

17.2.2022

לכבוד

ועדת הפנים והגנת הסביבה
יו"ר הועדה – ח"כ ווליד טאהא וחברי הועדה
בנסת ישראל

**הנדון: נייר עמדה לקראת דיון ביום שני, 21 פברואר 2022 בנושא:
"מצב קורבנות סחר בבני אדם בישראל"**

הרינו מתכבדים להגיש נייר עמדה זה לקראת הדיון בוועדה בנושא שבנדון, כמי שנאבקים זה עשורים בתופעה המכוערת של סחר בבני אדם, בפרט באזרחיות ובאזרחים זרים שנסחרו לישראל למטרות מין ועבודה. ארגונינו פועלים בקשר הדוק עם משרדי הממשלה הרלוונטיים, מגישים בקשות להכרה בקורבנות סחר, ופוגשים מדי שנה נשים וגברים שנפלו קורבן לעבירות אלו.

סחר בבני אדם מתקיים בישראל זה שלושה עשורים ומזה שני עשורים שהמדינה מנהלת נגדו מאבק. לאחר עשור בו דורגה ישראל בדרגה הגבוהה ביותר בדירוג מחלקת המדינה האמריקאית, דירוג הבוחן את המאמצים שמשקיעות מדינות העולם במאבק בסחר בבני אדם בשטחן, ביולי 2021 הורדה ישראל לדרגה השנייה והפחות מכובדת. מהביקורת בדוח עולה שישראל הורדה בדרגה עקב רשלנותה בטיפול בסחר במהגרי עבודה.¹

בעוד מדינת ישראל השקיעה מאמצים לא מבוטלים באכיפת החוק על סוחרי וסרסורי נשים לזנות, והובילה לשינוי משמעותי בתחום זה, **טרם חלה הפנמה שיש לאכוף את החוק גם על מעסיקי מהגרי עבודה ("עובדים זרים") בתנאי עבדות. אחד האתגרים הגדולים בתחום המאבק בסחר הוא הפניית הזרקור לקורבנות אלו וגילוי ערנות מתמדת לדפוסים חדשים של סחר בבני אדם.** מחלקת המדינה האמריקאית עמדה עוד ביוני 2006 על כך ש"הממשלה ממשיכה להיבנות מההתקדמות שנעשתה בשנים קודמות במאבק בסחר בנשים לזנות"², והמצב בשטח כיום מעיד על כך שלא חלה התקדמות רבה מאז בנוגע לאכיפה ומניעת סחר בהקשרים אחרים.

הממשלה ממשיכה לקדם במישורים רבים מדיניות הגירה שמעודדת, גם אם לא במכוון, סחר והחזקה בתנאי עבדות ויוצרת מצע פורה להתפתחות תופעות אלו:

1. הממשלה מיישמת רגולציה פוגענית של העסקת מהגרי עבודה, המכשירה מבחינה חוקית תופעות הקרובות לסחר בבני אדם.³ כך, רוב העובדים המוזמנים לעבוד בישראל עדיין תלויים בגורמי תיווך הגובים כספים בניגוד לחוק. העובדים נאלצים לקחת הלוואות בריבית גבוהה שגוזרת עליהם שיעבוד חוב; בענפים שונים מיושמים הסדרים הכובלים, ברמה משתנה, את העובד למעסיקו באופן שלא מאפשר לו להתפטר ומאלץ אותו להסכים לכל דרישה של המעסיק, בלתי חוקית ככל שתהיה; ובפרט אמורים הדברים ביחס להיתר שניתן לחברות זרות להביא עובדים כבולים ומשועבדים לחובות לעבודה בישראל, ולמסלולים המאפשרים לגורמים פרטיים להביא לישראל, כדיון או שלא כדיון, עובדים לכל דבר ועניין בכסות של "סטודנטים", "מתנדבים" וכיו"ב.
2. על אף שממשלת ישראל הכירה במחויבותה להילחם בתופעות של סחר בבני אדם ואף הקימה במשרד המשפטים יחידה לעניין זה, בכל הנוגע להגירת עבודה, הממשלה מעדיפה פעם אחר פעם שיקולים אחרים

