



רשומות

הצעות חוק

ה מ מ ש ל ה

30 בנובמבר 2020

1375

י"ד בכסלו התשפ"א

עמוד

הצעת חוק למניעת הסתננות (עבירות ושיפוט) (הוראת שעה), התשפ"א-2020 86

הצעת חוק למניעת הסתננות (עבירות ושיפוט) (הוראת שעה),

התשפ"א-2020

1. בחוק למניעת הסתננות (עבירות ושיפוט) (תיקון מס' 3 והוראת שעה), התשע"ב-2012,¹ בסעיף 10, במקום "התשע"ח-2017" יבוא "התשפ"א-2020".
- תיקון חוק למניעת הסתננות (עבירות ושיפוט) (תיקון מס' 3 והוראת שעה)

דברי הסבר

השאר, משום שחוק הכניסה לישראל אינו מאפשר, ככלל, החזקה של אדם במשמורת למשך יותר מ-60 ימים, בכפוף לסייגים שנקבעו בו לעניין המשך החזקתו במשמורת של שוהה שלא כדין.

תיקון מס' 3 ביטא את מדיניות הממשלה, שלפיה יש להחיל הסדר משפטי ייחודי ומחמיר יותר על מסתננים, בשונה מהדין החל על שוהים שלא כדין לפי חוק הכניסה לישראל. זאת משום שבשונה משוהה שלא כדין, אשר נכנס לישראל דרך מעבר גבול חוקי ורשמי באמצעות דרכון של מדינת חוץ, ואשר ניתנה לו אשרת כניסה לתקופה נקובה כתייר או למטרות עבודה ורק בהמשך הפך לשוהה שלא כדין, הרי שמסתנן נכנס לישראל ביועזין שלא דרך תחנת גבול, בלא מסמכי זיהוי רשמיים ובאופן בלתי מתועד.

מעבר לכך שכניסתו כאמור של מסתנן בלתי מתועד לישראל היא מלכתחילה בלתי חוקית, כניסה בדרך זו אף מקשה על יכולתן של רשויות המדינה לברר את זהותו, מדינת אזרחותו או את מדינת תושבותו ומוצאו של המסתנן, ועל היכולת המעשית להרחיקו מיישראל למדינה כלשהי, וממילא שאלת הרחקתו מיישראל כרוכה במורכבות ובקושי נוספים בשים לב למדינות המוצא העיקריות שמהן הגיעו רוב המסתננים לישראל. על כן מוצדק לקבוע דין מחמיר יותר על מסתנן מאשר על נתין זר שנכנס לישראל כדין והפך לאחר שפקעו אשרתו ורישיון ישיבתו בישראל, לשוהה שלא כדין לפי חוק הכניסה לישראל.

מכוח תיקון מס' 3, שנקבע כהוראת שעה למשך שלוש שנים, יהיה ניתן להחזיק מסתננים במשמורת לתקופה של עד שלוש שנים, בכפוף לעילות השחרור שנקבעו בחוק, ובהן טעמים הומניטריים מיוחדים וקצב בדיקת הבקשות למקלט של מי שהושמו במשמורת.

נגד חוקיותו של תיקון מס' 3 הוגשה עתירה לבית המשפט העליון – בג"צ 7146/12 אדם נ' הכנסת (פורסם באר"ש, 16.9.2013) (להלן – פרשת אדם). שבסופה קבע בית המשפט העליון בהרכב מורחב של תשעה שופטים, ביום י"ב בתשרי התשע"ד (16 בספטמבר 2013), כי סעיף 3א3 לחוק אינו חוקתי וכי כלל הוראותיו בטלות, שכן טמונה בו פגיעה בלתי מידתית בזכות לחירות ולכבוד האדם הקבועים בחוק יסודי: כבוד האדם וחירותו.

בעקבות פסק הדין בפרשת אדם, ובניסיון לעגן בחוק אמצעים חלופיים ויעילים להתמודדות עם ההשלכות

בללי למדינת ישראל גבולות יבשתיים וימיים באורך של מאות קילומטרים עם שכנותיה. מראשיתו של גל ההסתננות לפני למעלה מעשור ועד היום אותרו למעלה מ-60,000 בני-אדם שהסתננו לישראל שלא דרך תחנות גבול. אומנם מרבית המסתננים נכנסו לישראל דרך הגבול עם מצרים טרם השלמת גידורו, אך גם לאחר השלמת גדר הגבול עם מצרים לא ניתן למנוע לחלוטין מעבר מסתננים נוספים דרך הגבול האמור, כמו גם דרך גבולותיה האחרים של המדינה, לתוך תחומי מדינת ישראל.

