

פרוטוקול מס' 319
מישיבת ועדת הפנים ואיכות הסביבה
יום שלישי, י"ד בחשוון, התשנ"ט (3 בנובמבר, 1998), שעה 13:00

הנוכחים:

חברי הוועדה: מיכה גולדמן - היו"ר
סאלח טריף

המוזמנים:

חה"כ אמנון רובינשטיין
דניאל סלומון - הלשכה המשפטית, משרד הפנים
הדסה צנגן - הלשכה המשפטית, משרד הפנים
ערן אטינגר - משרד המשפטים
אהובה גנור - משרד התיירות
רפ"ק עלי שילוני - ראש ביקורת גבולות בנתב"ג
רפ"ק חגית בן-נון - אגף חקירות מטה ארצי
איילת אלישר
עודד ברוק
רפי כהן
יחזקאל לביא

יועצת משפטית: מרים פרנקל-שור

מנהלת הוועדה: יפה נקר

קצרנית: לאה קיקיון

סדר היום: הצעת חוק הכניסה לישראל (תיקון - ביטול אשרת כניסה לאחר הגעה לישראל), התשנ"ח - 1997
חה"כ אמנון רובינשטיין

הצעת חוק הכניסה לישראל (תיקון - ביטול אשרת כניסה לאחר ההגעה לישראל)
התשנ"ח - 1997 - חה"כ אמנון רובינשטייןהיו"ר מיכה גולדמן:

שלום לכולם, אני פותח את ישיבת הוועדה.

לפנינו הצעת חוק של חבר הכנסת אמנון רובינשטיין. אבקש ממנו להציג את הצעת החוק.

אמנון רובינשטיין:

הכוונה היא ברורה. אדם פונה לקונסוליה הישראלית בחוץ לארץ ומקבל אשרה. ניתן לבטל לו את האשרה מסיבות הקבועות בחוק. לא ייתכן מצב, כפי שקרה, בצורה מבישה לדעתי, שהוציאו תיירים מרוסיה וממקומות אחרים מהתור לביקורת הדרכונים, ושלחו אותם חזרה לארצות מוצאם, למרות שהיתה בידיהם אשרה. זה דבר שפוגע, לדעתי, בזכויות אדם בסיסיות מאד, הגם שלא מדובר באזרחי המדינה.

ההצעה היא ששר הפנים רשאי, לפי שיקול דעתו, לבטל את האשרה, אבל הוא רשאי לעשות זאת רק בתנאים מיוחדים: אם קבע שר הביטחון, או מי מטעמו, כי בעל האשרה מסכן את ביטחון המדינה, או אם קבע השר לביטחון פנים כי בעל האשרה מסכן את שלום הציבור. היתה עוד הצעה, שתהיה אפשרות גם לבטל אשרה לגבי מי שיש חשד סביר לגביו שהוא בא לארץ כדי לעבוד, כלומר, שהוא מתכוון לעשות שימוש שלא כדין באשרה שלו. אני מוכן שגם זה יהיה בתיקון, כדי שלא יהיה פתח להצטרפות לציבור הגדול של עובדים בלתי חוקיים בארץ.

המצב הקיים, של שיקול דעת מוחלט, הוא מצב שממש פוגע פגיעה קשה בתיירים הבאים לארץ, ולדעתי גם בתיירות לארץ. הכנסת הביעה את דעתה שהיא רוצה בדבר הזה. אני מציע להעביר את הצעת החוק לקריאה ראשונה, ולאחר מכן נדון בתוספות.

רפי כהן:

אני רוצה לעשות אבחנה. ישנם שני סוגים של היתרים. לא אשתמש במונחים משפטיים, אך כדאי להתייחס לשני סוגים של אישורים. ישנה אשרה, וחבר הכנסת אמנון רובינשטיין דיבר עליה. היא ניתנת בקונסוליה. ישנן מדינות שאתן יש לישראל הסכמים שפוטרים מן הצורך באשרות. ישנן מדינות אחרות, שאין אתן הסכם, שהן, לכאורה יותר בעייתיות, או שיש חשש שיגיעו משם מהגרים בלתי חוקיים. יש רשיון, כאשר רשיון הוא האישור המהותי, העקרוני, שמאפשר לאדם שאינו אזרח ישראלי להיכנס למדינת ישראל.

