

טיוטת-חוק למניעת הסתננות (עבירות ושיפוט) (איסור הוצאת כספי מסתנן מִישראל),
התשע"ב-2012 - הסמכת ועדת השרים לענייני חקיקה

הצעה להחלטה

מחליטים :

- א. לאשר עקרונית את טיוטת חוק למניעת הסתננות (עבירות ושיפוט)(איסור הוצאת כספי מסתנן מִישראל), התשע"ב-2012, המצ"ב.
- ב. להסמיך את ועדת השרים לענייני חקיקה לדון, לשנות ולאשר על דעת הממשלה את נוסחה הסופי של הצעת החוק שתוגש מיד לכנסת.
- ג. על-פי סעיף 81(ג) לתקנון הכנסת, לבקש מוועדת הכנסת, כי תחליט על הקדמת הדיון בהצעת החוק.
- ד. בהתאם לסעיף 88 לתקנון הכנסת, לבקש מוועדת הכנסת להתיר את הקריאה השנייה בהצעת החוק ביום הנחתה על שולחן הכנסת.

דברי הסבר

רקע כללי, נתונים תומכי החלטה ומידע מחקרי

בשנים האחרונות מתמודדת מדינת ישראל עם גל של מסתננים מאפריקה הנכנסים לישראל בעיקר דרך הגבול עם מצרים. המסתננים מגיעים לישראל, על פי הערכות, בעיקר לצורכי עבודה. נתוני רשות האוכלוסין, נכון לחודש אפריל 2012, הינם כי נמצאים בישראל כ-60,000 מסתננים. במסגרת התמודדותה בתופעת ההסתננות נקטה מדינת ישראל אמצעים שונים, ובהם: בניית גדר על הגבול עם מצרים; תיקון החוק למניעת הסתננות, תשי"ד-1954; הקמת מתקן שהייה למסתננים בקציעות; ומדיניות אי-העסקה של מסתננים, שנועדה לצמצם את התמריץ הכלכלי להגעה לישראל (החלטות ממשלה מס' 2104 מיום 19.7.10 ומס' 2507 מיום 28.11.10). לפי החלטת ממשלה מספר 2507, תחל אכיפת איסור העסקתם של מסתננים עם הפעלת מרכז השהייה. עד להפעלת המתקן, המדיניות היא שלא לקיים פעולות אכיפה כלפי מסתננים ומעסיקיהם. המדינה הודיעה לביהמ"ש העליון, בבג"צ 6312/10 קו לעובד ואח' נ. הממשלה ואח', כי 30 יום לפני תחילת האכיפה בגין עבודה תימסר על כך הודעה לביהמ"ש.

ההערכה - המבוססת בין היתר על ממצאי התשאולים שעורכת רשות האוכלוסין והגירה למסתננים מיד עם כניסתם לישראל - היא, שחלק גדול מהמסתננים הם מהגרי עבודה. הם מגיעים לישראל, שבה שכר העבודה גבוה באופן משמעותי מהשכר במדינות מוצאם, כדי לעבוד, להתפרנס ולהעביר כספים (המכונים Remittances) לבני-המשפחה ולקרובים שנשארו במדינת המוצא.

לפי נתוני הבנק העולמי והבנק לפיתוח אפריקה, היקף העברת ה-Remittances לאפריקה הוערך בשנת 2010 בכ-40 מיליארד דולר. זהו סכום כפול מסכום ה-Remittances שהתקבל באפריקה בשנת 2005 ולמעלה מפי 4 מהסכום שהתקבל בשנת 1991. עוד יצוין, כי לפי אותם מקורות, הסכומים המועברים בפועל הם - ככל הנראה - כפולים, ומועברים בערוצים לא-פורמליים ולא דרך המערכת הבנקאית.

בהתאם להוראת ראש הממשלה הוקם צוות משותף, בראשות מזכיר הממשלה, ובהשתתפות נציגי משרד המשפטים, משרד האוצר, משרד החוץ, משרד התקשורת, רשות האוכלוסין וההגירה, משטרת ישראל, גופי הביטחון, הרשות להלבנת הון, בנק ישראל, רשות המיסים ואחרים, אשר בחן את הדרכים לצמצום התמריץ הכלכלי בהסתננות לישראל מאפריקה.

הנחת המוצא של הצוות הינה כי מסתנן העובד בישראל מפריש ממשכורתו סכום הנשלח לבני-המשפחה ולקרובים שנשארו במדינת המוצא. כך מועברים מידי שנה מאות מיליוני שקלים למדינות המוצא, הן באמצעות המערכת הבנקאית והן באמצעות ערוצים בלתי-פורמליים. לפיכך, הטלת איסורים ומגבלות על העברת כספים ממסתננים ששוהים בישראל לארצותיהם תביא לצמצום התמריץ הכלכלי שבהסתננות לישראל מאפריקה, ותגרום לירידה בכניסת מסתננים לישראל, כמו גם תשמש תמריץ לעזיבת מסתננים את ישראל.

