

13.4.2022

לכבוד עו"ד דינה דומיניץ
מתאמת המאבק בסחר בבני אדם
משרד המשפטים

שלום רב,

התייחסות "המוקד לפליטים ולמהגרים" ו"קו לעובד"

להמלצות תכנית החומש הלאומית למאבק בסחר בבני אדם

1. בהמשך לפרסום מסמכי המלצות הצוותים הלאומיים שאושרו בדיון ועדת המנכ"לים מיום 28.2.22, ובהמשך לישיבה שערך משרד המתאמת למאבק בסחר בבני אדם ביום 16.3.22 אודות עיקרי ההמלצות שגובשו, מתכבדים "המוקד לפליטים ולמהגרים" ו"קו לעובד" להגיש הערותיהם להמלצות שפורסמו ביחס להיבט הזיהוי.
2. יובהר, כי הערות הארגונים יתמקדו בשלב זה בהמלצות ביחס לזיהוי בלבד, נוכח העובדה כי לעמדתנו טיבן של ההמלצות שניתנו בתחום האכיפה תלויות במידה רבה ביציקת תוכן, וכמובן בגיבוש תקציב ותקנים, אשר אמורים להיעשות בתקווה בשנה הקרובה. לכן בשלב זה מוקדם מדי לעמוד על טיבן. נציין רק כי אנו רואות בחיוב את הכוונה לקדם את הגברת האכיפה, לקבוע יעדי אכיפה ולטייב את הממשקים עם גורמי אכיפה אחרים, ואנו מקוות כי יינתן למטרות אלו ביטוי הולם ביעדי התקינה והתקצוב.
3. אשר להמלצות צוות המניעה, נציין כי התאכזבנו לראות שבחלוף שנתיים של דיונים בנושא, לא הומלץ כמעט על אף שינוי מבני שאמור למנוע מראש את התשתית המאפשרת התפתחות תופעות פליליות של סחר ועבדות במסגרת הגירת עבודה¹; ואף ניתן לזהות בהמלצות נסיגה ממחויבותה של מדינת ישראל לגיוס מפוקח של מהגרי עבודה בהסכמים בילטרליים. ידוע בדבר זכויות וחובות הוא חשוב אך אינו יכול להיות תחליף לגיוס מפוקח, לביטול כבילה ולהגדרת שעות עבודה ומנוחה – אלמנטים אשר ניתן למצוא לפחות חלק מהם אם לא את כולם בכל ענף הפתוח לעובדים לא-ישראלים, בדרגה זו או אחרת, כפי שהובא בפני הצוות במהלך שנות עבודתו. בהקשר זה, אין לנו אלא לשוב ולהתריע, שיידוע לא ימנע את התופעות האמורות, וכי נדרשים שינויים מבניים יסודיים ביחס להגירת העבודה, בהתאם לעקרונות שנקבעו זה מכבר בהחלטות ממשלה בדבר הסכמים בילטרליים ובפסיקת בית המשפט העליון ביחס לביטול הכבילה למעסיק, דה-יורה ודה-פקטו, ובכפוף לצורך בהסדרת שעות העבודה והמנוחה של עובדות הסיעוד.
4. באשר לצוות ההגנה, אין חולק כי הגיעה העת לעריכת שינוי רוחבי ומהותי במערך מסגרות ההגנה עבור קורבנות הסחר והעבדות, והתאמתו לעת הנוכחית ולמאפיינים של קורבנות הסחר בישראל. אנו סבורות

¹ להוציא ההמלצות בדבר בחינת מבנה ההעסקה בענף החקלאות וביחס למסלול המתנדבים בחקלאות, המלצות שאנו רואות בהן כחשובות ומבורכות.

