

טיוטת חוק למניעת הסתננות (עבירות ושיפוט) (תיקון מס'.. והוראת שעה), התשע"ו-

2016 - הסמכת ועדת השרים לענייני חקיקה

### הצעה להחלטה

מחליטים :

- א. לאשר עקרונית את טיוטת חוק למניעת הסתננות (עבירות ושיפוט) (תיקון מס'.. והוראת שעה), התשע"ו-2016, המצ"ב.
- ב. להסמיק את ועדת השרים לענייני חקיקה לאשר, על דעת הממשלה, את נוסחה הסופי של הצעת החוק שתוגש לכנסת.
- ג. בהתאם לסעיף 81(ג) לתקנון הכנסת, לבקש מועדת הכנסת להקדים את הדיון בהצעת החוק.

## דברי הסבר

### רקע כללי

במסגרת טיוטת החוק המוצעת שאותה מתבקשת לאשר עקרונית הממשלה, מוצע 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.

החוק 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 30א 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) (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 30א 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 שתשמש 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, ובהם מסתננים, מישראל במועד, ולהגביר את האכיפה בכל הנוגע להעסקת עובדים זרים, ובכלל זה מסתננים.

במסגרת תיקון התשע"ה, נחקק מחדש סעיף 30א 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 - בבג"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 30א 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 – שדין בטלות. עם זאת, קבע בית המשפט כי הכרזת 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.

#### סעיף 1 ו 2 לטיטת החוק

מוצע להחליף את הוראות סעיפים 32ד(א) ו-32כא לחוק לעניין התקופה המרבית לשהייה במרכז השהייה הפתוח, ולהשלים לעניין זה את ההסדר החקיקתי שנקבע בתיקון התשע"ה (כאמור בוטל בחלקו בידי בית המשפט בפרשת דסטה).

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

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 השהייה 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 תקופות השהייה למסתנן במרכז השהייה. הנוסח המוצע של סעיף זה זהה לנוסחו בתיקון התשע"ה. עם זאת, סעיף קטן זה נחקק גם הוא מחדש בשל הכרזת הבטלות של סעיף 32כא לחוק (כולו), בפסק דינו של בית המשפט בפרשת דסטה.

יצוין כי למעט לעניין תקופת השהייה המרבית, שבשלה נפסל סעיף 32ד(א) לחוק בידי בית המשפט בפרשת דסטה, זהה 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.

#### 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 32ד(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. אולם, ישנם מסתננים שניתנה להם הוראת שהייה לפי סעיף 32ד 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 32ד(א) לחוק כנוסחו בסעיף 1 להצעת החוק.

על מנת לאפשר את השלמת הליכי החקיקה בהקדם האפשרי, מוצע להסמיק את ועדת השרים לענייני חקיקה ואכיפת החוק לדון בטיטת החוק האמורה ולאשר אותה על דעת הממשלה, ולהגישה מיד לכנסת. כן מוצע בהתאם לסעיף 81(ג) בתקנון הכנסת, לבקש מועדת הכנסת להקדים את הדיון בהצעת החוק.

#### **נתונים כלכליים והשפעה על משק המדינה**

לא רלוונטי

#### **תקציב**

אין השפעה על התקציב.

#### **השפעת ההצעה על מצבת כח האדם**

אין השפעה של מצבת כוח האדם.

#### **עמדת שרים אחרים שההצעה נוגעת לתחום סמכותם**

שרת המשפטים – מסכימה להצעת ההחלטה

#### **החלטות קודמות של הממשלה בנושא**

החלטה מס' 5000, מיום 30.7.2012.

החלטה מס' 2507, מיום 28.11.10.

החלטה מס' 3936, מיום 11.12.11.

החלטה מס' 202, מיום 13.5.2013.

החלטה מס' 960, מיום 24.11.2013.

#### **עמדת היועצים המשפטיים של המשרדים יוזמי ההצעה**

עמדת היועץ המשפטי של משרד הפנים מצורפת.

