

מוקד סיוע לעובדים זרים

"וגר לא תונה ולא תלחצנו כי גרים הייתם בארץ מצרים"
שמות כ"ב, פסוק כ'



14 לאוגוסט 2006

לכב'
חברי ועדת חוקה, חוק ומשפט
הכנסת
ירושלים

הנדון: עמדת "קו לעובד" ו"מוקד סיוע לעובדים זרים" באשר להגנה על קרבנות סחר, עבדות ועבודת כפיה

ארגון "קו לעובד" וארגון "מוקד סיוע לעובדים זרים" (להלן: "הארגונים") מתכבדים להציג עמדתם באשר לסוגיות הקשורות בהגנה על קרבנות סחר בבני אדם, עבדות ועבודת כפיה (להלן, למען הנוחיות בלבד, "סחר"). ההתייחסות תהא בעיקרה לשתי סוגיות המונחות כעת על שולחן הוועדה: (1) אשרות לקרבנות סחר; (2) סיוע משפטי לקרבנות סחר.

אשרות לקרבנות סחר

1. הצעת החוק הממשלתית "שותקת" ביחס לסוגיה של מתן אשרות לקרבנות סחר (ככל הנראה, משום שהעניין עדיין ממתין להכרעת ועדת שרים בעניין).
2. לעומת זאת, ישנה התייחסות לסוגיה זו בהצעת החוק של ח"כ גלאון. סעיף 6 להצעת חוק זו מציע לתקן את חוק הכניסה לישראל, התשי"ב-1952, באופן זה שיתווסף לו סעיף 2(ד) אשר יקבע כי:

שר הפנים רשאי, משיקולים הומניטריים, לתת אשרה או רשיון ישיבה לנפגע בעבירת סחר בבני אדם לפי סעיף 377א לחוק העונשין, התשל"ז-1977, ואולם מתן אשרה או רשיון לישיבת ביקור ועבודה כעובד זמני, יהיה בהסכמת שר התעשייה, המסחר והתעסוקה, או מי שהוא הסמיך לכך; ואולם, רשאים שר הפנים ושר התעשייה, המסחר והתעסוקה להחליט כי בנוגע לקבוצת נפגעים שקבעו, מתן אשרה או רשיון ביקור ועבודה אינו טעון הסכמה כאמור.

3. להלן הסעיף המוצע על ידי הארגונים:

בחוק הכניסה לישראל, התשי"ב-1952, אחרי סעיף 2 יבוא:

2א (א) נפגע עבירה יהיה זכאי לקבל אשרה ורשיון ישיבה בישראל למטרת עבודה, לתקופה של שנה אחת לפחות.

(ב) העיד נפגע עבירה במשפט פלילי המתנהל כנגד מי שפגע בו, יהיה זכאי לקבל אשרה כאמור עד לתקופה של שנה אחת לפחות מתום עדותו.
(ג) שר הפנים, באישור המתאמת הבינמשרדית למאבק בסחר בבני אדם, יקבע כללים המסדירים את מתן האשרה לנפגע עבירה כאמור בסעיף זה. הכללים יוגשו לאישור ועדת חוקה, חוק ומשפט תוך ארבעה חודשים מיום פרסומו של חוק זה.
(ד) לעניין סעיף זה, "נפגע עבירה" – אדם שקיים חשד כי נעברה כנגדו עבירה לפי סעיף 375א, 376 או 377א לחוק העונשין, התשל"ז-1977.

