

טיוטת חוק הכניסה לישראל (תיקון מס' _____), התשע"ח – 2018 – אישור החלטת ועדת
השרים לענייני חקיקה

הצעה להחלטה

מ ח ל י ט י ם :

- א. לאשר את החלטת ועדת השרים לענייני חקיקה מס. חק/3084 מיום 18 בפברואר 2018 המצורפת בזה.
- ב. בהתאם לסעיף 81(ג) בתקנון הכנסת, לבקש מוועדת הכנסת להקדים את הדיון בהצעת החוק.

דברי הסבר

רקע כללי

ביום 13 בספטמבר 2017 התקבל בבית המשפט העליון פסק הדין בבג"צ 7803/06 אבו ערפה ואח' נ' שר הפנים (להלן – בג"צ אבו ערפה), אשר דן בביטול רישיון לישיבת קבע של ארבעה תושבי מזרח ירושלים בגין הפרת אמונים. בית המשפט העליון בדעת רוב הכריע כי אף שהסמכות הכללית של שר הפנים לביטול רישיון ישיבה בישראל קבועה בסעיף 11 לחוק הכניסה לישראל, התשי"ב – 1952, (להלן – חוק הכניסה), נדרשת חקיקה מפורשת ומפורטת, ככל ששר הפנים מעוניין בכך, לצורך ביטול רישיון לישיבת קבע, כשמדובר בביטול רישיון בנסיבות כגון אלו שבתיק זה.

מטרת התיקון המוצע בהתאם לפסק הדין בבג"צ האמור, להבהיר ולפרט את סמכות שר הפנים לביטול רישיון לישיבת קבע, וזאת בהמשך לסמכותו הכללית של שר הפנים לביטול רישיון ישיבה בישראל לפי סעיף 11 בנוסחו הקיים. בכל הנוגע לסוגי רישיונות ישיבה שאינם רישיון לישיבת קבע (רישיון לישיבת ארעי, רישיון לישיבת ביקור, רישיון לישיבת מעבר), סמכות ביטול הרישיון קיימת בהתאם לסעיף 11 בנוסחו הקיים, ובכל הנוגע לביטול רישיון לישיבת קבע מוצע להוסיף את סעיף 11א לחוק.

התיקון המוצע מסדיר שלושה מצבים בהם רשאי שר הפנים לבטל רישיון לישיבת קבע, כאשר הרישיון ניתן על יסוד פרטים כוזבים, כאשר תושב הקבע עשה מעשה שיש בו כדי לסכן את שלום הציבור או ביטחונו או שתושב הקבע עשה מעשה שיש בו משום הפרת אמונים למדינת ישראל.

התיקון המוצע מבחין בין מהגר, שהגיע לישראל וקיבל בה מעמד, לבין מציאות מורכבת יותר, כגון רישיון לישיבת קבע שניתן לתושב מזרח ירושלים החי בה שנים רבות. בכל הנוגע למהגר שקיבל רישיון לישיבת קבע ניתן לבטל את הרישיון בגין רכישה על יסוד פרטים כוזבים, בגין סיכון לשלום הציבור או ביטחונו (ככל שמדובר בבגיר וטרם חלפו עשר שנים מהמועד בו קיבל את הרישיון), וכן בגין הפרת אמונים למדינת ישראל. לגבי מי שחלפו עשר שנים מהמועד בו קיבל את הרישיון מוצע לקבוע סמכות ביטול בגין הפרת אמונים וכן בגין רכישה על יסוד מסמכים כוזבים.

הליך ביטול הרישיון יתקיים בפני שר הפנים או מי שהשר הסמיך לכך, וזאת בדומה למקובל במדינות שונות בעולם, כדוגמת בריטניה ואוסטרליה, כמפורט בפסק הדין בבג"צ אבו ערפה. החלטה זו נתונה לביקורת שיפוטית.

עוד מוצע לקבוע מתן מעמד חלופי למי שתושבותו בוטלה בגין סיכון לשלום הציבור או ביטחונו וכן בגין הפרת אמונים למדינת ישראל, ונוכח שר הפנים כי לאחר הביטול הוא ייוותר בלא רישיון לישיבת קבע מחוץ לישראל או אפשרות לרכישת זכות לישיבת קבע מחוץ לישראל או בלא אזרחות.

