



רשומות

הצעות חוק

ה מ מ ש ל ה

28 במרס 2011

577

כ"ב באדר ב' התשע"א

עמוד

הצעת חוק למניעת הסתננות (עבירות ושיפוט) (תיקון מס' 3 והוראת שעה), התשע"א-2011 594

הצעת חוק דין משמעתי במשטרת ישראל ובשירות בתי הסוהר (תיקוני חקיקה), התשע"א-2011 603

הצעת חוק למניעת הסתננות (עבירות ושיפוט) (תיקון מס' 3 והוראת שעה), התשע"א-2011

- תיקון סעיף 1. בחוק למניעת הסתננות (עבירות ושיפוט), התשי"ד-1954¹ (להלן – החוק העיקרי), בסעיף 1 –
- (1) לפני ההגדרה "מסתנן" יבוא:
- "בן משפחה" – הורה, הורה הורה, וכן אח או אחות ודוד או דודה שגילם עולה על 21 שנים;
- "חוק הכניסה לישראל" – חוק הכניסה לישראל, התשי"ב-1952²;
- (2) במקום ההגדרה "מסתנן" יבוא:
- "מסתנן" – מי שאינו תושב כמשמעותו בסעיף 1 לחוק מרשם האוכלוסין, התשכ"ה-1965³, שנכנס לישראל שלא דרך תחנת גבול שקבע שר הפנים לפי סעיף 7 לחוק הכניסה לישראל⁴;

ד ב ר י ה ס ב ר

בלוי בשנים האחרונות ניצבת מדינת ישראל בפני עלייה ניכרת בהיקף ההסתננות דרך הגבול עם מצרים, שלא דרך תחנות גבול. על פי נתוני רשות האוכלוסין, ההגירה ומעברי הגבול, בשנת 2010 לברדה נתפסו כ-14,000 מסתננים כאמור. המסתננים לישראל מגיעים ממדינות שונות, ובכלל זה גם ממדינות העוינות את ישראל.

כיום, מושמים המסתננים במשמורת, אך הם משוחררים ממנה לאחר פרק זמן קצר יחסית, וזאת מאחר שהטיפול בהם נעשה בהתאם להוראות חוק הכניסה לישראל, התשי"ב-1952 (להלן – חוק הכניסה לישראל). חוק זה אינו מאפשר, בעיקרו של דבר, החזקה של אדם במשמורת יותר מ-60 ימים. מצב דברים זה יוצר, הלכה למעשה, תמריץ להמשך גל ההסתננות והתגברותו. לכתחילה, נכון היה להפעיל בעניין זה את החוק למניעת הסתננות (עבירות ושיפוט), התשי"ד-1954 (להלן – חוק למניעת הסתננות), אלא שמדובר בחוק מיושן המותנה בקיומו של מצב חירום במדינה ואשר אינו כולל מנגנוני בקרה על המשמורת ועל הגירוש, כמקובל בחקיקה היום.

הצעת החוק נועדה, בעיקרה, לאפשר החזקה של מסתננים במשמורת למשך תקופה ארוכה באופן משמעותי מזה הקבועה בחוק הכניסה לישראל, ולהוסיף לחוק למניעת הסתננות את המנגנונים הנדרשים, לשם קיום ביקורת על ביצוע צו גירוש ועל החזקתם של מסתננים במשמורת עד לגירושם. תיקונים אלה מוצעים כהוראת שעה לתקופה של שלוש שנים, שבמהלכה תיבחן השפעתו של ההסדר

המוצע על תופעת ההסתננות לישראל. כמו כן מוצעים תיקונים נוספים בחוק למניעת הסתננות כפי שיפורטו בהמשך, המוצעים כתיקונים של קבע.

יודגש, כי אף שההצעה מבקשת להחיל לעניין מסתננים כהגדרתם המוצעת חלק מהוראות חוק הכניסה לישראל, בשינויים המחויבים ובשינויים המוצעים בה, וכן להעניק סמכויות לגורמים הקיימים לפי חוק הכניסה לישראל (ממונה ביקורת הגבולות ובית הדין למשמורת), הרי שההסדר המוצע הוא דין מיוחד ומחמיר יותר שיחול על מסתננים, בשונה מהדין החל על שוהים שלא כדין לפי חוק הכניסה לישראל. הטעם לכך הוא, כי בשונה משוהה שלא כדין אשר במרבית המקרים נכנס לישראל באשרה תקפה, כתייר או למטרות עבודה, ובהמשך הפך לשוהה שלא כדין, מסתנן נכנס לישראל בידועין שלא דרך תחנת גבול וכניסתו לארץ היתה מלכתחילה לא חוקית.

סעיף 1 מוצע להגדיר מונחים שונים המובאים בתיקון בלוי המוצע, וכן להחליף את ההגדרה "מסתנן" שבסעיף 1 לחוק למניעת הסתננות כנוסחה היום, כפי שיוסבר להלן. כמו כן מוצע למחוק מסעיף 1 לחוק למניעת הסתננות את ההגדרה "ראש המשטרה הכללי", המתיתרת לאור התיקון המוצע.

להגדרה "מסתנן" – מסתנן מוגדר כיום בסעיף 1 לחוק למניעת הסתננות, כך:

"מסתנן" – מי שנכנס לישראל, בידועין ושלא כדין, וביום מן הימים שבין ט"ו בכסלו תש"ח (29 בנובמבר 1947) ובין כניסתו היה אחד מאלה –

¹ ס"ח התשי"ד, עמ' 160; התשס"ז, עמ' 463.

² ס"ח התשי"ב, עמ' 354.

³ ס"ח התשכ"ה, עמ' 270.

(3) ההגדרה "ראש המטה הכללי" – תימחק;

(4) בסופו יבוא:

"ממונה ביקורת הגבולות" – כמשמעותו בחוק הכניסה לישראל."