¹ Dilip Ratha, Sanket Mohapatra, Caglar Ozden, Sonia Plaza, William Shaw, and Abebe Shimeles' "Leveraging Migration for Africa: Remittances, Skills, and Investments" (2011), Chapter 2.

הצוות ערך שורה של פעולות על מנת לצמצם את התמריץ הכלכלי להסתננות, ביניהם, הגברת פעולות האכיפה על העברות כספים; חקיקה בנוגע להפקדת פיקדון על-ידי מעסיקים שניתן יהיה לגבותו רק עם עזיבתם את הארץ; העמקת אכיפת היטל העסקה על מעסיקי מסתננים; הגברת האכיפה כנגד בעלי עסק ללא רישיון מקרב המסתננים.

החוק המוצע נועד לסייע בהתמודדות עם תופעת ההסתננות לישראל באמצעות קביעת איסור פלילי על העברת כספים של מסתנן אל מחוץ לישראל, כל עוד הוא שוהה בישראל. מטרת התיקון לחוק היא להביא להקטנת הכדאיות הכלכלית שבהסתננות, ועל ידי כך לצמצם את התמריץ להסתננות לישראל, וכן לעודד מסתננים לצאת מישראל. החוק יחיל על מסתנן שהוציא כספים מישראל, בעצמו או באמצעות אחר, חצי-שנה מאסר או קנס לפי סעיף 61(א)(2) לחוק העונשין, תשל"ז-1977 (סכום העומד כיום על 29 אלף ש"ח); החוק יטיל על מי שמוציא כספים עבור מסתנן מחוץ לישראל שנה מאסר או קנס לפי סעיף 61(א)(2) לחוק העונשין, תשל"ז-1977 או סכום הכפול מגובה הסכום שהוציא או התכוון להוציא מישראל, לפי הגבוה מביניהם; החוק יתיר הוצאת כספים על-ידי מסתנן מישראל רק עם עזיבתו את ישראל.

האיסור המוצע יוצר איזון ראוי בין זכותה של מדינת ישראל להגן על עצמה מפני תופעה הולכת וגוברת של הסתננות לשטחה, לבין חובתה לנהוג באופן הומאני כלפי כל מי שנמצא בשטחה ולהגן על זכויות האדם של כל אדם באשר הוא. האיסור המוצע הינו מידתי בכך שקובע איסור החל רק על פעולת הוצאת הכסף מגבולות המדינה ואין הגבלה על פעולות בכסף הנעשות בגבולות ישראל, ובכך שקובע איסור זמני בלבד על העברת הכסף, שכן בעת עזיבת המסתנן את הארץ, הוא רשאי להוציא עמו את כספו.

לאור היקף תופעת ההסתננות, והרצון לצמצם את ממדיה, ומתוך הבנה כי נכון לצמצם את מימדי התופעה מוקדם ככל הניתן, בכוונת הממשלה להעלות את הצעת החוק בקריאה ראשונה עוד במושב הכנסת הנוכחי המסתיים ביום רביעי הקרוב, ולסיים את חקיקת הצעת החוק, ככל הניתן, במהלך פגרת הכנסת. הצעת ההחלטה באה להתגבר על המתנה של שבועיים על מנת שההחלטה של וועדת השרים תיחשב להחלטת ממשלה.

היבטים ביצועיים

לא רלבנטי.

השפעות אפשריות להחלטה (כלכלה, חברה, סביבה וממשל)

הנחת העבודה של הינה כי סל האיסורים ומגבלות על העברת כספים ממסתננים ששוהים בישראל לארצותיהם תביא לצמצום התמריץ הכלכלי שבהסתננות לישראל מאפריקה, ותגרום לירידה בכניסת מסתננים לישראל ולעידוד עזיבת מסתננים את ישראל, על ההשלכות הכלכליות והחברתיות המשתמעות מכך.

מוצע בטיטות החוק לתת סמכות לממונה ביקורת גבולות במשרד הפנים לאפשר העברת כספים בניגוד להוראות החוק מטעמים הומניטאריים. למנגנון זה ייתכנו השפעות תקציביות.

עמדת שרים אחרים שההצעה נוגעת לתחום סמכותם

שר האוצר - מאשר את ההחלטה בכללותה, בכפוף להסרת הסעיף בהצעת החוק המתייחס לחריג ההומניטארי הכללי. עמדתו בעניין תוצג בוועדת השרים לענייני חקיקה.

שר הפנים - מאשר את ההחלטה בכללותה, בכפוף להסרת הסעיף בהצעת החוק המתייחס לחריג ההומניטארי הכללי. עמדתו בעניין תוצג בוועדת השרים לענייני חקיקה.

שר הביטחון - טרם התקבלה.

השר לביטחון הפנים - מסכים להצעה.

חלופות להצעת ההחלטה

לא רלוונטי.