4. עמדת הארגונים הינה כי חוק העוסק בסחר בבני אדם, ראוי כי יעסוק לא רק בענישת העוסקים בסחר, אלא גם בשיקום הקרבנות. הכתיבה האקדמית בתחום הסחר מכירה כיום בכך שמיגור התופעה של סחר בבני אדם אפשרי רק על ידי שילוב של שלושה אפיקי פעולה (אשר קיימים ביניהם יחסי גומלין). שלושת אפיקי פעולה אלה קרויים על ידי העוסקים בתחום "the three 'P's", כשהכוונה ל- Prevention, Prosecution, Protection (מניעה, ענישה, הגנה). כאמור, התפיסה המקובלת כיום הינה שללא טיפול בשלושת אפיקי פעולה אלה לא ימוגר הסחר בבני האדם. כך, למשל, קרבן סחר שתחת שיקומו יכלא במתקן לשהים שלא כדן ויגורש מישראל, קיים סיכון כי ישוב למעגל הסחר. (ישנם נותנים ברורים המלמדים על כך שקרבנות סחר שזכו לשיקום חוזרים למעגל הסחר באחוזים נמוכים בהרבה, בהשוואה לקרבנות שלא זכו לשיקום). מעבר לכך קיימת, כמובן, החובה המוסרית לסייע לקרבן סחר בשיקומו.
5. הצעת החוק הממשלתית עוסקת כמעט באופן בלעדי בענישה (דהיינו, ב- Prosecution). הצעת החוק של ח"כ גלאון מתייחסת מעט יותר לנושא שיקום הקרבנות, ובכך – לדעת הארגונים – היא עדיפה על הצעת החוק הממשלתית.
6. עם זאת, דעתם של הארגונים אינה נוחה גם מהצעת ח"כ גלאון, ככל שהדבר נוגע למתן אשרות לקרבנות. הצעת גלאון הינה בעיקרה דקלרטיבית, ואינה קובעת כי לקרבן הסחר זכות לקבל אשרה (לתקופה מוגבלת). כל שהצעת החוק קובעת הינה ש"שר הפנים רשאי, משיקולים הומניטריים, לתת אשרה או רשיון ישיבה לנפגע בעבירת סחר בבני אדם".
7. למעשה, גם ללא הוראת חוק כזו המוצעת על ידי ח"כ גלאון הסמכות ליתן אשרות לקרבנות סחר ע"י שר הפנים שרירה וקיימת. דהיינו, הצעת החוק אינה מעניקה לשר הפנים כל סמכות שאינה עומדת לרשותו בלאו הכי, ולמעשה הצעת החוק מצמצמת את הסמכות שקיימת לשר הפנים **כיום** ליתן אשרות לקרבנות סחר, בכך שהיא קובעת כי מתן האשרה מותנה בהסכמת שר התמ"ת. כך נוצר מצב אבסורדי, אשר נראה כי לא לו כוונה ח"כ גלאון, ולפיו הצעת חוק איסור סחר בבני אדם עלולה לפגוע בהגנה על קרבנות הסחר.
8. אכן, כבר כיום קיימת לשר הפנים סמכות ליתן אשרות, בין מטעמים הומניטריים ובין מטעמים אחרים. יתירה מכך, בית-המשפט העליון פסק במספר רב של פעמים כי שיקול דעתו של שר הפנים לעניין מתן אשרות הוא שיקול דעת נרחב ביותר. כך, לדוגמה, פסק בית-המשפט העליון בבג"ץ 758/88 קנדל נ' שר הפנים, פ"ד מו(4) 505 :

על-פי סעיף 1(ב) לחוק הכניסה לישראל "מי שאיננו אזרח ישראלי או בעל אשרת עולה או תעודת עולה, תהיה ישיבתו בישראל על-פי רישיון ישיבה לפי

חוק זה". הסמכות למתן רישיון כזה ושיקול הדעת לשימוש בה מסורים לשר הפנים, המשיב. החוק והתקנות שהותקנו מכוחו (תקנות הכניסה לישראל, תשל"ד-1974) אינם מגדירים את הקריטריונים להענקת רישיון כזה. למשיב נתון שיקול דעת רחב בנושא... " (בעמ' 520).

9. שר הפנים עשה כבר שימוש בסמכותו זו ליתן אשרות ורשיונות ישיבה זמניים ביחס לאוכלוסיות נזקקות. כך, למשל, כבר כיום מקבל מי שהוכר כפליט, לרבות – בנסיבות מסויימות – מי שנמצא בהליכים להכרה בו כ"פליט", אשרת ב/1 (אשרת עבודה), המתחדשת מעת לעת, כל עוד לא חלפה הסכנה הצפויה לזר אם ישוב למולדתו. יתירה מכך, לפני מספר חודשים פורסם על ידי משרד הפנים "נוהל הטיפול במתן מעמד לנפגעות סחר בנשים מטעמים הומניטריים". נוהל זה מסדיר את נושא מתן האשרות לקרבנות סחר למטרות זנות.
10. סעיף א.4. לנוהל זה קובע כדלקמן:

ככלל, יש לאפשר לקרבנות סחר בנשים לשהות בארץ עם רישיון עבודה מסוג ב/1 במשך שנה על מנת לשקם את עצמן ולהתבסס לפני החזרה לארץ המוצא, בין אם מדובר בשנה נוספת לאחר סיום עדותן ובין אם מדובר בקרבנות סחר שלא העידו ומבקשות מעמד מטעמים הומניטריים. ככלל, בקשות להארכת שהות נוספת מעבר לשנה שניתנה על פי נוהל זה יידונו באופן פרטני על פי הנסיבות המיוחדות של כל מקרה ויאושרו במקרים חריגים בהם הנסיבות מצדיקות מתן הארכה שכזו.

