



רשומות

הצעות חוק

ה מ מ ש ל ה

1 באפריל 2008

381

כ"ה באדר ב' התשס"ח

עמוד

548 הצעת חוק למניעת הסתננות, התשס"ח-2008

הצעת חוק למניעת הסתננות, התשס"ח-2008

פרק א': פרשנות

הגדרות

1. בחוק זה –

"ארגון טרור" – ארגון טרור כהגדרתו בחוק איסור מימון טרור, התשס"ה-2005¹, לרבות ארגון טרור מוכרז כהגדרתו בחוק האמור, וכן כוח המבצע פעולות איבה נגד מדינת ישראל שקבע שר הביטחון לפי סעיף 8 לחוק כליאתם של לוחמים בלתי חוקיים, התשס"ב-2002²;

"חוק הכניסה לישראל" – חוק הכניסה לישראל, התשי"ב-1952³;

דברי הסבר

עם זאת, בשל נסיבות כניסתם לישראל שלא דרך תחנת גבול, הטיפול בהם נעשה תחילה בידי רשויות הביטחון, עד להעברתם למסלול שעל פי חוק הכניסה לישראל.

בחוק המוצע שני פרקים עיקריים: פלילי ומינהלי –

הפרק הפלילי (פרק ב' המוצע), נועד להחליף ולעדכן את פרק העונשין בחוק ההסתננות הקיים. בפרק המוצע נקבעו עבירות בגין כניסה לישראל, שלא דרך תחנת גבול שקבע שר הפנים לפי סעיף 7 לחוק הכניסה לישראל, בלא רשות כדין, והוראותיו חלות על מסתננים לישראל בין שיש רקע ביטחוני להסתננותם ובין שלא.

הפרק המינהלי (פרק ג' המוצע), מסדיר את גירוש של המסתנן מן הארץ, והחזקתו במשמורת עד לגירוש. ההסדרים בפרק זה מבוססים, במידה רבה, על ההסדר הקבוע בחוק הכניסה לישראל, אשר הוראותיו חלות כאמור על שוהים בלתי חוקיים בישראל, וזאת לאור העובדה כי מסתנן הוא למעשה שוהה שלא כדין כמשמעותו בסעיף 13(א) לחוק הכניסה לישראל. יובהר כי שני החוקים נועדו להגן על שלטון החוק ועל זכותה של המדינה לקבוע מי ייכנס בשעריה ומי יורשה לשהות בה. הנורמה העיקרית המשותפת לשני דברי החקיקה, היא שיש להביא ליציאתם מן הארץ של מסתננים ושוהים בלתי חוקיים כאמור בהקדם האפשרי, ועד אז להחזיקם במשמורת. שני מרכיבים עיקריים נוספים המשותפים לשני החוקים הם קביעת עילות לשחרור בערובה של מסתננים ושוהים בלתי חוקיים, והקמת בית דין מיוחד שתפקידו לערוך ביקורת שיפוטית יוזמה ועתית, על ההחזקה במשמורת. עם זאת, נוכח האופי הביטחוני של ההסתננות, ההסדרים המוצעים מחמירים לעומת הגישה הנקוטה בחוק הכניסה לישראל, כפי שיפורט בהמשך. בהקשר זה יודגש כי בשונה משוהה בלתי חוקי כמשמעותו בחוק הכניסה לישראל, אשר במרבית המקרים נכנס לישראל באשרה תקפה, כתייר או למטרות עבודה, והפך לאחר מכן לשוהה בלתי חוקי, כניסתו לישראל של מסתנן אינה חוקית מלכתחילה, מאחר שנכנס ביועין לישראל שלא בתחנת גבול.

בשנים האחרונות עדה מדינת ישראל להתגברות התופעה של מסתננים לישראל דרך גבולות המדינה, שלא בתחנות גבול, ובפרט דרך גבול מצרים (שהוא גבול המשתרע על פני כ-220 קילומטרים, ואשר ברובו אינו מגודר באופן המונע הסתננות). המסתננים לישראל מגיעים ממדינות שונות, ובכלל זה ממדינות העוינות את ישראל.

ההסדרים להתמודדות עם תופעת ההסתננות מעוגנים כיום בחוק למניעת הסתננות (עבירות ושיפוט), התשי"ד-1954 (להלן – חוק ההסתננות הקיים). סעיף 34 לחוק האמור מתנה את תוקפו של החוק 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 חירום במדינה, מקום שאין הצדקה עניינית לכך.

מוצע על כן לבטל את התניית תוקפם של ההסדרים להתמודדות עם תופעת ההסתננות בקיומו של מצב חירום במדינה, ולהחליפם בהסדרים חדשים, תוך קביעת האיוונים הנדרשים בין זכויות האדם לבין צורכי ביטחון המדינה והסדר הציבורי בה, ובהתחשב, בין השאר, בממדי התופעה ובפסיקת ערכאות משפטיות שונות בנושא.

נקודת המוצא של החוק המוצע היא שמירת ההפרדה בין הסמכות לעצור ולגרש מן הארץ מסתננים על רקע ביטחוני, לבין סמכות המעצר וההרחקה של מסתננים שלא נשקף מהם סיכון ביטחוני. ככלל, האחרונים יוחזקו תחילה על פי הוראות החוק המוצע, אך בהמשך, לאחר בירור הנסיבות הנוגעות להסתננותם, ניתן יהיה להעבירם לצורך הרחקה ומשמורת למסלול של חוק הכניסה לישראל, התשי"ב-1952 (להלן – חוק הכניסה לישראל) – חוק שתכליותיו שונות וגורמי הטיפול בו הם שונים. יצוין כי לגבי מרבית המסתננים לישראל בשנים האחרונות נמצא, לאחר בחינת נסיבות הסתננותם, כי לא היה רקע ביטחוני להסתננותם.

¹ ס"ח התשס"ה, עמ' 76.

² ס"ח התשס"ב, עמ' 192.

³ ס"ח התשי"ב, עמ' 354.

"חוק המעצרים" – חוק סדר הדין הפלילי (סמכויות אכיפה – מעצרים), התשנ"ו-1996⁴;

"חוק העונשין" – חוק העונשין, התשל"ז-1977⁵;

"חוק השיפוט הצבאי" – חוק השיפוט הצבאי, התשט"ו-1955⁶;

"חיל" – חיל כהגדרתו בחוק השיפוט הצבאי שתפקידו, בין השאר, לבצע את ההוראות לפי חוק זה;

"מסתנן" – מי שנכנס לישראל, שלא דרך תחנת גבול שקבע שר הפנים לפי סעיף 7 לחוק הכניסה לישראל, בלא רשות כדין;

"מקום משמורת" – כל אחד מאלה:

(1) מקום שקבע השר, בצו, לבדו או יחד עם השר לביטחון הפנים, לפי העניין, לצורך הוראות חוק זה;

(2) בית סוהר כמשמעותו בפקודת בתי הסוהר [נוסח חדש], התשל"ב-1971⁷;

ד ב ר י ה ס ב ר

הוראות נוקשות ועונשים מחמירים יותר מאשר בחוק הכניסה לישראל. אף על פי שכל מסתנן, שאינו אזרח ישראלי או עולה, הוא גם שוהה שלא כדין כמשמעותו בסעיף 13(א) לחוק הכניסה לישראל, מכיוון ששהייתו בישראל היא בניגוד לחוק הכניסה לישראל, הרי שההבדל לעניין זה בין מסתנן לשוהה בלתי חוקי נעוץ באופן הכניסה לישראל – האם נעשתה או לא נעשתה דרך תחנת גבול.

בהסתננות יש ממד של חומרה רבה יותר, שכן ההנחה היא שמי שמסתנן מעבר לגבולות החוקיים של המדינה עושה זאת במטרה להזיק, לעומת מי ששוהה בארץ כדין ומטעמים כאלה ואחרים הפך מעמדו בה בלתי חוקי. אשר על כן, מוצע כי אף על פי שמסתנן הוא גם שוהה בלתי חוקי, הוא יטופל על פי הוראות החוק המוצע, ולא על פי הוראות חוק הכניסה לישראל. זאת אלא אם כן, בהתאם למנגנון בחוק המוצע, יוחלט שיטופל על פי הוראות חוק הכניסה לישראל, לעניין הרחקתו ומשמורתו (ראו דברי הסבר לסעיף 12 המוצע).

להגדרה מקום משמורת –

כמקום משמורת שבו ניתן להחזיק במשמורת מסתננים לפי החוק המוצע, מנויות בהגדרה המוצעת ארבע חלופות – החלופה הראשונה מתייחסת למקום משמורת שנקבע בצו, לצורך הוראות החוק המוצע, בידי שר הביטחון (להלן – השר), לבדו או יחד עם השר לביטחון הפנים, לפי העניין. הכוונה להסמיק את שר הביטחון לקבוע בצו, לבדו, מקומות משמורת להחזקת מסתננים שיהיו מצויים באחריות צבא הגנה לישראל (להלן – צה"ל). מקומות משמורת המצויים באחריות המשטרה ובאחריות שירות בתי הסוהר, ייקבעו בצו כמקומות משמורת נוספים לצורך החוק המוצע, על ידי שר הביטחון יחד עם השר לביטחון פנים. שלוש החלופות הנוספות של מקומות משמורת,

נוסחו של חוק ההסתננות הקיים, ערב פרסומה של הצעת חוק זו, מובא בנספח לדברי ההסבר.

סעיף 1 להגדרה חיל –

מוצע לצמצם את משמעותו של המונח חיל לצורך החוק המוצע, ולכלול בגדרו רק חיל כהגדרתו בחוק השיפוט הצבאי, התשט"ו-1955 (להלן – חוק השיפוט הצבאי). שתפקידו, בין השאר, לבצע את ההוראות לפי החוק המוצע. בהתאם להגדרה המוצעת יוקנו הסמכויות לפי החוק המוצע רק לחיילים אשר במסגרת תפקידם עוסקים, בין השאר, בשמירה על גבולות המדינה ובאיתור מסתננים בסמוך לגבול. צמצום ההגדרה כאמור נועד למנוע מכל חיל אחר, שאינו בתפקיד כאמור, לנקוט פעולות נגד מי שנחזה בעיניו כמסתנן.

להגדרה מסתנן –

מוצע לקבוע כי מסתנן הוא אדם שנכנס לישראל, שלא דרך תחנת גבול שנקבעה בידי שר הפנים לפי סעיף 7 לחוק הכניסה לישראל, וללא רשות כדין. 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.

חוק הכניסה לישראל, המסדיר את הליך הכניסה לישראל, קובע שורה של עבירות החלות על מי ששוהה שלא כדין בישראל. מונח זה מוגדר בסעיף 13(א) לחוק הכניסה לישראל כ"מי שאינו אזרח ישראלי או עולה לפי חוק השבות, התש"י-1950, ונמצא בישראל, בלי רישיון ישיבה...". כמו כן, סעיף 12(1) לחוק הכניסה לישראל קובע כי כניסה לישראל או ישיבה בה בניגוד לחוק היא עבירה שדינה שנת מאסר.

החוק המוצע נועד לחול על מבריחי גבול, ועליהם בלבד, ובשל החומרה המיוחדת למעשה זה נקבעו בו

⁴ ס"ח התשנ"ו, עמ' 338.

⁵ ס"ח התשל"ז, עמ' 322.

⁶ ס"ח התשט"ו, עמ' 171.

⁷ דיני מדינת ישראל, נוסח חדש 21, עמ' 459.

- (3) מקום מעצר לפי סעיף 7 לחוק המעצרים;
- (4) מקום משמורת מיוחד כמשמעותו בהגדרה "מקום משמורת" שבסעיף 13א(א) לחוק הכניסה לישראל;
- "משמורת" – מעצר אדם לצורך החזקתו במקום משמורת לפי הוראות חוק זה;
- "פקודות הצבא" – כהגדרתן בחוק השיפוט הצבאי;
- "קצין מוסמך" – קצין צבא־הגנה לישראל בדרגת סגן אלוף ומעלה שהשר הסמיכו לעניין חוק זה;
- "שוהה שלא כדין" – כמשמעותו בסעיף 13א(א) לחוק הכניסה לישראל;
- "השר" – שר הביטחון.

פרק ב': עבירות

2. הסתננות
3. הסתננות של אורח, נתין או תושב של מדינה או שטח המנויים בתוספת, גם אם היה אורח, נתין או תושב של מדינה או שטח נוספים, שאינם מנויים בתוספת, דינו – מאסר שבע שנים.
4. (א) המסתנן באחת מאלה, דינו – מאסר עשר שנים:
- (1) בעת היותו חבר בארגון טרור או בעת היותו אדם שהוא פעיל טרור כהגדרתו בחוק איסור מימון טרור, התשס"ה-2005;
- (2) בעת שנמנה עם כוחות הביטחון של מדינה או שטח המנויים בתוספת, או בעת שנמנה עם כוח מזוין הפועל בתחומם; לעניין פסקה זו, "כוחות הביטחון" – לרבות שירותי ביטחון ושירותי מודיעין;

דבריו הסבר

סעיף 3 והתוספת מוצע להחמיר בענישה כאשר מדובר בהסתננות של אורח, נתין או תושב של מדינה או שטח המנויים בתוספת, גם אם הוא מחזיק באזרחות כפולה של מדינה או של שטח אחרים אשר אינם מנויים בתוספת, ולקבוע כי דינו של מסתנן כאמור – מאסר שבע שנים. בתוספת, כנוסחה המוצע, נכללות מדינות העוניות את ישראל, אשר חלקן אף מהוות מרכזי טרור עולמיים, וחלקן משמשות כבסיס אימונים לרבים מארגוני הטרור האיסלאמי. המדינות הכלולות בתוספת הן: איראן, אפגניסטן, לבנון, לוב, סודאן, סוריה, עיראק, פקיסטן, ותימן, וכן נכלל בתוספת שטח רצועת עזה. מוצע להחמיר את הענישה על הסתננות של אורח, נתין או תושב של מדינה או שטח כאמור, שכן לגביהם קמה חזקת מסוכנות מיוחדת, שהיא תולדה של המצב הביטחוני השורר כיום.