כי יישום נכון של המודל החדש במקלטים, המאפשר השתלבות בקהילה ופיתוח חוסן עצמאי לקורבנות יסייע לקורבנות רבים השוהים במקלטים היום כמו גם לקורבנות אשר לא פנו להליך ההגשה בשל אי התאמה למערך השיקום המוצע. שינוי זה עולה בקנה אחד גם עם הקו שמובילים הארגונים בנושא זה בשנים האחרונות, בו התרענו על הצורך בהעמדת מענים גם לקורבנות סחר ועבדות המתגוררים מחוץ למקלטים ומעוניינים להמשיך להתגורר בקהילה.² נוכח העובדה כי ישנה כאמור נכונות להגביר את מערך הזיהוי, להוביל להכרה בקורבנות נוספים ולקלוט קורבנות שלא היו מעוניינים להיקלט במערך השיקום הנוכחי – אנו מקווים כי יינתן מענה הולם ומקיף בכל מוקדי השיקום, וכי אלו לא ייפגעו אך בשל חוסר תקצוב.

5. משכך, כאמור, נמקד כאמור את הערותינו המפורטות בהיבט הזיהוי.

והכל, כדלקמן:

6. ראשית, נבקש לברך על ההכרה בצורך לעריכת שינוי מוסדי במערך הזיהוי של קורבנות סחר, בפרט בהקשר למיומנות והרגישות הנדרשות לצורך זיהוי קורבנות סחר בבני אדם. זיהוי קורבנות בהליך מיטבי מהווה מפתח של ממש לאכיפה משמעותית, להגנה על קורבנות ולזיהוי דפוסים חדשים של סחר, עבדות וניצול. אנו מקווים כי זוהי הראיה הרחבה בה מחזיקה יחידת התיאום תאפשר לא רק לנהל הליך זיהוי רגיש ומותאם לצרכי הקורבנות, אלא גם לסייע בבניית מנגנוני עומק ודפוסי חשיבה כלליים.

7. לצד זאת, אנו חוששים כי המודל החדש שנקבע עלול לעורר קשיים וכשלים ממשיים, אשר יהוו הפרה של התחייבות המדינה לבית המשפט העליון ואשר עלולים לחתור תחת המטרה של ביצוע הליך זיהוי המשוחזר מניגוד עניינים ושיקולים זרים.

8. בהמשך להחלטת ועדת המנכ"לים, בימים אלו נערך פיילוט בן חודשיים אשר בוחן את עיגון המודל הבא בהחלטת ממשלה: הסמכות להכרה בקורבנות סחר בבני אדם תועבר לאחריות היחידה לתיאום מאבק בסחר בבני אדם, ותוקם וועדה מייעצת שתורכב ממספר נציגים – נציג משטרה, נציג רשות האוכלוסין וההגירה, שורד סחר בבני אדם (שעובד ביחידת התיאום), ונציגת ארגונים שיש לה רקע טיפולי וניסיון בשיקום קורבנות. כפי שנמסר לנו בישיבה, מידת המעורבות של הוועדה המייעצת בהחלטת ההכרה טרם נקבעה, אך ככלל, נראה כי זו תביע דעתה בכל מקרה של הכרה של קורבנות סחר (מלבד מקרים שהם "שחור או לבן" שאז ייתכן שלא יעלו לדיון בוועדה). תפקידה של הוועדה יהא לייעץ למשרד המתאמת, שמחזיקה בסמכות הסופית לקבל החלטה אודות הכרה.

9. עוד נמסר, כי לא תהיה עוד זכות השגה על החלטות שלא להכיר בקורבנות סחר, זכות אשר כן ניתנה במנגנון הזיהוי המשטרתי ועוגנה כזכור בנוהל 300.25.02 "הגשת בקשה להכרה באדם קורבן סחר בבני

² ר' למשל פניית המוקד לפליטים ולמהגרים, רופאים לזכויות אדם והוועד למלחמה באיידס: "מתן שירותי בריאות לקורבנות סחר ועבדות מחוץ למקלטים": <https://hotline.org.il/legal-action/%d7%9e%d7%aa%d7%9f-%d7%a9%d7%99%d7%a8%d7%95%d7%aa%d7%99-%d7%91%d7%a8%d7%99%d7%90%d7%95%d7%aa-%d7%9c%d7%a7%d7%a8%d7%91%d7%a0%d7%95%d7%aa-%d7%a1%d7%97%d7%a8-%d7%95%d7%a2%d7%91%d7%93%d7%95%d7%aa-%d7%94/>