הזיקה שבין ההצעה לבין יעדי הממשלה

ממשלת ישראל שמה לה כיעד את ההתמודדות עם תופעת ההסתננות מגבול מצרים, ולשם כך נקטה באמצעים שונים, ובהם: הקמת גדר, תיקון החוק למניעת הסתננות (עבירות ושיפוט), תשי"ד-1954, הקמת מתקני שהייה ועוד. לאור ההערכה כי חלק משמעותי מתופעת ההסתננות מונע ממניעים כלכליים, ובהם שליחת Remittances למדינות המוצא, מוצע להתמודד עם התמריץ הכלכלי שבהסתננות על-ידי הטלת הגבלות על הוצאת כספי מסתננים מישראל, וזאת באמצעות קביעת איסור זמני על הוצאת הכסף מגבולות המדינה (אין הגבלה על פעולות בכסף שנעשות בארץ), ובעת היציאה מהארץ יוכל המסתנן להוציא עמו את הכסף שהרוויח בעבודתו כאן. האיסור לא יחול על מי שהוכר כפליט, או במקרים הומניטאריים מיוחדים על פי אישור.

החלטות קודמות של הממשלה בנושא

החלטת ממשלה מספר 2104 מיום 19.7.10 ;

החלטת ממשלה מספר 2507 מיום 28.11.10.

עמדת היועץ המשפטי של המשרד יוזם ההצעה

חוו"ד היועצת המשפטית למשרד המשפטים מצורפת.

מוגש על ידי ראש הממשלה
ועל ידי שר המשפטים

כ"ח בתמוז התשע"ב
18 ביולי 2012



חוות דעת משפטית הנלווית להצעת החלטה לממשלה

נושא הצעת ההחלטה:

טיוטת חוק למניעת הסתננות (עבירות ושיפוט) (איסור הוצאת כספי מסתנן מישראל), התשע"ב-2012

תמצית ההצעה בהתייחס להיבטיה המשפטיים:

מוצע לאשר עקרונית את טיוטת חוק למניעת הסתננות (עבירות ושיפוט) (איסור הוצאת כספי מסתנן מישראל), התשע"ב-2012 ולהסמיק את ועדת השרים לענייני חקיקה לאשר על דעת הממשלה את נוסחה הסופי של הצעת החוק שתוגש מיד לכנסת.

כן מוצע, בהתאם לסעיפים 81 ו-88(ב) לתקנון הכנסת, לבקש מוועדת הכנסת כי תקצר את תקופת ההנחה של הצעת החוק וכן תחליט כי הקריאה השנייה בהצעת החוק תתקיים ביום הנחת ההצעה על שולחן הכנסת.

החוק המוצע נועד לסייע בהתמודדות עם תופעת ההסתננות לישראל באמצעות קביעת איסור פלילי על העברת כספים של מסתנן אל מחוץ לישראל. מטרת התיקון לחוק היא להביא להקטנת הכדאיות הכלכלית שבהסתננות, ועל ידי כך לצמצם את התמריץ להסתננות לישראל, וכן לעודד מסתננים לצאת מישראל.

על-מנת לצמצם את התמריץ הכלכלי שבהסתננות, מוצע לקבוע איסור על העברת כספים על ידי המסתנן מחוץ לישראל, כל עוד הוא שוהה בישראל.

האיסור המוצע יוצר איזון ראוי בין זכותה של מדינת ישראל להגן על עצמה מפני תופעה הולכת וגוברת של הסתננות לשטחה והוצאת כספים משטח המדינה, לבין חובתה לנהוג באופן הומאני כלפי כל מי שנמצא בשטחה ולהגן על זכויות האדם של כל אדם באשר הוא.

האיסור המוצע הינו מידתי בכך שהוא קובע איסור על פעולה של הוצאת כסף מגבולות המדינה בלבד, אך אינו כולל הגבלה על פעולות בכסף בגבולות ישראל ובכך שהוא קובע איסור זמני בלבד על העברת הכסף, שכן בעת עזיבת המסתנן את הארץ, הוא יהיה רשאי להוציא את כספו.

עיקרי החוק המוצע קובעים כי חל איסור על מסתנן להעביר כספים אל מחוץ לישראל, כאשר העונש בצד העברת הכספים הינו שישה חודשי מאסר או קנס לפי סעיף 61א(2) לחוק העונשין, התשל"ז-1977 (להלן: חוק העונשין). בעוד שהאיסור על הוצאת כספים עבור מסתנן, מעמיד בצדו עונש של שנת מאסר או קנס לפי סעיף 61א(2) לחוק העונשין, או פי שניים מגובה הסכום שהוציא או שהתכוון להוציא מישראל, הכל לפי הסכום הגבוה יותר. באשר להגדרת "הכספים", היא תואמת את הגדרת המונח בהצעת חוק איסור הלבנת הון (תיקון מס' 10), התשע"ב-2011 (הצעות חוק הממשלה 638, 14.12.11).

בנוסף, מוצע להוציא מהגדרת "מסתנן" לעניין עבירה זו מי שמחזיק באשרה ורישיון לשיבת ארעי לפי חוק הכניסה לישראל, שכן לגביו לא מתקיימת התכלית שבבסיס ההסדר המוצע.

יחד עם זאת, מוצע כי האיסור לא יחול על מסתנן, שמוציא כספים בעת יציאתו מהארץ.