סעיף 4 לסעיפים קטנים (א) ו-(ב)

מוצע לקבוע נסיבות מחמירות לעבירת ההסתננות אשר בהתקיימותן ייקבע עונש חמור יותר על המסתנן. חלק מהנסיבות המחמירות המוצעות משלבות רכיבים עובדתיים של חברות בארגוני טרור או השתייכות לכוחות הביטחון של מדינה או שטח המנויים בתוספת, והעונש המוצע בשלהן הוא מאסר עשר שנים. נסיבות

מתייחסות למקומות הפועלים כבר היום מכוח חקיקה אחרת: בית סוהר כמשמעותו בפקודת בתי הסוהר [נוסח חדש], התשל"ב-1971, מקום מעצר לפי סעיף 7 לחוק סדר הדין הפלילי (סמכויות אכיפה – מעצרים), התשנ"ו-1996 (להלן – חוק המעצרים), ומקום משמורת מיוחד שהוקם לצורך חוק הכניסה לישראל.

להגדרה קצין מוסמך –

הקצין המוסמך אחראי לפי החוק המוצע להוצאת צו להחזקת מסתנן במשמורת (סעיף 8(ב) המוצע), והוא מוסמך לשחרר מסתנן בערובה, בהתאם לעילות הקבועות בסעיף 15 המוצע. מוצע לקבוע כי סמכויות אלה יהיו נתונות לקצין צה"ל בדרגת סגן אלוף ומעלה, שהוסמך על ידי השר.

סעיף 2 מוצע לקבוע כי עבירת ההסתננות – כניסה לישראל, שלא דרך תחנת גבול, בלא רשות כדין – היא עבירה מסוג פשע שדינה חמש שנים. הסעיף המוצע קובע עבירה כללית החלה על כל מסתנן בלא אבחנה לגבי זהותו או לגבי הכוונה שלשמה הסתנן לישראל (להבדיל מעבירות ההסתננות המוצעות בסעיפים 3 ו-4 במפורט להלן), והיא חלה על מסתננים לישראל בין שיש רקע ביטחוני להסתננותם ובין שלא.

(3) כדי לבצע עבירה לפי סעיפים 108(א) או 121, 122(ב), 143(א), או 157 לחוק העונשין.

(ב) המסתנן באחת מאלה, דינו – מאסר עשרים שנים:

(1) כשהוא מזוין בנשק או יחד עם אדם המזוין בנשק; לענין זה, "נשק" – כהגדרתו בסעיף 144(ג)(1) עד (3) לחוק העונשין, לרבות סכין כהגדרתו בסעיף 184 לחוק העונשין, ולרבות נשק ביולוגי, כימי או רדיואקטיבי;

(2) כדי לבצע עבירה לפי סעיפים 97, 98, 99, 101, 102(א), 107, 108(ד), 144(ב2), 300 או 377 לחוק העונשין, או לפי סימן ד' לפרק ז' לחוק האמור;

(3) כדי לבצע עבירה לפי סימן ב' לפרק ג' לפקודת הסמים המסוכנים [נוסח חדש], התשל"ג-1973.⁸

(ג) המסתנן לאחר שגורש או שהורחק מישראל, דינו – תקופת המאסר הקבועה לעבירה שאותה עבר, בתוספת מחצית מתקופת המאסר האמורה, ובלבד שתקופת המאסר הכוללת לא תעלה על עשרים וחמש שנים.

5. המסייע למי שעבר עבירה לפי חוק זה, כדי להקל על הסתננותו או על שהותו שלא סיוע להסתננות כדין בישראל, עונשו כעונש שנקבע בשל ביצועה העיקרי של העבירה.

ד ב ר י ה ס ב ר

הרתעה. בהתקיים נסיבה מחמירה כאמור, מוצע להוסיף לעונש המרבי הקבוע בשל העבירה, מחצית מהעונש הקבוע כאמור, ובלבד שעונש המאסר הכולל לא יעלה על עשרים וחמש שנים. כך למשל, מי שהסתנן לישראל בעת שהיה פעיל טרור לאחר שגורש בעבר מישראל, דינו – 15 שנות מאסר (10 שנים לעבירה המקורית לפי סעיף 4(א)(1) המוצע, בתוספת חמש שנים לפי סעיף 4(ג) המוצע).

סעיף 5 ביצוע עבירת ההסתננות, נעשה לעיתים בסיועם של אחרים, המסייעים למסתנן להסתנן ולשהות שלא כדין בישראל. במקרים רבים מסייעים אלו הם תושבי ישראל. מוצע לקבוע ביחס למסייע רמת ענישה וזה לזו שנקבעה לגבי המסתנן. יודגש, כי גם לפי חוק ההסתננות הקיים, העונש על סיוע זהה לעונש על הסתננות, והינו חמש שנות מאסר, ומוצע לדבוק בכלל זה.

מוצע להחיל כלל זה גם כאשר המדובר בסיוע לבצע עבירת הסתננות בנסיבות מחמירות, וזאת בשל הרקע הביטחוני או הפלילי החמור העומד בבסיס ההסתננות לישראל.

יצוין כי בהוראה המוצעת, יש החמרה לעומת הכלל הקבוע בסעיף 32 לחוק העונשין, שלפיו העונש המרבי על סיוע לביצוע עבירה, הינו מחצית מהעונש המרבי על ביצוע העבירה העיקרית. סטייה מכלל זה, בחוק המוצע, נועדה לשמש כלי הרתעה ולאפשר התמודדות עם תופעת הסיוע למסתננים, לאור חומרת התופעה, ממדיה וחשיבות ההגנה על גבולות המדינה.

מחמירות אחרות המוצעות בסעיף הן כוונה לבצע פשע לאחר ההסתננות, לרבות הסתננות לשם ביצוע עבירות ביטחוניות או פליליות חמורות, אשר העונש המוצע בשלהן הוא עשר שנים – לגבי הסתננות לשם ביצוע עבירות המנויות בסעיף קטן (א), ועשרים שנים – לגבי הסתננות בכוונה לבצע עבירות המנויות בסעיף קטן (ב). מדרג ענישה זה נקבע בהתאם לחומרת העבירות שאותן התכוון המסתנן לבצע.

יובהר כי עצם העובדה שאדם הסתנן בכוונה לבצע את העבירות הביטחוניות והפליליות החמורות המנויות בסעיף המוצע, גם אם בפועל לא ביצע אותן, מאפשרת העמדה לדין בנסיבות מחמירות. לענין זה יצוין כי הנחת המוצא בבסיס מדרג הענישה השונה בין סעיפים קטנים (א) ו-(ב) של הסעיף המוצע היא כי העונש המוצע אינו יכול לעלות על גובה העונש שנקבע לעבירה המושלמת.

דוגמה לעבירות ביטחוניות, נמנו בסעיף קטן (ב2), בין השאר, עבירות ריגול (סימן ד' לפרק ז' לחוק העונשין, התשל"ז-1977 (להלן – חוק העונשין)); כדוגמה לעבירות פליליות חמורות, נמנו בסעיף קטן (ב2), בין השאר, עבירות הרצח (סעיף 300 לחוק העונשין) וסחר בבני אדם (סעיף 377 לחוק העונשין). ובסעיף קטן (ב3) – סחר בסמים (סימן ב' לפרק ג' לפקודת הסמים המסוכנים [נוסח חדש], התשל"ג-1973).

לסעיף קטן (ג)

מוצע לקבוע נסיבה מחמירה שעניינה הסתננות לאחר שהמסתנן הורחק בעבר מישראל (לפי חוק הכניסה) או גורש בעבר מישראל (לפי החוק המוצע), וזאת מטעמי

⁸ דיני מדינת ישראל, נוסח חדש 27, עמ' 526.

פרק ג': גירוש ומשמורת

סימן א': גירוש, משמורת ושחרור בערובה

גירוש

6.

(א) מסתנן יגורש מישראל בהקדם האפשרי.

(ב) גירושו מישראל של מסתנן יהיה על פי צו גירוש שנתן השר לגביו (בחוק זה – צו גירוש); צו כאמור יכול שיינתן גם אם המסתנן הואשם בעבירה לפי חוק זה, הורשע בעבירה כאמור, או שהחל לרצות את עונשו בשל עבירה זו.

(ג) בצו גירוש ניתן לקבוע כי הוצאות הגירוש, לרבות הוצאות ההחזקה במשמורת (בחוק זה – הוצאות הגירוש), יחולו על המסתנן שלגביו ניתן הצו או על מסתנן אחר שהסתנן עמו, ובלבד שלא יעוכב גירושם רק מהטעם שאין בידם לשאת בהוצאות הגירוש.

(ד) נקבע בצו גירוש לפי הוראות סעיף קטן (ג) כי הוצאות הגירוש יחולו על המסתנן שלגביו ניתן הצו או על מסתנן אחר, ואחד מהם המציא ערובה לפי הוראות פרק זה, או שהפקיד סכום כסף בהיותו מוחזק במשמורת אף אם הסכום האמור אינו ערובה, ניתן לגבות את הוצאות הגירוש מן הערובה או מתוך סכום הכסף שהופקד כאמור, ובלבד שסך הוצאות הגירוש שייגבו לפי סעיף קטן זה לא יעלה על 7,500 שקלים חדשים.

(ה) מי שניתן לגביו צו גירוש לא ישוב לישראל כל עוד לא בוטל הצו.

שחרור ממאסר או ממעצר לצורך גירוש

7.

(א) נמצא המסתנן במאסר או במעצר בשל עבירה לפי חוק זה, רשאי השר, בהסכמת היועץ המשפטי לממשלה, להורות על שחרורו לשם ביצוע צו הגירוש אף אם לא תמא תקופת המאסר או המעצר.

(ב) (1) מסתנן ששוחרר ממאסר כאמור בסעיף קטן (א), גורש מישראל בהתאם להוראות חוק זה, שב לישראל ונמצא שוהה שלא כדין (בסעיף קטן זה – מסתנן חוזר), רשאית ועדת השחרורים, שהוקמה לפי חוק שחרור על-תנאי ממאסר, התשס"א-2001⁹, לבקשת היועץ המשפטי לממשלה, להורות כי יישא את יתרת תקופת המאסר שלו.

ד ב ר י ה ס ב ר

חייב לצאת מישראל ולא לשוב אליה כל עוד לא בוטל הצו. הכוונה היא שמי שהסתנן לישראל, וגורש ממנה על פי צו גירוש שניתן לגביו, יוכל להיכנס לישראל רק אם פנה בבקשה לביטול הצו והוצאת היתר מתאים לצורך כניסה כדין.

סעיף 7 בסעיף קטן (א) מוצע להסמיך את השר, בהסכמת היועץ המשפטי לממשלה, לשחרר מסתנן הנתון במאסר או במעצר בשל ביצוע עבירה לפי הוראות החוק המוצע, לשם ביצוע צו הגירוש, וזאת גם אם לא תמא תקופת המאסר או המעצר. סעיף זה משמר את ההוראה הקבועה בסעיף 31 לחוק ההסתננות הקיים, אשר לפיה מותר לשחרר את המסתנן ממאסרו לשם ביצוע צו הגירוש, אף אם לא תמא תקופת מאסרו. מטרתה של הוראה זו לאפשר את גירושו של מסתנן אם הגורמים המוסמכים סבורים כי האינטרס הציבורי שבגירושו גובר על האינטרס הציבורי שבהמשך החזקתו במאסר.

בסעיף קטן (ב) מוצע לקבוע כי מסתנן ששוחרר ממאסר בהתאם לסעיף המוצע, ושב לישראל, ונמצא שוהה בישראל שלא כדין, ישוב לשאת את תקופת המאסר שממנה שוחרר לצורך הגירוש. לעניין זה, אין נפקא מינה

סעיף 6 הסעיף המוצע קובע, בסעיף קטן (א), את הכלל שלפיו המסתנן לישראל יגורש בהקדם האפשרי, באמצעות צו גירוש. סעיף קטן (ב) של הסעיף האמור בא להבהיר כי ניתן לנקוט את ההליך המינהלי של הוצאת צו גירוש נגד המסתנן אף אם ננקטו נגדו הליכים פליליים, ואף אם הוא נושא את עונשו בגינם.

סעיפים קטנים (ג) ו-(ד) של סעיף 6 המוצע קובעים הסדר דומה להסדר הקבוע בחוק הכניסה לישראל בהקשר של הוצאת צו הרחקה נגד שוהה שלא כדין (ראו סעיף 13(ב1) לחוק האמור), ולפיו ניתן לחייב את המסתנן בהוצאות הגירוש שלו, לרבות בהוצאות ההחזקה במשמורת. עם זאת מוצע להוסיף ולקבוע כי ניתן לחייב מסתנן גם בהוצאות הגירוש של מסתנן אחר שהסתנן עמו, מתוך כוונה להחיל עליו גם את החיוב בהוצאות של מסתננים שהגיעו עמו באותה קבוצה (למשל בני משפחה), ואשר הסתננותם היתה תלויה בו. גובה הסכום שייגבה מוגבל ל-7,500 שקלים חדשים.

סעיף קטן (ה) המוצע קובע, בדומה לסעיף 13(ג) לחוק הכניסה לישראל, הוראה ולפיה מי שניתן לגביו צו גירוש

⁹ ס"ח התשס"א, עמ' 410.

(2) המסתנן החוזר יישא את יתרת תקופת המאסר לפי פסקה (1), לפני ובמצטרף לכל עונש אחר שיוטל עליו, ככל שיוטל.

(3) החלטת ועדת השחרורים בהתאם להוראות פסקה (1), דינה כדין צו למאסרו של המסתנן החוזר.

