

בלימת ההסתננות הבלתי חוקית לישראל

הצעה להחלטה

מ ח ל י ט י ם ,

בהמשך להחלטות הממשלה מס' 1506 מיום 14.3.10, מס' 2104 מיום 19.7.10 ומס' 2507 מיום 28.11.10 -

1. הקמת מכשול בגבולה המערבי של ישראל:

א. להטיל על משרד הביטחון להשלים את הקמת המכשול בגבולה המערבי של ישראל בגזרת "עוטף אילת" כך שבסיום כלל העבודות יהיה מכשול פיזי מכרם שלום ועד טאבה.

ב. הקמת המכשול כולו, לרבות השלמת פרצת עוטף אילת, תסתיים לא יאוחר מיום 31.10.2012.

ג. המכשול ומאפייניו יהיו זהים לאלה של המקטעים שתוקצבו ובוצעו עד כה ובהתאם למפורט בהחלטת הממשלה מס' 1506 מיום 14.3.10.

ד. לצורך השלמת המכשול, במהלך שנת 2012 להקצות למשרד הביטחון סכום של 280 מליוני ₪ מן המקורות המפורטים בסעיף 7 להלן.

ה. התקציב כאמור יתוקצב בתכנית תקציבית נפרדת בתקציב ביטחון על מנת לאפשר לממשלה יכולת מעקב אחר ביצוע המכשול.

ו. התקציב האמור מהווה מענה תקציבי מלא לכל פעילות הנדרשת למימוש החלטה זו, תקציבי פיתוח, ניסויים, הצטיידות והקמת אמצעים משלימים וכו', המשלימים את תהליך השלמת הקמת המכשול ומהווים חלק בלתי נפרד ממנו.

ז. הצוות הבינמשרדי שהוקם בהחלטת הממשלה מס' 1506 ימשיך ויעקוב אחר ביצוע הקמת המכשול כמפורט בהחלטת הממשלה.

2. תיקון החוק למניעת הסתננות, התשי"ד-1954:

להטיל על שר המשפטים, שר הביטחון ושר הפנים לפעול לקידום השלמת החקיקה בתוך 14 יום.

3. מתקן "סהרונים":

- א. לרשום את הודעת משרד האוצר והמשרד לביטחון הפנים בעניין הסיכום התקציבי ביניהם המאפשר הרחבה מיידית של מתקן "סהרונים" מ- 2,000 ל- 5,400 מקומות.
- ב. לקבוע כי מתקן סהרונים יופעל על ידי שירות בתי הסוהר כמתקן משמורת סגור.
- ג. לקבוע כי מסתננים יוחזקו במשמורת בהתאם לתיקון חוק למניעת הסתננות.

4. מרכז שהייה:

- א. להטיל על משרד הביטחון להקים את מתקן המשמורת - מרכז שהייה בהתאם לתכנית מתאר ארצית (תמ"א) 46 המקודמת בימים אלה במוסדות התכנון, אם וככל שתאושר ע"י הממשלה.
- ב. בהתאם לסעיף 260 לחוק התכנון והבניה, התשכ"ה-1965, להורות ליו"ר המועצה הארצית לתכנון ולבניה ולמנהלת מינהל תכנון במשרד הפנים ליתן קדימות מירבית לדיונים בתמ"א 46 מתוך מטרה להשלים מהר ככל הניתן.
- ג. להנחות את שר הפנים להציג את תמ"א 46, אם וכאשר תאושר במועצה הארצית, לדיון ולאישור הממשלה, מייד לאחר אישור המועצה הארצית כאמור.
- ד. להורות לשר הפנים בהתייעצות עם משרד המשפטים לפעול במסגרת סמכותו להתקנת תקנות לפטור מהיתר בניה לצורך הקמת המתקן, וזאת עוד טרם אישור תמ"א 46 ועד למועד שיקבע.
- ה. המתקן ייבנה תוך מתן מענה להפעלתו בין כמרכז פתוח ובין כמתקן משמורת (סגור), ויכול שישמש כולו או חלקו כמתקן משמורת.
- ו. לצורך ביצוע תשתיות ראש שטח למרכז כולו ותשתיות ובינוי ל- 3,000 המקומות הראשונים במרכז, להקצות למשרד הביטחון סכום של 250 מליוני ₪ מן המקורות המפורטים בסעיף 7 להלן.

ז. לצורך תפעול המרכז ותחזוקתו, להקצות למשרד לביטחון פנים סכום של 50 מליון ₪ בשנה לכל 1,000 מקומות במרכז. על אף האמור, ההקצאה לתפעול השוטף בשנת 2012 תהיה בגובה של עד 100 מלש"ח, וזאת מן המקורות המפורטים בסעיף 7 להלן.

ח. המתקן כמפורט לעיל, יאפשר שהייה של מסתננים, אשר לעת הזאת לא ניתן להרחיקם למדינת מוצאם או למדינה שלישית, ויסופקו בו צרכיהם הבסיסיים - מקומות לינה, מזון, שתייה וצרכי בריאות בסיסיים, ואם יוחזקו בו קטינים - שירותי חינוך.

ט. צוות בינמשרדי בראשות מנכ"ל משרד ראש הממשלה ובהשתתפות מנכ"ל משרד הביטחון, מנכ"ל המשרד לביטחון פנים, מנהל רשות האוכלוסין וההגירה, נציב שב"ס, הממונה על התקציבים, המשנה ליועץ המשפטי לממשלה ונציגים נוספים כפי שיימצא לנכון, ימליצו לראש הממשלה בדבר הצורך שבהכרזה על המרכז, כולו או חלקו, כ"מתקן משמורת" סגור, ככל שיידרש, והעיתוי לכך.

י. הפעלת המתקן על ידי שירות בתי הסוהר תחל לא יאוחר מ- 6 חודשים מיום קבלת החלטה זו.

5. אכיפה כנגד מעסיקים:

א. להטיל על מנהל רשות האוכלוסין וההגירה להיערך לפעול לתחילת אכיפה, כנגד מעסיקי מסתננים.