קשיים משפטיים, ככל שישנם, ודרכי פתרונם:

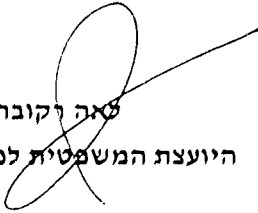
אין

עמדת היועצים המשפטיים של משרדים אחרים שהצעת ההחלטה נוגעת להם:

היועץ המשפטי של משרד הפנים הודיע כי יש לבטל את החריג ההומניטארי הכללי המופיע בהצעה וככל שהעמדה ביחס לחריג לא תשתנה לדעתו יש למשוך את הצעת החוק כולה.
עמדות של היועצים המשפטיים של המשרד לביטחון פנים, המשרד לביטחון ומשרד האוצר לא התקבלו עד למועד הגשת חוות הדעת למזכירות הממשלה.

עמדת היועץ המשפטי של המשרד שהשר העומד בראשו מגיש את ההצעה:

עמדת היועצת המשפטית של משרד המשפטים הינה כי הצעת החוק מוגשת כחלק מההתמודדות של מדינת ישראל עם גל של מסתננים מאפריקה הנכנסים לישראל בעיקר דרך הגבול עם מצרים. לנוכח חומרת התופעה ויעדי הממשלה להתמודדות עם התופעה, נמצא כי קיימת דחיפות בקידום הצעת החוק.
אין מניעה להגשת ההצעה.
עמדת היועץ המשפטי של משרד ראש הממשלה הינה כי אין מניעה משפטית להגשת ההצעה.


ע"ד עיאל קובר

היועצת המשפטית למשרד המשפטים

כ"ח תמוז תשע"ב

18 יולי 2012

(027-99-2012-004615)



מזכירות הממשלה

החלטה מספר 2104 של הממשלה מיום 19.07.2010.

החלטות בתחום הכניסה וההגירה לישראל - המשך הדיון

2104.

מ ח ל י ט י ס :

1. בהמשך להחלטת הממשלה מס. 2097 מיום 18.7.2010 לאשר סעיפים ג' ו-ד' בהצעה להחלטה אשר הוגשה לאישור הממשלה (נספח 377) כדלקמן:

"ג. להנחות את שר הביטחון להפיץ בתוך 14 ימים, תזכיר לתיקוני החקיקה הדרושים בחוק למניעת הסתננות - התשי"ד 1954 - (להלן - החוק למניעת הסתננות), כך שהחוק למניעת הסתננות יהא הסדר בלעדי ומקיף להתמודדות עם תופעת ההסתננות למדינת ישראל.

ד. 1. להקים צוות מצומצם בראשות המנהל הכללי של משרד ראש הממשלה ובהשתתפות נציגים ממשרד הביטחון, משרד החוץ, משרד האוצר, נציג שר המשפטים, נציג היועץ המשפטי לממשלה ונציג רשות האוכלוסין, ההגירה ומעברי הגבול, אשר יפעל למימוש צעדים אופרטיביים במישור בתוך 30 ימים מיום החלטת הממשלה.

2. להקים צוות מצומצם בראשות שר המשפטים ושר הפנים ובהשתתפות נציגים ממשרד

מזכירות הממשלה

הביטחון, משרד הפנים, המשרד לביטחון הפנים, משרד האוצר, נציג שר המשפטים, נציג היועץ המשפטי לממשלה ונציג שב"כ, אשר יציע לממשלה בתוך 14 ימים צעדים שיאפשרו תחילת אכיפה כנגד מעסיקי מסתננים כך שהאכיפה בפועל תחל לא יאוחר מיום 1.9.2010; ובתוך 60 ימים פתרונות נוספים לבעיית המסתננים לרבות תיקוני חקיקה נדרשים, וצעדים אופרטיביים נוספים לטיפול בתופעת המסתננים.

2. לתקן את סעיף 10 בהחלטת הממשלה מס' 1506 מיום 14.3.10 כדלקמן:

"(10) הצוות ידווח לוועדת השרים לענייני ביטחון לאומי בדבר התקדמות הקמת המכשול ובדבר העמידה ביעדי החלטה זו אחת לשלושה חודשים."

ראש הממשלה מנחה:

המנהל הכללי של משרד ראש הממשלה ידווח לראש הממשלה אחת לחודש בעניין ההתקדמות בהקמת המכשול בגבול ישראל-מצרים.



מזכירות הממשלה

החלטה מספר 2507 של הממשלה מיום 28.11.2010 .

הקמת מרכז שהייה למסתננים מגבול מצרים ואכיפה כנגד מעסיקים של מסתננים אלה "2507.