ביטול סעיפים
11 עד 26, 28 ו-29

2. סעיפים 11 עד 26 וסעיפים 28 ו-29 לחוק העיקרי – בטלים.

תיקון סעיף 30
– הוראת שעה

3. בסעיף 30 לחוק העיקרי –

(1) אחרי סעיף קטן (א) יבוא:

"(א1) צו גירוש לפי סעיף קטן (א) לא יבוצע אלא לאחר ששר הביטחון או עובד מדינה בכיר שהוסמך על ידו, קבע כי ניתן לעשות כן בהתחשב בנסיבותיו האישיות של המסתנן ובמדינת היעד לגירושו.

(א2) ניתנו למסתנן אשרה ורישיון לישיבה בישראל לפי חוק הכניסה לישראל, יבטל שר הביטחון או מי שהוסמך על ידו את צו הגירוש שניתן לגביו לפי סעיף קטן (א)";

(2) בסעיף קטן (ב), במקום "סעיף קטן (א)" יבוא "סעיף זה".

ד ב ר י ה ס ב ר

בבתי המשפט הכלליים, ובמישור המינהלי בבתי הדין לביקורת משמורת של מסתננים שימונו מבין בתי הדין לביקורת משמורת הפועלים מכוח חוק הכניסה לישראל. נוסח הסעיפים שמוצע לבטלם כאמור מובא בנספח לדברי ההסבר.

סעיף 3 לפי סעיף 30 לחוק למניעת הסתננות מוסמך שר הביטחון להוציא צו גירוש כנגד מסתנן והצו משמש אסמכתה חוקית להחזקתו במשמורת עד לגירוש. במשך השנים הסמיך שר הביטחון בעלי תפקידים בצה"ל להוצאת צווי הגירוש, בעיקר במערך המבצעים בצה"ל ובפיקוד דרום, ואולם מוצע כי לא אלה ייתנו את ההוראה לביצוע הגירוש בפועל. בהתחשב במשמעותו של צעד זה, ייעשה הדבר, לפי המוצע, בידי שר הביטחון או עובד מדינה בכיר שהוסמך על ידו לכך, לאחר שקבע, כי ניתן לעשות כן, בהתחשב בנסיבותיו האישיות של המסתנן ובמדינת היעד לגירוש. בכך ייתן משקל לשיקולים רחבים יותר בטרם ביצוע צו הגירוש ויוגבר הפיקוח על ביצוע צווי הגירוש.

יודגש, כי הוראות התיקון המוצע ייושמו באופן העולה בקנה אחד עם מחויבויותיה של מדינת ישראל על פי אמנות בין-לאומיות ובכלל זה – עיקרון אי-החזרה (non-refoulement), המעוגן באמנה הבין-לאומית בדבר מעמדם של פליטים משנת 1951 (convention relating to the status of refugees) (להלן – אמנת הפליטים). סעיף 33 לאמנת הפליטים קובע כי אין לגרש פליט כהגדרתו שם למקום שבו יועמדו חייו או חירותו בסכנה על רקע גזעני, דתני, לאומיותו, השתייכותו לקבוצה חברתית מסוימת או השקפתו הפוליטית.

במקרה שמסתנן יקבל, מכל סיבה שהיא, אשרה ורישיון לישיבה בישראל לפי חוק הכניסה לישראל, יבטל שר הביטחון את צו הגירוש שנתן לגביו.

(1) אורח או נתין של לבנון, מצרים, סוריה, סעודיה, עבר-הירדן, עירק או תימן;

(2) תושב או מבקר באחת הארצות האלה או בכל חלק של ארץ ישראל שמחוץ לישראל;

(3) אורח ארצישראלי או תושב ארצישראלי חסר אזרחות או נתינות או שאזרחותו או שנתנינותו מוטלת בספק, ויצא באותו פרק זמן ממקום מגוריו הרגיל בשטח שהיה לחלק מישראל אל מקום שמחוץ לישראל."

מוצע להחליף הגדרה זו ולקבוע, כי מסתנן הוא מי שאינו תושב כמשמעותו בסעיף 1 לחוק מרשם האוכלוסין, התשכ"ה-1965 (להלן – חוק מרשם האוכלוסין), שנכנס לישראל שלא דרך תחנת גבול שנקבעה בידי שר הפנים לפי סעיף 7 לחוק הכניסה לישראל.

הדרך החוקית להיכנס לישראל היא דרך תחנות הגבול, שנקבעו על פי חוק, כיוון שכך, מי שעובר את גבולות המדינה במקום שלא נקבע לכך על פי חוק, הוא מסתנן.

עם זאת, אין הכוונה לכלול בהגדרה האמורה מי שהוא תושב כמשמעותו בחוק מרשם האוכלוסין, שנכנס לישראל שלא דרך תחנת גבול. לפי חוק מרשם האוכלוסין, תושב הוא מי שנמצא בישראל כאזרח ישראלי או על פי אשרת עולה או תעודת עולה, או על פי רישיון לישיבת קבע, ויראו כתושב גם אדם אחר הנמצא כחוק בישראל, אך לא יראו כתושב את מי שנמצא בה על פי רישיון לישיבת מעבר או לישיבת ביקור או על פי דרכון חוץ דיפלומטי.

סעיף 2 מוצע לבטל את כל ההוראות בחוק למניעת הסתננות העוסקות בבתי הדין למניעת הסתננות, שהיוו סעיפים 11 עד 26, 28 ו-29. בתי דין אלה אינם קיימים בפועל. לפי המוצע, יטופלו המסתננים במישור הפלילי

”הבאה לפני ממונה 30א. (א) מסתנן הנתון במשמורת יובא לפני ממונה ביקורת הגבולות, לא יאוחר משבעה ימים מיום תחילת החזקתו במשמורת.

