

העותרים:

1. פלוני
2. המוקד לפליטים ולמהגרים
ע"ר 580333094

ע"י עוה"ד סתיו פס-חי ו/או ענבר בראל
ו/או טל שטיינר
מהמוקד לפליטים ולמהגרים
רח' נחלת בנימין 75, תל אביב 65154
טל': 03-5602530; פקס: 03-6844812
דוא"ל: stav@hotline.org.il

נ ג ד

המשיבים:

1. משטרת ישראל
2. משרד המשפטים
3. מתאמת המאבק בסחר בבני אדם במשרד
המשפטים

מחלקת בג"צים בפרקליטות המדינה
רחוב צלאח א-דין 31, ירושלים 9711054
טל': 02-6466590; פקס: 02-6467011
דוא"ל: HCJ-dep@justice.gov.il

תשובת העותרים לתגובת המשיבים

העותרים מתכבדים להגיש את תשובתם לתגובה אשר הגישו המשיבים ביום 24.5.2020, במסגרתה ביקשו המשיבים למחוק את העתירה דנן. העותרים יטענו להלן כי יש להותיר את ההליך תלוי ועומד עד אשר יוכלו המשיבים להציג ולו לוח זמנים ראשוני ליציאתם לפועל של התהליכים עליהם הצביעו בתשובתם; ולחלופין ולכל הפחות, טרם מחיקת ההליך, ישנו צורך בהבהרות וחיידודים נוספים מטעם המשיבים של הסוגיות שעל הפרק.

פתח דבר

1. העתירה דנן הוגשה ביום 26.1.2020 בעקבות דחיית בקשתו של העותר 1 (להלן: **העותר**) להכיר בו כקורבן החזקה בתנאי עבדות למטרות שירותי מין, בשל החזקתו במחנות העינויים בסיני במהלכה עבר העותר עינויים קשים ואונס שיטתי. כתב העתירה פירט מדוע מקרהו של העותר עונה על התנאים להכרה כקורבן החזקה בתנאי עבדות ואף כקורבן סחר בבני אדם, והצביע על הכשלים

שבהליך קבלת ההחלטה מצד חוליית הסחר בבני אדם במשיבה 1 (להלן: **חוליית הסחר**), בין היתר בשל העדר הנמקה בגוף ההחלטה - בניגוד לחובתה של רשות מנהלית - וכן בשל פגמים בשקילת סוגיות ראייתיות בתיק. לפיכך, הסעד הראשון שהתבקש בעתירה היה הפיכת החלטת חוליית הסחר וההכרה בעותר כקורבן החזקה בתנאי עבדות.

המוקד לפליטים ולמהגרים אשר מייצג את העותר (להלן: **המוקד**), הצטרף כעותר לעתירה שכן סבר כי מקרהו של העותר מדגים ומדגיש כשלים רוחביים עמוקים בהליך ההכרה בקורבנות סחר ועבדות בישראל, ובהם העמימות באשר לקריטריונים הראייתיים והמהותיים לפיהם מתקבלות החלטות חוליית הסחר, והעדר גורם פנימי אליו יהיה ניתן לערור על החלטות החוליה. על כן, הסעד השני והשלישי שהתבקשו בעתירה הם פרסום קריטריונים כאמור והקמת מנגנון ערר, בהתאמה.

2. ביום 9.3.2020, כחודש לאחר הגשת העתירה, נמסרה החלטה חדשה מטעם חוליית הסחר בעניינו של העותר, במסגרתה הוחלט להפוך את החלטתה הקודמת של החוליה, ולהכיר בעותר כקורבן סחר בבני אדם "לאור ראשית ראייה שגובשה מן המסמכים המצורפים". **להחלטה לא ניתן כל נימוק או הסבר נוסף**. יצוין כי ההחלטה החדשה ניתנה על סמך תשתית עובדתית זהה לזו אשר על בסיסה ניתנה ההחלטה המקורית ולא עמד בפני החוליה כל מסמך חדש בעניינו של העותר.

3. ביום 24.5.2020 הגישו המשיבים את תגובתם לעתירה, במסגרתה הודיעו כי בנוסף לקבלת הסעד הפרטני, כוונתם לפעול גם לקידום של שני הסעדים העקרוניים שביקשו העותרים. המשיבים הודיעו כי בתוך פרק זמן של כחצי שנה יסדירו מנגנון ערר על החלטות חוליית הסחר. המשיבים הודיעו בנוסף כי החלו בקידום הבחינה של הליך הזיהוי וההכרה של אדם כקורבן סחר ועבדות בישראל, כולל בחינת השיקולים הרלוונטיים להכרה ומושג "ראשית הראייה", במסגרת יישום התכנית הלאומית הרב שנתית למאבק בתופעת הסחר בבני אדם והעבדות המודרנית (להלן **התכנית הלאומית**). המשיבים טענו כי מסקנות הצוותים העומלים על יישום התכנית הלאומית החל משנת 2019 היו אמורות להתפרסם בסיום שנת 2020, אך עבודתם התעכבה בשל המשבר הפוליטי ובשל משבר הקורונה, וכעת אינם יכולים המשיבים להעריך כלל מתי יגובשו, יפורסמו ויושמו המסקנות.

