

טיוטת החוק למניעת הסתננות (עבירות ושיפוט)(הוראת שעה), התשע"ח-2017 – הסמכת
ועדת השרים לענייני חקיקה

הצעה להחלטה

מחליטים :

- א. לאשר עקרונית את טיוטת החוק למניעת הסתננות (עבירות ושיפוט)(הוראת שעה),
התשע"ח-2017, המצ"ב.
- ב. להסמיך את ועדת השרים לענייני חקיקה לאשר, על דעת הממשלה, את נוסחה
הסופי של הצעת החוק שתוגש לכנסת.
- ג. בהתאם לסעיף 81(ג) בתקנון הכנסת, לבקש מוועדת הכנסת להקדים את הדיון
בהצעת החוק.

דברי הסבר

רקע כללי

למדינת ישראל גבולות יבשתיים וימיים באורך מאות קילומטרים עם שכנותיה. מראשיתו של גל ההסתננות לפני למעלה מעשור ועד היום נתפסו למעלה מ-60,000 בני-אדם שהסתננו לישראל שלא דרך תחנות גבול. אמנם, 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 החוק למניעת הסתננות (עבירות ושיפוט), התשי"ד-1954 (להלן – החוק או החוק למניעת הסתננות) נועד לטפל בתופעת ההסתננות רחבת ההיקף עמה התמודדה ישראל בעשור האחרון. השלכותיה של התופעה באות לידי ביטוי, בין השאר, בפגיעה במרקם החיים בחברה הישראלית, פגיעה בשוק העבודה, צמצום המשאבים במערכות שונות דוגמת מערכת החינוך, מערכת הבריאות ומערכת הרווחה – משאבים השמורים לאזרחי ישראל ותושביה השוהים בה כדין – והגברת הפגיעה באזורים שבהם מרוכזים מהגרים בלתי חוקיים.

בשטחי מדינת ישראל נמצאים כיום כ-40 אלף (לא כולל לידות) נתינים ממדינות אפריקה (אריתריאה וסודן) אשר נכון לעת הזו מדינת ישראל נוהגת כלפיהם במדיניות אי הרחקה זמנית. לשהייתה של אוכלוסייה זו, שלא כדין, יש השלכות שליליות 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.

בינואר 2012 נחקק חוק למניעת ההסתננות (עבירות ושיפוט) (תיקון מס' 3 והוראת שעה), התשע"ב-2012 (ראו: ס"ח התשע"ב, עמ' 119) (להלן – תיקון מס' 3). טרם חקיקתו של התיקון האמור הושמו מסתננים במשמורת לפי חוק הכניסה לישראל, התשי"ב-1952 (להלן – חוק הכניסה לישראל), אך שוחררו ממנה לאחר פרק זמן קצר יחסית, בין 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, בין השאר, מן הטעם כי בשונה 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 ביוזעין שלא דרך תחנת גבול, ללא מסמכי זיהוי רשמיים ובאופן בלתי מתועד. מעבר לכך שכניסתו של מסתנן בלתי מתועד לישראל היא מלכתחילה בלתי חוקית, כניסה בדרך זו אף מקשה על יכולתן של רשויות המדינה לברר את זהותן, מדינת אזרחותן או מדינת תושבותן ומוצאו של המסתנן, ועל היכולת המעשית להרחיקו מישראל למדינה כלשהי, וממילא שאלת הרחקתו מישראל יוצרת מורכבות וקושי נוספים בשים לב למדינות המוצא העיקריות מהן 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, ניתן היה להחזיק מסתננים במשמורת לתקופה של עד שלוש שנים, בכפוף לעילות השחרור שנקבעו בחוק, ובהן טעמים הומניטאריים מיוחדים וקצב בדיקת הבקשות למקלט של מי שהושמו במשמורת.

מיום שנחקק, תוקן תיקון מס' 3 כמה פעמים במטרה להתאימו להערות בית המשפט העליון בפסקי הדין שניתנו בהליכים משפטיים שנוהלו כנגד חוקיותו.

נגד חוקתיותו של תיקון מס' 3 הוגשה עתירה לבית המשפט העליון - בג"ץ 7146/12 **אדם נ' הכנסת** (פורסם בנבו, 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 30א לחוק, אינו חוקתי וכי כלל הוראותיו בטלות, שכן טמונה בו פגיעה בלתי מידתית בזכות לחירות ולכבוד האדם הקבועים בחוק יסוד: כבוד האדם וחירותו.

בעקבות פסק הדין בפרשת אדם, ובניסיון לעגן בחוק אמצעים חלופיים ויעילים שיאפשרו להתמודד עם ההשלכות החמורות הנובעות מתופעת ההסתננות ואמצעים שפגיעתם במסתננים תהיה פחותה, ואשר יעמדו בעקרונות שנקבעו בפסק הדין, נחקק ביום ח' בטבת התשע"ד (11 בדצמבר 2013) חוק למניעת הסתננות (עבירות שיפוט) (תיקון מס' 4 והוראת שעה) התשע"ד-2014 (להלן - תיקון מס' 4).

תיקון מס' 4 קבע שני הסדרים המעגנים יחד מארג של אמצעים לטיפול בתופעת ההסתננות - פרק ג' שעניינו מתקן משמורת במתכונת מידתית מזו שנקבעה בתיקון מס' 3, ופרק ד' שעניינו מרכז שהייה פתוח.

