפים הבאים שבחוק בתי דין מינהליים אינם רלוונטיים להתנהלותו: סעיף 16 שעניינו מותב חסר, סעיף 17 שעניינו מותב קטוע וסעיף 41 שעניינו בית דין שנחלקו בו הדעות. לפיכך מוצע להחריגם.

בסעיף 13(ב) לחוק הכניסה נקבע הסדר לעניין אי תחולת דיני הראיות ועיון בראיות חסויות במעמד צד אחד. בהתאם לכך, מוצע להחריג את סעיף 21 לחוק שעניינו דיני ראיות.

סעיף 22 לחוק קובע כי המועד להגשת הערר הוא 45 ימים מהיום שבו הומצאה לעורר ההחלטה המינהלית. סעיפים 13 ו-13א לחוק הכניסה קובעים הסדר אחר לעניין ביקורת תקופתית והיכולת לפנות בכל עת לבית הדין. משכך מוצע להחריג גם את תחולתו של סעיף 22 לחוק.

סעיף 37 לחוק קובע את סמכותו של בית דין מינהלי בערר. בסעיף 13טו לחוק הכניסה נקבע הסדר מפורט לגבי סמכויות בית הדין. בסעיף 13יב לחוק הכניסה נקבע כי בית הדין יקיים ביקורת שיפוטית על החלטות בדבר משמורת. משכך מוצע להחריג גם את סעיף 37 לחוק.

סעיף 39 לחוק קובע את סמכותו של בית דין מינהלי לפסוק הוצאות משפט. לאור המאטריה הנדונה בפני בית הדין מוצע שלא להסמיך את בית הדין לביקורת משמורת כאמור.

מוצע להחריג את תחולתו של סעיף 45 לחוק שעניינו ערעור לבית המשפט המחוזי, לאור העובדה שסעיף 13כא לחוק הכניסה קובע שערעור על החלטת בית הדין יוגש לבית המשפט לענינים מינהליים.

סעיף 4(ג) לחוק קובע שהוראותיו הן "שיוריות", קרי הוראות החוק לא חלות מקום בו חוק אחר קובע הוראה אחרת באותו העניין שחלה על בית הדין. משכך, אין צורך להחריג את תחולתם של הסעיפים שבהם נקבע במפורש הסדר אחר, למשל סעיפים 5 ו-8 לחוק, שענינם תקופת כהונה ודרכי המינוי - שכן נקבע הסדר מפורש לעניין זה בחוק הכניסה.

עוד מוצע להחריג את סעיף 54 לחוק, שענינו ביצוע ותקנות, ולקבוע תחתיו הוראה בחוק הכניסה שתסמיך את שר המשפטים, בהתייעצות עם שר הפנים, לקבוע תקנות מסוימות לעניין בית הדין לביקורת משמורת, כמפורט בעיקר 3 להלן.

עיקר 3:

לסעיף 12(1) לחוק המוצע: סעיף 13 יט(ג) לחוק הכניסה לישראל קובע שלבית הדין יהיו הסמכויות לפי סעיפים 9 עד 11 לחוק ועדות חקירה, התשכ"ט-1968, סעיפים אלו מסמיכים את בית הדין לזמן עדים ולכפות התייצבותם. לפי החוק המוצע סמכויות אלו יוענקו לבית הדין לפי סעיף 28 לחוק בתי דין מינהליים, הקובע הסדר דומה, אך מתאים יותר לבתי דין מינהליים. לפיכך, בד-בבד עם החלת סעיף 28 לחוק בתי דין מינהליים על בית הדין, מוצע לבטל את סעיף 13יט(ג) לחוק הכניסה לישראל.

לסעיפים 2(3) ו-3(ב) לחוק המוצע: מוצע לקבוע כי שר המשפטים, בהתייעצות עם שר הפנים, יקבע את סדרי הדין וסדרי המינהל בבתי הדין. כן מוצע כי סדרי הדין שנקבעו לפי סעיף 13יט(א) לחוק הכניסה לישראל ימשיכו לעמוד בתוקפם עד שיוחלפו בתקנות סדרי דין שיתקין שר המשפטים כאמור.