עמדת העותרים

4. ראשית כל, העותרים מבקשים לברך הן על ההכרה בעותר כקורבן סחר והן על הודעת המשיבים כי בכוונתם לפעול לקידום שני הסעדים העקרוניים בעתירה. עם זאת מהודעת המשיבים עולות מספר סוגיות אשר מן הראוי לתת עליהן את הדעת, קודם למחיקת עתירה זו.

פרסום ההנמקה להחלטתה הקודמת והעדכנית של חוליית הסחר

5. כאמור, שתי החלטותיה של חוליית הסחר בנוגע לעותר לקוניות במידה שווה. לא ניתן להסיק מהן דבר באשר לשיקולים שהובילו את חוליית הסחר לקבל החלטה שלילית בתחילה, וחויבת בהמשך, בהסתמך על אותם נתונים.

6. סירוב חוליית הסחר לפרט מה הטעמים מאחורי החלטתה, ואילו מהראיות שהוצגו בפניה גיבשו לבסוף את "ראשית הראייה" לצורך ההכרה, הינו בלתי תקין מינהלית וציבורית ויש לתקנו באופן מיידי. כידוע, חובת ההנמקה המנהלית נועדה לסייע לא רק לפרט לממש את זכויותיו באופן מיטבי, אלא אף לרשות המנהלית עצמה, על מנת לוודא כי החלטותיה מתקבלות באופן מושכל ושוויוני. רבות נכתב בספרות ובפסיקה על הטעמים העומדים בבסיס חובת ההנמקה:

"ראשית, ההנמקה מחייבת את מקבל החלטה לכתוב באופן סדור ומובנה, ובכך מאפשרת לקיים הליך של בקרה וביקורת עצמיים המקטינים את החשש מפני החלטות שרירותיות או שגויות. שנית, ההנמקה מאפשרת לרשות המינהלית לבדוק עצמה לאחר מעשה. שלישית, ההנמקה מאפשרת ביקורת חיצונית על פעולת הרשות המינהלית, הן של הממונים על הרשות והן של האזרח המושפע מן החלטה. רביעית, ההנמקה תורמת למערכת היחסים שבין הפרט והשלטון, שכן היא מקהה את התחושה שהשלטון מתנהל בשרירות (ראו, יצחק זמיר הסמכות המינהלית 897-898 (תשנ"ו))"

בג"ץ 5538/09 עו"ד אלישע פלג נ' נציבות שירות המדינה (פורסם בנבו, ניתן ביום 6.7.2010)

7. לאור האמור וכפי שהוסבר בהרחבה בעתירה, לא ניתן להפריז בחשיבות הנמקת החלטותיה של חוליית הסחר, אשר מתקבלות על ידי קצינת משטרה יחידה ללא כל ביקורת פנימית נוספת. **יודגש עוד כי הצורך בהחלטה מנומקת אשר תפרט את הקריטריונים המהותיים והראייתיים שבבסיסה קריטי במיוחד בתקופת הביניים, עד שיפרסמו המשיבים קריטריונים מנחים במסגרת התכנית הלאומית, בהתאם להתחייבותם כאמור.**

לאור האמור, נבקש כי בית המשפט הנכבד יורה לחוליית הסחר במשיבה 1 למסור לידי העותר את הנימוקים העומדים בבסיס החלטה בעניינו, הן המקורית הן החדשה, כנדרש מרשות מנהלית.

הצגת לוחות זמנים קונקרטיים לפרסום הקריטריונים קודם למחיקת העתירה

8. המשיבים טענו במסגרת תגובתם כי אין באפשרותם "לקבוע מסגרת זמנים קשיחה לסיום עבודת המטה לקידום התכנית הלאומית", וכי "מדובר בתהליך ארוך שצפוי להתפרש על פני תקופה ארוכה" (ס' 22 לתגובה). עם זאת, מתגובת המשיבים עולה כי מסגרת זמנים שכזו אכן נקבעה בעבר, טרם החל המשבר הפוליטי והתפרצה מגיפת הקורונה – אירועים אשר עיכבו משמעותית את פעילות הצוותים המקדמים את התכנית הלאומית.

