



רשומות

הצעות חוק

ה מ מ ש ל ה

25 בינואר 2016

1006

ט"ו בשבט התשע"ו

עמוד

הצעת חוק למניעת הסתננות (עבירות ושיפוט) (תיקון מס' 5 והוראת שעה), התשע"ו-2016 430

הצעת חוק למניעת הסתננות (עבירות ושיפוט) (תיקון מס' 5 והוראת שעה), התשע"ו-2016

1. תיקון סעיף 32ד – בחוק למניעת הסתננות (עבירות ושיפוט), התשי"ד-1954' (להלן – החוק העיקרי), הוראת שעה בסעיף 32ד, במקום סעיף קטן (א) יבוא:

ד ב ר י ה ס ב ר

ובהם מסתננים, מישראל במועד, ולהגביר את האכיפה בכל הנוגע להעסקת עובדים זרים, ובכלל זה מסתננים.

במסגרת תיקון התשע"ה, נחקק מחדש סעיף 30 לחוק, במתכונת מידתית מזו שנקבעה בתיקון מס' 4 בכל הנוגע לתקופה המרבית להחזקה במשמורת (שלושה חודשים), וכן הוחלפו הוראות פרק ד' לחוק, המסדירות את הקמתו והפעלתו של מרכז השהייה.

כנגד חוקתיותו של תיקון התשע"ה הוגשה עתירה לבית משפט העליון – בג"ץ 8665/14 דסטה ואח' נ' הכנסת ואח' (פורסם באר"ש, 11.8.15) (להלן – פרשת דסטה). ביום כ"ו באב התשע"ה (11 באוגוסט 2015) קבע בית המשפט העליון פה אחד כי הוראת סעיף 30 לחוק, שלפיה ניתן להחזיק מסתנן במשמורת למשך תקופה של עד שלושה חודשים, חוקתית היא. באשר להוראות פרק ד' לחוק, המקנות לממונה ביקורת הגבולות סמכות להורות למסתנן לשהות במרכז השהייה, קבע בית המשפט כי מרביתן צולחות את הביקורת החוקתית, למעט הוראות סעיפים 32ד (א) ו-32כא לחוק שלפיהן התקופה המרבית להחזקה במרכז השהייה עומדת על 20 חודשים – שדינן בטלות. עם זאת, קבע בית המשפט כי הכרות הבטלות של סעיפים 32ד (א) ו-32כא האמורים תושעה למשך תקופה של ששה חודשים, שבמהלכה תעמוד התקופה המרבית להחזקה במרכז השהייה על 12 חודשים.

על פי פסיקת בית המשפט העליון בפרשה האמורה, אם לא יתוקנו הסעיפים שבוטלו ותיקבע בחוק, מחדש, תקופת השהייה המרבית במרכז השהייה – תפקע סמכותו של ממונה ביקורת הגבולות לתת הוראות שהייה למסתננים.

מוצע על כן להחליף את הוראות סעיפים 32ד (א) ו-32כא לחוק לעניין התקופה המרבית לשהייה במרכז השהייה הפתוח, ולהשלים לעניין זה את ההסדר החוקתי שנקבע בתיקון התשע"ה (וכאמור בוטל בחלקו בידי בית המשפט בפרשת דסטה), הכול כפי שיפורט להלן.

סעיפים סעיף 32ד (א) לחוק קובע את ההליך למתן הוראת 1 ו-2 שהייה למסתנן (שמכוחה עוברים המסתננים למרכז השהייה), ובכלל זה את תקופת השהייה המרבית של מסתנן במרכז השהייה, שניתן לקבוע בהוראה כאמור. הסעיף קובע כי אם "מצא ממונה ביקורת הגבולות כי יש קושי, מכל סוג שהוא, בביצוע גירושו של מסתנן

כללי החוק המוצע מטרתו להחליף את סעיפים 32ד (א) ו-32כא לחוק למניעת הסתננות (עבירות ושיפוט), התשי"ד-1954' (להלן – החוק או החוק למניעת הסתננות), הקובעים את התקופה המרבית לשהיית מסתננים במרכז השהייה.

חוק למניעת הסתננות (עבירות שיפוט) (תיקון מס' 4 והוראת שעה) התשע"ד-2014' (ס"ח התשע"ד, עמ' 74) (להלן – תיקון מס' 4) קבע לראשונה את הכללים והמסגרת הנורמטיבית להקמתו של מרכז שהייה למסתננים (פרק ד' לחוק) (להלן – מרכז שהייה). כחלק ממהלך כולל משולב של הממשלה לטיפול בתופעת ההסתננות. התיקון האמור, שכלל גם הסדר לעניין העברה והחזקה של מסתננים במשמורת (תיקון סעיף 30 לחוק וכן תיקון הוראות נוספות בפרק ג' לחוק שעניינו החזקה במשמורת), נחקק בעקבות בג"צ 7146/12 אדם נ' הכנסת (פורסם באר"ש, 16.9.2013) (לרקע נוסף לחקיקת תיקון מס' 4 ראו: דברי ההסבר להצעת חוק למניעת הסתננות (עבירות ושיפוט) (תיקון מס' 4 והוראת שעה), התשע"ד-2013' (הצעות חוק הממשלה התשע"ד, עמ' 122)).