מ ח ל י ט י ם (ברוב קולות בעד; 2 קולות נגד):

בהמשך לסעיף ד' בהחלטת הממשלה מספר 2104 מיום 19.7.10 (להלן - החלטת הממשלה), שעניינו הקמת צוות בינמשרדי בראשות מנכ"ל משרד ראש הממשלה (להלן: "הצוות הבינמשרדי") להיערכות לתחילת אכיפה נגד מעסיקים של מהגרי עבודה ללא אישור עבודה, שהסתננו מגבול מצרים (להלן: "מסתננים מגבול מצרים"), לפעול כדלקמן:

1. להטיל על צוות בראשות סמנכ"ל משרד הביטחון ובהשתתפות נציגי המשרד לביטחון הפנים, רשות האוכלוסין, ההגירה ומעברי הגבול במשרד הפנים (להלן - רשות האוכלוסין), משרד המשפטים ואגף התקציבים, לגבש תכנית להקמה ולהפעלה של מרכז שהייה למסתננים מגבול מצרים או מבקשי מקלט אחרים, בהתאם לקווים המנחים האלה:

א. המרכז יוקם באחריות משרד הביטחון.

ב. המרכז יופעל על ידי שירות בתי הסוהר. ככל שהפעלת המרכז על ידי שירות בתי הסוהר טעונה

תיקוני חקיקה, להנחות את השר לביטחון הפנים
להפיץ תזכיר תיקוני חקיקה כנדרש בתוך 14
ימים מיום קבלת החלטה זו.

ג. המרכז יאפשר שהייה של המסתננים מגבול
מצרים, השוהים כיום במדינת ישראל וכן כאלה
שיגיעו לאחר קבלת החלטה זו, אשר לעת עתה לא
ניתן להרחיקם, ויספקו בו צרכיהם הפיזיים
ובפרט, מקומות לינה, מזון, שתייה וצרכי
בריאות. גודל המרכז והיקף השירותים שיינתנו
בו, לרבות אפשרויות של הפעלה בדירוג,
ייכללו בהמלצת הצוות.

ד. עד להשלמת הליך החקיקה האמור בסעיף ג'
בהחלטת הממשלה (תיקון החוק למניעת הסתננות,
התשי"ד 1954-), מרכז השהייה יופעל במתכונת
של מרכז פתוח. הצוות יגיש המלצותיו בדבר
הגבלת תנועת המסתננים ואכיפה נגד מפרי
הגבלות אלו. לקראת השלמת הליך החקיקה יוצגו
בפני הצוות הבינמשרדי חלופות הפעלה הכוללות
שימוש מלא או חלקי במתקן שהייה סגור.

ה. המרכז ייבנה תוך מתן מענה להפעלתו כמרכז
פתוח וכמתקן סגור.

ו. הפעלת המרכז על ידי שירות בתי הסוהר תחל לא
יאוחר מ-6 חודשים מיום קבלת החלטה זו.

המלצות הצוות, לרבות מקורות המימון להקמת המרכז
והפעלתו אשר יסוכמו על ידי הצוות ויאושרו על
ידי הממונה על התקציבים במשרד האוצר, יוצגו
לצוות הבינמשרדי בתוך 30 ימים.

2. להטיל על מנהל רשות האוכלוסין לפעול לתחילת אכיפה, החל מיום הפעלת המרכז, נגד מעסיקי מסתננים מגבול מצרים, השוהים כיום במדינת ישראל וכן כאלה שיגיעו לאחר קבלת החלטה זו. תכנית עבודה ויעדי אכיפה יוצגו על ידי מנהל רשות האוכלוסין לצוות הבינמשרדי בתוך 30 ימים ממועד קבלת החלטה זו. בטווח הזמן שעד מועד תחילת האכיפה תפעל רשות האוכלוסין לפרסום ההחלטה ולהגברת מודעות ציבור המעסיקים כי עליהם להיערך לקליטת עובדים ישראלים כחוק.

3. להנחות את רשות האוכלוסין להתחיל לפעול בהתאם לנוהל לטיפול במבקשי מקלט שגובש בצוות הבינמשרדי בראשות המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (ייעוץ), לא יאוחר מ-14 יום מיום קבלת החלטה זו.

4. להטיל על מנהל רשות האוכלוסין להיערך לטיפול ייעודי במסתננים שניתן להרחיקם באופן הבא:

א. רשות האוכלוסין תיערך כך שלא יאוחר מיום 1.12.2010 הליך הטיפול במסתננים שניתן להרחיקם, המבקשים מקלט מדיני בעודם במשמורת, יסתיים בתוך תקופת שהייה במשמורת, זאת במטרה להפסיק את שחרורם ממשמורת של מסתננים בני הרחקה המקבלים אשרת שהייה זמנית בארץ, למעט מקרים שבהם נמצא כי המסתנן זכאי למעמד פליט.

ב. מיום קבלת החלטה זו, סיום הליך הבדיקה של מבקשי מקלט שניתן להרחיקם אשר נכון לעת הזו אינם מצויים במשמורת ושוהים בישראל באשרת שהייה זמנית, יושלם בתוך תקופה של שישה חודשים. מנהל רשות האוכלוסין יציג בתוך 30 יום לצוות הבינמשרדי תכנית עבודה לסיום

הטיפול במבקשי המקלט האמורים בסעיף זה, על
בסיס הנוהל האמור בסעיף 3 לעיל, וכן תכנית
אכיפה נגד מסתננים שניתן להרחיקם השוהים
בארץ שלא כדין וללא אשרת שהייה בתוקף.