9. בס' 16 לתגובה מעידים המשיבים כי הצוותים החלו בעבודתם "במהלך שנת 2019" וכי היו מיועדים להציג את מסקנותיהם והמלצותיהם בפני משרד האוצר וועדת המנכ"לים הקבועה לעניין המאבק בסחר בבני אדם (להלן **וועדת המנכ"לים**) עד לתום שנת 2020. **מכאן שהערכת זמנים קונקרטית יותר מ"תקופה ארוכה" לא רק אפשרית אלא מתבקשת.**

10. ויוזכר - ההצעה לאותה תכנית לאומית אושרה **עוד בשנת 2017** על ידי וועדת המנכ"לים. הצורך בתחימת מסגרת הזמנים עבור פרסום ההמלצות הוא אקוטי. במצב הקיים בו מתגלים ומתווספים כל העת עוד ועוד קורבנות סחר ועבדות אשר אינם זוכים למענה הראוי בשל הכשלים הנוכחיים בהליך ההכרה ובשל העמימות השוררת באשר לקריטריונים לפיהם נבחנת הזכאות להכרה, כל התמהמהות נוספת משמעותה פגיעה קשה באוכלוסייה אשר כל יום עבורה הוא מאבק הישרדות.

11. כאן המקום להזכיר עניין דומה בו המדינה התחייבה לסייע לאוכלוסייה פגיעה מקרב קהילת הזרים בישראל אך בפועל, מקץ שנים מעת ההבטחה, לא הוצג וייושם כל פתרון קונקרטי. בשנת 2012 הקימה וועדת המנכ"לים צוות לצורך גיבוש סיוע לקורבנות העינויים מקרב אוכלוסיית מבקשי המקלט בישראל. לאחר גרירת רגליים במשך שנים, ורק בעקבות הליך משפטי שהוגש בנושא - בג"ץ 718/17 **המוקד לפליטים ולמהגרים נ' מנכ"לית משרד המשפטים**, במסגרתו התחייבה המדינה לפעול למציאת פתרונות לצרכים הרבים של אוכלוסייה זו (ר' תגובת המדינה מתאריך 20.8.2017) - החליטה וועדת המנכ"לים בשנת 2018 על ביצוע פיילוט לזיהוי צרכי האוכלוסייה ויצירת פרוטוקול טיפול בקורבנות. **לאחר כל השנים הללו, ועל אף שיתוף פעולה פעיל מצד ארגוני הסיוע העוסקים בתחום, מסקנות צוות הפיילוט טרם פורסמו והובאו לאישור הממשלה.** הדבר מדגיש ביתר שאת את הצורך בתחימת התקופה עד לפרסום המסקנות של צוות התכנית הלאומית והבאתן לאישור הממשלה, שכן קיים חשש להתמהמהות דומה אשר תוביל לפגיעה קשה בקורבנות הסחר והעבדות בישראל.

12. **לאור האמור, נבקש כי לעת הנוכחית, יותיר בית המשפט הנכבד את העתירה תלויה ועומדת ויורה למשיבים להציג בתוך פרק זמן של שלושה חודשים סדרי זמנים קונקרטיים באשר לפרסום מסקנות הצוותים המיוחדים אשר אמונים על יישום התכנית הלאומית;** שכן ללא לוחות זמנים מחייבים, קיים חשש מבוסס כי עבודת הצוותים תתמסס ותתארך הרבה מעבר לסביר, כפי שמתרחש כעת בעניינם של קורבנות העינויים בישראל, אשר מזה שמונה שנים ממתנינם לסיום ההליך בו יוחלט איזה מענה וסיוע יקבלו למצוקתם הקשה.

קביעת מנגנון ערר זמני

13. המחויבות אותה הביעו המשיבים בתגובתם להקים מערך ערר על החלטות חוליית הסחר בתוך כחצי שנה היא מבורכת. עם זאת, קיים צורך דחוף ומיידי, העולה מן השטח, לקביעת גורם אליו ניתן יהיה לערור על דחיית בקשות הכרה כקורבן סחר או עבדות; ויוזכר כי כל העת, וגם בימים אלה ממש, נדחות בקשותיהם של קורבנות רבים אשר ראויים להכרה וזקוקים לזכויות הנלוות לכך בדחיפות. הגשת עתירה לבית משפט נכבד זה, אשר לו הסמכות הבלעדית בעת הנוכחית לדון בערעור על החלטות חוליית הסחר, דורשת משאבים משמעותיים אשר ידם של מרבית קורבנות הסחר והעבדות אינה משגת.