ב. מועד תחילת האכיפה ייקבע על ידי ראש הממשלה, בהתייעצות עם שר הפנים, השר לביטחון פנים, שר האוצר ושר המשפטים, בשם לב לכלל נסיבות העניין, לרבות התחייבות המדינה בבג"צ 6312/10 להודיע 30 ימים קודם לתחילת פעולות האכיפה, ובהתאם לסדרי עדיפויות כפי שייקבעו.

ג. להנחות את שר המשפטים, שר האוצר, ושר הפנים לפעול לקידום השלמת הליך החקיקה הנוגע לתיקון חוק עובדים זרים לגבי החמרת הענישה של מעסיקי עובדים זרים שלא כדין, בוועדת חוקה, חוק ומשפט של הכנסת, בהקדם האפשרי.

6. החזרת מסתננים למדינות המוצא או הרחקתם למדינות אחרות:

להטיל על המנהל הכללי של משרד ראש הממשלה לרכז את עבודת משרדי הממשלה לקידום מגעים מול מדינות מוצא שונות לשם החזרתם הבטוחה של מסתננים השוהים בישראל או להרחקתם למדינות אחרות, לרבות עידוד יציאה מרצון, ולדווח לקבינט הביטחוני מידי 90 יום מיום קבלת החלטה זו על ההתקדמות בנושא.

7. מקורות מימון:

א. לבצע שינויים בסדרי העדיפויות שבתקציב המדינה לשנת הכספים 2012 ולהפחית את בסיס תקציבי משרדי הממשלה בשנת הכספים 2012, בשיעור של 2.0% (כמפורט בטבלה שבנספח להחלטה זו), ולהפחית את בסיס ההרשאה להתחייב בהתאם.

ב. ההפחתה האמורה בסעיף קטן א' תבוצע על אף האמור בהחלטות ממשלה קודמות, ולפיכך תחול גם על תקציבים שהוקצו ליישום החלטות כאמור.

ג. על אף האמור לעיל, לא יבוצעו הפחתות בסעיפי תקציב שעניינם ביצוע חקיקה, שבה מוגדרים סכומי התקציב או שיעורי התקציב שיש להקצות לשם יישומה, ובסעיפי תקציב שנועדו למילוי מחויבות חוזית של הממשלה לביצוע הוצאה (לרבות הסכמי שכר והסכמים אחרים ולמעט התחייבות להוציא הוצאה לפי תעריפים הקבועים בחוק).

ד. בהתאם לאמור בסעיף קטן א', להטיל על שר הרווחה והשירותים החברתיים ושר האוצר להורות למוסד לביטוח לאומי, מתוקף סמכותם לפי סעיף 24(א) בחוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985, להפחית 5.2 מיליון ש"ח מבסיס התקציב המינהלי של המוסד לביטוח לאומי בשנת הכספים 2012.

ה. להטיל על שר האוצר לפנות ליושב ראש הכנסת ולמבקר המדינה בבקשה לפעול לצמצום הוצאות משרדיהם בבסיס התקציב של שנת הכספים 2012, וזאת בהתייחס לשיעור ההפחתות האמור בסעיף קטן א', ולהפחית את תקציב הכנסת ואת תקציב משרד מבקר המדינה לשנת הכספים 2012 בהתאם להחלטות שיתקבלו על ידם כאמור.

נספח - סכומי ההפחתה

מספר סעיף	שם סעיף	סכום ההפחתה בבסיס שנת 2012 באלפי ש"ח - 2.0%
1	נשיא המדינה	374
4	משרד ראש הממשלה	20,267
5	משרד האוצר	7,671
6	משרד הפנים	3,376
7	המשרד לביטחון הפנים	37,668
8	משרד המשפטים	11,263
9	משרד החוץ	12,867
10	המועצה הלאומית לביטחון	288
13	הוצאות שונות	15,335
15	משרד הביטחון	283,000
16	הוצאות חירום אזוריות	3,335
17	תיאום הפעולות בשטחים	729
18	רשויות מקומיות	9,387
19	משרד המדע והטכנולוגיה ומשרד התרבות והספורט	5,551
20	משרד החינוך	79,262
21	ההשכלה הגבוהה	14,308
23	משרד הרווחה	2,639
24	משרד הבריאות	3,453
26	המשרד להגנת הסביבה	2,809
29	משרד הבינוי והשיכון	1,041
30	המשרד לקליטת עלייה	6,172
32	תמיכות שונות	1,751
33	משרד החקלאות ופיתוח הכפר	6,877
34	המשרד לתשתיות לאומיות	891
36	משרד התעשייה, המסחר והתעסוקה	31,746
37	משרד התיירות	4,381
38	תמיכות בענפי המשק	29,048
39	משרד התקשורת	245
40	משרד התחבורה	2,398
41	הרשות הממשלתית למים וביוב	1,070
43	המרכז למיפוי ישראל	327
52	המשטרה ובתי הסוהר	7,541

53	בתי משפט	3,135
54	רשויות הפיקוח	4,182
55	אוצר	647
56	נציבות שוויון הזכויות לאנשים עם מוגבלויות	51
67	בריאות	3,786
68	רשות האוכלוסין, ההגירה ומעברי הגבול	2,204
70	שיכון	8,497
76	פיתוח התעשייה	1,020
79	פיתוח התחבורה	14,393
83	הוצאות פיתוח אחרות	18,006

דברי הסבר

נתונים תומכי החלטה ומידע מחקרי

גבול ישראל מצרים הוא גבול של שלום. עם זאת, המדובר בגבול פרוץ המהווה פתח למספר איומים מצד גורמים שלישיים – פעילות חבלנית עוינת, הברחות על רקע פלילי וכן הסתננות של נתינים זרים בעיקר ממדינות העולם השלישי למטרות כלכליות בעיקר.

ישראל היא "אבן שואבת" למסתננים על רקע כלכלי החוצים את הגבול שלא כחוק. להגעתם ארצה יש משמעות מרחיקת לכת מבחינת שוק העבודה, שירותי החינוך, הבריאות והרווחה, המרקם החברתי, זהותה של המדינה, חוסנה הלאומי, ההיבטים החברתיים ואיכות חיי המסתננים עצמם.