ההסדר החקיקתי הייחודי החל על מסתננים לפי חוק למניעת הסתננות (עבירות ושיפוט), התשי"ד-1954 (להלן – החוק או החוק למניעת הסתננות). נועד לטפל בתופעת ההסתננות רחבת ההיקף שעמה התמודדה מדינת ישראל בעשור האחרון. השלכותיה של התופעה באות לידי ביטוי, בין השאר, בפגיעה במרקם החיים בחברה הישראלית, פגיעה בשוק העבודה והטלת נטל משמעותי על מערכות שונות דוגמת מערכת החינוך, מערכת הבריאות ומערכת הרווחה.

בשטחי מדינת ישראל נמצאים כיום מעל ל-30 אלף אזרחים ממדינות אפריקה (לא כולל ילדיהם שנולדו בארץ), מרביתם מאריתריאה ומסודן, אשר נכון לעת הזו מדינת ישראל נוהגת כלפיהם במדיניות זמנית של אי-הרחקה. לשהייתיה של אוכלוסייה זו, שלא כדין, יש השלכות רבות – חברתיות, כלכליות ואחרות, ובהן גם פגיעה בשלטון החוק ובזכותה של המדינה לקבוע מי ייכנס בשעריה ומי יורשה לשהות בה. מציאות זו מביאה לכך שיש צורך למצוא פתרונות חלופיים להרחקתם של השוהים שלא כדין ולצמצום ההשפעות השליליות הנובעות משהייתם כאן.

לנוכח המצב המתואר לעיל, פנתה הממשלה לעגן בחוק הסדר משפטי ייחודי ומחמיר יותר על מסתננים, בשונה מהדין החל על שוהים שלא כדין לפי חוק הכניסה לישראל, התשי"ב-1952 (להלן – חוק הכניסה לישראל), הכול כמפורט להלן.

בינואר 2012 נחקק חוק למניעת הסתננות (עבירות ושיפוט) (תיקון מס' 3 והוראת שעה), התשע"ב-2012 (ס"ח התשע"ב, עמ' 119) (להלן – תיקון מס' 3). טרם חקיקתו של התיקון האמור הושמו מסתננים במשמורת לפי חוק הכניסה לישראל, אך שוחררו ממנה לאחר פרק זמן קצר יחסית, בין

¹ ס"ח התשע"ב, עמ' 119; התשע"ח, עמ' 60.

2. בחוק למניעת הסתננות (עבירות ושיפוט) (הוראת שעה), התשע"ג-2013, בסעיף 1, ברישה, במקום "חוק למניעת הסתננות (עבירות ושיפוט) (הוראת שעה) (תיקון מס' 4), התשע"ט-2018" יבוא "חוק למניעת הסתננות (עבירות ושיפוט) (הוראת שעה), התשפ"א-2020".

דברי הסבר

את האכיפה בכל הנוגע להעסקת עובדים זרים, ובכלל זה מסתננים. כמו כן כלל התיקון האמור הוראות שעה שנועדו להגביר את האכיפה כלפי מעסיקי מסתננים (ראו סעיפים 5 ו-6 לתיקון מס' 5).

נגד חוקתיותו של תיקון מס' 5 הוגשה עתירה לבית המשפט העליון – בג"ץ 8665/14 טשומה נגה דסטה נ' הכנסת (פורסם באר"ש, 11.8.2015) (להלן – פרשת טשומה). ביום כ"ו באב התשע"ה (11 באוגוסט 2015) קבע בית המשפט העליון, פה אחד, כי הוראת החוק המורה על החזקה במשמורת של מסתננים לתקופה של עד שלושה חודשים (ראו סעיף 30(א)ג) לחוק בנוסחו בתיקון מס' 5) היא חוקתית. באשר להוראות פרק ד' לחוק, המקנות לממונה ביקורת הגבולות סמכות להורות למסתנן לשהות במרכז שההייה חולות, קבע בית המשפט כי למעט הוראות סעיפים 32(א) ו-32בכא לחוק, שלפיהם התקופה המרבית לשהייה במרכז שההייה למסתננים עומדת על 20 חודשים – שדין בטלות, שאר הוראות הפרק צולחות את הביקורת החוקתית.