כנגד תיקון מס' 4 הוגשה עתירה לבית משפט העליון - בג"ץ 8245/13 **גבריסלאסי נ' כנסת ישראל ואח'** (להלן - פרשת גבריסלאסי). ביום כ"ז באלול התשע"ד (22 בספטמבר 2014) קבע בית המשפט העליון בפסק דינו בעתירה כי סעיף 30א לחוק שענינו במתקן המשמורת אינו חוקתי ועל כן - בטל, זאת בשל פגיעתו הקשה והבלתי מידתית בזכות החוקתית לחירות ולכבוד. כן קבע בית המשפט העליון כי גם פרק ד' לחוק - שמכוחו הוקם מרכז שהייה 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 להביא הסדר מאוזן יותר שיענה על הקשיים החוקתיים.

חוק למניעת הסתננות ולהבטחת יציאת מסתננים מישראל (תיקוני חקיקה והוראות שעה), התשע"ה - 2014 (ראו: ס"ח התשע"ה, עמ' 84) (להלן - תיקון מס' 5) נחקק בעקבות פסק הדין בפרשת גבריסלאסי והתקבל בכנסת ביום ט"ז בכסלו התשע"ה (8 בדצמבר 2014). החוק האמור תיקן את החוק למניעת הסתננות בשני עניינים עיקריים: פרק ג' לחוק שעניינו מתקן משמורת במתכונת מידתית מזו שנקבעה בתיקון מס' 4 ופרק ד' לחוק שעניינו מרכז שהייה פתוח - הכוללים מארג של אמצעים לטיפול בתופעת ההסתננות. במסגרת שינויים אלו ניתן מענה ראוי והולם לקביעות בית המשפט העליון בפרשת גבריסלאסי, לצד ובשים לב לתכליות החוק כאמצעי להגשמת מדיניות הממשלה והכנסת.

בנוסף להסדרים שנקבעו מחדש בפרקים ג' ו-ד' לחוק למניעת הסתננות, תיקון מס' 5 כלל תיקונים בחוק עובדים זרים, התשנ"א-1991 ובחוק העסקת עובדים על ידי קבלני כוח אדם, התשנ"ו-1996, וזאת במטרה להבטיח יציאתם של עובדים זרים, ובהם מסתננים, מישראל במועד, ולהגביר את האכיפה בכל הנוגע להעסקת עובדים זרים, ובכלל זה מסתננים.

כנגד חוקתיותו של תיקון מס' 5 הוגשה עתירה לבית משפט העליון - בג"ץ 8665/14 טשומה ואח' נ' כנסת ישראל ואח' (להלן - פרשת טשומה). ביום 11.8.15 ניתן פסק דינו של בית המשפט העליון בעתירה זו אשר קבע פה אחד כי הוראת החוק המורה על החזקה במשמורת של מסתננים לתקופה של עד 3 חודשים חוקתית היא. ובאשר להוראות פרק ד' המקנות סמכות להורות למסתנן לשהות במרכז השהייה חולות - קבע בית המשפט כי הוראות פרק ד' צולחות את הביקורת החוקתית, פרט לסעיפים 32ד(א) ו-32כא - הקובעים כי התקופה המירבית להחזקה במרכז השהייה למסתננים היא 20 חודשים - שדינם בטלות ביום 11.2.16 תוקן החוק בהתאם לבג"צ טשומה ונקבע בסעיפים 32ד ו-32כא בחוק - בהתאמות הנדרשות - כי משך השהייה במרכז לא יעמוד על יותר מ- 12 חודשים.

החוק המוצע

הואיל וההסדר הקיים בחוק הכניסה לישראל אינו נותן מענה מספק לתופעת ההסתננות ולצורך להתמודד איתה באמצעים אפקטיביים שיש בהם כדי להגשים את התכלית שאותה קבע בית המשפט כתכלית ראויה, ישנו צורך בהארכת תוקפן של הוראות השעה הקבועות בחוק למניעת הסתננות. עם זאת נראה כי נכון יהיה להאריך את תוקפו של פרק ד' לחוק למניעת הסתננות העוסק במרכז השהייה חולות לתקופה של שלושה חודשים בלבד וזאת בשים לב לפסק הדין של בית המשפט העליון בעניין עע"מ 8101/15 צגטנה ואח' נ' שר הפנים ואח' אשר דן בדרישת היציאה של מסתננים למדינות שלישיות, אשר בעקבותיו פעלה המדינה לתיקון ההסכם אל מול המדינה השלישית באופן התואם את הערותיו של בית המשפט הנכבד. לנוכח הכוונה להביא ליציאת מסתננים בהיקף נרחב למדינות שלישיות ניתן לשוב ולבחון את מידת הצורך בהמשך קיומו של מרכז השהייה חולות כאשר ניתן יהיה להביא ליציאתם של מסתננים גם ממרכזי הערים ישירות למדינה השלישית.

כמו כן מוצע להאריך את האיסור על הוצאת רכוש מסתנן למשך שנה בלבד על מנת לבחון את האפקטיביות של האיסור והשפעתו על התכליות העומדות בבסיסו.

