

10 במרץ 2016

לכבוד
ח"כ דודי אמסלם
יו"ר ועדת הפנים והגנת הסביבה
כנסת ישראל
ירושלים
שלום רב,

הנדון: הצעת חוק הכניסה לישראל (תיקון מס' 26), התשע"ו - 2016

ביום א', 13.3.2016, וביום ב', 14.3.2016, עתידה ועדת הפנים והגנת הסביבה לקיים דיונים בהצעת החוק שבנדון על מנת לאשרה לקריאה שניה ושלישית.

הצעת החוק מבקשת להחמיר את הענישה והאמצעים המנהליים והמשפטיים שיינקטו נגד מי שמלינים או מעסיקים פלסטינים מהגדה המערבית ומרצועת עזה שנכנסו לישראל או שוהים בה ללא היתר. במהלך השנים הביעה האגודה לזכויות האזרח את התנגדותה העקרונית להסדר, הקבוע כבר כיום בסעיף 12(א) לחוק הכניסה לישראל, התשי"ב-1952. מדובר בהסדר בעייתי ביותר, הקובע שורה של איסורים וסמכויות דראקוניים. עתה נבקש להביא בפני הוועדה את תמצית הערותינו בנוגע להצעת חוק זו, המבקשת, כאמור, להחמיר את ההסדר. בשל הזמן הקצר שעמד לרשותנו לבחון את פרטי ההצעה, התמקדנו במספר סוגיות מתוך רבות העולות מהצעת החוק.

בתמצית וכבר בראשית הדברים נאמר, שהצעת החוק המונחת עתה על שולחן הוועדה פוגענית ופרועה מקודמותיה ומדרג הענישה המוצע בה קיצוני ובלתי מידתי. מדובר בחקיקה פלילית מחמירה המצריכה דיון מושכל ובכובד ראש. אנו קוראים לוועדה שלא להיחפז בחקיקה, ולתת דעתה למכלול ההיבטים וההשלכות העולים מהצעת החוק.

הענישה – על מי ובאיזו חומרה

על פי ההצעה, הענישה בגין הלנה או העסקה של פלסטיני אחד הינה שנתיים מאסר. בגין הלנה או העסקה של שני פלסטינים – ארבע שנות מאסר. העונש בגין הלנה או העסקה של פלסטיני ליום אחד הוא שנתיים מאסר. בגין הלנה או העסקה במשך יומיים – ארבע שנות מאסר (ר' הנסיבות המפורטות בסעיף 12ב3(א), סעיפים קטנים (1) ו-(2)). אף שההבדל בין יום אחד ליומיים של הלנה והעסקה ובין אדם אחד לשניים אינו גדול, הפער בענישה הוא עצום. החקיקה אינה נותנת דעתה לנסיבות שבהן

בוצעה העבירה ולקשר בין האדם שהולך או הועסק לבין מי שחשוד בביצוע העבירה. בפסק דינו של בית המשפט העליון בעניין הסעת פלסטינים השוהים בישראל ללא היתר נפסק בהקשר זה:

"מישקל רב יש ליתן, כמובן, לנסיבות ביצוע העבירה ולמניעיו של העבריין, ובייחוד נתחשב בסיכון שיצר הנאשם לשלום הציבור. כך, למשל, פלוני שבעצמת עיניים הסיע אדם זר משיטחי האזור אל תוך ישראל, נוטל על עצמו סיכון רב שכן אין לו כל ערובה כי הנוסע אינו נושא עימו מיטען חבלה. פלוני יישפט אפוא לחומרה ומדיניות הענישה תיושם עליו במלואה. שונה הוא עניינו של אלמוני, המסיע בן משפחה או חבר קרוב. אמת, אלמוני אינו פטור מעונש, ואפשר אף כי יש להטיל עליו עונש מאסר, אך מנגד לא נוכל לומר כי ראוי לאכוף עליו את מדיניות הענישה במלוא עוצמתה." (רע"פ 3674/04 **אבו סאלם נ' מדינת ישראל** (פסק דין מיום 12.2.2006), פסקה 14 לפסק הדין).

הנסיבה המחמירה הנוגעת להתמשכות ההלנה וההעסקה עומדת בסתירה לפסיקה זו, וכך גם לתכלית החוק שהיא למנוע כניסתם של מי שמתכוונים לבצע פיגועים בשטחי מדינת ישראל. ניתן למצוא אדם המלין אדם אחר תקופה ארוכה והוא מצוי עימו בקשר קרוב, לעיתים בן זוג או קרוב משפחה אחר, לעיתים חבר קרוב. אין הצדקה להחמיר דווקא עם אלה. גם על כך עמד בית המשפט באותה פרשה בקובעו:

"נסיבות הן רבות, ולא נתיימר למנותן במלואן. אולם בכך עיקר: ככל שמעשהו של נאשם מקרב עצמו לליבתה של ההלכה - לסיכון ביטחון הציבור - כן נחמיר עם העבריין וניטה ליישם את מדיניות הענישה בחומרתה, וככל שמעשהו של הנאשם ירחק וילך מן הליבה, כן יקטן כוח המשיכה של מדיניות הענישה ויתחזק ממילא מישקלם של טעמי הזכות." (שם, בפסקה 14 לפסק הדין).