(ב) ממונה ביקורת הגבולות, רשאי, במקרים חריגים, לשחרר מסתנן בעירבון כספי, בערבות בנקאית או בערובה מתאימה אחרת (בחוק זה – ערובה), אם שוכנע כי מתקיים אחד מאלה:

(1) בשל גילו או מצב בריאותו של המסתנן, החזקתו במשמורת עלולה לגרום נזק לבריאותו, ואין דרך אחרת למנוע את הנזק האמור;

(2) קיימים טעמים הומניטריים מיוחדים אחרים מהאמור בפסקה (1) המצדיקים את שחרורו של המסתנן בערובה, לרבות אם עקב החזקה במשמורת יוותר קטין בלא השגחה;

(3) המסתנן הוא קטין שאינו מלווה על ידי בן משפחה או אפוטרופוס;

(4) שחרורו בערובה של המסתנן יש בו כדי לסייע בהליכי גירוש;

(5) חלפו שלושה חודשים מהמועד שבו הגיש המסתנן בקשה לקבלת אשרה ורישיון לישיבה בישראל לפי חוק הכניסה לישראל, וטרם החל הטיפול בבקשה;

(6) חלפו תשעה חודשים מהמועד שבו הגיש המסתנן בקשה כאמור בפסקה (5) וטרם ניתנה החלטה בבקשה;

(7) חלפו שלוש שנים מיום תחילת החזקתו של המסתנן במשמורת.

ד ב ר י ה ס ב ר

(1) בשל גילו או מצב בריאותו החזקתו במשמורת עלולה לגרום נזק לבריאותו ואין דרך אחרת למנוע את הנזק האמור;

(2) קיימים טעמים הומניטריים מיוחדים אחרים המצדיקים את שחרורו של המסתנן;

(3) המסתנן הוא קטין שאינו מלווה על ידי בן משפחה כהגדרתו המוצעת או על ידי אפוטרופוס;

(4) השחרור עשוי לסייע בהליכי גירוש של המסתנן;

(5) המסתנן ביקש אשרה ורישיון לישיבה בישראל ולא החל טיפול בבקשתו למרות שחלפו שלושה חודשים;

(6) המסתנן הגיש בקשה כאמור בפסקה (5) ולא ניתנה החלטה לגבי בקשתו;

(7) המסתנן שהה במשמורת במשך שלוש שנים בלא שצו הגירוש הוצא לפועל.

סעיף 4 מוצע להוסיף לחוק הקיים, כהוראת שעה **בללי** לתקופה של שלוש שנים, הוראות בדבר הטיפול במישור המינהלי במסתננים, להבדיל מהטיפול בהם במישור הפלילי. בהתאם לכך מוצע כי מערכת בתי הדין לביקורת משמורת ומערכת הממונים על ביקורת הגבולות, הפועלים במסגרת רשות ההגירה והאוכלוסין במשרד הפנים, יהיו בעלי הסמכות לשחרור מסתננים ממשמורת בערובה.

עם זאת מוצעים שינויים לעומת הוראות חוק הכניסה לישראל בשים לב לשוני בין שוהה שלא כדין למסתנן.

לסעיף 30א המוצע

מוצע כי מסתנן יובא לפני ממונה ביקורת הגבולות של רשות ההגירה והאוכלוסין, לא יאוחר מ-7 ימים מיום תחילת החזקתו במשמורת, לשם בחינת עניינו בהתאם לאמור בסעיף קטן (ב).

לפי סעיף קטן (ב), ממונה ביקורת הגבולות יהיה רשאי לשחרר מסתנן בערובה אם שוכנע כי מתקיים אחד מאלה:

(ג) על אף הוראות סעיף קטן (ב), לא ישוחרר מסתנן בערובה אף אם מתקיים לגביו האמור בפסקאות (2) או (4) של אותו סעיף קטן, אם שוכנע ממונה ביקורת הגבולות כי התקיים תנאי מהתנאים המפורטים להלן, אלא אם כן מתקיים לגבי המסתנן בערובה האמור בפסקה (1) של סעיף קטן (ב):

(1) גירושו מישראל נמנע או מתעכב בשל העדר שיתוף פעולה מלא מצדו, לרבות לעניין הבהרת זהותו או הסדרת הליכי גירושו מישראל;

(2) יש בשחרורו כדי לסכן את ביטחון המדינה, את שלום הציבור או את בריאות הציבור;

(3) הוגשה לממונה ביקורת הגבולות חוות דעת מאת גורמי הביטחון המוסמכים שלפיה במדינת מושבו או באזור מגוריו של המסתנן מתבצעת פעילות העלולה לסכן את ביטחון מדינת ישראל או אזרחיה.

(ד) שחרור בערובה ממשמורת יותנה בתנאים שיקבע ממונה ביקורת הגבולות, לרבות בערובה, לשם הבטחת התייצבותו של המסתנן לצורך גירושו מישראל במועד שנקבע או לצורך הליכים אחרים לפי דין; ממונה ביקורת הגבולות רשאי, בכל עת, לעיין מחדש בתנאי הערובה, אם התגלו עובדות חדשות או אם השתנו הנסיבות ממועד מתן ההחלטה על השחרור בערובה.

(ה) מסתנן ששוחרר בערובה ממשמורת לפי סעיף זה, יראו את ההחלטה בדבר שחרורו בערובה כאסמכתה חוקית לשהייתו בישראל, לתקופת השחרור בערובה; תוקף ההחלטה בדבר שחרור בערובה מותנה בקיום התנאים לשחרור כאמור.

(ו) ביקש ערב לבטל ערובה שנתן, רשאי ממונה ביקורת הגבולות להיעתר לבקשה או לסרב לה, ובלבד שבהחלטתו יהיה כדי להבטיח את התייצבותו של המסתנן על ידי המצאת ערובה אחרת; לא ניתן להבטיח את התייצבותו של המסתנן בהמצאת ערובה אחרת, יוחזר המסתנן למשמורת.

