

טיוטת חוק הכניסה לישראל (תיקון מס'..), התשפ"ה – 2025 – הסמכת ועדת השרים

לענייני חקיקה

הצעה להחלטה

מ ח ל י ט י ס :

- א. לאשר עקרונית את טיוטת חוק הכניסה לישראל (תיקון מס'..), התשפ"ה-2025, המצ"ב.
- ב. להסמיך את ועדת השרים לענייני חקיקה לאשר על דעת הממשלה את נוסחה הסופי של טיוטת החוק.
- ג. בהתאם לסעיף 81(ג) בתקנון הכנסת, לבקש מוועדת הכנסת לקצר את תקופת ההנחה ולהקדים את הדיון בהצעת החוק.
- ד. בהתאם לסעיף 88(ב) לתקנון הכנסת, לבקש מוועדת הכנסת להתיר את הקריאה השנייה בהצעת החוק ביום הנחתה על שולחן הכנסת.

דברי הסבר

רקע כללי

הצעת חוק הכניסה לישראל (תיקון מס'..), התשפ"ה-2025, מטרתה להוסיף לחוק את סעיף 14א ובו לקבוע, כי הכנסה מאגרה בעד אישור מסע אלקטרוני לפי סעיף 14(א)(א) המוצע, תוכל לשמש את רשות האוכלוסין וההגירה למימון הוצאה מותנית בהכנסה וכן להסמך את שר הפנים לקבוע אגרה אשר תשמש כאמור את רשות האוכלוסין וההגירה למימון מערכת מר"ם המטפלת בבקשות לאישור מסע אלקטרוני המוגשות על ידי תיירים המבקשים להגיע לישראל ממדינות הפטורות מאשרת כניסה. רשות האוכלוסין כבר מפעילה את המערכת וזקוקה למימוןה באמצעות אגרות כאמור.

ההכנסות מתשלומי האגרה נדרשים לרשות האוכלוסין וההגירה לצורך מימון ותפעול המערכת ללא דיחוי. לאור חשיבות ודחיפות הסדרת הנושא המוצע בהצעת החוק ועל מנת לאפשר את קידום הליך החקיקה וסיומו עד סוף מושב החורף, מוצע לאשר עקרונית את טיוטת החוק ולהסמך את ועדת השרים לענייני חקיקה לאשר את נוסח הצעת החוק על דעת הממשלה. כמו כן, מוצע לפנות ולבקש מועדת הכנסת בהתאם לסעיף 81(ג) לתקנון הכנסת, לקצר את תקופת ההנחה ולהקדים את הדיון בהצעת החוק וכן בהתאם לסעיף 88(ב) לתקנון הכנסת להתיר את הקריאה השנייה בהצעת החוק ביום הנחתה על שולחן הכנסת.

נתונים כלכליים וההשפעה על משק המדינה

לא רלוונטי.

השפעת ההצעה על התקציב ומצבת כח האדם

לא רלוונטי.

עמדת שרים אחרים שההצעה נוגעת לתחום סמכותם

לא רלוונטי.

החלטות קודמות של הממשלה בנושא

אין.

עמדת היועץ המשפטי של המשרד יוזם ההצעה

עמדת היועץ המשפטי של משרד הפנים מצורפת.

סיווגים

סיווג ראשי: 07 חקיקה ממשלתית.

סיווג משני: 01 ביצועי.

תחום פעולה עיקרי: אחר.

מגיש: שר הפנים

כ"ט בשבט התשפ"ה
27 בפברואר 2025

טיוטת חוק

א. שם החוק המוצע:

חוק הכניסה לישראל (תיקון מס'...), התשפ"ה - 2025.

ב. עיקרי הוראות החוק מטרת החוק המוצע והצורך בו:

מטרתה של הצעת חוק זו היא לקבוע כי האגרה אשר תשולם לרשות האוכלוסין וההגירה בעד בקשה לאישור מסע אלקטרוני על ידי תיירים העתידים להגיע לישראל ממדינות פטורות מאשרת כניסה, תשמש למימון המערכת לטיפול בבקשות אלו, וכן להסמך את שר הפנים לקבוע אגרה בעד הגשת בקשה לאישור מסע אלקטרוני, שתשמש את רשות האוכלוסין וההגירה לצורך מימון המערכת כאמור.

ג. השפעת החוק המוצע על תקציב המדינה:

אין השפעה על תקציב המדינה

ד. השפעת החוק על תקנים במשרדי הממשלה ועל ההיבט המינהלי:

אין השפעה על תקנים

ה. הערות ממשרדי הממשלה:

לא התקבלו הערות לתזכיר החוק ממשרדי הממשלה.

ו. עמדת היועצת המשפטית לממשלה

לעמדת המשנה ליועצת המשפטית לממשלה (ציבורי-מינהלי) אין מניעה משפטית בקידום הצעת החוק.