(ג) בסעיף זה, "יתרת תקופת המאסר" – יתרת תקופת המאסר שהיה על המסתנן החוזר לשאת לולא שוחרר ממאסר לפי סעיף קטן (א).

8. (א) מסתנן יוחזק במשמורת עד לגירושו מישראל.

(ב) החזקה במשמורת של מסתנן תהיה על פי צו משמורת שנתן קצין מוסמך.

(ג) לא ייתן קצין מוסמך צו משמורת לגבי מסתנן המוחזק במשמורת זמנית לפי סעיף 9, אלא לאחר שעיין בדוח שנערך לגבי המסתנן לפי סעיף 9(ג).

(ד) ניתן צו משמורת נגד מסתנן, יימסר לו בכתב או בעל פה, ככל האפשר, בשפה המובנת לו, מידע על זכויותיו לפי חוק זה, וכן על זכותו שתימסר הודעה על החזקתו במשמורת, ככל האפשר, לאדם קרוב לו, לעורך דין ולנציגות של מדינת אזרחותו.

9. (א) היה לשוטר יסוד סביר לחשד כי אדם הוא מסתנן, או שניתן לגביו צו גירוש או צו החזרה למשמורת לפי סעיפים 6 או 16, רשאי השוטר, לאחר שהזדהה לפניו בהתאם להוראות סעיף 5 לפקודת המשטרה [נוסח חדש], התשל"ט-1971¹⁰, לדרוש ממנו להילווה אליו למקום משמורת, ולבדוק שהסביר לו את סיבת הדרישה; סירב אותו אדם לציית לדרישה כאמור, רשאי שוטר להשתמש בכוח סביר כדי להביאו למקום המשמורת.

ד ב ר י ה ס ב ר

שנקבע גם בחוק הכניסה לישראל (ראו סעיף 13א(ה) לחוק האמור). על פי המידע הקיים כיום מסתננים לישראל מאות אנשים בחודש, הדוברים שפות שונות, לרבות ניבים ושפות שבטיות, ונראה כי לעתים לא יהיה ניתן למסור להם את המידע בשפת האם שלהם. עם זאת, יהיה ניתן להעביר לאנשים אלה מידע בשפות מסוימות המובנות להם, אף אם אין המדובר בשפת אם, כאמור. כמו כן, יש להודיע למסתנן על זכותו שתימסר הודעה על החזקתו במשמורת, ככל האפשר, לאדם קרוב לו, לעורך דין ולנציגות של מדינת אזרחותו. מוצע לסייג את חובת מסירת ההודעה כאמור, ולדרוש את קיומה "ככל האפשר", בשונה מנוסחו של סעיף 13א(ה) לחוק הכניסה לישראל. זאת, מכיוון שלהבדיל משוהים בלתי חוקיים המטופלים לפי חוק הכניסה לישראל, ואשר ניתן להניח כי יש בארץ אדם הקרוב להם – למשל מעביד או בן משפחה, למסתננים אין בהכרח אדם קרוב כאמור ועל פי רוב הם אינם מיוצגים בידי עורך דין. גם לגבי מסירת ההודעה לנציגות מדינת האזרחות עשויה להתעורר בעיה ככל שהמסתנן הוא אזרח של מדינת אויב או מדינה שאין לה קשרים דיפלומטיים עם ישראל.

סעיף 9 סעיף קטן (א) המוצע קובע הוראות לעניין ההבאה של מסתנן למשמורת זמנית. לפי המוצע מסתנן יכול שיובא למשמורת הן בידי שוטר והן בידי חייל.

במסגרת תפקידו וסמכויותיו, שוטר עשוי להיתקל בשוהה שלא כדין שלגביו יש לו יסוד סביר לחשד כי הסתנן

אם אותו אדם ששוחרר כאמור שב והסתנן לישראל או אם נכנס לישראל דרך תחנת גבול במסמכים מזויפים, בזהות שאולה או בכל דרך אחרת ונמצא שוהה שלא כדין. העובדה שאדם נכנס לישראל ונמצא בה שוהה שלא כדין, לאחר ששוחרר ממאסרו לצורך הגירוש, מחייבת השבתו למאסר. הוראה זו מתחייבת גם לאור הוראת סעיף 6 המוצע הקובעת כי מי שניתן לגביו צו גירוש לא ישוב עוד לישראל כל עוד צו הגירוש עומד בתוקפו. על פי המוצע יוכל היועץ המשפטי לממשלה לפנות לוועדת השחרורים לפי חוק שחרור על-תנאי ממאסר, התשס"א-2001, ולבקש ממנה כי תורה על השבתו של המסתנן הבא בגדר הוראות סעיף זה, למאסר. החלטת ועדת השחרורים תשמש אסמכתא למאסרו של המסתנן החוזר ולריצוי יתרת תקופת המאסר שלו.

סעיף 8 הסעיף המוצע קובע את הכלל של החזקה במשמורת עד לגירושו המסתנן מישראל. זאת, בדומה להוראה הקבועה לעניין שוהה שלא כדין לפי סעיף 13א לחוק הכניסה לישראל. סעיפים קטנים (ב) ו-(ג), קובעים כי החזקה במשמורת תיעשה על פי צו משמורת שהוצא על ידי קצין מוסמך. הקצין המוסמך רשאי להוציא צו רק לאחר שעיין בדוח שנערך בסמוך לתפיסת המסתנן, המפרט את כל המידע הרלבנטי לאותו מסתנן, זאת כדי לוודא כי מתקיימות הנסיבות המחייבות הוצאת הצו על פי החוק המוצע.

סעיף קטן (ד) קובע כי לאחר שניתן צו המשמורת יימסר למסתנן, בכתב או בעל פה, מידע על זכויותיו לפי החוק המוצע, וזאת, ככל האפשר בשפה המובנת לו, כפי

¹⁰ דיני מדינת ישראל, נוסח חדש 17, עמ' 390.

(ב) (1) היה לחייל יסוד סביר לחשד כי אדם הסתנן לישראל לא מכבר, יהיו נתונות לו הסמכויות הנתונות לשוטר לפי סעיף קטן (א), ואולם החייל יזהר עצמו לפני אותו אדם בהתאם להוראות פקודות הצבא.

(2) חובת ההזדהות כאמור בפסקה (1), לא תחול אם מילוי החובה עלול לסכל את הבאת המסתנן למשמורת זמנית, או לגרום לפגיעה בביטחונו של החייל או של אדם אחר.

(3) חלפו הנסיבות שמנעו את מילוי חובת ההזדהות לפי פסקה (1), יקיים החייל את החובה האמורה, מוקדם ככל האפשר.

(ג) שוטר או חייל שהביא אדם למקום משמורת לפי סעיפים קטנים (א) או (ב) יערוך, בהקדם האפשרי, דוח המפרט את העובדות ששימשו יסוד לחשד כי אותו אדם הסתנן לישראל או כי ניתן לגביו צו גירוש או צו החזרה למשמורת, הכל לפי העניין, וכן את הפעולות שנעשו בעניינו לפי אותם סעיפים קטנים; לפני הכנת הדוח כאמור ייתן השוטר או החייל לאותו אדם הזדמנות לטעון את טענותיו ביחס להחזקתו במשמורת ולאפשרות גירוש, והטענות שנטענו כאמור יפורטו בדוח.

(ד) הובא אדם לפי הוראות סעיפים קטנים (א) או (ב) למקום משמורת, יימסר הדוח שנערך בעניינו לפי סעיף קטן (ג), בלא דיחוי, לקצין משטרה שהמפקח הכללי של משטרת ישראל הסמיכו לכך, או לקצין צבא הגנה לישראל בדרגת רב סרן ומעלה, שראש המטה הכללי של צבא הגנה לישראל הסמיכו לכך, בהתאם למקום המשמורת; קצין כאמור רשאי, לאחר עיון בדוח, להורות בכתב על החזקתו של אותו אדם במשמורת זמנית; הורה הקצין כאמור, ימסור העתק מהדוח לקצין המוסמך.

ד ב ר י ה ס ב ר

בנוסף להגדרה זו, קובע הסעיף המוצע באילו נסיבות החייל יהא רשאי להפעיל את סמכותו. הוראות אלה אמורות להיות אמצעי בקרה שיבטיח שימוש בסמכויות אלה רק לגבי האוכלוסייה המוגדרת שאליה מכון החוק, ורק על ידי מי שהחוק התכוון להסמיך לצורך כך.

לעניין חובת ההזדהות של חיילים, מוצע כי יחולו הוראות פקודות הצבא. בסעיף מוצע חריג, בדומה לזה הקיים בסעיף 55 לפקודת המשטרה, ולפיו חובת ההזדהות לא תחול אם מילוייה עלול לסכל את הבאת המסתנן למשמורת זמנית או לפגוע בביטחונו של החייל או של אדם אחר. עם חלוף הסיבה אשר מנעה את מילוי חובת ההזדהות יש לקיימה, מוקדם ככל האפשר.

סעיף קטן (ג) המוצע קובע את החובה לתעד את הפעולות שננקטו בידי שוטר או חייל לפי הסעיף המוצע, בהקדם האפשרי, בדוח שיערכו. בדוח זה יש לפרט את העובדות ששימשו יסוד לחשד כי אותו אדם הסתנן לישראל, וכן את הפעולות שנעשו לצורך הבאתו למשמורת זמנית. על השוטר או החייל לאפשר לאדם שבעניינו נכתב הדוח להשמיע את טענותיו ביחס להחזקתו במשמורת וגירושו מישראל, וטענות אלה יפורטו באותו דוח.

סעיף קטן (ד) המוצע קובע כי הסמכות להורות בכתב על החזקה במשמורת זמנית תהיה נתונה לקצין משטרה שהוסמך לכך, או לקצין צה"ל בדרגת רב סרן ומעלה, שהוסמך לכך, בהתאם למקום המשמורת שאליו הובא המסתנן. כך – אם הובא המסתנן למקום משמורת המצוי

לישראל או שניתן לגביו צו גירוש או צו החזרה למשמורת לפי החוק המוצע. במקרה כזה, השוטר יהא רשאי לדרוש מאותו אדם להילווה אליו למקום משמורת, זאת בדומה לסמכות הנתונה לו לפי סעיף 213(א) לחוק הכניסה לישראל. על השוטר להזדהות לפני האדם בהתאם להוראות סעיף 55 לפקודת המשטרה [נוסח חדש], התשל"א-1971 (להלן – פקודת המשטרה), ולהסביר לו את סיבת הדרישה.

במקרים רבים, חיילים מיחידות הביטחון השוטף של צה"ל הם אלה שיאתרו מסתננים, אשר נכנסו לישראל שלא בתחנת גבול, בלא רשות כדן, בסמוך לגבול ולמועד תפיסתם. סעיף קטן (ב) מעניק לחיילים סמכות מקבילה לזו הניתנת לשוטרים, וזאת לגבי אדם שיש להם יסוד סביר להניח כי הסתנן לישראל לא מכבר. יודגש כי סמכות ההבאה למשמורת של חיילים מוגבלת רק למקרים אלה, להבדיל מסמכות ההבאה למשמורת של שוטרים, שהיא רחבה יותר, כמפורט לעיל, ואינה מוגבלת למקרים שבהם נתפס המסתנן בסמיכות למועד ההסתננות. זאת, כדי להגביל את השימוש בסמכויות אכיפה על ידי חיילים, שהן למעשה סמכויות שיטור, שכן הקניית סמכויות אלה בחוק המוצע חורגת מהכלל הרגיל ולפיו המשטרה היא הגוף המוסמך לאכוף את הוראות החקיקה. נקודת המוצא של החוק המוצע בעניין זה היא שלא להעניק סמכויות כאמור לכל חייל באשר הוא חייל, ועל כן נקבעה בסעיף 1 המוצע הגדרה למונח "חייל", המצמצמת את המונח לחיילים שתפקידם, בין השאר, לבצע את ההוראות לפי החוק המוצע, קרי – טיפול במסתננים בסמוך למועד ההסתננות.

(ה) מסתנן לא יוחזק במשמורת זמנית יותר מ־96 שעות ממועד תחילת החזקתו.

10. החלטה לפי חוק זה לעניין החזקה במשמורת של מסתנן, תינתן לא יאוחר מ־96 שעות ממועד תחילת החזקתו במשמורת, והוא הדין באשר למתן צו גירוש.

11. (א) נוכח קצין מוסמך כי המסתנן נכנס לישראל לא מכבר, רשאי הוא להורות על החזרתו המיידית למדינה או לאזור שמהם הסתנן לישראל, ובלבד שהחזרה כאמור תיעשה בטרם חלפו 72 שעות מהמועד שבו היה לשוטר או לחייל יסוד סביר לחשד כי אותו אדם הסתנן לישראל.

(ב) אין בהוראות סעיף זה כדי לגרוע מהוראות סעיף 13 לחוק הכניסה לישראל.

12. (א) אין בהוראות חוק זה כדי למנוע החלת הוראות חוק הכניסה לישראל שעניינן הרחקה ומשמורת, על מסתנן, ובלבד שנמצא כי בנסיבות הסתננותו לישראל אין זיקה לפעילות של גורמים העלולים לפגוע בביטחון המדינה וכי לא נשקף ממנו סיכון ביטחוני.

תחולת החוק או חוק הכניסה לישראל לעניין החזקה ומשמורת של מסתנן

ד ב ר י ה ס ב ר

כאמור, בכך שהמסתנן נתפס בסמוך להסתננותו ובסמוך לגבול. כלומר הכוונה אינה להפעיל סמכות זו לגבי מי שהסתנן לישראל ונמצא בתוך המדינה, במרוחק מהגבול, במשך תקופת זמן. החזרת מסתנן, בסמוך להסתננותו כאמור, תבוצע בתוך 72 שעות מהמועד שבו נתפס המסתנן. כמו כן מובהר, כי החזרה בסמוך להסתננות, תיעשה באופן העולה בקנה אחד עם מחויבויותיה של מדינת ישראל באמנות בין־לאומיות ובכלל זה לעקרון אי־ההחזרה (non-refoulement) המעוגן באמנה הבין־לאומית בדבר מעמדם של פליטים משנת 1951 (1951 convention relating to the status of refugees). עיקרון זה, המעוגן בסעיף 33 לאמנת הפליטים, קובע כי אין לגרש אדם למקום שבו יועמדו חייו או חירותו בסכנה, על רקע גזע, דת, לאומיות, השתייכותו לקבוצה חברתית מסוימת או השקפתו הפוליטית.