בצד האמור, מוצע לתקן את החוק בשני עניינים עיקריים:

הראשון, תיקון סעיף 32כ(ד) אשר עניינו בהעברה למשמורת של מסתננים אשר הפרו מגבלות לעניין האזור הגאוגרפי, באופן שיאפשר אכיפה של מגבלות גאוגרפית גם ביחס למסתננים אשר לא הוצאה כנגדם הוראת שהייה שבוטלה או פקעה מאז. יצוין כי תיקון זה למעשה מתיישב עם תכליותיו של חוק זה וביניהן רצונו של המחוקק ליתן כלים אשר יאפשרו צעדים להוצאת המסתננים ממרכזי הערים.

השני, תיקון המונח מסתנן כך שהקנסות המנהליים וכן הענישה הפלילית הקבועים בחוק כלפי מעסיקיהם של המסתננים כהגדרתם בסעיף, תהא גם כלפי מעסיקי מסתננים אשר אוחזים ברישיון זמני לשיבת ביקור שניתן להם לפי סעיף 2(א) (5) לחוק הכניסה לישראל, ואשר עובדים בניגוד לתנאי הרישיון ולהגבלות הקבועות ברישיון שנופק להם. מוצע להאריך את תוקפה של הוראה זו כהוראת שעה למשך שלוש שנים נוספות, וזאת בדומה לאגד הוראות השעה הנוספות המעוגנות בחוק זה.

נתונים כלכליים והשפעה על משק המדינה

לא רלוונטי.

השפעת ההצעה על מצבת כח האדם

לא רלוונטי.

עמדת שרים אחרים שההצעה נוגעת לתחום סמכותם

הצעת החוק תואמה עם השר לביטחון פנים.
המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (ציבורי-מנהלי) סמכה ידה על הצעת החוק
מהבחינה המשפטית.

החלטות קודמות של הממשלה בנושא

ביום 24.11.13 התקבלה החלטת הממשלה מס' 960, המורה על יישומו של מהלך כולל, משולב ומתואם לטיפול בתופעת ההסתננות, בעלות של מאות מיליוני שקלים, להבטחת קיומן של הוראות כל דין והקצאת משאבים מיוחדים למשטרת ישראל לצורך שיפור הביטחון של אזרחי דרום תל אביב.

עמדת היועץ המשפטי של המשרד יוזם ההצעה

עמדת היועץ המשפטי של משרד הפנים מצורפת.

סיווגים

סיווג ראשי: 07 חקיקה ממשלתית.

סיווג משני: 01 ביצועי.

תחום פעולה עיקרי: אחר.

חוות דעת משפטית הנלווית להצעת החלטה לממשלה

נושא הצעת ההחלטה:

טיוטת החוק למניעת הסתננות (עבירות ושיפוט) (הוראת שעה), התשע"ח-2017.

תמצית ההצעה בהתייחס להיבטיה המשפטיים:

עיקרי הצעת החוק מפורטים בדברי ההסבר להצעת המחליטים וכן בטיוטת החוק.

קשיים משפטיים, ככל שישנם, ודרכי פתרונם:

אין מניעה משפטית על קידום הצעת החוק, אין קשיים משפטיים בהצעה.

עמדת היועצים המשפטיים של משרדים אחרים שהצעת ההחלטה נוגעת להם:

היועץ המשפטי מהמשרד לביטחון פנים סמך ידו על טיוטת החוק בהיבטים המשפטיים.

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

אין מניעה משפטית לאשר את הצעת ההחלטה.

חתימה

היועץ המשפטי
תפקיד

יהודה זמרת
שם

טיוטת חוק

א. שם החוק המוצע:

החוק למניעת הסתננות (עבירות שיפוט)(הוראת שעה), התשע"ח – 2017

ב. מטרת החוק המוצע והצורך בו:

1. הוראות השעה בנוסחן הקיים, עניינן במספר הוראות חוק המוצאות ביטוי בחוקים שונים, שמטרתן יחדיו לפעול לצורך הוצאת המסתננים ממרכזי הערים. כך למשל, הוראות השעה קובעות הליך לטיפול במסתננים חדשים והסדרת השמתם במשמורת, עיגון הקמתו וניהולו של מרכזי השהייה (חולות), קביעת איסור על הוצאת כספים מישראל, הטלת קנסות מוגדלים על העסקת מסתננים שלא כדין וכיו"ב.
2. ביום 16.12.17 עתידות לפקוע הוראות שונות בחוק למניעת הסתננות, אשר תוקנו כהוראות השעה. לפיכך מוצע כי יוארך תוקפן של הוראות החוק השונות.
3. לנוכח ההסכמים עם מדינות שלישיות אליהם הגיעה מדינת ישראל בעניין הוצאת מסתננים מוצע כי פרק ד' העוסק במרכזי השהייה חולות יוארך לתקופה של שלושה חודשים. הצעה זו היא בשים לב לפסק הדין של בית המשפט העליון בעניין עע"מ 8101/15 צגטנה ואח' נ' שר הפנים ואח' אשר דן בדרישת היציאה של מסתננים למדינות שלישיות, אשר בעקבותיו פעלה המדינה לתיקון ההסכם אל מול המדינה השלישית באופן התואם את הערותיו של בית המשפט הנכבד. לנוכח הכוונה להביא ליציאת מסתננים בהיקף נרחב למדינות שלישיות ניתן לשוב ולבחון את מידת הצורך בהמשך קיומו של מרכזי השהייה חולות כאשר ניתן יהיה להביא ליציאתם של מסתננים גם ממרכזי הערים ישירות למדינה השלישית.
4. תיקון המונח מסתנן כך שהקנסות המנהליים הקבועים בחוק כלפי מעסיקיהם של המסתננים כהגדרתם בסעיף, תהא גם כלפי מעסיקי מסתננים אשר אווזים ברישיון זמני לשיבת ביקור שניתן להם לפי סעיף 2(א) (5) לחוק הכניסה לישראל, ואשר עובדים בניגוד לתנאי הרישיון ולהגבלות הקבועות ברישיון שנופק להם. מוצע להאריך את תוקפה של הוראה זו כהוראת שעה למשך שלוש שנים נוספות, וזאת בדומה לאגד הוראות השעה הנוספות המעוגנות בחוק זה.
5. בצד זאת, הוחלט לתקן את בסעיף 6(ב) לחוק למניעת הסתננות ולהבטחת יציאתם של מסתננים מישראל (תיקוני חקיקה והוראות שעה), התשע"ה-2014, וכן את חוק עובדים זרים כך שהאכיפה המנהלית והפלילית המוגברות הקבועות כיום בחוקים אלו תהא גם כלפי מעסיקי מסתננים אשר אווזים ברישיון זמני לשיבת ביקור שניתן להם לפי סעיף 2(א) (5) לחוק הכניסה לישראל, ואשר עובדים בניגוד לתנאי הרישיון ולהגבלות הקבועות ברישיון שנופק להם, במטרה להוציאם ממרכזי הערים.

ג. השפעת החוק המוצע על החוק הקיים:

בחוק למניעת הסתננות (עבירות ושיפוט), התשי"ד – 1954 יתוקן סעיף 32 כ לחוק.
בחוק למניעת הסתננות (עבירות ושיפוט) (תיקון מס' 3 והוראת שעה), התשע"ב-2012, יתוקן סעיף 10 לחוק.
בחוק למניעת הסתננות (עבירות ושיפוט) (תיקון מס' 4 והוראת שעה), התשע"ד-2013, יתוקן סעיף 14 לחוק.
בחוק למניעת הסתננות ולהבטחת יציאתם של מסתננים מישראל (תיקוני חקיקה והוראות שעה), התשע"ה-2014. יתוקנו סעיפים 5 ו-6 ויארך תוקפו של סעיף 8 לחוק.
בחוק למניעת הסתננות (עבירות ושיפוט) (הוראת שעה), התשע"ו-2016 יתוקן סעיף 3.
בחוק עובדים זרים, התשנ"א-1991, יתוקן סעיף 2 לחוק.

ד. השפעת החוק המוצע על תקציב המדינה:

אין השפעה על תקציב המדינה.

ה. השפעת החוק על תקנים במשרדי הממשלה ועל ההיבט המינהלי:

אין השפעה על תקנים.

ו. הערות ממשרדי הממשלה

הערות משרד המשפטים והמשרד לביטחון פנים שולבו בנוסח טיוטת החוק.

ז. עמדת היועץ המשפטי לממשלה

המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (ציבורי-מנהלי) סמכה ידה על הצעת החוק מהבחינה המשפטית.

ח. להלן נוסח החוק המוצע:

הצעת חוק למניעת הסתננות (עבירות ושיפוט) (הוראת שעה), התשע"ח-2017

1. תיקון סעיף 32כ - 1. בחוק למניעת הסתננות (עבירות ושיפוט), התשי"ד-1954¹ (להלן - החוק העיקרי), בסעיף 32כ(ד), במקום הקטע החל במילים "שהוראת השעה" עד המילים "שניתנו לו" יבוא "שקיבל רישיון זמני לשיבת ביקור לפי סעיף 2(א)(5) לחוק הכניסה לישראל, הפר מגבלה לעניין האזור הגיאוגרפי לשהייתו שנקבעה לפי סעיף 6(2) לחוק האמור".
2. תיקון חוק למניעת הסתננות (עבירות ושיפוט) (תיקון מס' 3 והוראת שעה), התשע"ב-2012², בסעיף 10, במקום "עד תום שלוש שנים מיום תחילתו של חוק למניעת הסתננות ולהבטחת יציאתם של מסתננים מישראל (תיקוני חקיקה והוראות שעה), התשע"ה-2014" יבוא "עד תום שלוש שנים מיום תחילתו של חוק למניעת הסתננות (עבירות ושיפוט)(הוראת שעה), התשע"ח-2017".
3. תיקון חוק למניעת הסתננות (עבירות ושיפוט)(הוראת שעה), התשע"ג-2013³, בסעיף 1, ברישה, במקום "עד תום התקופה האמורה בסעיף 10 לחוק למניעת הסתננות (עבירות ושיפוט) (תיקון מס' 3 והוראת שעה), התשע"ב-2012" יבוא "עד תום שנה מיום תחילתו של חוק למניעת הסתננות (עבירות ושיפוט)(הוראת שעה), התשע"ח-2017".
4. תיקון חוק למניעת הסתננות (עבירות ושיפוט)(תיקון מס' 4 והוראת שעה), התשע"ד-2013⁴, בסעיף 14(ב), במקום "עד תום שלוש שנים מיום תחילתו של חוק למניעת הסתננות ולהבטחת יציאתם של מסתננים מישראל (תיקוני חקיקה והוראות שעה), התשע"ה-2014" יבוא "עד תום שלוש שנים מיום תחילתו של חוק למניעת הסתננות (עבירות ושיפוט)(הוראת שעה), התשע"ח-2017".
5. תיקון חוק למניעת הסתננות ולהבטחת יציאתם של מסתננים מישראל (תיקוני חקיקה והוראות שעה), התשע"ה-2014⁵ - בחוק למניעת הסתננות ולהבטחת יציאתם של מסתננים מישראל (תיקוני חקיקה והוראות שעה), התשע"ה-2014⁵ -