הצעת החוק אושרה בוועדת השרים לענייני חקיקה ביום 18 בפברואר 2018, אך האישור ניתן שלא על דעת הממשלה ובאופן המחייב המתנה ומתן אפשרות להגשת ערר למי משרי הממשלה הרלוונטיים. נוכח הצורך בהשלמת הליכי החקיקה בהתאם למועדים שקצב בית המשפט, מוצע לאשר את טיוטת החוק – אשר אושרה על ידי ועדת השרים לענייני חקיקה- על ידי הממשלה לשם הגשתה המיידית לכנסת, מבלי להמתין שבועיים בהתאם לקבוע בתקנון עבודת הממשלה.

נתונים כלכליים וההשפעה על משק המדינה

לא רלוונטי

תקציב והשפעת ההצעה על מצבת כח האדם

לא רלוונטי

עמדת שרים אחרים שההצעה נוגעת לתחום סמכותם

הערות משרד המשפטים שולבו בנוסח טיוטת החוק.

החלטות קודמות של הממשלה בנושא

אין

עמדת היועץ המשפטי של המשרד יוזם ההצעה

עמדת היועץ המשפטי של משרד הפנים מצורפת להצעה.

סיווגים

סיווג ראשי: 07 חקיקה ממשלתית

סיווג משני: 01 ביצועי

תחום פעולה עיקרי: אחר

מוגש על ידי שר הפנים

ו' באדר התשע"ח
21 בפברואר 2018

חוות דעת משפטית הנלווית להצעת החלטה לממשלה ולוועדות השרים

נושא הצעת ההחלטה:

טיוטת חוק הכניסה לישראל (תיקון מס'), התשע"ח - 2018

תמצית ההצעה בהתייחס להיבטיה המשפטיים:

עיקרי הצעת החוק מפורטים בדברי ההסבר להצעת המחליטים וכן בטיוטת החוק.

קשיים משפטיים, ככל שישנם, ודרכי פתרונם:

אין מניעה משפטית על קידום הצעת החוק, אין קשיים משפטיים בהצעה.

זירוז הליכי החקיקה

סעיף 39 לתקנון עבודת הממשלה קובע כי כל שר רשאי לערוך בכתב על החלטה של ועדת שרים, למעט החלטה שנתקבלה על דעת הממשלה, תוך שבועיים מיום שהופצה.

ועדת השרים לחקיקה מיום 18 בפברואר 2018 אישרה את טיוטת חוק הכניסה לישראל (תיקון מס'), התשע"ח - 2018.

על מנת לאפשר הנחת הצעת חוק הכניסה לישראל (תיקון מס'), התשע"ח - 2018 על שולחן הכנסת מבלי להמתין שבועיים כנדרש בסעיף 39 לתקנון הממשלה, מתבקשת הממשלה לאשר את החלטת ועדת השרים לענייני חקיקה מיום 18 בפברואר 2018 כדי לאפשר הנחתה על שולחן הכנסת מיד לאחר מכן.

סעיף 81 לתקנון הכנסת קובע כי הדיון בהצעת החוק לא יערך אלא לאחר שהצעת החוק היתה מונחת על שולחן הכנסת לפחות יומיים. הסעיף מתיר קיצור התקופה האמורה באישור ועדת הכנסת. על מנת לאפשר דיון בהצעת החוק מבלי להמתין את התקופה הנדרשת בהתאם לסעיף 81 לתקנון הכנסת מוצע לפנות לוועדת הכנסת בבקשה להקדים את הדיון בהצעת החוק.

עמדת היועצים המשפטיים של משרדים אחרים שהצעת ההחלטה נוגעת להם:

הערות משרד המשפטים שולבו בנוסח טיוטת החוק.

המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (ציבורי-מנהלי) מסרה כי אין מניעה מבחינתה להעלות הצעת החוק לוועדת השרים לחקיקה.

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

אין מניעה משפטית לאשר את הצעת ההחלטה.