¹ US State Dept. [TIP report for 2020](#), Israel, July 2021

² US State Dept. [TIP report for 2005](#), Israel, June 2006

³ לשם קיצור, נכנה בשם "עברות הסחר" את כלל העברות המצוינות בחוק איסור סחר בבני אדם התשס"ו – 2006, שכוללות איסור על סחר בבני אדם למטרות הבאות: נטילת איבר מאברי גופו, הולדת ילד ונטילתו, הבאתו לידי עבדות, הבאתו לידי עבודת כפייה, הבאתו לידי מעשה זנות, הבאתו לידי השתתפות בפרסום תועבה או בהצגת תועבה, ביצוע עבירת מין בו (חוק העונשין, 1977, סעיף 377 א). החזקה בתנאי עבדות: "החזקה כדי לספק שירותים או עבודה, לרבות מין, החזקה במצב שבו היחס לאדם הוא כאל רכוש, וכוללת שליטה על חייו והפקעת חירותו" (חוק העונשין, 1977, סעיף 375 א). **עבדות כפייה**: מוגדרת בחוק כ"שימוש בכוח או אמצעי לחץ אחרים, או איומים, או הסכמה שהושגה במרמה, עם או בלי תמורה" (חוק העונשין, 1977, סעיף 376).

שמביאים לכך שמשרדי ממשלה אחרים ושיקוליהם (יוקר המחיה, המגזר החקלאי) מקבלים את הבכורה בעיצוב הסדרים של הגירת עבודה.

3. הממשלה נמנעת מיצירת מערך זיהוי יעיל, שיוכל לזהות ולאתר את שורדי ושורדות הסחר שחיים בישראל. כיום, למעט אזרחים ישראלים שורדי ותות ומהגרות שנעצרות בבתי בושת ומועברות באופן אוטומטי למקלט, כמעט כל שורדי ושורדות עברות הסחר מזוהים על ידי ארגוני החברה האזרחית, ורק בודדים מזוהים על ידי הגורמים הממשלתיים המטפלים באוכלוסיות המצויות בסיכון לסחר בבני אדם. גם חולית הסחר במשטרה, אשר אמונה על חקירות יזומות וחקירות חשיפה בתחום עברות הסחר בבני אדם כללה במהלך רוב השנים, רק שוטר אחד במשטרה כמי שמוסמך לזהות ולהכיר בשורדי ושורדות סחר, באופן שאינו מאפשר הכרה רחבה או זיהוי יזום של שורדי ושורדות עברות הסחר. כך למשל כל עובדי החקלאות שהוכרו על ידי חולית הסחר כקורבנות עבדות, אותרו וזוהו כולם רק על ידי נציגי ארגון "קו לעובד".
4. הממשלה מנהלת מדיניות הגירה המתבססת על מעצר וגירוש של שוהים שלא כדן על חשבון מאמצים לאיתור ולסיוע לשורדי ושורדות עברות סחר בבני אדם. גם כשארגוני זכויות האדם מאתרים שורדי ושורדות סחר, לעיתים קרובות פועלת רשות ההגירה לגירושם מהארץ, תחת מתן הזדמנות לבחינת עניינם, הכרה בהם ומתן הגנה וסיוע.
5. הממשלה אינה מעניקה מעמד חוקי לרבים משורדי ושורדות עברות הסחר, גם כשאלו זוכים בהכרת חולית הסחר במשטרה. עיבוד נתוני רשות האוכלוסין וההגירה והעמדתם אל מול נתוני הלשכה לסיוע משפטי מעלה שבכל הנוגע לקורבנות סחר שלא למטרת זנות, רשות ההגירה מפרה את נהליה שלה ומונעת בעד שורדי ושורדות סחר רבים את אשרת השיקום המגיעה להם. בעוד הלשכה לסיוע משפטי העניקה בעשור האחרון סיוע משפטי ל – 1,454 מהגרים ומהגרות, והמקלטים העניקו מקלט ל 898 מהם,⁴ רשות ההגירה העניקה אשרות שיקום רק ל 329 שורדים ושורדות,⁵ שליש מדיירי המקלטים ורק חמישית מלקוחות הלשכה לסיוע משפטי.

