

תזכיר חוק

א. שם החוק המוצע

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

ב. מטרת החוק המוצע והצורך בו

החוק המוצע נועד לסייע בהתמודדות עם תופעת ההסתננות לישראל באמצעות קביעת איסור פלילי על העברת כספים של מסתנן אל מחוץ לישראל. מטרת התיקון לחוק היא להביא להקטנת הכדאיות הכלכלית שבהסתננות, ועל ידי כך לצמצם את התמריץ להסתננות לישראל, וכן לעודד מסתננים לצאת מישראל. בשנים האחרונות מתמודדת מדינת ישראל עם גל של מסתננים מאפריקה הנכנסים לישראל בעיקר דרך הגבול עם מצרים. רוב המסתננים מגיעים מסודן ואריתריאה. ההערכה היא, שכעת נמצאים בישראל כ-60,000 מסתננים (נתוני רשות האוכלוסין, נכון לאפריל 2012). ההערכה - המבוססת בין היתר על ממצאי התשאולים שעורכת רשות האוכלוסין והגירה למסתננים מיד עם כניסתם לישראל - היא, שחלק גדול מהמסתננים הם מהגרי עבודה. הם מגיעים לישראל, שבה שכן העבודה גבוה באופן משמעותי מהשכר במדינות מוצאם, כדי לעבוד, להתפרנס ולהעביר כספים (המכונים Remittances) לבני-המשפחה ולקרובים שנשארו במדינת המוצא. לפי נתוני הבנק העולמי והבנק לפיתוח אפריקה, היקף העברת ה-Remittances לאפריקה ע"י מהגרים אפריקאיים המצויים ברחבי העולם הוא משמעותי והוערך בשנת 2010 בכ-40,000,000,000 \$¹ המתחלקים כמעט באופן שווה בין צפון אפריקה לחלקה הדרומי. זהו סכום כפול מסכום ה-Remittances שהתקבל באפריקה בשנת 2005 ולמעלה מפי 4 מהסכום שהתקבל ב-1991. לפי אותם נתונים, הסכומים המועברים בפועל הם, ככל הנראה, כפולים ומועברים בערוצים לא-פורמליים ולא דרך המערכת הבנקאית¹. לכן, אמצעים שיובילו להקטנת התמריץ הכלכלי להסתננות הם כלי יעיל ומשמעותי בהתמודדות עם התופעה.

Formatted: Default Paragraph Font

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

¹ Dilip Ratha, Sanket Mohapatra, Caglar Ozden, Sonia Plaza, William Shaw, and Abebe Shimeles'

"Leveraging Migration for Africa: Remittances, Skills, and Investments" (2011), Chapter 2.

ג. עיקרי החוק המוצע

1. קביעת עבירות על מסתנן המוציא כספים מחוץ לישראל ועל המוציא כספים עבור מסתנן

סעיף 7א(א) לחוק המוצע, קובע איסור על מסתנן להעביר כספים אל מחוץ לישראל, אשר העונש בצדו הוא שישה חודשי מאסר או קנס לפי סעיף 61א(2) לחוק העונשין, התשל"ז-1977 (להלן: חוק העונשין). האיסור נועד, כאמור, לצמצם את התמריץ של מסתננים פוטנציאליים להסתנן לישראל על מנת לעבוד בה ולשלוח את כספי העבודה לבני המשפחה בארץ המוצא. לעניין זה מוגדרים "כספים" בהגדרה רחבה, התואמת את הגדרת המונח בהצעת חוק איסור הלבנת הון (תיקון מס' 10), התשע"ב-2011 (הצעות חוק הממשלה 638, 14.12.11). בנוסף, מוצע להוציא מהגדרת "מסתנן" לעניין עבירה זו מי שמחזיק באשרה ורישיון לישיבת ארעי לפי חוק הכניסה לישראל, שכן לגביו לא מתקיימת התכלית שבבסיס ההסדר המוצע, וכן פני שפנה בבקשה לאשרה כאמור ולאחר תשעה חודשים מהבקשה טרם ניתנה החלטה בה.