¹ ס"ח התשי"ד, עמ' 160; התשע"ו, עמ' 544.

² ס"ח התשע"ב, עמ' 119; התשע"ה, עמ' 84.

³ ס"ח התשע"ג, עמ' 78; התשע"ה, עמ' 84.

⁴ ס"ח התשע"ד, עמ' 74; התשע"ה, עמ' 84.

⁵ ס"ח התשע"ה, עמ' 84.

(1) בסעיף 5, במקום "מהיום האמור" יבוא "מיום תחילתו של חוק למניעת הסתננות (עבירות ושיפוט)(הוראת שעה), התשע"ח-2017", ובמקום הסיפה החל במילים "שחלה לגביו" יבוא "(בסעיף זה – חוק למניעת הסתננות (עבירות ושיפוט))", שמתקיים לגביו אחד מאלה:

(1) חלה לגביו הוראת שהייה שניתנה לפי סעיף 32ד(א) לחוק למניעת הסתננות (עבירות ושיפוט);

(2) פג תוקף הרישיון הזמני לישיבת ביקור שניתן לו לפי סעיף 2(א)(5) לחוק הכניסה לישראל;

(3) בידו רישיון זמני לישיבת ביקור שניתן לו לפי סעיף 2(א)(5) לחוק הכניסה לישראל והוא מועסק בניגוד למגבלה לעניין האזור הגיאוגרפי שנקבעה, לפי סעיף 6(2) לחוק האמור, ברישיונו;

(2) בסעיף 6 -

(א) בסעיף קטן (א), ברישה, במקום "מהיום האמור" יבוא "מיום תחילתו של חוק למניעת הסתננות (עבירות ושיפוט)(הוראת שעה), התשע"ח-2017";

(ב) בסעיף קטן (ב), בהגדרה "מסתנן", במקום הסיפה החל במילים "שחלה לגביו" יבוא "(בסעיף זה – חוק למניעת הסתננות (עבירות ושיפוט))", שמתקיים לגביו אחד מאלה:

(1) חלה לגביו הוראת שהייה שניתנה לפי סעיף 32ד(א) לחוק למניעת הסתננות (עבירות ושיפוט);

(2) פג תוקף הרישיון הזמני לישיבת ביקור שניתן לו לפי סעיף 2(א)(5) לחוק הכניסה לישראל;

(3) בידו רישיון זמני לישיבת ביקור שניתן לו לפי סעיף 2(א)(5) לחוק הכניסה לישראל והוא מועסק בניגוד למגבלה לעניין האזור הגיאוגרפי שנקבעה, לפי סעיף 6(2) לחוק האמור, ברישיונו;

(3) בסעיף 8(א) -

(א) האמור בו יסומן כפסקה "(1)" ובו, במקום "סעיף 1" יבוא "סעיף 1(1) ו-2" ובמקום "מיום פרסומו של חוק זה" יבוא "מיום תחילתו של חוק למניעת הסתננות (עבירות ושיפוט)(הוראת שעה), התשע"ח-2017";

(ב) אחרי פסקה (1) יבוא :

"(2) סעיף 1(3) לחוק זה יעמוד בתוקפו שלושה חודשים מיום תחילתו של חוק למניעת הסתננות (עבירות ושיפוט)(הוראת שעה), התשע"ח-2017."

- תיקון חוק למניעת הסתננות (עבירות ושיפוט)(הוראת שעה), התשע"ו-2016, בסעיף 6. בחוק למניעת הסתננות (עבירות ושיפוט)(הוראת שעה), התשע"ו-2016, בסעיף 3, במקום "בסעיף 8(א)" יבוא "בסעיף 8(א)(2)".
7. סעיף 1 לחוק זה יעמוד בתוקפו שלושה חודשים מיום פרסומו. תוקף

דברי הסבר

רקע

למדינת ישראל גבולות יבשתיים וימיים באורך מאות קילומטרים עם שכנותיה. מראשיתו של גל ההסתננות לפני למעלה מעשור ועד היום נתפסו למעלה מ-60,000 בני-אדם שהסתננו לישראל שלא דרך תחנות גבול. אמנם, 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 החוק למניעת הסתננות (עבירות ושיפוט), התשי"ד-1954 (להלן – החוק או החוק למניעת הסתננות) נועד לטפל בתופעת ההסתננות רחבת ההיקף עמה התמודדה ישראל בעשור האחרון. השלכותיה של התופעה באות לידי ביטוי, בין השאר, בפגיעה במרקם החיים בחברה הישראלית, פגיעה בשוק העבודה, צמצום המשאבים במערכות שונות דוגמת מערכת החינוך, מערכת הבריאות ומערכת הרווחה – משאבים השמורים לאזרחי ישראל ותושביה השוהים בה כדין – והגברת הפשיעה באזורים שבהם מרוכזים מהגרים בלתי חוקיים.

