

4.6.2019

לכבוד

עו"ד דינה דומיניץ,

מתאמת המאבק בסחר בבני אדם

משרד המשפטים

הנידון: הערות ארגוני הסיוע בנושא התכנית הלאומית למאבק בסחר בבני אדם

בשם הארגונים המוקד לפליטים ולמהגרים, א.ס.ף – ארגון סיוע לפליטים, רופאים לזכויות אדם וקו לעובד, נבקש להעביר את הערותינו בעניין "התכנית הלאומית למבקש בסחר בבני אדם 2019-2024", קודם להבאתה להחלטת ממשלה.

ראשית, נבקש לברך על היוזמה לניסוח ופרסום תכנית לאומית חדשה למאבק בסחר בבני אדם, בחלוף עשור מניסוח התכנית הלאומית הקודמת והצורך הממשי בעדכונה והתאמתה לשינויים שחלו בשטח; כמו כן אנו מברכים על שיתופם של ארגוני החברה האזרחית במהלך זה, כמי שפועלים בשטח מזה שנים ארוכות, פוגשים את קורבנות הסחר במתקני המעצר ובמשרדי הארגונים, ועובדים באופן רציף ושוטף מול משרדי הממשלה השונים בנושא.

להלן, נבקש להדגיש מספר אלמנטים מתוך התכנית המוצעת, אשר לדעתנו צריכים להיות מתועדפים – הן במסמך הנוכחי, ההצהרתי באופיו, הן בצעדי ההמשך שעניינם יישום התכנית המוצעת, לרבות בפן התקציבי. בחרנו להדגיש את הנושאים אשר לדעתנו הינם החיוניים ביותר לשם מיגור הסחר בבני אדם בישראל באופן מעשי, והינם הדחופים ביותר מבחינת המענה הדרוש לקורבנות תופעה זו.

א. קידום מניעה של עבירות סחר בבני אדם על ידי מנגנונים חוקיים מקיפים והתאמת הרגולציה הקיימת לעבירות מתחום הסחר

1. להשקפתנו, הגישה המבוטאת בתכנית הלאומית למאבק בסחר בבני אדם, המשרטטת הבחנה בין "תחומי הרגולציה של עובדים זרים" ה[שמורים] לגופים אחרים" לליבת המאבק בסחר בבני אדם, מחמיצה את הקשר ההדוק שבין בחירות רגולטוריות בשוק העבודה לבין התפתחות תנאים לניצול חמור העשוי להגיע כדי סחר בבני אדם, וכן את הפוטנציאל המשמעותי הטמון בהתערבות רגולטורית בשוקי עבודה פגיעים כאסטרטגיית מאבק בסחר. מערך האכיפה הפלילית הנוכחי אינו עוסק בבעיות המבניות היוצרות תשתית לדפוסי סחר, ואכיפה פלילית נקודתית אינה יכולה להחליף טיפול עומק בבעיות רחביות.

2. משכך, אנו ממליצים לתכלל במסגרת התוכנית הלאומית, באופן יעיל ומובנה, את ההתייחסות לסוגיות רחביות כחלק מהיעדים, ובין היתר לפעול לשינויי הרגולציה כאשר

זו מייצרת דפוסים המהווים כשלעצמם אינדיקטורים לסחר בבני אדם, כפי שיפורט להלן:

3. **תמיכה בניידות עובדים לא-ישראלים**: הסדרים של כבילה למעסיק מאיינים את יכולתם של העובדים לעמוד על זכויותיהם, ושוללים מהם מידה מינימאלית של כוח מיקוח. הם קשורים בזיקה הדוקה לתופעות של עבדות וסחר בבני אדם, ומקובל לראות בהם כגורמים מבניים היוצרים תשתית נוחה לניצול חמור.¹ בתכנית הלאומית מכירים בקשר בין תופעה זו לסחר בבני אדם, ולפיכך נקבע בה סעיף "לקדם ניידות עובדים זרים בין מעבידים, ככל הניתן, כדי למנוע סחר בבני אדם ועבירות נלוות". על מנת לקדם מטרה זו באופן ממשי ובר-קיימא, יש לטעמנו להתייחס לכלל ההיבטים הבאים (בחלוקה לפי ענפים):

