

3.6.2020

ניצב מוטי כהן
מ"מ מפכ"ל המשטרה

מר אבי ניסנקורן
שר המשפטים

מר ישראל כ"ץ
שר האוצר

לכבוד
מר אמיר אוחנה
השר לבטחון פנים

בדואר ובדוא"ל

שלום רב,

הנדון: טיפול משטרת ישראל בעבירות סחר ועבדות נגד מהגרי עבודה

1. בשם קו לעובד והמוקד לפליטים ולמהגרים, הרינו לפנות אליכם בנוגע לכשלים באופן הטיפול המשטירתי בעבירות נגד זרים – סחר בבני אדם, החזקה בתנאי עבדות, עבודות כפייה, ועבירות נלוות. מדובר בעבירות מהחמורות והמזוויעות שבספר החוקים, בהן מדינת ישראל מחוייבת להיאבק הן על פי הדין הפנימי והן מכוח הדין הבינלאומי.
2. בבסיס פניה זו עומדת הדרישה להקים יחידה ייעודית במשטרת ישראל, אשר תרכז את סמכויות הזיהוי והאכיפה בכל הנוגע לעבירות אלו ושאנשיה יעברו הכשרות מקצועיות ביחס לעבירות הסחר ולעבודה עם קורבנותיהן. זאת, בדומה לאופן בו פעלה זרוע סעי"ר, שהיתה אמונה על הטיפול בעבירות אלו במשטרת ישראל עד לפירוקה בשנת 2011.
3. כבר עם פירוקה של זרוע סעי"ר התרענו שהדבר יוביל לתת-אכיפה משמעותי בנושא הסחר ולפגיעה בהגנה על קורבנות סחר בישראל. נגד פירוק היחידה הוגשה עתירה לבית המשפט העליון (בג"ץ 5465/11 ח"כ אורית זוארץ נ' השר לבטחון פנים) ובית המשפט הביע גם הוא חששות דומים מהמהלך. העתירה נמחקה על רקע הצהרות המדינה בדבר המשך האכיפה בידי הימ"רים והתחייבויות לשמירה על סטנדרט אכיפה ראוי, וזאת תוך שמירת טענות העותרות "אם יתברר בעתיד על יסוד נתונים בדוקים כי הטיפול החיוני בתופעת הסחר נזנח או הופחת".
4. למרבה הצער, החששות התממשו והאכיפה בתחום זה נפגעה אנושות, במיוחד ביחס למהגרי עבודה המגיעים לישראל ברישיונות עבודה. על פי נתונים עדכניים שהתקבלו במענה לבקשות חופש מידע עולה כי בין השנים 2017-2019 כולל, נפתחו בסך הכל 6 חקירות בחשד להחזקה בתנאי עבדות; 3 חקירות בחשד לסחר בבני אדם למטרות עבדות; 2 חקירות בחשד לעבודת כפייה ו-4 חקירות בחשד לעיכוב דרכון למטרות החזקה בתנאי עבדות או עבודת כפייה. למיטב ידיעתנו בשנים אלו הוגשו רק 3 כתבי אישום בגין עבודות כפיה, ולא ידוע לנו על כתבי אישום ביתר העבירות הרלוונטיות.
5. הדבר אינו נובע מהיעדרן של תלונות – בשנת 2019 לבדה זיהתה משטרת ישראל עצמה 9 קורבנות סחר שהופנו אליה על ידי ארגונינו, ואנו פנינו בנוגע לעוד 40 מקרים נוספים בהם זיהינו עבירות כאמור. לא ניתן לנתק נתונים אלו מהשינוי המבני שהתרחש עם סגירת זרוע סעי"ר: אם במועד סגירתה מנתה זרוע סעי"ר כ-110 שוטרים אשר התמחו בסוג העבירות האמורות, כיום מונה חוליית הסחר של משטרת ישראל קצינה אחת בלבד שאחראית ומוסמכת לנהל את כל תחום הסחר במדינת ישראל (לרבות זיהוי והכרה בקורבנות

סחר). כמו כן, הימ"רים, שעל פי הודעת המדינה לבית המשפט העליון בבג"ץ זוארץ הם האחראים על הטיפול בתלונות ובחשדות לעבירות אלו במקום זרוע סעי"ר, עמוסים ממילא ובכל מקרה אינם נגישים למי שנעברו נגדם עבירות אלו כמו גם לא לארגוני חברה אזרחית המסייעים להם, ואינם מומחים מספיק בתחומים ייחודים אלו או בטיפול באוכלוסיות הייעודיות.