בשטחי מדינת ישראל נמצאים כיום כ-40 אלף (לא כולל לידות) נתינים ממדינות אפריקה (אריתריאה וסודן) אשר נכון לעת הזו מדינת ישראל נוהגת כלפיהם במדיניות אי הרחקה זמנית. לשהייתה של אוכלוסייה זו, שלא כדין, יש השלכות שליליות 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.

בינואר 2012 נחקק חוק למניעת ההסתננות (עבירות ושיפוט) (תיקון מס' 3 והוראת שעה),

⁶ ס"ח התשע"ו, עמ' 544.

התשע"ב-2012 (ראו: ס"ח התשע"ב, עמ' 119) (להלן - תיקון מס' 3). טרם חקיקתו של התיקון האמור הושמו מסתננים במשמורת לפי חוק הכניסה לישראל, התשי"ב-1952 (להלן - חוק הכניסה לישראל), אך שוחררו ממנה לאחר פרק זמן קצר יחסית, בין 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, בין השאר, מן הטעם כי בשונה 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 ביוזעין שלא דרך תחנת גבול, ללא מסמכי זיהוי רשמיים ובאופן בלתי מתועד. מעבר לכך שכניסתו 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 מדינת תושבותו ומוצאו של המסתנן, ועל היכולת המעשית להרחיקו מישראל למדינה כלשהי, וממילא שאלת הרחקתו מישראל יוצרת מורכבות וקושי נוספים בשים לב למדינות המוצא העיקריות מהן 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, ניתן היה להחזיק מסתננים במשמורת לתקופה של עד שלוש שנים, בכפוף לעילות השחרור שנקבעו בחוק, ובהן טעמים הומניטאריים מיוחדים וקצב בדיקת הבקשות למקלט של מי שהושמו במשמורת.

מיום שנחקק, תוקן תיקון מס' 3 כמה פעמים במטרה להתאימו להערות בית המשפט העליון בפסקי הדין שניתנו בהליכים משפטיים שנוהלו כנגד חוקיותו.

נגד חוקיותו של תיקון מס' 3 הוגשה עתירה לבית המשפט העליון - בג"צ 7146/12 **אדם נ' הכנסת** (פורסם בנבו, 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 30א לחוק, אינו חוקתי וכי כלל הוראותיו בטלות, שכן טמונה בו פגיעה בלתי מידתית בזכות לחירות ולכבוד האדם הקבועים בחוק יסוד: כבוד האדם וחירותו.

בעקבות פסק הדין בפרשת אדם, ובניסיון לעגן בחוק אמצעים חלופיים ויעילים שיאפשרו להתמודד עם ההשלכות החמורות הנובעות מתופעת ההסתננות ואמצעים שפגיעתם במסתננים תהיה פחותה, ואשר יעמדו בעקרונות שנקבעו בפסק הדין, נחקק ביום ח' בטבת התשע"ד (11 בדצמבר 2013) חוק למניעת הסתננות (עבירות שיפוט) (תיקון מס' 4 והוראת שעה) התשע"ד - 2014 (להלן - תיקון מס' 4).

תיקון מס' 4 קבע שני הסדרים המעגנים יחד מארג של אמצעים לטיפול בתופעת ההסתננות - פרק ג' שעניינו מתקן משמורת במתכונת מידתית מזו שנקבעה בתיקון מס' 3, ופרק ד' שעניינו מרכז שהייה פתוח. כנגד תיקון מס' 4 הוגשה עתירה לבית המשפט העליון - בג"ץ 8245/13 **גבריסלאסי נ' כנסת ישראל ואח'** (להלן - פרשת גבריסלאסי). ביום כ"ז באלול התשע"ד (22 בספטמבר 2014) קבע בית המשפט העליון בפסק דינו בעתירה כי סעיף 30א לחוק שענינו במתקן המשמורת אינו חוקתי ועל כן - בטל, זאת בשל פגיעתו הקשה והבלתי מידתית בזכות החוקתית לחירות ולכבוד. כן קבע בית המשפט העליון כי גם פרק ד' לחוק - שמכוחו הוקם מרכז שהייה 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 להביא הסדר מאוזן יותר שיענה על הקשיים החוקתיים.

