

טיוטת חוק הכניסה לישראל (תיקון מס'), התשפ"ב - 2022 – אישור החלטת ועדת שרים

לענייני חקיקה

הצעה להחלטה

מחליטים:

- א. לאשר את החלטה מס' חק/613 של ועדת השרים לענייני חקיקה מיום 13.2.2022 המצ"ב.
- ב. בהתאם לסעיף 81(ג) לתקנון הכנסת, לבקש מוועדת הכנסת לקצר את תקופת ההנחה ולהקדים את הדיון בהצעת החוק.

דברי הסבר

רקע כללי

מטרות החוק המוצע הינה להוסיף לסעיף 8 לחוק הכניסה לישראל, התשי"ב – 1952 (להלן – החוק), המסמיק את קצין ביקורת הגבולות לדרוש מאחראי על כלי הסעה את פרטי הנוסעים הנמצאים עליו, את סעיף קטן (א1) ובו לקבוע את חובתו של אחראי על כלי הסעה הצפוי להיכנס לישראל או לצאת ממנה, להעביר לביקורת הגבולות את הפרטים המופיעים במסמכי הנסיעה של הנוסעים ואנשי הצוות הצפויים להגיע לישראל או לצאת ממנה וכן מידע על כלי ההסעה אשר עליו הם מגיעים (להלן – נתוני API). עניין זה תואם את הסטנדרטים הבינלאומיים שנקבעו באמנת התעופה הבינלאומית (אמנת שיקגו), המחייבים כבר כיום את כל המדינות החתומות על האמנה (ומדינת ישראל ביניהן), להקים מערכת מידע של פרטי הנוסעים (נתוני API), בתובלה האווירית בטיסות הנכנסות, היוצאות או העוברות במדינות השונות, מטעמים של בטיחות התעופה האזרחית, סדירותה ויעילותה. העברת נתוני API טרם הגעת הנוסעים אל תחנות הגבול, תאפשר ביצוע בדיקות מקדימות של ביקורת הגבולות עוד טרם הגעת הנוסעים לישראל או יציאתם ממנה, לצורך קבלת החלטות יעילה, צמצום זמני המתנה ושיפור השירות לנוסעים המגיעים אל תחנות הגבול. בנוסף, עם קבלת פרטי הנוסעים מבעוד מועד, ניתן יהיה למנוע מראש את הגעתם של נוסעים שהינם מנועי כניסה לישראל ובכך לייתר את הצורך לסרב כניסה רק לאחר הגיעם לגבול מדינת ישראל.

נוכח כך שרשות האוכלוסין וההגירה נערכת להפעלת מערכת קבלת נתוני API מחברות התעופה באופן מלא בחודשים הקרובים ועל מנת שמדינת ישראל לא תהיה במצב של אי עמידה בסטנדרטים הבינלאומיים המחייבים כאמור, יש צורך מיוחד לקדם את החקיקה בדחיפות.

ביום 13.2.2022 החליטה ועדת השרים לענייני חקיקה לאשר את טיוטת החוק. בתמשך לכך מוצע בהצעה זאת לאשר את ההחלטה האמורה של ועדת השרים לענייני חקיקה וכן לבקש מוועדת הכנסת, בהתאם לסעיף 81(ג) לתקנון הכנסת, לקצר את תקופת ההנחה ולהקדים את הדיון בהצעת החוק.

נתונים כלכליים וההשפעה על משק המדינה

לא רלוונטי

השפעת ההצעה על מצבת כח האדם

לא רלוונטי

עמדת שרים אחרים שההצעה נוגעת לתחום סמכותם

שרת התחבורה והבטיחות בדרכים – תומכת בקידום הצעת החוק

החלטות קודמות של הממשלה בנושא

אין

עמדת היועץ המשפטי של המשרד יוזם ההצעה

חוות הדעת היועץ המשפטי של משרד הפנים מצורפת להצעת ההחלטה.

סיווגים

סיווג ראשי: 07 חקיקה ממשלתית.

תחום פעולה עיקרי: אחר.