ד ב ר י ה ס ב ר

העילות שבפסקאות (5) ו-(6) נועדו להבטיח כי אם הגיש המסתנן בקשה לאשרה ורישיון לישיבה בישראל, למשל בנימוק שהוא פליט, הטיפול בבקשתו לא יעוכב.

הציפייה היא, כי משך ההחזקה במשמורת יביא לבלימת תופעת ההסתננות, או למצער יצמצם את ממדיה. מכל מקום מוצע כי מסתנן לא ישוחרר בערובה מן הטעמים האמורים לעיל, אם גירושו מישראל נמנע או מתעכב בשל העדר שיתוף פעולה מלא מצדו, לרבות לעניין הבהרת זהותו או הסדרת הליכי גירושו מישראל, או אם שחרורו עלול לפגוע בביטחון המדינה, בשלום הציבור או בבריאותו, וזאת אף אם קיימים טעמים הומניטריים לשחרורו או ששחרורו יכול לסייע בהליכי הגירוש.

ככל שלא מתקיימת במסתנן עילה המצדיקה את שחרורו, המגמה היא להחזיקו במשמורת עד לגירושו או עד למיצוי התקופה המרבית להחזקתו, האמורה בפסקה (7), לפי המוקדם מביניהם. מהטעמים שצוינו קודם לכן, עילות השחרור בערובה הכלולות בהצעת החוק מצומצמות מאלה הקבועות בחוק הכניסה לישראל. עם זאת, נוספו בהצעת החוק כמה עילות שחרור שאינן מצויות בחוק הכניסה לישראל, והן העילות המנויות בפסקאות (3), (5) ו-(6) המוצעות.

עילת השחרור האמורה בפסקה (3) הוספה, משום שבקרב אוכלוסיית המסתננים מצויים קטינים, שגילם הצעיר והיותם לא-מלווים על ידי קרוב שהוא בגיר, מחייבים התייחסות שונה מזו הניתנת למסתננים שהם בגירים.

(ז) גורש המסתנן מישראל במועד שנקבע, יופטרו הוא וערביו מערבותם ויוחזר העירבון הכספי, לפי העניין.

(ח) נוכח ממונה ביקורת הגבולות כי מסתנן ששוחרר בערובה הפר או עומד להפר תנאי מתנאי שחרורו בערובה, רשאי הוא להורות, בצו, על החזרתו למשמורת, וכן רשאי הוא להורות על חילוט או מימוש הערובה.

(ט) לא תינתן הוראה על חילוט או מימוש הערובה כאמור בסעיף קטן (ח) אלא לאחר שניתנה הזדמנות למסתנן או לערב, לפי העניין, לטעון את טענותיו, ובלבד שניתן לאתרו באופן סביר.

תנאי החוקה במשמורת 330.ב. ועל תנאי החוקה במשמורת יחולו הוראות סעיף 13 לחוק הכניסה לישראל, בשינויים המחויבים; לעניין זה, "מקום משמורת" – כל אחד מאלה:

(1) מקום משמורת כהגדרתו בסעיף 13א לחוק הכניסה לישראל, בשינויים המחויבים;

(2) מקום ששר הביטחון, לבדו או יחד עם השר לביטחון הפנים, קבע, בצו, כמקום משמורת לעניין חוק זה.

סייג לתחולת חוק סדר הדין הפלילי 330.ג. על אף הוראות סעיף 13 לחוק סדר הדין הפלילי (סמכויות אכיפה – מעצרים), התשנ"ו-1996⁴, לא יחולו הוראותיו של החוק האמור בכל הנוגע להליכים ולסמכויות לפי חוק זה, אלא אם כן נקבע במפורש אחרת לפי חוק זה.

מינוי בית דין לביקורת משמורת של מסתננים 330.ד. שר המשפטים ימנה, מבין מי שנתמנו לבתי דין לביקורת משמורת של שוהים שלא כדין לפי סעיף 13א לחוק הכניסה לישראל, בית דין אחד או יותר לביקורת משמורת של מסתננים לפי חוק זה (בחוק זה – בית הדין לביקורת משמורת של מסתננים).

סמכויות בית הדין 330.ה. (א) בית הדין לביקורת משמורת של מסתננים רשאי –

(1) לאשר את החזקתו של המסתנן במשמורת, ורשאי הוא להורות כי עניינו של המסתנן יובא לפניו לבחינה נוספת בהתקיים תנאים שקבע או בתוך פרק זמן שקבע אשר לא יעלה על 60 ימים;

ד ב ר י ה ס ב ר

על מעצר ועל עיכוב לפי כל חוק, אלא אם כן נקבעו בחוק הוראות אחרות. מוצע לסייג את הוראות סעיף 13 לחוק האמור בכל הנוגע להליכים ולסמכויות לפי חוק למניעת הסתננות, אלא אם כן ישנה קביעה מפורשת אחרת בחוק זה. הוראה דומה קיימת בסעיף 13 לחוק הכניסה לישראל.

לסעיפים 330 עד 330 המוצעים

מוצע, כי שר המשפטים יהיה רשאי למנות בתי דין לביקורת משמורת של מסתננים, מבין מי שהתמנו כבתי דין למשמורת לפי חוק הכניסה לישראל.

מוצע כי הוראות סימן ב' בפרק רביעי לחוק הכניסה לישראל יחולו לעניין בית הדין לביקורת משמורת של

לסעיף 330 המוצע מוצע, כי מסתנן יוחזק במקום משמורת כהגדרתו בסעיף 13א לחוק הכניסה לישראל או במקום משמורת שקבע שר הביטחון, לבדו או יחד עם השר לביטחון הפנים, ותנאי החזקתו במשמורת יהיו בהתאם להוראות סעיף 13 לחוק הכניסה לישראל, כך שהחוקה תהיה בתנאים הולמים, שלא יהיה בהם כדי לפגוע בבריאותו ובכבודו, בתא נפרד מאסירים ומעצורים פליליים וכיו"ב.