#### **סיווגים**

סיווג ראשי: 07 חקיקה ממשלתית.

סיווג משני: 01 ביצועי.

תחום פעולה עיקרי: 07 אכיפת החוק.

מוגש על ידי שר הפנים

י' בשבט התשע"ו

20 בינואר 2016

## חוות דעת משפטית הנלווית להצעת החלטה לממשלה

### נושא הצעת ההחלטה :

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

### תמצית ההצעה בהתייחס להיבטי המשפטיים:

במסגרת הצעת ההחלטה מוצע בהתאם לסמכות הממשלה לפי סעיף 41 לתקנון עבודת הממשלה, לאשר עקרונית את טיוטת חוק למניעת הסתננות (עבירות ושיפוט) (תיקון מס' 6 והוראת שעה), התשע"ו-2016, להסמיך את ועדת השרים לענייני חקיקה לדון בטיטת החוק המצורפת להצעת ההחלטה, לאשר אותה על דעת הממשלה ולהגישה מיד לכנסת. כן מוצע בהתאם לסעיף 81(ג) לתקנון הכנסת, לבקש מוועדת הכנסת לפטור את הצעת החוק מחובת הנחה ולהאיץ את הדיונים בה.

הצעת החוק כוללת תיקונים כפי המפורט בטיטת החוק ובדברי ההסבר. במסגרת זאת, מוצע להחליף את סעיפים 32 ד ו- 32א לחוק אשר קובעים את תקופת השהייה המרבית במרכז השהייה למסתננים. התיקון המוצע קובע כי תקופת השהייה במרכז השהייה למסתננים תעמוד על תקופה של 12 חודשים. קביעת תקופת שהיה מרבית של 12 חודשים מתיישבת עם פסיקת בית המשפט בפרשת דסטה ותואמת את הסטנדרט החוקתי שאימץ בית המשפט לתקופת הביניים בדמות העמדת התקופה המרבית על 12 חודשים. כמו כן, ניכר כי מדובר בתקופה קצרה באופן משמעותי מהתקופה שנקבעה לעניין זה בתיקון מס' 5 (כאמור – 20 חודשים), שפוגעת במידה פחותה בכבודו וחירותו של המסתנן ועומדת בסטנדרטים החוקתיים שנקבעו בפסק הדין האמור.

### קשיים משפטיים, ככל שישנם, ודרכי פתרונם:

כאמור, ביום 11.8.15 ניתן פסק דינו של בית המשפט העליון בפרשת דסטה במסגרתו קבע בית המשפט כי הוראות פרק ד' צולחות את הביקורת החוקתית, פרט לסעיפים 32(א) ו-32א – הקובעים כי התקופה המרבית להחזקה במרכז השהייה למסתננים היא 20 חודשים – שדינם בטלות. בית המשפט קבע כי הכרזת הבטלות של סעיפים 32(א) ו-32א תושעה לתקופה של 6 חודשים – אשר תעניק למחוקק פרק זמן ארוך יותר מזה שניתן לו בפרשות אדם וגבריסאלסי, במשך תקופה זו תעמוד התקופה המרבית להחזקה במרכז השהייה עד ל- 12 חודשים.

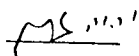
תיקון החקיקה שלפנינו נדרש לקידום בהליך מזורז, מאחר ועל פי פסיקת בית המשפט העליון המבטלת את סעיפים 32(א) ו-32א לתיקון מס' 5, בהיעדר חקיקה אשר תתקן את תקופת השהייה המרבית במרכז השהייה – תפקע סמכותו של ממונה ביקורת הגבולות ליתן הוראת שהייה למסתננים.

התיקון המוצע קובע הוראות בכל הנוגע לתקופה המרבית לשהייה במרכז השהייה הפתוח.