אבחנה זו קיימת לא רק בישראל, אלא בכל העולם. אני יכול לבוא לשגרירות ארצות הברית ולקבל אשרה. כאשר אגיע לגבולות ארצות הברית, יכולים להחליט להורות לי לחזור לביתי. החוק הבין-לאומי גם מאפשר למדינה שאליה אני מגיע לשגר אותי בחזרה, באותו מטוס בו הגעתי. העלות במקרה כזה נופלת על חברת התעופה, היות והקברניט אחראי על הנוסעים שלו מהרגע שהם עלו על המטוס, ועד הרגע בו הם מגיעים למדינת היעד ועוברים את ביקורת הגבולות.

בהצעה שמובאת פה לפנינו יש משום ויתור על תהליך הרשיון, שהוא התהליך החשוב יותר והמהותי יותר. אני יכול להגיע לקונסוליה, ולקבל אשרה. אותו אדם עושה את עבודתו ביעילות ומקצועיות, אבל נושא מתן האשרה הוא רק אחד מבין הנושאים הרבים והמגוונים שאותו אדם עוסק בהם. אם היה כאן נציג של משרד החוץ הוא היה יכול לאשר או להכחיש מה שאני אומר עכשיו.

היו"ר מיכה גולדמן:

מי מטפל בנושא הזה היום, בנציגויות בחבר העמים? לשכת הקשר או הקונסוליות של משרד החוץ?

רפי כהן:

תלוי. בחבר העמים מטפלים בעניין הזה גם לשכת הקשר וגם אנשי משרד החוץ. למשרד החוץ יש סמכות לתת אשרות כניסה לתיירים, ולשכת הקשר נותנת אשרות כניסה לעולים. בכל העולם מטפל בכך משרד החוץ, בלבד. אנשי משרד החוץ נותנים את האשרה, וזה רק נושא אחד ממגוון הנושאים שהם מטפלים בהם. במקרים אחרים עובד מקומי מטפל בקבלת האשרה. זה רק נותן לנו אינדיקציה מה היא משמעות האשרה, ועד כמה חשוב לא לוותר על עניין הרשיון. יש הבדל בין מקרה בו אדם בא לקונסוליה ומציג את הדברים לבין מצב של הגעה פיזית לשדה התעופה, כאשר בקר מיומן ובעל ניסיון, עם גיבוי של אנשי משרד הפנים, נותן את ההחלטה.

אני רוצה לתת נתונים מספריים. בשנת 98, מספר הכניסות והיציאות בנתב"ג הגיע ל- 12 מיליון. חצי מזה ישראלים, ו- 6 מיליון תיירים, בערך. מתוך זה, מספר המקרים שבהם סורבה כניסה של אדם, והסירוב היה מוטעה - ניתן לאמוד אותו על אצבעות כף יד אחת.

אמנון רובינשטיין:

אז כל הכבוד - - -

רפי כהן:

אני מדבר על מקרים בהם הסירוב היה מוטעה, ולכאורה התייר היה אמור להיכנס אך סירבנו להכניסו. ניתן לספור מקרים אלה על כף יד אחת. לעומת זאת, מספר המקרים שבהם סורבה כניסתו של תייר, ובדין, מגיעים למאות ואלפים בשנה. המשטרה תוכל לתת נתונים.

היו"ר מיכה גולדמן:

אתה מדבר על מעמד של א - 2?

רפי כהן:

מעמד של כניסה כתייר. ב - 2. כלומר, במידה והיינו מקבלים את הצעת החוק, שעל פיה שיקול הדעת של הבקר, נותן הרשיון, היה נמנע, כל אותם אלפים שהיום המשטרה מונעת את כניסתם, היו נמצאים פה היום בארץ.

