

תזכיר 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 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.

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.

ג. עיקרי החוק המוצע

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.

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.

ביטול רישיון לישיבת קבע, הינו צעד חריג. לפיכך, יש להבטיח כי טענותיו של התושב יישמעו במסגרת ההליך לביטול הרישיון עד כמה שהדבר ניתן. בהתאם לכך, מוצע כי שר הפנים יקבע הוראות בנוגע לניהול ההליך לביטול הרישיון, במסגרתן יוסדר גם אופן ניהול הליך ביטול תושבות למי שלא נמצא בישראל. בכל הנוגע לניהול עתירה כנגד החלטת השר על ביטול רישיון לישיבת קבע, כאשר האדם שרישיונו בוטל מצוי מחוץ לישראל, ההליכים בבית המשפט יתנהלו בדומה להליך הקבוע בבית המשפט בביטול אזרחות לפי חוק האזרחות.

עוד מוצע לקבוע מתן מעמד חלופי למי שתושבותו בוטלה ונוכח שר הפנים כי עקב הביטול הוא ייוותר חסר רישיון לישיבת קבע או אפשרות לרכישת זכות לישיבת קבע מחוץ לישראל או חסר אזרחות.

ד. השפעת החוק המוצע על החוק הקיים

התיקון המוצע מבהיר ומפרט את סמכות שר הפנים לבטל רישיון לישיבת קבע, סמכות הקיימת במסגרת סמכותו הכללית של שר הפנים לבטל רישיון לישיבה בישראל על פי החוק הקיים.

מוצע להוסיף סעיף 11א לחוק הכניסה.

ה. השפעת החוק המוצע על תקציב המדינה ועל התקן המינהלי

מכיוון שמדובר בסמכות הנתונה כבר בידי שר הפנים אין השפעה על תקציב המדינה ועל התקן המינהלי.

ו. נוסח החוק המוצע

להלן נוסח החוק המוצע:

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

הוספת סעיף 11א. 1. בחוק הכניסה לישראל, התשי"ב - 1952¹, אחרי סעיף 11 יבוא-

"ביטול רישיון 11א. (א) שר הפנים רשאי לפי שיקול דעתו לבטל רישיון לישיבת קבע של לישיבת קבע אדם (בסעיף זה – הרישיון) אם התקיים אחד מאלה:

(1) הוכח להנחת דעתו שהרישיון ניתן על יסוד פרטים כוזבים.

(2) אותו אדם הינו בגיר והוא עשה מעשה שיש בו כדי לסכן את שלום הציבור או ביטחונו, ובלבד שבמועד ביצוע המעשה טרם חלפו עשר שנים מהמועד בו קיבל את הרישיון; בפסקה זו, "מעשה שיש בו כדי לסכן את שלום הציבור או ביטחונו"- מעשה מסוג פשע כהגדרתו בסעיף 24 לחוק העונשין, התשל"ז – 1977², (להלן – חוק העונשין), למעט מעשה המנוי בחלק ב' לתוספת ראשונה א' לחוק סדר הדין הפלילי [נוסח משולב], התשמ"ב – 1982³.

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

(א) מעשה טרור כהגדרתו בחוק המאבק בטרור, התשע"ו – 2016⁴, סיוע או שידול למעשה כאמור, או נטילת חלק פעיל בארגון טרור או בארגון טרור מוכרז כהגדרתם בחוק האמור;

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

(ב) ראה שר הפנים כי עקב הביטול ייוותר אותו אדם חסר רישיון לישיבת קבע או אפשרות לרכישת זכות לישיבת קבע מחוץ לישראל או אזרחות, ייתן לו רישיון לישיבה בישראל; לעניין פסקה זו – חזקה על מי שיושב דרך קבע מחוץ לישראל כי לא ייוותר חסר רישיון לישיבת קבע או אפשרות לרכישת זכות לישיבת קבע מחוץ לישראל או אזרחות.

¹ ס"ח התשי"ב, עמ' 354; התשע"ח, עמ' 62.

² ס"ח התשל"ז, עמ' 226.

³ ס"ח התשמ"ב, עמ' 43.