6. לא בכדי, מאז פירוקה של זרוע סעי"ר שבנו והתרענו על היעדר אכיפה ועל הצורך המשמעותי שבהקמתה המחודשת של יחידה ייעודית שתעסוק בעבירות סחר ועבירות נלוות. כך, במכתבים רבים ששלחנו לאורך השנים ליו"ר ועדת המנכ"לים לעניין המאבק בסחר, למשרד לביטחון פנים, לוועדות המשנה בכנסת ישראל ועוד.

ר' למשל מסמך שהוצג בדו"ח הוועדה לצדק חלוקתי לבחינת הפגיעה בעובדי בניין מיום 13.6.2017 מצ"ב כנספת א'; מכתב לעו"ד אמי פלמור, מנכ"ל משרד המשפטים דאז ויו"ר ועדת המנכ"לים לעניין המאבק בסחר בבני אדם מיום 16.8.2017 מצ"ב כנספת ב'; פניה לוועדת המשנה במאבק בסחר בנשים מיום 15.7.2018 מצ"ב כנספת ג'; הערות הארגונים לתוכנית ללאומית למאבק בסחר בבני אדם מיום 14.6.2019 מצ"ב כנספת ד'.

7. נוכח האמור, אנו פונות אליכם פעם נוספת בדרישה להקמת יחידה ייעודית במשטרת ישראל אשר תשוב ותרכז את סמכויות הזיהוי והאכיפה בכל הנוגע לעבירות אלו ושאנשיה יעברו הכשרות מקצועיות ביחס לעבירות הסחר ולעבודה עם קורבנותיהן.

8. לכל הפחות, יש לפעול בהתאם להתחייבויות המדינה בבג"ץ זוארץ ובהתאם להמלצות התכנית הלאומית למאבק בסחר בבני אדם לשנים 2019-2024, ובפרט – מינוי ממוני סחר ועבדות בימ"רים; קביעת תכנית עבודה בנושא הכוללת הכשרות, תקצוב כח אדם וגיוס מתורגמנים; וקביעת נוהל בדבר מנגנון תיאום בין הימ"רים לבין גופים רלוונטיים ובדבר דרכי פניה מצד גורמים חיצוניים כמו אנשים פרטיים או ארגוני חברה אזרחית.

9. על פי כתב תשובה שהוגש בבג"ץ 684/20 פלוני נ' משטרת ישראל ואח' מיום 24.5.2020, ניתן ללמוד כי הוקם צוות ייעודי בראשות המשנה למנכ"ל המשרד לביטחון פנים ליישום היבטי התכנית הלאומית בתחומי אכיפה וזיהוי, אולם עבודתו מצויה בשלב ראשוני ביותר שאין כל צפי לסיומה או לאופי התוכנית שיאמץ. משכך, אין בהקמתו כדי ליתר את הדרישות בפנייתנו.

א. רקע כללי על סחר והחזקה בתנאי עבדות של מהגרים בישראל

10. דומה כי אין צורך להכביר במילים על חומרתן של עבירות סחר, עבדות ועבדות כפיה. מדינת ישראל נטלה על עצמה חובות במישור הפנימי והבינלאומי כאחד להיאבק באופן אפקטיבי בעבירות הסחר בבני אדם, לרבות באמצעות אכיפה פלילית (ר' הפרוטוקול למניעת, ענישת ודיכוי סחר בבני אדם, הנספח לאמנת האו"ם למאבק בפשע מאורגן על-לאומי, אושרר בידי ישראל ביום 23.7.2008). על חומרתן המופלגת של עבירות הסחר בבני אדם, ועל הכרחיותה של אכיפה פלילית נחושה בתחום זה, עמד בית המשפט העליון

במספר רב של הזדמנויות ורי' למשל ע"פ 11196/02 פרודנטל נ' מדינת ישראל, פ"ד נד(6) 40 (2003); ע"פ 4429/04 דושקר נ' מדינת ישראל (פורסם בנבו (2004)).