עמדת היועצים המשפטיים של משרדים אחרים שהצעת ההחלטה נוגעת להם:  
המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (ייעוץ) סמכה ידה על הצעת החוק מהבחינה המשפטית

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

לאור האמור לעיל והיותנו מדברים בתיקון הוראות בחוק למניעת הסתננות אשר יאפשרו את  
יישום ההסדר להמשך תפקודו התקין של מרכז השהייה בכללותו ועל רקע עמדתו של היועץ  
המשפטי לממשלה בכל הנוגע להצעת החוק, אין מניעה משפטית לאשר את הצעת ההחלטה.

  
חתימה

היועץ המשפטי  
תפקיד

יהודה זמרת  
שם

## טיוטת חוק

א. שם החוק המוצע

חוק למניעת הסתננות (תיקון מס' \_\_\_\_ והוראת שעה), התשע"ו-2016

ב. מטרת החוק המוצע והצורך בו

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 שהייה.

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 30א 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 30א 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 שהייה, בטל מאחר שיש בו פגיעה בזכות לכבוד ולחירות.

בעקבות פסק דינו של בית המשפט העליון בפרשת גבריסלאסי, פנתה הממשלה לגבש חלופה מידתית יותר שתשמש 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, ובהם מסתננים, מישראל במועד,

ולהגביר את האכיפה בכל הנוגע להעסקת עובדים זרים, ובכלל זה מסתננים.  
במסגרת תיקון התשע"ה, נחקק מחדש סעיף 30א 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 30א 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 - שדין בטלות. עם זאת, קבע בית המשפט כי הכרזת 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 החקיקתי שנקבע בתיקון התשע"ה (וכאמור בוטל בחלקו בידי בית המשפט בפרשת דסטה), הכל כפי שיפורט להלן.  
סעיף 32ד(א) לחוק קובע את ההליך למתן הוראת 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 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 השהייה, כך:  
"32כא. (א) מסתנן לא ישהה במרכז שהייה מכוח הוראת שהייה יותר מ-20 חודשים.  
(ב) לעניין חישוב תקופת השהייה של מסתנן במרכז, כאמור בסעיף קטן (א) -  
(1) לא יראו תקופה שבה נעדר המסתנן ממרכז השהייה בלא שקיבל אישור לכך לפי סעיף 32ח(ג) או בניגוד לתנאי הוראת השהייה שהוצאה לו, כתקופה שבה שהה במרכז;

(2) יראו תקופה שבה נעדר המסתנן ממרכז השהייה בשל העברתו למשמורת בצו לפי סעיף 32כב, כתקופה שבה שהה המסתנן במרכז."  
לאור קביעתו של בית המשפט העליון בפרשת דסטה כי תקופת השהייה המרבית במרכז השהייה כפי שנקבעה בתיקון התשע"ה (20 חודשים) אינה מידתית, מוצע לקבוע, בסעיף 32כא(א) לחוק כנוסחו המוצע בסעיף 2 להצעת החוק, כי תקופת השהייה המרבית במרכז השהייה תעמוד על 12 חודשים, ולנסח בהתאם, בסעיף 1 להצעת החוק, את סעיף

32ד(א) לחוק המתייחס לאותה תקופה.

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 הכרזת 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, זהה 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.

### 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 שהייה, שנפסלה כאמור בידי בית המשפט בפרשת דסטה.

לאחר פסיקת בית המשפט העליון באותה פרשה, נתן ממונה ביקורת הגבולות, מכוח סמכותו לפי סעיף 32ד(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. אולם, ישנם מסתננים שניתנה להם הוראת שהייה לפי סעיף 32 לחוק כנוסחו בתיקון התשע"ה (להלן – הוראת שהייה ישנה), שטרם התייצבו במרכז שהייה 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 32ד(א) לחוק כנוסחו בסעיף 1 להצעת החוק.

א. השפעת החוק המוצע על החוק הקיים  
בסעיף 1-4 לחוק המוצע, מוצעים תיקונים בחוק למניעת הסתננות (עבירות ושיפוט),  
התשי"ד-1954 : יתוקן סעיף 32ד, ויוחלף סעיף 32כא לחוק.