⁴ ס"ח התשס"ה, עמ' 76.

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

(ד) הליך לפי סעיף זה יתקיים בהתאם להוראות שקבע שר הפנים באישור ועדת הפנים והגנת הסביבה של הכנסת, לרבות בדבר ניהול הליך לבעל רישיון לשיבת קבע שלא נמצא בישראל.

(ה) (1) בעתירות המוגשות כנגד החלטת השר לפי סעיף זה יתקיים הדיון בנוכחות האדם שרישיונו בוטל, אלא אם כן נמסרה לו הזמנה לדיון בהתאם להוראות שקבע שר המשפטים, באישור ועדת הפנים והגנת הסביבה של הכנסת, והוא לא התייצב במועד שנקבע, ובית המשפט סבר שלא יהיה בקיום הדיון שלא בנוכחותו משום עיוות דין;

(2) על אף האמור בפסקה (1), רשאי בית המשפט, לבקשת שר הפנים, להורות שהדיון יתקיים שלא בנוכחות האדם שרישיונו בוטל, אם לא ניתן לאתרו או למסור לו הזמנה כאמור בפסקה (1), ובלבד שבוצע תחליף המצאה לפי הוראות שקבע שר המשפטים, באישור ועדת הפנים והגנת הסביבה של הכנסת;

(3) היה האדם כאמור בפסקה (2) מחוץ לישראל, רשאי בית המשפט להורות, לבקשתו, על השתתפותו בדיון בפני בית המשפט באמצעות היוועדות חזותית שתקום באחת מנציגויות ישראל בחוץ לארץ שבה ניתן לבצע היוועדות חזותית; לענין זה, "היוועדות חזותית" - תקשורת בין שני מוקדים המאפשרת העברת תמונה וקול בזמן אמת;

(4) הורה בית המשפט לפי פסקה (2), כי הדיון בבקשה יתקיים שלא בנוכחות האדם שרישיונו בוטל, ימנה עורך דין לפי חוק הסיוע המשפטי, התשל"ב-1972⁵, לשם ייצוג האינטרסים והזכויות של האדם בהליך, אלא אם כן סבר בית המשפט שלא יהיה באי-מינוי עורך דין כאמור משום עיוות דין; אין בהוראות פסקה זו כדי לגרוע מזכותו של האדם שרישיונו בוטל למנות עורך דין שייצג אותו בדיון בעתירה;

(5) לענין חוק זה יראו דיון שבו השתתף אדם באמצעות היוועדות חזותית כהגדרתה בפסקה (3) כדיון שנערך בנוכחותו.

⁵ ס"ח התשל"ב, עמ' 95.

(ו) הוגשה עתירה לפי סעיף (ה) על ידי אדם שרישיונו בוטל ויושב דרך קבע מחוץ לישראל, רשאי בית המשפט להורות, לבקשת שר הפנים, כי לא יותר לאותו אדם להיכנס לישראל, אם השתכנע כי יש בכניסתו לישראל סכנה ממשית לביטחון המדינה או לשלום הציבור ואין דרך אחרת למנוע את הסכנה; ואולם לא יורה בית המשפט כאמור אם סבר כי שיקולי עשיית צדק גוברים על הסכנה הנשקפת מכניסתו של האדם לישראל; הורה בית המשפט כאמור יקיים את הדיון שלא בנוכחות האדם שרישיונו בוטל, ואולם אין בכך כדי לגרוע מזכותו של האדם שרישיונו בוטל למנות עורך דין שייצג אותו בדיון בעתירה.

(ז) בהליכים לפי סעיף זה רשאי בית המשפט, מטעמים שיירשמו, לסטות מזיני הראיות, ולקבל ראיות שלא בנוכחות האדם שרישיונו בוטל או בא כוחו או בלי לגלותן להם, אם לאחר שעיין בראיה או שמע טענות שוכנע כי גילוי הראיה עלול לפגוע בביטחון המדינה, ביחסי החוץ שלה או בעניין ציבורי חשוב וכי אי-גילוייה עדיף על פני גילוייה לשם עשיית צדק (בסעיף זה – ראיות חסויות); בית המשפט רשאי, בטרם יקבל החלטה לפי סעיף זה, לעיין בראיה או לשמוע הסברים שלא בנוכחות האדם ובא כוחו; החליט בית המשפט לקבל ראיות חסויות, יורה על העברת תמצית של הראיות החסויות, ככל שניתן לעשות כן בלי לפגוע בביטחון המדינה, ביחסי החוץ שלה או בעניין ציבורי חשוב, לאדם או לבא כוחו; דיון לפי סעיף קטן זה יתקיים בדלתיים סגורות, אלא אם כן קבע בית המשפט הוראה אחרת לעניין זה.