11. בכל הנוגע לעבירות סחר בנשים למטרת זנות, נראה כי תפישה זו אכן מנחה את גורמי האכיפה וכי פעולות בגין עבירות אלו מבוצעות בתחומי המניעה, האכיפה ההגנה ושיתוף הפעולה.

12. עם זאת, מעבודתנו השוטפת ניתן לומר כי תופעות סחר אחרות – ובפרט כאלו הקשורות למהגרי עבודה וזרים אחרים – אינן נחקרות ולא מבוצעת כל אכיפה פלילית בעניינן. **מדובר, בראש ובראשונה, במהגרי עבודה ברישיון אשר מגיעים לישראל לצורך עבודה לתקופות ממושכות.** 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.

13. לצד עובדים אלו ניתן למנות מקרים נוספים של מהגרים פגיעים החשופים לעבירות סחר. בעבודתנו אנו נתקלים ביותר ויותר **צורות מאורגנות להבאת מהגרים לצרכי עבודה במסווה של מטרות אחרות** – למשל, אזרחים זרים המובאים לישראל באמצעות אשרות "מתנדב" או "משתלם" אולם בפועל מועבדים כעובדים; או אזרחים זרים המובאים לישראל באמצעות אשרות תייר ומועסקים שלא כדין, תוך הבטחות להסדרת אשרתם. יצוין שגם בכל הנוגע לסחר בנשים ניתן להצביע על מקרי סחר שאינם לצרכי זנות – כך למשל נתקלנו בנשים שהובאו לישראל לצורך נישואין כפויים; או בעבר, נשים שנכנסו לישראל ללא היתר דרך גבול סיני לאחר שגורמים מישראל היו מעורבים בהבאתן באמצעות סוחרי האדם במדבר סיני.

14. עיון בדוחות ומחקרים שפורסמו במהלך השנים בידי הגורמים הרלוונטיים לטיפול בסחר בבני אדם, מלמד על התמקדות מובהקת בעבירות הקשורות בזנות ובמין. הדברים עולים גם מהשוואת נתונים רשמיים בנוגע לחקירות וכתבי אישום בעבירות סחר ועבדות, אשר רובם ככולם נוגעים לעבירות הקשורות בזנות ובמין. כאמור, הדבר אינו נובע מהיעדרן של תלונות בנוגע לעבירות סחר שבוצעו במהגרים – בשנת 2019 לבדה ארגונינו זיהו 49 קורבנות של סחר ועבדות **שלא** בקשר לסחר למטרות זנות, מתוך הקבוצות המנויות לעיל; מהם 9 מקרים הוכרו כקורבנות סחר גם על ידי משטרת ישראל עצמה. **עם זאת, וכפי שנראה להלן, מקרים אלו לא הבשילו לחקירות פליליות, לא כל שכן להגשת כתבי אישום.**

ב. שחיקת מנגנוני האכיפה ביחס לעבירות נגד מהגרים

15. העבריינות כלפי מהגרים היא מורכבת ורבת פנים, וההתמודדות עמה מחייבת ידע, הכרה ממושכת ומעמיקה ועבודה שוטפת מול ארגוני חברה אזרחית ורשויות אחרות המטפלות במהגרי עבודה. היא מחייבת הכרה עם תחומי משפט מובחנים כמו חקיקת עבודה, חקיקת הגירה, לצד חקיקה פלילית ספציפית. לעיתים היא מחייבת שיתופי פעולה בינלאומיים ולימוד והיכרות עם אופן הטיפול בתופעה במדינות אחרות. היא מחייבת שיטות חקירה המותאמות לאוכלוסייה הנפגעת – מהגרי עבודה מתאפיינים בנכונות פחותה להתלונן במקרה

של פגיעה בהם, מסיבות הקשורות בתלות במעסיקים 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 המשטרית וכעדים בבית המשפט. כן יש צורך בהיכרות עם מאפייני הפשיעה המיוחדים כלפי מהגרי עבודה, כגון דפוסי מרמה, עושק והונאה שחוזרים על עצמם שוב ושוב.