לסעיף 330 המוצע

סעיף 13(ג) לחוק סדר הדין הפלילי (סמכויות אכיפה – מעצרים), התשנ"ו-1996, קובע כי הוראות החוק האמור יחולו

⁴ ס"ח התשנ"ו, עמ' 338.

(2) להורות על שחרורו בערובה של המסתנן בתום פרק זמן שקבע, אם שוכנע כי התקיימו בו התנאים לשחרור בערובה לפי סעיף 30א(ב) ובכפוף לסייגים הקבועים בסעיף 30א(ג);

(3) להורות על שינוי תנאי ערובה שנקבעו לפי סעיף 30א(ד), וכן על חילוט ערובה עקב הפרת תנאי מתנאי השחרור בערובה.

(ב) הוראות סעיף 30א(ד) יחולו, בשינויים המחויבים, על שחרור בערובה לפי צו של בית הדין לביקורת משמורת של מסתננים.

(ג) החלטת בית הדין לביקורת משמורת של מסתננים תכלול את עיקרי טענות הצדדים, תהיה מנומקת ובכתב, ותימסר למסתנן בו במקום, במידת האפשר; ראה בית הדין צורך בבירור נוסף, יורה על הבאת המסתנן הנתון במשמורת לפניו במועד שיקבע.

הוראות סימן ב' בפרק רביעי לחוק הכניסה לישראל, למעט הוראות סעיפים 13טו ו-13כא לחוק האמור, יחולו לעניין בית הדין לביקורת משמורת של מסתננים, בשינויים המחויבים ובשינויים אלה:

החלת הוראות מחוק 130. הכניסה לישראל לעניין בית הדין

(1) בסעיף 13זיד לחוק הכניסה לישראל –

(א) בסעיף קטן (א), במקום "בהקדם האפשרי ולא יאוחר מתום 96 שעות מעת תחילת החזקתו" יקראו "לא יאוחר מ־14 ימים מיום תחילת החזקתו במשמורת".

(ב) בסעיף קטן (ב), במקום "סעיף 13יז" יקראו "סעיף 30א(ח)";

(2) בסעיף 13טז לחוק הכניסה לישראל, במקום "סעיף 13יז" יקראו "סעיף 30א(ח)";

(3) בסעיף 13יז(ב) לחוק הכניסה לישראל, במקום "סעיף 13יג(ג)" יקראו "סעיף 30א(א)(2)".

(א) החלטת בית הדין לביקורת משמורת של מסתננים נתונה לערעור לפני בית משפט לעניינים מינהליים.

ערעור ועתירה מינהליים 130.

ד ב ר י ה ס ב ר

זהותם ומניעי הגעתם של מסתננים. זאת, בין השאר לנוכח נתיבי הסתננותם לישראל, לרבות בלא תיעוד, רשמי או אחר, וכן בהתחשב בנתוני ההסתננות לישראל, בשנים האחרונות.

כמו כן מוצע כי הוראות סעיף 13טו לחוק הכניסה לישראל לא יחולו, ובהוראת סעיף 30ה מוצע לקבוע את סמכויות בית הדין לגבי הטיפול במסתננים. השינוי לעומת הוראות חוק הכניסה לישראל הוא בכך, שהביקורת התקופתית לפני בית הדין תהיה אחת ל־60 ימים, במקום אחת ל־30 ימים לפי חוק הכניסה לישראל.

מסתננים, בשינויים המחויבים ובשינויים המפורטים בסעיפים אלה.

כך, לעניין הבאה לפני בית הדין, במקום הבאה לבית הדין בתוך 96 שעות כקבוע בסעיף 13יד(א) לחוק הכניסה לישראל יובא מסתנן לביקורת שיפוטית לא יאוחר מ־14 ימים מיום תחילת החזקתו במשמורת. ביקורת שיפוטית יזומה זו נועדה להבטיח כי תיערך ביקורת באשר להחזקה במשמורת גם של מי שלא פנה מיוזמתו לבית הדין או לבית המשפט. הטעם לשוני בין המועדים הקבועים בחוק הכניסה לישראל למועדים המוצעים בהצעת החוק נובע מהצורך בתהליכי בירור מוקדמים ומורכבים יותר לגבי

(ב) הוגשה עתירה לבית משפט לעניינים מינהליים נגד החלטה לפי חוק זה בעניין גירוש, והיה תלוי ועומד, באותו מועד, ערעור מינהלי על החלטת בית הדין לביקורת משמורת של מסתננים בעניין המשמורת או השחרור בערובה, ידון בית המשפט במסגרת העתירה גם בעניין המשמורת או השחרור בערובה, והערעור יימחק; ואולם אם טרם הגיש העותר ערעור מינהלי בעניין המשמורת או השחרור בערובה, יכלול גם עניינים אלה במסגרת העתירה.

(ג) אין בהחלטת בית משפט לעניינים מינהליים, בערעור או בעתירה כאמור בסעיף זה, כדי לגרוע מסמכות בית הדין לביקורת משמורת של מסתננים, ואולם בכל עניין שהחליט בו בית המשפט במסגרת הערעור או העתירה לא ייוקק לו בית הדין אלא אם כן נוכח כי חל שינוי בנסיבות שהיוו בסיס להחלטת בית המשפט.