ב. השפעת החוק המוצע על תקציב המדינה ועל תקנים במשרדי ממשלה  
בשלב זה, מכיוון שמדובר במערכת קיימת, אין השפעה על תקציב המדינה ועל תקנים  
במשרדי ממשלה.

ג. הערות ממשרדי הממשלה  
המועד להגשת הערות לתזכיר החוק הסתיים ביום 21.12.2015.

בשלב זה מוגשת הצעת חוק מצומצמת בנושאים שלא נוגעים להערות שהתקבלו  
לתזכיר על ידי משרדי הממשלה ובמתכונת התואמת את עמדת היועץ המשפטי  
לממשלה.

ד. עמדת היועץ המשפטי לממשלה לגבי התיקון המוצע:  
המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (ייעוץ) סמכה ידה על הצעת החוק, מהבחינה  
המשפטית.

ה. הערות הממונה על התקציבים במשרד האוצר לטיוטת החוק  
בשלב זה מוגשת הצעת חוק מצומצמת בנושאים שלא נוגעים להערות שהתקבלו  
לתזכיר החוק כפי שהופץ, מהממונה על התקציבים במשרד האוצר.

ו. להלן נוסח החוק המוצע:

## הצעת חוק מטעם הממשלה:

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

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

"(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 שעה)."

2. החלפת סעיף 32כא במקום סעיף 32כא לחוק העיקרי יבוא:

– הוראת שעה

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

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

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

(2) יראו תקופה שבה נעדר המסתנן ממרכז השהייה 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 העיקרי, כאמור בסעיף 8(א) לחוק למניעת הסתננות ולהבטחת יציאתם של מסתננים מישראל (תיקוני חקיקה והוראות שעה), התשע"ה-2014<sup>2</sup>.

תוקף

<sup>1</sup> ס"ח התשי"ד, עמ' 160; התשע"ה, עמ' 84.  
<sup>2</sup> ס"ח התשע"ה, עמ' 84.

הוראת מעבר 4. 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.

## דברי הסבר

### סעיפים 1 ו-2

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 שתשמש 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, 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 – בבג"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 - שדין בטלות. עם זאת, קבע בית המשפט כי הכרזת 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 החקיקתי שנקבע בתיקון התשע"ה (וכאמור בוטל בחלקו בידי בית המשפט בפרשת דסטה), הכל כפי שיפורט להלן.

סעיף 32ד(א) לחוק קובע את ההליך למתן הוראת 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 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 השהייה, כך:

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

(ב) לעניין חישוב תקופת השהייה של מסתנן במרכז, כאמור בסעיף קטן (א) -

(1) לא יראו תקופה שבה נעדר המסתנן ממרכז השהייה בלא שקיבל אישור לכך לפי סעיף

32ח(ג) או בניגוד לתנאי הוראת השהייה שהוצאה לו, כתקופה שבה שהה במרכז;

(2) יראו תקופה שבה נעדר המסתנן ממרכז השהייה בשל העברתו למשמורת בצו לפי סעיף

32כ, כתקופה שבה שהה המסתנן במרכז."

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

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 השהייה 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 תקופות השהייה למסתנן במרכז

השהייה. הנוסח המוצע של סעיף זה זהה לנוסחו בתיקון התשע"ה. עם זאת, סעיף קטן זה נחקק גם הוא מחדש בשל הכרזת הבטלות של סעיף 32כא לחוק (כולו), בפסק דינו של בית המשפט בפרשת דסטה. יצוין כי למעט לעניין תקופת השהייה המרבית, שבשלה נפסל סעיף 32ד(א) לחוק בידי בית המשפט בפרשת דסטה, זהה 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.

### 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 32ד(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. אולם, ישנם מסתננים שניתנה להם הוראת שהייה לפי סעיף 32ד 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 ושיקבעה 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 32ד(א) לחוק כנוסחו בסעיף 1 להצעת החוק.