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.

16. עד שנת 2009 טיפלה מינהלת ההגירה (באמצעות היחידה ללוחמה בפשיעה) במרבית תלונותיהם של מהגרות ומהגרי עבודה שנפלו קורבן לעבירות. ריכוז הטיפול במהגרי עבודה נפגעי עבירה במינהלת ההגירה, אף שלא היה חף מבעיות, איפשר לגוף זה להכיר את אוכלוסיית מהגרי העבודה על מאפייניה הייחודיים, כמו גם את ביטוייה השכיחים של העבריינות כלפי קבוצה פגיעה זו.

17. עם פירוקה של מינהלת ההגירה בשנת 2009, הוחלט להעביר את הטיפול בעבירות כלפי מהגרי עבודה לתחנות המשטרה המקומיות, ולהוסיף ולייחד טיפול נפרד באמצעות זרוע סעי"ר (סחר בבני אדם, עושק ורמייה) לגילויי העבריינות החמורים ביותר כלפי מהגרי עבודה. מצבת כח האדם של זרוע סעי"ר צומצמה באופן משמעותי ביחס לזו של מינהלת ההגירה. בנוסף, העברת הטיפול בעבירות אלו לתחנות המשטרה המקומיות נעשתה ללא היערכות מתאימה, כגון הדרכות לשוטרים אודות הטיפול בקבוצת אוכלוסייה זו או הקמת מערך תרגום נאות.

18. עם זאת, עדיין, שוטרי זרוע סעי"ר הגיעו רובם ככולם מתוך היחידה ללוחמה בפשיעה במינהלת ההגירה, הכירו את עולם ההגירה לישראל והתמקצעו בכל הנוגע לביטוייה של העבריינות כלפי מהגרי עבודה. ניכר היה כי קיימים הבדלים תהומיים בין אופן הטיפול של זרוע סעי"ר כמו גם של רשויות אחרות כמו משרד התמי"ת בזמנו או רשות האוכלוסין וההגירה, לבין אופן הטיפול של תחנות המשטרה המקומיות במקרים הספורים שבהם הועברו אליהן תלונות כאמור. בעוד שתלונות שהגיעו לזרוע סעי"ר ולרשויות הרלוונטיות האחרות הסתיימו בהגשת כתבי אישום, שלילת היתרים ממעסיקים והכרה במתלוננים כקורבנות עבדות וסחר; ניסיונו לימד שבתחנות המקומיות הקורבנות הושבו כלעומת שבאו, מבלי שנלקחה מהם תלונה כלל, ולעתים אף ספגו יחס קשה ומשפיל מאת השוטרים בתחנה.

19. בשנת 2011 הוחלט על פירוקה של זרוע סעי"ר. בדיון שהתקיים במסגרת ישיבה דחופה שכונסה בוועדת המשנה של הכנסת בעניין הסחר בנשים, הביעו כל גורמי המקצוע תמימות דעים בדבר הסכנות שבמהלך – מתאמת המאבק בסחר בבני אדם במשרד המשפטים; הממונה על זכויות עובדים זרים במשרד התמי"ת; נציגת משרד החוץ; נציגת פרקליטות המדינה; נציגת האגף לסיוע משפטי במשרד המשפטים; ונציגת הרשות לקידום מעמד האישה. על רקע זה הוגשה לבית המשפט העליון עתירה נגד המהלך (בג"ץ 5465/11 ח"כ אורית זוארץ נ' השר לבטחון פנים). שופטי ההרכב היו שותפים לחששות העותרים שם מפני תוצאות המהלך. בדיון שהתקיים ביום 5.9.2011 ציינה כבי הנשיאה בינייש ש"נכון שאפשר לומר מבחינה משפטית, כי סדרי הניהול של המשטרה הם מעניינה. יחד עם זאת, יש כאן צד שקשה להבין את רקעו. הסוגיה היא

חשובה מאין כמוה. נושא של המטעה של העקרונות הוא בעייתי, משך שנים ניסו להטמיע זאת"; והוסיפה כי "בכל זאת זה בעיה של סדרי עדיפויות של המשטרה. המשמעות היא להוריד את סדרי העדיפויות בטיפול בנושא. בפני הכנסת הופיעו כל הפונקציונרים וכולם היו באותה דעה". כבי השופטת ארבל הוסיפה כי "זה נושא ששנים לקח [להטמיע] את הרגישות שלו ואת הצורך להכשיר אנשים מיוחדים לכך. זה ממוקד. היום לפזר את זה בכל הארץ ובכל המרחבים כשאין הכשרה, זה בלתי אפשרי ויש בכך הוצאות רבות. מה גם שיש לכך השלכות רבות".