אמנון רובינשטיין:

לא מונעים כאן שיקול דעת, רק מבקשים להגדירו בחוק.

מרים פרנקל-שור:

לא, אתה מצמצם את זה. בסעיף א (2) אתה אומר - - -

אמנון רובינשטיין:

אני לא מקבל את זה שיש שיקול דעת מוחלט בדבר כל כך מהותי, לאדם שכבר קיבל אשרה. זה הרעיון שבחוק, ובגלל זה הכנסת קיבלה את זה.

רפי כהן:

מניעת כניסה מטעמי ביטחון נעשית מראש. כבר היום יש לגורמי הביטחון שיקול דעת בסירוב.

אמנון רובינשטיין:

הצעת החוק באה להגדיר את שיקול הדעת. אם אתם רוצים להוציא עוד עילה אחת, של חיפוש עבודה, שיש חשד שהאדם בא לצורך עבודה - - -

רפי כהן:

לשהייה בלתי חוקית.

אמנון רובינשטיין:

בסדר. מראש אמרתי שאני מוכן לזה.

אהובה גנור:

ומה עם בריאות?

אמנון רובינשטיין:

לשם מה אדם מקבל אשרה?

עודד ברוק:

הצעת החוק מדברת על קביעה שהוא מסכן את שלום הציבור, ולא על חשד או חשש. אם מוסיפים עילות, ודאי שחייבים להוסיף לעילות האלה נשים החשודות כבאות לארץ לצורך עיסוק בזנות.

אמנון רובינשטיין:

הכוונה בקטגוריה שהצעתי להוסיף היא כל העניין של שהייה בלתי חוקית, כלומר הפרת תנאי האשרה. זה כולל הכל. זה כולל עבודה בלתי חוקית, זנות, מסחר בסמים.

רפי כהן:

במה זה שונה מהמצב היום?

דניאל סלומון:

התפיסה היא שמדובר על דברים מוגדרים, ביטחוניים. אם אנחנו חוזרים שוב לחשד לאשרה מזויפת, או שהאדם בא למטרה אחרת, הרי שוב חזרנו לשר הפנים.

אמנון רובינשטיין:

אז נסמך את שר הפנים לעניין הזה, אבל אז יש עילות מוגדרות. אני לא רוצה שיהיה שימוש בלתי מוגבל בשיקול דעת. אני לא שולל את זכות המדינה להחזיר תיירים למדינות מוצאם. אם היו מחוקקים את החוק הזה היום, היינו מחוקקים אותו כפי שאני מציע אותו. בשנים האחרונות אנו מגדירים את שיקול הדעת בכל דבר. זו המגמה, וזה מאד חשוב.

רפי כהן:

היום מתלווה פרוטוקול לכל סירוב כניסה. יש פירוט מדוע סורבה הכניסה, מה האדם אמר לפני שסירבו, ומה הנימוקים. היום הסיבות לסירוב הן מחשש לשהייה בלתי חוקית פה, שלא בהתאם לתנאי האשרה. אלה הסיבות.

אני רוצה להדגיש שוב. האשרה ניתנת רק במספר מדינות. היא ניתנת על ידי קונסול, שזה אחד מהתפקידים שלו. במידה והיתה מובאת בפנינו הצעה, שכפי שבמשרדים אחרים יש אנשים שזה תחום העיסוק שלהם - נציג של משרד המסחר והכלכלה, נציג של משרד הביטחון, נציגים אוטונומיים של המשרד יהיה נציג של משרד הפנים, היינו שוקלים זאת. אם היה למשרד הפנים נציג שזה היה תחום העיסוק העיקרי שלו - - -

אמנון רובינשטיין:

זה עניין ממשלתי. זה לא עניין של חוק, אלא של סדרי עבודה.