בבג"ץ 8245/13 גבריסלאסי נ' כנסת ישראל ואח' (פורסם באר"ש, 22.9.14) (להלן – פרשת גבריסלאסי), שהוגש נגד חוקתיותו של תיקון מס' 4, קבע בית המשפט העליון כי סעיף 30 לחוק למניעת הסתננות, שעניינו בהחזקה במתקן המשמורת, אינו חוקתי בשל פגיעתו הקשה והבלתי מידתית בזכות החוקתית לחירות ולכבוד, ועל כן – בטל. כן קבע בית המשפט באותה פרשה כי גם פרק ד' לחוק, אשר מכוחו הוקם מרכז השהייה, בטל מאחר שיש בו פגיעה בזכות לכבוד ולחירות.

בעקבות פסק דינו של בית המשפט העליון בפרשת גבריסלאסי, פנתה הממשלה לגבש חלופה מידתית יותר שתשמר אותה להתמודדות אפקטיבית עם תופעת ההסתננות והשלכותיה. חוק למניעת הסתננות ולהבטחת יציאתם של מסתננים מישראל (תיקוני חקיקה והוראות שעה), התשע"ה-2014' (ס"ח התשע"ה, עמ' 84) (להלן – תיקון התשע"ה), תיקן בעיקרו את החוק למניעת הסתננות וכן את חוק עובדים זרים, התשנ"א-1991' (להלן – חוק עובדים זרים). בין השאר שב התיקון האמור וקבע בחוק למניעת הסתננות הוראות לעניין הקמתו והפעלתו של מרכז שהייה פתוח למסתננים, וכן קבע, בחוק עובדים זרים, הוראות שנועדו להבטיח את יציאתם של עובדים זרים,

¹ ס"ח התשי"ד, עמ' 160; התשע"ה, עמ' 84.

"(א) מצא ממונה ביקורת הגבולות כי יש קושי, מכל סוג שהוא, בביצוע גירושו של מסתנן למדינת מוצאו, רשאי הוא להורות כי המסתנן ישהה במרכז שהייה עד לגירושו מישראל, עד ליציאתו ממנה או עד למועד אחר שיקבע, אך לא יותר מתקופת 12 החודשים האמורה בסעיף 32כא (בפרק זה – הוראת שהייה)".

החלפת סעיף 32כא
– הוראת שעה

2. במקום סעיף 32כא לחוק העיקרי יבוא:

"תקופת שהייה המרבית במרכז 32כא. (א) מסתנן לא ישהה במרכז שהייה מכוח הוראת שהייה יותר מ־12 חודשים.

(ב) לעניין חישוב תקופת שהייה של מסתנן במרכז, כאמור בסעיף קטן (א) –

(1) לא יראו תקופה שבה נעדר המסתנן ממרכז שהייה בלא שקיבל אישור לכך לפי סעיף 32ח(ג) או בניגוד לתנאי הוראת שהייה שהוצאה לו, כתקופה שבה שהה במרכז;

(2) יראו תקופה שבה נעדר המסתנן ממרכז שהייה בשל העברתו למשמורת בצו לפי סעיף 32כ, כתקופה שבה שהה המסתנן במרכז."

3. (א) סעיפים 1 ו־2 לחוק זה יעמדו בתוקפם עד תום תקופת תוקפו של פרק ד' לחוק תוקף העיקרי, כאמור בסעיף 8(א) לחוק למניעת הסתננות ולהבטחת יציאתם של מסתננים מישראל (תיקוני חקיקה והוראות שעה), התשע"ה–2014.²

ד ב ר י ה ס ב ר

קביעת תקופת שהייה מרבית של 12 חודשים מתיישבת עם פסיקת בית המשפט בפרשת דסטה ותואמת את הסטנדרט החוקתי שאימץ בית המשפט בפסק הדין לגבי תקופת הביניים – העמדת תקופת שהייה המרבית על 12 חודשים. התקופה המרבית המוצעת כאמור קצרה באופן משמעותי מהתקופה שנקבעה לעניין זה בתיקון התשע"ה (כאמור – 20 חודשים). וניכר שהיא פוגעת במידה פחותה בכבודו וחירותו של המסתנן ועומדת בסטנדרטים החוקתיים שנקבעו באותה פרשה.

בסעיף 32כא(ב) כנוסחו המוצע, מוצע לקבוע את אופן חישוב תקופת שהייה למסתנן במרכז שהייה. הנוסח המוצע של סעיף זה זהה לנוסחו בתיקון התשע"ה. עם זאת, סעיף קטן זה נחקק גם הוא מחדש בשל הכרות הבטלות של סעיף 32כא לחוק (כולו). בפסק דינו של בית המשפט בפרשת דסטה.