חתימה

יועץ משפטי

יהודה זמרת

תפקיד

שם



מזכירות הממשלה

החלטה מספר חק/3084 של ועדת השרים לענייני חקיקה מיום 18.02.2018.

חק/3084. טיוטת חוק הכניסה לישראל (תיקון מס'), התשע"ח-2018

מ ח ל י ט י ס, לאשר את טיוטת חוק הכניסה לישראל (תיקון מס'),
התשע"ח-2018 המצורפת (דפים ...).

ועדת השרים לענייני חקיקה מבקשת מוועדת הפנים של הכנסת לדון
בסעיף העוסק במעמדו של היועץ המשפטי לממשלה בעת שלילת תושבות.

טיוטת חוק

א. שם החוק המוצע

תזכיר חוק הכניסה לישראל (תיקון מס'....), התשע"ח - 2018

ב. מטרת החוק המוצע והצורך בו

ביום 13 בספטמבר 2017 התקבל בבית המשפט העליון פסק הדין בבג"צ 7803/06 אבו ערפה ואח' נ' שר הפנים (להלן – בג"צ אבו ערפה), אשר דן בביטול רישיון לישיבת קבע של ארבעה תושבי מזרח ירושלים בגין הפרת אמונים. בית המשפט העליון בדעת רוב הכריע כי אף שהסמכות הכללית של שר הפנים לביטול רישיון ישיבה בישראל קבועה בסעיף 11 לחוק הכניסה לישראל, התשי"ב – 1952, (להלן – חוק הכניסה), נדרשת חקיקה מפורשת ומפורטת, ככל ששר הפנים מעוניין בכך, לצורך ביטול רישיון לישיבת קבע, כשמדובר בביטול רישיון בנסיבות כגון אלו שבתיק זה.

מטרת התיקון המוצע בהתאם לפסק הדין בבג"צ האמור, להבהיר ולפרט את סמכות שר הפנים לביטול רישיון לישיבת קבע, וזאת בהמשך לסמכותו הכללית של שר הפנים לביטול רישיון ישיבה בישראל לפי סעיף 11 בנוסחו הקיים. בכל הנוגע לסוגי רישיונות ישיבה שאינם רישיון לישיבת קבע (רישיון לישיבת ארעי, רישיון לישיבת ביקור, רישיון לישיבת מעבר), סמכות ביטול הרישיון קיימת בהתאם לסעיף 11 בנוסחו הקיים, ובכל הנוגע לביטול רישיון לישיבת קבע מוצע להוסיף את סעיף 11א לחוק.

התיקון המוצע מסדיר שלושה מצבים בהם רשאי שר הפנים לבטל רישיון לישיבת קבע, כאשר הרישיון ניתן על יסוד פרטים כוזבים, כאשר תושב הקבע עשה מעשה שיש בו כדי לסכן את שלום הציבור או ביטחונו או שתושב הקבע עשה מעשה שיש בו משום הפרת אמונים למדינת ישראל.

התיקון המוצע מבחין בין מהגר, שהגיע לישראל וקיבל בה מעמד, לבין מציאות מורכבת יותר, כגון רישיון לישיבת קבע שניתן לתושב מזרח ירושלים החי בה שנים רבות. בכל הנוגע למהגר שקיבל רישיון לישיבת קבע ניתן לבטל את הרישיון בגין רכישה על יסוד פרטים כוזבים, בגין סיכון לשלום הציבור או ביטחונו (ככל שמדובר בבגיר וטרם חלפו עשר שנים מהמועד בו קיבל את הרישיון), וכן בגין הפרת אמונים למדינת ישראל. לגבי מי שחלפו עשר שנים מהמועד בו קיבל את הרישיון מוצע לקבוע סמכות ביטול בגין הפרת אמונים וכן בגין רכישה על יסוד פרטים כוזבים.

הליך ביטול הרישיון יתקיים בפני שר הפנים או מי שהשר הסמיך לכך, וזאת בדומה למקובל במדינות שונות בעולם, כדוגמת בריטניה ואוסטרליה, כמפורט בפסק הדין בבג"צ אבו ערפה. החלטה זו נתונה לביקורת שיפוטית.