כמענה מיידי לתופעות אלו קיבלה הממשלה את החלטה מס' 1506 מיום 14.3.10 בעניין "הקמת מכשול בגבול המערבי של ישראל".

ואולם, באשר לתופעת ההסתננות הגוברת, מענה הקמת המכשול הוא רק מרכיב אחד, ומרכזי בסל פתרונות חיוני.

בשנים האחרונות חלה עליה מדאגה בכמות המסתננים המגיעים דרך גבול ישראל-מצרים ובלא אפשרות מעשית להרחיקם לעת הזאת למדינת מוצאם, מהווים אלה איום אסטרטגי על החברה והכלכלה הישראלית.

מתחילת שנת 2011, הסתננו לישראל למעלה מ-14,000 איש בקצב הולך וגובר. בחודש נובמבר 2011 נרשם שיא בהסתננות כאשר למעלה מ-2,600 מסתננים חצו את הגבול. בשבוע הראשון לחודש דצמבר 2011, עד ליום 7.12.11 הסתננו לישראל למעלה מ-740 איש. מסתננים אלה מצטרפים לכ-37,000 מסתננים שחדרו לארץ בעיקר בשנים 2006-2010 (הנתונים מתייחסים למסתננים שנחפסו בלבד).

הקשיים, לעת הזאת, בהרחקת חלק הארי של מסתנני הגבול המערבי-דרומי הם תוצאה של מכלול מרכיבים ובהם, בין היתר – הקשיים בהרחקה למדינות שלהן אין יחסים דיפלומטיים עם מדינת ישראל (לרבות מדינות אויב), הקשיים בהרחקה למדינות במצבי משבר, התחייבות אשר נטלה על עצמה מדינת ישראל במישור הבינלאומי, כניסתם של מסתננים ללא תיעוד ומסמכים, ועוד.

רוב רובם של המסתננים מוסרים בתשואול הראשוני שנערך להם, כי הם מהגרי עבודה השואפים להעלות את רמת חייהם באמצעות השתלבות בשוק העבודה הישראלי. עם זאת, מהסיבות המנויות לעיל, המדינה נתקלת בקשיים בהרחקתם למדינת מוצאם.

זאת ועוד, גם בהנחה שטענה בדבר פליטות של מסתנן כזה או אחר, היתה נכחת בהליך בדיקה פרטני, הרי שאף דחית הטענה בהליך בחינה פרטני, לא היתה מאפשרת, לעת הזאת, מהסיבות המנויות לעיל, להרחיק למדינת מוצאו של המבקש.

במסגרת סדרה של דיונים שהקדישה הממשלה לנושא, קיבלה הממשלה את החלטה מס' 2104 מיום 19.7.10 בנושא "החלטות בתחום הכניסה וההגירה לישראל".

בהחלטה זו, הוטל על מנכ"ל משרד ראש הממשלה לעמוד בראש צוות בינמשרדי אשר יפעל "למימוש צעדים אופרטיביים במישור המדיני", כאלה שיאפשרו את הרחקתם של המסתננים אל מחוץ למדינת ישראל. הצוות הבינמשרדי בראשות מנכ"ל משרד ראש הממשלה התכנס למספר דיונים ועמד על הקשיים בנדון.

בין היתר הושם דגש מיוחד על בחינת האפשרויות למצוא מדינות שלישיות (קרי - מדינות שאינן מדינת המוצא או מדינת האזרחות), בעיקר באפריקה עצמה, אשר יהיו מוכנות לקלוט מסתננים השוהים כיום בישראל.

יצוין כי אין מניעה להרחקתם הבטוחה של מסתננים למדינות שלישיות החתומות אף הן על האמנות הבינלאומיות בנדון או למדינות שבהן ממילא עברו המסתננים בדרכם לישראל, נוכח מחויבותן הבינלאומית של אותן מדינות.

אחת מהתובנות המרכזיות מדיונים אלו אשר באה לידי ביטוי גם בדיוני הממשלה, היא הצורך המידי בהפחתת התמריץ הכלכלי שיש למסתנן הפוטנציאלי להגיע לישראל.

בהשקעה של כמה אלפי שקלים יכול מסתנן מאפריקה להגיע במסע יבשתי לאחת מהכללות המשגשגות בעולם ולהשתכר כמה אלפי דולרים בחודש לעומת כ- 120 דולר בלבד ופחות מכך בחודש עבודה במצריים או במדינת נתינותו.

זאת ועוד, המסתנן מאפריקה הוא פתרון זמין עבור בעלי עסקים המחפשים כח עבודה זול יחסית. מסתנן אפריקאי כאמור שמועסק בישראל מעביר את המסר לאחיו וקרוביו במדינות המוצא וכך זרם המסתננים לארץ ממשיך וגובר.

ככל שיעלה בידו הממשלה להפחית את תמריץ ההגעה, כך סביר להניח שזרם המסתננים יפחת.

הפחתת התמריץ כרוכה בראש ובראשונה בהפסקת הגעתם וניתובם למקומות התעסוקה. ואכיפה משמעותית ותקיפה כלפי המעסיקים שיעסיקו מסתננים באופן בלתי חוקי.

הממשלה נתנה את דעתה לעניין ובהחלטה מס' 2507 מיום 28.11.10 אישרה הממשלה את המלצות הצוות לעניין הקמת מרכז שהייה וזאת על מנת להחל במהלכי אכיפה כנגד מעסיקים.

בהתאם להחלטה, יש ליצור פתרון חלופי לשהייתם של המסתננים אשר יספק להם את הצרכים הבסיסיים של מקום לינה, מזון וכדו', שכן בהיעדר מקור פרנסה לסיפוק צרכים בסיסיים אלו, יתקשו לדאוג לצרכים אלה לאורך זמן בעצמם. הקמת מתקני שהייה פתוחים וסגורים לטיפול במסתננים והפעלתם מאפינת את הטיפול הנעשה ברבות ממדינות אירופה.

