

העותרת:

א'

דרכון פיליפיני JJ 117853

ע"י ב"כ עוה"ד יונתן ברמן ו/או סמדר בן-נתן ו/או אורי
שדה ו/או נעמי לבנקרון
שכתובתם להמצאת כתבי בי-דין :
מוקד סיוע לעובדים זרים
רח' החשמל 33, תל-אביב 65117
טל': 5602530 - 03 ; פקס : 5605175 - 03
טל' נייד : 3008035-054

נ ג ד

המשיבים:

1. משרד הפנים
2. מינהלת ההגירה

ע"י פרקליטות מחוז ירושלים (אזרחי)
רח' עוזי חסון 4, ירושלים 94152
טל': 6208122-02 ; פקס : 6222385-02

עתירה מינהלית

מוגשת בזאת עתירה מינהלית, בה מתבקש בית המשפט הנכבד להורות למשיבים כדלקמן:

1. להימנע מהרחקתה של העותרת מישראל וממעצרה וזאת עד למתן החלטה בערר, שהוגש על ידה נגד החלטת המשיבה 2 לסגור את תיק החקירה שמספרו 979/05 (להלן – הערר), בו העותרת היא המתלוננת.
2. ככל שיתקבל הערר, להימנע מהרחקתה מישראל וממעצרה עד לסיום חקירת המשטרה בתלונה שהוגשה על ידה ועד להעדתה, ככל שייפתחו הליכים פליליים בעקבות חקירת המשטרה.
3. להימנע מהרחקתה של העותרת מישראל וממעצרה עד למתן עדות על ידה (בהליך של עדות מוקדמת, במידה שיאושר על ידי בית המשפט) בתביעה אזרחית לפיצוי בגין גזל, אונס,

סחיטה ועילות נוספות, כנגד מי שהתלוננה כנגדו, אשר נמצאת בהכנה בימים אלו ואשר תוגש לא יאוחר מיום 30.6.2006.

4. ליתן בידי העותרת רישיון ביקור ועבודה בישראל (רישיון מסוג ב/1) וזאת עד תום ההליכים המפורטים בסעיפים 1-3 לעיל.

5. להסדיר בהנחיות מינהליות את הכללים בדבר מתן רישיונות ביקור ועבודה לקורבנות עבירה כמפורט בעתירה זו, ובין היתר לקבוע במסגרתם כי תימנע הרחקתם מישראל של קורבנות עבירה, וכי יינתן להם רישיון ביקור ועבודה בישראל למשך תקופת ההליכים בתלונתם.

מבוא

עניינה של עתירה זו בסירובו של המשיב 1 לאפשר לעותרת ולמהגרי עבודה אחרים, שנפלו קורבן לעבירות פליליות בישראל ושנפתחה בעקבות תלונתם חקירה משטרתית, להישאר בישראל עד למועד מיצוי החקירה וההליכים הפליליים, ולקיים עצמם במהלך תקופה זו באמצעות קבלת רישיון ביקור ועבודה זמני בישראל.

כפי שיפורט בהרחבה בהמשך, העותרת, אזרחית הפיליפינים, נפלה קורבן לישראלי, מלווה בשוק האפור, שאנס אותה, צילם אותה במצבים אינטימיים, סחט ממנה כספים, עשק אותה ורימה אותה. לאחר שפוטרה איבדה העותרת את מעמדה החוקי בישראל. אומץ ליבה של העותרת, שהעזה להתלונן נגד אותו אדם, רק הביא להגברת מצוקתה. לאחר הגשת התלונה, כל שניתן בידיה הוא אישור של משטרת ההגירה, לפיו אסור לעצרה או לגרשה. משרד הפנים, חרף פניות רבות אליו, לא השיב לבקשתה ליתן בידה רישיון עבודה למשך התקופה, בה היא ממתנה בישראל לצורך מיצוי החקירה הפלילית. לבסוף, כשהשיב משרד הפנים לבקשתה, נתקבלה תשובה שלילית. במהלך חודשים ארוכים, בהם המתנה בישראל למיצוי ההליכים הפליליים נגד האדם שאנס אותה, נאלצה העותרת להימנע מעבודה ולהיתמך בחברים.

לבסוף, כשהוחלט באופן תמוה לסגור את תיק החקירה, סירבו המשיבים להאריך את שהותה בישראל עד לתום בדיקת הערר שהגישה נגד החלטתה לסגור את התיק. תחת זאת נעצרה העותרת לצורך גירושה, וזאת בעוד הליכי בדיקת הערר שהגישה בעיצומם.

העותרת אינה היחידה. התנהלות המשיבים ביחס לעותרת מבטאת את מדיניותם כלפי מהגרי עבודה המעזים להתלונן על עבירות פליליות שנעברו נגדם. מתלוננים אלה נאלצים להמתין תקופות ארוכות למיצוי ההליכים הפליליים נגד מי שהתלוננו נגדו, כשבידיהם הברירה לעבוד שלא כדין, להיתמך במכרים או להגיע לחרפת רעב.

הצורך בהבטחת זכויות היסוד של קורבנות עבירה מקרב קבוצת מהגרי העבודה, אחת הקבוצות המוחלשות ביותר בחברה, כמו גם האינטרס של מדינת ישראל לחקור בצורה ממצה חשדות לביצוע עבירות פליליות ולהימנע מהרתעתם של קורבנות עבירה מחייב שינוי יסודי במדיניות זו.

התשתית העובדתית

פרק זה נתמך בתצהיר העותרת המצ"ב ומסומן ע/1.

פיטורי העותרת והפיכתה לשוהה שלא כדין

1. העותרת הינה אזרחית הפיליפינים נשואה ואם לשתי בנות, בנות 25 ו-22, ולשני בנים, בני 23 ו-19. לעותרת 3 נכדים, בני שנתיים, שנה וחצי ו-7 חודשים. העותרת התגוררה יחד עם משפחתה באיזור כפרי, בכפר ששמו סנטיאגו קאבא לאוניון. במהלך חייהם המשותפים של העותרת ובעלה היא סבלה ממנו אלימות קשה והתעללות, ורצונה להתרחק ממנו, כמו גם הרצון לסייע בפרנסת ילדיה, הם שהביאו לעזיבתה את הפיליפינים ולבואה לישראל.

2. העותרת נכנסה לישראל ברישיון ביקור ועבודה (רישיון מסוג ב/1), והועסקה בישראל כדן בבית שגריר דרום אפריקה עד לסוף שנת 2004. בשלהי שנת 2004 פוטרה על ידי מעסיקה, ועקב זאת הפכה לשוהה שלא כדין (יוער, כי מדיניות משרד הפנים, לפיה עובד שאיבד את עבודתו הופך לשוהה שלא כדין הוכרזה כבלתי חוקית לאחרונה בבג"ץ 4542/02 עמותת "קן לעובד" ואחי' נ' ממשלת ישראל, פסק דין מיום 30.3.2006).

מעצרה הראשון של העותרת

3. ביום 30.4.2005 נעצרה העותרת לראשונה, הוצאו נגדה צו הרחקה וצו משמורת והיא הועברה למעצר במתקן המשמורת מיכ"ל שבחדרה. עם הגיעה לנמל התעופה בן גוריון לצורך הרחקתה הסתבר כי קיים נגדה צו עיכוב יציאה מן הארץ (שאודות קיומו כלל לא ידעה) שהוצא במסגרת הליכי גבייה בהוצאה לפועל (שגם אודותם כלל לא ידעה) בשל חוב כספי נטען, והיא הוחזרה למתקן מיכ"ל. במתקן נפגשה העותרת עם מתנדבת מטעם "מוקד סיוע לעובדים זרים", ולה סיפרה לראשונה את האירועים שהביאו בהמשך להגשת תלונה במשטרה. לאחר מסירת הפרטים למתנדבת, הועבר המידע שביסוד התלונה בהסכמת העותרת אל משטרת ההגירה, וזו פתחה בחקירה בגין אונס, סחיטה מינית ופגיעה בפרטיות, נגד אזרח ישראלי בשם ש' (להלן – הנילון). בעקבות הגשת התלונה ובשל הצורך בנוכחותה

של העותרת בארץ לצורך קיום החקירה, שוחררה העותרת מן המשמורת בה הייתה נתונה על ידי משרד הפנים.

4. עם שחרורה של העותרת ניתן בידה על ידי משטרת ההגירה מסמך, בו צויין כי היא עדה חיונית בחקירה משטרתית, ובו נכתב כי אין לעצרה בגין שהייה שלא כדין. יצויין, כי מסמך זה, שנהוג לתיתו בידי שוהים שלא כדין שנוכחותם בישראל נדרשת לצורך ניהול הליכים פליליים מסוגים שונים, **אינו מהווה רישיון ביקור ועבודה בישראל. כל שיש בו הוא פנייה אל גורמי האכיפה העשויים להיתקל במחזיקי המסמך בבקשה כי לא ייעצרו.** אישור זה מאת המשטרה תוקפו מוגבל, והוא ניתן בכל פעם לתקופה של כחודש ימים, שבסופה יש לחדשו.

העתק אחד האישורים, שניתנו לעותרת, מצ"ב ומסומן ע/2.