20. בסוף הדיון הורה בית המשפט למדינה לפרט את נוהלי העבודה החדשים שקבעה המשטרה בנושא, ולאחר מכן ייקבע דיון אליו יוזמנו מפכ"ל המשטרה וראש האגף לחקירות ומודיעין. **עמדת המדינה הייתה, כי המהלך הארגוני לא צפוי לפגוע בטיפול בעבירות הסחר והעבדות.** עוד בדיון מספטמבר 2011 הבהירה נציגת המדינה, כי המהלך לא צפוי להפחית את מצבת כח האדם – "לא מדובר על הפחתה מ-100 לפחות אלא מדובר בגרעין שירכז את הפעילות וימשיך לטפל בו". בהודעת המדינה שהוגשה לאחר הדיון, נמסר שתפקידי זרוע סע"ר יפוצלו בין מחלק סער (במסגרת היחידה הארצית למאבק בפשיעה כלכלית, המהווה חלק מיחידת להב 443), שככלל אחראי על הטיפול בעבירות האמורות בהיקף ארצי או בינלאומי; והיחידות המרכזיות המחוזיות (ימ"רים), שככלל אחראיות על הטיפול בעבירות בהיקף מקומי. לפי התגובה יועדו בכל ימ"ר שוטרים לעיסוק בתחומים שהועברו אליו מזרוע סע"ר. לצד זאת, הודיעה המדינה על מינוי קצינת תיאום הכפופה ישירות לראש יחידת להב 433, שתהיה אחראית על התיאום בין הגורמים השונים במשטרה, להבטיח שפעילות המשטרה בנושא האמור לא תפגע ושאיכות המאבק בפשיעה האמורה תישמר.

בדיון שהתקיים לאחר מכן בדצמבר 2011 הבהיר ראש האגף לחקירות ומודיעין שבעוד שבתחום הסחר בנשים חלה ירידה בתופעה, בכל הנוגע לתופעות סחר, עבדות, עושיק ומרמה ביחס למהגרי עבודה מדובר ביעד מרכזי. לדבריו, נמסר כי ניתנה כתובת לארגוני הסיוע בדמות קצינת תיאום "שמחוברת לכל ארגוני הסיוע בכל שעה ובכל זמן" ו"לא תהיה בעיה של הגשת התלונה אך איך אוספים את המודיעין הכי אפקטיבי וזה דרך הימ"ר המקצועיים". על רקע דברים אלו המליץ בית המשפט לעותרים למחוק את העתירה, וזו נמחקה ביום 5.12.2011 "תוך שמירת טענותיהם אם יתברר בעתיד על יסוד נתונים בדוקים, כי הטיפול החיוני בתופעת הסחר נזנח או הופחת".

21. בפועל דבר מאלה לא אירע. ראשית, מבחינת מצבת כח האדם, יחידת סע"ר, שכללה 110 שוטרים לערך **צומצמה נכון להיום לקצינת התיאום בחוליית הסחר בבני אדם באגף חקירות ומודיעין, הכוללת תקן אחד בלבד.** מתשובות משטרת ישראל לפנייתנו לפי חוק חופש המידע, נראה כי בפועל הטיפול כולו בתופעה הוטל על חולייה זו (או על קצינה יחידה זו), שממילא אמונה בעיקר על זיהוי קורבנות סחר ולא על האכיפה.