בהחלטתה מס' 2507, אישרה הממשלה הקמת מרכז שהייה (עד להשלמת הליך החקיקה בנוגע לתיקון החוק למניעת הסתננות) במקום מרוחק יחסית ממרכזי אוכלוסיה, שבו יוכלו המסתננים לשהות עד שיושלמו ההליכים שיאפשרו הרחקתם למדינות המוצא או למדינות שלישיות, ובו יסופקו להם צרכיהם הבסיסיים.

בחלוף שנה מקבלת ההחלטה ומסיבות שונות, מרכז השהייה לא הוקם וזרם המסתננים הולך וגובר.

לנוכח המצב מוצע לקבל שורה של החלטות לטיפול בבלימת התופעה ומיגורה.

העבודות להקמת המכשול בעיצומן, ועל פי קצב התקדמותן הן צפויות להסתיים עד לסוף אוקטובר 2012. יחד עם זה, התוכנית המקורית של המכשול לא כללה את סגירת כל הגבול, ומוצע לתקצב את משרד הביטחון ב- 280 מלש"ח לצורך השלמת פרצת עוטף אילת.

עם השלמת פרצה זו, יהיה הגבול לכל אורכו, 240 ק"מ, סגור במכשול פיזי.

מהנעשה באירופה למדנו כי הברחות המסתננים מתבצעות לאותן ארצות שבהן תקופת המשמורת קצרה יותר.

בהתאם לחוק הכניסה לישראל, התשי"ב-1952, מתאפשרת ככלל, החזקה במשמורת של עד 60 יום ובתי הדין למשמורת משחררים כיום מוחזקים במשמורת לאחר חלוף תקופות קצרות יותר. תיקון החוק למניעת הסתננות מצוי בדיונים זה למעלה משנה. תיקון החוק יאפשר החזקה במשמורת של מסתננים לתקופה של עד 3 שנים וזאת בהתאם לתכליותיו, כמפורט בדברי ההסבר לתיקון המוצע, ובהתאם לעילות ולכללים שנקבעו בו.

מוצע להנחות את שר המשפטים, שר הביטחון ושר הפנים להביא לקידום השלמת החקיקה בתוך 14 יום.

מתקן המשמורת הקיים כיום והמשמש כ"בקו"מ" למסתננים הוא מתקן סהרונים. במתקן 2,000 מקומות כליאה ובסיכומים מוקדמים בין המשרד לביטחון פנים למשרד האוצר סוכם על הרחבתו המידית ל- 5,400 מקומות.

מוצע לקבוע כי מתקן סהרונים כולו יפעל כמתקן משמורת סגור, לקבוע כי מסתננים יוחזקו במשמורת בהתאם לתיקון חוק למניעת הסתננות, התשי"ד-1954.

מעבר למתקן סהרונים, מוצע להחל מיידית בבנייתו של מרכז השהייה פרי תכנונו של הצוות הבינמשרדי שהוקם בהחלטה מס' 2507 מנובמבר 2010. התוכנית נמצאת בשלבי תכנון מתקדמים במוסדות התכנון, להנחות את שר הפנים להציג את תמ"א 46 אם וכאשר תאושר במועצה הארצית לדיון ולאישור הממשלה מייד בסמוך לאחר אישור המועצה הארצית כאמור. כמו כן, מוצע להורות לשר הפנים בהתייעצות עם משרד המשפטים לפעול במסגרת סמכותו להתקנת תקנות לפטור מהיתר בניה לצורך הקמת המתקן, וזאת עוד טרם אישור תמ"א 46 ועד למועד שיקבע.

כאמור בהחלטה 2507, משרד הביטחון יקים את המרכז ושב"ס יפעיל אותו.

המרכז יוקם תחילה עם 3,000 מקומות ותשתיות ראש שטח המאפשרות הגדלה בכמה אלפים נוספים.

לצורך הקמת המרכז ותפעולו מוצע להקצות 350 מלש"ח - 250 למשרד הביטחון לטובת ההקמה ו- 100 למשרד לביטחון פנים לטובת תפעול ותחזוקה לשנה (היות והמרכז צפוי להיפתח במאי, אין צורך בסכום השנתי). הסכום השנתי לתפעול השוטף בהבשלה מלאה יעמוד על 150 מלש"ח.

המרכז יפעל כמרכז פתוח, אלא אם בשל הנסיבות ימליץ הצוות המפורט בהצעה לראש הממשלה כי יש לסגור אותו או את חלקו.

בהמשך להחלטות ממשלה קודמות, מוצע להתחיל את האכיפה כנגד מעסיקים שיעסיקו מסתננים. מועד תחילת האכיפה ייקבע על ידי ראש הממשלה בהתייעצות עם שרים ובשים לב לכלל נסיבות העניין, לרבות התחייבות המדינה בבג"צ 6312/10 להודיע 30 ימים קודם לתחילת פעולות האכיפה, ובהתאם לסדרי עדיפויות כפי שייקבעו.

מוצע להנחות את שר המשפטים, שר האוצר, ושר הפנים לפעול לקידום השלמת הליך החקיקה הנוגע לתיקון חוק עובדים זרים לגבי החמרת הענישה של מעסיקי עובדים זרים שלא כדין, בוועדת חוק חוקה ומשפט שבכנסת, בהקדם האפשרי.

מוצע להטיל על המנהל הכללי של משרד ראש הממשלה לרכז את עבודת משרדי הממשלה לקידום מגעים מול מדינות מוצא שונות לשם החזרתם הבטוחה של מסתננים השוהים בישראל או להרחקתם למדינות אחרות, לרבות עידוד יציאה מרצון, ולדווח לקבינט הביטחוני מידי 90 יום מיום קבלת החלטה זו על ההתקדמות בנושא.