עוד מוצע לקבוע מתן מעמד חלופי למי שתושבותו בוטלה בגין סיכון לשלום הציבור או ביטחונו או בגין הפרת אמונים ונוכח שר הפנים כי לאחר הביטול הוא יוותר בלא רישיון לשיבת קבע מחוץ לישראל או אפשרות לרכישת זכות לשיבת קבע מחוץ לישראל או בלא אזרחות.

ג. השפעת החוק המוצע על החוק הקיים

התיקון המוצע מבהיר ומפרט את סמכות שר הפנים לבטל רישיון לשיבת קבע, סמכות הקיימת במסגרת סמכותו הכללית של שר הפנים לבטל רישיון לשיבה בישראל על פי החוק הקיים. יתווסף סעיף 11א לחוק הכניסה.

ד. השפעת החוק המוצע על תקציב המדינה

אין השפעה על תקציב המדינה

ה. השפעת החוק המוצע על תקנים במשרדי הממשלה ועל התקן המינהלי

אין השפעה על תקנים

ו. הערות ממשרדי הממשלה

הערות משרד המשפטים שולבו בנוסח טיוטת החוק.

ז. עמדת היועץ המשפטי לממשלה

המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (ציבורי-מנהלי) סמכה ידה על הצעת החוק מהבחינה המשפטית.

ח. נוסח החוק המוצע

להלן נוסח החוק המוצע:

הצעת חוק הכניסה לישראל (תיקון מס'...)(ביטול רישיון לישיבת קבע), התשע"ח-2018

הוספת סעיף 11א 1. בחוק הכניסה לישראל, התשי"ב - 1952,¹ אחרי סעיף 11 יבוא:

"ביטול רישיון 11א. (א) על אף האמור בסעיף 11(א)(2), רשאי שר לישיבת קבע הפנים לבטל רישיון לישיבת קבע שניתן לאדם לפי חוק זה (בסעיף זה – רישיון), אם הוכח להנחת דעתו כי מתקיים אחד מאלה:

(1) הרישיון ניתן על יסוד פרטים כוזבים;

(2) אותו אדם עשה מעשה שיש בו כדי לסכן את שלום הציבור או את ביטחונו, ומתקיימים לגביו שניים אלה:

(א) בעת ביצוע המעשה טרם חלפו עשר שנים מהמועד שבו קיבל את הרישיון;

(ב) הוא היה בגיר בעת החלטת השר על ביטול הרישיון;

בפסקה זו, "מעשה שיש בו כדי לסכן את שלום הציבור או את ביטחונו" – מעשה המהווה עבירה שדינה מאסר חמש שנים או יותר;

(3) אותו אדם עשה מעשה שיש בו משום הפרת אמונים למדינת ישראל; בפסקה זו, "הפרת אמונים למדינת ישראל" – כל אחד מאלה:

(1) מעשה טרור כהגדרתו בחוק המאבק בטרור, התשע"ו – 2016,² סיוע או שידול למעשה כאמור, או נטילת חלק פעיל בארגון טרור או בארגון טרור מוכרז כהגדרתם בחוק האמור;

(2) מעשה המהווה בגידה לפי סעיפים 97 עד 99 לחוק העונשין, או ריגול חמור לפי סעיף 113(ב) לחוק האמור.

(ב) החליט שר הפנים לבטל רישיון לפי הוראות סעיף קטן (א)(2) או (3), וראה כי לאחר הביטול ייוותר אותו אדם בלא רישיון לשיבת קבע מחוץ לישראל, בלא אפשרות לרכישת זכות לשיבת קבע מחוץ לישראל או בלא אזרחות, ייתן לו, בסמוך לאחר ההחלטה על ביטול הרישיון, רישיון לשיבה בישראל; לעניין סעיף קטן זה, חזקה כי מי שיושב דרך קבע מחוץ לישראל לא ייוותר בלא רישיון לשיבת קבע מחוץ לישראל, בלא אפשרות לרכישת זכות לשיבת קבע מחוץ לישראל או בלא אזרחות.