סעיף 7א(ב) המוצע קובע איסור על הוצאת כספים עבור מסתנן, אשר העונש בצדו הוא שנת מאסר או קנס לפי סעיף 61א(2) לחוק העונשין, או פי שניים מגובה הסכום שהוציא או שהתכוון להוציא מישראל, הכל לפי הסכום הגבוה יותר. מדרג הענישה המוצע קובע עונש חמור יותר – הן מבחינת תקופת המאסר והן מבחינת גובה הקנס – למי שמוציא עבור מסתנן כספים מחוץ לישראל. החמרת הענישה ביחס למסייע זה מטרתה לאפשר החמרה עם מי שיוצרים ויצרו את התשתית המאפשרת את העברת הכספים, זאת לעיתים גם תוך ניצול המצב לצורך גריפת רווחים לכיסו. עקב כך קיימת חומרה נוספת במעשיו וחשיבות יתרה בהרתעתו מפני ביצוע המעשים.

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

נציין, כי נשקלת על ידינו האפשרות לקבוע את סעיף 7א(ב) המוצע כעבירת מקור לפי חוק איסור הלבנת הון, התש"ס-2000. משמעות הוספת סעיף 7א כעבירת מקור כאמור היא שהגדרת "רכוש אסור", הרלוונטית לעבירות לפי סעיף 3א(א) ו-4 לחוק איסור הלבנת הון, תכלול גם רכוש שמקורו במישרין או בעקיפין בעבירה של הוצאת כספי מסתנן, רכוש ששימש לביצוע עבירה זו, רכוש שאיפשר ביצוע עבירה זו ורכוש שנעברה בו העבירה של הוצאת כספי מסתנן. בנוסף, החובות בדבר זיהוי, דיווח לרשות לאיסור הלבנת הון ושמירת מסמכים הקבועות בצווים שהוצאו על ידי נגיד בנק ישראל או השר שמשדרו מפקח על גוף כאמור בתוספת השלישית לחוק, לגוף מהגופים המפורטים בתוספת השלישית, יחולו גם בהתייחס לעבירות הלבנת הון שמקורן בעבירה של איסור הוצאת כספי מסתנן.

2. סייגים לעבירה -

סעיף 7א(ג) המוצע קובע כי האיסור לא יחול על מסתנן, שמוציא כספים בעת יציאתו מהארץ. כאמור, הטעם באיסור הפלילי הוא למנוע מסננים מלהגיע לישראל כמהגרי עבודה השולחים את דמי עבודתם למשפחות בארץ מוצאם. טעם זה אינו מצדיק איסור הוצאת כספים כאשר המסתנן יוצא מישראל, וכאשר הכספים הם פרי עבודתו. אולם על-מנת למנוע מצב של שימוש במסתננים שליחים שמוציאים עמם אל מחוץ לישראל כספים של מסתננים נוספים, במטרה לעקוף בדרך זו את האיסור שנקבע בסעיף 7א(א), מוצע כי יקבע שהאיסור על הוצאת הכספים לא יחול, ככל שמדובר בסכום השווה למכפלת חצי משכר המינימום במספר חודשי שהיית המסתנן בישראל, ולגבי כספים מעל לסכום האמור, אם הוכיח המסתנן כי הכספים התקבלו כשכר עבודתו. הסכום שנקבע מבטא את ההערכה לגבי המצב הקיים ולפיה על פי רוב הכנסת מסתנן מעבודה היא בגובה שכר המינימום, וסכום החיסכון החודשי שלו הוא מחצית מסכום זה, על כן הוא נקבע כנקודת מוצא לסכום המותר בהוצאה מישראל ללא נטל נוסף. עם זאת, מסתנן שיוכיח כי כספים מעבר לסכום האמור הם כספים שהרוויח בעבודה בישראל, יוכל להוציא מישראל כספים בסכום גבוה יותר. לעניין זה נטל ההוכחה אינו מכביד יתר על המידה על המסתנן, כך למשל ככלל די יהיה בהצגת אישור מטעם המעסיק על הכנסות מעבר לשכר המינימום על מנת לעמוד בנטל זה.