14. כבר היום, קיימים גורמים שונים אשר מתאימים לבחינה מחודשת של החלטת חוליית הסחר, ולו באופן זמני ועד לקביעת מנגנון ערר קבוע. כך למשל, המשיבה 3 מוסמכת ליעץ בהחלטה האם

להכיר באדם כקורבן סחר או החזקה בתנאי עבדות, ומכאן שיש לה את המומחיות המתאימה לצורך עיון מחדש והעברת ביקורת פנימית על החלטות של חוליית הסחר. גוף אחר אשר אמון על טיפול בעררים פנימיים על החלטות המשיבה 1, הוא מחלקת עררים בפרקליטות המדינה, אשר אליה ניסו העותרים לפנות טרם העתירה לבית משפט נכבד זה. מחלקת עררים סירבה לדון בערר שכן בעת הנוכחית היא מטפלת בעררים על החלטות המשיבה 1 לסגור תיקים פליליים, אך ניתן להרחיב את סמכויותיה לדון גם בעררים מן הסוג המתואר דכאן, גם אם באופן זמני בלבד עד כניסת הנוהל המיועד לתוקף.

15. לסיכום נקודה זו, נבקש כי בית המשפט הנכבד יורה למשיבים לקבוע ולפרסם גורם זמני אליו יהיה ניתן לפנות בבקשות לעיון מחדש בהחלטות חוליית הסחר שלא להכיר באדם כקורבן סחר או החזקה בתנאי עבדות, וזאת עד לכינון מנגנון הערר הקבוע בהתאם להתחייבות המשיבים בתגובתם.

עיגון התחייבויות המשיבים בפסק דין

16. לחלופין, וככל שיסבור בית המשפט הנכבד כי לאור קבלת אחד הסעדים המבוקשים בעתירה, התחייבויות המשיבים בתגובתם באשר ליתר הסעדים המבוקשים - העתירה מיצתה את עצמה ודינה להימחק, נבקש מבית המשפט הנכבד לעגן את התחייבויות המשיבים בתגובתם בפסק דין:

א. ראשית כל, נבקש כי בית המשפט יבהיר כי מעתה ואילך, על חוליית הסחר למסור החלטות מנומקות, כמתחייב מעקרונות המנהל התקין, לרבות מסירת נימוקיה להחלטה הקודמת והעדכנית בעניינו של העותר 1;

ב. שנית, נבקש לקבוע כי בהתאם להתחייבות המשיבים לבסס מערך ערר על החלטות חוליית הסחר בתוך כשישה חודשים (ס' 18 לתגובת המשיבים), מערך מסוג זה יגובש עד לתום שנת 2020 לכל המאוחר;

ג. שלישית, נבקש לעגן בפסק הדין את התחייבותם של המשיבים להציג קריטריונים לזיהוי קורבנות סחר ועבדות במסגרת התכנית הלאומית אשר המשיבים פועלים בימים אלו ליישומה (ס' 19-23 לתגובת המשיבים);

ד. לבסוף, נבקש לעגן את מעמדם של סיכום הישיבה בעניין הקריטריונים הראייתיים ומהותיים לעניין העברת קורבנות סחר למקלטים משנת 2015 (אשר צורף כמש/5 לתגובה) ושל מסקנות הצוות לבניית מערך זיהוי משנת 2008 (אשר צורף כמש/6 לתגובה) כמסמכים המחייבים את חוליית הסחר עד לכינון קריטריונים עדכניים במסגרת התכנית הלאומית החדשה, וזאת בהתאם להצהרתם של המשיבים כי המסקנות הכלולות במסמכים אלו "מיושמות הלכה למעשה" על ידי חוליית הסחר בעת קבלת החלטותיה בעניין ההכרה

סיכום

17. עתירה זו עניינה במצב בלתי תקין מינהלית ואנושית, שבו הגוף היחיד האמון על הכרה בקורבנות סחר בבני אדם – מהפשעים הקשים שבספר החוקים – פועל ללא קריטריונים, ללא מערך ביקורת על החלטותיו, באופן הפוגע בזכויותיהם של קורבנות וביכולתם לקבל את הסיוע לו הם זקוקים נואשות – ויוכיח עניינו של העותר, שבקשתו נדחתה בהחלטה לקונית ובלתי מנומקת, אשר רק בעקבות עתירה זו נהפכה על פיה (שוב, ללא הנמקה).