עודד ברוק:

יש גם הבדל בין מצב בו אדם מופיע בשגרירות ומצהיר שהוא רוצה לבוא למטרות צליינות, לבין מצב בו הוא מופיע בשדה התעופה כאן בארץ, ומתברר שיש לו 50 דולר בכיס, ואין לו מושג איפה הוא מתכוון לשהות. במקרה כזה סביר להניח שהסיבה שהוא בא לארץ היא לא למטרות צליינות או תיירות.

דניאל סלומון:

צריך להסתכל על זה גם מהפן ההפוך. אנחנו לא רוצים שתתבצענה חקירות ארוכות מידי בקונסוליות בכל העולם. במקרה כזה הצעקה תהיה אדירה.

היו"ר מיכה גולדמן:

הייתי עומד על כך שבנציגויות האלה יהיו נציגים של משרד הפנים.

אמנון רובינשטיין:

החוק הזה הוא רק לגבי אשרות. הוא לא חל על רוב המקרים של מדינות אחרות, משם מגיעים בלי אשרות.

דניאל סלומון:

אבל זה יוצר מצב הפוך מהרצוי. בארצות הברית יש פטור מאשרה, ובברית המועצות יש צורך באשרה. מה יהיה? מגיע תייר מארצות הברית, אותו אני יכול להוציא מן הארץ. מגיע תייר מרוסיה, שהיא מקום בעייתי יותר מבחינתנו, ואותו אני מכניס משום שהוא הגיע עם אשרה.

אמנון רובינשטיין:

זאת מכיוון שהוא עבר תהליך של אישור. אני לא מתנגד לזה שעקב קבלת הצעת החוק הזו, משרד הפנים ידרוש יותר פיקוח על עניין מתן האשרות. בהחלט יש הבדל בין תייר עם היתר כללי, שקיבל אשרה - - -

סאלח טריף:

למה העניקו בהיסטוריה לשר הפנים בישראל מעמד בלתי מובן, של כוח עצום להחליט בכל עניין? שאלתי מופנית אל אמנון רובינשטיין, שהוא משפטן ותיק.

אהובה גנור:

אני קצת בדילמה. בתור נציגת משרד התיירות אני אמורה להתנגד להצעת החוק הזו. מצד שני, כאזרחית המדינה, אני צריכה לדאוג לאינטרס של אזרחי המדינה. אני רוצה לומר שבנושא התיירות, גם מדינות שאין חובה לקבל מהם אשרה, כאשר מגיעות קבוצות תיירים ממדינות בעייתיות, יש חובה לקבל אשרה. המדינות הן, לדוגמה - פיליפינים, קולומביה.

סלאח טריף:

גם מרוקאים לא מקבלים אשרות. אנחנו מתלוננים שלא באים לכאן ממדינות ערב.

אמנון רובינשטיין:

איש עסקים מרוקאי אמר לי שעברה שנה עד שהוא קיבל אשרת כניסה.

סלאח טריף:

איזו מין שרירות לב היא זו, אני לא מבין. שלשום שמעתי מאיש עסקים שהיה במרוקו ויצר קשרים. לא נותנים לשני חברים שלו לבוא לכאן. אני לא מבין, אתם מקלקלים למדינה.

אהובה גנור:

לגבי קבוצות תיירים ממדינות שאין בהם צורך באשרה, אלא רק לקבוצות - משרד הפנים נותן את האשרה כאן בארץ, או מסרב.

לא ברור לי למה דווקא העניין הביטחוני נכנס כאן. כמו שהוא אמר, הסירוב הוא יותר בגלל ענייני עבודה או בריאות.

יחזקאל לביא:

במה שונה החוק הזה מהחוק הבריטי?

אמנון רובינשטיין:

לגבי החוק הבריטי יש השגות. היו משפטים, והעניין הגיע עד לבית הלורדים.

יחזקאל לביא:

ובמה זה שונה מהחוק האמריקאי?

אמנון רובינשטיין:

אני לא יודע. אני יודע מה המשטר הרצוי בישראל, ואני לא מעתיק הכל מאמריקה או ממדינה אחרת.

