קו לעובד
Worker's Hotline
عنوان العامل

המוקד לפליטים ולמהגרים ע"ר

21 בנובמבר 2021

לכבוד

עו"ד עמיר הרן

מנכ"ל משרד המשפטים

<u>באמצעות דוא"ל ואתר החקיקה הממשלתי</u>

<u>הנדון: הערות לתזכיר חוק הסיוע המשפטי (תיקון מס' 25 והוראת שעה)(סיוע משפטי לנפגעי עבירות), התשפ"ב-2021</u>

בשם המוקד לפליטים ולמהגרים וקו לעובד, מוגשות בזאת הערותינו לתזכיר החוק שבנדון (להלן: "תזכיר החוק").

התזכיר נועד להרחיב את מתן הסיוע המשפטי שניתן מטעם המדינה לנפגעי עבירות מין, כך שינתן ללא תלות בזכאות כלכלית או סיכוי משפטי, הן עבור נפגעי עבירות מין שאינם זכאים לסיוע משפטי כיום (כמו מעשה מגונה), הן עבור הליכים אזרחיים נוספים הנובעים מאותן עבירות, והן עבור שלבים מוקדמים יותר בהליך הפלילי הקודמים להגשת כתב האישום – החל משלב הגשת התלונה במשטרה.

מטרת התיקון על פי התזכיר היא קידום ההגנה על זכויותיהם של קורבנות עבירות מין אשר חוו פגיעה קשה וסובלים לרוב מהשלכות ארוכות טווח של הפגיעה בהם, הקלה על שיקומם, וסיוע בהתמודדות עם ההליך הפלילי הקשור ביצירת טראומה משנית, פגיעה בפרטיות והתעמתות עם פרטים אישיים וכואבים. כמו כן, מבטא התזכיר את ההכרה החשובה בכך ששמירה על זכויותיהם של אותם קורבנות עבירה תוביל לקידום האינטרס הציבורי של חקר האמת, הגנה על שלום הציבור ושמירה על שלטון החוק.

אנו כמובן מברכות על התזכיר שמהווה צעד חשוב ביותר לא רק לשמירה על זכויותיהם של נפגעי עבירה, אלא גם אל עבר ההבנה כי הגנה על זכויותיהם של קורבנות העבירה תסייע לאינטרסים ציבוריים חשובים של העמדה לדין של הפוגעים, טיוב ההליך הפלילי, ויצירת מרחב בטוח עבור קורבנות אשר בוחרים להתלונן על אף ההשלכות האישיות והרגשיות הקשות שמלוות את הליך זה לעיתים.

דווקא נוכח אלו, לא ברור למה הושמטו מתזכיר החוק שתיים מהעבירות החמורות ביותר בספר החוקים, אשר ברור שכלל ההצדקות העומדות בבסיס תזכיר החוק מתקיימים בהן ביתר שאת: החזקה בתנאי עבדות לפי סעיף 375א לחוק העונשין, תשל"ז-1977; ועבירת הסחר בבני אדם לפי סעיף 377א לחוק העונשין.

קו לעובד
Worker's Hotline
عنوان العامل

המוקד לפליטים ולמהגרים ע"ר

נזכיר, כי סעיפי הסחר ועבדות כוללים בתוכם גם ביצוע עבירות מין בקורבנות. הדרתם של קורבנות הסחר והעבדות מן התזכיר יוצרת מצב אבסורדי לפיו אדם יהיה זכאי לליווי הסיוע משפטי באם נפל קורבן לעבירות מין, בעוד שאם נפל קורבן לעבירות מין כה שיטתיות, חמורות ומשמתכות בו עד כדי שליטה ממשית בחייו – אז הרי שבמצב כזה לא יהיה זכאי לליווי משפטי.