תלונתה של העותרת במשטרה

5. העובדות בבסיס התלונה שהוגשה על ידי העותרת שאינן שנויות במחלוקת הינן כדלקמן: הנילון, ש', היה מלווה בריבית לקהילה הפיליפינית. העותרת הכירה אותו, כאשר לוותה ממנו סכום כסף. לאחר ההלוואה התפתחה ביניהם מערכת יחסים אינטימית, שהסתיימה.

6. בתלונתה במשטרה טענה העותרת, כי הנילון צילם אותה בעת קיום יחסי מין, ובעת שגילתה זאת סירבה להמשיך במעשה, ואולצה לכך על ידו. לטענתה, בהמשך, סחט אותה הנילון באיומים שיציג את הקלטת בפני מעבידיה ובפני בני משפחתה בפיליפינים, וכך החתים אותה על "הסכם פשרה" על סכומי חוב מופרזים, וסחט ממנה אלפי דולרים שלא כדין. הנילון הכחיש בחקירתו כל זאת, וטען כי לא צילם את העותרת, לא אנס אותה, ואף לא סחט אותה. הוא טען כי היא לא החזירה את חובה אליו ואף לא כל חלק ממנו ועל כן נקט נגדה בצעדים לגביית החוב. ואולם בעקבות חיפוש שנערך בדירתו ואשר בו נמצאו 120 קלטות וידאו בהן מצולמות נשים פיליפיניות בעת קיום יחסים עימו, לא היה בידיו להכחיש כי עשה זאת במקרים אחרים. כמו כן, מסמכים שהוצגו בפניו ואשר נמסרו למשטרה על ידי העותרת, אילצו אותו להודות בכך שהעותרת שילמה לידיו תשלומים רבים כהחזר של החוב.

7. על פי המסמכים שנמסרו על ידי העותרת למשטרה קיימות עובדות נוספות שאותן לא היה בידי הנילון להכחיש לאחר שהוצגו בפניו, ואינן יכולות להיות שנויות במחלוקת: ביום 4.3.2001 חתמה העותרת על מסמך בו היא מודה בחוב בגובה \$26,000, וביום 6.1.2003 חתמה העותרת על מסמך נוסף בו היא מודה בחוב של \$30,000. העותרת החזירה לנילון במהלך השנים 2002-2005 סה"כ סכום של \$6,100 וכן 11,672 שקלים, על פי הפירוט הבא: \$1,000 ביום 1.5.2002, \$1,200 ביום 1.6.2002, \$1,000 ביום 2.7.2002, \$2,000 ביום 25.9.2002, \$2,365 ביום 1.1.2003, \$900 ביום 3.2.2003, 1,212 ביום 11.3.2003, 2,600 ביום 29.4.2004, 2,245 ביום 30.6.2004, 2,250 ביום 5.8.2004, ו-1,000 ביום 31.1.2005.

8. העותרת מסרה בחקירתה במשטרה כי הנילון הוא אדם ידוע בקהילה הפיליפינית כמלווה בריבית (כך גם נוצר ביניהם הקשר) וכי היא מכירה חברה נוספת בקהילה הפיליפינית שהנילון צילם בוידאו את גיסתה בנסיבות דומות. כן הוסיפה כי למיטב ידיעתה היו לנילון חברות פיליפיניות רבות שחזרו למדינת מוצאן כיוון שהיו שוהות בלתי חוקיות.

9. העותרת מסרה עוד כי הכירה את הנילון באמצעות חברה משותפת בת הקהילה הפיליפינית, לוותה ממנו סכום של \$5,000, והתחייבה להחזיר את החוב בתוספת ריבית בסך 10% לחודש. לאחר מכן התפתחה ביניהם מערכת יחסים אינטימית, עד אשר הנילון צילם אותה ללא ידיעתה בוידאו בעת קיום יחסי מין, וכאשר התנגדה להמשך קיום יחסי המין, אנס אותה. לאחר מכן סחט ממנה הנילון אלפי דולרים, הרבה מעבר לסכום החוב, באמצעות איומים בגילוי הקלטת. תחת אותם איומים החתים אותה על הודאות בחוב גבוה יותר מהחוב האמיתי.

10. העותרת פירטה בהודעותיה במשטרה מיום 24.5.2005 ו-3.8.2005 את האמצעים להפעלת לחץ בהם השתמש הנילון: איומים בשליחת הקלטת כאמור למשפחתה (ביודעו את כתובתם) ולמקום עבודתה – שגרירות דרום-אפריקה בישראל (שהייתה הגוף האחראי על הנפקת אשרת שהייה ועבודה עבורה בישראל), איומים כי יש לו קשרים במשטרה ולכן כדאי שלא תתלונן, וכן שיש בבעלותו אקדח. הנילון שכר עורך דין ופתח בהליכים משפטיים בגין החוב הפיקטיבי, ובשלב כלשהו עמד עורך הדין בקשר ישירות עם העותרת לצורך גביית הכספים, ואף שכנע אותה לחתום על "הסכם פשרה" בו היא מודה בחוב גבוה בסך \$30,000 שאם לא – יפנה לשגרירות או יגיש נגדה תביעה.

העתקי הודעתה של העותרת במשטרה בשפה האנגלית מיום 24.5.2005 ותרגומה לעברית מצ"ב ומסומנים **ע/א3** ו-**ע/ב3**.

העתקי הודעתה של העותרת במשטרה בשפה האנגלית מיום 3.8.2005 ותרגומה לעברית מצ"ב ומסומנים **ע/א4** ו-**ע/ב4**.

11. הנילון מסר את גרסתו בהודעה מיום 12.7.2005, אשר נגבתה ממנו לאחר שנערך חיפוש בדירתו. בתחילה גרס הנילון, כי העותרת לוותה ממנו במספר הזדמנויות 170,000 ₪, כאשר סכום החוב הגיע נכון למועד ההודעה לכ-200,000 ₪. לדבריו היא חתמה על הסכם בכל פעם שקיבלה ממנו כסף, וההסכמים נמצאים בידיו. כמו כן לטענתו היא לא החזירה "אפילו **תשלום אחד**". לאחר מכן חתמה על הסכם פשרה אצל עורך דינו, אשר מגלם את הסכומים שלוותה עד אז, ושילמה לאחר מכן שני תשלומים של \$900 כל אחד.

12. באמצע עמ' 3 להודעה התחיל החוקר להציג לנילון מסמכים שנמסרו על ידי העותרת, והנ"ל נאלץ לחזור בו מגרסתו הראשונית, כשהוא מזהה את חתימתו על גבי הקבלות. הוא נאלץ

להודות שקיבל מהעותרת תשלומים לפני חתימת הסכם הפשרה אצל עוה"ד: **"היא שילמה כמה פעמים בשנת 2002 ומאז לא שילמה"**, וסכום נוסף בסך 1,000 ₪ התקבל לאחר חתימת הסכם הפשרה. בתגובה, הציג החוקר בפני הנילון קבלות נוספות שנעשו לאחר עריכת הסכם הפשרה (6.1.2003), על ידי בא כוחו של הנילון, בגין תשלומים נוספים מעבר לשני תשלומים של \$900 בהם הודה. למראה הקבלות המפריכות את גרסתו לא ידע הנילון כיצד להשיב, ואמר: **"אני צריך לברר עם העו"ד שלי קובי בן איון עבור מה התשלומים האלה"**. בסוף ההודעה חזר ותיקן את עצמו ביחס לאמירתו הראשונית כי לא שילמה כלום, **"כתוב שם שהיא לא שילמה אפילו תשלום אחד, וצריך להוסיף שהיא שילמה למשך תקופה ארוכה ולכן הבאתי אותה לעו"ד לעשות הסכם תשלומים"**. בהודעה אחת מצליח הנילון אם כן לסתור את עצמו שלוש פעמים, וגרסתו הראשונית ביחס לכספים מתגלה כמופרכת לחלוטין, על פי ראיות אובייקטיביות.

13. הנילון טען בהודעתו כי סכום ההלוואה המקורי היה גדול בהרבה מזה שטענה העותרת, ואמר כי בידו חתימות של העותרת על כל הסכומים שלווה, ואולם לא המציא ולו בדל מסמך שיתמוך בטענתו. העותרת סיפקה מסמכים לתמיכה בטענותיה ואף אחת מטענותיה לא נסתרה. הנילון לעומת זאת מסר גירסה שקרית ומופרכת, ולא תמך את גירסתו בכל מסמך.

14. ביחס לצילום בוידאו טען הנילון, כי צילם את כל הנשים בהסכמתן **"כולם יודעים שמצלמים אותם, עובדה שסיפרו לא' שיש צילומים. כל הבחורות מכירות אחת את השניה"**. הוא טען אמנם כי אין לו קלטת של העותרת, אולם בתשובה לשאלה האם הייתה לו פעם קלטת כזו, לא השיב הנילון באותה צורה חד משמעית: **"עד כמה שאני זוכר לא הייתה לי שום קלטת של א"**.

15. אם כן, גרסתו הראשונית של הנילון בחקירתו מתגלה כחסרת יסוד, ועם הצגת המסמכים שנמסרו על ידי העותרת, עולה כי שיקר בגלוי, בכל הקשור למערכת היחסים הכספית. כמו כן עובדה עיקרית ביחס למערכת היחסים האינטימית בין השניים, העובדה כי הנילון נהג לצלם נשים בעת קיום יחסי מין עימו, אומתה אף היא באופן אובייקטיבי.