על מנת למלא את מחויבותה ולמזער את ממדי עברות הסחר והעבדות בתחומה, על ממשלת ישראל למלא אחר ההמלצות הבאות:

למניעת עברות הסחר על המדינה להגן על מהגרי עבודה ולבטל הסדרים קובלים

ככל שמדינת ישראל ממשיכה ומרחיבה את ההגבלות על חופש ההתקשרות בהעסקה על המהגרים ומונעת בעדם מלעבור בין מעסיקים, היא מובילה לגידול במספרם של שורדי ושורדות הסחר והעבדות. כיום מועסקים כחוק בישראל למעלה מ – 30,000 עובדות ועובדי סיעוד במשך למעלה מחמש שנים. עובדות ועובדים אלו מנועים מלעזוב את מעסיקם החוקי אם הם רוצים להישאר בישראל ועל כן הם כבולים אליו.⁶ גם אלפי עובדי הבניין שמועסקים באמצעות שש חברות ביצוע מסין וחברת הביצוע מטורקיה, מנועים מלהחליף את מעסיקם גם אם מדובר במעסיק מתעלל. 15 שנים לאחר שבית המשפט העליון ביטל את הכבילה, היא ממשיכה להיות אחד העקרונות המארגנים של מדיניות הגירת העבודה לישראל.

על מדינת ישראל לאמץ את גישת העבודה לצמצום הסחר בבני אדם והחזקה בתנאי עבדות:⁷

1. עיצוב מדיניות הגירה שתצמצם את פגיעות מהגרי העבודה לסחר גם אם תוך התחשבות בכך שמדיניות ההגירה של ישראל היא מבוססת שבות ומכוונת למניעת השתקעות מהגרים.⁸

⁴ במהלך 15 שנות פעילות מקלט מעגן לנשים, שהו בו 551 נשים שורדות סחר ועבדות ואילו במהלך 10 שנות פעילות מקלט אטלס לגברים, שהו בו 347 שורדי סחר ועבדות, תשובת רשות ההגירה מיום 14 אפריל 2019 לבקשת חופש מידע של טראפל מיום 13 במרץ 2019.

⁵ נתוני השנים 2009 עד 2018 נאספו מתוך תשובת רשות ההגירה מיום 14 אפריל 2019 לבקשת חופש מידע של טראפל מיום 13 במרץ 2019 ואילו נתוני השנים 2019 ו 2020 מופיעים בדוחות מחלקת המדינה האמריקאית לנשים אלו.

⁶ מתוך תגובת המדינה מיום 3 אוקטובר 2017, לעתירה לבג"ץ שהגיש קו לעובד בעניין זכאותן של עובדות סיעוד ותיקות לטיפול רפואי בישראל עולה ש – 30,370 עובדות ועובדי סיעוד מתוך 62,000 הועסקו באותה עת למעלה מחמש שנים בהסדר כבילה מוחלט.

⁷ הילה שמיר ומעיין נייזנה (עורכות), **תוכנית אלטרנטיבית למאבק בסחר בבני אדם**: מודל מוצע לפי גישת העבודה לסחר, מסמך מדיניות – קבוצת המחקר טראפל, אוניברסיטת תל אביב (2020).

⁸ שם, אבינועם כהן, מדיניות הגירה ושוק העבודה, פרק 2, עמ' 25.

2. ביטול מוחלט של הסדרי הכבילה של מהגרי עבודה למעסיקיהם באופן שיאפשר מעבר בין מעסיקים בחוק וכן בפועל.⁹
3. אימוץ תיקוני חקיקה ונהלים שימנעו תשלום דמי תיווך ויגנו על אותם מהגרי עבודה שכבר שילמו את דמי התיווך.¹⁰
4. הרחבת ההסכמים הביטוראליים בין ישראל למדינות המוצא של העובדים כך שלא רק יצמצמו את תופעת דמי התיווך אלא גם יכילו מנגנוני אכיפה וחזוקת זכויות העובדים באמצעות מנגנוני תלונות ותביעות.¹¹
5. עריכת רפורמה יסודית במבני ההעסקה קיימים, שתתמודד עם ניגוד העניינים בו מצויים כיום גורמי תיווך וזאת באמצעות שינוי סמכויות ומבני תגמול או הפיכת גורמי התיווך למעסיקים תוך הבטחת ייצוג קיבוצי לעובדים בענפים אלו.¹²
6. צמצום היחס האינסטרומנטלי למהגרי עבודה באמצעות הרחבת חיי הקהילה והמשפחה: התרת זוגיות, מתן אפשרות להארכת רישיון גם לאחר לידה, צמצום חסמים בפני ביקורי משפחות וזאת על אף האתגר שיועמד בפני תכלית מניעת ההשתקעות.¹³
7. פיתוח אסטרטגיה קיבוצית מכילה ומתקנת על ידי ארגוני עובדים והקמת יחידות לארגון מהגרי עבודה על בסיס ענפי.¹⁴
8. הקמת מועצה ארצית להגירת עבודה שתשלב ארגוני עובדים, ארגוני מהגרים, מעסיקים, נציגי מדינה וחברה אזרחית, מועצה שתהווה מסגרת להידברות על שניוים במכסות, מדיניות ותוכניות גיוס מהגרי עבודה.¹⁵
9. החלת ואכיפת חוקי המגן על מהגרי עבודה: ביטול חובת המגורים בבית המעסיק בענף הסיעוד, החלת חוקי שעות עבודה ומנוחה, בחינת תנאי עבודה של "מתנדבים" ו"משתלמים" והקצאת משאבים לאכיפת חוקי המגן.¹⁶