סעיף 7א(ד) המוצע קובע מנגנון המאפשר להתיר הוצאת כספים כשיש לכך טעמים הומניטאריים. המנגנון נועד למצבים בהם קיימת תכלית הומניטארית להעברת הכסף, אשר גוברת בחשיבותה במקרים אלה על התכלית שעומדת בבסיס חוק זה. במקרים מיוחדים אלה מוצע לקבוע כי יינתן אישור להוצאת הכספים. המנגנון המוצע קובע כי אישורים להוצאת כספים מטעמים אלה יינתנו על ידי הממונה על ביקורת הגבולות, זאת על מנת להבטיח שהקריטריונים למתן האישורים יהיו אחידים והולמים ולוודא שהבקשות נבחנות באופן הראוי.

ד. השפעת החוק המוצע על החוק הקיים

יתווסף סעיף 7א, יתוקן סעיף 9א לחוק למניעת הסתננות (עבירות ושיפוט), התשי"ד-1954.

ה. השפעת החוק המוצע על תקציב המדינה

למנגנון הפטור תתכן השפעה, אשר טרם נבחנה

ו. השפעת החוק על תקנים במשרדי הממשלה ועל ההיבט המינהלי

למנגנון הפטור תתכן השפעה, אשר טרם נבחנה

ז. להלן נוסח החוק המוצע

הצעת חוק מטעם הממשלה:

הצעת חוק למניעת הסתננות(עבירות ושיפוט) (תיקון מס'...)(איסור הוצאת כספי מסתנן מחוץ לישראל)

הוספת סעיף 7א 1. בחוק למניעת הסתננות (עבירות ושיפוט), התשי"ד-1954 (להלן – החוק העיקרי) אחרי סעיף 7 יבוא -

"דין הוצאת כספי 7א (א) מסתנן המוציא כספים מחוץ לישראל, בעצמו או באמצעות אחר, דינו מאסר שישה חודשים או קנס לפי סעיף 61(א)(2) לחוק העונשין, לישראל
התשל"ז-1977.

(ב) המוציא כספים עבור מסתנן מחוץ לישראל, דינו מאסר שנה או קנס לפי סעיף 61(א)(2) לחוק העונשין, או פי שניים מגובה הסכום שהוציא או שהתכוון להוציא מישראל, הכל לפי הסכום הגבוה יותר.

(ג) סעיף קטן (א) לא יחול על הוצאת כספים מחוץ לישראל על ידי מסתנן בעת יציאתו מישראל לגבי כספים בסכום של מכפלת חצי משכר המינימום במספר חודשי שהיית המסתנן בישראל, ולגבי כספים מעל לסכום האמור, אם הוכיח המסתנן כי הכספים התקבלו כשכר עבודתו.

(ד) על אף האמור בסעיף קטן (א) ממונה ביקורת גבולות רשאי להתיר הוצאת כספים מחוץ לישראל בסכום שייקבע, מטעמים הומניטריים מיוחדים.

(ה) בסעיף זה -

"מסתנן" - כהגדרתו בחוק זה, למעט מי שקיבל אשרה ורישיון לישיבת ארעי לפי חוק הכניסה לישראל התשי"ב - 1952, ~~או מי שהגיש בקשה לאשרה ורישיון כאמור וחלפו תשעה חודשים מהמועד בו הגיש את הבקשה וטרם ניתנה החלטה בה.~~

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

תיקון סעיף 9א 2. בסעיף 9א לחוק העיקרי בפסקה (2) במקום המילים "סעיפים 5 עד 9" יבוא "5 עד 7 ו-8 עד 9".