בעקבות פסיקת בית המשפט העליון בפרשת טשומה, נחקק ביום ב' באדר א' התשע"ו (11 בפברואר 2016) חוק למניעת הסתננות (עבירות ושיפוט) (הוראת שעה), התשע"ו-2016 (ס"ח התשע"ו, עמ' 544) (להלן – הוראת שעה התשע"ו). במסגרת הוראת השעה האמורה תוקנו סעיפים 32 ו-32בכא לחוק כך שמשך שההייה המרבי במרכז שההייה למסתננים לא יעלה על 12 חודשים.

ביום כ"ו בכסלו התשע"ח (14 בדצמבר 2017) נחקק חוק למניעת הסתננות (עבירות ושיפוט) (הוראת שעה), התשע"ח-2017 (ס"ח התשע"ח, עמ' 60) (להלן – הוראת שעה התשע"ח). במסגרת הוראת השעה האמורה, נקבע כי מרכז שההייה יפסיק לפעול בתוך שלושה חודשים ממועד כניסתה לתוקף. לצד זאת, הוארך תוקפם של הסדרים שנקבעו כהוראות שעה בתיקון מס' 3, תיקון מס' 4 ותיקון מס' 5, בשלוש שנים נוספות, כלומר עד יום כ"ו בכסלו התשפ"א (13 בדצמבר 2020). כמו כן הוארך בשנה נוספת (ובהמשך – בשנתיים נוספות) תוקפן של הוראות סעיפים 7א עד 7ג לחוק שבהן נקבע האיסור על הוצאת כספי מסתננים מישראל (ראו חוק למניעת הסתננות (עבירות ושיפוט) (הוראת שעה), התשע"ג-2013 (ס"ח התשע"ג, עמ' 78) (להלן – הוראת שעה התשע"ג)), כך שהן עומדות בתוקף עד יום כ"ה בכסלו התשפ"א (11 בדצמבר 2020).

עוד במסגרת הוראת שעה התשע"ח, תוקן גם חוק הכניסה לישראל, באופן שנועד להבהיר כי שר הפנים מוסמך לקבוע מגבלות גאוגרפיות לאוכלוסיית המסתננים האוחזות ברישיון זמני לישיבת ביקור לפי סעיף 2(א)(5) לחוק הכניסה לישראל. באמצעות קביעת המגבלות

החמורות הנובעות מתופעת ההסתננות, שפגיעתם במסתננים תהיה פחותה ושיעמדו בעקרונות שנקבעו בפסק הדין האמור, נחקק ביום ח' בטבת התשע"ד (11 בדצמבר 2013) חוק למניעת הסתננות (עבירות ושיפוט) (תיקון מס' 4 והוראת שעה), התשע"ד-2014 (ס"ח התשע"ד, עמ' 74) (להלן – תיקון מס' 4).

תיקון מס' 4 קבע שני הסדרים המעגנים יחד מארג של אמצעים לטיפול בתופעת ההסתננות – פרק ג' לחוק שעניינו מיתקן משמורת במתכונת מידתית מוז שנקבעה בתיקון מס' 3, ופרק ד' לחוק שעניינו מרכז שהייה פתוח. גם הסדרים אלה נקבעו כהוראת שעה למשך שלוש שנים.

גם נגד חוקתיותו של תיקון מס' 4 הוגשה עתירה לבית המשפט העליון – בג"ץ 8425/13 איתן מדיניות הגירה ישראלית ואח' נ' ממשלת ישראל (פורסם באר"ש, 22.9.2014) (להלן – פרשת איתן). ביום כ"ז באלול התשע"ד (22 בספטמבר 2014) קבע בית המשפט העליון בפסק דינו בעתירה כי סעיף 30א לחוק, שעניינו במיתקן המשמורת, אינו חוקתי ועל כן – בטל, זאת בשל פגיעתו הקשה והבלתי מידתית בזכות החוקתית לחירות ולכבוד. כמו כן קבע בית המשפט העליון כי גם פרק ד' לחוק, שמכוחו הוקם מרכז שההייה, פוגע בזכות לכבוד ולחירות ועל כן – בטל. עם זאת, נתן בית המשפט למדינה ארכה של 90 ימים שבמהלכם הושעתה בטלותו של פרק ד', כדי לאפשר לממשלה לגבש ולעגן בחוק הסדר מאוזן יותר שייתן מענה לקשיים החוקתיים המתוארים.