יחזקאל לביא:

עם כל הכבוד הראוי, אם נסתכל במדינות העולם האחרות, כך נהוג.

סלאח טריף:

נסעתי לאנגליה, ואין מה להתהלל במה שיש שם. הלוואי ואנחנו היינו מקפידים על הכללים כפי שהם מקפידים. אני מודיע לך, מר יחזקאל לביא, שאתה עצמך לא מקפיד על כללים שאתה מציב לפני עצמך. אם שמים כללים צריך להקפיד לבצע אותם.

ערן אטינגר:

ראשית, החוק אכן לא מונה את העילות לשיקול הדעת באופן מפורט. ברור שהסמכות של שר הפנים, כמו כל סמכות אחרת, היא לא שרירותית. היא כפופה, כמובן, לנימוקים של ענייניות וסבירות. למרות שהחוק אינו מפרט במפורש כיצד צריך להפעיל את שיקול הדעת, שר הפנים לא יכול להעלות אדם למטוס באופן שרירותי, בלי נימוקים.

אמנון רובינשטיין:

אבל כאן לא קיים הבג"ק, בניגוד לכל דבר אחר. אדם שמוציאים אותו מהתור, ומבקשים להחזירו לארץ המוצא שלו, אין לו אפשרות לפנות לערכאה כלשהי.

רפי כהן:

הם כן פונים לערכאות.

סלאח טריף:

טסתי לקהיר לפני שבועיים. המטוס חיכה שעה וחצי בגלל שלושה תיירים כהי עור, והתרשמתי שהם לא אנשים שבאים לעבוד או לשהות כאן. החזירו אותם מייד. זה לא ייתכן.

אמנון רובינשטיין:

יש לנו פה בעיה רצינית.

ערן אטינגר:

אני חושב ששיקול הדעת של שר הפנים צריך להישאר רחב. מצד אחד צריך לזכור שאין זכות מוקנית להיכנס לארץ. אדם שהגיע לכאן אכן השקיע אנרגיה, זמן, מאמץ וכסף. העניין צריך להישקל. מצד שני, המדינה צריכה לשמור לעצמה מגוון שיקולים כדי למנוע כניסה במקרים שהדבר נדרש.

יש כמות גדולה מאד של כניסות לארץ. כמו בכל הליך, נעשות לפעמים טעויות. צריך לשקול טוב האם מספר הטעויות מצדיק שינוי גורף בחקיקה הראשית לגבי העניין הזה. הנוסח הנוכחי של ההצעה מעביר את השיקול שניתן לשר הפנים לשרי הביטחון וביטחון הפנים. נאמר כאן שהעילות היחידות לסירוב הן ביטחון.

אמנון רובינשטיין:

מיותר להתווכח. הצעתי גם עילה שלישית.

ערן אטינגר:

במכניזם שמוצע בהצעת החוק הנוכחית לגבי העילות האלה, פקיד ביקורת הגבולות יצטרך לקבל את עמדתם של השרים הרלבנטיים, לגבי כל מקרה. כל זאת בניגוד לגישה שמשרד הפנים או רשויות ההגירה הן אלה שבידן הסמכות להכריע.

אמנון רובינשטיין:

נדון בזה אחרי הקריאה הראשונה.

ערן אטינגר:

אנחנו לא מתנגדים באופן עקרוני לשכלול ולפירוט של שיקול הדעת. אנחנו מבקשים לתת את הדעת על כל העילות כדי שהחקיקה לא תגרום למצב שלא תהיינה עילות שלא יהיה קל להשתמש בהן, לעומת המצב הנוכחי.

השאלה הנוספת היא - האם זה המקום? האם זאת האכסניה? האם לא ראוי יותר שדברים כאלה ייעשו בתקנות. אני מפנה אתכם לסעיף 14 לחוק, שמדבר במפורש על כך

שהשר מוסמך להתקין בתקנות לגבי אנשים שיהיו פסולים מלקבל אשרה. זה מכשיר גמיש יותר, וצריך לחשוב עליו בהקשר הזה.