(ג) (1) לא יבוטל רישיון לפי סעיף קטן (א)(2) אלא בהסכמתו של היועץ המשפטי לממשלה או מי שהוא הסמיך לכך.

(2) לא יבוטל רישיון לפי סעיף קטן (א)(3) אלא בהסכמתו בכתב של היועץ המשפטי לממשלה.

(ד) הגיש אדם ערר לבית הדין לעררים לפי פרק רביעי¹ על החלטת השר לפי סעיף זה, רשאי השר שלא להתיר את כניסתו של אותו אדם לישראל, אם נוכח כי יש בכניסתו לישראל סכנה ממשית לביטחון המדינה או לשלום הציבור."

² ס"ח התשע"ו, עמ' 898.

דברי הסבר

כללי ביום 13 בספטמבר 2017 התקבל בבית המשפט העליון פסק הדין בבג"צ 7803/06 אבו ערפה ואחי נ' שר הפנים (להלן – בג"צ אבו ערפה), אשר דן בביטול רישיון לישיבת קבע של ארבעה תושבי מזרח ירושלים בגין הפרת אמונים. בית המשפט העליון בדעת רוב הכריע כי אף שהסמכות הכללית של שר הפנים לביטול רישיון ישיבה בישראל קבועה בסעיף 11 לחוק הכניסה לישראל, התשי"ב – 1952, (להלן – חוק הכניסה), נדרשת חקיקה מפורשת ומפורטת, ככל ששר הפנים מעוניין בכך, לצורך ביטול רישיון לישיבת קבע, כשמדובר בביטול רישיון בנסיבות כגון אלו שבתיק זה.

לפיכך, ובהתאם לפסק הדין בבג"צ האמור, מוצע להוסיף את סעיף 11א לחוק הכניסה אשר מבהיר ומפרט את סמכות שר הפנים לביטול רישיון לישיבת קבע, וזאת בהמשך לסמכותו הכללית של שר הפנים לביטול רישיון ישיבה בישראל לפי סעיף 11 בנוסחו הקיים. בכל הנוגע לסוגי רישיונות ישיבה שאינם רישיון לישיבת קבע (רישיון לישיבת ארעי, רישיון לישיבת ביקור, רישיון לישיבת מעבר), סמכות ביטול הרישיון קיימת בהתאם לסעיף בנוסחו הקיים.

התיקון המוצע מסדיר שלושה מצבים בהם רשאי שר הפנים לבטל רישיון לישיבת קבע, כאשר הרישיון ניתן על יסוד פרטים כוזבים, כאשר תושב הקבע עשה מעשה שיש בו כדי לסכן את שלום הציבור או ביטחונו או שתושב הקבע עשה מעשה שיש בו משום הפרת אמונים למדינת ישראל.

התיקון המוצע מבחין בין מהגר, שהגיע לישראל וקיבל בה מעמד, לבין מציאות מורכבת יותר, כגון רישיון לישיבת קבע שניתן לתושב מזרח ירושלים החי בה שנים רבות. בכל הנוגע למהגר שקיבל רישיון לישיבת קבע ניתן לבטל את הרישיון בגין רכישה על יסוד פרטים כוזבים, בגין סיכון לשלום הציבור או ביטחונו (ככל שמדובר בבגיר וטרם חלפו עשר שנים מהמועד בו קיבל את הרישיון), וכן בגין הפרת אמונים למדינת ישראל. לגבי מי שחלפו עשר שנים מהמועד בו קיבל את הרישיון מוצע לקבוע סמכות ביטול בגין הפרת אמונים וכן בגין רכישה על יסוד פרטים כוזבים.

הליך ביטול הרישיון יתקיים בפני שר הפנים או מי שהשר הסמיך לכך, וזאת בדומה למקובל במדינות שונות בעולם, כדוגמת בריטניה ואוסטרליה, כמפורט בפסק הדין בבג"צ אבו ערפה. החלטה זו נתונה לביקורת שיפוטית.

