



רשומות

הצעות חוק

ה מ מ ש ל ה

21 בפברואר 2022

1513

כ' באדר א' התשפ"ב

עמוד

הצעת חוק הכניסה לישראל (תיקון מס' 34), התשפ"ב-2022 622

הצעת חוק הכניסה לישראל (תיקון מס' 34), התשפ"ב-2022

תיקון סעיף 8¹. בחוק הכניסה לישראל, התשי"ב-1952¹, בסעיף 8, אחרי סעיף קטן (א) יבוא:

ד ב ר י ה ס ב ר

והצורך לייעל את תהליכי ביקורת הגבולות, כדי להביא לשיפור השירות ולצמצום זמני ההמתנה, מחייבים התאמה של תהליכי העבודה, במובן של הקדמת ההעברה של 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 ולאיווטרסטים של מדינת ישראל.

במישור הבינלאומי התקבלו בשנים האחרונות כמה החלטות במועצת הביטחון של האו"ם ולפיהן על המדינות החברות באו"ם להקים מערכות נתוני IPA (Advanced Passenger Information) (להלן – נתוני IPA), 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. בהחלטות אלה אף נקראו המדינות החברות לדרוש מחברות התעופה הפועלות בשטחן להקדים ולספק נתוני API לרשויות הלאומיות המתאימות. לפי אתר האינטרנט של ארגון חברות התעופה הבינלאומיות – IATA, יותר מ-70 מדינות מחייבות את חברות התעופה להעביר אליהן נתוני API ועוד מדינות מתכננות להטיל חובה כזו.

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

כיום, מערכת ביקורת הגבולות מקבלת את נתוני ה-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, ותצמצם את 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 לנוכח כל המפורט בחלק הכללי של דברי ההסבר מוצע לתקן את החוק באופן שיבהיר כי בסמכות שר הפנים לדרוש מידע כאמור עוד בטרם הגעת הנוסעים

כללי בסעיף 8 לחוק הכניסה לישראל, התשי"ב-1952 (להלן – החוק), נקבעה חובה על רב החובל של אונייה והאחראי על אווירון, 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.

כמות האזרחים, תושבי הקבע, התושבים הארעיים והנתינים הזרים הנכנסים בשערי מדינת ישראל, עולה מדי שנה, ומרביתם 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 עקובה וברורה של כ-12% מדי שנה (עד להחלת הגבולות על כניסת זרים לישראל החל מסוף ינואר 2020, כחלק מהמאבק בלבימת 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 מיידיות לגבי כניסת זרים, מתן אשרות ורישיונות, וכן שלא לאפשר כניסה, בהתאם לסמכותם לפי סעיף 9 לחוק ובהתאם לנסיבות המתבררות לפניהם.

בקרי הגבול מפעילים מערכת של שיקולים לצורך קבלת החלטות כאמור, ועליהם מוטלת האחריות להבחין בין מי שמבקש להיכנס לארץ לצורך מטרות לגיטימיות כגון תירות, 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 ממועד קבלת המידע ועד התייצבותם של הנוסעים לפני בקרי הגבול. פרק זמן קצר זה אינו מאפשר מניעה מראש של הגעת נוסעים מנועי כניסה אל תחנת הגבול.

אתגרים רבים עומדים לפני רשויות המדינה בנושא הכניסה לישראל, ובהם – ביטחון התעופה האזרחית, המאבק בטור, לחימה בפשיעה חוצת גבולות והגנה על בריאות הציבור. אתגרים אלה באים לידי ביטוי, בהתמודדות ישירה, גם בעבודת ביקורת הגבולות, וזאת לצד מאמץ בלתי פוסק למנוע הגירה בלתי חוקית. התמודדות זו

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

”(1א) (1) אחראי על כלי הסעה הצפוי להגיע לישראל או לצאת ממנה, יעביר 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, והכול 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.”

ד ב ר י ה ס ב ר

כדי למנוע את הגעתו של אדם שכניסתו לישראל תסורב, מוצע לקבוע כי במקרה שיימצא בבדיקות המקדימות כי הוא 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. לעניין מסורב כניסה העתיד להגיע בכלי שיט, הרי שהוא יהיה רשאי להישאר על כלי השיט ולא לרדת ממנו לחופה של מדינת ישראל.

כמו כן, מוצע להגדיר לעניין סעיף קטן (1א), 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 (1א) המוצע.

אל מדינת ישראל או יציאתם ממנה, וכן להסמיך 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 בעניין הסדרים הפרטניים לגבי סוגי כלי ההסעה השונים שהאחראים עליהם יידרשו להעביר את 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; ואופן ביצוע חובה זו, כגון דרך העברת המידע, המועדים לכך והתנאים, ייקבעו בתקנות.

² ס”ח התשע”א, עמ’ 830; התשע”ו, עמ’ 1263.