5. בסעיף 31 לחוק העיקרי, אחרי "ניתן צו לפי סעיף 30" יבוא "והתקיימו הוראות סעיף 30(א1)".
6. סעיף 34 לחוק העיקרי – בטל.
7. בחוק בתי משפט לעניינים מינהליים, התש"ס-2000⁵ – (1) בתוספת הראשונה, בפרט 12 – תיקון חוק בתי משפט לעניינים מינהליים – הוראת שעה

ד ב ר י ה ס ב ר

יצוין כי לאחרונה אושרה בכנסת בקריאה ראשונה הצעת חוק הכניסה לישראל (תיקון מס' 20) (בית דין לזרים), התשע"א-2010 (פורסמה בהצעות חוק הממשלה – 550, בעמ' 312). שבה מוצעת הקמת בית דין לזרים שיקיים ביקורת שיפוטית בענייני כניסה לישראל או יציאה ממנה, או בענייני אזרחות. בהמשך הליכי החקיקה ולאחר שיוקם בית הדין לזרים, תישקל הסמכת בית הדין לזרים לבצע גם ביקורת שיפוטית על החלטת שר הביטחון או עובד מדינה שהוסמך לכך, בעניין מתן צו גירוש וביצועו לפי חוק זה.

סעיף 5 מוצע לתקן את סעיף 31 לחוק למניעת הסתננות, שעניינו שחרור ממאסר לצורך גירוש, ולהתאימו לתיקון המוצע בסעיף 30.

סעיף 6 סעיף 34 לחוק למניעת הסתננות קובע לאמור:

"תקופת תחלתו של החוק

34. חוק זה יפקע תקפו כשתפורסם אכרזה של הכנסת לפי סעיף 9(ד) לפקודת סדרי השלטון והמשפט, תש"ח-1948, כי חדל מצב החירום."

הסעיף האמור מתנה את תוקפו של החוק למניעת הסתננות בקיומו של מצב חירום במדינה, הקיים כיום מכוח הכרזה של הכנסת לפי סעיף 38 לחוק יסוד: הממשלה, ואשר תוקפה מוארך מדי שנה. בד בבד עם הארכת תוקפו של מצב החירום פועלת הממשלה לביטול התניית תוקפם של חוקים שונים או הוראות חוק מסוימות בקיומו של מצב

השינויים המוצעים תואמים את ההבחנה הרלוונטית בין מי שנכנס לישראל כדין, דרך תחנת גבול חוקית, כאשר הוא מזוהה על פי תיעוד שהוא נושא עמו, ואשר הפך להיות שוהה בלתי חוקי לאחר כניסתו לראשונה כדין, בתום האשרה החוקית שניתנה לו או לאחר הפרת תנאי האשרה שניתנה לו, לבין מסתנן שמלכתחילה חדר למדינה שלא כדין, שלא דרך תחנת גבול חוקית. ההבחנה בין שוהה בלתי חוקי לפי חוק הכניסה לישראל, לבין מסתנן לפי חוק זה, ובמיוחד כאשר מדובר בתופעה רחבת ממדים בשנים האחרונות, מחייבת את מיקוד הטיפול בתופעה, באופן שונה, אשר יותאם וייחוד לאוכלוסיית המסתננים לישראל, אשר הולכת וגדלה בשנים האחרונות, בממדים חסרי תקדים, וזאת, בין השאר, עקב העדרם של כלים ייחודיים למניעת התופעה ולמניעת התמריץ להסתננות לישראל. תכליתו של חוק הכניסה לישראל והכלים המצויים בו לטיפול בתופעה של שהייה בלתי חוקית בישראל, אינם מתאימים לתכלית ולכלים אשר צריכים להיות נתונים לרשויות המדינה למניעה ולבלימה של תופעה חסרת תקדים בהיקפה ובממדיה של הסתננות לישראל, דרך גבולותיה – תופעה שיש למנעה ולפגוע בתמריצים לקיומה, כדי לשמור ולשמר את ריבונותה של המדינה.

החלטות בית הדין לביקורת משמורת של מסתננים יהיו נתונות לערעור לפני בית משפט לעניינים מינהליים, בדומה להחלטות של בית הדין לביקורת משמורת של שוהים שלא כדין לפי חוק הכניסה לישראל.

⁵ ס"ח התש"ס, עמ' 190; התשע"א, עמ' 281.

(א) בכל מקום, במקום "מינהל אוכלוסין ועובדים זרים" יבוא "מינהל אוכלוסין, עובדים זרים ומסתננים";

(ב) אחרי פרט משנה (7) יבוא:

"(8) חוק למניעת הסתננות (עבירות ושיפוט), התשי"ד-1954";

(2) בתוספת השנייה, אחרי פרט 10 יבוא:

"10א. ערעור לפי סעיף 130 לחוק למניעת הסתננות (עבירות ושיפוט), התשי"ד-1954"

8. סעיפים 3, 4, 5 ו-7 לחוק זה יעמדו בתוקפם שלוש שנים מיום תחילתו של חוק זה. תוקף

ד ב ר י ה ס ב ר

סעיף 8 מוצע כי תוקפם של סעיפים 3, 4, 5 ו-7 לחוק המוצע, העוסקים בסמכויות של ממונה ביקורת הגבולות ובתי הדין לביקורת משמורת של מסתננים והביקורת השיפוטית עליהם בבתי משפט לעניינים מינהליים, יהיה לתקופה של שלוש שנים מיום תחילתו של החוק המוצע. זאת, מתוך הנחה כי נקיטת האמצעים כלפי המסתננים והטיפול בהם במישור המינהלי כמוצע בחוק זה, יביאו לבלימת התופעה, או למצער לצמצום ממדיה.

חירום במדינה, מקום שאין הצדקה עניינית לכך. מוצע, על כן, לבטל את הסעיף האמור ובכך לנתק את התלות בין תחולת החוק לבין ההכרזה על מצב חירום.