אדם או החזקה בתנאי עבדות" מיום 4.10.21, בעקבות הודעת המדינה ופסק הדין בבג"ץ 687/20 פלוני נ' **משטרת ישראל** (פורסם בנבו, 20.6.2016). טיוטת תכנית העבודה הרב שנתית של צוות אכיפה וזיהוי, אשר צורפה להחלטת ועדת המנכ"לים, אומנם מציינת כי יוקם בעקבות הפיילוט גם מנגנון ערר, אולם זאת להבנתנו אך לאחר סיכום מסקנות הפיילוט, ובחלוף כשנה מן היציאה לפיילוט, כאשר בתקופה זו לא יתאפשר לערור כנגד ההחלטה או להשיג עליה, בניגוד למצב כיום.

10. מודל זה מעלה מספר כשלים בלתי מבוטלים, אשר נבקש להתייחס אליהם כסדרם, אך טרם זאת נציין שלא ברור כמה כוח אדם הוקצה ביחידת התיאום לצורך הליך הזיהוי. מובן כי יש לתגבר את תקני היחידה באופן מספק, זאת במיוחד נוכח הכוונה להגדיל את מספר הפניות וההפניות של קורבנות סחר ועבדות ליחידת התיאום.

תפקידה של הוועדה המייעצת – ייעוץ בהליכים פרטניים מעלה חשש לניגוד עניינים מוסדי

11. משרד המתאמת הוא גורם בעל ידע המספק לפרשנות הדין ועמידה בתנאי ההכרה בהליך ספציפי. הכנסה של מערך שיקולים של גורמים חיצוניים, אשר שוקלים שיקולי רוחב זולת עמידה בתנאי "ראשית הראיה", ואין להם בהכרח מומחיות רלוונטית לבחינת התיק – מעמידה בסכנה של ממש את האובייקטיביות הכה הכרחית בתיקי סחר.

12. נזכיר, כי על פי פסיקתו של בית המשפט העליון בבג"ץ 1591/18 פלונית נ' **שרת המשפטים** (פורסם בנבו, 17.9.2020), כמו גם בהתאם לנוהל הסחר המשטרתי אשר היטיב לבטא את עקרונות פסק הדין – כל שעל הגורם המחליט לשקול, הוא האם עומד הקורבן באותו רף ראייתי מנהלי נמוך, אשר "כל אדם סביר היה רואה אותה כבעלת ערך הוכחתי והיה סומך עליה במידה זו או אחרת".

13. כאשר מתכנסת וועדה, בה נציגים שונים, ובניהם רשות האוכלוסין וההגירה, נוצר באופן טבעי ניגוד עניינים מוסדי, אשר יערב שיקולים זרים בהליך ההכרה. רשות האוכלוסין תפקידה הוא בגיבוש ובהוצאה לפועל של מדיניות ההגירה של ישראל. מדיניות זו היא מדיניות מצמצמת באופן מוצהר, וההגנה על קורבנות סחר בבני אדם היא חריג יוצא דופן במסגרתה. לא זו אף זו, אלא שגם בהקשר של קורבנות סחר, לא אחת נוטה הרשות לפרש באופן מצומצם הגנות שיכולות להינתן לחסרי מעמד השהים בשטחה. הדבר הוביל לא אחת לביקורת במקרים בהם גורשו קורבנות סחר פוטנציאליים או הוערמו קשיים על הליכי שיקום של קורבנות מוכרים. נוכח העובדה כי מרבית קורבנות הסחר אינם אזרחים ישראלים אלא שוהים בישראל תחת מעמד זמני בלבד או ללא מעמד כלל, מעורבותה של רשות האוכלוסין בתהליך ההכרה הראשוני – אשר כל כולו עוסק בשאלת הבסיס הראייתי להיותו של אדם קורבן סחר בבני אדם ותו לא – דינה להכניס להליך מערך שיקולים זר פסול מעיקרו (הכולל למשל שיקולי "חשש מהשתקעות" שאינם רלוונטיים בהליכי ההכרה של אדם כקורבן סחר).