נראה, כי התכלית של הצעת החוק כלל אינה מתגשמת בנסיבות הללו על ידי החמרה גורפת בעונשו של כל אדם, וממילא פער כה גדול בענישה בין מעשים קרובים כל כך הוא כשלעצמו בלתי מידתי.

עבירות כלליות וגורפות החוטאות לעקרון החוקיות

סעיף 2ב12(א), סעיפים קטנים (1) ו-(2), מחמירים את הנוסח הקבוע כיום בחוק לגבי היקף תחולתן של עבירות ההלנה וההעסקה, ומטילות אחריות על אדם בגין ביצוען "**בין במישרין ובין בעקיפין, בין בעצמו ובין על ידי אחר המועסק על ידו ומטעמו**". קביעה זו עמומה מאוד ומטילה אחריות פלילית בגין הלנה או העסקה של שוהים ללא היתר גם על מי שאין לו שליטה, למעשה, על ההלנה או ההעסקה, והוא רחוק ממנה (למשל, אדם שבביתו מתבצע שיפוץ על ידי קבלן, שמעסיק או מלין במקום בניגוד להוראות החוק).

ביסוד הדין הפלילי עומד עקרון החוקיות, ממנו נובע הצורך בהירות וודאות בניסוח החוק. ההגדרה העמומה של החייבים בפלילים אינה בהירה כלל ועיקר.

ענישה עוד בטרם הרשעה ופגיעה בחפים מפשע – הגבלת שימוש במקום ואיסור המשך עיסוק

סעיפים 4ב12 – 8ב12 להצעת החוק עוסקים במתן צו להגבלת שימוש במקום, תחילה על ידי שוטר ובהמשך על ידי בית המשפט, על מי שחשוד בעבירת הלנה או העסקה. אין כל הצדקה לאפשר ענישה מינהלית מסוג זה, אשר במקרים רבים עלולה אף להביא לכדי הוצאת משפחות מבתן ולשלילת פרנסתו של אדם עוד טרם הוכחה אשמתו מעל לכל ספק סביר בהליך הפלילי. בנוסף, אין כל הצדקה להענקת סמכויות נוספות לשוטרים בהקשר זה, מעבר לסמכויות הקיימות ממילא במשפט הפלילי.

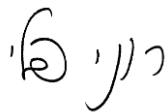
כאמור, הנפגעים מהוראות אלה עלולים להיות אף בני משפחה ישראלים – לעתים בני זוג וילדים – של מי ששוהים בישראל ללא היתר, והם עלולים למצוא עצמם ללא קורת גג. ענישה מנהלית זו עלולה להגיע לכדי ענישה קולקטיבית של חפים מפשע המשתמשים גם הם במקום למגוריהם או לפרנסתם, כמו בני משפחה נוספים, עובדים נוספים, שותפים לעבודה במקום ואחרים.

סעיפים 9ב12 – 10ב12 להצעת החוק עוסקים במתן צו איסור המשך עיסוק, על מי שחשוד בעבירת הלנה או העסקה. גם בעניין זה אין כל הצדקה להטיל סנקציה אשר תאפשר שלילת פרנסתו של אדם עוד טרם הוכחה אשמתו מעל לכל ספק סביר בבית המשפט. הדין הפלילי נותן בידי בית המשפט די כלים למנוע מסוכנותו של אדם בזמן שההליך הפלילי תלוי ועומד, ואין סיבה או צורך לייחד כלי ענישתי נוסף לתקופת ביניים זו.

הוראות סעיפים 4ב12 – 10ב12 יקשו על אדם החשוד בעבירות להתגונן. יהיה עליו לנהל הליכים בשלל חזיתות – הליכים פליליים ומינהליים – וכל זאת בשעה שהוא מורחק מביתו, או ממקום עבודתו, ואינו יכול להתפרנס, ואף שטרם הורשע בדין.

אם כן, וכאמור בראשית דברינו, מדובר בבחיקה פלילית מחמירה המצריכה דיון מושכל ובכובד ראש. אנו קוראים לוועדה שלא להיחפז בחקיקה, ולתת דעתה למכלול ההיבטים וההשלכות העולים מהצעת החוק.

בכבוד רב,



רוני פלי, עו"ד

העתקים:

חברות וחברי ועדת הפנים והגנת הסביבה, הכנסת
מר רז נזרי, המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (פלילי)
מר תומר רוזנר, היועץ המשפטי לוועדת הפנים והגנת הסביבה, הכנסת
מר יואל הדר, היועץ המשפטי למשרד לביטחון פנים