רפי כהן:

חוק הכניסה, ששר הפנים יהיה מופקד עליו, אמור לתת לשר, או למי מטעמו, את הכלים לאפשר כניסה למי שאמור להיכנס, ולמנוע כניסה ממי שלא אמור להיכנס. עד היום מנענו כניסה ממי שנחשב כמי שרוצה להישאר פה באופן בלתי חוקי. לא מנענו כניסה ממי שרוצה להיות כאן תייר, לשהות כאן פרק זמן מסוים ולעזוב. לא מנענו כניסה ממי שבא לכאן לעשות עסקים. כל מניעות הכניסה היו לגבי כאלה שהיה חשד לגביהם כדי לשהות באופן לא חוקי.

חוק וחקיקה צריכים לשקף מציאות של מצב קיים. לא נסתרה מאיש מאתנו העובדה שהיום אפשר לשוטט בתל-אביב באמצע היום, ולהרגיש זר בתוך מדינתך. מידי חודש אנו מגרשים מעל חמש מאות איש ששוהים כאן שלא בהיתר. המציאות של מניעת כניסה והצורך במתן שיקול דעת לכל בקר גבול אליו מגיע התייר חייב להינתן. אי אפשר לתת למישהו להיות גם השומר וגם לקחת ממנו את הכלים כדי לשמור.

סלאח טריף:

אני רוצה לברך את חבר הכנסת אמנון רובינשטיין על הצעת החוק. כמי שישב בוועדה הזו ומכיר את הנושא היטב, אני יכול לומר שנעשה עוול. יש לי שתי בעיות. האחת היא עם הסמכות השרירותית של שר פנים. מי מבצע את הסמכות הזו? לו היה איזשהו מנגנון, ניחא. לפעמים המקרים האלה אפילו לא מגיעים לראש מינהל האוכלוסין. אני רוצה להבהיר, שלא ישתמע שאני תוקף. יש פקידה מאד אחראית, ושמה בתיה כרמון. עם כל זאת, אם זה מגיע לשיקול דעת של פקיד או פקידה, שצריכים להחליט מה טוב ומה רע למדינת ישראל, צריך להבין שיש להם לחץ של זמן וכמויות לטיפול. אי אפשר להכריע כך בנושאים כל כך חשובים. לדעתי העניין פסול מיסודו. לא קיים מנגנון כמו רשויות הגירה, ששם נעשים השיקולים והבדיקות. הסמכות והרשות הנרחבת שיש לשר הפנים, ושמוצעת על ידי אדם אחד היא ממש עוול שיש לתקנו.

אני לא מבין את התנגדות משרד הפנים לעניין. אנחנו כבר 50 שנה לאחר קום המדינה. אנחנו לא מדינת סעד, אלא מדינה שיש להתפאר בה כאשר באים אליה. אנחנו לא צריכים להתנהג כאילו אנו מדינה בהקמה. צריך לשנות כללים. אנחנו מדינה דמוקרטית, וזו הדרך. אפשר להסיר דאגה מן הלב. אם יש בעיה ביטחונית, משרד הפנים מיד מתיישר, וזה בסדר. אין בעיה עם זה. הבעיה היא מניעת כניסתם של כאלה שבאים לכאן כדי לעבוד או להישאר. אני פונה לראש מינהל האוכלוסין - יש לכם בעיה כזו? טפלו בה. טפלו בה לא על ידי כך שתמנעו מכל מי שרוצה לבוא ותהפכו אותו לבעייתי, אלא - טפלו במי שנמצא כאן באופן לא חוקי, כמו שמטפלים במדינות אחרות.

היו"ר מיכה גולדמן:

ברוח הדברים הללו אנו ממליצים להעביר את החוק לקריאה ראשונה, בתוספת הערות, על דעתו של המציע.

תודה רבה לכולכם, הישיבה נעולה.