לשם מימון ביצוע ההחלטה, שטרם גובשה במועד אישור תקציב המדינה לשנים 2011-2012, ולשם עמידה במסגרת התקציב שנקבעה לשנת 2012, מוצע להפחית 2.0% מבסיס תקציבי המשרדים בשנת 2012. סכומי ההפחתה מפורטים בטבלה שבנספח להחלטה זו. הססת המשאבים, כמתואר בגוף ההחלטה, מבטאת שינוי בסדרי העדיפות של הממשלה, כפי שאלו באים לידי ביטוי בתקציבה. החלטה זו מבטאת אחריות פיסקאלית והיא עקבית עם חוק הפחתת הגירעון ומגבלת ההוצאה התקציבית, עם היעדים הפיסקאליים אותם התוותה הממשלה והכנסת לשנות התקציב 2011-2012 ומסייעת בהמשך יישום מדיניות כלכלית תומכת צמיחה.

השפעות אפשריות להחלטה (כלכלה, חברה, סביבה וממשל)

לתופעת ההסתננות השפעות שליליות רבות על החיים בישראל בהיבטי תעסוקה, חברה, כלכלה ופשיעה.

עמדת שרים אחרים שההצעה נוגעת לתחום סמכותם

ההצעה מתואמת עם שר המשפטים ורשות האוכלוסין וההגירה במשרד הפנים, החברים בצוות הבינמשרדי.

ממשרד הביטחון והמשרד לביטחון הפנים נמסרו הסתייגויות שונות שחלקן הוטמעו בנוסח ההצעה.

טרם התקבלה עמדת משרד החוץ החבר בצוות הבינמשרדי.

חלופות להצעת ההחלטה

לא רלוונטי.

הזיקה שבין ההצעה לבין יעדי הממשלה

ההחלטה עומדת בזיקה ליעדי הממשלה.

החלטות קודמות של הממשלה בנושא

החלטת הממשלה מס' 1506 מיום 14.3.2010

החלטת הממשלה מספר 2104 מיום 19.7.10

החלטה הממשלה מספר 2507 מיום 28.11.10

עמדת היועצים המשפטיים של המשרדים יוזמי ההצעה

מצורפת.

מוגש על ידי ראש הממשלה
ועל ידי שר האוצר

י"ב בכסלו התשע"ב
08 בדצמבר 2011



היועצת המשפטית

ירושלים, י"ב בכסלו התשע"ב
8 בדצמבר 2011
תיק: 7 - החלטות ממשלה
מזהה מלי: 315757D

חוות דעת הנלווית להצעת החלטה לממשלה ולוועדות השרים

נושא הצעת ההחלטה:

בלימת ההסתננוות הבלתי חוקית לישראל.

תמצית ההצעה בהתייחס להיבטיה המשפטיים:

כאמור בדברי ההסבר להצעה, גבול ישראל-מצרים הוא גבול פרוץ, המהווה פתח לאיומים מצד גורמים שלישיים כמו פעילות חבלנית עוינת, הברחות של אמצעי לחימה, בני אדם, סמים וכדומה, הסוגות גבול והסתננוות.

בשל איומים אלה, ועל מנת למנוע פעילות חבלנית עוינת, הברחות ובעיקר הסתננוות, קיבלה הממשלה מספר החלטות, ובהן החלטה מס' 1506 מיום 14.3.10, שבה אישרה הממשלה להקים מכשול לאורך גבולה המערבי של ישראל, החלטה מס' 2104 מיום 17.9.10, שבה הוחלט על הקמת צוותים בין משרדיים לגיבוש פתרונות בנושא מניעת ההסתננוות והחלטה מס' 2507 מיום 28.11.10, שאימצה המלצות צוותים אלה, ואישרה את הקמתו של מרכז שהיה למסתננים ואכיפה כנגד מעסיקים של מסתננים אלה.

בדברי ההסבר להצעה מצוין כי בצד התגברות תופעת ההסתננוות, קיימים כיום קשיים שונים בהרחקת חלק הארי של מסתנני הגבול המערבי-דרומי, ובין היתר, קשיים בהרחקה למדינות שלהן אין יחסים דיפלומטיים עם מדינת ישראל (לרבות מדינות אויב), קשיים בהרחקה למדינות במצבי משבר, כניסתם של מסתננים ללא תיעוד ומסמכים, ועוד.

לנוכח התגברות תופעת ההסתננוות, מוצע לקבל שורה של החלטות לטיפול בבלימת התופעה, ובהן השלמת פרצת עוטף אילת, קידום תיקון החוק למניעת הסתננוות, התשי"ד-1954, הפעלת מתקן סהרונים המורחב כמתקן סגור, הקמת מרכז שהיה בהתאם לתמ"א 46, אם וככל שתאושר על ידי הממשלה, תקצוב הקמתו של מרכז שהיה ותפעולו, קביעת הוראות לעניין מועד תחילת האכיפה כנגד מעסיקים של מסתננים, בשים לב לכלל נסיבות הענין, לרבות התחייבות המדינה בבג"צ 6312/10 להודיע 30 ימים קודם לתחילת פעולות האכיפה, ובהתאם לסדרי עדיפויות כפי שייקבעו, קידום תיקון החקיקה בעניין החמרת הענישה של מעסיקי עובדים זרים שלא כדין וקביעת הוראות בנושא קידום מגעים מול מדינות מוצא שונות לשם החזרתם הבטוחה של מסתננים השוהים בישראל או להרחקתם למדינות אחרות, לרבות עידוד יציאה מרצון, כמפורט בהצעה.

קשיים משפטיים, ככל שישנם, ודרכי פתרונם:

בנוסח ההצעה לא הוטמעה הערת משרד המשפטים בעניין מרכז שהיה, שלפיה המשרד לביטחון פנים יכין הצעת חקיקה, ככל הנדרש, לשם הפעלת המתקן כפתוח.

בהתייחס להערה זו, ובשים לב להערות הלשכה המשפטית של רשות האוכלוסין וההגירה במשרד הפנים והערות שונות של משרד המשפטים שהוטמעו בנוסח, ההצעה אינה מעוררת קשיים משפטיים.