חוק למניעת הסתננות ולהבטחת יציאתם של מסתננים מישראל (תיקוני חקיקה והוראות שעה), התשע"ה-2014 (ס"ח התשע"ה, עמ' 84) (להלן – תיקון מס' 5), נחקק בעקבות פסק הדין בפרשת איתן והתקבל בכנסת ביום ט"ז בכסלו התשע"ה (8 בדצמבר 2014). החוק האמור תיקן את חוק למניעת הסתננות בשני עניינים עיקריים: פרק ג' לחוק, שעניינו מיתקן משמורת במתכונת מידתית יותר מוז שנקבעה בתיקון מס' 4, ופרק ד' לחוק, שעניינו מרכז שהייה פתוח, גם כן במתכונת מידתית יותר מוז שעוגנה בתיקון האמור. זאת בשם לב לקביעות בית המשפט העליון בפרשת איתן ולתכליות החוק כאמצעי להגשמת מדיניות הממשלה והכנסת. הסדרים אלה נקבעו אף הם כהוראת שעה לשלוש שנים.

נוסף על הסדרים שנקבעו מחדש בפרקים ג' וד' לחוק למניעת הסתננות, כלל תיקון מס' 5 גם תיקונים בחוק עובדים זרים, התשנ"א-1991 (להלן – חוק עובדים זרים), ובחוק העסקת עובדים על ידי קבלני כוח אדם, התשנ"ו-1996, וזאת במטרה להבטיח את יציאתם של עובדים זרים, ובהם מסתננים, מישראל במועד ולהגביר

² ס"ח התשע"ג, עמ' 78; התשע"ח, עמ' 60.

ד ב ר י ה ס ב ר

כך שהם ימשיכו לעמוד בתוקפם עד תום שלוש שנים מיום תחילתו של החוק המוצע.

כמו כן מוצע, מאותם טעמים, להאריך את תוקפו של סעיף 3 לתיקון מס' 4 (המתקן את סעיף 9א לחוק) כך שימשיך לעמוד בתוקפו לשלוש שנים נוספות מיום תחילתו של החוק.

עוד מוצע להאריך את תוקפה של הוראת השעה שבסעיף 10 לתיקון מס' 4, אשר מתקנת, לתקופה מוגבלת, את ההגדרות "מקום משמורת מיוחד" ו"מוחזק במשמורת" שבחוק סדר הדין הפלילי (סמכויות אכיפה – חיפוש בגוף ונטילת אמצעי זיהוי), התשנ"ו-1996. משפקע תוקפו של פרק ד' לחוק (שלושה חודשים לאחר חקיקתה של הוראת שעה התשע"ח), הרי שלפי הוראת שעה זו, ההגדרה "מקום משמורת מיוחד" כוללת כעת רק את מקום המשמורת כאמור בפסקה (2) להגדרה "מקום משמורת" שבסעיף 30ב(א) לחוק, ולכן מוצע להאריך את תוקפה, בהתאם להארכת תוקפו של סעיף 30ב(א) האמור, בשלוש שנים נוספות.

סעיף 2 במסגרת הוראת שעה התשע"ג נוספו לחוק למניעת הסתננות סעיפים 7א עד 7ג אשר קבעו איסור על מסתנן להוציא רכוש מישראל (סעיף 7א לחוק), איסור הוצאת רכוש מישראל בעבור מסתנן (סעיף 7ב לחוק) והוראה עונשית על הפרת האיסורים האמורים (סעיף 7ג לחוק). תוקפן של הוראות אלה הוארך בשנה במסגרת הוראת שעה התשע"ח ולאחר מכן, במסגרת חוק למניעת הסתננות (עבירות ושיפוט) (הוראת שעה) (תיקון מס' 4), התשע"ט-2018 ("ס"ח התשע"ט, עמ' 74), הוארך בשנתיים נוספות.

כדי להמשיך לבחון את האפקטיביות של האיסור ביחס לתכליות העומדות בבסיסו, מוצע להאריך את תוקפן של ההוראות האמורות בשנתיים נוספות.

הגאוגרפיות ועיגוןן ברישיונות המונפקים לזרים ניתן לפקח על אוכלוסיית הזרים השוהה בארץ, בכלל, ועל אוכלוסיית המסתננים בפרט. עיגון המגבלות הגאוגרפיות למסתננים שבידיהם רישיונות כאמור הוא כלי חשוב שבאמצעותו מתמודדת המדינה עם השלכותיה המורכבות של תופעת ההסתננות וריכוזן של אוכלוסיות המסתננים במרכזי הערים.