רק בחודש יולי האחרון הורדה מדינת ישראל, לראשונה מזה עשור, למדרגה השניה בדו"ח השנתי אודות המאבק העולמי בסחר בבני אדם של מחלקת המדינה האמריקאית – מדרגה אותה חולקות המדינות שאינן עושות די לצורך מיגור תופעת הסחר בתחומן. ביקורת משמעותית שהופנתה כלפי ישראל בהקשר זה, היתה צמצום מאמציה של המדינה בתחום האכיפה, חקירה והעמדה לדין, וטראומטיזציה חוזרת עבור קורבנות סחר שפונים לצורך זיהוים כקורבנות סחר בבני אדם.

תזכיר החוק מהווה מעילה של ממש בחובותיה של ישראל בהגנה על קורבנות סחר, כמו גם בהגברת מאמצי האכיפה וההעמדה לדין.

זאת, במיוחד כאשר ברור שקורבנות הסחר, לרוב נשים וגברים זרים (וגם אזרחים ישראלים) מוחלשים ביותר, ללא מעגלי תמיכה אשר חוו פגיעות אקוטיות בגופם ו/או בחירותם, מצויים בישראל בעמדת נחיתות מובנית מול תוקפיהם ומול המערכת הזרה שאת שפתה אינם דוברים. ברי כי אלו יוכלו להסתייע רבות בליווי הניתן לנפגעי עבירה – לא רק לצורך שיקומם שלהם והחזרת השליטה שנלקחה מהם, אלא גם על מנת שיוכלו לקבל תיווך הולם להליך הפלילי וליתן את המידע המלא והמקיף ביותר שיאפשר לרשויות אכיפת החוק להוביל להעמדתם לדין של סוחרי אדם.

לצד כל אלו, יש לתת את הדעת על העלות הזניחה שתהיה להוספתם של קורבנות הסחר לתזכיר החוק - זאת נוכח העובדה שמידי שנה נפתחות רק חקירות ספורות בלבד שעניינן סחר והחזקה בתנאי עבדות, מספר בטל בשישים לעומת קורבנות עבירות המין שהתווספו לזכאות הסיוע.

נוכח כל אלו, נראה אין כל הצדקה ממשית להוצאתם של קורבנות הסחר והעבדות מהתזכיר ואנו קוראות להוסיף לזכאות גם קורבנות החזקה בתנאי עבדות וסחר בבני אדם לפי סעיפים 237א ו- 377א לחוק העונשין.

והכל, כדלקמן.

<u>פגיעה באינטרס הציבורי</u>

1. אין צורך להכביר במילים על חומרתן של עבירות סחר, עבדות ועבודות כפיה. לא בכדי, מדינת ישראל נטלה על עצמה חובות במישור הפנימי והבינלאומי כאחד להיאבק באופן אפקטיבי בעבירות הסחר בבני אדם, לרבות באמצעות אכיפה פלילית. רק לפני חצי שנה, בחודש אפריל האחרון הצטרפה מדינת ישראל ל"אמנת מועצת אירופה בדבר פעולה נגד סחר בבני אדם" המכירה באחריותה לשמור על כבודם ולהגן על זכויותיהם של קורבנות סחר בבני אדם. בסעיף 12 לאמנה, **<u>מתחייבת מדינת ישראל לאמץ</u>**

"אמצעי חקיקה או אמצעים אחרים ככל שיידרשו כדי לסייע לקורבנות בהתאוששות הפיסית הפסיכולוגית והחברתית שלהם. סיוע כאמור יכלול לפחות: [...] ה. סיוע כדי שהזכויות והאינטרסים שלהם יוצגו ויובאו בחשבון בשלבים מתאימים של הליכים פליליים נגד עבריינים".