11. הצעת חוק איסור סחר בבני אדם, בה דנה כיום ועדת חוקה, חוק ומשפט, מטרתה להרחיב את ההגנה על קרבנות סחר, באופן זה שלא רק קרבנות סחר למטרות זנות ייהנו מהגנת החוק הישראלי, אלא גם קרבנות סחר למטרות עבודה, כמו גם קרבנות עבודת כפיה. אכן, על הפער שבין טיפול המדינה בקרבנות סחר למטרות זנות (אשר כיום זכאיות כבר לקבל אשרת עבודה לתקופה של שנה לפחות) לבין טיפולה של מדינת ישראל בקרבנות סחר למטרות עבודה עמדו מחברי הדו"ח של מחלקת המדינה האמריקאית משנת 2006:

Although Israel made some improvements in its protection of sex trafficking victims, it did not demonstrate significant efforts to improve its protection of labor trafficking this year... For identified victims of [sex] trafficking, the government provides shelter, medical, psychological, legal, and repatriation assistance. Women referred to the shelter are also granted temporary residency permits pending their testimony against traffickers, and a limited number of victims may receive a one-year humanitarian visas allowing them to remain beyond the conclusion of their cases. Victims of labor trafficking, however, do not receive adequate protection services. (Empasis added).

12. ואכן, עמדת הארגונים – כעמדת דו"ח מחלקת המדינה האמריקאית – הינה שממש כפי שכבר כיום ניתנת לקרבנות סחר למטרות זנות אפשרות לקבל אשרה זמנית, מטעמים הומניטריים, כן ראוי שתינתן אשרה כאמור לקרבנות סחר למטרות עבודה, וכן לקרבנות עבדות ועבודת כפיה.
13. יתירה מכך, ראוי שהמחוקק יקבע זאת בחקיקה ראשית, וזאת על מנת להבטיח כי הקרבן יזכה לקבלת הסעד הנ"ל, ועל מנת להביע את מחוייבותו לא רק להענשת העבריינים האשמים בסחר, אלא גם לשיקום, ולו בצורה מוגבלת, של קרבנות הסחר. יצויין עוד, כי עבירת הסחר למטרות זנות נחקקה על ידי הכנסת כבר בשנת 2000. רק שש שנים מאוחר יותר ניסח משרד הפנים את הנוהל המוזכר לעיל, הקובע כי קרבן סחר למטרות זנות תוכל לקבל אשרת עבודה למשך שנה. מדובר בתקופה בלתי סבירה של "התארגנות" על ידי משרד הפנים, וראוי כי הכנסת תבהיר למשרד הפנים כי לא תסכים להתנהלות דומה ביחס לקרבנות סחר למטרות עבודה, קרבנות עבדות, וקרבנות עבודת כפיה.

אשרות לקרבנות סחר : משפט משווה

14. במסמכים בינלאומיים שונים, לרבות כאלה עליהם חתמה מדינת ישראל, קבועה החובה של מדינת היעד לדאוג לשיקום מינימלי כלשהו של קרבן הסחר, ובכלל זאת – להנפיק לקרבן הסחר אשרת עבודה זמנית. חובה זו קבועה אף בחוקיהן של מדינות מערביות שונות.
15. ראוי לציין, כי על פי דברי ההסבר להצעת החוק הממשלתית "החוק המוצע נועד בעיקרו לשרת כמה מטרות: ראשית, להעניק כלים לשיפור המאבק בסחר בבני אדם ולהגנה על קרבנותיו, גם כשמדובר בסחר למטרות שאינן עיסוק בזנות. שנית, להתאים את החקיקה הישראלית לאמנות בין-לאומיות שעליהן חתמה מדינת ישראל כדי שהמדינה תוכל לאשררן ובכך ליטול חלק חשוב במאבק הבין-לאומי" (עמ' 236). ואולם, **ככל שהחוק שיתקבל לא יכלול הוראה בדבר מתן אשרות לקרבנות סחר, ספק אם תוכל מדינת ישראל לאשרר אמנות שונות עליהן חתמה**, כמו למשל הפרוטוקול למניעה, מיגור וענישה של סחר בבני אדם ("אמנת פאלרמו"), עליו חתמה מדינת ישראל ב-14.11.01.
16. אמנת פאלרמו קובעת בסעיף 6 כדקלמן:

Each State Party shall consider implementing measures to provide for the physical, psychological, and social recovery of the victims of trafficking in persons, including, in appropriate cases, in cooperation with non-governmental organizations, other relevant organizations and other elements of civil society, and, in particular, the provisions of:

- ...
- (d) Employment, educational and training opportunities.