ד ב ר י ה ס ב ר

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.

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.

ביטול רישיון לישיבת קבע, הינו צעד חריג. לפיכך, יש להבטיח כי טענותיו של התושב יישמעו במסגרת ההליך לביטול הרישיון עד כמה שהדבר ניתן. בהתאם לכך, מוצע כי שר הפנים יקבע הוראות בנוגע לניהול ההליך לביטול הרישיון, במסגרתן יוסדר גם אופן ניהול ההליך ביטול תושבות למי שלא נמצא בישראל. בכל הנוגע לניהול עתירה כנגד החלטת השר על ביטול רישיון לישיבת קבע, כאשר האדם שרישיונו בוטל מצוי מחוץ לישראל, ההליכים בבית המשפט יתנהלו בדומה להליך הקבוע בבית המשפט בביטול אזרחות לפי חוק האזרחות.

עוד מוצע לקבוע מתן מעמד חלופי למי שתושבותו בוטלה ונוכח שר הפנים כי עקב הביטול הוא ייוותר חסר רישיון לישיבת קבע או אפשרות לרכישת זכות לישיבת קבע מחוץ לישראל או חסר אזרחות.

סעיף 11 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 11א

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. סעיף זה יחול על מהגר, שהגיע לישראל וקיבל בה מעמד תוך הצגת פרטים כוזבים.

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 ביטחונו, כאשר בהתאם למוצע מעשה מסוג זה הינו מעשה מסוג פשע בהתאם להגדרה הקבועה בחוק העונשין, למעט פשע המוסדר בחוק סדר הדין הפלילי כעבירה בה התביעה מנוהלת על ידי התביעה המשטרית. 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 ונוכח שר הפנים כי עקב הביטול הוא ייוותר חסר רישיון לישיבת קבע או אפשרות לרכישת זכות לישיבת קבע מחוץ לישראל או אזרחות.

לסעיף קטן (ג)

מוצע לקבוע כי ביטול רישיון לישיבת קבע בגין הפרת אמונים ייעשה רק לאחר קבלת הסכמתו בכתב של היועץ המשפטי לממשלה.

לסעיף קטן (ד)

על מנת לאפשר את ניהול ההליך בפני שר הפנים, מוצע כי השר, באישור ועדת הפנים והגנת הסביבה של הכנסת, יקבע הוראות בנוגע לניהול ההליך לביטול הרישיון, במסגרתן יוסדר גם אופן ניהול הליך ביטול למי שלא נמצא בישראל.

לסעיף קטן (ה) – (ו)

בכל הנוגע לעתירה המוגשת כנגד החלטת השר על ביטול רישיון לישיבת קבע, יש צורך להתייחס לאפשרויות השונות לקיים הליך בפני בית המשפט בהיעדרו של אדם. לפיכך מוצע לקבוע הוראות דומות לקבוע בחוק האזרחות.

לסעיף קטן (ז)

מוצע לקבוע כי בעתירות נגד החלטת השר לפי סעיף 11א רשאי בית המשפט, מטעמים שיירשמו, לסטות מדיני הראיות, ולקבל ראיות שלא בנוכחות האדם שרישיונו בוטל או בא כוחו או בלי לגלותן להם, אם לאחר שעיין בראיה או שמע טענות שוכנע כי גילוי הראיה עלול לפגוע בביטחון המדינה, ביחסי החוץ שלה או בעניין ציבורי חשוב, וכי אי גילוייה עדיף על פני גילוייה לשם עשיית צדק, וזאת בדומה לקבוע בחוק האזרחות.