22. שנית, בכל הנוגע לפעילות הימ"רים, אלו אינם נגישים לארגוני הסיוע, ואנו מניחים שקל וחומר אינם נגישים לנפגעים עצמם אשר סובלים מפערי נחיתות מובנים. בתשובה לבקשת חופש מידע בה ביקשנו לקבל את שמות השוטרים המיועדים בכל ימ"ר לטיפול בעבירות האמורות נענינו כי "החוליה לא מעודדת קשר של ארגוני הסיוע עם המחוזות באופן ישיר... לכן אין מקום להפיץ רשימת הרפרנטים. כמו כן, האנשים משתנים בתפקידיהם ולכן אין רלוונטיות לרשימה זו עבר ארגוני הסיוע". הדרך היחידה לפנות אל המשטרה היא באמצעות חוליית הסחר, שכאמור מונה תקן אחד בלבד. למיטב ידיעתנו יחידה זו היא גם הגורם היחיד שאליו יכולים לפנות גורמים רשמיים אחרים שנחשפו למקרים המעוררים חשד לביצוע עבירות כאמור –

בתי הדין לביקורת משמורת של משרד המשפטים, רשות האוכלוסין וההגירה, משרד העבודה והרווחה ומתאמת המאבק בסחר בבני אדם במשרד המשפטים.

23. שלישית, תשובות שקיבלנו לבקשות חופש מידע מלמדות שגם הפעילות הפנים-ארגונית בדבר העברת מידע בין הימ"רים לקצינת התאום (חוליית הסחר) ירדה עם השנים – אם בשנת 2012 קצינת התיאום קיבלה 59 דיווחים ממחלק סעי"ר, בשנים 2017-2018 לא התקבלו אצלה דיווחים כלל מאת הימ"רים.

ג. המצב כיום ביחס לחקירות עבירות ביחס למהגרים

24. השחיקה הנמשכת בהגנה על מהגרי עבודה מפני עבירות סחר, עבדות ועושיק מצאה את ביטוייה בנתונים רשמיים המצביעים על תת אכיפה קריטי בעבירות אלו. כאמור מעלה, מתשובות חופש מידע שהתקבלו ניתן ללמוד כי בין השנים 2017-2019 כולל, נפתחו בסך הכל 6 חקירות בחשד להחזקה בתנאי עבדות; 3 חקירות בחשד לסחר בבני אדם למטרות עבדות; 2 חקירות בחשד לעבודת כפייה ו-4 חקירות בחשד לעיכוב דרכון למטרות החזקה בתנאי עבדות או עבודת כפייה. כאמור לעיל, הדבר אינו נובע מהיעדרן של תלונות ביחס לעבירות אלו.

25. מטבע הדברים, הדברים מקבלים ביטוי גם ביחס לכתיבי האישום שהוגשו בנושא, כאשר מנתונים שנמסרו לפי חוק חופש המידע עולה כי בשנת 2012 הוגשו שלושה כתיבי אישום בשל עבירות עושיק שנעברו כלפי מהגרי עבודה, בשנת 2014 פחת מספרם לאחד ובין השנים 2015 ועד שנת 2018 לא הוגשו כתיבי אישום כלל. ביחס לעבודות כפייה של מהגרי עבודה, למיטב ידיעתנו בשנת 2017 לא הוגשו כלל כתיבי אישום, בשנת 2018 הוגשו רק 2 כתיבי אישום ביחס לעבודות כפייה, ובשנת 2019 הוגש כתב אישום אחד בלבד ביחס לעבירות אלו.

26. יצוין כי להערכתנו, לפחות חלק מהחקירות וכתבי האישום ביחס לעבודות כפייה, נעשו בקשר לכמות הפוגעות באזרחים ישראלים, ולא בקשר למהגרים.