עוד מוצע לקבוע מתן מעמד חלופי למי שתושבותו בוטלה בגין סיכון לשלום הציבור או

ביטחוננו וכן בגין הפרת אמונים למדינת ישראל ונוכח שר הפנים כי לאחר הביטול הוא ייוותר בלא רישיון לישיבת קבע מחוץ לישראל או אפשרות לרכישת זכות לישיבת קבע מחוץ לישראל או בלא אזרחות.

סעיף 1 סעיף 11 לחוק הכניסה מסדיר את סמכות שר הפנים לביטול רישיון ישיבה בישראל. ההסדר הקיים כיום בסעיף 11 יישאר כשהיה ויאפשר לשר לבטל רישיון לישיבה בישראל שאינו רישיון לישיבת קבע. לעניין רישיון לישיבת קבע מוצע להוסיף את סעיף 11 לחוק כדלקמן:

לפסקת משנה (א)(1)

מוצע לקבוע כי שר הפנים רשאי לבטל רישיון לישיבת קבע של אדם אם הרישיון ניתן על יסוד פרטים כוזבים, ולפיכך לא היה מקום ליתן את הרישיון מלכתחילה.

לפסקת משנה (א)(2)

מוצע לקבוע כי בכל הנוגע למהגר, אשר הגיע לישראל וקיבל בה מעמד, שר הפנים רשאי לבטל רישיון לישיבת קבע לאותו אדם שעשה מעשה שיש בו כדי לסכן את שלום הציבור או ביטחוננו, כאשר בהתאם למוצע מעשה מסוג זה הינו מעשה המהווה עבירה שהעונש המירבי בגינה הוא חמש שנות מאסר ומעלה. בכדי להחיל את הסעיף על מהגר שהגיע לישראל וקיבל בה מעמד, מוצע לקבוע כי הסעיף יחול על בגיר, שבמועד ביצוע המעשה טרם חלפו עשר שנים מהמועד בו קיבל את הרישיון.

לפסקת משנה (א)(3)

מוצע לקבוע כי שר הפנים רשאי לבטל רישיון לישיבת קבע של אדם אשר עשה מעשה שיש בו משום הפרת אמונים למדינת ישראל, וזאת בדומה לסעיף הקבוע בחוק האזרחות, בשינויים המתאימים. בהתאם לכך, מוצע להוריד את העילה הנוגעת לרכישת אזרחות או זכות לישיבת קבע במדינה או בשטח המנויים בתוספת לחוק האזרחות, לאור השוני בחובת האמונים של בעל רישיון לישיבת קבע.

לסעיף קטן (ב)

מוצע לקבוע כי יינתן מעמד חלופי למי שתושבותו בוטלה בגין סיכון לשלום הציבור או ביטחוננו או בגין הפרת אמונים ונוכח שר הפנים כי לאחר הביטול הוא ייוותר בלא רישיון לישיבת קבע מחוץ לישראל או אפשרות לרכישת זכות לישיבת קבע מחוץ לישראל או בלא אזרחות.

לסעיף קטן (ג)

לאור השוני בין עילות הביטול, וכן לאור העובדה שהתיקון המוצע מבחין בין מהגר, שהגיע לישראל וקיבל בה מעמד, לבין מציאות מורכבת יותר, כגון רישיון לישיבת קבע שניתן לתושב מזרח ירושלים החי בה שנים רבות, מוצע לקבוע כי ביטול בגין מעשה שיש בו כדי לסכן את שלום הציבור או ביטחונו ייעשה לאחר קבלת הסכמתו של היועץ המשפטי לממשלה או מי שהוא הסמיך לכך, וביטול בגין הפרת אמונים ייעשה רק לאחר קבלת הסכמתו בכתב של היועץ המשפטי לממשלה.

לסעיף קטן (ד)

החליט שר הפנים לבטל רישיון לישיבת קבע, והוגש ערר לבית הדין לעררים על החלטה זו, ככלל תתאפשר נוכחותו של האדם שרישיונו בוטל בדיון שיתקיים בבית הדין לעררים. מוצע לקבוע כי ככל שאותו אדם שרישיונו בוטל נמצא מחוץ לישראל, שר הפנים רשאי שלא להתיר את כניסתו לישראל אם יש בכניסתו לישראל סכנה ממשית לביטחון המדינה או לשלום הציבור.