i. **בענף הסיעוד**, עומדות על הפרק תקנות שאמורות להטיל מגבלה דרמטית על מספר המעסיקים שביניהן תוכלנה לעבור מהגרות עבודה המועסקות בתחום הסיעוד, בקביעת קריטריון של "גיל המעסיק" שאצלו עבדה מהגרת העבודה עם כניסתה לישראל, וצמצום יכולתה לעבור למעסיק מקבוצת גיל אחרת. תקנות "גיל המעסיק" עומדות בקרוב להצטרף למגבלות שהוטלו בשנת 2014, וביחד איתן ייצרו מציאות קשה של חשש מפני עזיבת מקומות עבודה, גם במצבים קשים ופוגעניים מאוד. תקנות אלה מונחות על שולחנו של שר העבודה והרווחה כרגע, וממתנות לאישורו וחתימתו, ולהבנתנו ייצצרו תשתית נוחה לקיום עבירות מתחום הסחר בעובדות הסיעוד.² **במסגרת יישום התכנית הלאומית, מן הראוי שמשרדי הממשלה הרלוונטיים בליווי מתאמת המאבק בסחר בבני אדם ישקלו מחדש את נחיצותה של חקיקת משנה זו לאור השלכותיה הצפויות על תופעת סחר בבני אדם בישראל.**

ii. עוד בסיעוד, מדאיגה בתופעת הנסיקה במספרן של העובדות המועסקות בישראל במסלולים של כבילה אבסולוטית למעסיק. נכון ליולי 2017 **כמעט מחצית** ממהגרות העבודה בסיעוד מועסקות בישראל למעלה מהתקופה המקסימלית לפי חוק הכניסה לישראל; ולפיכך כבולות כבילה אבסולוטית למעסיקיהן. מתוך 62 אלף מהגרי ומהגרות עבודה בסיעוד - 30,370 - מועסקות במסלול של כבילה מוחלטת.³ **יש להסיר כליל את המגבלות המוחלטות על ניידותה של קבוצת עובדות פגיעה זו, אשר ממנה מגיעים לפתחנו כל המקרים הקשים ביותר של ניצול.**

¹ בית המשפט העליון בישראל מצא לפני למעלה מעשור, כי מדובר בהסדרים בלתי חוקתיים, היוצרים "מעין עבדות בגרסה מודרנית" (בג"ץ 4542/02 קו לעובד נ' ממשלת ישראל, 2006).

² ראו פניית "קו לעובד" לשר העבודה והרווחה בהקשר זה, מיום 1.1.2019.

³ נתוני המדינה ביחס למספרים הוגשו ל"קו לעובד" במסגרת עתירה שעניינה זכאותן של עובדות סיעוד ותקוות לטיפול רפואי בישראל, בתגובה מיום 3.10.2017.

.iii **בענף הבניין**, הרוב המוחלט של העובדים בענף זה מועסקים במתכונת של כבילה אבסולטית (או כמעט אבסולטית). **העובדים הפלסטינים** המועסקים בישראל בהיתרי העסקה (כיום עומדת המכסה על כמאה אלף איש) מועסקים מזה שנים ארוכות במתכונת של כבילה מוחלטת למעסיק שקיבל היתר להעסקתם. רפורמה בהעסקה וביטול הכבילה נקבע בהחלטת ממשלה בשנת 2016, אולם עד כה – לא יצאה לפועל. יש להדגיש בפני הגורמים האחראים ליישום הרפורמה את חשיבותה בהסרת מגבלת הניידות על העובדים הפלסטינים המועסקים בהיתר בישראל.

.iv קבוצה שנייה בה הכבילה בפועל היא דה-פקטו מוחלטת, היא קבוצת העובדים **באמצעות חברות ביצוע זרות, לרבות חברת יילמזלר** הפועלת מזה שנים בישראל, ומקבלת היתר להעסקת מהגרי עבודה מתורכיה בענף הבניין במתכונת של כבילה מוחלטת לחברה זו, וכן **חברות בנייה סיניות**, אשר מיועדות להביא כל אחת מהן 1,000 עובדים בפעימה ראשונה, ועד 2,000 עובדים בפעימה נוספת. יצוין, כי טענות "קו לעובד" בשנת 2016 בפני בית המשפט העליון ביחס להסדר זה (בג"ץ 2385/16), נדחו על רקע הצהרת מדינת ישראל כי תאפשר מעבר בין חברות הביצוע וכן בין חברות הביצוע לתאגידי הבניין (באמצעותם מועסקים יתר מהגרי העבודה בענף הבניין). אולם חרף ההצהרות לבית המשפט העליון בשנת 2016, התברר בשנת 2018 כי הנוהל שנוסח בעניין ניידות העובדים אינו מקיים את ההצהרה בפני בית המשפט העליון, ובפועל המדינה טוענת כי לא ניתן יהיה לעבור מחברת ביצוע זרה לתאגיד בניין – שכן מתן אפשרות למעבר כזה יכשיל את ההסדר כולו⁴. **במסגרת יישום התכנית הלאומית, יש לוודא את ביצועו של הנוהל הקיים למעבר עובדים, ולפעול להסרת המגבלות על ניידותם של עובדי חברות הביצוע לרבות יילמזלר, כדי לאפשר ניידות בענף זה גם לעובדים אלה.**