2. כמו כן, מאז שנת 2000, לוקחת ישראל חלק באחד הכלים המשמעותיים ביותר בעולם הסחר – דו"ח הסחר הבינלאומי של מחלקת המדינה האמריקאית, אשר מעריך את מאמצי המדינות במאבק בסחר בבני אדם בהתייחס למישורי המניעה, אכיפה ושיקום ומדרג אותן בשלוש דרגות בהתאם למידת המאמץ שלהן בתחומים אלו. בין היתר,

3. משנת 2012 ועד חודש יולי האחרון היתה מדורגת ישראל במקום הראשון, לצד המדינות אשר מפעילות מאמץ מספק למאבק בסחר בבני אדם, על אף ביקורות שונות שהועלו כלפי המדינה לאורך השנים בעיקר בתחומי האכיפה והזיהוי של קורבנות הסחר. אלא שלפני מספר חודשים, לראשונה מזה עשור, ירדה מדינת ישראל למדרגה השניה בדו"ח הסחר.

4. הדו"ח, פתח בכך ש"**מדיניות זיהוי הקורבנות של הממשלה גרמה לעתים לטראומטיזציה חוזרת לקורבנות ומנעה מהם גישה לטיפול הכרחי, לעיתים במשך שנים. בנוסף, הממשלה צמצמה את מאמציה לחקור, לתבוע ולהרשיע סוחרי אדם. מדיניות הממשלה כלפי מהגרי עבודה הגבירה את פגיעותם לסחר והמדינה לא חקרה בעקביות מקרי סחר שהופנו אליה על ידי ארגונים לא ממשלתיים. זו השנה החמישית ברציפות שהיחידה המשטרתית למאבק בסחר בבני אדם, שהיא עדיין הסמכות היחידה להכרה בקורבנות, סובלת ממחסור קשה בתקנים. מצב זה משפיע על יעילות ההליכים לזיהוי קורבנות סחר והפנייתם לטיפול והגנה. לכן, ישראל הורדה למדרגה 2".**

5. בהמלצותיה, קבעה מחלקת המדינה האמריקאית כי על מדינת ישראל להגדיל את נפח החקירות, ההעמדות לדין וההרשעות של סוחרי אדם למטרות עבודה, כולל מקרי סחר פוטנציאלים שמופנים על ידי ארגונים לא ממשלתיים.

6. אלא שמנסיוננו, קורבנות סחר ועבדות לרוב מתאפיינים בנכונות פחותה להתלונן במקרה של פגיעה בהם ובהן. כך, קורבנות סחר, מצויים לרוב במעמד רעוע ביותר בישראל, תחת קושי נפשי אדיר, תסמונות פוסט טראומתיות עקב אלימות פיזית, נפשית או מינית מתמשכת שחוו, וחשש כבד מפני יצירת קשר עם רשויות והגשת תלונות על הגורמים אותם הם תופסים כמאיימים.

7. מהגרי עבודה, מגלים גם הם קושי בעירוב רשויות החוק מסיבות הקשורות בתלות במעסיקם לצורך שימור מעמדם החוקי, בתרבות ממנה הם מגיעים, בתנאי המחיה במדינות מוצאם ובחובות האדירים בהם הם שקועים בעת הגעתם לישראל ובמשך תקופה ממושכת לאחר ההגעה אליה. בעיות ייחודיות אחרות כוללות קשיי שפה (חלקים גדולים מקרב אוכלוסיית מהגרי העבודה אינם דוברים עברית או אנגלית) ופערים תרבותיים אשר עשויים למצוא ביטוי בתגובותיהם בעת החקירה המשטרתית וכעדים בבית המשפט.

8. בדיוק בשל מאפיינים ייחודיים אלו, נוצרה ההבנה כי ישנו צורך בהעמדת גורמים משטרתיים אשר יוכשרו לטיפול באוכלוסיות פגיעות אלו ולחקירתן של העבירות המיוחדות המופנות כלפיהם. לצורך כך הוקמה בזמנו במשטרת ישראל זרוע סע"ר (סחר, עושק, רמיה) שנועדה להתמודדות עם עבירות

מסוג זה שמבוצעות כלפי זרים. אלא שפירוקה של זרוע סער בשנת 2011 הובילה לצמצום משמעותי בכוח האדם המשטרתי אשר מוסמך ומיומן בהתמודדות עם תיקי סחר. מניסיוננו היומי-יומי מעבודה עם אלפי מהגרים בשנה, ומעשרות מקרים בהם אנו נתקלים בראיות משמעותיות לעבירות סחר ועבדות, אנו עדים לאופי הטיפול המשטרתי שנעשה לעיתים באופן לקוי - כאשר הטיפול בחקירה ובגביית הראיות שנעשה בתחנות המקומיות, נעשה מבלי שיהיה בהן גורם מומחה בנושא האמון על הטיפול בו באותה התחנה.