העתק הודעתו של הנילון מיום 12.7.2005 מצ"ב ומסומן ע/5.

פניות העותרת בעניין הסדרת מעמדה

16. כאמור, עם שחרורה ממעצר ניתן לעותרת אישור מאת המשטרה, המונע את מעצרה בגין שהייה שלא כדין, אולם לא ניתן לה רישיון ביקור ועבודה בישראל. משכך, נקלעה העותרת למצוקה כלכלית קשה בהעדר יכולת לעבוד. נוכח מצוקתה של העותרת פנתה ביום 22.8.2005 גב' אמי סער מ"מוקד סיוע לעובדים זרים" אל נצי"מ זיוה אגמי כהן, ראש היחידה ללוחמה

בפשעה במינהלת ההגירה, וביקשה כי משטרת ההגירה תפעל למתן רישיון ביקור ועבודה בישראל בידי העותרת, וזאת עד למועד סיום החקירה וההליכים הפליליים.

העתק פנייתה של גב' אמי סער מיום 22.8.2005 מצ"ב ומסומן ע/6.

17. ביום 31.8.2005 השיבה נצ"מ זיוה אגמי כהן, כי אכן נפתח תיק חקירה בעקבות תלונתה של העותרת, כי העותרת היא עדה בתיק החקירה, וכי "נכון לעכשיו לא גובשו ראיות מספיקות בתיקה". כן נמסר בתשובה כי "הזכות לאשרת שהייה/עבודה באחריות משרד הפנים".

העתק מכתבה של נצ"מ אגמי כהן מיום 31.8.2005 מצ"ב ומסומן ע/7.

18. באותו היום השיב ב"כ העותרת, עו"ד ברמן, לנצ"מ אגמי כהן בכתב, ביקש ממנה לפנות אל משרד הפנים בבקשה כי יוענק לעותרת רישיון ישיבה ועבודה, והזכיר לה כי בהזדמנות אחרת טענה, כי משטרת ההגירה דואגת למתן רישיונות ישיבה ועבודה למי שנוכחותם בישראל נדרשת לצורך קיום הליכי חקירה.

העתק פנייתו של ב"כ העותרת מיום 31.8.2005 מצ"ב ומסומן ע/8.

19. מספר ימים לאחר מכן התקשרה נצ"מ אגמי כהן אל ב"כ העותרת בעקבות מכתבו, ומסרה לו כי אכן, משטרת ההגירה נוהגת לבקש מיחידת האכיפה ליתן רישיונות ישיבה ועבודה בידי מי שנוכחותם בישראל נדרשת לצורך חקירה, אולם זאת **רק במקרים בהם ממילא עומדים שוהים שלא כדין הדרושים בישראל לצורך הליכים פליליים בתנאים להסדרת מעמדם מכוח "נוהל שמיים סגורים" או "נוהל מעבר ממעסיק למעסיק"** (שני נהלים המאפשרים מציאת מעסיק חדש והסדרת מעמדם של עובדים זרים, שאיבדו את רישיונותיהם בשל פיטורין או התפטרות, בהנחה שהם עומדים בשורה של תנאים). יצוין, כי נוכח העובדה, שהנהלים חלים על עובדים הנמצאים בישראל תקופה שאינה עולה על 51 חודשים, לא ניתן ליתן בידי העותרת רישיון ביקור ועבודה מכוח נהלים אלה.

20. בתום השיחה הפנתה נצ"מ אגמי כהן את ב"כ העותרת אל יחידת האכיפה לזרים במשרד הפנים לצורך הגשת בקשה בעניינה של העותרת.

21. בעקבות שיחה זו פנה ב"כ העותרת אל מר יוסי אדלשטיין, ממונה ביקורת הגבולות ביחידת האכיפה לזרים במשרד הפנים, ביום 5.9.2005, וביקש ליתן בידי העותרת רישיון ביקור ועבודה במהלך התקופה בה מתנהלת החקירה בתלונתה (בעקבות אי הבנה נכתב בטעות, כי העותרת ניסתה לצאת את ישראל בכוחות עצמה עוד לפני מעצרה, וכי במועד זה גילתה כי הוצא נגדה צו עיכוב יציאה מהארץ, בעוד שלמעשה, כמתואר לעיל, רק כאשר ניסתה משטרת ההגירה לגרשה לאחר מעצרה הסתבר, כי הוצא נגדה צו כזה).

העתק פנייתו של ב"כ העותרת אל יחידת האכיפה במשרד הפנים מיום 5.9.2005 מצ"ב ומסומן ע/9.

22. ביום 5.9.2005 נענתה פנייתו של ב"כ העותרת על ידי יחידת האכיפה. בתשובתה של יחידת האכיפה נמסר, כי יחידת האכיפה "אינה מוסמכת להעניק אשרות עבודה לנתינים זרים" (זאת חרף העובדה, שיחידת האכיפה נותנת רישיונות עבודה כדבר שבשגרה במסגרת "נוהל שמיים סגורים" ו"נוהל מעבר ממעסיק למעסיק" שהוזכרו לעיל (ראו סעיף 19 הנ"ל), וחרף העובדה שסמכות שר הפנים ליתן אשרה ורישיון ביקור (ב/1), שבמסגרתם ניתן גם רישיון עבודה, הואצלה לממונה ביקורת הגבולות (ראו: י"פ 5259, עמ' 1429, 31.12.2003)). יחידת האכיפה הוסיפה, כי "על הנדונה לפנות ללשכת משרד הפנים הקרובה למקום מגוריה ו**בקשתה תיבחן בהתאם לנהלים**". (ההדגשה הוספה).

העתק תשובת יחידת האכיפה מצ"ב ומסומן ע/10.

23. נוכח העובדה שלא קיים נוהל להסדרת מעמדם של קורבנות עבירה שאינם קורבנות עבירת הסחר בבני אדם למטרת זנות (ומכאן עתירה זו), פנה ב"כ העותרת בעניינה של העותרת אל מר ששי קציר, מנהל מינהל האוכלוסין, וביקש ליתן בידי העותרת רישיון ביקור ועבודה בישראל. כן ביקש ב"כ העותרת, כי ייקבע נוהל כללי למתן רישיונות ביקור לאזרחים זרים קורבנות עבירה, שנכחותם בישראל נדרשת לצורך מיצוי הליכים פליליים (אף בפנייה זו בעקבות אי הבנה נכתב בטעות, כי העותרת ניסתה לצאת את ישראל בכוחות עצמה עוד לפני מעצרה, וכי במועד זה גילתה כי הוצא נגדה צו עיכוב יציאה מהארץ).

העתק הפנייה מיום 13.9.2005 מצ"ב ומסומן ע/11.

סגירת התיק הפלילי והגשת ערר על החלטה זו

24. פנייה אחרונה זו מעולם לא נענתה, אולם נראה שבעקבותיה מינהל האוכלוסין ביקש לברר את מצב הדברים בעניין החקירה המשטרתית. חודשים לאחר מכן, לאחר שהותר לב"כ העותרת לעיין בחומר שבתיק החקירה, הסתבר כי ביום 21.9.2005, מספר ימים לאחר הפנייה אליו, נשלח אל מר קציר מכתבה של נצ"מ אגמי כהן, בו נמסר, כי "ממצאי החקירה לא העלו ראיות מספיקות לאשש גרסתה והתיק נגנז".

העתק מכתבה של נצ"מ אגמי כהן מיום 21.9.2005 (שהעתקו, כאמור, הועבר רק חודשים לאחר מכן אל ב"כ העותרת) מצ"ב ומסומן ע/12.

25. ביום 27.9.2005 נשלח מכתבו של רפ"ק דוד פרץ מהיחידה ללוחמה בפשיעה שבמשטרת ההגירה אל גב' מיכל יוספוף במשרד הפנים, בו נכתב כי פרקליטות מחוז תל אביב החליטה על סגירת תיק החקירה, וכי "מבחינת משטרת ישראל, אין צורך בהמשך שהייתה בארץ". חרף שליחתו של מכתב זה, לא נתקבלה הודעה מנומקת אודות סגירת תיק החקירה, המציינת את העילה לסגירתו.

העתק מכתבו של רפ"ק פרץ מיום 27.9.2005 מצ"ב ומסומן ע/13.

26. בפרק הזמן שלאחר מכן לא הוברר עד תום מצב החקירה בתלונת העותרת. האישור שקיבלה העותרת ממשטרת ההגירה, לפיו היא דרושה כעדה בחקירה ואין לעצרה (אישור), אשר כאמור, אינו מקנה אפשרות לעבוד בישראל) הוארך עד ליום 30.11.2005. בשיחות טלפוניות שקיימה גב' אמי סער מ"מוקד סיוע לעובדים זרים" עם נצי"מ זיוה אגמי כהן נמסר לה כי תיק החקירה טרם נסגר, אולם העותרת כבר אינה דרושה לחקירה. לעומת זאת בשיחה טלפונית שערך המרכז לנפגעות תקיפה מינית עם רפ"ק פרץ, נמסר כי תיק החקירה נסגר.