סעיף קטן (ב) המוצע קובע, כי אין בהוראות סעיף 11 המוצע כדי לגרוע מהוראות סעיף 13 לחוק הכניסה לישראל, המקנה סמכות לקצין משטרה להוציא מישראל שוהים בלתי חוקיים שהם תושבי האזור כהגדרתו בסעיף האמור.

סעיף 12 המוצע מאפשר שיקול דעת לרשויות המוסמכות באשר לקביעה לפי איזה חוק יטופל המסתנן לצורך גירושו מישראל ומשמורתו – החוק המוצע או חוק הכניסה לישראל – וזאת, בין השאר, בהתאם לנסיבות הסתננותו לישראל.

סעיף קטן (א) המוצע, קובע כי לגבי מסתנן שנמצא כי הסתננותו אינה על רקע ביטחוני וכי לא נשקף ממנו סיכון ביטחוני, ניתן להחיל את הוראות חוק הכניסה לישראל לעניין הרחקה ומשמורת. הנחת המוצא היא שרוב המסתננים כאמור יועברו למסלול הטיפול המעוגן בחוק הכניסה לישראל. חלק גדול מהמסתננים מגיעים לישראל כדי למצוא עבודה או כדי לשפר את תנאי חייהם. בכך אין הם שונים באופן ניכר מהשוהים הבלתי חוקיים המטופלים לפי חוק הכניסה לישראל, ולכן ניתן לטפל גם בהם בהתאם

באחריות משטרת ישראל או שירות בתי הסוהה הרי שקצין המשטרה יהיה מוסמך להורות על החזקה במשמורת זמנית, ואם הובא למקום משמורת המצוי באחריות צה"ל, הרי שקצין צה"ל יהיה מוסמך להורות על החזקה כאמור. מוצע לקבוע כי הוראה לעניין החזקה במשמורת זמנית תינתן לאחר עיון בדוח שנערך על־ידי שוטר או חייל כאמור בסעיף קטן (ג) המוצע, ולאחריה יש למסור העתק מהדוח לקצין המוסמך, לצורך מתן החלטה בעניין מתן צו משמורת לגבי המסתנן (ראו דברי הסבר לסעיף 8(ג) המוצע). העיון בדוח נועד להבטיח כי ההחלטה בדבר החזקה במשמורת תהיה מושכלת ומבוססת ככל הניתן.

סעיף קטן (ה) המוצע, מגביל את תקופת החזקתו של אדם במשמורת זמנית ל־96 שעות ממועד תחילת החזקתו. הוראה זו מיועדת לקבוע פרק זמן קצוב שבו ניתן להחזיק אדם במשמורת זמנית, כדי להבטיח כי חירותו של המסתנן לא תיפגע מעבר לנדרש. בתוך תקופת הזמן האמורה יהיה ניתן לקיים תחקור ראשוני של המסתנן, כדי להחליט על המשך הטיפול בו (ראו דברי לסעיף 10 המוצע).

סעיף 10 הסעיף המוצע קובע פרק זמן של 96 שעות, שבמהלכן יש להחליט האם להוציא צו גירוש וצו החזקה במשמורת. קציבת מועד כאמור תמנע שהייה במשמורת זמנית מעבר לנדרש, כאשר ההנחה היא שבתוך פרק הזמן האמור ניתן יהיה לתחקר את המסתנן, תחקור ראשוני, כדי לברר את זהותו ואת נסיבות כניסתו לישראל, לשם גיבוש עמדה באשר לרקע ההסתננות. ממצאים אלו יישמשו תשתית להחלטה בדבר המשך הטיפול במסתנן, לעניין גירוש ומשמורת מכוח החוק המוצע, הרחקה ומשמורת מכוח חוק הכניסה, או מעצר מכוח דין אחר – לדוגמה מעצר פלילי, מעצר מינהלי, או כליאה של לוחם בלתי חוקי, לפי חוק כליאתם של לוחמים בלתי חוקיים, התשס"ב–2002.

סעיף 11 הסעיף המוצע, בסעיף קטן (א) שבו, מאפשר לקצין מוסמך להחזיר מסתנן, שנתפס בסמוך להסתננות, למדינה או לאזור שמהם הסתנן, בלא הוצאת צו גירוש. יודגש כי השימוש בסמכות זו מותנה,

(ב) על שוהה שלא כדיון שהוא מסתנן, ונמצא כי בנסיבות הסתננותו לישראל יש זיקה לפעילות של גורמים העלולים לפגוע בביטחון המדינה, או כי נשקף ממנו סיכון ביטחוני, יחולו לעניין גירוש ומשמורת הוראות חוק זה, גם אם הוחלו עליו מלכתחילה הוראות חוק הכניסה לישראל בעניין זה, וגם אם נקבע לגבי מועד מוקדם יותר, לפי הוראות סעיף קטן (א), כי יחולו עליו הוראות חוק הכניסה לישראל בעניין האמור.

(ג) פרק הזמן שבו הוחזק מסתנן במשמורת לפי חוק זה לא יובא במניין הימים שנקבעו לפי חוק הכניסה לישראל, ופרק הזמן שבו הוחזק לפי חוק הכניסה לישראל לא יובא במניין הימים שנקבעו לפי חוק זה.

(א) לשם ביצוע הוראות חוק זה, יהיו נתונות לשוטר – לגבי אדם שיש לו יסוד סביר לחשד כי הסתנן לישראל, ולחייל – לגבי אדם שיש לו יסוד סביר לחשד כי הסתנן לישראל לא מכבר, סמכויות אלה:

(1) לדרוש מאותו אדם לזהות את עצמו, להציג לפניו את המסמכים הנוגעים לכניסתו לישראל ולשהייתו בה וכן למסור לו ידיעות הנוגעות לכך;

(2) לערוך חיפוש על גופו של אותו אדם;

(3) לתפוס כל חפץ, הקשור לעבירה לפי חוק זה שיש חשד לביצועה;

(4) להיכנס בכל עת סבירה למקום, למעט למקום מגורים, שלגביו יש חשד כי מצוי בו אדם כאמור, כדי לערוך בדיקה בעניין.

(ב) שופט של בית משפט שלום רשאי, לבקשת שוטר, ליתן צו המתיר לו להיכנס למקום המשמש למגורים כדי לערוך בדיקה לעניין קיום הוראות חוק זה, כאמור בסעיף קטן (א), אם ראה כי יש יסוד סביר לחשד כי באותו מקום נמצא מסתנן.

(ג) כניסה לפי סעיף זה תיעשה רק לאחר שהשוטר או החייל, לפי העניין, זיהה את עצמו לפני מי שנחזה כמחזיק המקום והודיע לו את המטרה שלשמה מתבקשת הכניסה; לא איפשר מחזיק המקום את הכניסה, רשאי השוטר או החייל להשתמש בכוח סביר כלפי אדם או כלפי רכושו לאחר שהזהירו על כך; כניסה למקום מגורים מכוח צו שניתן לפי סעיף קטן (ב) תיעשה בידי שוטר בלבד, לאחר שהציג לפני מי שנחזה כמחזיק המקום את הצו האמור.

ד ב ר י ה ס ב ר

סעיף 13 סעיף 13 המוצע מקנה, בסעיף קטן (א), סמכויות אכיפה מקבילות לשוטר ולחייל לצורך ביצוע הוראות החוק המוצע, כאשר יש להם יסוד סביר לחשד כי אדם הסתנן לישראל. יצוין כי סמכויות החיילים מצומצמות יותר משל השוטרים, והן מוגבלות למקרים שבהם היה לחייל יסוד סביר לחשד כי אדם הסתנן לישראל לא מכבר, למשל אם אותר סמוך לגבול (בדומה לסמכות הקבועה בסעיף 9(ב) המוצע – ראו דברי הסבר לסעיף האמור).

סמכויות האכיפה המנויות בסעיף קטן (א) המוצע, דומות לסמכויות הנתונות לשוטר לפי סעיף 13 לחוק הכניסה לישראל, והן: הסמכות לדרוש מהחשוד בהסתננות להזדהות, לערוך חיפוש על גופו, לתפוס כל חפץ הקשור לעבירה שיש חשד לביצועה ולהיכנס למקום שלגביו יש חשד כי מצוי בו מסתנן כאמור, כדי לערוך בדיקה בעניין. סמכות הכניסה למקום כאמור מוגבלת למקומות עבודה ולמקומות אחרים, ולא למקומות מגורים. סעיף קטן (ג)

להוראות החוק האמור. עם זאת, ברירת המחדל היא כי כלל המסתננים יטופלו בהתאם להוראות החוק המוצע, וזאת כדי לקבוע כלל ברור באשר לחשיבות שמירת גבולות המדינה וליצור הרתעה מפני כניסה לישראל, שלא דרך תחנת גבול המוסדרת כדין.

סעיף קטן (ב) המוצע קובע כי שוהה בלתי חוקי, שהוחלו עליו מלכתחילה הוראות חוק הכניסה לישראל, ואשר נמצא כי הסתנן לישראל על רקע ביטחוני, כאמור לעיל, יועבר למסלול הטיפול של החוק המוצע – הקובע הסדרים מחמירים יותר.

סעיף קטן (ג) המוצע קובע כי פרק הזמן שבו הוחזק המסתנן במשמורת לפי החוק המוצע, עד להעברתו למסלול הטיפול של חוק הכניסה לישראל, לא יובא במניין הימים שנקבעו בפרק העוסק בהרחקה ומשמורת בחוק הכניסה לישראל, ולהיפך, זאת במטרה שעניינו של אותו אדם יטופל במסגרת המתאימה להוראות של כל חוק ובהתאם למגבלות שנקבעו בו.

(ד) על חיפוש ותפיסת חפץ לפי סעיף זה יחולו הוראות סעיפים 22 ו-32 עד 42 לפקודת סדר הדין הפלילי (מעצר וחיפוש) [נוסח חדש], התשכ"ט-1969¹¹, בשינויים המחויבים ובשינויים אלה:

- (1) הסמכויות הנתונות לשוטר תהינה נתונות גם לחייל;
 - (2) הסמכויות הנתונות לקצין משטרה בדרגת מפקח משנה או בדרגה גבוהה מזו יהיו נתונות לקצין צבא-הגנה-לישראל שדרגתו סגן משנה לפחות;
 - (3) הסמכויות הנתונות לקצין משטרה בדרגת סגן ניצב או בדרגה גבוהה מזו יהיו נתונות לקצין צבא-הגנה-לישראל שדרגתו סגן אלוף לפחות.
14. (א) מסתנן הנתון במשמורת יוחזק בתנאים הולמים שלא יהיה בהם, בהתחשב בנסיבות העניין לרבות משך החזקתו במשמורת, כדי לפגוע בבריאותו ובכבודו.
- (ב) בכפוף להוראות סעיף קטן (א) מסתנן הנתון במשמורת יוחזק לפי התנאים הנהוגים במקום המשמורת שבו הוא מוחזק.
- (ג) הוראות סעיפים 9(ב) ו-10 לחוק המעצרים יחולו על החזקה במשמורת לפי חוק זה, בשינויים המחויבים.
- (ד) השה, באישור ועדת החוץ והביטחון של הכנסת, רשאי לקבוע בכפוף להוראות סעיף קטן (א), הוראות אחרות מאלה החלות לפי סעיפים קטנים (ב) ו-(ג) לעניין תנאי החזקה במקום משמורת כאמור בפסקה (1) להגדרה "מקום משמורת" לרבות לעניין תנאי החזקה של משפחות וילדים, והכל מטעמים של טובת הנתון במשמורת, טובת החקירה או ביטחון המדינה.

ד ב ר י ה ס ב ר

סעיף 14 הסעיף המוצע עוסק בתנאי החזקה במשמורת וקובע את העיקרון ולפיו מסתנן הנתון במשמורת יוחזק בתנאים הולמים שלא יהיה בהם כדי לפגוע בבריאותו ובכבודו, כפי שנקבע בסעיף 13 לחוק הכניסה לישראל.

כמו כן מוצע להחיל על מסתננים המוחזקים במשמורת את זכויות העציר המנויות בסעיפים 9(ב) ו-10 לחוק המעצרים לעניין תנאי מעצר והפעלת אמצעי ריסון ומשמעת. עם זאת, מוצע להסמיך את השה, באישור ועדת החוץ והביטחון של הכנסת, לקבוע הוראות אחרות לעניין תנאי החזקה במשמורת של מסתנן, מטעמים של טובת החקירה, טובת הנתון במשמורת, או ביטחון המדינה (למשל לעניין תנאי החזקה של משפחות וילדים או לעניין שלילת זכותו של מסתנן הנתון במשמורת לקבלת מבקרים, לשליחת מכתבים ולקיום קשר טלפוני, בארץ ומחוצה לה, משיקולים של שמירה על ביטחון המדינה).

יצוין כי בסעיף 13(ב) לחוק הכניסה לישראל נקבע כי שוהה שלא כדין, הנתון במשמורת, יוחזק בתא נפרד מאסירים ומעצורים פליליים. הוראה זו אינה מצויה בסעיף המוצע, מאחר שכניסתו לישראל של מסתנן בעשתה מלכתחילה שלא כדין, וזאת בשונה משוהה בלתי חוקי כמשמעותו בחוק הכניסה לישראל, אשר במרבית המקרים נכנס לישראל באשרה תקפה, כתייר או למטרות

המוצע מורה כי כניסה למקום מגורים תיעשה רק על ידי שוטר ורק לאחר שקיבל צו מבית המשפט בתנאים הקבועים בסעיף קטן (ב) המוצע.