חוק למניעת הסתננות ולהבטחת יציאת מסתננים מישראל (תיקוני חקיקה והוראות שעה), התשע"ה – 2014 (ראו: ס"ח התשע"ה, עמ' 84) (להלן - תיקון מס' 5) נחקק בעקבות פסק הדין בפרשת גבריסלאסי והתקבל בכנסת ביום ט"ז בכסלו התשע"ה (8 בדצמבר 2014). החוק האמור תיקן את החוק למניעת הסתננות בשני עניינים עיקריים: פרק ג' לחוק שעניינו מתקן משמורת במתכונת מידתית מזו שנקבעה בתיקון מס' 4 ופרק ד' לחוק שעניינו מרכז שהייה פתוח - הכוללים מארג של אמצעים לטיפול בתופעת ההסתננות. במסגרת שינויים אלו ניתן מענה ראוי והולם לקביעות בית המשפט העליון בפרשת גבריסלאסי, לצד ובשים לב לתכליות החוק כאמצעי להגשמת מדיניות הממשלה והכנסת.

בנוסף להסדרים שנקבעו מחדש בפרקים ג' ו-ד' לחוק למניעת הסתננות, תיקון מס' 5 כלל תיקונים בחוק עובדים זרים, התשנ"א-1991 ובחוק העסקת עובדים על ידי קבלני כוח אדם, התשנ"ו-1996, וזאת במטרה להבטיח יציאתם של עובדים זרים, ובהם מסתננים, מישראל במועד, ולהגביר את האכיפה בכל הנוגע להעסקת עובדים זרים, ובכלל זה מסתננים.

כנגד חוקתיותו של תיקון מס' 5 הוגשה עתירה לבית משפט העליון - בג"ץ 8665/14 טשומה ואח' נ' כנסת ישראל ואח' (להלן - פרשת טשומה). ביום 11.8.15 ניתן פסק דינו של בית המשפט העליון בעתירה זו אשר קבע פה אחד כי הוראת החוק המורה על החזקה במשמורת של מסתננים לתקופה של עד 3 חודשים חוקתית היא. ובאשר להוראות פרק ד' המקנות סמכות להורות למסתנן לשהות במרכז שהייה חולות - קבע בית המשפט כי הוראות פרק ד' צולחות את הביקורת החוקתית, פרט לסעיפים 32ד(א) ו-32כא - הקובעים כי התקופה המירבית להחזקה במרכז שהייה למסתננים היא 20 חודשים - שדינם בטלות ביום 11.2.16 תוקן החוק בהתאם לבג"ץ טשומה ונקבע בסעיפים 32ד ו-32כא בחוק - בהתאמות הנדרשות - כי משך השהייה במרכז לא יעמוד על יותר מ- 12 חודשים.

החוק המוצע

הואיל וההסדר הקיים בחוק הכניסה לישראל אינו נותן מענה מספק לתופעת ההסתננות ולצורך להתמודד איתה באמצעים אפקטיביים שיש בהם כדי להגשים את התכלית שאותה קבע בית המשפט כתכלית ראויה, ישנו צורך בהארכת תוקפן של הוראות השעה הקבועות בחוק למניעת הסתננות בשלוש שנים נוספות. עם זאת נראה כי נכון יהיה להאריך את תוקפו של פרק ד' לחוק למניעת הסתננות העוסק במרכז שהייה חולות לתקופה של שלושה חודשים בלבד וזאת בשים לב לפסק הדין של בית המשפט העליון בעניין עע"מ 8101/15 צגטנה ואח' נ' שר הפנים ואח' אשר דן בדרישת היציאה של מסתננים למדינות שלישיות, אשר בעקבותיו פעלה המדינה לתיקון ההסכם אל מול המדינה השלישית באופן התואם את הערותיו של בית המשפט הנכבד. לנוכח הכוונה להביא ליציאת מסתננים בהיקף נרחב למדינות שלישיות ניתן לשוב ולבחון את מידת הצורך בהמשך קיומו של מרכז שהייה חולות כאשר ניתן יהיה להביא ליציאתם של מסתננים גם ממרכזי הערים ישירות למדינה השלישית.

כמו כן מוצע להאריך את האיסור על הוצאת רכוש מסתנן למשך שנה בלבד על מנת לבחון את האפקטיביות של האיסור והשפעתו על התכליות העומדות בבסיסו.

בצד האמור, מוצע לתקן את החוק בשני עניינים עיקריים: הראשון, תיקון סעיף 32כ(ד) אשר עניינו בהעברה למשמורת של מסתננים אשר הפרו מגבלות לעניין האזור הגאוגרפי, באופן שיאפשר אכיפה של מגבלות גאוגרפית גם ביחס למסתננים אשר לא הוצאה כנגדם

הוראת שהייה שבוטלה או פקעה מאז. יצוין כי תיקון זה למעשה מתיישב עם תכליותיו של חוק זה וביניהן רצונו של המחוקק ליתן כלים אשר יאפשרו צעדים להוצאת המסתננים ממרכזי הערים. השני, תיקון המונח מסתנן כך שהקנסות המנהליים וכן הענישה הפלילית הקבועים בחוק כלפי מעסיקיהם של המסתננים כהגדרתם בסעיף, תהא גם כלפי מעסיקי מסתננים אשר אוחזים ברישיון זמני לישיבת ביקור שניתן להם לפי סעיף 2(א) (5) לחוק הכניסה לישראל, ואשר עובדים בניגוד לתנאי הרישיון ולהגבלות הקבועות ברישיון שנופק להם. מוצע להאריך את תוקפה של הוראה זו כהוראת שעה למשך שלוש שנים נוספות, וזאת בדומה לאגד הוראות השעה הנוספות המעוגנות בחוק זה.