מוגש על ידי שרת הפנים

ט"ו באדר א' התשפ"ב
16 בפברואר 2022

חוות דעת משפטית הנלווית להצעת החלטה לממשלה

נושא הצעת ההחלטה: טיוטת חוק הכניסה לישראל (תיקון מס' ...), התשפ"ב - 2022 - אישור החלטת ועדת שרים לענייני חקיקה

תמצית ההצעה בהתייחס להיבטי המשפטיים:

מטרת החוק המוצע הינה להוסיף לסעיף 8 לחוק הכניסה לישראל, התשי"ב - 1952 (להלן - החוק), המסמך את קצין ביקורת הגבולות לדרוש מאחראי על כלי הסעה את פרטי הנוסעים הנמצאים עליו, את סעיף קטן (א1) ובו לקבוע את חובתו של אחראי על כלי הסעה הצפוי להיכנס לישראל או לצאת ממנה, להעביר לביקורת הגבולות את הפרטים המופיעים במסמכי הנסיעה של הנוסעים ואנשי הצוות הצפויים להגיע לישראל או לצאת ממנה וכן מידע על כלי ההסעה אשר עליו הם מגיעים (להלן - נתוני API). עניין זה תואם את הסטנדרטים הבינלאומיים שנקבעו באמנת התעופה הבינלאומית (אמנת שיקגו), המחייבים כבר כיום את כל המדינות החתומות על האמנה (ומדינת ישראל ביניהן), להקים מערכת מידע של פרטי הנוסעים (נתוני API), בתובלה האווירית בטיסות הנכנסות, היוצאות או העוברות במדינות השונות, מטעמים של בטיחות התעופה האזרחית, סדירותה ויעילותה. העברת נתוני API טרם הגעת הנוסעים אל תחנות הגבול, תאפשר ביצוע בדיקות מקדימות של ביקורת הגבולות עוד טרם הגעת הנוסעים לישראל או יציאתם ממנה, לצורך קבלת החלטות יעילה, צמצום זמני המתנה ושיפור השירות לנוסעים המגיעים אל תחנות הגבול. בנוסף, עם קבלת פרטי הנוסעים מבעוד מועד, ניתן יהיה למנוע מראש את הגעתם של נוסעים שהינם מנועי כניסה לישראל ובכך לייתר את הצורך לסרב כניסה רק לאחר הגיעם לגבול מדינת ישראל.

נוכח כך שרשות האוכלוסין וההגירה נערכת להפעלת מערכת קבלת נתוני API מתבררת התעופה באופן מלא בחודשים הקרובים ועל מנת שמדינת ישראל לא תהיה במצב של אי עמידה בסטנדרטים הבינלאומיים המחייבים כאמור, יש צורך מיוחד לקדם את החקיקה בדחיפות.

ביום 13.2.2022 החליטה ועדת השרים לענייני חקיקה לאשר את טיוטת החוק. בהמשך לכך מוצע בהצעה זאת לאשר את ההחלטה האמורה של ועדת השרים לענייני חקיקה וכן לבקש מוועדת הכנסת, בהתאם לסעיף 81(ג) לתקנון הכנסת, לקצר את תקופת ההנחה ולהקדים את הדיון בהצעת החוק.

קשיים משפטיים, ככל שישנם, ודרכי פתרונם:

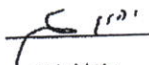
אין

עמדת היועצים המשפטיים של משרדים אחרים שהצעת ההחלטה נוגעת להם:

המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (משפט ציבורי-מנהלי) והיועץ המשפטי למשרד התחבורה מסרו לעת שהוגשה הצעת החוק לאישור ועדת השרים לענייני חקיקה, כי אין מניעה משפטית בקידום הצעת החוק.

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

אין מניעה משפטית לאשר את הצעת ההחלטה.


חתימה

היועץ המשפטי
תפקיד

יהודה זמרת
שם



מזכירות הממשלה

החלטה מספר חק/613 של ועדת השרים לענייני חקיקה מיום 13.02.2022 .

טיוטת חוק הכניסה לישראל (תיקון מס'), התשפ"ב-2022

חק/613.

מ ח ל י ט י ס, לאשר את טיוטת חוק הכניסה לישראל (תיקון מס'),
התשפ"ב-2022 המצורפת (דפים ...).

