מדינת ישראל
משרד המשפטים

ייעוץ וחקיקה
20 אוגוסט 2006
כ"ו אב תשס"ו

אל
יו"ר ועדת חוקה חוק ומשפט
הכנסת

הנדון: <u>סוגיות שונות בהצעת חוק איסור סחר בבני אדם (תיקוני חקיקה), התשס"ו –2006</u>

להלן התייחסותנו למספר סוגיות שנותרו לדיון:

I. <u>חזקת מסוכנות בסעיף 21(א)(1)(ג) לחוק סדר הדין הפלילי (סמכויות אכיפה – מעצרים), התשנ"ו – 1996 (להלן – חוק המעצרים).</u>

בהצעה הממשלתית מוצע להחיל חזקת מסוכנות על עבירת סחר בבני אדם לפי סעיף 377א לחוק העונשין, דבר המבסס עילה למעצר עד תום ההליכים המשפטיים. נשאלה השאלה, אם הנימוקים העומדים ביסוד אותו תיקון מצדיקים השארה על כנם של הסדרים אחרים שמתייחסים לרשימת העבירות שיש עמן חזקת מסוכנות, ולמשל:

א. סעיף 23 לחוק המעצרים – המסמיך שוטר לעצור ללא צו אדם החשוד שעבר כל אחת מהעבירות הכלולה בחזקת המסוכנות.
ב. סעיף 9א לחוק המעצרים – המסמיך את המשטרה לכבול אדם במקום ציבורי אם הוא חשוד או שהוגש נגדו כתב אישום בעבירה מהעבירות המנויות בסעיף 21 כאמור אלא אם כן סבר שוטר שבנסיבות הענין לא קיים חשש שאותו אדם עלול להימלט או לסייע לאחר להימלט, לגרום נזק לגוף או לרכוש, לפגוע בראיות או להעלימן או לקבל או למסור חפץ העשוי לשמש בביצוע עבירה או לפגוע בסדרי מקום המעצר.
ג. סעיף 11א לפקודת בתי הסוהר [נוסח חדש], התשל"ב – 1971 (להלן – פקודת בתי הסוהר) – המעניק סמכויות הזהות לאלה המוענקות לשוטר לפי סעיף 9א לחוק המעצרים – לסוהר בקשר לכבילת אדם במקום ציבורי ובאותם תנאים המפורטים בסעיף 9א לחוק המעצרים.

לאחר בדיקה והתייעצות הגענו לכלל מסקנה שאין סיבה להחריג מהסדרים אלה את הסחר בבני אדם, ואלה נימוקנו:

רח' צלאח א-דין 29 ת"ד 1087 י-ם מיקוד 91010 טלפון: 02-6466538 פקס: 02-6466265

1. <u>הסעיפים כביטוי לחזקת המסוכנות:</u> מן הבחינה העקרונית, כל הסעיפים הללו נותנים ביטוי לחזקת המסוכנות מזוויות שונות. **אדם החשוד בעבירה שיש עמה מסוכנות, עלול לשקף סיכון לסביבתו, בין בטווח הארוך ובין בטווח הקצר**, וזאת בשל דפוסי הפעילות של העבירה, הכוללים נטייה לחזור עליה. בכך דומה עבירת הסחר בבני אדם לעבירות סחר בסמים שכן בשני המקרים, העבריין נוטה להתפרנס מפעילות פלילית מתמשכת בתחום אותה עבירה. סיכון זה קיים, בין אם מדובר **בטווח הארוך** – בתקופה שבה מתנהל משפטו ובין אם מדובר **בטווח הקצר** – אם לא תתאפשר מעצרו המידי ואם הוא לא יכבל. מסיבה זו, יש צורך להסמיך את המשטרה לעצור אותו אדם בלי צו ולכבול אותו במקום ציבורי. הוא הדין בהסמכת סוהר לכבול אותו אדם במקום ציבורי (שאינו בית סוהר).
2. <u>מערכת של איזונים:</u> בכל הקשור **לכבילה במקום ציבורי**, הסעיפים המסמיכים שוטרים וסוהרים מתאפיינים באיזונים, שכן בעוד שככלל מותר לכבול אדם שחשוד או שהוגש נגדו כתב אישום בעבירות אלה, כחריג לכלל זה, אין לעשות כן אם סבר שוטר או סוהר שבנסיבות הענין לא קיים חשש שאותו אדם עלול להימלט או לסייע לאחר להימלט, לגרום נזק לגוף או לרכוש, לפגוע בראיות או להעלימן או לקבל או למסור חפץ העשוי לשמש בביצוע עבירה או לפגוע בסדרי מקום המעצר. אותו חריג מחייב את השוטר או את הסוהר לשקול בעת המעצר אם נתקיים אחד מחששות אלה. בכל הקשור **למעצר ללא צו**, סעיף 23 לחוק המעצרים, קובע מפורשות שאין לעצור אדם לפי אותו סעיף אם ניתן להסתפק בעיכוב.[1]