9. בחלק מהמקרים, קורבנות העבירה נדרשים להגיע לתחנה המשטרתית ולהגיש בה תלונה חרף היעדר יכולת לתקשר בעברית או באנגלית (ומבלי שיעמידו לטובתם מתורגמן בשפה הרלוונטית), תוך שהם נטולים כל תחושת ביטחון אישית, ולו בסיסית ביותר. לעיתים, חוליית הסחר כלל לא מעורבת בחקירה או מעניקה לחוקרים כלים להבנה מעמיקה שלה. מניסיוננו, ככל שמבוצעות פעולות חקירה הן נעשות זמן רב לאחר הגשת התלונה – וזאת כאשר מדובר בקורבנות שאינם אזרחי ישראל ומבקשים (ולעיתים אף נדרשים) לחזור לארצותיהם לאחר מה שחוו בישראל.

10. נוסף לכך, קושי מרכזי באכיפה וזיהוי של קרבנות סחר נובע מכך שבמקרים רבים מדובר בעבירות נסתרות, אשר לעיתים נעשות במחשכים ללא שיש להן עדים נוספים ואשר מבוצעות כלפי אוכלוסיות מוחלשות. על כן, ובהתחשב בפערים המובנים של אוכלוסיית הזרים, מתקשים אלו לבטא עצמם בצורה אפקטיבית בחקירות.

11. לא פחות חמורה, היא העובדה שאף אם נפתה חקירה במשטרה (כשל עצמאי שעליו לא נרחיב במעמד זה הוא היעדר פתיחה בחקירות פליליות גם כאשר ישנן החלטות על הכרה רשמית של המשטרה בקורבנות סחר), ומבוצעות העברות של מידע וראיות, הנתונים מלמדים שהחקירות עצמן אינן נעשות במידת אפקטיביות המבשילה לכתבי אישום - עובדה המלמדת על כשל מבני מהותי. **מספרם האפסי של כתבי האישום והחקירות מלמד לא על היעדרם של מקרי סחר ועבדות בישראל, אלא דווקא על קשיים משמעותיים במנגנון האכיפה והחקירה הנוהג כיום, ועל חוסר יכולת לתקשר בצורה מיטבית עם הקורבנות ולייצר עבורם הליך מיכל שיאפשר חשיפה ושיתוף פעולה מירבי מצידם. כאמור, הנתונים הרשמיים המצביעים על תת אכיפה קריטי בעבירות אלו, הובילו בסופו של דבר להורדה בדירוג של מדינת ישראל בדו"ח הסחר האמריקאי.**

12. לכן, על מנת לצמצם פערים קשים אלו ולאפשר הגנה ראויה על קורבנות סחר ועבדות, וכדי לאפשר בניית הליכים חקירתיים ומשפטיים אפקטיביים שיובילו להעמדה לדין של סוחרים – נדרש הענקת ליווי משפטי לקורבנות סחר בבני אדם.

13. בכך מכיר אף תזכיר החוק עצמו, המתייחס לכך שמי שהיו חשופים לטראומות כה קשות, יתקשו לשתף פעולה עם ההליך הפלילי, הכולל סממנים פוגעניים מטבעו, בשל היותו כולל "פגיעה בפרטיות, התעמתות עם חומרים אישיים וכואבים והצורך להתייחס לפרטנים רבים באירוע הטראומה", אשר "מייצרים קשיים נפשיים רבים ומקשים על הגשת תלונה ושיתוף פעולה עם רשויות האכיפה. מתן סיוע משפטי עשוי לסייע בקשיים אלה, ולהביא את קולו של הנפגע באופן צלול ומקצועי בפני הרשויות הרלוונטיות".