סעיף קטן (ד) המוצע מחיל את הוראות סעיפים 22 ו-32 עד 42 לפקודת סדר הדין הפלילי (מעצר וחיפוש) [נוסח חדש], התשכ"ט-1969 (להלן – פקודת מעצר וחיפוש), על חיפוש ותפיסת חפץ לפי סעיף 13, בשינויים המחויבים. סעיף 22 לפקודת מעצר וחיפוש שכותרתו "חיפוש בעצור", מסמיך שוטר העוצר אדם, או מקבל עצור או אסיר למשמורתו, לחפש על פני גופו, בבגדיו או בכליו, ולהחזיק במשמורת דברים שנתפסו בחיפוש כאמור. סעיפים 32 עד 42, כלולים בפרק הרביעי לפקודת סדר הדין הפלילי, העוסק בתפיסת חפצים. בסעיף 32(א) נקבע כי שוטר רשאי לתפוס חפץ "... אם יש לו יסוד סביר להניח כי באותו חפץ נעברה, או עומדים לעבור, עבירה, או שהוא עשוי לשמש ראיה בהליך משפטי בשל עבירה, או שניתן כשכר בעד ביצוע עבירה או כאמצעי לביצועה". כמו כן נקבעו הוראות שונות בפרק זה המסדירות תפיסת חפצים כאמור, לרבות לעניין שמירת התפוס, הצגתו כראיה בבית משפט והחזרתו על ידי המשטרה לאדם שממנו נלקח. מוצע כי הוראות אלה, הדרושות למילוי הוראות החוק המוצע, יחולו בהתאמה, וכי הסמכויות שנקבעו בהן יוקנו לחייל להגדרתו בסעיף 1 – בשינויים המחויבים ובשינויים הקבועים בפסקאות (1) עד (3) של סעיף קטן (ד) המוצע.

¹¹ דיני מדינת ישראל התשכ"ט, עמ' 284.

15. (א) על אף הוראות סעיף 8(א), רשאי קצין מוסמך, במקרים חריגים, לשחרר מסתנן בעירבון כספי, בערבות בנקאית או בערובה מתאימה אחרת (בפרק זה – ערובה) בהתאם להוראות סעיף זה, אם השתכנע 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;
 - (3) שחרורו בערובה של המסתנן יש בו כדי לסייע בהליכי גירוש.
- (ב) על אף הוראות סעיף קטן (א), לא ישוחרר מסתנן בערובה, אף אם מתקיים לגבי האמור בפסקה (2) או (3) של אותו סעיף קטן, אם השתכנע קצין מוסמך כי התקיים אחד מאלה:

- (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 לקצין המוסמך חוות הדעת מאת גורמי הביטחון המוסמכים ולפיה במדינת מושבו או באזור מגוריו של המסתנן מתבצעת פעילות העלולה לסכן את ביטחון מדינת ישראל או אזוריה.
- (ג) שחרור ממשמורת יותנה בתנאים שיקבע הקצין המוסמך, לרבות בערובה, לשם הבטחת התייצבותו של המסתנן לצורך גירושו מישראל במועד שנקבע, או לצורך הליכים אחרים לפי דין. הקצין המוסמך רשאי, בכל עת, לעיין מחדש בתנאי הערובה אם התגלו עובדות חדשות או אם השתנו הנסיבות ממועד מתן ההחלטה על השחרור בערובה.

ד ב ר י ה ס ב ר

בעצמו במועד שנקבע לו, גם בלא החזקתו במשמורת. כמו כן לא נכלל העיקרון הקיים בחוק הכניסה לישראל, אשר לפיו מוחזק במשמורת ישוחרר בערובה אם הרחקתו מישראל מתעכבת זמן רב. בנוסף סווגה העילה של גיל או מצב בריאותי ולפי הסעיף המוצע מסתנן ישוחרר מטעם זה רק אם החזקתו במשמורת עלולה לגרום לבריאותו נזק, ואין דרך אחרת למנוע. הטעם לצמצום עילות השחרור בערובה כאמור נעוץ בחשש הביטחוני העומד בבסיס החזקתם במשמורת של מסתננים על רקע ביטחוני.

סעיף קטן (ב) המוצע מסייג את הסמכות לשחרור בערובה, גם לגבי מי שמתקיימת בו עילת שחרור בערובה, כמפורט בפסקאות (2) ו-(3) לסעיף קטן (א), עקב העדר שיתוף פעולה מצד המסתנן לעניין הבהרת זהותו או הסדרת הליכי גירושו מישראל, או בנסיבות שבהן שחרור בערובה עלול לסכן את ביטחון המדינה, את שלום הציבור או את בריאותו, או כאשר במדינת מושבו או באזור מגוריו של המסתנן מתבצעת פעילות העלולה לסכן את ביטחון מדינת ישראל או אזוריה.

בסעיף קטן (ג) מוצע כי שחרור בערובה יותנה בתנאים שיקבע הקצין המוסמך, לרבות הפקדת ערבות כספית. התנאים האמורים נועדו להבטיח את התייצבותו של המסתנן לצורך גירושו מישראל במועד שנקבע ולצורך

עבודה, והפך לאחר מכן לשווה בלתי חוקי. כמו כן, וכפי שהובהר לעיל, הנחת המוצא היא שהוראות החוק המוצע עוסקות במשמורת ובגירוש של מסתננים על רקע ביטחוני, ומטעם זה לא נדרשת החזקתם בנפרד מאסירים ומעצורים פליליים.

סעיף 15 הסעיף המוצע קובע סייג לכלל ההחזקה במשמורת של מסתנן, הקבוע בסעיף 8 המוצע, ומאפשר שחרור בערובה של מסתנן, במקרים חריגים. הסעיף האמור מונה, בסעיף קטן (א) שבו, רשימה של עילות שבהתקיים אחת מהן מוסמך קצין מוסמך לשחרר מסתנן בערובה. העילות כוללות מצבים שבהם השחרור נדרש משיקולים הומניטריים שונים (לרבות גיל ומצב בריאותי) וכן מצבים שבהם יש בשחרור בערובה כדי לסייע בהליכי הגירוש, למשל במקרה שבו עשויה להידרש התייצבות של המסתנן בנציגות של מדינה זרה לצורך עריכת ריאיון לקבלת ויזה לאותה מדינה, ולשם כך נדרש שחרורו בערובה מהמשמורת.

עילות השחרור בערובה של מסתנן מצומצמות יותר מעילות השחרור בערובה של שווה בלתי חוקי לפי סעיף 13 לחוק הכניסה לישראל. כך למשל הן אינן כוללות מצבים שבהם ההחזקה במשמורת אינה נחוצה לשם הבטחת הגירוש – כאשר מוכח כי השווה שלא כדן יצא מישראל

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

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

(ו) גורש המסתנן מישראל במועד שנקבע, יופטרו הוא וערביו מערבותם ויוחזר העירבון הכספי, הכל לפי העניין ובכפוף להוראות סעיף 6(ד).

16. (א) נוכח הקצין המוסמך כי מסתנן ששחרר 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.

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

סימן ב': בית דין לביקורת משמורת של מסתננים

17. (א) שר המשפטים, לפי הצעת שר הביטחון, ימנה בית דין, אחד או יותר, של דן יחיד, לביקורת משמורת של מסתננים לפי חוק זה (בחוק זה – בית הדין).

(ב) כשיר להתמנות לבית הדין אדם הכשיר להיות שופט בית משפט השלום והבקיא בדיני ההסתננות ובדיני הכניסה לישראל והיציאה ממנה.

(ג) מינויו של בית הדין יהיה לתקופת כהונה של שלוש שנים, וניתן לשוב ולמנותו באותה הדרך.

ד ב ר י ה ס ב ר

אסמכתא חוקית לשהייה עד הגירוש, ואולם אין בה כדי להקנות כל זכות אחרת מעבר לכך.

בסעיף קטן (ה) מוסדרים המקרים של החלפת ערובה, לבקשת ערב, בכפוף לכך שההחלטה בדבר החלפת הערובה תבטיח את התייצבותו של המסתנן בדרך אחרת, למשל בהמצאת ערובה אחרת או החזרתו למשמורת.

בסעיף קטן (ו) מוצע לקבוע הוראה ולפיה כאשר גורש המסתנן מישראל במועד שנקבע יופטר הערב מהערבות שנתן כתנאי לשחרור בערובה.

סעיף 16 מוצע לאפשר לקצין המוסמך לבטל בצו את השחרור בערובה, כאשר נראה לו כי תנאי השחרור הופרו או שהם צפויים להיות מופרים.

סעיף 17 בסימן ב' לפרק ג', מוצע לכוון ערכאת ביקורת בלתי תלויה, שתקיים ביקורת שיפוטית יזומה על הליכי ההחזקה במשמורת והשחרור בערובה של מסתננים – בית הדין לביקורת משמורת של מסתננים (להלן – בית הדין). ההוראות המוצעות בסימן האמור מקבילות במידה רבה להוראות סימן ב' בפרק הרביעי לחוק הכניסה לישראל, שלפיהן הוקם בית דין לביקורת משמורת של שוהים שלא כדין, בכפוף לכמה שינויים שיפורטו להלן.

הבטחת הליכים אחרים לפי דין – למשל מתן עדות לצורך חוק אחר (לדוגמה בהליכים מכוח חוק הכניסה לישראל).

בסעיף קטן (ד) מוצע כי ההחלטה בדבר השחרור בערובה תהווה אסמכתא חוקית לשהייתו של המסתנן בישראל כל עוד לא גורש. זאת, בשונה מההוראה המקבילה בסעיף 13(ו1) לחוק הכניסה לישראל, אשר לפיה שחרור בערובה של שוהה בלתי חוקי ילווה באשרת שהייה (רישיון זמני לישיבת ביקור) לתקופת השחרור בערובה. שכן, קיים הבדל מהותי בין נסיבות השהייה בישראל של שוהה בלתי חוקי לעומת מסתנן. השהיה הבלתי חוקי, הפך לכזה עקב פקיעת האשרה, ואולם קודם לכן שהה בישראל במעמד חוקי. לפיכך, מטרת מתן אשרת השהייה הזמנית היא לאפשר לו לחסל את ענייניו בישראל, במעמד של שוהה חוקי זמני, ומתוך מטרה שיצא מישראל, ובכך ירפא בעצמו את פגם אי-החוקיות שנפל בשהייתו כאמור. רישיון גישור זה (bridging visa) מקובל במדינות שונות, ונועד להגשים את לשון חוק הכניסה לישראל ותכליתו, שכל שהייה בישראל תהיה על סמך רישיון ישיבה כדין. לעומת זאת, כניסתו של המסתנן לישראל מלכתחילה לא היתה חוקית. תכליתו של החוק למניעת הסתננות היא הגנה על גבולות המדינה מפני מסתננים, ועל כן אין סיבה ששחרורו של מסתנן בערובה יקנה לו רישיון ישיבה בישראל, על כל הכרוך בכך. לפיכך, ההחלטה לשחרר מסתנן בערובה מהווה

- תפקידי בית הדין 18. בית הדין יקיים ביקורת שיפוטית על החלטות בדבר החזקת מסתנן במשמורת, לרבות לעניין שחרור בערובה.
- אי-תלות 19. בקיום תפקידיו אין מרות על בית הדין זולת מרותו של הדין.
- הבאה לפני בית הדין 20. (א) מסתנן הנתון במשמורת יובא לפני בית הדין בהקדם האפשרי ולא יאוחר מתום 14 ימים מיום תחילת החזקתו, אלא אם כן הובא לפני בית הדין קודם לכן עקב פניה לפי סעיף 23.
- (ב) מסתנן שהוחזר למשמורת לפי סעיף 16, יובא לפני בית הדין בהקדם ולא יאוחר מ־72 שעות לאחר החזרתו למשמורת.
- (ג) חל היום האחרון להבאת מסתנן הנתון במשמורת לפני בית הדין ביום מנוחה, כהגדרתו בסעיף 18א(א) לפקודת סדרי השלטון והמשפט, התש"ח-1948¹², יובא המסתנן לפני בית הדין לפני יום המנוחה.
- (ד) לא הובא המסתנן בתוך המועד האמור בסעיף זה לפני בית הדין, יורה הקצין המוסמך על שחרורו ממשמורת, ובלבד שלא ישוחרר המסתנן אם התקיים האמור בסעיף 15(ב).
- סמכויות בית הדין 21. (א) בית הדין רשאי –

(1) לאשר את צו המשמורת, בשינויים או בלא שינויים ורשאי הוא להורות כי עניינו של מסתנן המוחזק במשמורת יובא לפניו לבחינה נוספת בהתקיים תנאים שקבע או בתוך פרק זמן שקבע, ובלבד שפרק הזמן עד לקיום הבחינה הנוספת לא יעלה על 60 ימים;

ד ב ר י ה ס ב ר

בעניין הגירוש ניתן להגיש עתירה לבית משפט לעניינים מינהליים, זאת בדומה לביקורת השיפוטית על החלטה בעניין הרחקה מישראל של שוהה שלא כדין, לפי חוק הכניסה לישראל.

סעיף 19 הסעיף המוצע, המקביל לסעיף 13 ויג לחוק הכניסה לישראל, נועד לחזק את מעמדו של בית הדין כטריבונל מעין שיפוטי שהוא בלתי תלוי, ולקבוע כי אין על בית הדין מרות זולת מרותו של דין.

סעיף 20 מוצע להטיל חובה להביא את המוחזק במשמורת לפני בית הדין לא יאוחר מ־14 ימים מיום תחילת החזקתו. ביקורת שיפוטית יזומה זו נועדה להבטיח כי תיערך ביקורת באשר להחזקה במשמורת גם של מי שלא פנה מיוזמתו לבית הדין או לבית המשפט.