לאור דברים אלה, אנו סבורים שאין סיבה להוציא מכלל הסדרים אלה עבירות של סחר בבני אדם.

II. <u>הסמכת בית המשפט לאכוף צו חילוט זר לפי חוק עזרה משפטית בין מדינות</u>

בהצעת החוק הממשלתית, הוצע להוסיף לרשימת העבירות שבתוספת השנייה לחוק עזרה משפטית בין מדינות, התשנ"ח – 1998 את עבירת הסחר בבני אדם, וזאת כדי להסמיך בית משפט לאכוף צו חילוט זר המוצא לגבי רכוש הנמצא בישראל. תיקון זה הוא נסיון להביא לשיתוף פעולה מוגבר עם מדינות אחרות במאבק בסחר בבני אדם.

ההצעה מבטאת תפיסה לפיה עבירת הסחר בבני אדם מתאימה להסדר שכזה משום שהיא, כמו העבירות הנוספות המנויות בתוספת השנייה, מתאפיינת בחומרה יתירה, במטרה ברורה להפיק

---

[1] אשר לסעיף 29ב לפקודת בתי הסוהר, המעניק סמכויות של שוטר לפי סעיף 23 לחוק המעצרים גם לסוהר, הסעיף מחיל את ההסדר הכללי שבסעיף 23 לחוק המעצרים ואינו מייחד את הדיבור על עבירות שיש עמן חזקת מסוכנות, כך שספק אם יש מקום להחריג דזקא עבירה של סחר בבני אדם. יצויין שסעיף זה חל לא רק על סמכויות בתחום בית הסוהר וסביבתו, אלא גם על ליווי אסיר מחוץ לבית סוהר או בעת רדיפה אחרי אסיר נמלט, מקרים שבהם עשוי להתעורר חשש למסוכנות.

רווח כלכלי, ובדפוסי התנהגות במישור הבינלאומי, כשמעשי העבריין עשויים להתבצע במדינה אחת ואילו רכושו עשוי להיות במדינה אחרת. (היום כלולות בתוספת השנייה עבירות כגון עבירות סמים, הלבנת הון, מאבק בארגוני פשיעה, איסור מימון טרור ועבירות אחרות עם זיקות לטרור, המתאפיינות בסממנים אלה או ברובם). בנסיבות כאלה, חשוב שעבריין שעבר עבירות במדינה פלונית, לא יוכל למלט רכושו שבמדינה אלמונית מחילוט.

בדיון שהתקיים ביום 16 לאוגוסט בועדת חוקה חוק ומשפט הוצע לכלול בתוספת גם את עבירת העבדות לפי סעיף 375א להצעת החוק. נשאלת השאלה אם גם עבירה זו מתאימה לדפוסים שתוארו לעיל, דבר המצדיק הכללתה בהסדר זה.

אין ספק שאדם המחזיק עבד, עושה כן כדי להפיק רווחים ושמדובר בעבירה חמורה ביותר. כמו כן, במקרים לא מעטים העבדים המודרניים מובאים מארצות אחרות, דבר המגביר את פגיעותם, כך שההיבט הבינלאומי קיים. עם זאת, לא הגיעו לידיעתנו דפוסי התנהגות שבמסגרתם עבריינים ישראליים או אחרים שיש להם רכוש בישראל, מבצעים עבירות עבדות בחו"ל. ככלל עבריין המחזיק עבד הוא ישראלי השוהה בישראל ומבצע את העבירה בישראל, כך שלפחות במצב הקיים עכשיו, אין זה ברור שיהיו בקשות לאכיפת צווי חילוט זרים. לעומת זאת, בכל הקשור בעבירת הסחר בבני אדם, ידועים לנו מקרים של ישראלים המבצעים עבירות כאלה בחו"ל כשיש להם רכוש בישראל.