סעיף 7 מוצעים תיקונים לחוק בתי משפט לעניינים מינהליים, התש"ס-2000, כמפורט להלן:

(1) מוצע לתקן את התוספת הראשונה לחוק האמור ולקבוע, כי על החלטה של רשות לפי חוק למניעת הסתננות יהיה ניתן להגיש עתירה לבית משפט לעניינים מינהליים;

(2) מוצע לתקן את התוספת השנייה לחוק האמור ולקבוע, כי על החלטה של בית הדין לביקורת משמורת של מסתננים יהיה ניתן להגיש ערעור מינהלי לבית משפט לעניינים מינהליים.

נספח לדברי ההסבר

וזה נוסחם של הסעיפים בחוק למניעת הסתננות, שמוצע בהצעת חוק זו לבטלם:

"הקמת בתי דין

11. יוקמו בתי דין למניעת הסתננות.

מינוי דיינים

12. שר הבטחון, לפי הצעת ראש המטה הכללי, ימנה מבין קציני צבא-הגנה לישראל דיינים לבתי דין למניעת הסתננות.

סוגי בתי הדין

13. בתי דין למניעת הסתננות הם שנים:

(1) בית דין של דן יחיד, כערכאה ראשונה;

(2) בית דין של שלושה, כערכאת ערעור.

אב בית הדין יהיה חייל בעל השכלה משפטית

14. לא יתמנה כאב בית דין בבית דין של שלושה, אלא חייל בעל הכשרה משפטית, כמשמעותו בתקנה 168 לחוקת השיפוט תש"ח.

מינוי טובעים

15. ראש המטה הכללי ימנה טובעים של בתי הדין למניעת הסתננות. אחד מהם יתמנה טובע ראשי.

סמכויות בית דין של דן יחיד

16. בית דין של דן יחיד יהיה מוסמך לשפוט על כל עבירה לפי חוק זה, ויהיו לו לשם כך, נוסף לאמור בחוק זה, כל הסמכויות שיש לבית משפט מחוזי בענינים פליליים, אלא שדן יחיד אשר אינו חייל בעל הכשרה משפטית כאמור בסעיף 14, לא יטיל עונש מאסר שלמעלה משתי שנים וקנס בסכום שלמעלה מאלף לירות.

כתב אישום

17. כתב אישום לבית דין של דן יחיד יוגש על ידי טובע.

הגנת נאשם

18. משהוגש כתב אישום, רשאי בית הדין למנות סניגור לנאשם שלא בחר לעצמו סניגור, בין על פי בקשת הנאשם ובין ביזמתו שלו.

הפסקת הדיון

19. היועץ המשפטי לממשלת ישראל רשאי בכל עת שלפני מתן פסק דין לצוות על עיכוב הדין בבית דין של דן יחיד.

ערעור

20. עשר יום מיום הקראת פסק הדין.

המשיב בערעור ובאי כוחו

21. (א) המשיב בערעור שהוגש על ידי הנאשם יהיה התובע הראשי.

(ב) כל תובע של בית דין למניעת הסתננות יכול להופיע כבא כוחו של התובע הראשי בערעור.

סמכויות בית דין של שלושה

22. לבית דין של שלושה הדין בערעור לפי חוק זה יהיו כל הסמכויות שיש לבית משפט מחוזי בשבתו כבית משפט לערעורים פליליים.

סופיות

23. פסק דין שניתן על ידי בית דין של שלושה הוא סופי ואין עליו ערעור.

אי-הזדקקות לטענות פגם

24. בית דין למניעת הסתננות לא יזדקק לטענת פגם בהזמנת הנאשם או בכתב האישום, בצורתם או בתכנם, אם יראה, מטעמים שעליו לפרטם בהחלטתו, שאי הזדקקות לטענה אינה עלולה לגרום לעיוות הדין.

סטיה מדיני הראיה

25. בית דין רשאי לטעות מדיני הראיה, אם הוא משוכנע שהדבר יועיל לגילוי האמת ולעשיית משפט צדק; החליט בית הדין לטעות מדיני הראיה כאמור, ירושם את הטעמים שהניעוהו להחלטתו.

סדרי הדין

26. (א) במידה שאין בחוק זה או בתקנות בדבר סדרי דין שיותקנו לפיו הוראה אחרת –

(1) יחולו בבית דין של דן יחיד סדרי הדין הנהוגים אותה שעה בבית דין מחוזי לפי חוקת השיפוט תש"ח, בתיאומים לפי הענין;

(2) יחולו בבית דין של שלושה סדרי הדין הנהוגים בבית הדין העליון, בערעור על פסק דין של בית דין מחוזי, לפי אותה חוקה, בתיאומים לפי הענין, אלא שלגבי בית דין למניעת הסתננות לא תחול תקנה 146 לאותה חוקה.

(ב) הדיון בבית דין למניעת הסתננות ייערך בדלתיים פתוחות אם לא החליט בית הדין לערוך, כולו או מקצתו, בדלתיים סגורות, משום שהדבר דרוש, לדעתו, לשם שמירה על בטחון המדינה.

...

שחרור בערבות

28. פקודת השחרור בערבות, 1944, חלה על אדם הנאשם בעבירה לפי חוק זה, בשינויים הבאים:

(1) הסמכות לשחרר בערבות לפני האישום תהיה נתונה לדן יחיד;

(2) הסמכות לשחרר בערבות משהוגש כתב אישום ועד למתן פסק הדין במשפט תהיה נתונה לבית הדין שדן באשמה;

(3) הסמכות לשחרר בערבות משהוגש ערעור תהיה נתונה לבית הדין הדין בערעור.

הוצאה לפועל

29. פסק דין של בית דין למניעת הסתננות, כמוהו כפסק דין של בית משפט אורחי בכל הנוגע להוצאתו לפועל, ויבוצע מיד לאחר נתינתו, אם לא הורה בית הדין הוראה אחרת.