27. מניסיוננו היומי-יומי מעבודה עם מאות ואלפי מהגרים בשנה, ומעשרות מקרים בהם אנו נתקלים בראיות משמעותיות לעבירות סחר ועבדות, אנו עדים לאופן הטיפול המשטרתי במקרים אלו. כאמור, הפניה נעשית לחוליית הסחר במשטרה המונה חוקרת אחת בלבד, שכפי שנראה עוסקת בעוד תחום מלבד תפקידה כקצינת תיאום לעבירות סחר. בהמשך, הטיפול בחקירה ובגביית ראיות מועבר על ידה לתחנות המקומיות, וזאת מבלי שיהיה בהן גורם מומחה בנושא האמון על הטיפול בו באותה התחנה. בחלק מהמקרים, קורבנות העבירה נדרשים להגיע לתחנה המשטרתית ולהגיש בה תלונה חרף היעדר יכולת לתקשר בעברית או באנגלית (ומבלי שיעמידו לטובתם מתורגמן בשפה הרלוונטית), ובלא שחוליית הסחר 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. בחלק מן המקרים, בשל העומס הרב על חוליית הסחר, המתלוננים מורחקים מישראל עוד בטרם הספיקו להיחקר על ידי המשטרה, או בוחרים לעזוב לאחר שהייה ממושכת או קצרה במתקן הכליאה מבלי שמסרו את עדותם.

28. נוסף לכך, כפי שעולה בבירור ממסמכי משרד המשפטים והתוכנית הלאומית למאבק בסחר, קושי מרכזי באכיפה וזיהוי של קרבנות סחר נובע מכך שבמקרים רבים מדובר בעבירות נסתרות, אשר מבוצעות כלפי אוכלוסיות מוחלשות ולכן דורשות חקירות יזומות ונחושות של הגורמים המוסמכים. אלא שלמיטב ידיעתנו, לא נעשו פעולות מודיעיניות כלשהן ביחס לסקטורים שבהם מועסקים מהגרי העבודה (והדברים אמורים בעיקר לגבי ענף החקלאות, שבו מתועדות מדי שנה הפרות רבות וחמורות של זכויות עובדים, וממנו מגיעים חלק ניכר מהמקרים המופנים על ידינו לטיפול המשטרה). כמו כן, למיטב ידיעתנו, יחידת הסייבר של המשטרה, שיכולה הייתה לסייע בחקירת מרמה של זרים (לרבות גביית דמי תיווך בלתי חוקיים, סחר באשרות וכו') אינה פועלת בנוגע לעבירות האמורות.

29. אך חמורה מכך היא העובדה שחקירות לא נפתחות אף כאשר חוליית הסחר של המשטרה עצמה מכירה בקורבנות סחר מקרב מהגרי עבודה, עובדה המלמדת על כשל מבני מהותי. הדברים נכונים גם ביחס לקשר שבין המשטרה לבין רשות האוכלוסין וההגירה, משרד העבודה והרווחה ומשרד המשפטים, אשר באים במגע יומיומי עם מהגרי עבודה ושומעים את סיפוריהם, אך לעיתים לא מבצעים העברה יעילה (או העברה כלל) של אינפורמציה בין הרשויות השונות. במידה ומבוצעות העברות של מידע וראיות, הנתונים מלמדים שהמשטרה אינה מבצעת חקירות המבשילות לכתבי אישום.

30. זאת ועוד. לא אחת מאשרת המדינה הבאתם של עובדים אחרים חלף מהגרי העבודה שהתלוננו על היותם קרבנות סחר אך עזבו את ישראל טרם נחקר עניינם. בכך, נוצר מצב בו מעסיק שיכול היה להיות חשוד (או חשוד בפועל) בבצוע עבירות סחר מקבל לידיו עובדים נוספים אותם הוא ממשיך להעסיק בתנאים פוגעניים. בכך, מפרה המדינה לא רק את מחויבותה לחקור את עבירות הסחר ולתת סעד לקורבנות, אלא גם את חובתה הבסיסית למנוע הבאתם של מקרי סחר לישראל.

31. כל אלו, מצביעים על כך כי מספרם האפסי של כתבי האישום והחקירות מלמד לא על היעדרם של מקרי סחר ועבדות בישראל, אלא דווקא על קשיים משמעותיים במנגנון האכיפה הנוהג כיום.