27. על כן ביום 29.11.2005 פנתה בכתב גב' אמי סער מ"מוקד סיוע לעובדים זרים" אל נצי"מ אגמי כהן, וביקשה להאריך את תוקף אישור שהייה שבידה עד ליום 31.12.2005 על מנת שתוכל לשקול הגשת ערר על ההחלטה לסגור את תיק החקירה, וזאת לאחר שתתקבל הודעה מנומקת על סגירתו של התיק. כן צויין, כי העותרת מנהלת הליכים משפטיים אזרחיים נגד מר ש', ולצורך כך היא נדרשת להעיד, וגם מטעם זה יש צורך בהתרת המשך שהותה בישראל.

העתק פנייתה של גב' סער מיום 29.11.2005 מצ"ב ומסומן ע/14.

28. בעקבות הפנייה ניתן לעותרת אישור חדש, שתוקפו עד ליום 31.12.2005. באישור זה צויין, כי מדובר באישור אחרון אשר לא יחודש.

העתק האישור מצ"ב ומסומן ע/15.

29. אולם פנייתה של גב' סער בעניין קבלת הודעה בדבר סגירת תיק החקירה וקבלת הטעמים לסגירתו על מנת לאפשר לעותרת לערור על ההחלטה לא זכתה לכל מענה. לפיכך, פנתה ביום 14.12.2005 ב"כ העותרת, עו"ד בן-נתן, אל רפ"ק פרץ, ביקשה כי יודיע לה בדבר הסטטוס בו מצוי תיק החקירה, וביקשה לקבל את העתק התיק, ככל שאכן הוחלט על סגירתו. כן הודגש בפנייה, כי מרוץ הזמנים להגשת ערר על החלטה לסגור את התיק יחל רק לאחר קבלת הודעה מנומקת ומתוארכת בדבר סגירת התיק.

העתק פנייתה ב"כ העותרת מצ"ב ומסומן ע/16.

30. רק בעקבות פנייה זו נמסרה לעותרת באמצעות באת כוחה ביום 18.12.2005 הודעה כי הוחלט לסגור את תיק החקירה, וזאת מן הטעם ש"לא נמצאה אשמה פלילית".

העתק ההודעה בדבר סגירת תיק החקירה מצ"ב ומסומן ע/17.

31. בחודשיים שחלפו לאחר קבלת ההודעה אודות סגירת תיק החקירה נאלצה ב"כ העותרת לנהל ויכוח עם משטרת ההגירה, וזאת בשל סירובה של האחרונה להעביר לידיה את כל חומר החקירה על מנת שיתאפשר לה להגיש ערר. מטעם זה אף ניתנה על ידי מחלקת העררים בפרקליטות המדינה אורכה להגשת הערר.

העתק החלטת מנהלת מחלקת העררים מיום 14.2.2006 להאריך את המועד האחרון להגשת הערר מצ"ב ומסומן ע/18.

32. ביום 19.2.2006 הגישה ב"כ העותרת ערר על החלטת המשטרה לסגור את תיק החקירה. בערר עמדה ב"כ העותרת על העובדות שהובאו על ידי העותרת ועל ידי הנילון בהודעותיהם במשטרה; עמדה על אמינות ועקביות גרסתה של העותרת לעומת הסתירות שנמצאו בהודעתו של הנילון ושינויי הגרסה שנמצאו בה; הציגה את הראיות האובייקטיביות שהוצגו על ידי העותרת בפני המשטרה; ועמדה על ניגוד העניינים, שנוצר עקב מבנה מינהלת ההגירה ונוכח העובדה שאותם בעלי תפקידים אחראים הן על חקירת עבירות, שבוצעו כלפי שוהים שלא כדיון, והן על הרחקת שוהים שלא כדיון מן הארץ.

העתק הערר מצ"ב ומסומן ע/19.

פניותיה הנוספות של העותרת בבקשה להסדיר את מעמדה

33. בהמשך לפניות הקודמות, אשר לא נענו, פנתה ב"כ העותרת ביום 27.2.2006 אל מר ששי קציר, מנהל מינהל האוכלוסין, וביקשה פעם נוספת ליתן בידי העותרת רישיון ביקור ועבודה בישראל לפרק הזמן הדרוש לשם מיצוי ההליכים הפליליים והאזרחיים בעניינה.

העתק פניית ב"כ העותרת מיום 27.2.2006 מצ"ב ומסומן ע/20.

34. משלא נתקבלה תשובה כלשהי, פנתה ביום 9.4.2006 ב"כ העותרת פעם נוספת אל מר ששי קציר, וביקשה לקבל בהקדם את תגובת משרד הפנים בעניין הבקשה ליתן רישיון ביקור ועבודה בישראל.

העתק הפנייה מיום 9.4.2006 מצ"ב ומסומן ע/21.

35. במשך למעלה מחודש ימים נוסף לא נתקבלה כל תשובה ממשדד הפנים. על כן פנתה ב"כ העותרת ביום 2.5.2006 אל מנהלת מחלקת העררים בפרקליטות המדינה וביקשה לזרז את הטיפול בבחינת הערר.

העתק הפנייה מיום 2.5.2006 מצ"ב ומסומן ע/22.

36. ביום 15.5.2006 נשלחה תשובתו של מר ששי קציר לבקשתה של ב"כ העותרת. בתשובתו מסר מר קציר, כי לדברי המשטרה אין עוד צורך בנוכחותה של העותרת בישראל לצורך החקירה, וכי "העובדה שהנ"ל מנהלת הליכים משפטיים, אינה מהווה סיבה למתן מעמד זמני בישראל, שכן ביכולתה לנהל הליכים אלה בארצה, באמצעות בא כוחה". מר קציר התייחס אך ורק להליכים האזרחיים בעניינה של העותרת (ראו פירוט בעניין זה בהמשך), התעלם מקיומו של ערר, הנבחן בימים אלה על ידי פרקליטות המדינה, ולא הבהיר כיצד "ניתן לנהל הליכים אלה בארצה" שעה שמדובר הן בהליכים פליליים, הנחקרים בישראל, והן בהליכים אזרחיים, בהם נדרשת העותרת להעיד.

העתק תשובתו של מר קציר מיום 15.5.2006 מצ"ב ומסומן ע/23.

מעצרה השני של העותרת

37. בסוף חודש מאי 2006 נעצרה העותרת בשנית בגין שהייה שלא כדין. עם מעצרה נערך לה שימוע על ידי ממונה ביקורת הגבולות, שנתן נגדה צו משמורת וצו הרחקה.

38. ב"כ העותרת פנתה אל בית הדין לביקורת משמורת של שוהים שלא כדין, וביקשה את שחרור העותרת. ב"כ העותרת עמדה על הצורך בנוכחותה של העותרת בארץ לצורך עדותה המוקדמת בבקשה לביטול פסק הדין בהליך האזרחי, שנקבעה ליום 21.6.2006 (ראו פירוט בעניין זה להלן), וכן על הצורך בנוכחותה בישראל לצורך ההליכים הפליליים, בהם היא המתלוננת. כן ציינה, כי נעשים מאמצים למינוי הלשכה לסיוע משפטי לייצוגה של העותרת בעתירה שמטרתה לעכב את הרחקתה מישראל.

העתק פניית ב"כ העותרת אל בית הדין מצ"ב ומסומן ע/24.

39. בעקבות פניית ב"כ העותרת החליט בית הדין לביקורת משמורת ביום 31.5.2006 לשחרר את העותרת ממשמורת בערבות, תוך שהוא קובע כי עליה להתייצב במתקן משטרת ההגירה פעמיים בשבוע, וכי עליה לצאת את הארץ לא יאוחר מיום 30.6.2006.

העתק החלטת בית הדין לביקורת משמורת ש שוהים שלא כדין מיום 31.5.2006 מצ"ב ומסומן ע/25.

40. ביום 4.6.2006 שוחררה העותרת ממעצר וזאת לאחר שהופקדה הערבות, שנקבעה על ידי בית הדין, על ידי מכר שנאות לערוב לה.

ההליכים האזרחיים

41. על מנת להשלים את התמונה נציין בקצרה כי, כפי שפורט לעיל, מר שי' פתח בשנת 2003 בהליכים אזרחיים בנוגע לחובה הכספית הנטען של העותרת כלפיו. כאמור, העותרת לוותה כספים מן הנילון, ששימש מלווה כספים לקהילה הפיליפינית בישראל. למרות טענתו כי רוב הכסף לא הוחזר לו, העותרת, כפי שפורט לעיל, השיבה את הכספים ובידיה קבלות הנושאות את חתימתו, שאף נמסרו לידי המשטרה במסגרת חקירתה (ראו סעיף 7 לעיל). למרות זאת, בשנת 2003 נוכח סחיטה ואיומים שהשמיע כלפיה הנילון, כי יראה את הקלטות, בהן צילם אותה מקיימת עמו יחסי מין, למעסיקה בשגרירות דרום אפריקה ומשפחתה, חתמה העותרת על "הסכם פשרה" עם הנילון, לפיו תשלם לו 30,000 דולרים.

42. ביום 22.5.2003 הגיש הנילון תביעה בסדר דין מקוצר לבית משפט השלום בתל-אביב-יפו (ת.א. 33308/03), אליה צירף את "הסכם הפשרה". התביעה מעולם לא הומצאה לעותרת והיא כלל לא ידעה על קיומה ועל כן לא הגישה בקשת רשות להתגונן, וכך ניתן ביום 23.3.2004 פסק דין בהעדר הגנה, בו נתקבלה תביעת הנילון.