התוצאה של אי-מילוי החובה האמורה, היא שהקצין המוסמך רשאי להורות על שחרורו של המסתנן ממשמורת, אלא אם כן התקיים סייג מהסייגים לשחרור בערובה, שנקבעו בסעיף 15 המוצע. זאת, בניגוד לסעיף 13(ד) לחוק הכניסה לישראל, אשר קובע קטגורית, בלא כל תנאי, כי מוחזק במשמורת אשר לא הובא לפני בית הדין בתוך המועד האמור ישוחרר ממשמורת. הטעם להבדל נעוץ, מטבע הדברים, בכך שהחוק המוצע עוסק במסתננים על רקע ביטחוני.

סעיף 21 הסעיף המוצע מגדיר את סמכויות בית הדין במסגרת תפקידו בהפעלת ביקורת שיפוטית. מוצע להקנות לבית הדין סמכות לאשר צו משמורת או

סעיף 17 המוצע, המקביל לסעיף 13 ויג לחוק הכניסה לישראל, קובע את אופן מינוי בית הדין – על ידי שר המשפטים, לפי הצעת שר הביטחון (להבדיל מהצעת שר הפנים בחוק הכניסה לישראל). מעורבותו של שר הביטחון נועדה להבטיח, בין השאר, את הסיווג הביטחוני המתאים של הדיינים ואת תנאי כשירותם.

סעיף 18 הסעיף המוצע, המקביל לסעיף 13 ויג לחוק הכניסה לישראל, מגדיר את תפקיד בית הדין: קיום ביקורת שיפוטית על החלטות בדבר החזקת מסתנן במשמורת, לרבות לעניין שחרור בערובה. להבדיל מחוק הכניסה לישראל, נעדרת מהסעיף המוצע סמכותו של בית הדין לקיים ביקורת שיפוטית בכל הנוגע להתמשכות ההחזקה במשמורת בשל עיכוב בביצוע צו הגירוש, שכן שהייה במשמורת יותר מ־60 ימים ברציפות אינה עילת שחרור בערובה לפי הוראות החוק המוצע, להבדיל מהוראות חוק הכניסה לישראל (ראו דברי הסבר לסעיף 15 המוצע).

הסעיף המוצע נוקט את המונח "ביקורת שיפוטית" לתיאור תפקידו של בית הדין, כדי לציין כי אין המדובר בערכאת ערעור המחליפה את שיקול דעתה של הרשות המינהלית, אלא בערכאת ביקורת שיפוטית, המבקרת את חוקיות וסבירות ההחלטות של הרשות המינהלית, בדומה לביקורת הנערכת בבג"צ ובבית המשפט לעניינים מינהליים.

יובה, כי על פי המוצע, בית הדין אינו מוסמך לבקר את החלטת הגירוש עצמה אלא רק את ההחלטה על החזקה במשמורת, על כל הכרוך בכך. על החלטה לפי החוק המוצע

¹² ע"ר 2, תש"ח, תוס' א', א.

(2) לבטל את צו המשמורת ולהורות על שחרורו בערובה של המסתנן, אם שוכנע כי התקיימו בו התנאים לשחרור בערובה לפי סעיף 15, וכפוף לסייגים הקבועים בו;

(3) להורות על שחרורו בערובה של המסתנן הנתון במשמורת בתום פרק זמן שקבע, אם לא יגורש מישראל קודם לכן, אם שוכנע כי גירוש המסתנן מישראל מתעכב בלא הצדק סביר למרות שיתוף פעולה מלא מצדו, וכי ניתן לבצע את צו הגירוש בתוך פרק הזמן שקבע, ובלבד שלא ישוחרר המסתנן אם מתקיים בו האמור בסעיף 15(ב) או (3);

(4) להורות על שינוי תנאי ערובה שנקבעו לפי סעיף 15, וכן על חילוט ערובה עקב הפרת תנאי מתנאי השחרור בערובה.

(ב) הוראות סעיף 15(ד) יחולו גם על שחרור בערובה לפי צו בית הדין.

(ג) החלטת בית הדין 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.

22. קצין מוסמך רשאי לפנות לבית הדין בבקשה להורות על החזרה למשמורת של מסתנן ששוחרר בערובה לפי החלטת בית הדין, או על קביעת תנאי שחרור נוספים או שונים, אם התגלו עובדות חדשות או אם השתנו הנסיבות ממועד החלטת בית הדין; אין בהוראה זו כדי לפגוע בסמכויות הקצין המוסמך לפי סעיף 16.

23. (א) מסתנן הנתון במשמורת רשאי לפנות מיוזמתו לבית הדין, בכל עת, בבקשה לבחינת עניינו, וכן רשאי הוא לפנות לבית הדין בבקשה לעיון חוזר אם התגלו עובדות חדשות או השתנו הנסיבות ממועד ההחלטה הקודמת של בית הדין.

(ב) משוחרר בערובה רשאי לפנות בכל עת לבית הדין בבקשה לשינוי תנאי ערובה שנקבעו לפי סעיף 15.

ד ב ר י ה ס ב ר

בסעיף קטן (ג) מוצע לקבוע, כפי שנקבע בסעיף 13טו(ג) לחוק הכניסה לישראל, כי החלטת בית הדין תינתן, במידת האפשר, בו במקום, כדי למנוע התארכות ההליכים. עוד מוצע לקבוע כי החלטת בית הדין תינתן בכתב, לצורך שקיפות ההליך ולצורך מתן אפשרות לקיום ביקורת שיפוטית על החלטות בית הדין.

סעיף 22 בדומה לסעיף 13טו לחוק הכניסה לישראל, הסעיף המוצע עוסק במצב דברים שבו, לאחר השחרור בערובה לפי החלטת בית הדין, התגלו עובדות חדשות, או השתנו הנסיבות. במקרים אלו מוצע לאפשר לקצין המוסמך לפנות לבית הדין בבקשה לקיים עיון חוזר בהחלטתו.

למען הסר ספק מובהר כי הפרת תנאי שחרור בערובה, שנקבעו על ידי הקצין המוסמך או על ידי בית הדין, מהווה עילה לקצין המוסמך להחזיר משוחרר כאמור למשמורת, לפי סעיף 16, בלא צורך בפנייה מחודשת לבית הדין.

סעיף 23 הסעיף המוצע, המקביל לסעיף 13זו לחוק הכניסה לישראל, מבהיר כי למסתנן המוחזק במשמורת זכות לפנות לבית הדין ביוזמתו (בנוסף לביקורת היוזמה המוטלת כחובה על בית הדין בסעיף 22 המוצע).

שלא לאשרו, ולקבוע תנאים לעניין בחינה נוספת של ההחלטה בדבר החזקתו במשמורת של המסתנן. בהחלטתו על שחרור בערובה, כפוף בית הדין, כמו הקצין המוסמך, להוראות המהותיות הקבועות בסעיף 15 המוצע, לעניין התנאים לשחרור בערובה כאמור.

הסעיף המוצע מסדיר גם את תכיפות קיום הביקורת היוזמה על ידי בית הדין. לאחר הבאתו לראשונה של מסתנן לפני בית הדין, רשאי בית הדין לדרוש כי עניינו של המסתנן יובא לפניו לבחינה נוספת, ובלבד שמשך הזמן עד לביקורת הנוספת לא יעלה על 60 ימים. יצוין כי בסעיף 13טו(א)(1) לחוק הכניסה לישראל, הקובע הוראות דומות, נקבע כי פרק הזמן לקיום הבחינה הנוספת לא יעלה על 30 ימים. הארכת פרק הזמן האמור בחוק המוצע נדרשת, בין השאר, בשל המציאות הקיימת שבה נכנסים לישראל מאות מוסתננים בשבוע, דבר שיקשה על בית הדין לקיים בחינה נוספת בתוך פרקי זמן קצרים.

סעיף קטן (ב) המוצע מחיל את הוראת סעיף 15(ד) גם על שחרור בערובה לפי צו בית הדין, אשר לפיה ההחלטה בדבר השחרור בערובה תהווה אסמכתא חוקית לשהייתו של המסתנן בישראל כל עוד לא גורש.

- מקום הדין 24. בית הדין יקיים את דיוניו במקום המשמורת שבו מצוי המסתנן המוחזק במשמורת, ורשאי הוא לקיים דיון במקום אחר, אם ראה לעשות כן למען הצדק או למען יעילות הדיון.
- סדרי דיון, ראיות וסמכויות עזר 25. (א) בית הדין יקבע את סדרי עבודתו ודיוניו אם לא נקבעו לפי חוק זה. (ב) בית הדין לא יהיה קשור בדיני הראיות, ורשאי הוא, בין השאר, לעיין בחומר ראיות שגילוייו עלול לפגוע בביטחון המדינה או בשלום הציבור, שלא במעמד המסתנן המוחזק במשמורת או באיכוהו, והוראות סעיפים 44 עד 46 לפקודת הראיות [נוסח חדש], התשל"א-1971¹³, לא יחולו. (ג) לבית הדין יהיו הסמכויות לפי סעיפים 9 עד 11 לחוק ועדות חקירה, התשכ"ט-1968¹⁴, בשינויים המחויבים לפי העניין.
- נוכחות בדיון 26. מסתנן הנתון במשמורת או משוחרר בערובה רשאי להיות נוכח בכל הליך בעניינו לפני בית הדין, בכפוף להוראות סעיף 25(ב), אלא אם כן לא ניתן לאתרו במאמץ סביר, וכן רשאי הוא להיות מיוצג בלא תמורה בידי נציג שאינו עורך דין.
- ערעור ועתירה מינהליים 27. (א) החלטת בית הדין נתונה לערעור לפני בית משפט לעניינים מינהליים. (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 לפי סימן זה 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.

ד ב ר י ה ס ב ר

דיוניו, ככל שלא נקבעו בחוק או בתקנות לפיו, וזאת במשמורת. עוד קובע הסעיף האמור את זכותו של המוחזק במשמורת לפנות לבית הדין לצורך עיון חוזר בהחלטתו.

כמו כן, קובע הסעיף האמור כי למשוחרר בערובה זכות לפנות לבית הדין, ככל עת, בבקשה לשינוי תנאי הערובה שנקבעו בידי הקצין המוסמך לפי סעיף 15.

כמו כן, מוצע להקנות לבית הדין סמכויות מסוימות מחוק ועדות חקירה, התשכ"ט-1969, הנוגעות לזימון עדים ולהצגת ראיות.

כדי לייעל את הדיון ולאפשר למסתנן המוחזק במשמורת להיות נוכח בכל הליך בעניינו (לפי סעיף 26 המוצע) מוצע לקבוע כי דיוני בית הדין יתקיימו בדרך כלל במקום המשמורת שבו מצוי המסתנן, זאת בדומה לנהוג בדיון בעתירות של שוהים בלתי חוקיים המוחזקים במשמורת מכוח חוק הכניסה לישראל (ראו סעיף 13 לחוק האמור), ובעתירות אסירים (ראו תקנות סדרי דין (עתירות אסירים), התש"ס-1980).

סעיף 24 כדי לייעל את הדיון ולאפשר למסתנן המוחזק במשמורת להיות נוכח בכל הליך בעניינו (לפי סעיף 26 המוצע) מוצע לקבוע כי דיוני בית הדין יתקיימו בדרך כלל במקום המשמורת שבו מצוי המסתנן, זאת בדומה לנהוג בדיון בעתירות של שוהים בלתי חוקיים המוחזקים במשמורת מכוח חוק הכניסה לישראל (ראו סעיף 13 לחוק האמור), ובעתירות אסירים (ראו תקנות סדרי דין (עתירות אסירים), התש"ס-1980).

עם זאת, מוצע לאפשר לבית הדין להחליט על מקום דיון אחר ממקום המשמורת שבו מצוי המסתנן, אם ראה לעשות כן למען הצדק או יעילות הדיון. כך למשל, יכול בית הדין להורות על קיום הדיון בבית חולים שבו מאושפז המסתנן, או להורות על ריכוז הדיון בעניינם של כמה מסתננים, במקום אחר, לצורך זירוז ההליך.

סעיפים 27 ו-28 בסעיף 27(א) מוצע לקבוע זכות ערעור על החלטת בית הדין לביקורת משמורת של מסתננים, ולהסמיך את בית המשפט לעניינים מינהליים לדון בכך. בית המשפט לעניינים מינהליים מוסמך כבר כיום לדון בערעור על החלטות בית הדין למשמורת לפי חוק הכניסה לישראל (ראו סעיף 13(בא)).

סעיף 25 מוצע לקבוע כי בית הדין לא יהיה קשור בדיני הראיות, וכי יקבע לעצמו את סדרי

¹³ דיני מדינת ישראל התשל"א, עמ' 421.

¹⁴ ס"ח התשכ"ט עמ' 28.

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

פרק ד': הוראות שונות

28. על אף הוראות סעיף 1(ג) לחוק המעצרים לא יחולו הוראותיו של החוק האמור בכל הנוגע להליכים ולסמכויות לפי חוק זה, אלא אם כן נקבע אחרת, במפורש, בחוק זה.
29. אין בהוראות פרק ג' כדי לגרוע מאחריותו הפלילית של אדם לפי חוק זה או לפי כל דין אחר או כדי לגרוע מכל סמכות הנתונה לאחר לפי כל דין.

ד ב ר י ה ס ב ר

גם לעניין המשמורת, ותלוי ועומד ערעור מינהלי שהגיש בעניין המשמורת או השחרור בערובה, יאוחד הדיון בעניינים אלה כך שידונו יחד במסגרת הדיון בעתירה נגד הגירוש, שהיא הסוגיה המרכזית העומדת לדיון. הסדר זה תואם את ההסדר הקיים בחוק הכניסה לישראל באותו עניין (ראו סעיף 13(ב) לחוק האמור). מטרת ההוראה המוצעת למנוע הליכים כפולים, ולמנוע קבלת החלטות שאינן מתיישבות זו עם זו בעניינו של אותו אדם.