לאכיפת החוק על סחרי אדם על המדינה לתעדף חקירות סחר על פני הרחקה מהירה ככל האפשר מן הארץ

לעיתים קרובות פועלת רשות ההגירה לגירוש שורדת סחר בטרם התברר עניינו. ה לעיתים בניגוד להחלטות שיפוטיות, וגם אם התקיימו הליכים משפטיים שבמהלכם הסכימו גורמים ממשלתיים שמדובר בקורבנות סחר.¹⁷

'נוהל הטיפול במתן מעמד לנפגעות סחר בנשים מטעמים הומניטאריים' של רשות ההגירה מבהיר ש"ככלל, יש לאפשר לקורבנות 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 בקורבנות סחר שלא העידו ומבקשות מעמד מטעמים הומניטאריים".¹⁸ הנוהל אף קובע ש"אישה השוהה במקלט חזקה עליה כי היא קרבן סחר".¹⁹ בפועל, כפי שמוביחים הנתונים, רק שליש משורדי ושורדות הסחר ששהו במקלטים זכו באשרת שיקום.

מן הראוי לתקן את נהלי רשות ההגירה כך שבעת מגע עם פקחיה, תיבחן האפשרות שאדם נפל קורבן לאחת מעברות הסחר ואם ימצא שאכן כך, יופנה לגורם המטפל. כמו כן, על הנהלים להקנות אשרת שיקום באופן מיידי ואוטומטי לשורדים. וזו שהוכרו על ידי הרשויות, ללא עיכובים ודרישת מסמכים נוספים.

⁹ שם, מעיין ניזונה, כבילה, פרק 3, עמ' 31.

¹⁰ שם, יובל לבנת, דמי תיווך, פרק 4, עמ' 37.

¹¹ שם, יובל לבנת ותמר מגידו, הסכמי עבודה בילטרליים, פרק 5, עמ' 45.

¹² שם, יהל קורלנדר, לשכות פרטיות ותאגידי כוח אדם, פרק 6, עמ' 53.

¹³ שם, שחר שוהם וחני בן ישראל, קהילה ומשפחה, פרק 9, עמ' 87.

¹⁴ שם, אסף בונדי, ארגוני עובדים, פרק 10, עמ' 95.

¹⁵ שם.

¹⁶ שם, חני בן ישראל, חקיקת מגן בדיני העבודה, פרק 7, עמ' 65; הילה שמיר ותמר ברקאי, אחריות תאגידית, פרק 11, עמ' 101. תשובת רשות ההגירה

מיום 14 אפריל 2019 לבקשת חופש מידע של טראפלב מיום 13 במרץ 2019, בעמוד 16 בתוכנית האלטרנטיבית.

¹⁷ כך למשל קורבנות חברת ילמולר כמפורט בדוח המוקד לפליטים ולמהגרים וקו לעובד, 'כלי שרת – כבילה וניצול של עובדי בניין מטורקיה', פברואר

2020.

¹⁸ רשות ההגירה, נוהל מסי 6.3.0007 מיום 1 יוני 2006, "נוהל הטיפול במתן מעמד לנפגעות סחר בנשים מטעמים הומניטאריים", סעיף א' 4.

¹⁹ שם, סעיף ב' 1.