ראש הממשלה מנחה:

1. מזכיר הממשלה יוודא הפצתו, תוך שבועיים, של
תזכיר חוק שעניינו מניעת הסתננות לישראל.
2. יועצת ראש הממשלה לקשר עם הכנסת תקדם את הטיפול
בסוגיית גובה הקנסות שנדונה בשלב זה בוועדת
חוקה, חוק ומשפט של הכנסת.
3. המנהל הכללי של משרד ראש הממשלה יבוא בדברים עם
משרדי החוץ והמשפטים - כדי לגבש בשבוע הקרוב
עמדה ברורה ומוסכמת בעניין העברתם של מסתננים
מישראל.

**הצעת חוק למניעת הסתננות (עבירות ושיפוט) (איסור הוצאה מישראל של כספי מסתנן
– הוראת שעה), התשע"ב-2012**

1. הוראת שעה בתקופה שמיום תחילתו של חוק זה עד תום שלוש שנים מהמועד האמור, יקראו את החוק למניעת הסתננות (עבירות ושיפוט), התשי"ד-1954¹ (להלן- החוק העיקרי), כך:

(1) אחרי סעיף 7 יקראו:

איסור על מסתנן 7א. (א) בסעיף זה ובסעיפים 7ב ו- 7ג - להוציא כספים מישראל

"חוק הכניסה לישראל" - חוק הכניסה לישראל התשי"ב - 1952²;

"חוק העונשין" - חוק העונשין, התשל"ז - 1977³;

"ממונה ביקורת הגבולות" - כהגדרתו בחוק העיקרי;

"מסתנן" - כהגדרתו בחוק העיקרי, למעט מי שבידו אשרה ורישיון לישיבת ארעי לפי סעיף 2(א)(3) לחוק הכניסה לישראל, ולמעט מי שנפגע מעבירה לפי סעיפים 375א או 377א(א) לחוק העונשין שבידו רישיון שניתן לו לפי חוק הכניסה לישראל לצורך שיקום;

כספים" - מזומנים, המחאות בנקאיות, המחאות נוסעים, ניירות ערך למוכ"ז, שטרות סחירים, כרטיס תשלום וכל אמצעי תשלום אחר למוכ"ז;

¹ ס"ח התשי"ד, עמ' 160; התשע"ב, עמ' 119.

² ס"ח התשי"ב, עמ' 354.

³ ס"ח התשל"ז, עמ' 226.

"כרטיס תשלום" – כל לוחית או חפץ אחר

המיועדים לרכישת נכסים או
שירותים או למשיכת מזומנים,
שניתן לצבור בהם ערך כספי;

"שכר מינימום" – כהגדרתו בחוק שכר
מינימום, התשמ"ז-1987.⁴

(ב) מסתנן לא יוציא כספים מישראל, אלא
בהתקיים אחד מאלה:

(1) הוצאת הכספים מתבצעת בעת
יציאתו של המסתנן מישראל, והכספים הם
בסכום שאינו עולה על המכפלה של מחצית
שכר המינימום במספר חודשי השהייה של
המסתנן בישראל (בפסקה זו - הסכום
הקובע), ואם הכספים הם בסכום העולה על
הסכום הקובע – המסתנן הוכיח כי
הכספים מעבר לסכום הקובע שולמו לו
כשכר בעד עבודתו בישראל או שהם כספי
פיצויים ששולמו לו כדין;

(2) ממונה ביקורת הגבולות התיר
למסתנן, מטעמים הומניטריים מיוחדים,
להוציא את הכספים מישראל.

איסור הוצאת
כספים מישראל
עבור מסתנן

ב.7. לא יוציא אדם כספים מישראל, עבור מסתנן, אלא
בהתקיים אחד מאלה:

(1) המסתנן קיבל היתר להוצאת הכספים לפי
סעיף 7א(ב)(2);

(2) המסתנן יצא מישראל, והכספים הם כספי
פיצויים אשר מגיעים לאותו מסתנן כדין וטרם
שולמו לו.

⁴ ס"ח התשמ"ז, עמ' 68.

עונשין

ג.7.

(א) מסתנן המוציא כספים מישראל, בניגוד להוראות סעיף 7א, דינו – מאסר שלושה חודשים או קנס לפי סעיף 61(א)(2) לחוק העונשין.

(ב) אדם המוציא כספים מישראל עבור מסתנן, בניגוד להוראות סעיף 7ב, דינו – מאסר שנה, או קנס שהוא אחד מאלה, לפי הגבוה מביניהם:

(1) הקנס הקבוע בסעיף 61(א)(2) לחוק העונשין;

(2) פי שניים מסכום הכספים שהוציא מישראל או שהתכוון להוציא מישראל, עבור אותו מסתנן."

(2) בסעיף 9א, בפסקה (2), במקום "סעיפים 5 עד 9" יקראו "סעיפים 5 עד 7 ו-8 עד 9".