כמו כן מוצע לקבוע כי אין בהחלטת בית המשפט לעניינים מינהליים לעניין המשמורת, במסגרת ערעור או עתירה כאמור, כדי לגרוע מסמכויות בית הדין לביקורת משמורת של מסתננים לפי החוק המוצע, ובלבד שבית הדין לא יודק לעניין שבו כבר הכריע בית המשפט בערעור או בעתירה, אלא אם כן נוכח בית הדין כי חל שינוי בנסיבות שלפיהן ניתנה החלטתו של בית המשפט. הוראה זו מטרתה להבהיר כי גם מי שנדחו ערעורו או עתירתו לעניין שחרורו בערובה ממשמורת, ימשיך להיות נתון לביקורת תקופתית של בית הדין, ובלבד שבית הדין יהיה כבול להכרעותיו של בית המשפט.

סעיף 28 סעיף 1(ג) לחוק המעצרים קובע כי הוראותיו יחולו על מעצר ועיכוב לפי כל חוק, אלא אם כן נקבעו באותו חוק הוראות אחרות. כיוון שבחוק המוצע נקבעו הוראות מפורשות לעניין מעצר ועיכוב, מוצע לקבוע שהוראותיו של חוק המעצרים לא יחולו בכל הנוגע להליכים ולסמכויות לפי החוק המוצע, אלא אם כן נקבע במפורש, אחרת. הוראה דומה לזו קיימת בסעיף 13 לחוק הכניסה לישראל.

סעיף 29 מוצע להבהיר כי אין בהפעלת הסמכויות המינהליות לעניין גירוש ומשמורת לפי פרק ג', כדי לגרוע מאחריותו הפלילית של אדם לפי החוק המוצע או לפי דין אחר. כלומר מחד גיסא, אין בנקיטת הליכים מינהליים נגד אדם לפי החוק המוצע, כדי למנוע את העמדתו לדין לפי הוראות החוק האמור או חוק אחר, ומאידך גיסא, העובדה שמסתנן הועמד לדין פלילי לפי החוק המוצע או לפי דין אחר ואף הורשע, או שהוא נושא את עונשו, אינה מונעת נקיטת הליכים מינהליים כאמור (ראו דברי הסבר לסעיף 6(ב)).

בהתאמה מוצע, בסעיף 41(ב), לתקן את חוק בתי משפט לעניינים מינהליים ולהוסיף את החלטת בית הדין לביקורת משמורת לתוספת השניה לחוק האמור – תוספת זו מונה את הערעורים המינהליים שבהם מוסמך לרון בית המשפט לעניינים מינהליים.

עוד מוצע לקבוע כי בית המשפט לעניינים מינהליים יקיים ביקורת שיפוטית על החלטה של רשות לפי החוק למניעת הסתננות, בדרך של עתירה. לשם כך מוצע בסעיף 41(א) תיקון עקיף לחוק בתי משפט לעניינים מינהליים, התש"ס-2000, כך שהחלטות של רשות לפי החוק המוצע יוכלו בגדר סמכותו של בית המשפט לעניינים מינהליים. עם זאת מוצע למעט מהעניינים שבית המשפט לעניינים מינהליים יוסמך לרון בהם, החלטות של השר לפי סעיף 7, שעניינן שחרור ממעצר או ממאסר של מסתנן לשם ביצוע צו גירוש. החלטות כאמור נוגעות לשחרור מסתננים שהרשויות הנוגעות בדבר סברו כי האינטרס הציבורי בגירושם גובר על האינטרס הציבורי שבהמשך החזקתם במאסר. אינטרס ציבורי כאמור עשוי להתעורר במקרים דחופים, רגישים, וחשובים הנוגעים, בין השאר, לעניינים ביטחוניים וליחסי החוץ של המדינה. ראוי כי ההכרעה בנושאים אלה תתקבל בבית המשפט הגבוה לצדק, באופן מיידי, כמתחייב מרגישות הנושא ובשל הצורך בקבלת הכרעה סופית בזמן קצר. הוראה זו דומה למנגנון הקיים בהוראת סעיף 6 לחוק בתי משפט לעניינים מינהליים, ובשל רגישות הנושא מוצע לקבוע קטגורית כי החלטות אלה יהיו מלכתחילה בסמכות בית המשפט הגבוה לצדק.

יצוין כי לעניין עתירה שהסעד העיקרי המבוקש בה עניינו התקנת תקנות, לרבות ביטול תקנות, הכרזה על בטלותן או מתן צו להתקין תקנות, קובע סעיף 5(1) לחוק בתי משפט לעניינים מינהליים, כי בית משפט לעניינים מינהליים לא ידון בכך ועל כן עתירה בעניין זה תוגש לבית הדין הגבוה לצדק.

בסעיף 27(ב) מוצע להסדיר את היחס בין עתירה וערעור מינהלי המתנהלים בעניינו של אותו מסתנן לפני בית המשפט לעניינים מינהליים, שכן המסתנן רשאי להגיש עתירה נגד גירושו מצד אחד, וערעור מינהלי על החלטת בית הדין לביקורת משמורת בעניין משמורתו, מצד שני. מוצע לקבוע כי מקום שלעותר נגד צו הגירוש יש טענות

- הכשרת חיילים 30. בפקודות הצבא ייקבעו הוראות לעניין הכשרת חיילים לצורך מילוי תפקידם לפי הוראות חוק זה.
- ביצוע ותקנות 31. השר ממונה על ביצוע חוק זה והוא רשאי להתקין תקנות לביצועו, ובין השאר בעניינים אלה:
- (1) דרכי הגביה של הוצאות הגירוש כאמור בסעיף 6(ד), לרבות החלת הוראות פקודת המסים (גביה)¹⁵, על גביית הוצאות הגירוש כאמור, ולרבות קביעת הוראות לחילוט או לעיקול כספים ומיטלטלין לכיסוי הוצאות הגירוש;
- (2) הקמתו ודרכי ניהולו של מקום משמורת שנקבע בצו כאמור בפסקה (1) להגדרה "מקום משמורת"; תקנות כאמור לעניין מקום משמורת שנקבע בצו בהתייעצות עם השר לביטחון הפנים, יותקנו בהתייעצות עם השר האמור;
- (3) בדיקה רפואית של מסתננים, טיפול רפואי בהם ובדיקה סניטרית וחיטוי של בגדיהם וחפציהם.
- שינוי התוספת 32. השר, בהתייעצות עם שר החוץ, ובאישור הממשלה וועדת החוץ והביטחון של הכנסת, רשאי, בצו, לשנות את התוספת.
- אצילת סמכויות 33. (א) השר רשאי לאצול לאחר את סמכויותיו לפי חוק זה, כולן או חלקן, למעט הסמכות לפי סעיף 7(א) והסמכות להתקין תקנות.
- (ב) הודעה על אצילת סמכויות לפי סעיף זה תפורסם ברשומות.

ד ב ר י ה ס ב ר

בגדיהם וחפציהם. הוראה זו זהה להוראה הקיימת בסעיף 14(3) לחוק הכניסה לישראל ואשר חלה ממילא על מרבית מקומות המשמורת שלפי החוק המוצע. מסתננים עשויים להיות נגועים במחלות, מקצתן אף מחלות מידבקות. מוצע על כן לאפשר לשר להתקין תקנות לעניין עריכת בדיקות רפואיות למסתננים המצויים במשמורת וטיפול רפואי בהם, כדי להבטיח כי בהחזקתם במשמורת, או בשחרורם בערובה, לא יהיה משום סיכון למסתננים עצמם ולציבור בכללותו.

סעיף 32 בתוספת לחוק מנויות מדינות העוינות את ישראל. לצורך הגמישות, מוצע לאפשר לשר, בהתייעצות עם שר החוץ, ובאישור הממשלה וועדת החוץ והביטחון של הכנסת, לשנות את התוספת האמורה.

סעיף 33 מוצע לאפשר לשר לאצול לאדם אחר את סמכויותיו לפי החוק המוצע למעט הסמכות לשחרר מסתנן ממאסר או ממעצר לצורך גירוש. הפעלת הסמכות כאמור עשויה להידרש במקרים דחופים, רגישים, וחשובים הנוגעים, בין השאר, לעניינים ביטחוניים וליחסי החוץ של המדינה, ועל כן מוצע להותירה בידי השר. כמו כן מוצע למעט מהסמכויות הניתנות לאצילה גם את סמכות השר להתקין תקנות, ויובהר כי סייג זה כולל במסגרתו גם את סמכותו של השר להתקין צווים לקביעת מקום משמורת ולשינוי התוספת לחוק.

כמו כן ייתכן כי יתעורר הצורך להפעיל כלפי המסתנן סמכויות מינהליות נוספות המעוגנות בחוקים אחרים. לפיכך מוצע להבהיר כי אין בהוראות פרק ג' המוצע כדי לגרוע מסמכויות אלה.

סעיף 30 הסעיף המוצע קובע כי בפקודות הצבא ייקבעו הוראות לעניין הכשרת חיילים לצורך מילוי תפקידם לפי הוראות החוק המוצע. ההכשרה נועדה, בין השאר, להתוות את אופן הפעלת סמכויות החיילים לפי החוק המוצע, תוך שמירה על זכויות אדם מצד אחד, והגנה על האינטרסים הביטחוניים של המדינה מצד שני.

סעיף 31 מוצע לקבוע כי שר הביטחון הוא הממונה על ביצוע הוראות החוק המוצע, ולהסמיכו להתקין תקנות לשם כך. מוצע להסמיך את השר לקבוע תקנות לעניין דרכי הגביה של הוצאות הגירוש בהתאם להוראות סעיף 6(ד) המוצע. כמו כן מוצע להסמיך את השר לקבוע תקנות בעניין הקמתו ודרכי ניהולו של מקום משמורת כאמור בפסקה (1) להגדרה "מקום משמורת". הסמכה דומה קיימת בסעיף 14(5) ו-7(ז) לחוק הכניסה לישראל.

לצורך הקמה וניהול של מקומות המשמורת מוצע להסמיך את השר להתקין תקנות בעניין בדיקה רפואית של מסתננים, טיפול רפואי בהם ובדיקה סניטרית וחיטוי של

¹⁵ חוקי א"י, כרך ב, עמ' (ע) 1374, (א) 1399.

פרק ה': תיקונים עקיפים, תחילה והוראות מעבר

34. חוק למניעת הסתננות (עבירות ושיפוט), התשי"ד-1954¹⁶ – בטל.
ביטול חוק למניעת הסתננות (עבירות ושיפוט)

35. בפקודת הארכת תוקף של תקנות שעת חירום (יציאה לחוץ לארץ), התש"ט-1948¹⁷, בתוספת, בתקנה 5 –

תיקון פקודת הארכת תוקף של תקנות שעת חירום (יציאה לחוץ לארץ)

(1) האמור בה יסומן "(א)" ובה, במקום "לאחת הארצות המפורטות בסעיף 2א לחוק למניעת הסתננות (עבירות ושיפוט), התשי"ד-1954" יבוא "מישראל, בכל דרך שהיא, למדינה או לשטח הגובלים בה", במקום "לאחת מארצות אלה" יבוא "למדינה או לשטח הגובלים כאמור או המנויים בתוספת לחוק למניעת הסתננות, התשס"ח-2008" ובמקום "אלא בהיתר כאמור" יבוא "אלא בהיתר כאמור; היתר לפי תקנה זו יכול שיהיה כללי או אישי";

(2) אחרי תקנת משנה (א) יבוא:

"(ב) היוצא מישראל למדינה או לשטח הגובלים בה, או הנכנס למדינה או לשטח הגובלים בישראל או המנויים בתוספת לחוק למניעת הסתננות, התשס"ח-2008, בלא היתר, בניגוד להוראות תקנת משנה (א), דינו – מאסר שלוש שנים."

36. בחוק הכניסה לישראל, התשי"ב-1952 –

תיקון חוק הכניסה לישראל

(1) בסעיף 12 האמור בו יסומן "(א)", ואחריו יבוא:

"(ב) (1) הנכנס לישראל, במרמה או תוך שימוש במסמך מזויף, דינו – מאסר חמש שנים, ואם נעברה העבירה בהיתרו אורח, נתין או תושב של מדינה או שטח המנויים בתוספת לחוק למניעת הסתננות, התשס"ח-2008, דינו – מאסר שבע שנים; לעניין זה, "זיוף", "מסמך", "מרמה" – כהגדרתם בסעיף 414 לחוק העונשין.

ד ב ר י ה ס ב ר

הממשלה, ולא ייכנס אורח ישראלי או תושב ישראל בכל דרך שהיא לאחת מארצות אלה אלא בהיתר כאמור"

על פי תקנה 18 לתקנות היציאה, העונש בשל הפרת תקנה 5 – מאסר שנה.

שתי הוראות חוק אלה קובעות למעשה איסור על אותה התנהגות פסולה, אך באופן שונה מבחינת הנוסח, רמת הענישה והאפשרות הקיימת בתקנה 5 להתיר את הפעילות האסורה.

מוצע לערוך התאמה ולבטל את הכפילויות שבין סעיף 2א לחוק ההסתננות הקיים לתקנה 5 לתקנות היציאה, ולקבוע הוראה אחת שתענוג בתקנות היציאה. האיסור על היציאה מישראל יחול לגבי המדינות המנויות בתוספת לחוק המוצע, והעונש המוצע על הפרתו הוא מאסר שלוש שנים.

סעיף 36 מוצע לערוך תיקון עקיף לסעיף 12 לחוק הכניסה לישראל, שעניינו "עבירות", כדי ליצור התאמה בין העבירות הקבועות בחוק המוצע לאלה הקבועות בחוק הכניסה לישראל.