14. בנוסף לכל אלו, לא פחות חשוב הוא חששם של קורבנות סחר פוטנציאליים לחשוף עצמם בהליך הכרה בו מעורבת רשות האוכלוסין – אותה הרשות האמונה על הליכי האכיפה וההרחקה נגדם. אחת מההגנות המשמעותיות ביותר שהובטחו לקורבנות במסגרת ההליך עד כה, הייתה ההגנה הנובעת מכך שהמשטרה

הייתה גורם אובייקטיבי, שאינו עוסק בשיקולי הגירה. על כן, ניתן היה להבטיח לקורבנות הפונים להכרה כי המשטרה לא תפעל להרחקתם מישראל אף אם בקשתם להיות מוכרים כקורבנות סחר תידחה. וודאי, כי לא ניתן יהיה לספק הגנה זו לקורבנות, מקום בו כחלק מן ההליך פרטיהם המלאים ייחשפו בפני גורמים שונים ברשות האוכלוסין. אין חולק, כי חשש זה יוביל קורבנות רבים להימנע מלפנות להכרה רשמית בהם כקורבנות סחר בבני אדם.

15. הדברים נכונים בשינויים המחויבים כאמור גם לחברי הוועדה האחרים, אשר אין להם מומחיות מיוחדת הנדרשת לצורך הכרעה בתיק סחר פרטני, מומחיות אשר מצריכה מומחיות המשפטית באופיה, כאמור בפסק הדין בג"ץ 1591/18 שהובא לעיל.

16. יצוין כי עצם הדרישה להימנע מהיועצות במסגרת קבלת החלטות בתיקים פרטניים, אין משמעותה כי יחידת המתאמת הבינמשרדית אינה יכולה להסתייע בגורמי חוץ בעלי ניסיון ומומחיות שונה בבחינת שאלות מדיניות רחבות, וכן באיתור ויישום של מגמות רוחב הקשורות בסחר, וקולם החשוב של גורמי הוועדה ושל גורמים אחרים בוודאי יוכל להישמע במסגרת זו.

ביטול אפשרות ההשגה על החלטות שלא להכיר בקורבנות סחר ועבדות – הפרה של פסק הדין בבג"ץ 687/20 פלוני נ' משטרת ישראל

17. ביום 23.1.2020 הגיש המוקד לפליטים ולמהגרים עתירה לבג"ץ בשם קורבן סחר בבני אדם אשר המשטרה דחתה את בקשתו להכרה. העתירה הוגשה לבג"ץ לאחר שהמוקד ערר על ההחלטה למחלקת העררים בפרקליטות, בהתאם לסעיף 64 לחוק סדר הדין הפלילי [נוסח משולב], תשמ"ב-1982, וזו הביעה עמדתה כי אין לה סמכות לדון בערר. בעתירה, בין היתר עמד המוקד על כך שבהיעדר מנגנון לערר פנימי על דחיית החלטות להכרה, הצורך בעתירה לבג"ץ מטיל נטל כבד ביותר על קורבנות המעוניינים לערר על החלטות בעניינם – מבחינת הצורך בשכירת ייצוג משפטי, מימון הליכים ובזבוז זמן יקר במצב כה פגיע – וכן מטיל עומס בלתי רצוי על בית המשפט העליון.

18. בעקבות כך, הודיעה המדינה בתשובתה לעתירה כי יותקן נוהל מהותי אשר יאפשר לקורבנות סחר שנדחו להגיש ערר על ההחלטה. ר' פסקה 18 לתגובת המדינה מיום 24.5.2020: "... הוחלט כי משטרת ישראל, משרד המשפטים והמתאמת הבין-משרדית יגבשו נוהל להגשת ערר, אשר ייתן ביטוי הן להיבטים פרוצדוראליים והן להיבטים מהותיים". התחייבות המדינה עוגנה בפסק הדין מיום 16.6.2020.