18. משכך, העותרים סבורים כי על אף התחייבויותיהם של המשיבים לפעול לתיקון המעוות, העתירה טרם מיצתה את עצמה - שכן לוחות הזמנים למציאת הפתרונות אותם הציגו המשיבים בתגובתם עמומים ומרוחקים, ואינם נותנים מענה מספק ומיידי לקורבנות הסחר והעבדות בישראל; ומניסיונם המר של העותרים, מעמידים בספק את עצם התממשותם של פתרונות אלה, כפי שאירע בעניין התחייבויות המדינה בבג"ץ 718/17.

19. משכך, העותרים סבורים כי על בית המשפט הנכבד להותיר את העתירה תלויה ועומדת ולהורות למשיבים כדלקמן:

א. למסור לידי העותר את הנימוקים להחלטת חוליית הסחר בעניינו.

ב. לעדכן בתוך שלושה חודשים באשר לסדרי זמנים לפרסום הקריטריונים להכרה במסגרת התכנית הלאומית.

ג. לקבוע ולפרסם בהקדם האפשרי גורם זמני אליו יהיה ניתן לערור על החלטות חוליית הסחר.

20. לחלופין, יבקשו העותרים לעגן בפסק דין את מחויבות המשיבים לקבוע מנגנון ערר עד לתום שנת 2020 ולפרסם קריטריונים מהותיים וראייתיים במסגרת התכנית הלאומית; וכן לעגן את מעמדם של סיכום הישיבה בעניין הקריטריונים הראייתיים ומהותיים לעניין העברת קורבנות סחר למקלטים משנת 2015 ואת מסקנות הצוות לבניית מערך זיהוי משנת 2008 כמסמכים מחייבים אשר על חוליית הסחר להתבסס עליהם בהחלטותיה עד לפרסום הקריטריונים במסגרת התכנית הלאומית.

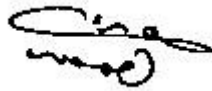
21. במידה ויחליט בית המשפט הנכבד להורות על מחיקת העתירה נוכח קבלת אחד הסעדים המבוקשים, סבורים העותרים כי יש לפסוק הוצאות בית משפט לטובתם – וזאת לאור התקיימות המבחנים הקבועים בבג"ץ 842/93 **שייך סלימאן אל נסאסרה נ' שר הבינוי והשיכון ואח'**, פ"ד מח(4) 217:

היה צידוק בהגשת העתירה לאור קבלת החלטת הסירוב הבלתי מנומקת של חוליית הסחר בעניינו של העותר. כפי שהחלטתה החדשה של חוליית הסחר בעניינו של העותר מעידה, התשתית העובדתית אשר הוצגה במסגרת הבקשה להכרה בו כקורבן סחר עמדה כל העת בסף הראייתי של "ראשית ראייה" לצורך ההכרה, אך רק לאחר הגשת העתירה חזרה בה חוליית הסחר מהחלטתה

השליטת. בנוסף, היעדר הקריטריונים להכרה בקורבנות והיעדר מנגנון ערר וביקורת על החלטות חוליית הסחר יצרו בעיה חמורה עבור קורבנות הסחר והעבדות בישראל ואילצו את העותרים לפנות לבית המשפט הנכבד לקבלת סעד;

העותרים מיצו את האפשרויות הפתוחות בפניהם אצל הרשויות המוסמכות טרם הגשת העתירה באמצעות הגשת ערר פנימי למחלקת עררים בפרקליטות המדינה, שסירבה לדון בעניין. על כן נאלצו העותרים לפנות לבית משפט נכבד זה בהעדר ערכאה משפטית אחרת שלה הסמכות לדון בסוגיה; העתירה הוגשה ללא שיהוי לאחר קבלת התשובה לערר הפנימי ולאחר קבלת מידע משמעותי אשר נדרש לצורך כתיבת העתירה במסגרת בקשה לעיון בבג"ץ 1591-18 פלונית נ' שרת המשפטים ואח'; העתירה היא שהניעה את המשיבים לחזור בהם מהחלטתם שלא להכיר בעותר כקורבן סחר, כמו גם לפעול להקמת מנגנון ערר פנימי על החלטות חוליית הסחר. העתירה גם הדגישה את הצורך האקוטי בקביעת קריטריונים ברורים שעל בסיסם תפעל חוליית הסחר, במסגרת גיבוש המסקנות לצורך קידום התכנית הלאומית.

מהאמור לעיל ניכר כי העתירה הייתה מוצדקת, הוגשה בלא שיהוי ולאחר מיצוי הליכים, וכי הסעדים המבוקשים ניתן על ידי המשיבים רק בעקבות הגשת העתירה ולכן יש מקום לחייב אותם בהוצאות העותרים.



סתיו פס-חי, עו"ד

ב"כ העותרים