ז. להלן נוסח החוק המוצע:

טיוטת חוק הכניסה לישראל (תיקון מס'...) , התשפ"ה – 2025

1. תיקון סעיף 14 בחוק הכניסה לישראל, התשי"ב-1952¹, בסעיף 14(א), אחרי פסקה (4) יבוא:
- "(4) אגרה בעד הגשת בקשה לאישור מסע אלקטרוני כהגדרתו בסעיף 14א והפטור ממנה;"
2. אחרי סעיף 14 לחוק העיקרי יבוא:
- "שימוש בהכנסה 14א. הכנסה מאגרה לפי סעיף 14(א)(4) בעד הגשת מאגרה בעד הגשת בקשה לאישור מסע אלקטרוני, תשמש את רשות האוכלוסין וההגירה לצורך פעולותיה לפי סעיף 14(א)(2); לעניין זה, "אישור מסע אלקטרוני" - אישור הניתן לאדם המבקש רישיון לשיבת ביקור מסוג ב/2 והפטור מהוראות החוק בדבר חובה של אשרת ביקור מסוג ב/2 עד שלושה חודשים, בהתאם להוראות סעיף 17(ב)."

דברי הסבר

כללי רשות האוכלוסין וההגירה הקימה, בהתאם להחלטת ממשלה 451 מיום ל' בתשרי התשפ"א (18 באוקטובר 2020), את "מערכת מרום" (להלן – המערכת) וכחלק ממנה את "פרויקט ETA-IL" לצורך בחינה מראש של בקשות לאישור מסע אלקטרוני בעבור תיירים העתידים להגיע לישראל ואינם מחויבים באשרת כניסה, ולמתן אישור כאמור לתיירים שאין מניעה מראש לכניסתם לישראל. החל מחודש יוני 2024 המערכת פועלת במסגרת פיילוט, והחל מיום א' בטבת התשפ"ה (1 בינואר 2025), כל תייר המתכוון להגיע לישראל ממדינות הפטורות מאשרה, מחויב להגיש טרם הגעתו לישראל, בקשה לאישור מסע אלקטרוני. הסדר זה עוגן בתקנה 5 בתקנות הכניסה לישראל, התשל"ד-1974 (להלן – תקנות הכניסה לישראל), שהותקנה ופורסמה באוגוסט 2024 (ק"ת התשפ"ד, עמ' 3092), ובה נקבעה חובת הגשת הבקשה לאישור מסע אלקטרוני, שנכנסה לתוקף כאמור ביום א' בטבת התשפ"ה (1 בינואר 2025).

הקמת "מערכת מרום" והפעלת הפרויקט כרוכות בפעולות רבות הדורשות מימון משמעותי של תשומות כוח אדם ופיתוחים טכנולוגיים מגוונים, ובכלל זה הקמת פורטל ייעודי, הקמת מוקד אנושי לטיפול בפניות, הקמת מאגר לנתוני זרים, גיבוש תשתית נתונים והפעלת כלל רכיבי המערכת וטיובם באופן שוטף ורציף.

בשל האופי הייחודי של המערכת והתשומות הרבות הנדרשות להקמתה ותיפעולה, הוחלט במסגרת הליך גיבוש תקציב המדינה לשנת 2025 כי רשות האוכלוסין וההגירה תגבה אגרה בעד בקשות לאישור

¹ ס"ח התשי"ב, עמ' 354; התשפ"ד, עמ' 908.

מסע אלקטרוני, כך שההוצאות להפעלת המערכת ותחזוקתה ימומנו בהכנסות מהאגרה, על פי עקרון הוצאה המותנית בהכנסה.

סעיף 14(א)(4) לחוק הכניסה לישראל, התשי"ב-1952 (להלן – החוק) מסמך את שר הפנים לקבוע אגרות בעד מתן אשרות ורישיונות לפי החוק. בהתאם לכך נקבעו בתוספת לתקנות הכניסה לישראל, אגרות בעד אשרות ורישיונות לכניסה ושהיה בישראל, ובין השאר נקבעה גם אגרה בסך 25 שקלים חדשים בעד בקשה לאישור מסע אלקטרוני.

על אגרות שנקבעו מכוח סעיף זה חל הכלל שנקבע בסעיף 5(ד) לחוק יסודות התקציב, התשמ"ה - 1985 שלפיו אגרה המשולמת לאוצר המדינה לא תשמש למימון הוצאה מותנית בהכנסה; בכדי להתגבר על הכלל האמור, לצורך מימון המערכת, מוצע להוסיף לחוק את סעיף 14א ובו לקבוע, כי הכנסה מאגרה בעד הגשת בקשה לאישור מסע אלקטרוני לפי סעיף 14(א)(4) המוצע, תוכל לשמש את רשות האוכלוסין וההגירה למימון הוצאה מותנית בהכנסה והכל כפי שיפורט להלן.