17. מועצת הקהילה האירופית ניסחה בשנת 2005 אמנה המדגישה אף היא את חובת מדינת היעד לעשות מאמצים בשיקום של קרבנות סחר, בין היתר באמצעות הנפקת אשרות עבודה זמניות לקרבנות (Council

(of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings) .סעיף 14 לאמנה זו קובע
בהאי ליסנא :

Article 14 – Residence permit

1. Each Party shall issue a renewable residence permit to victims, in one or other of the two following situations or in both:
 - a. The competent authority considers that their stay is necessary owing to their personal situation;
 - b. The competent authority considers that their stay is necessary for the purpose of their co-operation with the competent authorities in investigation or criminal proceedings.

18. בארצות הברית נחקק בשנת 2000 חוק פדראלי מקיף העוסק בסחר בבני אדם (The Victims of Trafficking and Violence Act 2000). סעיף 107 לחוק הנ"ל עוסק בהגנה וסיוע לקרבנות סחר, וכולל תיקון עקיף של ה-Immigration Act, באופן זה שקרבן סחר יוכל לקבל אשרת עבודה (T-Visa). ואכן, קרבנות סחר מקבלים כיום בארה"ב אשרה זו, המקנה להם רשיון עבודה לתקופה של עד שלוש שנים (בסופה, בנסיבות מסוימות, הם יכולים לבקש תושבות קבע). בשנת 2003 הוגשו בארה"ב 601 בקשות ל-T-Visa. 297 מתוכן אושרו, 30 נדחו, והיתר ממתניים לתשובה (נכון לסוף 2003) (נתון זה לקוח מתוך: U.S. Government, Assessment of U.S. government Activities to Combat Trafficking in Persons, June 2004, p.21).

19. בשנת 2003 ניסחה מחלקת המדינה האמריקאית אבטיפוס של חוק למיגור סחר בבני אדם (Model Law to Combat Trafficking In Persons). סעיף 305 למודל הנ"ל קובע כדקלמן :

Support for Victims

a. Within [one year] of the enactment of this legislation, the [appropriate authority] in conjunction with [other appropriate authorities] shall develop plans, in consultation with non-governmental organizations and other elements of civil society, for the provision of appropriate services, from governmental and non-governmental sources, for victims of trafficking and dependent children accompanying the victims, including:

...

5. employment, educational, and training opportunities;

...

b. Victims of trafficking shall be eligible to work and to receive proof of work authorization [for the duration of their presence in (country name)] OR [in the manner prescribed in (insert reference to appropriate existing law)].

20. זוהי רק סקירה חלקית של המשפט הבינלאומי והמשווה. ניתן היה להציג עוד רשימה ארוכה של מדינות אשר כללו כבר בחוקיהן את זכותו של קרבן הסחר לקבל אשרת עבודה זמנית. רוב מדינות העולם המערבי אכן קבעו כבר בחוקי מדינותיהם סעיפים המבטיחים לקרבן הסחר תקופה מוגבלת של עבודה באשרה. ראוי הוא כי מדינת ישראל לא תפגר מאחורי מדינות אלה.

אשרות לקרבנות סחר: עלות תקציבית?