העתק התביעה מיום 22.5.2003 מצ"ב ומסומן ע/26.

העתק פסק הדין מיום 23.3.2004 מצ"ב ומסומן ע/27.

43. בעקבות פסק הדין פתח הנילון בהליכי הוצאה לפועל נגד העותרת. במסגרת הליכים אלה הוצא נגדה צו עיכוב יציאה מהארץ, אשר אודות קיומו כלל לא ידעה עד אשר נעשה ניסיון לגרשה מישראל לאחר מעצרה הראשון בחודש מאי 2005 (ראו סעיף 3 לעיל).

44. לאחרונה מונה לעותרת ייצוג מטעם הלשכה לסיוע משפטי לצורך ניהול ההליכים האזרחיים, והיא הגישה באמצעות בא כוחה, עו"ד איתן כהן, בקשה לביטול פסק הדין ולמתן אורכה להגשת בקשת רשות להתגונן. ביום 21.6.2006 התקיים דין בבקשתה של העותרת.

העתק הבקשה מצ"ב ומסומן ע/28.

45. הנילון לא התייצב לדיון ובא כוחו הודיע, כי הוא מתפטר מייצוגו. בית המשפט החליט לבטל את פסק הדין שניתן ביום 23.3.2004, וכן ניתנה אורכה להגשת בקשת רשות להתגונן בתביעה. במידה שתינתן רשות להתגונן, תידרש עדות נוספת של העותרת במסגרת הליך זה. יוער, כי ככל שתינתן רשות להתגונן, יבקש ב"כ העותרת להעיד אותה בעדות מוקדמת.

העתק ההחלטה מיום 21.6.2006 מצ"ב ומסומן ע/29.

46. יצויין, כי לאחרונה, לאחר שנודע לנילון על הבקשה לביטול פסק הדין שניתן בתביעה האזרחית שהגיש, בוטל לבקשתו צו עיכוב היציאה מישראל שניתן נגד העותרת במסגרת הליכי ההוצאה לפועל. זאת, כך ניתן לשער, על מנת להביא לגירושה מישראל ולשלול ממנה את האפשרות למצות את ההליכים נגדו.

47. עוד יצויין, כי בימים הקרובים, ולא יאוחר מיום 30.6.2006, מתכוונת העותרת להגיש תביעה אזרחית נגד מר ש' לפיצוי בגין גזל, אונס, סחיטה ועילות נוספות. אף לצורך העדתה בהליך זה תידרש נוכחותה בארץ. יצויין, כי בכוננת באת כוחה לבקש את העדתה המוקדמת של העותרת בתביעה האזרחית שבכוננתה להגיש.

העדר אפשרות לחזור לישראל על מנת להעיד בהליכים השונים

48. יודגש, כי אין באפשרותה של העותרת לשוב לישראל ככל שתידרש נוכחותה לצורך חקירות נוספות בהליך הפלילי ולצורך מתן עדותה בהליכים האזרחיים. זאת, בראש ובראשונה מחמת מצבה הכלכלי, אשר לא יאפשר חזרתה לישראל.

49. ואולם חשוב מכך – העותרת חיה באיזור כפרי ושייכת למשפחה מסורתית. בעלה, כאמור, התעלל בה פיזית לאורך כל שנות נישואיהם של השניים. בעלה אינו יודע אודות קורותיה בישראל. אין הוא יודע כי קיימה מערכת יחסים מינית עם מר ש', ואין הוא יודע אודות פרשת האונס, הסחיטה והאיומים. העותרת נמצאת במדינת מוצאה תחת שליטתו המוחלטת של בעלה. היא לא תוכל להסביר לו מדוע עליה לנסוע אל העיר מנילה, הנמצאת במרחק שש שעות נסיעה מכפרה, כאשר יהיה צורך בהנפקת אשרת כניסה חדשה עבורה לצורך כניסה לישראל. היא אף לא תוכל להסביר לו מדוע עליה לשוב לישראל, אם תידרש לעשות כן לצורך חקירות נוספות במשטרה או לצורך מתן עדות בהליכים אזרחיים. חשיפת קורותיה בישראל בפני בעלה תחשוף אותה לאלימות קשה, והיא חוששת לחייה. לפיכך, אם תורחק מישראל, לא תהיה לה כל אפשרות לשוב על מנת להיחקר או להעיד.

מדיניות המשיבים

פרק זה נתמך בתצהירה של גב' אמי סער מנהלת "הקו החם", מרכז הסיוע למוחזקים במשמורת, שהעתקו מצ"ב ומסומן ע/30.

התנהלות מינהלת הגירה בנוגע לתלונות על עבירות פליליות כלפי מהגרי עבודה

50. במהלך 15 השנים האחרונות, במקביל להתגברות גלי ההגירה לישראל, גברה במידה רבה הפשיעה כנגד מהגרי העבודה. המהגרים, ובמיוחד אלו השוהים בישראל שלא כדין, הינם טרף קל לעבירות שונות הנעברות נגדם בידי עבריינים, המודעים לחששם לפנות אל המשטרה ולהגיש תלונה.

51. מינהלת ההגירה הוקמה בשנת 2002, במטרה לצמצם את מספר מהגרי העבודה השוהים בישראל. הדרך העיקרית שנבחרה על ידי להשגת מטרה זו הינה מעצר וגרוש של מהגרי עבודה, וזאת תחת התמודדות עם הגורמים הממשיים לתופעה: הקלות הבלתי נסבלת הטמונה בעושיק מהגרי עבודה וניצולם, שכרם הנמוך (ולעתים האפשרות שלא לשלם להם שכר כלל), הקלות בשעבודם המלא, הרווחים הגבוהים שמפיקים מתווכים, מעסיקים וחברות כוח אדם, חוסר התמצאות בדין הישראלי, קשיי נגישות אל מערכת אכיפת החוק ואל המערכת המשפטית ואי ידיעת השפה המקומית.

52. ב"מוקד סיוע לעובדים זרים" ובארגונים נוספים המסייעים לעובדים זרים נתקלים חדשות לבקרים במקרים בהם הופכת מינהלת ההגירה כלי שרת בידיהם של מעסיקים המבקשים "להיפטר" מעובדיהם. לא אחת יוזם מי שעבר עבירה כלפי מהגר עבודה או מעסיק שניצל את עובדו פנייה אל מינהלת ההגירה ומיידעה אודות עובד זה או אחר שיש לעצור ולגרש.

53. הקצאת הכספים במנהלת ההגירה מורה מה הם סדרי העדיפויות הניתנים למטרות השונות; כך, למשל, בשנת 2004 הוקצו למנהלת 146 מליון ₪, ומתוכם רק 400,000 ₪, קרי כשליש אחוז, הוקדשו למאבק בפשיעה כנגד מהגרי עבודה.

ראו סעיף 1 (י) בתשובת משטרת ההגירה מיום 21.4.2005 המצ"ב ומסומנת ע/31.

54. תקציב מצומצם זה, ביחס לתקציב הנרחב המוקדש למעצר וגרוש, מבהיר מדוע קורבנות עבירה מגורשים מישראל, בעוד שהאנשים שעברו עבירות נגדם ממשיכים לעבור עבירות דומות כנגד מהגרי עבודה נוספים.

55. מצבם של מהגרי עבודה דוגמת העותרת, המעוניינים לתת עדותם נגד עבריינים שפגעו בהם, שונה לחלוטין ממצבם של אזרחי ישראל, הנדרשים להליכים אלו. עד שהינו אזרחי ישראל, ימתין בביתו למועד מתן העדות, ייגש אל משרדי המשטרה כאשר יוזמן לשם, ייתן עדותו

וישוב אל ביתו ואל משפחתו, תוך שהוא ממשיך בעבודתו כרגיל. אם הוא נזקק לשירותי בריאות יפנה אל קופת החולים, בה הוא מבוטח, לצורך קבלת שירותים רפואיים.

56. לעומתו, עד שהינו מהגר עבודה "זוכה" לתנאים שונים לחלוטין: במקרה הרע, הוא יישאר במעצר, יצא מהכלא רק לצורך מתן עדותו, ולאחר מכן יגורש. במקרה "הטוב", ימתין מהגר העבודה לעדותו מחוץ לכותלי הכלא, אולם ללא כל זכויות שהן. רובם ככולם של מהגרי העבודה אינם יכולים להרשות לעצמם לחיות בישראל ולא לעבוד למחייתם, אולם עבודה מעין זו לרוב איננה חוקית, שכן אין ברשותם רישיון עבודה, והמשיבים לא יסייעו להם בהשגתו; אם יזדקקו לשירותים רפואיים, יצטרכו לשלם מכיסם על טיפולים אלו, או לפנות לרופאים הפועלים בהתנדבות; איש אינו מיידע אותם ביחס להליך המתנהל, אם בכלל, בעניינם; לא תמיד הם נחקרים בשפה המובנת להם; הם אינם מקבלים סיוע משפטי וייעוץ בנוגע לזכויותיהם ולרוב ידם אינה משגת כדי מימון יעוץ מעין זה; ועוד.