מוצע לקבוע כי עבירה של כניסה לישראל במרמה או תוך שימוש במסמך מזויף, דינה יהא מאסר חמש שנים,

סעיף 34 מוצע לבטל את החוק למניעת הסתננות (עבירות ושיפוט), התשי"ד-1954, שהוראותיו מוחלפות בהוראות החוק המוצע. נוסח החוק האמור ערב פרסומה של הצעת חוק זו מובא בנספח לדברי ההסבר.

סעיף 35 סעיף 2א לחוק ההסתננות הקיים קובע הוראות לעניין יציאה שלא כדין וזה נוסחו:

"יציאה שלא כדין

2א. היוצא, ביודעין ושלא כדין, מישראל ללבנון, לסוריה, למצרים, לעבר הירדן, לסעודיה, לעיראק, לתימן, לאיראן או לכל חלק מארץ ישראל שמחוץ לישראל, דינו – מאסר ארבע שנים או קנס חמשת אלפים לירות."

הוראות באותו עניין קבועות גם בתקנה 5 בתוספת לפקודת הארכת תוקף של תקנות שעת חירום (יציאה לחוץ לארץ), התש"ט-1948 (להלן – תקנות היציאה), הקובעת לאמור:

"היתר ליציאה לארצות מסוימות

5. על אף האמור בכל דין לא יצא אדם לאחת הארצות המפורטות בסעיף 2א לחוק למניעת הסתננות (עבירות ושיפוט), התשי"ד-1954, אלא בהיתר משר הפנים או מראש

¹⁶ ס"ח התשי"ד, עמ' 166.

¹⁷ ע"ר תש"ט, תוס' א', עמ' 45.

(2) המסייע לאדם לעבור עבירה לפי פסקה (1), עונשו כעונש שנקבע

בשל ביצועה העיקרי של העבירה."

37. בחוק האזרחות, התשי"ב-1952¹⁸, בסעיף 11(א), במקום "בסעיף 2א לחוק למניעת הסתננות (עבירות ושיפוט), התשי"ד-1954" יבוא "בתוספת לחוק למניעת הסתננות, התשס"ח-2008".

38. תיקון חוק משכן הכנסת, רחבתו ומשמר הכנסת, התשכ"ח-1968¹⁹, בסעיף 3(ג)(4), במקום "חוק למניעת הסתננות (עבירות ושיפוט), התשי"ד-1954" יבוא "חוק למניעת הסתננות, התשס"ח-2008".

39. תיקון חוק המרשם הפלילי ותקנת השבים, המרשם הפלילי ותקנת השבים, התשמ"א-1981²⁰, בסעיף 17, בפסקה (4)(ה), במקום "חוק למניעת הסתננות (עבירות ושיפוט), התשי"ד-1954" יבוא "חוק למניעת הסתננות, התשס"ח-2008".

40. תיקון חוק סדר הדין הפלילי (סמכויות אכיפה – מעצרים), התשנ"ו-1996, בסעיף 35(ב), בפסקה (4) להגדרה "חשוד בעבירת ביטחון", במקום "חוק למניעת הסתננות (עבירות ושיפוט), התשי"ד-1954" יבוא "חוק למניעת הסתננות, התשס"ח-2008".

41. תיקון חוק בתי משפט לעניינים מינהליים, התש"ס-2000²¹:
(1) בתוספת הראשונה, בסופה יבוא:

"34. הסתננות – החלטה של רשות לפי חוק למניעת הסתננות, התשס"ח-2008, למעט החלטות שר הביטחון לפי סעיף 7(א) לחוק האמור";

(2) בתוספת השניה, בסופה יבוא:

"14. ערעור לפי סעיף 27(א) לחוק למניעת הסתננות, התשס"ח-2008".

42. תחילתו של חוק זה, 60 ימים מיום פרסומו.

43. (א) צו גירוש שניתן לפי חוק למניעת הסתננות (עבירות ושיפוט), התשי"ד-1954²², יראו אותו כצו גירוש שניתן לפי חוק זה.

(ב) מסתנן הנתון במשמורת ערב תחילתו של חוק זה, ובמועד האמור טרם קוימה ביקורת שיפוטית בעניין החזקתו במשמורת, יובא לפני בית הדין לפי הוראות סעיף 20, בתוך 14 ימים מיום תחילתו של חוק זה.

ד ב ר י ה ס ב ר

המוצע, במקום לחוק ההסתננות הקיים, אשר מוצע לבטלו.

סעיף 42 מוצע לקבוע הוראת תחילה נדחית לחוק המוצע, ולפיה תחילתו תהיה בתום 60 ימים מיום פרסומו. תקופת זמן זו תאפשר היערכות של כלל הגורמים הרלבנטיים להפעלת הוראות החוק המוצע.

סעיף 43 מוצע לקבוע הוראת מעבר ולפיה יראו צו גירוש שניתן לפי חוק ההסתננות הקודם, כצו שניתן לפי החוק המוצע. יודגש כי לפי חוק ההסתננות הקודם הוצאו אלפי צווי גירוש ויש לקבוע הוראה המקבעת את תוקפם, על אף ביטולו של החוק האמור.

ברומה לעבירת ההסתננות הקבועה בסעיף 2 המוצע. כמו כן, מוצע לקבוע כי אם נעברה העבירה בהיות האדם אזרח, נתין או תושב של מדינה או שטח המנויים בתוספת לחוק המוצע, דינו יהא שבע שנות מאסר. זאת, ברומה להוראה הקבועה בסעיף 3 המוצע.

עוד מוצע לקבוע כי העונש על סיוע לעבור עבירה לפי הסעיף המוצע, הוא כעונש שנקבע בשל ביצועה העיקרי, ובכך ליצור התאמה לסעיף 5 המוצע.

סעיפים מוצעים תיקונים עקיפים בחוקים שונים 37 עד 40 המפנים לחוק ההסתננות הקיים. עריכת התיקונים בחוקים אלה נועדה להפנות לחוק

¹⁸ ס"ח התשי"ב, עמ' 146.

¹⁹ ס"ח התשכ"ח, עמ' 197.

²⁰ ס"ח התשמ"ח, עמ' 322.

²¹ ס"ח התש"ס, עמ' 190; התשס"ו, עמ' 15.

²² ס"ח התשי"ד, עמ' 166.

תוספת

(סעיפים 3, 4 ו-32)

- (1) איראן;
- (2) אפגניסטן;
- (3) לבנון;
- (4) לוב;
- (5) סודאן;
- (6) סוריה;
- (7) עיראק;
- (8) פקיסטן;
- (9) תימן;
- (10) שטח רצועת עזה.

דברי הסבר

במשמורת מיד עם תחילת החוק, שכן ביקורת כזו כבר קוימה – שר הביטחון מינה בעבר יועץ מיוחד שתפקידו היה לקיים ביקורת כאמור. באשר למי שלא קוימה לגביו ביקורת כאמור, מוצע לקבוע כי הוא יובא לפני בית הדין בתוך 14 ימים מיום תחילתו של החוק המוצע.

כמו כן, מוצע לקבוע כי יש לקיים לגבי מסתנן הנתון במשמורת ערב תחילתו של החוק המוצע, ביקורת שיפוטית לפני בית הדין לעניין החזקתו במשמורת, וזאת אם טרם קוימה ביקורת כאמור בהתאם לדין שחל לגביו לפני תחילתו של החוק המוצע. יצוין כי, ככלל, לא יהיה צורך לקיים ביקורת כזו על כלל המסתננים המוחזקים

נספח לדברי הסבר

דין מסתנן שביצע עבירות מסוימות

5. מי שהסתנן וביצע פשע או עבירה שיש בה פגיעה ברכוש, שימוש בכוח או הפרת השלום, דינו – מאסר עולם.

דין הנותן מחסה או סעד אחר למסתנן

6. מי שנתן מחסה למסתנן או נתן לו סעד אחר כדי להקל על הסתננותו או על שהותו שלא כדין בישראל, דינו – מאסר חמש שנים או קנס חמשת אלפים לירות, או שני הענשים כאחד.

דין מי שסוחר עם מסתנן

7. מי שסוחר עם מסתנן, כל עוד הוא נמצא בישראל שלא כדין, דינו – מאסר חמש שנים או קנס חמשת אלפים לירות, או שני הענשים כאחד.

דין מי שדרכו לתת מחסה או סעד אחר למסתנן

8. מי שנתן מחסה למסתנן, או נתן לו סעד אחר כדי להקל על הסתננותו או כדי להקל על שהותו שלא כדין בישראל ונוכח בית הדין לדעת שהוא כבר נתן מחסה או סעד כאמור, דינו – מאסר חמש עשרה שנה או קנס עשרת אלפים לירות או שני הענשים כאחד.

חזקת ידיעה

9. כל עוד לא הוכח היפוכו של דבר –

(1) רואים נאשם לפי סעיפים 6 או 8 כאילו ידע במקבל המחסה או הסעד האחר, שהוא מסתנן ושהוא שוהה בישראל שלא כדין ;

(2) רואים נאשם לפי סעיף 7 כאילו ידע באדם שסחר עמו שהוא מסתנן ושהוא שוהה בישראל שלא כדין.

חזקת מסתנן

10. אדם שנכנס לישראל ללא רשות כניסה, או שוהה בישראל שלא כדין, רואים אותו לענין חוק זה כמסתנן, כל עוד לא יוכיח את ההיפך.

הקמת בתי דין

11. יוקמו בתי דין למניעת הסתננות.

מינוי דיינים

12. שר הבטחון, לפי הצעת ראש המטה הכללי, ימנה מבין קציני צבא־ההגנה 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.

וזה נוסחו של חוק למניעת הסתננות (עבירות ושיפוט), התשי"ד-1954, ערב פרסומה של הצעת חוק זו:

הגדרות

1. בחוק זה –

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

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

"ראש המטה הכללי" – ראש המטה הכללי של צבא־ההגנה לישראל.

"מזויין" – לרבות מי שמזויין במכשיר או בחומר העשוי להמית אדם או לגרום לו חבלה חמורה או חבלה מסוכנת, אף שאינו כלי יריה או חומר נפץ או חומר מתלקח.

דין מסתנן

2. המסתנן, דינו – מאסר חמש שנים או קנס חמשת אלפים לירות, או שני הענשים כאחד.

יציאה שלא כדין

2א. היוצא, ביוזעין ושלא כדין, מישראל ללבנון, לסוריה, למצרים, לעבר־הירדן, לסעודיה, לעיראק, לתימן, לאיראן או לכל חלק מארץ ישראל שמחוץ לישראל, דינו – מאסר ארבע שנים או קנס חמשת אלפים לירות.

דין מסתנן לאחר שגורש מן הארץ

3. מי שהסתנן לאחר שגורש מן הארץ, דינו – מאסר שבע שנים או קנס שבעת אלפים לירות, או שני הענשים כאחד.

דין מסתנן מזויין

4. מי שהסתנן כשהוא מזויין, או בחברת אדם מזויין או נתמך על ידי אדם מזויין, דינו – מאסר חמש עשרה שנה, ואם היה המסתנן או האדם כאמור מזויין בכלי יריה או חומר נפץ, או חומר מתלקח, דינו – מאסר עולם.

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

מינוי תובעים

15. ראש המטה הכללי ימנה תובעים של בתי הדין למניעת הסתננות. אחד מהם יתמנה תובע 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 תובע.

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. הנאשם והתובע הראשי רשאים לערער על כל פסק דין של דן יחיד לבית דין של שלושה תוך חמישה 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 לטענות 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 לסטות מדיני הראיה, אם הוא משוכנע שהדבר יועיל לגילוי האמת ולעשיית משפט צדק; החליט בית הדין לסטות מדיני הראיה כאמור, ירשום 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 הנוהגים אותה שעה בבית דין מחוזי לפי חוקת השיפוט תש"ח, בתיאומים לפי הענין;

(2) יחולו בבית דין של שלושה סדרי הדין הנוהגים 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.

מאסר וחפיז

27. פקודת הפרוצדורה הפלילית (מאסר וחפיזים), חלה על אדם הנאשם בעבירה לפי חוק זה, בשינויים הבאים:

(1) הסמכות הנתונה בה לשופט שלום תהיה נתונה גם לדן יחיד;

(2) הסמכות הנתונה בה לשופט תהיה נתונה גם לחייל.

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.

32. מי שנתן צו לפי סעיף 30 רשאי להורות, כי ההוצאות שנגרמו לרגל ביצוע צווי גירוש של המסתנן ושל מסתננים אחרים התלויים בו, יכסו מכספו או מרכושו האחר של המסתנן.

החוק מוסיף ולא גורע

33. חוק זה אינו בא לגרוע מאחריותו הפלילית של אדם לפי דין אחר, או מסמכותו של בית משפט אחר לשפוט על עבירה לפי חוק זה, או מסמכותה של כל רשות אחרת.

תקופת תחולתו 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.

ביצוע

35. שר הבטחון ממונה על ביצוע חוק זה, והוא רשאי להתקין תקנות בכל דבר הנוגע לביצועו.

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

גירוש

30. (א) שר הבטחון, או מי שהוסמך על ידיו, רשאי לצוות בכתב על גירושו של מסתנן, בין שהואשם לפי חוק זה ובין שלא הואשם. הצו ישמש אסמכתה חוקית להחזיק את המסתנן במשמורת עד לגירושו.

(ב) מי שנכנס לישראל ללא רשות כניסה לפני תחילתו של חוק זה ומותר בגלל זה לצוות על גירושו מישראל בין לפי פקודת העליה, 1941, ובין לפי חוק הכניסה לישראל, תשי"ב-1952, יחולו עליו הוראות סעיף קטן (א), כאילו נכנס לישראל לאחר תחילתו של חוק זה.

שחרור ממאסר לצורך גירוש

31. ניתן צו לפי סעיף 30 והמסתנן נמצא מסיבה כל שהיא במאסר, מותר לשחרר את המסתנן ממאסרו לשם ביצוע הצו, אף אם לא תמה תקופת מאסרו.