21. התנגדותו של משרד האוצר להצעתה של חה"כ תמוהה. ראשית, כפי שכבר צוין לעיל, ההצעה של חה"כ גלאון בנוסחה הנוכחי הינה בעלת אופי דקלרטיבי בלבד. יתירה מכך, ההצעה אינה מעניקה לשר הפנים סמכות שאינה נתונה לו בלאו הכי. הנה, שר הפנים ניסח לאחרונה נוהל המעניק אשרות לקרבנות סחר למטרות זנות. הוא עשה כן מבלי שהיה עליו לקבל הסכמה כלשהי של משרד האוצר. מה לו למשרד האוצר, אם כן, להתנגד להצעה בנוסחה הנוכחי?
22. יתירה מכך, אפילו היתה ההצעה קובעת כי חובה על שר הפנים להעניק לקרבנות סחר אשרת עבודה, כמוצע על ידי הארגונים, לא ברור כלל ועיקר מדוע הדבר כרוך בעלות תקציבית כלשהי. המדינה אינה מתבקשת לתמוך בקרבן הסחר כלכלית, נהפוך הוא – המדינה מתבקשת לאפשר לקרבן הסחר לפרנס את עצמו.
23. עמדת משרד האוצר אבסורדית ביותר ככל שמדובר במתן אשרת עבודה לקרבנות סחר הממתינים למסירת עדותם בהליך הפלילי המתנהל כנגד הסוחר. "תקופת המתנה" זו עלולה לארוך חודשים ארוכים. אי מתן אשרת עבודה לקרבן הסחר בתקופה זו פירושה שקרבן הסחר ייסמך על המדינה, ובכך טמונה עלות כלכלית למדינה. ככל שקרבן הסחר יוכל לקבל אשרת עבודה, תהא לו אפשרות לפרנס את עצמו, ובכך הנטל הכלכלי אשר יוטל על המדינה יפחת דוקא.
24. לעיתים מעלה משרד האוצר את הטענה כי עצם העסקת "עובד זר" בישראל כרוך בפגיעה בכלכלת ישראל. כך, לדוגמה, מועלית לעיתים הטענה כי העסקת עובדים זרים גורמת לאבטלה של ישראלים. בין אם נכונות טענות מעין אלה ובין אם לאו, לא ברור הכיצד יכול משרד אוצר להעלות טענות מעין אלה, כאשר בד בבד ממשיכה מדינת ישראל להכניס מאות ואלפי עובדים זרים בענפי הסיעוד, הבנין, החקלאות, התעשייה והשירותים.
25. ככל שישנה עלות כלכלית בהעסקת עובדים זרים במדינת ישראל, הרי שלכאורה הדרך למנוע עלות זו היא על ידי אי הכנסת עובדים חדשים, ולא על ידי סירוב להעניק אשרות עבודה זמניות לקרבנות הסחר. לא ברור גם מדוע לא יכולות הרשויות להחליט על "קיצוץ" האשרות שניתנו לקרבנות סחר בשנה נתונה מהמספר הכולל של עובדים חדשים המוכנסים מחו"ל. (דהיינו, אם למשל בשנה X ניתנו 70 אשרות לקרבנות סחר, יוכנסו לישראל באותה שנה, או בשנה שלאחריה, עובדים חדשים מחו"ל במספר הקטן ב- 70 מהמספר המתוכנן).
26. ראוי לציין עוד, כי הנתונים אשר נאספו כבר ביחס לקרבנות סחר למטרות זנות, הזכות לקבל אשרות זמניות מזה כשנתיים וחצי (למרות שהנוהל פורסם רק לפני כ-3 חודשים) מלמדים על מספרים נמוכים יחסית של מבקשות אשרה, שלא ברור כיצד יש בהם כדי להטיל מעמסה כלכלית של ממש על מדינת ישראל (וזאת אפילו היה ממש בטענת האוצר לפיה מתן אשרות כרוך בעלות תקציבית). עפ"י נתונים שנמסרו

לארגונים מן הסיוע המשפטי (המטפל ברוב המכריע של הבקשות של קרבנות סחר למטרות זנות לקבלת אשרה זמנית), **עד היום הוגשו 21 בקשות למשרד הפנים**. מתוך 21 הבקשות 12 בקשות נענו בחיוב ע"י משרד הפנים ללא צורך בפניה לביהמ"ש; 4 בקשות נענו בחיוב רק לאחר פניה לביהמ"ש; בקשה אחת נענתה בשלילה, ועמדת משרד הפנים אושרה בביהמ"ש; בקשה נוספת נדחתה ע"י משרד הפנים ואילו הקרבן בחרה להגיש עתירה שלא באמצעות לשכת הסיוע. 3 בקשות נוספות נמצאות עדיין בהליכי בדיקה ע"י משרד הפנים. בנוסף (דהיינו, מעבר לאותן 21 בקשות שכבר הוגשו), 4 מקרים נוספים נמצאים בבדיקה פנימית של לשכת הסיוע המשפטי, וטרם הוגשו ביחס אליהם בקשות למשרד הפנים. בנוסף, "מוקד סיוע לעובדים זרים" הגיש בקשות לאשרה בשמן של שש קרבנות סחר למטרות זנות. מתוך אותן 6 בקשות, 3 סורבו, 2 אושרו, ובקשה אחת ממתינה להכרעת משרד הפנים.

27. מדובר, אם כן, במספר קטן במיוחד של מקבלות אשרה. הערכת הארגונים הינה שמספר קרבנות הסחר למטרות עבודה (לרבות קרבנות העבודות ועבודת הכפיה), אשר יגישו בקשות לאשרה "מטעמים הומניטריים" אינו גדול ממספר קרבנות הסחר למטרות זנות אשר הגישו בקשות כאמור. ראוי לציין לעניין זה, כי רבים מקרבנות העבודות ועבודת הכפיה הינם "עובדים זרים" אשר נכנסו לישראל באשרת עבודה כדין, ופעמים רבות גם כך טרם מיצו את התקופה אשר הם רשאים לעבוד בישראל על פי חוק הכניסה לישראל (העומדת, ברגיל, על חמש שנים ושלושה חודשים). מכאן, שרבים מאותם קרבנות לא יזדקקו בהכרח לאשרה "מטעמים הומניטריים" אשר תחרוג במועדה מהאשרה שהיו מקבלים בלאו הכי מכוח כניסתם לישראל כ"עובדים זרים".