57. ברבים מהמקרים, בהם מוגשות תלונות ביחס לעבירות שנעברו נגד מהגרי עבודה, התלונות אינן מתבררות כלל. הסיבות לכך רבות: לעיתים עובר זמן ניכר עד שנשלח חוקר לחקור את המתלונן, ועד אז המתלונן מגורש מהארץ; לעיתים החוקרים אינם מצליחים לאתר מתורגמן מתאים; לעיתים החוקרים אינם מצליחים לאתר את המתלונן בכלא. במקרים בהם נערכות חקירות, מוחזק לעתים המתלונן זמן רב במעצר במשך כל תקופת החקירה, ומעדיף לעזוב את ישראל על מנת להיחלץ מכלאו; במקרים אחרים, הוא ממתין למתן עדותו מחוץ לכלא, אך מבלי שיקבל רישיון עבודה כדין, או רישיון שהייה. אף מצב זה תורם להרפיית ידי המתלונן, ומעודדו לעזוב את ישראל בטרם נשלמה חקירתו. בנוסף, תיקים רבים נסגרים "מחוסר אשמה", "העדר ראיות" או "העדר עניין לציבור", כאשר סיבת סגירת התיק היא גרושו של המתלונן בטרם נחקר.

58. אף בענייננו עשה ש'י, הנילון, שימוש במינהלת ההגירה על מנת לרפות את ידיה של העותרת ועל מנת למנוע מיצוי של החקירה הפלילית ושל ההליכים האזרחיים נגדו. כפי שתואר לעיל, לאחר שהסתבר למר ש'י, כי העותרת הגישה בקשה לביטול פסק הדין שניתן נגדה במעמד צד אחד, הוא ביקש לבטל את צו עיכוב היציאה מהארץ שניתן נגדה במסגרת הליכי ההוצאה לפועל, שבהם פתח נגדה, על מנת לאפשר את גירושה מישראל ובכך לסכל את המשך ההליכים נגדו.

59. יצויין, כי שוטרי מינהלת ההגירה, הפועלים במסגרת היחידה ללוחמה בפשיעה, נמצאים במצב של ניגוד עניינים מבני. משטרת ההגירה היא האחראי גם על חקירת עבירות המתבצעות נגד מהגרי עבודה ושוהים שלא כדין, וגם על הרחקתם מישראל. הצלחתה של מינהלת ההגירה נמדדת במספר המגורשים השנתי. כך, למשל, נקבע בהחלטת ממשלה מס' 4099 מיום 9.8.2005, כי:

"יעדי פעולות האכיפה בתחום העובדים הזרים של הגופים הממלכתיים האחראים לנושא לגבי שנת 2006 יהיו כדלקמן: יציאתם מישראל של לפחות 50,000 עובדים זרים השוהים בה שלא כדין, ובכללם לפחות 25,000 שיורחקו מישראל על ידי רשויות האכיפה." (ההדגשה הוספה).

העתק החלטת הממשלה מצ"ב ומסומן ע/32.

60. כאמור לעיל, בעקבות חקירת תלונה של שוהה שלא כדין, ניתן לעיתים למתלונן אישור מאת משטרת ההגירה, המורה שלא להרחיקו מישראל נוכח נחיצותו לחקירה המתנהלת בעקבות תלונתו. ואולם, ניגוד העניינים המבני בא לידי ביטוי בכך, שככל שהשוטר-החוקר הוא גם שוטר-עוצר, דהיינו – ככל שהוא נדרש לעמוד ב"מכסות" השנתיות הנקבעות על ידי ממשלת ישראל ביחס להרחקת שוהים שלא כדין מישראל, הרי שיש לו נטייה חזקה שלא ליתן לאותו עובד, השוהה בישראל ללא אשרה, "מסמך חסינות" כאמור. יצויין, כי נוכח ניגוד העניינים המבני המתואר לעיל הוגשה ביום 17.1.2005 עתירה לבג"ץ על ידי ארגון "קו לעובד", בה התבקש בית המשפט להורות על קיומה של הפרדה מינהלתית בין הגורמים האחראים על חקירת תלונותיהם של שוהים שלא כדין לבין הגורמים האחראים על הרחקת שוהים שלא כדין מן הארץ. הדיון בעתירה צפוי להתקיים ביום 6.11.2006 (בג"ץ 538/06 קו לעובד נ' מפקד מינהלת ההגירה).

61. וכך, למשל, בעניינה של העותרת, קשה שלא להימנע, לכל הפחות, ממראית עין של ניגוד עניינים בקבלת ההחלטה אודות סגירת תיק החקירה בתלונה שהגישה העותרת – כמתואר בפירוט לעיל, החל מחודש אוגוסט 2005 פנתה העותרת באמצעות באי כוחה לגורמים שונים במשטרת ההגירה ובמשרד הפנים בבקשה ליתן לה רישיון עבודה בישראל עד ליציאתה את הארץ. כאמור לעיל, הפעם הראשונה בה נמסר מידע כלשהו אודות תוצאות החקירה הייתה במכתבה של נצ"מ זיוה אגמי כהן, ראש היחידה ללוחמה בפשיעה מיום 31.8.2005, בו נמסר כי "נכון לעכשיו לא גובשו ראיות מספיקות בתיקה" (נספח ע/7 לעיל). יש לזכור כי מכתב זה בא רק בעקבות פניית "מוקד סיוע לעובדים זרים" מיום 22.8.2005 אל משטרת ההגירה, בו נתבקשה לפעול למתן רישיון עבודה בידי העותרת (נספח ע/6 לעיל).

62. נוסף ונזכיר, כי רק לאחר פניית ב"כ העותרת אל משרד הפנים בימים 5.9.2005 (נספח ע/9 לעיל) ו-13.9.2005 (נספח ע/11 לעיל) הודיע רפ"ק פרץ מן היחידה ללוחמה בפשיעה ביום 27.9.2005 למר ששי קציר, מנהל מינהל האוכלוסין, כי תיק החקירה נסגר וכי "מבחינת משטרת ישראל, אין צורך בהמשך שהייתה בארץ" (נספח ע/13 לעיל). זאת חרף העובדה, שרק כשלושה חודשים לאחר מכן, ביום 18.12.2005, התקבלה ההחלטה אודות סגירת תיק החקירה (נספח ע/17 לעיל).

63. לא ניתן להימנע מן התחושה או לכל הפחות ממראית העין, כי הודעת המשטרה בדבר מצב תיק החקירה והחלטתה לסגור את התיק אינן מנותקות לחלוטין מבקשתה של העותרת להסדיר את מעמדה באופן זמני (וזאת אם ננסח את הדברים בעדינות).

התנהלות המשיבים בתקופת בדיקתם של עוררים

64. בתלונות בהן המתלונן הינו אזרח זר, ובמיוחד כאשר הוא מצוי במעצר, מפגינה לעתים משטרת ישראל חוסר להיטות לחקור בעניין שבנדון. תיקים רבים נסגרים בתואנות שונות. בפועל הדבר נובע מקשיי תקשורת הקיימים במקרים רבים בין המתלוננים לבין השוטרים, ומן העובדה שמדובר באזרחים זרים, אשר פגיעה בזכויותיהם נחשבת חמורה פחות מפגיעה בזכויותיהם של אזרחי ישראל.

65. קצב פעולתה של מחלקת העררים בפרקליטות המדינה איטי מן הסביר, והדיון בכל ערר וערר נמשך חודשים ארוכים בטרם מתקבלת הכרעה. כאשר דברים אמורים באזרחי ישראל המגישים את הערר, הרי שלרוב אין דחיפות מיוחדת במתן החלטה; דא עקא, כי כאשר דברים אמורים במהגרי עבודה, התוצאה ברובם ככולם של המקרים היא שעד למועד בו נותן המשיב 2 מענה ביחס לערר פרטני, העורר כבר גורש ואינו נמצא עוד בישראל. אף אם החליט המדור כי יש לשלוח את התיק להשלמת חקירה, או כי יש להעמיד לדין את הנילון, הרי שהעורר, שהינו לרוב עד מרכזי וחשוב, כבר גורש מישראל במהלך פרק זמן זה, וקשה יהיה להעמיד את העבריין לדין.

66. יצויין, כי מחלקת העררים אינה פועלת לאישור המשך שהייתו של מתלונן בישראל במהלך בדיקת הערר. השאלה האם המתלונן יישאר בישראל במהלך התקופה בה נבדק הערר תלויה בנכונות משטרת ההגירה להמשיך וליתן למתלונן "אישור", המורה להימנע ממעצרו וגירושו. בשלב הערר, בו עומדת לביקורת החלטת משטרת ההגירה עצמה, לא נוהגת משטרת ההגירה לתת אישור כזה בידי המתלונן.

התנהלות משרד הפנים

67. כאמור לעיל, פנו באי כוח העותרת מספר פעמים הן אל יחידת האכיפה במשרד הפנים והן אל מנהל מינהל האוכלוסין, בבקשה ליתן בידי העותרת רישיון ביקור ועבודה בישראל עד למועד סיום ההליכים הפליליים והאזרחיים. הפנייה הראשונה אל משרד הפנים נעשתה ביום 15.5.2005, עוד לפני מועד סגירת תיק החקירה. רק לאחר תשעה חודשים, ביום 15.5.2005, נתקבלה תשובתו השלילית של מנהל מינהל האוכלוסין. זאת לאחר חודשים ארוכים, בהם שהתה העותרת בישראל מכוח "אישור" של משטרת ההגירה, שאינו מהווה רישיון ביקור או

רישיון עבודה, כשהיא נאלצת להיות תלויה בחסדיהם של חברים לצורך סיפוק צרכיה הבסיסיים.