להלן יפורטו התיקונים המוצעים בכל סעיף:

סעיף 1 כפי שפורט, מכח הסמכות הרחבה המוקנית לשר הפנים, רשאי הוא, בין יתר הכלים שברשותו, להורות על הוספת תנאים מובנים ברישיונות הניתנים לזרים. באמצעות הוספת התנאים, ניתן להתמודד ולפקח על אוכלוסיית הזרים השוהה בארץ בכלל ועל אוכלוסיית המסתננים בפרט. בין יתר המגבלות שביכולתו של השר לעגן ברישיון, ישנה האפשרות להורות על הוספת מגבלות גאוגרפיות ככלי להתמודד עם השלכותיה הקשות של תופעת ההסתננות ובראשן ריכוזן של אוכלוסיות המסתננים במרכזי הערים. באמצעות התיקון המוצע, ניתנת בידי הריבון האפשרות לאכוף כנגד מסתננים אשר בוחרים להפר את המגבלות הגאוגרפיות, וזאת ללא קשר להוצאת הוראת שהייה בעניינם – בעתיד או בעבר.

סעיף 2 תיקון חוק למניעת הסתננות (עבירות ושיפוט) (תיקון מס' 3 והוראת שעה) – הארכת תוקף מוצע להאריך את תוקפם של סעיפים 2, 4 ו-6 ל בתיקון 3 לחוק וסעיפים 30 עד 130 לחוק העיקרי כנוסחם בסעיף 4 לחוק זה, כך שימשיכו לעמוד בתוקפם עד תום שלוש שנים מיום תחילתו של חוק למניעת הסתננות (עבירות ושיפוט) (תיקון מס' __ והוראת שעה), התשע"ה-2014.

סעיף 3 תיקון חוק למניעת הסתננות (עבירות ושיפוט) (הוראת שעה), התשע"ג-2013, מוצע להאריך את האיסור על הוצאת רכוש מישראל למשך שנה בכדי לבחון את האפקטיביות שלו על התכליות העומדות בבסיסו.

סעיף 4 תיקון חוק למניעת הסתננות (עבירות ושיפוט) (תיקון מס' 4 והוראת שעה) – הארכת תוקף מוצע להאריך את תוקפם של סעיפים 3 ו-10 בתיקון 4 לחוק כך שימשיכו לעמוד בתוקפם עד תום שלוש שנים מיום תחילתו של חוק למניעת הסתננות (עבירות ושיפוט) (תיקון מס' __ והוראת שעה), התשע"ה-2014.

סעיף 5(1) ו-2)

לפסקה (1) תיקון הגדרת המונח מסתנן בחוק לעניין ענישה מוגברת בחוק עובדים זרים מוצע לתקן את חוק עובדים זרים כך שהענישה הפלילית המוגברת הקבועה בחוק עובדים זרים כלפי מעסיקיהם של המסתננים כהגדרתם בסעיף, תהא גם כלפי מעסיקי מסתננים אשר אוחזים ברישיון זמני

לישיבת ביקור שניתן להם לפי סעיף 2(א) (5) לחוק הכניסה לישראל, ואשר עובדים בניגוד לתנאי הרישיון ולהגבלות הקבועות ברישיון שנופק להם. מוצע להאריך את תוקפה של הוראה זו כהוראת שעה למשך שלוש שנים נוספות, וזאת בדומה לאגד הוראות השעה הנוספות המעוגנות בחוק זה.

לפסקה (2) תיקון המונח מסתנן בסעיף 6(ב) לחוק למניעת הסתננות ולהבטחת יציאתם של מסתננים מישראל (תיקוני חקיקה והוראות שעה), התשע"ה- 2014, **כך שהקנסות המנהליים** הקבועים בחוק כלפי מעסיקהם של המסתננים כהגדרתם בסעיף, תהא גם כלפי מעסיקי מסתננים אשר אוחזים ברישיון זמני לישיבת ביקור שניתן להם לפי סעיף 2(א) (5) לחוק הכניסה לישראל, ואשר עובדים בניגוד לתנאי הרישיון ולהגבלות הקבועות ברישיון שנופק להם. מוצע להאריך את תוקפה של הוראה זו כהוראת שעה למשך שלוש שנים נוספות, וזאת בדומה לאגד הוראות השעה הנוספות המעוגנות בחוק זה.

סעיפים 5(3), 6 ו-7 מוצע לקבוע, כי יוארך תוקפו של סעיף 8 (א) לחוק למניעת הסתננות ולהבטחת יציאתם של מסתננים מישראל (תיקוני חקיקה והוראות שעה), התשע"ה- 2014, וזאת למשך 3 חודשים בלבד ממועד פרסומו של חוק זה. לאחר פסק הדין בעניין היציאה של מסתננים למדינות שלישיות פעלה המדינה לתיקון ההסכם אל מול המדינה השלישית בהתאם לפסיקת בית המשפט העליון. לנוכח הכוונה להביא ליציאת מסתננים בהיקף נרחב למדינות שלישיות ניתן לשוב ולבחון את מידת הצורך בהמשך קיומו של מרכז השהייה חולות כאשר ניתן יהיה להביא ליציאתם של מסתננים גם ממרכזי הערים ישירות למדינה השלישית.