דברי הסבר

כללי החוק המוצע נועד לסייע בהתמודדות עם תופעת ההסתננות לישראל באמצעות קביעת איסור פלילי על הוצאת כספי מסתנן מחוץ לישראל. מטרת התיקון לחוק היא להביא להקטנת הכדאיות הכלכלית שבהסתננות, ועל ידי כך לצמצם את התמריץ להסתננות לישראל, וכן לעודד מסתננים לצאת מישראל. בשנים האחרונות מתמודדת מדינת ישראל עם גל של מסתננים, בעיקר מאפריקה (רוב המסתננים מגיעים מסודן ואריתריאה), הנכנסים לישראל דרך הגבול עם מצרים. ההערכה היא, שכעת נמצאים בישראל כ-60,000 מסתננים (נתוני רשות האוכלוסין, נכון לאפריל 2012). ההערכה – המבוססת בין היתר על ממצאי התשאולים שעורכת רשות האוכלוסין והגירה למסתננים מיד עם כניסתם לישראל – היא שחלק גדול מהמסתננים הם מהגרי עבודה. מסתננים אלו מגיעים לישראל, שבה שכר העבודה גבוה באופן משמעותי מהשכר במדינות מוצאם, כדי לעבוד, להתפרנס ולהעביר כספים (המכונים Remittances) לבני-המשפחה ולקרובים שנשארו במדינת המוצא. לפי נתוני הבנק העולמי והבנק לפיתוח אפריקה, היקף העברת ה-Remittances לאפריקה על-ידי מהגרים אפריקאיים המצויים ברחבי העולם הוא משמעותי והוערך בשנת 2010 בכ-\$40,000,000,000. זהו סכום כפול מסכום ה-Remittances שהתקבל באפריקה בשנת 2005 ולמעלה מפי 4 מהסכום שהתקבל ב-1991. לפי אותם נתונים, הסכומים המועברים בפועל הם, ככל הנראה, כפולים ומועברים בערוצים לא-פורמליים ולא דרך המערכת הבנקאית. לכן, אמצעים שיובילו להקטנת התמריץ הכלכלי להסתננות הם כלי יעיל ומשמעותי בהתמודדות עם התופעה.

על-מנת לצמצם את התמריץ הכלכלי שבהסתננות, מוצע לקבוע איסור על הוצאת כספי מסתנן מחוץ לישראל. איסור זה יחול כלפי המסתנן, כל עוד הוא שוהה בישראל. האיסור המוצע יוצר איזון ראוי בין זכותה של מדינת ישראל להגן על עצמה מפני תופעה הולכת וגוברת של הסתננות לשטחה, לבין חובתה לנהוג באופן הומאני כלפי כל מי שנמצא בשטחה ולהגן על זכויות האדם של כל אדם באשר הוא. האיסור המוצע הינו מידתי הן לאור החריגים המצוינים בו והן בכך שחל רק על פעולת הוצאת הכסף מגבולות המדינה ולמעשה לא מגביל ביצוע פעולות בכספים בישראל, ובכך שקובע איסור זמני בלבד על העברת הכסף, שכן בעת עזיבת המסתנן את הארץ הוא רשאי להוציא עמו את כספו.

תיקונים אלו מוצעים כהוראת שעה לתקופה של שלוש שנים, במהלכה תיבחן השפעתו של ההסדר על תופעת ההסתננות. זאת מאחר שתופעת ההסתננות היא תופעה דינאמית המשתנה באופן תדיר, בין היתר בהשפעת פעילות האכיפה ותיקוני החקיקה שנועדו לטפל בתופעה ולהתמודד עמה. הסדר זה עולה בקנה אחד עם הסדרים נוספים בחוק למניעת הסתננות שנקבעו אף הם כהוראת שעה לתקופה של שלוש שנים.

סעיף 7א סעיף 7א המוצע, קובע איסור על מסתנן להוציא כספים מישראל. האיסור נועד, כאמור, לצמצם את התמריץ של מסתננים פוטנציאליים להסתנן לישראל על מנת

לעבוד בה ולשלוח את כספי העבודה לבני המשפחה בארץ המוצא. לעניין זה מוגדרים "כספים" בהגדרה רחבה, התואמת את הגדרת המונח בהצעת חוק איסור הלבנת הון (תיקון מס' 10), התשע"ב-2011 (הצעות חוק הממשלה 638, 14.12.11). בנוסף, מוצע להוציא מהגדרת "מסתנן" לעניין איסור זה, מי שמחזיק באשרה ורישיון לישיבת ארעי לפי סעיף 2(א)(3) לחוק הכניסה לישראל, וכן מי שנפגע מעבירות של החזקה בתנאי עבדות או סחר בבני אדם ובידו רישיון לפי חוק הכניסה לישראל לצורך שיקום, שכן לגבי אלו לא מתקיימת התכלית שבבסיס ההסדר המוצע.