טיוטת חוק

1. שם החוק המוצע:
חוק הכניסה לישראל (תיקון מס' ...), התשפ"ב-2022.
2. עיקרי הוראות החוק, מטרת החוק המוצע והצורך בו:
מטרתה של הצעת חוק זו, להוסיף לסעיף 8 לחוק הכניסה לישראל, התשי"ב – 1952 (להלן – החוק), המסמך את קצין ביקורת הגבולות לדרוש מאחראי על כלי הסעה את פרטי הנוסעים הנמצאים עליו, את סעיף קטן (1א) ובו לקבוע את חובתו של אחראי על כלי הסעה הצפוי להיכנס לישראל או לצאת ממנה, למסור לביקורת הגבולות את הפרטים המופיעים במסמכי הנסיעה של הנוסעים ואנשי הצוות הצפויים להגיע לישראל או לצאת ממנה וכן מידע על כלי ההסעה אשר עליו הם מגיעים (להלן – נתוני API). עניין זה תואם את הסטנדרטים הבינלאומיים שנקבעו באמנת התעופה הבינלאומית (אמנת שיקגו), המחייבים כבר כיום את כל המדינות החתומות על האמנה, להקים מערכת מידע של פרטי הנוסעים (נתוני API, בתובלה האווירית בטיסות הנכנסות, היוצאות או העוברות במדינות השונות, מטעמים של בטיחות התעופה האזרחית, סדירותה ויעילותה. העברת נתוני API טרם הגעת הנוסעים אל תחנות הגבול, תאפשר ביצוע בדיקות מקדימות של ביקורת הגבולות עוד טרם הגעת הנוסעים לישראל או יציאתם ממנה, לצורך קבלת החלטות יעילה, צמצום זמני המתנה ושיפור השירות לנוסעים המגיעים אל תחנות הגבול.
3. השפעת החוק המוצע על התקציב המדינה:
אין השפעה על תקציב המדינה
4. השפעת החוק על תקנים במשרדי הממשלה ועל ההיבט המינהלי:
אין השפעה על תקנים
5. הערות הממונה על התקציבים במשרד האוצר לטיוטת החוק:
עד למועד זה לא התקבלו הערות הממונה על התקציבים להצעת החוק.
6. הערות ממשרדי הממשלה:
התקבלו הערות במסגרת דיונים שהתקיימו מול נציגי משרד המשפטים ומשרד התחבורה ואלו הוטמעו בנוסח הצעת החוק.
7. עמדת היועץ המשפטי לממשלה:
המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (ציבורי-מינהלי) סמך את ידיו על הצעת החוק, מההיבט המשפטי.
8. להלן נוסח החוק המוצע:

תיקון סעיף 1.

8

בחוק הכניסה לישראל, התשי"ב-1952¹, בסעיף 8, אחרי סעיף קטן (א) יבוא:

" (1) אחראי על כלי הסעה הצפוי להגיע לישראל או לצאת ממנה, יעביר (1א) לרשות האוכלוסין וההגירה את הפרטים המופיעים במסמכי הנסיעה של האנשים הצפויים להגיע לישראל או לצאת ממנה על אותו כלי הסעה ובכללם העובדים בו, וכן מידע על כלי ההסעה, לרבות מועד הגעתו לישראל ונקודת מוצאו או מועד יציאתו מישראל ויעדו, לפי העניין, והכל בדרך, במועדים ובתנאים שקבע שר הפנים.

(2) מצא קצין ביקורת הגבולות כי אדם שנמסרו לגביו פרטים לפי פסקה (1) אינו רשאי להיכנס לישראל או לצאת ממנה, רשאי הוא להודיע על כך לאחראי על כלי ההסעה והוא לא יובילו לישראל או ממנה, לפי העניין; (3) בסעיף קטן זה –

"אחראי על כלי הסעה" – כל אחד מאלה, לפי העניין:

(1) לעניין כלי טיס – מפעיל אווירי כהגדרתו בחוק הטיס, התשע"א-2011²;

(2) לעניין כלי שיט – בעל כלי השיט, קברניטו, בעל השליטה בו, סוכנו או נציגו;

(3) לעניין כלי הסעה אחר – בעל כלי ההסעה, שוכר של כלי ההסעה או מפעילו;

"מסמכי נסיעה" – דרכון, תעודת מעבר, תעודת מסע או מסמך אחר ששר הפנים הכיר בו בצו לצורך כניסה לישראל ויציאה ממנה."