28. זאת ועוד. אפילו היה מדובר במעמסה כלכלית (דבר המוכחש), הרי שאין זה הנתון היחידי אותו שומה על משרד האוצר – ובודאי על הוועדה – לשקול. גם שיקולים של צדק ושל מוסר, כמו גם של עמידה בסטנדרטים בינלאומיים, הם נתונים אשר יש להתחשב בהם. לא יתכן שמדינת ישראל תפנה עורף לקרבן סחר – אדם אשר חווה יחס בלתי אנושי מצד אחר (כאשר אותו "אחר" הינו, ברוב המכריע של המקרים, אזרחי ישראל), ועבר טראומה קשה – ותפקיר אותו לגורלו, מבלי להעניק לו ולו תקופה מוגבלת לצורך "התארגנות" נפשית וכלכלית.

סיוע משפטי לקרבנות סחר

29. גם בעניין זה "שותקת" הצעת החוק הממשלתית.
30. לעומת זאת, ישנה התייחסות לנושא בהצעת החוק של חה"כ גלאון. סעיף 9 להצעת החוק של חה"כ גלאון קובע כדלקמן:

בחוק הסיוע המשפטי, התשל"ב-1972, בתוספת, בפרט 1, ברישה, במקום "לפי סעיף 203א" יבוא "של סחר בבני אדם כדי שיהיה נתון למעשה זנות לפי סעיף 377א(1)".

31. הצעת החוק של ח"כ גלאון אינה משנה, למעשה, את המצב הקיים. מדובר בתיקון פרוצדורלי, לאור ביטול סעיף 203א לחוק העונשין והכללתו בסעיף 377א(1) על פי ההצעה של ח"כ גלאון (סעיף 377א(5) על פי הנוסח שנתקבל לאחרונה בוועדה).
32. עמדת הארגונים הינה שעל מדינת ישראל לאפשר קבלת סיוע משפטי לכלל קרבנות הסחר, ולא רק לקרבנות סחר למטרות זנות. למעשה, התכלית המרכזית של הצעת החוק, הממשלתית והפרטית כאחד, הינה להסדיר את הטיפול בכלל קרבנות הסחר במדינת ישראל, כמו גם בקרבנות העבדות ועבודת הכפיה. תזכר שוב לעניין זה הביקורת שהוטחה במדינת ישראל בדו"ח מחלקת המדינה האמריקאית לשנת 2006.
33. אשר על כן, הנוסח המוצע על ידי הארגונים הינו כדלקמן:

בחוק הסיוע המשפטי, התשל"ב-1972, בתוספת, בפרט 1, ברישה, במקום "לפי סעיף 203א" יבוא "לפי סעיף 375א, 376 או 377א".

34. כפי שכבר צויין בתחילת מסמך זה, סיווג של הפעולות למיגור הסחר לקטיגוריות של "מניעה", "ענישה", ו"הגנה" אינו סיווג "הרמטי". פעולות מסויימות נופלות ליותר מקטיגוריה אחת, ובין הקטיגוריות השונות מתקיימים יחסי גומלין. כך, למשל, נהוג לסווג את הסיוע המשפטי לקרבנות סחר כ"הגנה". אך ניתן להבין בנקל כי הסיוע המשפטי יכול לסייע גם ב"מניעה". עבירת הסחר הינה, בעיקרה, עבירה המבוצעת מתוך מניע כלכלי. ככל שיינתן לקרבנות הסחר סיוע משפטי כך גדול יותר הסיכוי שיזכו לפיצוי מן הסוחרים. וככל שידעו הסוחרים כי הסיכוי שייאלצו לפצות את הקרבנות רב יותר, כך יקטן התמריץ הכלכלי (הפסול) שלהם לבצע את פעולת הסחר. יתירה מכך, ככל שבתי המשפט יאותו לפסוק פיצויים ענשיים כנגד הסוחרים, יהיה במתן שירותי הסיוע המשפטי כדי לשרת לא רק את פונקציות ה"מניעה" וה"הגנה" אלא, באופן ברור ביותר, גם את פונקציית ה"ענישה".