14. הדרתם של קורבנות סחר ועבדות מתזכיר החוק מהווה מעילה של ממש באינטרס הציבורי, בחובותיה הבינלאומיות והפנימיות של מדינת ישראל, וסיכול יכולתה של המשטרה לבצע תפקידה באופן הבסיסי ביותר.

<u>הרציונליים בבסיס התזכיר – מתקיימים בעניינם של קורבנות סחר</u>

15. על פי התזכיר, ליווי של נפגעי עבירות מין החל משלב החקירה המשטרתית, נועד לאפשר קידום ההגנה על זכויותיהם של קורבנות עבירות מין אשר חוו פגיעה קשה וסובלים לרוב מהשלכות ארוכות טווח של הפגיעה בהם, הקלה על שיקומם, וסיוע בהתמודדות ותיווך של ההליך הפלילי הקשור ביצירת טראומה משנית, פגיעה בפרטיות והתעמתות עם פרטים אישיים וכואבים.
16. גם בעניינם של קורבנות סחר, מכירה המדינה הן בצורך במתן הגנה מיידית עליהם, הן בליווים כנפגעי עבירה לפי חוק זכויות נפגעי עבירה, תשס"א-2001, והן במתן זכות שיקום במסגרת מקלטים לשורדי עבירות סחר ועבדות למשך שנה או יותר מכך (ר' נוהל 300.25.02 "הגשת בקשה להכרה בקורבן סחר בבני אדם או החזקה בתנאי עבדות" מיום 14.10.21 ; נוהל 6.3.0008 "נוהל הטיפול במתן מעמד לנפגעי עבדות וסחר בבני אדם לעבדות ולעבודות כפיה" מיום 15.6.2010 ; החלטת ממשלה 2806 בנושא הקמת מקלט לקורבנות סחר בבני אדם לעיסוק בזנות" .
17. והרי, עבירות הסחר והעבדות הן מן העבירות החמורות ביותר בספר החוקים, והן מגלמות בתוכן עבירות חמורות אחרות – כמו ביצוע עבירות מין, הבאה לידי זנות, ביצוע עבודות כפייה ועוד. כך, יוצר תזכיר החוק מצב אבסורדי **לפיו אדם יהיה זכאי לליווי הסיוע משפטי באם נפל קורבן לעבירות מין, בעוד שאם נפל קורבן לעבירות מין כה שיטתיות, חמורות ומשמתכות בו עד כדי שליטה ממשית בחייו – אז הרי שבמצב כזה לא יהיה זכאי לליווי משפטי.**
18. קורבנות עבירות הסחר והעבדות אלו קורבנות שחוו טראומה קשה ביותר וסבלו אלימות פיזית, מינית, כלכלית ונפשית קשה ותכופה, שנטלה מידיהם את השליטה בחייהם, ופעמים רבות את היכולת אף לצפות מראש את שיעשה בהם. בנוסף לכך, קורבנות סחר הם פעמים רבות חסרי מעמד, חסרי מעגלי תמיכה חברתיים, ופעמים רבות נטולי הבנה באשר לסיטואציה המשפטית ובאשר לזכויותיהם. ככלל, חשדנותם של קורבנות אלו באשר לרשויות השלטון והמשטרה רבה מאוד, הם חרדים וחוששים מרשויות אלו, ולא פעם יש צורך בתיווך ורגישות רבה על מנת להביא קורבנות אלו לבטוח ברשויות החוק ולשתף פעולה עם המשטרה. **מהגרי העבודה אשר נפלו קורבנות להחזקה בתנאי עבדות** אלה עובדות ועובדים מוחלשים בכל היבט שהוא – שפתי, כלכלי ומשפטי. רבים מהם נאלצים ליטול הלוואות על מנת להגיע לעבוד בישראל, הלוואות שעבורן הם משעבדים את שנות העבודה הראשונות שלהם בישראל. ענפי העבודה בהם הם עובדים – סיעוד, בניין, חקלאות – הם מהתחומים הקשים ביותר במשק, והעבודה בהם גוזרת על העובדים פגיעות מיוחדת ובידוד. שהותם בישראל תלויה במידה רבה במעסיקיהם, באופן שמקנה לאלו כח רב וחושף את העובדים לניצול והפרת זכויותיהם.
19. במקרים אחרים, קורבנות הסחר הם אזרחים ישראלים אשר הוחזקו בתנאי עבדות, או סבלו מאלימות קשה שהובילה לשליטה ממשית בחייהם, כמו נפגעי כתות, קטינים המוחזקים על ידי מעסיקיהם, או נשים הנמכרות על ידי משפחותיהם לצרכי נישואין.