הצעת חוק דין משמעתי במשטרת ישראל ובשירות בתי הסוהר (תיקוני חקיקה), התשע"א – 2011

1. בחוק המשטרה (דין משמעתי, בירור קבילות שוטרים והוראות שונות), התשס"ו–2006¹ – תיקון חוק המשטרה (דין משמעתי, בירור קבילות שוטרים והוראות שונות)
- (1) בסעיף 39(א)(2), במקום "ועדה בודקת או קצין בודק" יבוא "ועדה בודקת, קצין בודק או קצין תלונות הציבור שמונה לפי פקודות משטרת ישראל";
- (2) בסעיף 41(א)(1), אחרי "את הנאשם" יבוא "או להרשיע את הנאשם ולגזור את דינו, לפי העניין";
- (3) בסעיף 72(ב), במקום "נאשם או עורר" יבוא "נאשם, משיב או עורר";
- (4) בסעיף 103, אחרי "להתקין תקנות לביצועו" יבוא "לרבות לעניין דמי נסיעה ולינה ושכר בטלה לעדים, שכר טרחה לעדים מומחים, ותשלום לנציגי ציבור".
2. בפקודת בתי הסוהר [נוסח חדש], התשל"ב–1971² – תיקון פקודת בתי הסוהר
- (1) בסעיף 110(ב), במקום "נאשם או עורר" יבוא "נאשם, משיב או עורר";
- (2) בסעיף 110(א)(2), במקום "משטרת ישראל או של ועדת חקירה כאמור בסעיף 131א" יבוא "משטרת ישראל, ועדת חקירה כאמור בסעיף 131א או קצין בודק שמונה לפי פקודות השירות";
- (3) בסעיף 110(א)(1), אחרי "את הנאשם" יבוא "או להרשיע את הנאשם ולגזור את דינו, לפי העניין";

ד ב ר י ה ס ב ר

לפקודה קובע כי סוהר בכיר שהנציב הסמיך לעניין זה רשאי להגיש ערר על זיכוי משמעתי של סוהר בדין יחיד. עם זאת, סעיף 41 לחוק המשטרה וסעיף 110 לפקודה, הדנים בסמכויות קצין שיפוט בכיר הדין בערר, לא מקנים סמכות מפורשת לקצין השיפוט הבכיר הדין בערר – לקבל את הערר, להרשיע את הנאשם ולגזור את דינו. לפיכך מוצע לתקן את סעיף 41 לחוק המשטרה ואת סעיף 110 לפקודה, ולקבוע בהם שלקצין השיפוט הבכיר הדין בערר כאמור, יש סמכות לקבל את הערר, להרשיע את הנאשם ולגזור את דינו.

סעיף 72(ב) לחוק המשטרה וסעיף 110(ב) לפקודה, קובעים את זכות הייצוג בהליך לפני דין יחיד. ההליך לפני דין יחיד הוא הליך מזורז אשר נקבע באופן מפורש בחוק המשטרה ובפקודה, כי הוא נעשה בלא ייצוג. לפי המצב כיום, לכאורה שוטר או סוהר המגישים ערר אינם זכאים לייצוג, ואילו שוטר או סוהר המשיבים לערר כן זכאים לייצוג. הברדל זה בין שני המצבים מוביל לחוסר שוויון שאיננו מוצדק. לפיכך מוצע לתקן את סעיף 72(ב) לחוק המשטרה ואת סעיף 110(ב) לפקודה כך שייקבע כי גם שוטר או סוהר שהם משיבים אינם רשאים להיות מיוצגים.

בשנת 2006 חוקק חוק המשטרה (דין משמעתי, בירור קבילות שוטרים והוראות שונות). התשס"ו–2006 (להלן – חוק המשטרה), המסדיר בין השאר את הדין המשמעתי במשטרה. בעקבותיו תוקנה בשנת 2008 פקודת בתי הסוהר, התשל"ב–1971 (להלן – הפקודה). במסגרת חוק לתיקון פקודת בתי הסוהר (מס' 35), התשס"ח–2008 (פורסם בס"ח התשס"ח, עמ' 540), באופן שעודכנו ההסדרים הנוגעים לדין המשמעתי בשירות בתי הסוהר בתקופה שעברה מאז חוקקו חוק המשטרה והתיקון האמור לפקודה, לימד הניסיון כי חלק מההסדרים הנוגעים לדין לפני דין יחיד בדין המשמעתי לוקים בחסר, וכי יש צורך לערוך בהם שינויים, כפי שמוצע להלן:

מוצע לתקן את סעיף 39(א)(2) לחוק המשטרה ואת סעיף 110(א)(2) לפקודה, באופן שיאפשר הגשת ערר על זיכוי של שוטר או סוהר, גם כאשר ההליך המשמעתי נפתח בעקבות בדיקת קצין תלונות הציבור שמונה לפי פקודות משטרת ישראל או בעקבות חקירה של קצין בודק שמונה לפי פקודות שירות בתי הסוהר.

סעיף 39(א)(2) לחוק המשטרה קובע כי ראש אגף משאבי אנוש במשטרה או מי שהסמיך לכך רשאי להגיש ערר על זיכוי משמעתי של שוטר בדין יחיד. סעיף 110(ב)

¹ ס"ח התשס"ו, עמ' 130; התש"ע, עמ' 302.

² דיני מדינת ישראל, נוסח חדש 21, עמ' 459; ס"ח התשס"ח, עמ' 716.

(4) בסעיף 132, אחרי פסקה (ב16) יבוא:

"(ג16) דמי נסיעה ולינה ושכר בטלה לעדים, שכר טרחה לעדים מומחים ותשלום לנציגי ציבור".

ד ב ר י ה ס ב ר

ושכר לעדים ולעדים מומחים ולעניין תשלום לנציגי ציבור, במסגרת הליכי שיפוט משמעת.

כמו כן מוצע לתקן את סעיף 103 לחוק המשטרה ואת סעיף 132 לפקודה, ולעגן בהם בצורה מפורשת את סמכותו של השר לביטחון הפנים להתקין תקנות לעניין הוצאות