ד. הצורך בהקמת זרוע סע"ר מחדש ולחלופין לפעול בהתאם להתחייבויות המדינה בבג"ץ זוארץ ולהמלצות התכנית הלאומית למאבק בסחר

32. המציאות העגומה המתוארת לעיל מצביעה על כך כי פירוקה של זרוע סע"ר נחל כישלון חרוץ והוביל לתת אכיפה משמעותי בכל הנוגע לתחום הסחר ועבירות נלוות לו. היעדר האכיפה זה מיתרגם בפועל למינימום חקירות והגשת כתבי אישום (לא כל שכן הרשעות) במימדים אפסיים, מוביל לפגיעה משמעותית במחויבותה הבינלאומית של מדינת ישראל למניעת סחר ומותיר עשרות קרבנות עבדות וסחר, מהמוחלשים בישראל, ללא כל מענה.

33. משכך, נבקשכם לפעול לכך שהסמכויות בנושא ירוכזו אצל משטרת ישראל על ידי יחידה ייעודית, בדומה לאופן בו פעלה יחידת סע"ר, ושאנשיה יעברו הכשרות מקצועיות ביחס לעבירות אלו ולעבודה עם קורבנותיהן.

34. לכל הפחות, נבקשכם לפעול בהתאם להתחייבות המדינה בבג"ץ זוארץ ובהתאם להמלצות התכנית הלאומית למאבק בסחר משנת 2019, אשר כללו בין היתר המלצות בדבר מינוי ממוני סחר ועבדות בימ"רים; קביעת תכנית עבודה בנושא הכוללת הכשרות, תקצוב כח אדם וגיוס מתורגמנים; וקביעת נוהל בדבר מנגנון תיאום בין הימ"רים לבין גופים רלוונטיים ובדבר דרכי פניה מצד גורמים חיצוניים כמו אנשים פרטיים או ארגוני חברה אזרחית.

35. כאמור מעלה, נציין שעל פי כתב תשובה שהוגש בבג"ץ 684/20 פלוני נ' משטרת ישראל ואח' ביום 24.5.2020, במהלך שנת 2019 הוקמו צוותים יעודיים ליישום התכנית הלאומית, הנדרשים על פי החלטת ממשלה מספר 4463 מיום 13.1.2019, ובהם צוות אכיפה וזיהוי בראשות מר אליעזר רוזנבאום, המשנה למנכ"ל המשרד לביטחון פנים, שעל פי האמור בכתב התשובה יעסוק ב"תחום האכיפה – צמצום פערים וחסמים; הגברת השימוש בכלי אכיפה נוספים מתחומים חלופיים לדין הפלילי, לרבות כלים מנהליים, פיסקאליים ואזרחיים, למאבק בסחר בבני אדם; שיפור ההתמודדות עם זירת הסייבר והשימוש בסייבר ככלי חקירתי; פיתוח מענים טכנולוגיים חדשים לשיפור האכיפה; מיקוד באכיפת סחר למטרות עבודה ועבודות כפייה, תוך דגש על אכיפה יזומה; שיפור תהליכי הזיהוי והאיתור לרבות דיון ברף הראייתי הנדרש להכרה באדם כקורבן סחר".

מעבר לעובדה שנושאים אלה אינם כוללים במפורש הקמת יחידה ייעודית שתצמצם את פערי האכיפה הקיימים, הרי שכתב התשובה מסתייג ומצהיר כי **עבודת הצוותים מצויה "בשלבים שונים של התקדמות ראשונית ביותר" ומשום כך לא ניתן אף להצביע על מועד משוער לסיום עבודת הצוותים וגיבוש המלצות שיעלו לאישור ועדת המנכ"לים. בנסיבות אלה, ברור שעצם ההצהרה על תחילת עבודתו של צוות זה, אין בה די כדי לענות לדרישות שבמכתב זה או לייתרן.**

36. נודה על קבלת תשובתכם בהקדם.

בכבוד רב,

אלעד כהנא, עו"ד
קו לעובד

ענבר בראל, עו"ד

המוקד לפליטים ולמהגרים

העתק:

עו"ד דינה דומיניץ, ראש היחידה לתיאום המאבק בסחר בבני אדם, משרד המשפטים
רפ"ק שרית פרץ, ראש חוליית סחר בבני אדם, אגף חקירות ומודיעין, משטרת ישראל
עו"ד שירי לב-רן לביא, הממונה על זכויות עובדים זרים, משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים
עו"ד ענר הלמן, ראש מחלקת הבג"צים בפרקליטות המדינה