20. אין חולק, כי כלל המאפיינים של נפגעי עבירות מין מתקיימים בעניינם של קורבנות הסחר ביתר שאת – אלו סובלים משלכות ארוכות טווח של פגיעותיהם, עד כדי הכרה רשמית שלה מדינה בכך כי הם זקוקים להליך שיקום משמעותי ומיטיב אשר נועד להתמודדות עם הטראומות המתמשכות אותן סבלו, הם ערעור הביטחון הבסיסי בחייהם ועם פגיעות בגופם ונפשם.
21. **אין על היגיון בכך שמדינת ישראל משקיעה מאמצעים כה רבים בשיקומם של אותם קורבנות סחר, ומכירה בחובתה הבינלאומית על הגנתם, בעוד שבמחי יד היא מדירה אותם מההגנה באחת נקודות החולשה המשמעותיות ביותר הקיימות בהתמודדות המדינה עם מאבקה בסחר – ההליך הפלילי עצמו.**

<u>התוספת התקציבית הזניחה הנדרשת להוספתם של קורבנות סחר והעבדות</u>

22. כשלי המדינה במתן הגנה על קורבנות הסחר והעבדות באה לידי ביטוי כאמור גם במספר זניח ביותר של כתבי אישום המוגשים נגד עוברי העבירות. בביקורתה אודות צמצום מאמצי האכיפה של הממשלה, מציינת מחלקת המדינה שמספר חקירות הסחר שנפתחו הצטמצם מ – 18 חקירות בשנת 2019 ל – 11 חקירות ב – 2020, מספר ההעמדות לדין הצטמצם מ – 20 בשנת 2019 לתשע ב – 2020, מספר ההרשעות הצטמצם מ – 17 בשנת 2019 ל – 12 ב – 2020.
23. מדובר על חקירות ספורות בשנה שהתוספת התקציבית הנדרשת להוספתן היא זניחה ביותר, זאת אל מול מיליוני השקלים המושקעים ממילא לצורך יישום תזכיר החוק במלואו (בין היתר נוכח הוספת עבירת המעשה המגונה בה נפתחות עשרות רבות של חקירות מידי שנה).
24. **<u>לכן, בהסתכלות על התועלת המשמעותית שתצמח מהכנסתם של קורבנות הסחר והעבדות אל התזכיר, הן לצורך האינטרס הציבורי והגברת מאמצעי האכיפה, והן לצורך שמירה על זכויותיהם של קורבנות העבירה ושיקומם – לא ניתן למצוא עוד הצדקה בהדרתם של קורבנות אלו מתזכיר החוק.</u>**

נוכח כל האמור, אנו קוראות לכם לתקן את תזכיר החוק ולהוסיף לזכאות מכוחו גם קורבנות החזקה בתנאי עבדות וסחר בבני אדם לפי סעיפים 375א ו- 377א לחוק העונשין.

בברכה,

ענבר בראל, עו"ד
המוקד לפליטים ולמהגרים

אלעד כהנא, עו"ד
קו לעובד