להגנה על שורדי ושוודות מחנות העינויים בסיני על המדינה להכיר בהם

בישראל חיים קרוב ל-5,000 שורדים. ות ניצולי מחנות העינויים בסיני מקרב מבקשי המקלט ומהגרי העבודה שהגיעו דרך גבול מצרים ואשר הפוגעים בהם נותרו על אדמת מצרים.²⁰ על אף שלא הוחזקו בתנאי עבדות בישראל, הרי שעם הגיעם לארץ, הם קורבנות שיש לפעול לשיקומם.²¹ רק כ-10% מהם הוכרו עד היום כקורבנות החזקה בתנאי עבדות.²² רבים אחרים נדחו על בסיס רף ראייתי בלתי ריאלי או קשיים בירוקרטיים הנובעים מאטימות המערכת. על ישראל לעמוד בחובתה ולהגן על שורדי ושוודות העינויים, אשר הגיעו לישראל כאשר הם פגועים נפשית ופיזית בגין המעשים שנעשו בהם.²³

למיגור דפוסי סחר חדשים על המדינה ליזום חקירה, העמדה לדין והגנה על שורדי ושוודות עברות הסחר

במהלך השנים זיהו ארגוני זכויות האדם תופעות חדשות ומשתנות של סחר במהגרים. ות, שלא זוהו קודם לכן: אילמים-כבדי שמיעה שמגיעים כתיירים ונשלחים לקבץ נדבות, ימאים שמועסקים בדיג, נשים שנישאות לאזרחים ישראלים אך נישואיהן מהווים למעשה את החזקתן בתנאי עבדות על ידי בני הזוג ועוד. פעם אחר פעם, הגורמים הראשונים לזהות דפוסי סחר אלו הם ארגוני זכויות האדם, שנאלצים להיאבק בתפיסות מיושנות ושמרניות של רשויות המדינה באשר לסחר. על המדינה להגמיש נכונותה להכיר ולזהות דפוסים חדשים ושונים של סחר בבני אדם, כך שיזכו בהגנתה גם שורדי ושוודות סחר מאוכלוסיות לא מוכרות.

אלעד כהנא, עו"ד
קו לעובד
טל': 054-5800819

סיגל רוזן, רכזת מדיניות ציבורית
המוקד לפליטים ולמהגרים
טל': 054-8177845

20 למידע נוסף על מחנות העינויים בסיני ראה המוקד לפליטים ולמהגרים ורופאים לזכויות אדם 'עונו בסיני ונכלאו בישראל' 10 נובמבר 2012.
²¹ סעיף 14 לאמנה נגד עינויים, ונגד יחס ועונשים אכזריים, בלתי אנושיים או משפילים (CAT), מטיל על המדינות החתומות עליה את החובה לפעול לשיקום ניצולי עינויים המצויים בשטחן. ועדת האו"ם נגד עינויים קבעה שהמדינות החתומות נדרשות לכוון מנגנונים נגישים וזמינים לניצולי העינויים, בסמוך ככל שניתן לאחר אבחון של רופא ולספק שירותי שיקום ששיבו לניצול את עצמאותו, את יכולותיו הפיזיות, הנפשיות, החברתיות והמקצועיות. כך יש לקיים תוכניות לזיהוי ניצולי עינויים ולתת סיוע רפואי, פסיכולוגי, משפטי וחברתי לניצולים (The General Committee Against Torture, par. 11-15, 2012). ראו גם: עמ"נ (מחוזי י-ם) 16-07-25532 פלונית נ' משרד הפנים (13.10.2016).
²² על פי נתוני משרד המשפטים כפי שנמסרו לאחרונה באוגוסט 2021 ביתקציר דוח פיילוט לימודי: מיפוי אוכלוסיות פגיעות שעברו עינויים במחנות בסיני, הוכרו עד כה כ-400 שורדי מחנות העינויים בסיני כקורבנות עבדות.
²³ לפנייה המלאה ראו: המוקד לפליטים ולמהגרים, רופאים לזכויות אדם, א.ס.ף. ארגון סיוע לפליטים ולמבקשי מקלט בישראל, [התייחסות ארגוני זכויות האדם למסקנות ועדת הפיילוט בנושא מיפוי קורבנות מחנות העינויים בסיני](#), 18 אוגוסט 2021.