35. בית-המשפט העליון פסק זה מכבר כי זכות הגישה לערכאות היא זכות חוקתית (ע"א 733/95 ארפל אלומיניום בע"מ נ' קליל תעשיות בע"מ, פ"ד נא (3) 577). זכות זו עומדת לכל אדם השוהה בישראל (ובנסיבות מסויימות – אף השוהה מחוץ לישראל), יהא הוא ישראלי או זר (ואפילו אזרח מדינת אויב). ואולם, זכות אשר אדם אינו יכול לממשה הינה חסרת כל ערך. בענייננו – ללא סיוע משפטי, הסיכוי כי קרבנות הסחר אכן יממשו את זכותם לתבוע את הסוחרים קלוש עד מאד הוא. בכך, זכותם תיוותר זכות "על הנייר" בלבד.

36. ראוי להזכיר כי מרביתם המכריע של קרבנות הסחר למטרות עבודה, כמו גם קרבנות העבדות וקרבנות עבודת הכפיה, הם "עובדים זרים". ככאלה, אינם דוברי עברית, ופעמים רבות אף אינם דוברים כל שפה אחרת הנפוצה במדינת ישראל (אנגלית, ערבית, רוסית וכיו"ב). מדובר, ברוב המקרים, באנשים קשי יום, המגיעים מאזורי ספר במדינות "העולם השלישי". מן הסתם, אין להם כל ידע באשר לזכויותיהם במדינת ישראל (לדוגמה, הזכות לקבל פיצוי על פי דיני הנזיקין ו/או הזכות להשבת הרווח שהרוויחו אחרים "על גבם" על פי דיני עשיית עושר ולא במשפט, ממי שסחר בהם, או העביד אותם בכפיה). אין להם גם נגישות של ממש לעורכי-דין, ובוודאי ובוודאי שאין בידיהם די מומן כדי לשלם לצורך ייצוגם המשפטי. ארגוני זכויות האדם (כדוגמת אלה שנציגיהם כותבים שורות אלה) קורסים מעבודה, ובתקציביהם הדלים (שכן,

להבדיל מהמצב במדינות אחרות במערב, אינם מתקצבים מכספי מדינה) אין ביכולתם לעזור ולו למקצת מקרבנות הסחר בהגשת תביעות אזרחיות (שהן תביעות סבוכות האורכות, לא אחת, מספר שנים).

37. לא רק זרותם ודלותם של קרבנות הסחר הן שמונעות מבעדם מלהגיש תביעות אזרחיות כנגד אלו שפגעו בהם. גם מצבם הנפשי, לאחר שבוצעו בהן אותן עבירות נתעבות, משפיע על חוסר יכולתם לתבוע את עלבונם (תרתי משמע). סחר באדם, משל היה חפץ, העסקתו בתנאי עבדות או בכפייה, יש בהם כדי לשבור את רוחו של הקרבן. אדם שעבר חוויה קשה מעין זו, לעיתים רחוקות יעמדו לו כוחות הנפש כדי ליזום תביעה משפטית כנגד מי שפגע בו. רק אם יהיה מי שיסייע לו בפעולה מעין זו, שיסביר לו את זכויותיו ויהיה נכון לפעול למענו, יוכל הקרבן להתגבר על רפיונו הנפשי על מנת לעשות את שראוי שייעשה – לתבוע פיצוי כספי ממי שפגע בו. פיצוי כספי לא ישיב לו אמנם את חירותו שניטלה ממנו שלא כדין, ואת הפגיעה באנושיותו, אך יהא בו, לכל הפחות, כדי לסייע לו בשיקומו.

38. ראוי להזכיר עוד, כי ככל שמדובר בקרבנות סחר למטרות זנות, עומדת להם כבר הזכות לקבל סיוע משפטי, וזאת על פי חוק הסיוע המשפטי בנוסחו כיום. עמדת הארגונים הינה כי ראוי להרחיב את הזכות גם לקרבנות סחר למטרות עבודה, קרבנות עבדות וקרבנות עבודת כפייה.

סיוע משפטי לקרבנות סחר : משפט משווה

39. אמנת הקהילה האירופית, שהוזכרה לעיל, קובעת בסעיף 15 כדלקמן :

Compensation and legal redress

1. Each Party shall ensure that victims have access, as from their first contact with the competent authorities, to information on relevant judicial and administrative proceedings in a language which they can understand.
2. Each Party shall provide, in its internal law, for the right of victims to legal assistance and to the free legal aid for victims under the conditions provided by its internal law.
3. Each Party shall provide, in its internal law, for the right of victims to compensation from the perpetrators.