68. משרד הפנים אינו נוהג לתת רישיון עבודה או שהייה בישראל למתלוננים הדרושים לצורך חקירה בהליכים פליליים. לשיטתו עליהם להסתפק ב"אישור" שנותנת משטרת ההגירה, לפיו אין לעצור אותם ואין לגרשם. חקירת המשטרה עשויה לערוך חודשים ארוכים, אולם לשיטת משרד הפנים, על המתלונן, פעמים רבות אדם דל אמצעים, לקיים את עצמו מחסכונו או תמיכת משפחתו וחבריו או לעזוב את הארץ. האינטרס של חקירת עבירות, שבוצעו נגד מהגרי עבודה, אינו מצדיק, לשיטת משרד הפנים, מתן רישיון עבודה זמני עד למיצוי החקירה וההליכים הפליליים.

הטיעון המשפטי

זכויות נפגעי עבירה

69. זכויות נפגעי עבירה עוגנו בחקיקה בשנים האחרונות, דבר המורה על החשיבות אותה מייחס המחוקק לקבוצה זו בחברה, שלעתים נשכחת מן הלב בלהט ההליך הפלילי.

70. הצורך להבטיח את זכויותיו של המתלונן, קורבן העבירה, במסגרת ההליך הפלילי זכה בשנים האחרונות להיחסותו של בית המשפט העליון. כך, למשל, בדנ"פ 3750/94 פלוני נ' מ"י, פ"ד מח(4) 621, העיר הנשיא שמגר:

"בזמננו נשכח לא אחת, כי כבוד האדם הוא לא רק כבודו של הנאשם אלא גם כבודם של המתלונן, העד, הקורבן; ההגינות בהליך, אשר אחריה אנו תרים, היא לא רק הגינות כלפי הנאשם, אלא גם כלפי מי שמבקש את עזרתה של החברה כדי שתסיק מסקנות מביזויו ומהשפלתו כאדם".
שם, 630.

ראו גם: רע"ב 11860/05 פלוני נ' בית המשפט המחוזי בתל-אביב-יפו (פסק דין מיום 25.1.2006, פסקה ז(12) לפסק הדין); בג"ץ 2964/04 מ"י נ' בית משפט השלום בירושלים (פסק דין מיום 6.6.2005, פסקה 12 לפסק הדין).

71. החובה להבטיח את זכויות קורבן העבירה אינה נובעת אך ורק מן הצורך לשמור על כבודו של המתלונן, אלא אף כדי להגשים את האינטרס של בירור חשדות לביצוע עבירות פליליות והבטחת קיומה של ביקורת הפרקליטות על החלטות המשטרה בעניין סגירת תיקי חקירה. יצירת התנאים, שיבטיחו כי קורבנות עבירה לא יגורשו מן הארץ במהלך החקירה המשטרית וההליכים הפליליים ויוכלו לקיים את עצמם בתקופה זו, היא חיונית על מנת

להפוך את תלוניתיהם של מהגרי עבודה לאפקטיביות, להימנע מיצירת תמריץ שלילי להגשת תלונית ולהימנע מהקניית חסינות למי שעוברים עבירה כלפי מהגרי עבודה.

72. הימנעות מהבטחת התנאים הדרושים על מנת לאפשר לקורבנות עבירה למצות את זכויותיהם ולהישאר בישראל במהלך החקירה המשטרית וההליכים הפליליים, פירושה מתן הכשר לעבריינים ישראלים לנצל את אחת האוכלוסיות החלשות ביותר בישראל – מהגרי העבודה.

73. לאחרונה עמד בית המשפט העליון על הצורך להבטיח קיומה של ענישה אפקטיבית בעבירות הנעברות כלפי מהגרי עבודה:

”עובדים אלה, שנדדו מארצם עקב מצוקה כלכלית, זקוקים להגנתו של בית המשפט, באשר נדמה לעתים קרובות, קרובות מדי, כי חירותם ורווחתם הם בעיניהם של רבים דברים זניחים ושוליים, ומכאן ההתעמרות בה אנו נתקלים, חדשות לבקרים.”
ע”פ 2480/04 ליביו נ’ מ”י (פסק דין מיום 21.4.2005, פסקה 10 לפסק הדין).

74. ואולם ענישה אפקטיבית לא תיתכן במצב הדברים כפי שהוא היום, שכן מדיניות המשיבים בעניין היחס לו זוכים קורבנות עבירה יוצרת תמריץ שלילי להגשת תלונית במקרים, בהם נעברו כלפי מהגרי עבודה תלונית. מהגר עבודה המגיש תלונית במשטרה יודע שאם ימתין בישראל לצורך ניהול החקירה או הליך הפלילי יצטרך לעבוד שלא כדין או להיקלע למצב בו אין הוא יכול לספק לעצמו את צרכיו הבסיסיים. מהגר עבודה, השוהה בישראל כדין ושנעברה כלפיו עבירה על ידי מעסיקו, יודע כי אם יתלונן על מעסיקו יש להניח שיפוט, יאבד את רישיון העבודה שלו, והמשיבים לא יפעלו להסדרת מעמדו מחדש. משכך, יש להניח שרק מעטות מן העבירות הנעברות כלפי מהגרי עבודה מדווחות לרשויות אכיפת החוק, בעוד שרוב העבריינים, שבחרו להם מהגרי עבודה כקורבנותיהם, יוצאים נשכרים.

75. על טיב הזכויות שיש להעניק לעדים במצב זה ניתן ללמוד מן התנאים המוענקים לקורבנות סחר בנשים. אלו האחרונות מתבקשות על ידי המדינה לשמש בתפקיד של עדות תביעה, והן מהוות גורם מפתח בהעמדתם לדין של סוחרי הנשים. בתחילה, הוחזקו נשים אלו במעצר לצורך מתן עדות, ורק לאחר שנים ארוכות החלו משטרת ישראל והפרקליטות לתת דעתן לזכויותיהן של נשים אלו, ויצרו הנחיות מיוחדות לטיפול בהן. יש לציין כי הנחיות אלו לא נוצרו יש מאין, אלא רק לאחר לחץ בלתי פוסק הן מצד ארגונים ומבתי המשפט, שפסקו כי המשטרה צריכה לשאת בהוצאות ההליך הפלילי, והן בלחצה של ארה”ב, המאיימת בסנקציות כלכליות על מדינות שאינן מתמודדות באופן הראוי עם תופעת הסחר בנשים.

76. בהחלטה שניתנה בב”ש (ת”א) 91548/00 מ”י נ’ ווריובקין (לא פורסם), החלטה מיום 12.7.2000 נקבע במפורש, כי החזקה של עדות תביעה במאסר הינה תוצאה בלתי נסבלת

ובלתי ראויה למדינה שחרתה על דגלה את זכותו של כל אדם להלך חופשי עוד נקבע, שעל מי שיוזם הליך פלילי לשאת בהוצאות הנוגעות לאמצעי המחיה ולקורת הגג של עדות התביעה:

"החזקתן של המשיבות במאסר, רק משום שהן עתידות להעיד במשפטם של אחרים... היא על פי השקפתי תוצאה בלתי נסבלת ולא ראויה לשיטת משפט שחרתה על דגלה את זכותו של כל אדם להלך חופשי... את התוצאה הזו של הבטחת העדתן, ניתן להבטיח... מבלי שיהא צורך להזדקק להליך הדרסטי של מעצר. במצב זה מתעוררת, כמובן, השאלה של אספקתם של אמצעי מחיה וקורת גג... וגם על כך התשובה כמו מתבקשת מאליה, היינו, שמי שיוזם את ההליך הפלילי הוא שצריך לשאת בהוצאה זו. ואם תתעורר טענה של הכבדה על רשויות המדינה, כל שאוכל לומר הוא שהליך פלילי הנו עניין יקר הממומן בכספי הציבור, ושאלת המימון הנה שולית בבוא בית המשפט להחליט בסוגיית חירותו של אדם להלך חופשי עד אשר תישמע עדותו."

77. התקדים שנקבע בפסק דין זה יושם בפסקי דין אחרים וכן יושם בהנחיות שפרסמה פרקליטות המדינה, לפיהן יש לשכן את עדות התביעה באכסניה. מהלכים אלו הוכרו גם על ידי היועץ המשפטי לממשלה אשר קבע, כי: "יש להימנע ממעצר של קורבנות סחר שמשמשים עדי הגנה או עדי תביעה."

לפרוטוקול הדיון ראו:

<http://www.knesset.gov.il/protocols/data/html/sachar/2002-07-15.html>

78. העותרת טוען, כי בהתאם לתקדימים שנקבעו בנושא הסחר בנשים, ובהתאם לזכויות המנויות בחוק זכויות נפגעי עבירה, התשס"א – 2001, על המשיבה 1 לטפל באופן ראוי בעדים ונפגעי עבירה שהינם קורבנות עבירה, ולהעניק להם, לכל הפחות, את הזכויות הבאות:

א. עיכוב מיידי של גרושו של כל אדם המעוניין להגיש תלונה על עבירה נגדו. עיכוב מעין זה חייב להינתן, בכפוף להסכמת המתלונן, מיד כאשר הוא משמיע את תלונתו בפני נציגי משרד הפנים (בלשכות מינהל האוכלוסין או בפני ממונה ביקורת הגבולות) או בפני בית הדין לביקורת משמורת של שוהים שלא כדין. יש לעכב את גירוש, לכל הפחות, עד אשר תיבדק באופן ראשוני תלונתו בידי נציג המשטרה.