לאור דברים אלה, ספק אם יש מקום, בשלב זה, לכלול את עבירת העבדות בגדר אותה רשימה בתוספת השנייה לחוק עזרה משפטית.

III. <u>הסדר החילוט המוצע – החלתו על עבירות העבדות ועבודת הכפייה</u>

בדיון שהתקיים בועדת חוקה חוק ומשפט מיום 16 לאוגוסט, הוחלט להחיל את הסדר החילוט על עבירות הסחר בבני אדם והעבדות ולא להחילו על עבירת עבודת הכפייה. לאחר התייעצות ודיון, אנו בדעה, שיש יסוד להחיל את הסדר החילוט גם על עבירת עבודת הכפייה, ואלא נימוקנו:

הנימוק המרכזי שביסוד דעתנו זו הוא שמדובר במשפחה של עבירות המשלימות זו את זו. כפי שהובהר במסמכים שהוגשו לועדת חוקה חוק ומשפט, הסחר בבני אדם, העבדות ועבודת הכפייה הן עבירות שלובות העשויות לצמוח מרקע דומה, כשהעבדות ועבודת הכפייה עשויות להוות מטרות לסחר ולשקף הגשמת אותה עסקה בגופו של אדם.

אמנם עבירות הסחר בבני אדם והעבדות נשקפות כחמורות יותר מעבירת עבודת הכפייה, דבר המתבטא בענישה המחמירה יותר, אך כפי שהובהר בפסק הדין של בית הדין האירופי - <u>Case of</u>

Siliadin v. France[2], העבדות ועבודת הכפייה מהוות נדבכים ברצף של עבירות, כשמקרה שאין בו די כדי לבסס עבדות עשוי לבסס עבירה של עבודת כפייה.

יתירה מזו, החילוט נשען על הצדקות מעבר לעונשיות. אלה כוללות שיקולי מניעה והחזרת המצב לקדמותו – לפיהם יש להסיר בלעו של עבריין מפיו. אם כך הדבר, אין בעונש המקל יותר על עבודת הכפייה כדי להכריע את הכף לחובת הכללתה בהסדר החילוט, אלא השאלה האמיתית היא אם יש טעם להפריד מלאכותית בין העבדות לעבודת הכפייה, כשההצדקה לחקיקת שתי העבירות הללו היא להקיף את כל המקרים והנסיבות שבהם מתבצעת "עבדות מודרנית": סחר בבני אדם, עבדות ועבודת כפייה.

IV. סיוע משפטי לכלל קורבנות הסחר בבני אדם

בנוסח שבפני הועדת, מוצע להחיל סיוע משפטי חינם על כלל קורבנות הסחר בבני אדם, בעוד שבמצב הקיים היום, סיוע זה ניתן, על פי חוק, רק לאוכלוסיית קורבנות הסחר לעיסוק בזנות.

עמדתנו היא שעל אף שיש טעמים המצדדים בהסדר חוקי כזה, אנו מציעים לא לחוקק בשלב זה, אלא להסתפק בהפעלת פיילוט באיזור גיאוגרפי מוגדר, וזאת כדי ללמוד על מספר הפונים ועל העלויות הכרוכות בהענקת סיוע כזה, ואלה נימוקנו:

א. הנימוקים המצדדים בהענקת סיוע משפטי לכלל קורבנות הסחר בבני אדם שאובים מהמישור ההומאני, הבינלאומי והמעשי:

1. המישור ההומאני: כל קורבן סחר עובר מסכת של יסורים, שכן ההתייחסות אליו היא כאל חפץ. אבדן האוטונומיה והבחירה החופשית המייחדת את האדם, מביא עמו רגשות סבל, נחיתות וחוסר כבוד מצידו של אותו אדם כלפיו הוא. אחת מהדרכים להחזיר לקורבן את תחושת השליטה על גורלו היא על ידי סלילת הדרך לתביעות משפטיות נגד הסוחר בו. מהלך כזה הוא חלק מהשיקום שלו.
2. המישור הבינלאומי: האמנות הבינלאומיות שעליהן חתומה מדינת ישראל, הנחיות האו"ם לגבי זכויות אדם וסחר בבני אדם ודו"ח מחלקת המדינה של ארצות הברית שמים דגש על מתן סיוע משפטי לקורבנות הסחר בבני אדם (דבר הכולל סחר למרחב של מטרות פרט לעיסוק בזנות). מהלך זה נצפה כחלק מההגנה על קורבנות הסחר, שהיא ערך ראשון במעלה. (ראה למשל הפרוטוקול למניעת, מיגור והענשת הסחר בבני אדם, ובמיוחד נשים וילדים, סעיף 6(3)(B)). ואכן דו"ח מחלקת המדינה ציין לשבח את מדינת ישראל בשל הענקת סיוע משפטי לקורבנות הסחר לעיסוק בזנות בדו"ח 2006.

[2] בקשה מספר 7331/01 בפני EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHTS, החלטה מיום 26 ביולי 2005.

בפרסומי תועבה. עד כה, היה מקרה בודד אחד שעלה כדי סחר להוצאת אברים ומקרה בודד אחד של סחר למטרת מסירת ולדות.

ב. <u>תביעות מוגבלות:</u> אין כוונה להעניק סיוע משפטי מסוג זה לכל תביעה אפשרית, אלא רק לגבי תביעות העולות מהסחר או מעבירות גלוות ורק במסגרת חוק הכניסה לישראל או תביעות אזרחיות הנובעות מביצוע עבירות כאמור.

ב. הבעיה התקציבית

למרות האוכלוסיה המוגבלת יחסית הכלולה בעבירת הסחר למטרות עבדות או עבודת כפייה, ממידע שלובן במסגרת ישיבה עם נציגי האגף לסיוע משפטי במשרד המשפטים, מסתבר שיש פנים במתן סיוע העשויים לחייב הקצאת משאבים נוספים.

אף שהסיוע המשפטי אמור להיות מוגבל לקורבנות סחר למטרות עבדות ועבודת כפייה להבדיל מעובדים זרים העוברים מסכת של ניצול "סתם", מאן דהוא יצטרך לבדוק כל עובד זר הפונה לקבלת סיוע משפטי כדי לאבחן אם הוא בגדר "נסחר" או "מנוצל סתם". מכיוון שיש בארץ עשרות אלפי עובדים זרים לכל הפחות, בדיקה זו עלולה לעלות במשאבים שאינם עומדים לרשות הסיוע המשפטי היום. הוא הדין לענין הצורך במתורגמנים לגבי חלק מהפונים שאינם דוברים עברית.

בנדון יצויין שזיהוי קורבנות סחר למטרות עבדות או עבודת כפייה אינו קל כזיהוי קורבנות סחר לעיסוק בזנות, שלגביהן יש סממני עזר המקלים על המלאכה (ולמשל אם מדובר באשה מחבר המדינות לשעבר בגילאים 15-30 שנכנסה ארצה דרך גבול מצרים ו\או אותרה בבית זנות). על כן סינון הפונים עשוי להתאפיין במורכבות ולחייב הכשרה מיוחדת שאינה נחלת הסיוע המשפטי היום. מטבע הדברים הערכות כאלה עשויות לחייב הקצאת משאבים.

<u>מסיבות אלה, עמדתנו היא שאין לחוקק בשלב זה, אלא יש לבצע בשלב הראשון, פיילוט באזור גיאוגרפי מוגדר, דבר שיביא עמו עלויות מוגבלות, כשדרכו נוכל לבחון את מספר הפונים. פיילוט זה יבחן בשיתוף עם משרד האוצר.</u> הישיבה הראשונה לעיצוב אותו פיילוט תקבע במהלך חודש ספטמבר.

בברכה,

רחל גרשוני

גברת לבנת משיח, המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (פלילי)

מדינת ישראל
משרד המשפטים

רח' צלאח א-דין 29 ת"ד 1087 י-ם מיקוד 91010 טלפון : 02-6466538 פקס: 02-6466265