19. ואכן, ביום 4.10.22 פורסם נוהל 300.25.02 "הגשת בקשה להכרה באדם קורבן סחר בבני אדם או החזקה בתנאי עבדות", אשר עיגן, לראשונה באופן סדור ומקצועי, את מנגנון ההכרה בקורבנות סחר בבני אדם בישראל. כפי הצהרת המדינה, כולל הנוהל הן היבטים פרוצדוראליים על הליך ההגשה, והן היבטים מהותיים הנוגעים להגדרת "ראשית ראיה" לצורך הכרה בקורבנות, מסמכים נלווים לאישור בקשה ועוד. לצד אלו, עיגן הנוהל, כמתחייב את אופן הגשת ההשגה על החלטה שלא להכיר באדם כקורבן סחר.

20. כפי שנקבע בסעיף 8 בנוהל, ככל שניתנה החלטה הדוחה בקשה להכרה, ניתן להגיש השגה בתוך 30 ימים לגורם המוסמך במשטרה, אשר יהא בעל השכלה משפטית ולו תהיה הסמכות לקבל החלטה בבקשת

ההשגה וכן לאסוף חוות דעת של משרד המשפטים לצורך הכרעה בבקשת ההשגה. לגורם המוסמך הסמכות להורות על עריכת חקירה נוספת לצורך קבלת החלטה, לקבל את ההשגה ולהחזירה לבחינה מחודשת, או לדחות את ההשגה.

21. לצערנו, ומבלי שהוצג לכך כל טעם של ממש, משעברה סמכות ההכרה למשרד המתאמת – בוטלה כליל לפחות למשך השנה הקרובה האפשרות להשיג על החלטות לדחות בקשות להכרה, תוך שנמסר כי ערעור על החלטות אלו יוגשו לבג"ץ, בדומה למצב שנהג לפני פסק הדין.

22. ברי כי מדובר על הפרה של התחייבות המדינה לבג"ץ, שאף עוגנה בפסק דינו של בית המשפט העליון והובילה למחיקת העתירה שהוגשה.

23. משכך, נבקש לעגן עוד בשלב הפיילוט מנגנון ערר מתאים, וברי, כי כל החלטת ממשלה בנושא זה חייבת לכלול אפשרות השגה פנימית שלא תחייב פניה לבית דין הגבוה לצדק, ולא תצריך פניה לערכאות משפטיות. למען הסר ספק, יוער כי מתן אפשרות לעיון מחדש במקרים של שינוי נסיבות (זכות אשר ממילא מוקנית מעצם ההליך המנהלי) אינה מגשימה את דרישת ההשגה על החלטות ואינה יכולה להחליפה.

לסיכום

24. נבקש להדגיש שוב לסיום את החשיבות העצומה בעריכת שינויים מערכתיים נדרשים בתחום הזיהוי וההגנה במטרה לטייב את ההגנה על קורבנות הסחר והעבדות בישראל, וכן את יכולתה של המדינה להגביר את מאמציה בתחום. שיתוף הפעולה הפורה בין הארגונים למדינה הוכיח עצמו לא אחת, ואנו מברכות על האפשרות לפעול יחד על מנת להוביל למניעת סחר בבני אדם בישראל ולהגנה על הקורבנות.

25. היות שמערך הזיהוי מצוי בשלבי הפיילוט בימים אלו, וטרם עיגונו בהחלטת ממשלה, יש להטמיע בו שינויים מרכזיים: האחד, לקבוע מנגנון הכרה המצוי במסגרת סמכותה של המתאמת הבינמשרדית למאבק בסחר בבני אדם, היא הגוף המקצועי בממשלה, האוחז בידע ובמקצועיות הנדרשת לצורך בחינת הכרה במקרים פרטניים, וזאת ללא מעורבות וועדה מייעצת בהליכי הכרה פרטניים. והשני, עיגון מנגנון ערר פנימי כפי שהתחייבה המדינה לעשות וכפי שעוגן בפועל בנוהל המשטרתי לזיהוי קורבנות סחר.

26. נשמח לעמוד בקשר בנושא ככל שידרש.

בברכה,

אלעד כהנא, עו"ד
קו לעובד

ענבר בראל, עו"ד

המוקד לפליטים ולמהגרים