עמדת היועצים המשפטיים של משרדים אחרים שהצעת ההחלטה נוגעת להם:

הצעת ההחלטה הופצה ללשכות המשפטיות של משרדי הממשלה הרלוונטיים ביום 7.12.11. כאמור לעיל, הערות הלשכה המשפטית של רשות האוכלוסין וההגירה במשרד הפנים והערות שונות של משרד המשפטים הוטמעו בנוסח ההצעה. חלק מהערות הלשכה המשפטית של משרד הביטחון הוטמעו בנוסח ההצעה.

עמדת היועץ המשפטי של המשרד לביטחון פנים היא כי לא ברור מהו מתקן או מרכז פתוח. אשר על כן, לטעמו, יש צורך להגדיר מהו מרכז פתוח. כמו כן, לדבריו, יש לתקן את ההצעה ולקבוע כי ככל ששירות בתי הסוהר ינהל את המרכז הפתוח, אזי על השר לביטחון פנים להגדיר את אופן הפעלתו. בנוסף, מסר כי אם יידרשו תיקוני חקיקה, המשרד לביטחון פנים יעביר למשרד המשפטים את דרישות החקיקה הנדרשות לצורך הטמעתן בתיקון לחוק למניעת הסתננות, התשי"ד-1954. הואיל וההצעה הופצה רק אתמול, ציין כי ייתכנו הערות נוספות של גורמי המשרד לביטחון פנים, ובהתאם להן, יועברו הערות משפטיות נוספות. טרם התקבלו עמדותיהם של יתר היועצים המשפטיים של המשרדים האחרים.

עמדת היועצים המשפטיים של המשרדים שהשרים העומדים בראשם מגישים את ההחלטה:

היועץ המשפטי של משרד האוצר מסר, בהתייחס לסעיף 7 להצעת החלטה, כי סעיף 11 לחוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985 קובע שהעברה של סכום הוצאה מתכנית אחת לתכנית אחרת, תיעשה על פי הצעת השר הנוגע בדבר באישור שר האוצר, ובסכום העולה על 1.94 מיליון שקלים חדשים או בשיעור העולה על 15% מהתכנית המקורית - באישור ועדת הכספים של הכנסת. בהתאם לכך, העברת סכומי ההוצאה כמוצע, תבוצע לפי החלטת הממשלה בידי שר האוצר, באישור ועדת הכספים של הכנסת. ההפחתה המוצעת בסעיפי ההוצאה של התקציב נדרשת על מנת לאפשר לממשלה לממן את השלמת עבודות הקמת המכשול בגבולה של מדינת ישראל, בגזרת "עוטף אילת", והקמת מרכז שהייה אשר יאפשר שהייה של מסתננים, בעלות כוללת של 630 מיליון ש"ח, וזאת מבלי לחרוג מהיקף התקציב המאושר לשנת הכספים 2012, ובאופן העומד בהוראות חוק הפחתת הגרעון והגבלת ההוצאה התקציבית, התשנ"ב-1992.

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

בברכה,



אורלי פישמן, עו"ד

ממונה (יועץ משפטי)



מזכירות הממשלה

החלטה מספר 1506 של הממשלה מיום 14.03.2010 .

הקמת מכשול בגבול המערבי של ישראל - המשך דיון

"1506.

מ ח ל י ט י ם (13 קולות בעד, 4 קולות נגד, 1 קול נמנע):

1. להטיל על משרד הביטחון להקים, לתחזק ולתפעל מכשול לאורך גבולה המערבי של ישראל (הגבול הבינ"ל עם מצרים), כאמצעי שהוכחה יעילותו למניעת פעילות חבלנית עוינת (להלן: "פח"ע"), הברחת אמצעי לחימה, בני אדם, סמים וכדומה (להלן: "הברחות") והסגת גבול והסתננות (להלן: "הסתננות").

הקמת המכשול תסתיים עד למחצית שנת 2013.

2. המכשול יורכב בחלקו מגדר ומאמצעים משלימים ובחלקו מאמצעי התרעה ומאמצעים משלימים, בהתאם לתוואי השטח בגזרות השונות. לאחר השלמת המכשול והפעלתו המבצעית יישקל הצורך להקים גדר בחלקים נוספים של המכשול ואף לכל אורכו של הגבול.

3. יעדי החלטה זו הם להביא לשיפור משמעותי ביכולות צה"ל למנוע פח"ע והברחות מגבול זה, לפי מדדים שייקבעו על ידי הצוות שיוקם בהתאם לאמור בסעיף 5 להלן, ולהפחית את מספר המסתננים דרכו לישראל בכל שנה, החל משנת 2014, ב-90% לפחות ביחס למספרם בשנת 2009 (לפי נתוני מספר המסתננים של רשות ההגירה, האוכלוסין ומעברי הגבול במשרד הפנים).

מזכירות הממשלה

הממשלה רושמת לפניה את הודעתם של משרד הביטחון וצה"ל, כי הקמת המכשול בגבול המערבי, כמוצע בהחלטה זו, תביא לעמידה ביעדים אלו.

4. תקציב:

א. להקצות להקמת המכשול סך של 1.35 מיליארד ש"ח בשנים 2010-2013. התקציב בשנים אלו יוקצה באופן הבא:

י. בשנת 2010 יוקצו 75 מיליון ש"ח, מהם 50 מיליון ש"ח ע"י משרד האוצר ו-25 מיליון ש"ח ממקורות משרד הביטחון.

ii. בשנים 2011-2012 יוקצו בכל שנה 425 מיליון ש"ח, מחצית הסכום ע"י משרד האוצר ומחציתו השנייה ממקורות משרד הביטחון.

iii. בשנת 2013 יוקצו 425 מיליון ש"ח, 200 מיליון ש"ח ע"י משרד האוצר ו-225 מיליון ש"ח ממקורות משרד הביטחון.