דברי הסבר

כללי בסעיף 8 לחוק הכניסה לישראל, התשי"ב-1952 (להלן – החוק), נקבעה חובה על רב החובל של אניה והאחראי על אוירון, רכבת, מכונית או כלי-הסעה אחר שבאו לישראל או שעומדים לצאת ממנה, למסור לקצין ביקורת הגבולות, לפי דרישתו, את רשימת האנשים הנמצאים על כלי ההסעה. אזרחים, תושבי קבע, תושבים ארעיים ונתינים זרים נכנסים בשערי מדינת ישראל בהיקפים העולים מדי שנה, כאשר מרביתם מגיעים במטוסים הנוחתים בנמל התעופה בן גוריון; בכל הנוגע לכניסת זרים לדוגמה, בשנת 2017 נכנסו לישראל 3,276,126 זרים, בשנת 2018 נכנסו 3,689,196 זרים ובשנת 2019 נכנסו לישראל 4,119,837 זרים, כך שניתן להבחין במגמת עלייה עקבית וברורה של כ-12% מדי שנה (עד להחלת הגבלות על כניסת זרים לישראל החל מסוף ינואר 2020 כחלק מהמאבק לבלימת התפשטות נגיף קורונה).

בקרי הגבול של רשות האוכלוסין וההגירה הפרוסים במעברי הגבול השונים, אמונים על הטיפול במיליוני העוברים בהם ונדרשים לתת מענה טוב ויעיל. בין השאר, הם נדרשים לקבל החלטות מידיות ביחס לכניסת זרים, מתן אשרות ורישיונות, וכן לקבל החלטות שלא לאפשר כניסה, בהתאם לסמכותם

¹ ס"ח התשי"ב, עמ' 354; התשע"ח, עמ' 706.

² ס"ח התשע"א, עמ' 830; התשע"ו, עמ' 1263.

לפי סעיף 9 לחוק ובהתאם לנסיבות המתבררות בפניהם.

בקרי הגבול מפעילים מערכת של שיקולים לצורך קבלת החלטות כאמור ועליהם מוטלת האחריות להבחין בין מי שמבקש להיכנס לארץ לצורך מטרות לגיטימיות כגון תיירות, עבודה חוקית, וכדומה, לבין מי שנכנס לצורך מטרות פסולות, כגון השתקעות שלא כדין, או מי שכניסתו עשויה לגרום לסיכון לביטחון המדינה או לסדר הציבורי.

קבלת פרטי הנוסעים לפי סעיף 8 לחוק, רק לאחר הגעת כלי ההסעה לישראל, אינה מאפשרת למעשה בדיקה מקדמית לצורך קבלת ההחלטה באשר לרשות הכניסה, ומותירה זמן קצר ביותר בין מועד קבלת המידע ועד התייצבותם של הנוסעים בפני בקרי הגבול. פרק זמן קצר זה אינו מאפשר מניעה מראש של הגעת נוסעים שמנועי כניסה אל תחנת הגבול.

רשויות המדינה מתמודדות עם אתגרים רבים בנושא הכניסה לישראל, וביניהם – ביטחון התעופה האזרחית, המאבק בטרור, לחימה בפשיעה חוצת גבולות והגנה על בריאות הציבור. אתגרים אלו באים לידי ביטוי באופן ישיר גם בעבודת ביקורת הגבולות, לצד מאמץ בלתי פוסק למנוע הגירה בלתי חוקית. התמודדות זו, לצד הצורך ליעל את תהליכי ביקורת הגבולות, להביא לשיפור השירות ולצמצום זמני ההמתנה, מחייבים התאמת תהליכי העבודה, במובן של הקדמת העברת פרטי הנוסעים עוד לפני הגעת כלי ההסעה לשערי הכניסה לישראל. דרישה זו להעברה מוקדמת תאפשר טיפול בנוסעים באופן יעיל ומהיר יותר, ואף תיתן מענה הולם לאתגרים ולאיוסרסים של מדינת ישראל.

במישור הבינלאומי התקבלו בשנים האחרונות מספר החלטות במועצת הביטחון של האו"ם ולפיהן על המדינות החברות באו"ם להקים מערכות נתוני (Advanced Passenger Information) API, קרי, מערכות המכילות את הנתונים המופיעים בדרכון או במסמך הנסיעה של הנוסע, לרבות שם הנוסע, אזרחות, סוג מסמך הנסיעה, מספרו ותוקפו, וכן נתונים לגבי חברת התעופה, ומספר הטיסה שבה הוא מגיע. החלטות אלה אף קראו למדינות החברות לדרוש מחברות התעופה הפועלות בשטחן להקדים ולספק נתוני API לרשויות הלאומיות המתאימות. לפי אתר האינטרנט של ארגון חברות התעופה הבינלאומיות - IATA, למעלה מ-70 מדינות מחייבות את חברות התעופה להעביר אליהן נתוני API ועוד מדינות מתכננות להטיל חובה כזו.