40. בדו"ח מיוחד שהוגש לאו"ם ב- 20.5.06 (Recommended Principles and Guidelines on Human Rights and Human Trafficking, Report of the United Nations High Commissioner for Human Rights to the Economic and Social Council) מוזכר מפורשות נושא הסיוע המשפטי לקרבנות סחר. הנחייה מספר 6 קובעת כדלקמן :

Guideline 6: Protection and Support for Trafficked Persons

The trafficking cycle cannot be broken without attention to the rights and needs of those who have been trafficked. Appropriate

protection and support should be extended to all trafficked persons without discrimination.

States and, where applicable, intergovernmental and non-governmental organizations, should consider:

...

5. Providing trafficked persons with legal and other assistance in relation to any criminal, civil or other action against traffickers/exploiters. Victims should be provided with information in a language that they understand.

41. סעיף 305 ל- Model Law האמריקאי, שהוזכר לעיל, קובע:

Support for Victims

a. Withing [one year] of the enactment of this legislation, the [appropriate authority] in conjunction with [other appropriate authorities] shall develop plans, in consultation with non-governmental organizations and other elements of civil society, for the provision of appropriate services, from governmental and non-governmental sources, for victims of trafficking and dependent children accompanying the victims, including:

...

6. legal assistance or legal information in a language the victim understand.;

42. ואילו סעיף 6 לאמנת פאלרמו קובע:

Each State Party shall consider implementing measures to provide for the physical, psychological, and social recovery of the victims of trafficking in persons, including, in appropriate cases, in cooperation with non-governmental organizations, other relevant organizations and other elements of civil society, and, in particular, the provisions of:

...

(b) Counselling and information, in particular as regards their legal rights, in a language that the victims of trafficking in persons can understand.

סיוע משפטי לקרבנות סחר: עלות תקציבית

43. לסיוע המשפטי לקרבנות סחר יש, אכן, עלות תקציבית (זאת להבדיל ממתן אשרות לקרבנות סחר, אשר – כמצוין לעיל – אינו כרוך בעלות תקציבית). ואולם, מדובר בעלות תקציבית צנועה ומוגבלת.

44. על פי נתונים שקיבלו הארגונים מן הסיוע המשפטי (ביחס לשנתיים וחצי האחרונות, עת התחילו לשכות הסיוע המשפטי להעניק סיוע לקרבנות סחר למטרות זנות), כיום תלויות ועומדות 16 תביעות אשר הגישו עורכי דין מן הסיוע המשפטי בשמן של קרבנות סחר למטרות זנות. שתי תביעות נוספות נסתיימו כבר. נכון להיום, שישה תיקים נוספים מונחים על שולחן הסיוע המשפטי על מנת להכריע האם יש מקום אכן להגיש בהם תביעות. (ההליכים במספר תביעות נוספות, אשר הוגשו באמצעות הסיוע המשפטי הופסקו, בין משום שהנשים נרתעו מלהעיד כנגד הסוחרים, בין משום שהנשים העדיפו לחזור לארצות מוצאן, ובין משום שהנשים עזבו את המקלט).

45. כאמור, הערכת הארגונים הינה שמספר קרבנות הסחר למטרות עבודה (לרבות קרבנות העבדות ועבודת הכפיה), אשר יגישו בקשות לאשרה "מטעמים הומניטריים", אינו גדול ממספר קרבנות הסחר למטרות זנות אשר הגישו בקשות כאמור. אשר על כן, אין לדבר על עלות בלתי סבירה אשר תוטל על קופת המדינה כתוצאה מקבלת תיקון החקיקה המוצע על ידי הארגונים.

46. כאשר מונחים על כף אחת של המאזניים האינטרסים החשובים של הגנה על קרבנות הסחר (אשר עשויים אף לפעול לפגיעה בתמריץ הכלכלי של הסוחרים העתידיים הפוטנציאליים, ומכאן ל"מניעה"), ואילו על הכף השנייה העלות המוגבלת של אותו סיוע, אין ספק כי המאזניים נוטות לכיוון מתן הסיוע המשפטי לקרבן הסחר.

47. אכן, חברה המעמידה את זכויות האדם בראש מעייניה מחוייבת להקצות משאבים נאותים לשם הגנה על זכויות אלה:

הרטוריקה של זכויות אדם צריכה להיות מכוסה במציאות המעמידה זכויות אלה בראש סולם העדיפויות הלאומי. הגנה על זכויות אלה עולה כסף, וחברה המכבדת את עצמה צריכה להיות נכונה לשאת במעמסה הכספית (אהרן ברק, **פרשנות במשפט** (כרך ג') 528; מצוטט בבג"ץ 4541/94 אליס מילר נ' שר הבטחון, פ"ד מט (4) 94, בעמ' 110).