סעיף 1 מוצע להסמך את שר הפנים, באמצעות הוספת פסקה (4א) לסעיף 14(א) לחוק, לקבוע אגרה בעד הגשת בקשה לאישור מסע אלקטרוני כאמור. כפי שהובהר לעיל, בכדי שהאגרה שתשולם תוכל לשמש למימון המערכת יש להבחין אותה מאגרות אחרות שנקבעות מכוח פסקה (4) ולכן מוצע להוסיפה בפסקה נפרדת.

סעיף 2 מוצע להוסיף לחוק את סעיף 14א ובו לקבוע כי הכנסה מאגרה לפי סעיף 14(א)(4) בעד הגשת בקשה לאישור מסע אלקטרוני לצורך ההליך שנקבע בתקנה 5ב לתקנות הכניסה לישראל, אשר נקבע לפי סעיף 14(א)(2), תוכל לשמש את רשות האוכלוסין וההגירה למימון הוצאה מותנית בהכנסה.

עוד מוצע להגדיר בסעיף זה "אישור מסע אלקטרוני" - כאישור הניתן לאדם המבקש רישיון לישיבת ביקור מסוג ב/2 והפטור מהוראות החוק בדבר חובה של אשרת ביקור מסוג ב/2 עד שלושה חודשים, בהתאם להוראות סעיף 17(ב), כאשר הכוונה היא לתייר הנכנס לישראל והוא פטור מלהצטייד באשרת כניסה, בהתאם להוראות צו הכניסה לישראל (פטור מאשרה), התשל"ד-1974. ההגדרה מותאמת להוראות תקנה 5ב(א) לתקנות הכניסה לישראל.

חוות דעת משפטית הנלווית להצעת החלטה לממשלה

נושא הצעת ההחלטה:

הצעת חוק הכניסה לישראל (תיקון מס'...), התשפ"ה-2025.

תמצית ההצעה בהתייחס להיבטי המשפטיים:

הצעת חוק הכניסה לישראל (תיקון מס'...), התשפ"ה-2025 מטרתה להוסיף לחוק את סעיף 14א ובו לקבוע, כי הכנסות מאגרה בעד הגשת בקשה לאישור מסע אלקטרוני לפי סעיף 14(א)(4) המוצע, ישמשו את רשות האוכלוסין וההגירה למימון הוצאה מותנית בהכנסה וכן להסמך את שר הפנים לקבוע אגרה אשר תשמש כאמור את רשות האוכלוסין וההגירה למימון מערכת מר"ם המטפלת בבקשות לאישור מסע אלקטרוני המוגשות על ידי תיירים המבקשים להגיע לישראל ממדינות הפטורות מאשרת כניסה. רשות האוכלוסין כבר מפעילה את המערכת וזקוקה למימוןה באמצעות אגרות כאמור.

ההכנסות מתשלומי האגרה נדרשים לרשות האוכלוסין וההגירה לצורך מימון ותפעול המערכת ללא דיחוי. לאור חשיבות ודחיפות הסדרת הנושא המוצע בהצעת החוק ועל מנת לאפשר את קידום הליך החקיקה, מוצע לאשר עקרונית את טיוטת החוק ולהסמך את ועדת השרים לענייני חקיקה לאשר את נוסח הצעת החוק על דעת הממשלה. כמו כן, מוצע לפנות ולבקש מועדת הכנסת בהתאם לסעיף 81(ג) לתקנון הכנסת, לקצר את תקופת ההנחה ולהקדים את הדיון בהצעת החוק וכן בהתאם לסעיף 88(ב) לתקנון הכנסת להתיר את הקריאה השנייה בהצעת החוק ביום הנחתה על שולחן הכנסת.

קשיים משפטיים, ככל שישנם, ודרכי פתרונם:

לאור סעיף 5(ד) לחוק יסודות התקציב, התשמ"ה – 1985 שבו נקבע כי אגרה המשולמת לאוצר המדינה לא תשמש למימון הוצאה מותנית בהכנסה, יש לקבוע בחקיקה ראשית כי הכנסה מאגרה בעד בקשה לאישור מסע אלקטרוני לפי סעיף 14(א)(4) המוצע, תשמש את רשות האוכלוסין וההגירה למימון הוצאה מותנית בהכנסה וכן להסמך את שר הפנים לקבוע אגרה אשר תשמש כאמור את רשות האוכלוסין וההגירה למימון המערכת ותפעולה.

לעמדת עו"ד גיל לימון, המשנה ליועצת המשפטית לממשלה (משפט ציבורי - מינהלי), אין מניעה משפטית בקידום הצעת החוק.

עמדת היועצים המשפטיים של משרדים אחרים שהצעת ההחלטה נוגעת להם:

בהתאם לנמסר ליועץ המשפטי של משרד הפנים, הצעת ההחלטה הועברה ביום 26.2.2025 ללשכה המשפטית במשרד האוצר ועד למועד הגשת הצעת ההחלטה, טרם התקבלה עמדתם.

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

אין מניעה משפטית לאשר את הצעת ההחלטה.


חתימה

היועץ המשפטי
תפקיד

יהודה זמרת
שם