בנוסף, מדינת ישראל מחויבת לסטנדרטים בינלאומיים שנקבעו באמנת התעופה הבינלאומית (אמנת שיקגו), שעליה חתומה ישראל. בפרק השישי לאמנה נקבעו הסדרים ומנגנונים שמטרתם קביעת תקינה בינלאומית אחידה שתכליתה הבטחת בטיחות, סדירות ויעילות התעופה האזרחית. במסגרת עדכון נספח 9 שנכנס לתוקף בפברואר 2018, מחויבת כל מדינה החתומה על האמנה, להקים מערכת מידע של פרטי הנוסעים, קרי נתוני ה-API, בתובלה האווירית בטיסות הנכנסות, היוצאות או העוברות במדינות השונות.

כיום, מערכת ביקורת הגבולות מקבלת את "נתוני API" עם הגעת הנוסע אל עמדת ביקורת הגבולות והצגת מסמך הנסיעה שלו. כמוסבר לעיל, קבלת הנתונים מחברות התעופה טרם הגעת כלי ההסעה אל תחנת הגבול, תאפשר בדיקה של ביקורת הגבולות מבעוד מועד, תוך צמצום משך הטיפול בנוסעים עם הגעתם לעמדות ביקורת הגבולות וגם תציב את מדינת ישראל בין המדינות המקיימות את הדרישה לעמוד בסטנדרט המחייב בנספח 9 כאמור לעיל.

סעיף 1 לאור כל המפורט בחלק הכללי של דברי ההסבר, מוצע לתקן את החוק באופן שיבהיר כי בסמכות שר הפנים לדרוש מידע כאמור עוד בטרם הגעת הנוסעים אל מדינת ישראל, או יציאתם ממנה, וכן להסמך את שר הפנים לקבוע תקנות שיפרטו את ההסדרים לעניין זה.

יודגש, כי תיקון החקיקה אינו מוגבל לנוסעים בטיסות בלבד, אלא הכוונה היא לקבוע חובה למסור מידע על הבאים לישראל בכלי ההסעה לסוגיהם השונים. בתקנות יקבעו הפרטים ביחס להסדרים הפרטניים לגבי סוגי כלי ההסעה השונים שהאחראים עליהם יידרשו להעביר המידע.

לפיכך, מוצע להוסיף לסעיף 8 לחוק את סעיף קטן (1א) ולקבוע בו כי אחראי על כלי הסעה, כפי שמוצע להגדירו, העתיד להגיע לישראל או לצאת ממנה, יעביר לרשות האוכלוסין וההגירה את הפרטים

המופיעים במסמכי הנסיעה של האנשים העומדים להגיע לישראל או לצאת ממנה על אותו כלי הסעה ובכללם העובדים בו, וכן מידע על כלי ההסעה, לרבות מועד הגעתו לישראל ונקודת מוצאו או מועד יציאתו מישראל ויעדו, לפי העניין, כאשר אופן ביצוע חובה זו, כגון דרך העברת המידע, המועדים לכך והתנאים, ייקבעו בתקנות.

כדי למנוע הגעתו של אדם שכניסתו לישראל תסורב, מוצע לקבוע, כי במקרה שיימצא בבדיקות המקדימות כי פלוני אינו מורשה להיכנס לישראל או לצאת ממנה, רשאי קצין ביקורת הגבולות להעביר הודעה על כך לאחראי על כלי ההסעה, ובהינתן לו הודעה כאמור, יהיה עליו להימנע מלהובילו לישראל או ממנה, לפי העניין. יובהר, כי אין בכך כדי לפגוע בסמכות הכללית לבדוק את רשות הכניסה ולהחליט על סירוב כניסה לישראל בכל עת, לרבות עם הגעת הנוסע אל תחנת הגבול, בהתאם לסמכות שנקבעה בסעיפים 9 ו-10 לחוק.

כמו כן, מוצע להגדיר לעניין סעיף קטן (א1), מיהו האחראי על כלי ההסעה שיהיה חייב בהעברת המידע על הנוסעים ועל כלי ההסעה וכן להגדיר מהם מסמכי הנסיעה שפרטיהם יועברו לרשות האוכלוסין וההגירה כאמור בסעיף קטן (א1) המוצע.

מוגש על ידי שרת הפנים

ח' באדר א' התשפ"ב
09 בפברואר 2022