כמוצע בסעיף 7א(ב)(1) האיסור לא יחול על מסתנן, שמוציא כספים בעת יציאתו מהארץ, ובכפוף לתנאים הקבועים בפסקה זו. כאמור, הטעם באיסור הפלילי הוא למנוע מסתננים מלהגיע לישראל כמהגרי עבודה השולחים את דמי עבודתם למשפחות בארץ מוצאם. טעם זה אינו מצדיק איסור הוצאת כספים כאשר המסתנן יוצא מישראל, וכאשר הכספים הם פרי עבודתו, או כספי פיצויים שהמסתנן קיבל כדין. אולם על-מנת למנוע מצב של שימוש במסתננים שליחים שמוציאים עמם אל מחוץ לישראל כספים של מסתננים נוספים, במטרה לעקוף בדרך זו את האיסור, מוצע כי יקבע שהאיסור על הוצאת הכספים לא יחול ככל שמדובר בסכום השווה למכפלת חצי משכר המינימום במספר חודשי שהיית המסתנן בישראל. לגבי כספים מעבר לסכום האמור, מסתנן יוכל להוציאם אם יוכיח כי הכספים התקבלו כשכר עבודתו או אם מדובר בכספי פיצויים ששולמו לו כדין. סכום זה נקבע כנקודת מוצא לסכום המותר בהוצאה מישראל על ידי מסתנן ללא צורך בנטל נוסף מאחר שהוא מבטא את ההערכה לגבי המצב הקיים ולפיה על-פי-רוב הכנסת מסתנן מעבודה היא בגובה שכר המינימום, וסכום החיסכון החודשי שלו הוא מחצית מסכום זה. סעיף 7א(ב)(2) המוצע קובע מנגנון מנהלי המאפשר למסתנן לקבל היתר להוצאת כספים מישראל, כשיש לכך טעמים הומניטריים מיוחדים. הסדר זה נועד לאפשר גמישות במצבים חריגים ומיוחדים שבהם התכלית הומניטרית להעברת הכסף גוברת בחשיבותה על התכלית שעומדת בבסיס הצעת חוק זו. מוצע כי היתר להוצאת כספים מטעמים אלה יינתן על ידי הממונה על ביקורת הגבולות, זאת על מנת להבטיח שהקריטריונים למתן האישורים יהיו אחידים והולמים ולוודא שהבקשות נבחנות באופן הראוי.

סעיף 27 סעיף 7ב המוצע קובע איסור על כל אדם להוציא כספים עבור מסתנן מישראל. איסור זה נחוץ על מנת למנוע מאחרים לסייע בידי המסתנן להוציא את כספו מישראל. הובהר כי כבר היום קיימת פעילות של הוצאת כספי מסתננים מחוץ לישראל, כאשר האנשים השותפים להוצאת הכספים מקבלים עמלות עבור פעילותם זו. יובהר כי איסור זה יחול גם על גורמים פיננסיים העוסקים בהעברות כספים כגון: תאגידים בנקאיים, בנק הדואר ונותני שירותי מטבע. האיסור לא יחול אם המסתנן קיבל היתר כאמור בסעיף 7א(ב)(2) או כאשר מדובר בכספים שהם כספי פיצויים אשר מגיעים כדין למסתנן שעזב את הארץ, אולם טרם שולמו לו. חריגים אלו נחוצים ועולים בקנה אחד עם מטרות האיסור הפלילי.

סעיף 7ג סעיף 7ג(א) המוצע קובע עבירה פלילית, שעונשה שלושה חודשי מאסר או הקנס הקבוע בסעיף 61א(2) לחוק העונשין, התשל"ז-1977 (להלן: חוק העונשין) על מסתנן המוציא כספים מחוץ לישראל. סעיף 7ג(ב) המוצע קובע עבירה פלילית, שהעונש בצדה הוא שנת מאסר או הקנס הקבוע בסעיף 61א(2) לחוק העונשין, או פי שניים מסכום הכספים שהוציא מישראל או שהתכוון להוציא מישראל, הכל לפי הסכום הגבוה יותר, על אדם המוציא כספים עבור מסתנן מישראל.

מדרג הענישה המוצע קובע עונש חמור יותר – הן מבחינת תקופת המאסר והן מבחינת גובה הקנס – למי שמוציא עבור מסתנן כספים מישראל. החמרת הענישה ביחס למסייע זה מטרתה לאפשר החמרה עם מי שיוצר ומייצר את התשתית המאפשרת את העברת הכספים, זאת לעיתים גם תוך ניצול המצב לצורך גריפת רווחים לכיסו. עקב כך קיימת חומרה נוספת במעשיו וחשיבות יתרה בהרתעתו מפני ביצוע המעשים.

בנוגע לקנס בצד העבירה של הוצאת כספים מישראל עבור מסתנן, מוצע לקבוע חלופה לקנס הקבוע בסעיף 61א(2) לחוק העונשין, שהיא קנס פי שניים מסכום הכספים שהוציא מישראל או שהתכוון להוציא מישראל, לפי הגבוה יותר. חלופה זו נועדה לאפשר להתאים את גובה הקנס לסכום שאותו הוציא או התכוון להוציא מישראל עבור העבירה, כך שיוטלו קנסות גבוהים יותר על מי שמוציא כספי מסתננים בסכומים גבוהים.