לסעיף 13כ(ב) ו-1(ג) לחוק הכניסה לישראל, כנוסחו בסעיף 2(ד) לחוק המוצע: מוצע לקבוע, במפורש, כי בית המשפט המוסמך לדון בערעורים על החלטת בית הדין לביקורת משמורת לכפות את התייצבותם של עדים - יהיה בית המשפט לענינים מינהליים, ולא בית המשפט המחוזי, שכן בית המשפט לענינים מינהליים הוא בית המשפט הדין בערעורים על ההחלטות הסופיות של בתי הדין.

ד. השפעת החוק המוצע על החוק הקיים: תתוקן התוספת לחוק וכן יתוקן חוק הכניסה.

ה. השפעת החוק המוצע על תקציב המדינה, על תקנים במשרדי הממשלה ועל ההיבט המינהלי:

אין השפעה

ו. המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (ייעוץ) סמך ידיו על החוק המוצע.

ז. נוסח החוק המוצע: להלן נוסח החוק המוצע:

טיוטת חוק בתי דין מינהליים (תיקון מס'..) (החלה על בתי הדין לביקורת משמורת), התשע"ב-2012

1. תיקון התוספת 1. בחוק בתי דין מינהליים, התשנ"ב-1992,² בתוספת, אחרי פרט 22 יבוא -
- "22א. בית דין לביקורת משמורת של שוהים שלא כדין לפי סעיף 13 לא לחוק הכניסה לישראל, התשי"ב-1952.³
- 22ב. בית דין לביקורת משמורת של מסתננים לפי סעיף 30 לחוק למניעת הסתננות (עבירות ושיפוט), התשי"ד-1954.⁴
2. תיקון חוק הכניסה לישראל 2. בחוק הכניסה לישראל, התשי"ב-1952⁵ (להלן - חוק הכניסה לישראל) -
- (1) בסעיף 13 יט, סעיף קטן (ג) - בטל;
- (2) אחרי סעיף 13 כ יבוא:
- "תחולת הוראות 13כ1. (א) ההוראות לפי חוק בתי דין מינהליים, למעט לפי סעיפים 16, 17, 21, 22, 37, 39, 41, 45 ו-54, יחולו על בית הדין לביקורת משמורת, בשינויים המחויבים לפי חוק זה.

² ס"ח התשנ"ב, עמ' 90.

³ ס"ח התשי"ב, עמ' 354.

⁴ ס"ח התשי"ד, עמ' 160; התשע"ב, עמ' 119.

⁵ ס"ח התשי"ב, עמ' 354.

(ב) בית המשפט המוסמך לדון
-עוררים על החלטת בית הדין לביקורת
משמורת לפי סעיף 28(ד) לחוק בתי דין
מינהליים, ובמתן אישורים להחלטות בית
הדין לפי סעיף 28(ה) לחוק, הוא בית
זמשפט לענינים מינהליים שבאזור
שיפוטו מצוי מקום מושבו של בית הדין
לביקורת משמורת.

(ג) על אף הוראות סעיפים 11(א)
ו-12(א) לחוק בתי דין מינהליים, בקביעת
אזור השיפוט ומקום המושב של בית הדין
יתיעץ שר המשפטים עם השר ועם השר
לביטחון הפנים."

(3) אחרי סעיף 13כא יבוא :

"תקנות לעניין בית 13כא1. שר המשפטים ממונה על ביצוע סימן זה,
הדין לביקורת והוא רשאי, בהתייעצות עם שר הפנים,
משמורת להתקין תקנות בעניינים אלה -

(1) סדרי הדין בפני בית הדין לביקורת
משמורת ;

(2) סדרי המינהל בבית הדין לביקורת
משמורת."

תחולה והוראות 3. (א) חוק זה לא יחול על ענין שהדיון בו החל לפני תחילתו.
מעבר

(ב) סדרי הדין שנקבעו לפי סעיף 13(א) לחוק הכניסה לישראל, כנוסחו
ערב תחילתו של חוק זה, יעמדו בתוקפם עד שיוחלפו בתקנות לפי סעיף 13כא1
לחוק הכניסה לישראל כנוסחו בסעיף 2 לחוק זה.