ב. החל משנת 2014 יוחזרו בכל שנה למשרד האוצר 75 מיליון ש"ח מתקציבי המשרדים, שפעילותם בנושא הטיפול במסתנני הגבול המערבי תפחת בשל תרומת המכשול לעמידה ביעדי החלטה זו. מקורם של 70 מיליון ש"ח מתוך הסכום האמור הנו בחיסכון הנובע מההפסקה הצפויה בפעילותו של מתקן סהרונים לשוהים בלתי חוקיים, המופעל ע"י שירות בתי הסוהר. אם היקף החדירות לישראל לא יפחת וככל שתידרש המשך פעילות המשרדים בנושא, יוחזר הסכום האמור,

מזכירות הממשלה

או חלקו, ממקורות משרד הביטחון. ההחלטה בדבר מקורות ההחזר למשרד האוצר תהיה בידי הצוות שיוקם בהתאם לאמור בסעיף 5 להלן.

ג. התקציב האמור מהווה מענה תקציבי מלא לכל פעילות הנדרשת למימוש החלטה זו, כולל תקציבי פיתוח, ניסויים, הצטיידות והקמת אמצעים משלימים וכו', המשלימים את תהליך הקמת המכשול ומהווים חלק בלתי נפרד ממנו.

ד. תפעול המכשול ותחזוקתו השוטפת יהיו בידי צה"ל ויבוצעו במסגרת תקציבו.

5. להקים צוות בינמשרדי (להלן: "הצוות"), בראשות מנכ"ל משרד ראש הממשלה ובהשתתפות מנכ"ל משרד הביטחון, מנכ"ל משרד האוצר, מנכ"ל המשרד לביטחון הפנים, ראש המל"ל, מנכ"ל החברה הלאומית לדרכים או נציגיהם ונציגים נוספים ככל שיימצא לנכון, לביצוע מעקב ובקרה אחר הקמת המכשול.

6. משרד הביטחון יציג לאישור הצוות תוכנית מפורטת להקמת המכשול, לרבות לוח הזמנים להקמתו במסגרת התקציב המפורט לעיל ועל פי התזרים הנ"ל, אבני דרך להקמתו ואופן תרומת המכשול והפעילות המבצעית הנלווית לו לעמידה ביעדי החלטה זו. התקציב ממקורות משרד האוצר יועמד על פי קביעת הצוות ובהתאם לעמידה באבני הדרך שאושרו.

7. משרד הביטחון ישלים עבודות התכנון וההיערכות ויחל בעבודות בשטח לא יאוחר מתאריך 31.7.10.

8. משרד הביטחון יציג לצוות את ההתקדמות בביצוע תכניות העבודה אחת לשלושה חודשים ולפי דרישת

מזכירות הממשלה

הצוות.

9. שינויים בתוכנית הקמת המכשול, לרבות מרכיבי המכשול והפריסה התקציבית, לא יתבצעו אלא באישור מוקדם ופרטני של הצוות.

10. הצוות ידווח לממשלה בדבר התקדמות הקמת המכשול ובדבר העמידה ביעדי החלטה זו אחת לחצי שנה.

"



מזכירות הממשלה

החלטה מספר 2104 של הממשלה מיום 19.07.2010 .

החלטות בתחום הכניסה וההגירה לישראל - המשך הדיון

"2104.

מ ח ל י ט י ם :

1. בהמשך להחלטת הממשלה מס. 2097 מיום 18.7.2010 לאשר סעיפים ג' ו-ד' בהצעה להחלטה אשר הוגשה לאישור הממשלה (נספח 377) כדלקמן:

"ג. להנחות את שר הביטחון להפיץ בתוך 14 ימים, תזכיר לתיקוני החקיקה הדרושים בחוק למניעת הסתננות - התשי"ד-1954 - (להלן - החוק למניעת הסתננות), כך שהחוק למניעת הסתננות יהא הסדר בלעדי ומקיף להתמודדות עם תופעת ההסתננות למדינת ישראל.

ד. 1. להקים צוות מצומצם בראשות המנהל הכללי של משרד ראש הממשלה ובהשתתפות נציגים ממשרד הביטחון, משרד החוץ, משרד האוצר, נציג שר המשפטים, נציג היועץ המשפטי לממשלה ונציג רשות האוכלוסין, ההגירה ומעברי הגבול, אשר יפעל למימוש צעדים אופרטיביים במישור בתוך 30 ימים מיום החלטת הממשלה.

2. להקים צוות מצומצם בראשות שר המשפטים ושר הפנים ובהשתתפות נציגים ממשרד הביטחון, משרד הפנים, המשרד לביטחון הפנים, משרד האוצר, נציג שר המשפטים, נציג היועץ המשפטי לממשלה ונציג שב"כ, אשר יציע לממשלה בתוך 14 ימים צעדים

מזכירות הממשלה

שיאפשרו תחילת אכיפה כנגד מעסיקי
מסתננים כך שהאכיפה בפועל תחל לא יאוחר
מיום 1.9.2010; ובתוך 60 ימים פתרונות
נוספים לבעיית המסתננים לרבות תיקוני
חקיקה נדרשים, וצעדים אופרטיביים
נוספים לטיפול בתופעת המסתננים."

2. לתקן את סעיף 10 בהחלטת הממשלה מס' 1506 מיום
14.3.10 כדלקמן:

"(10) הצוות ידווח לוועדת השרים לענייני ביטחון
לאומי בדבר התקדמות הקמת המכשול ובדבר
העמידה ביעדי החלטה זו אחת לשלושה חודשים."

ראש הממשלה מנחה:

המנהל הכללי של משרד ראש הממשלה ידווח לראש הממשלה
אחת לחודש בעניין ההתקדמות בהקמת המכשול בגבול
ישראל-מצרים.

"



מזכירות הממשלה

החלטת מספר 2507 של הממשלה מיום 28.11.2010 .

"2507.