לבסוף, תוקנו במסגרת הוראת השעה התשע"ח גם הוראות השעה בסעיפים 5 ו-6 לתיקון מס' 5, שנועדו כאמור להגביר את האכיפה כלפי מעסיקי מסתננים, כך שנקבע כי תהיה ענישה פלילית מוגברת כלפי מעסיקהם של מסתננים אשר אווזים ברישיון זמני לישיבת ביקור שניתן להם לפי סעיף 2(א)(5) לחוק הכניסה לישראל, ואשר עובדים בניגוד לתנאי שנקבע ברישיונם לעניין האזור הגאוגרפי שבו הם רשאים לשהות.

הוראות פרק ג' לחוק כתיקונו בתיקון מס' 5, כמו גם הוראות השעה בסעיפים 5 ו-6 לתיקון האמור שעניינן הגברת האכיפה כלפי מעסיקי מסתננים, עומדות בתוקף עד יום כ"ז בכסלו התשפ"א (13 בדצמבר 2020). הואיל וכאמור, ההסדר הקיים בחוק הכניסה לישראל אינו נותן מענה מספק לתופעת ההסתננות ואינו מאפשר להתמודד איתה באמצעים אפקטיביים שיש בהם כדי להגשים את התכלית שקבע בית המשפט כתכלית ראויה, מוצע, בכלל, להאריך את תקופת תוקפם של ההסדרים האמורים בשלוש שנים נוספות.

כמו כן מוצע להאריך את תוקף ההוראות בהוראת שעה התשע"ג שבהן נקבע איסור על הוצאת כספי מסתננים מישראל לשנתיים נוספות, שבמהלכן יהיה ניתן להמשיך ולהעריך את האפקטיביות שלהן.

סעיפים כאמור בחלק הכללי של דברי ההסבר 1 ו-3 ומהטעמים כמפורט בו, מוצע להאריך את תוקפם של סעיפים 2, 4 ו-6 לתיקון מס' 3 ושל סעיפים 30ב עד 30ו לחוק, כנוסחם בסעיף 5 לתיקון מס' 3,

³ ס"ח התשע"ד, עמ' 74; התשע"ח, עמ' 60.

4. בחוק למניעת הסתננות ולהבטחת יציאתם של מסתננים מישראל (תיקוני חקיקה והוראות שעה), התשע"ה-2014 –
- (1) בסעיף 5(א), ברישה, ובסעיף 6(א), במקום "התשע"ח-2017" יבוא "התשפ"א-2020";
- (2) בסעיף 8(א) –
- (א) בפסקה (1), במקום הסיפה החל במילים "התשע"ח-2017" יבוא "התשפ"א-2020";
- (ב) בפסקה (2), במקום "תחילתה של הוראת שעה התשע"ח" יבוא "תחילתו של חוק למניעת הסתננות (עבירות ושיפוט) (הוראת שעה), התשע"ח-2017";

תיקון חוק
למניעת הסתננות
ולהבטחת יציאתם
של מסתננים
מישראל (תיקוני
חקיקה והוראות
שעה)

ד ב ר י ה ס ב ר

ההסבר ומהטעמים כמפורט בו, מוצע עתה להאריך את תוקפן של הוראות השעה האמורות בשלוש שנים נוספות. כמו כן, מוצע לתקן את סעיף 8(א) לתיקון מס' 5 ולהאריך גם את תוקפם של ההסדרים בעניין החזקה במשמורת בשלוש שנים נוספות.

סעיף 4 סעיפים 5 ו-6 לתיקון מס' 5 קובעים הוראות שעה שעניינן ענישה פלילית מוגברת כלפי מעסיקיהם של מסתננים שפג תוקף הרישיון הזמני לשיבת ביקור שניתן להם או שמועסקים בניגוד למגבלה גאוגרפית שנקבעה ברישיון כאמור (סעיף 5), וענישה מינהלית מוגברת כלפי מעסיקים כאמור (סעיף 6). כאמור בחלק הכללי לדברי

⁴ ס"ח התשע"ה, עמ' 84; התשע"ח, עמ' 60.

⁵ ס"ח התשע"ח, עמ' 84.