ב. במקרים בהם המתלונן מצוי במעצר יש לקיים חקירה מהירה של כל תלונה, בתוך 48 שעות לכל היותר. אם עולה בעקבות הבדיקה הראשונית, כי אמנם ישנה אפשרות שנפל קורבן לעבירה פלילית, או שיש צורך בבירור נוסף, על משרד הפנים לעכב גירושו לפרק זמן נוסף, בכפוף להסכמת המתלונן.

ג. כל חקירה חייבת להתבצע בליווי מתורגמן הדובר את שפתו של המתלונן.

ד. אם נמצא יסוד ראשוני לקבלת התלונה, יש לוודא כי המתלונן לא ישב במעצר בפרק הזמן בו מתנהלת החקירה.

ה. בפרק הזמן בו מתנהלת החקירה יש ליתן בידי המתלונן רישיון ביקור ועבודה. במקרים בהם מדובר המדובר באדם שסבל פגיעה פיזית קשה, ואין באפשרותו לעבוד, יש לוודא כי יקבל את התנאים ההולמים את מצבו, כגון שהות במקלט או מוסד בו יזכה לטיפול נאות.

ו. יש לאפשר למתלונן לקבל שירותי בריאות בתקופה זו.

ז. מהגרי עבודה שנפגעו מעבירה פלילית זכאים לקבל את מלוא זכויותיהם לפי חוק נפגעי עבירה, ובין השאר: מידע על זכויותיהם כנפגעי עבירה וכן על הדרך בה מתנהל הליך פלילי; לאפשר להם לעיין בכתב האישום ולקבל העתק ממנו; לקבל מידע על שירותי הסיוע, הניתנים לנפגעי העבירה; יש ליידע את נפגע העבירה על אפשרות הגעה להסדר טיעון עם הנאשמים ולאפשר לו להביע עמדה בטרם תתקבל החלטה בעניין. חשוב להדגיש, כי על מנת לממש את הזכויות הנובעות מהחוק, יש לדאוג ולהקפיד הקפדה יתרה, כי זכויות אלו יובהרו לנפגעי העבירה בשפה המובנת להם. העברת המידע הדרוש בשפה העברית מהווה פלסטר לכוונת המחוקק, ואינה מקיימת את דברי החוק לא להלכה ובוודאי שלא למעשה.

ח. יש ליידע את המתלוננים על האפשרות להגיש הליך של תביעה אזרחית נגרת לתביעה פלילית, ולסייע להם במידת האפשר בהגשתה. יש לאפשר להם לשהות בישראל כדין, ולעבוד בה, בתקופה בה הם ממתנינים להליך האזרחי.

ט. יש להעניק להם מסמכים מזהים, במידה שאין כאלה ברשותם, וכן מסמך ממשי המעיד כי הם עדי תביעה, כפי שניתן לעדות תביעה בתיקי סחר.

י. לאחר סיום ההליכים יש ליתן בידיהם פרק זמן סביר על מנת להתארגן ליציאה מישראל.

יא. במקרים בהם הוחלט לסגור את תיק החקירה, כפי שנעשה בתלונתה של העותרת, יש ליידע את המתלונן אודות ההחלטה לעשות כן בשפתו שלו וליידעו בדבר זכותו להגיש ערר על החלטה זו. יש להאריך את רישיון הביקור והעבודה של המתלונן לכל הפחות עד למועד האחרון להגשת הערר. ככל שהמתלונן בוחר להגיש ערר יש ליתן בידו רישיון ביקור ועבודה למשך התקופה, בה מתברר עררו. כן יש לקבוע פרק זמן מקסימלי וקצר ככל האפשר, שבסופו על מחלקת העררים להשיב לערר.

החובה לעגן את זכויותיהם של נפגעי עבירה זרים בהנחיות מינהליות

79. מעבר לבקשת העותרת במסגרת עתירה זו להעניק לה סעדס פרטניים, עתירה זו היא אף עתירה ציבורית, בה מתבקש בית המשפט הנכבד להורות למשיבים לעגן בהנחיות מינהליות את הכללים בדבר מתן רישיונות ביקור וישיבה זמניים בידי מהגרי עבודה, המתלוננים על ביצוע עבירות פליליות נגדם.

80. סמכותו של בית משפט זה להידרש לעתירה ציבורית, בה מתבקש סעד שתחולתו אינה מוגבלת לעותר הספציפי, מעוגנת בסעיף 8 לחוק בתי משפט לעניינים מינהליים, התש"ס-2000, הקובע כי "בית משפט לעניינים מינהליים ידון בעתירה מינהלית ובערעור מינהלי בהתאם לעילות, לסמכויות ולסעדים שלפיהם דן בית המשפט העליון בשבתו כבית משפט גבוה לצדק, בשינויים המחויבים לגבי עתירה מינהלית ולגבי ערעור מינהלי". בית משפט זה נדרש לאחרונה לשאלת סמכותו לדון בעתירה בעלת אופי ציבורי, והכיר באפשרות העומדת לעותרים לבקש מבית המשפט לעניינים מינהליים ליתן סעד שאופיו ציבורי (עת"מ (י-ם) 241/06 האגודה לזכויות האזרח בישראל נ' משרד החינוך התרבות והספורט, פסק דין מיום 26.4.2006, פסקאות 20-21 לפסק הדין).

81. אכן היקף סמכותו של המשיב 1 לקבוע באילו נסיבות יינתנו רישיונות ביקור ועבודה בישראל הוא רחב. אולם דווקא היקף רחב זה הוא המחייב, כי ייקבעו קריטריונים ברורים להפעלת הסמכות. לא ניתן להותיר את שיקול הדעת לעניין השאלה באיזה מקרה פרטני יינתן למתלונן רישיון זמני ובאיזה מקרה פרטני לא יינתן רישיון כזה לשרירות ליבם של פקידי המשיב 1. הצורך ליצור מדיניות אחידה, שוויונית וברורה בעניין זה מחייב קביעתן של הנחיות מינהליות בעניין זה:

"חובתו של שר הפנים לבחון כל מקרה על-פי נסיבותיו, ואלה אינן דומות בכל המקרים, אולם בכך אין להצדיק מצב שבו אין בכתובים קריטריונים כלליים לחריגים, דוגמת אלה שציינה גב' כרמון בתצהירה. קיומם של קריטריונים להפעלת שיקול-הדעת המסור לנושא משרה שלטונית, הוא אחד מסממניו של מינהל תקין, והוא עולה בקנה אחד עם שלטון החוק. כשם שאין במדינת חוק חוקי סתר [...] כן אין בה קריטריונים שבסתר למתן רישיונות והיתרים שבכוחו של בעל משרה לתתם על-פי דין".

בג"ץ 1689/94 הררי נ' שר הפנים, פ"ד נא(1) 15, 19-20.

82. במקרה זה הרציונל שמאחורי קביעתם של כללים ברורים במסגרת הנחיות מינהליות הוא ברור – כפי שהודגם באמצעות עניינה של העותרת, לפי המדיניות (או העדר המדיניות) הנוהגת היום, מהגר עבודה שמצא עצמו קורבן עבירה והגיש תלונה נגד העבריין נדון להמתנה משך פרק זמן ממושך ללא אישור כלשהו ממשרד הפנים, וכשכל שבידיו הוא מסמך מאת משטרת ההגירה, בו נכתב כי אין לעצרו ואין לגרשו. מהגר עבודה כזה לא יוכל להתקיים בפרק הזמן בו הוא ממתין לתוצאות החקירה. במקרים בהם ייסגר תיק החקירה והוא יבחר להגיש ערר, לא יחודש האישור שניתן בידיו, ויש סבירות גבוהה שהוא ייעצר, כפי שאירע לעותרת לאחרונה, ויגורש מישראל. באופן זה, אפילו יימצא הערר שהוגש על ידו מוצדק, לא ניתן יהיה למצות את החקירה, בהעדר המתלונן.

83. מהגרי העבודה בישראל הם אחת הקבוצות המוחלשות ביותר. המשיבים מחוייבים לטפל בכל הרצינות במעשי רמייה, עושק ואלמות כלפיהם, בין שאלה נעשים על ידי מעסיקים ובין שהם נעשים על ידי אחרים. מדיניות המשיבים היום אינה מאפשרת טיפול אפקטיבי בעבריינות כלפי מהגרי עבודה, ומשדרת את המסר, לפיו ניתן לבצע עבירות כלפי קבוצה זו מבלי לתת על כך את הדין. מתן הסעדים המבוקשים בעתירה זו יבטיח, למצער, את האפשרות למצות עד תום את הליכי החקירה בעניין עבירות המבוצעות נגד מהגרי עבודה.

לאור כל האמור, יתבקש בית המשפט הנכבד להורות למשיבים כמבוקש בראש עתירה זו, ולחייבם בהוצאות עתירה זו.

היום, 25.6.2006

סמדר בן-נתן, עו"ד

יונתן ברמן, עו"ד

באי כוח העותרת