הקמת מרכז שהייה למסתננים מגבול מצרים ואכיפה כנגד מעסיקים של מסתננים אלה

מ ח ל י ט י ם (ברוב קולות בעד; 2 קולות נגד):

בהמשך לסעיף ד' בהחלטת הממשלה מספר 2104 מיום 19.7.10 (להלן - החלטת הממשלה), שעניינו הקמת צוות בינמשרדי בראשות מנכ"ל משרד ראש הממשלה (להלן: "הצוות הבינמשרדי") להיערכות לתחילת אכיפה נגד מעסיקים של מהגרי עבודה ללא אישור עבודה, שהסתננו מגבול מצרים (להלן: "מסתננים מגבול מצרים"), לפעול כדלקמן:

1. להטיל על צוות בראשות סמנכ"ל משרד הביטחון ובהשתתפות נציגי המשרד לביטחון הפנים, רשות האוכלוסין, ההגירה ומעברי הגבול במשרד הפנים (להלן - רשות האוכלוסין), משרד המשפטים ואגף התקציבים, לגבש תכנית להקמה ולהפעלה של מרכז שהייה למסתננים מגבול מצרים או מבקשי מקלט אחרים, בהתאם לקווים המנחים האלה:

א. המרכז יוקם באחריות משרד הביטחון.

ב. המרכז יופעל על ידי שירות בתי הסוהר. ככל שהפעלת המרכז על ידי שירות בתי הסוהר טעונה תיקוני חקיקה, להנחות את השר לביטחון הפנים להפיץ תזכיר תיקוני חקיקה כנדרש בתוך 14 ימים מיום קבלת החלטה זו.

מזכירות הממשלה

ג. המרכז יאפשר שהייה של המסתננים מגבול מצרים, השוהים כיום במדינת ישראל וכן כאלה שיגיעו לאחר קבלת החלטה זו, אשר לעת עתה לא ניתן להרחיקם, ויסופקו בו צרכיהם הפיזיים ובפרט, מקומות לינה, מזון, שתייה וצרכי בריאות. גודל המרכז והיקף השירותים שיינתנו בו, לרבות אפשרויות של הפעלה בדירוג, ייכללו בהמלצת הצוות.

ד. עד להשלמת הליך החקיקה האמור בסעיף ג' בהחלטת הממשלה (תיקון החוק למניעת הסתננות, התשי"ד 1954-), מרכז השהייה יופעל במתכונת של מרכז פתוח. הצוות יגיש המלצותיו בדבר הגבלת תנועת המסתננים ואכיפה נגד מפרי הגבלות אלו. לקראת השלמת הליך החקיקה יוצגו בפני הצוות הבינמשרדי חלופות הפעלה הכוללות שימוש מלא או חלקי במתקן שהייה סגור.

ה. המרכז ייבנה תוך מתן מענה להפעלתו כמרכז פתוח וכמתקן סגור.

ו. הפעלת המרכז על ידי שירות בתי הסוהר תחל לא יאוחר מ-6 חודשים מיום קבלת החלטה זו.

המלצות הצוות, לרבות מקורות המימון להקמת המרכז והפעלתו אשר יסוכמו על ידי הצוות ויאושרו על ידי הממונה על התקציבים במשרד האוצר, יוצגו לצוות הבינמשרדי בתוך 30 ימים.

2. להטיל על מנהל רשות האוכלוסין לפעול לתחילת אכיפה, החל מיום הפעלת המרכז, נגד מעסיקי מסתננים מגבול מצרים, השוהים כיום במדינת ישראל

מזכירות הממשלה

וכן כאלה שיגיעו לאחר קבלת החלטה זו. תכנית עבודה ויעדי אכיפה יוצגו על ידי מנהל רשות האוכלוסין לצוות הבינמשרדי בתוך 30 ימים ממועד קבלת החלטה זו. בטווח הזמן שעד מועד תחילת האכיפה תפעל רשות האוכלוסין לפרסום ההחלטה ולהגברת מודעות ציבור המעסיקים כי עליהם להיערך לקליטת עובדים ישראלים כחוק.

3. להנחות את רשות האוכלוסין להתחיל לפעול בהתאם לנוהל לטיפול במבקשי מקלט שגובש בצוות הבינמשרדי בראשות המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (ייעוץ), לא יאוחר מ-14 יום מיום קבלת החלטה זו.

4. להטיל על מנהל רשות האוכלוסין להיערך לטיפול ייעודי במסתננים שניתן להרחיקם באופן הבא:

א. רשות האוכלוסין תיערך כך שלא יאוחר מיום 1.12.2010 הליך הטיפול במסתננים שניתן להרחיקם, המבקשים מקלט מדיני בעודם במשמורת, יסתיים בתוך תקופת השהייה במשמורת, זאת במטרה להפסיק את שחרורם ממשמורת של מסתננים בני הרחקה המקבילים אשרת שהייה זמנית בארץ, למעט מקרים שבהם נמצא כי המסתנן זכאי למעמד פליט.

ב. מיום קבלת החלטה זו, סיום הליך הבדיקה של מבקשי מקלט שניתן להרחיקם אשר נכון לעת הזו אינם מצויים במשמורת ושוהים בישראל באשרת שהייה זמנית, יושלם בתוך תקופה של שישה חודשים. מנהל רשות האוכלוסין יציג בתוך 30 יום לצוות הבינמשרדי תכנית עבודה לסיום הטיפול במבקשי המקלט האמורים בסעיף זה, על בסיס הנוהל האמור בסעיף 3 לעיל, וכן תכנית אכיפה נגד מסתננים שניתן להרחיקם השוהים

מזכירות הממשלה

בארץ שלא כדין וללא אשרת שהייה בתוקף.

ראש הממשלה מנחה:

1. מזכיר הממשלה יוודא הפצתו, תוך שבועיים, של תזכיר חוק שעניינו מניעת הסתננות לישראל.
2. יועצת ראש הממשלה לקשר עם הכנסת תקדם את הטיפול בסוגיית גובה הקנסות שנדונה בשלב זה בוועדת חוקה, חוק ומשפט של הכנסת.
3. המנהל הכללי של משרד ראש הממשלה יבוא בדברים עם משרדי החוץ והמשפטים - כדי לגבש בשבוע הקרוב עמדה ברורה ומוסכמת בעניין העברתם של מסתננים מישראל.

"