יצוין כי למעט לעניין תקופת שהייה המרבית, שבשלה נפסל סעיף 32ד(א) לחוק בידי בית המשפט בפרשת דסטה, וזה הנוסח המוצע של הסעיף האמור, בסעיף 1 להצעת החוק, לנוסחו לאחר תיקון התשע"ה.

סעיף 3 בהתאם לסעיף 8(א) לתיקון התשע"ה, עומדות הוראות פרק ד' לחוק למניעת הסתננות בתוקפן עד תום שלוש שנים מיום פרסומו של התיקון האמור. מוצע לקבוע בהתאם כי סעיפים 1 עד 2 לחוק המוצע, המתקנים את הוראות פרק ד' האמור, יעמדו בתוקפם עד לאותו מועד.

למדינת מוצאו, רשאי הוא להורות כי המסתנן ישהה במרכז שהייה עד לגירושו מישראל, עד ליציאתו ממנה או עד למועד אחר שיקבע, אך לא יותר מתקופת 20 החודשים האמורה בסעיף 32כא (בפרק זה – הוראת שהייה)".

סעיף 32כא לחוק קובע את התקופה המרבית לשהייה במרכז שהייה, כך:

"32כא. (א) מסתנן לא ישהה במרכז שהייה מכוח הוראת שהייה יותר מ־20 חודשים.

(ב) לעניין חישוב תקופת שהייה של מסתנן במרכז, כאמור בסעיף קטן (א) –

(1) לא יראו תקופה שבה נעדר המסתנן ממרכז שהייה בלא שקיבל אישור לכך לפי סעיף 32ח(ג) או בניגוד לתנאי הוראת שהייה שהוצאה לו, כתקופה שבה שהה במרכז;

(2) יראו תקופה שבה נעדר המסתנן ממרכז שהייה בשל העברתו למשמורת בצו לפי סעיף 32כ, כתקופה שבה שהה המסתנן במרכז."

לאור קביעתו של בית המשפט העליון בפרשת דסטה כי תקופת שהייה המרבית במרכז שהייה כפי שנקבעה בתיקון התשע"ה (20 חודשים) אינה מידתית, מוצע לקבוע, בסעיף 32כא(א) לחוק כנוסחו המוצע בסעיף 2 להצעת החוק, כי תקופת שהייה המרבית במרכז שהייה תעמוד על 12 חודשים, ולנסח בהתאם לכך, בסעיף 1 להצעת החוק, את סעיף 32ד(א) לחוק המתייחס לאותה תקופה.

² ס"ח התשע"ה, עמ' 84.

הוראת שהייה שניתנה למסתנן לפי סעיף 32 לחוק העיקרי, כנוסחו לפני יום פרסומו של חוק זה, ונקבעה בה תקופת שהייה העולה על 12 חודשים, יראו אותה כאילו נקבעה בה תקופת שהייה של עד 12 חודשים, אלא אם כן קבע ממונה ביקורת הגבולות לעניין אותו מסתנן תקופת שהייה קצרה יותר, בהתאם להוראות סעיף 32 לחוק העיקרי כנוסחו בסעיף 1 לחוק זה.

ד ב ר י ה ס ב ר

להם הוראת שהייה לפי סעיף 32 לחוק כנוסחו בתיקון התשע"ה (להלן – הוראת שהייה ישנה), שטרם התייצבו במרכז השהייה ולכן מחזיקים עדיין בהוראות שהייה ישנות שהתקופה המרבית הנקובה בהן עולה על התקופה המרבית לפי התיקון המוצע.

לכן מוצע לקבוע כי הוראת שהייה ישנה שניתנה למסתנן ושנקבעה בה תקופת שהייה העולה על 12 חודשים, יראו אותה כאילו נקבעה בה תקופת שהייה של עד 12 חודשים, אלא אם כן קבע ממונה ביקורת הגבולות לעניין אותו מסתנן תקופת שהייה קצרה יותר, בהתאם לסעיף 32(א) לחוק כנוסחו בסעיף 1 להצעת החוק.

סעיף 4 מוצע לקבוע הוראת מעבר לעניין מסתננים שערב יום התחילה חלה לגביהם הוראת שהייה שניתנה להם לפי ההסדר שנקבע בתיקון התשע"ה, וקבע תקופת שהייה מרבית של 20 חודשים במרכז השהייה, שנפסלה כאמור בידי בית המשפט בפרשת דסטה.

לאחר פסיקת בית המשפט העליון באותה פרשה, נתן ממונה ביקורת הגבולות, מכוח סמכותו לפי סעיף 32(א) לחוק כנוסחו בתיקון התשע"ה, הוראות שהייה לתקופה מרבית של 12 חודשים, למעט במקרים שבהם קבע ממונה ביקורת הגבולות בעניינו של מסתנן מסוים תקופת שהייה קצרה יותר. ואולם יש מסתננים שניתנה