.v **בענף החקלאות** כל 25 אלף העובדים מתאילנד, אף שהובאו באמצעות הסכמים בילטרליים, אינם נהנים בפועל מניידות ורבים מהם (מתוך נתוני "קו לעובד"), אינם עוברים בין מעסיקים במהלך כל תקופת שהייתם והעסקתם בישראל. למצב זה תורמים כמה גורמים: ראשית, המצב בענף כולו כה גרוע, עד שמעבר בין מעסיקים אינו אפקטיבי, אפילו לא כדי להימלט ממצבים קשים מאוד של הפרת זכויות, ואף עבודת כפייה וסחר. שנית, לצורך השמת כ-25 אלף עובדים פועלות בישראל 14 לשכות השמה בלבד. רוב הלשכות פועלות באופן מובהק לשמירת האינטרסים של המעסיקים, ולא אלה של העובדים; ולא אחת הן אף משמות ערוץ לפגיעה בזכויות העובדים ולגביית תשלומים שונים על הצבתם אצל מעסיק חדש. יש לפעול במסגרת התוכנית הלאומית לאכיפה על הלשכות

⁴ ראו את תשובת המדינה לבקשת עוררים מחברת "יילמזלר" לעבור לתאגידי הביצוע הזרים מיום 15.7.2018, שניתנה במסגרת ערר 5722/18, וכן פרוטוקול הדיון בערר זה מיום 24.1.2019.

הפרטיות, ולפעולות מינהליות נגד לשכות שיפרו את חובתן. כיום היקף האכיפה המינהלית על לשכות הינו אפסי, נובע אך ורק מפניות יזומות (במקרה של עובדים מתאילנד, אלה נדירות ביותר), ונטול כל יוזמה ובדיקה עצמאית.

.vi מלבד כ-25 אלף מהגרי עבודה מתאילנד, מובאים לישראל לעבודה בענף החקלאות שתי קבוצות נוספות של מהגרי עבודה, במסלול המשתלמים בחקלאות ובמסלול מתנדבים. במסלולים אלה אין בפועל כל ניידות, בטח לא כזו המונעת מרצון וצורכי העובדים עצמם, ולצדם מתקיימים מאפיינים חמורים נוספים של עבירות סחר בבני אדם. כפייתם של ה"משתלמים" לעבוד תוך שימוש באמצעי לחץ פסולים נלמדת ממצאות העבדתם בישראל וממאפיינים משותפים בולטים של תכניות ה"השתלמות", בראשן גביית סכומי כסף מופקעים כשכר לימוד וחיוב ה"משתלמים" לשלם בעצמם עבור הטיסה לישראל, מה שמוביל לתלות כלכלית קשה למן ההתחלה של ה"משתלמים" בתכניות. לתכנית המשתלמים מתווספים מאפיינים טיפוסיים נוספים של עבירות פגיעה בחירות, הכלולים באינדיקטורים המקובלים לפרשנות הגדרת עבירת הסחר בעולם ובישראל, בהם תשלום שכר זעום, גניבה משכר העבודה, ניכויים בלתי חוקיים מהשכר, העבדה בשעות ממושכות, אי מתן תשלום על עבודה בשעות נוספות, שיכון במגורים גרועים עם תנאים פיזיים ותברואתיים ירודים, ואף חיוב לעמוד במכסות תפוקה בלתי סבירות עד כדי פגיעה בבריאותם ובבטיחותם של העובדים, וסירוב לאפשר להם לעבור למעסיק אחר אף במקרים של חשש לביטחונם ולבריאותם. במסלול "מתנדבים" הובאו מאות מהגרים לעבודה בפועל בחקלאות ותוך איסור מוחלט על ניוודם ותנועתם. ממקרים שהגיעו לידית קו לעובד, עובדים אלה הועסקו בפועל בתנאים מחפירים, במצבים של עבדות מודרנית; שניים מהם הוכרו כקרבנות סחר לאחר הפניית "קו לעובד", והועברו למקלט; אלא שכרגע נראה כי אין למשטרה כוונה לפעול ברמה פלילית נגד הקיבוצים והמשובים המעסיקים, לאור העובדה שנוהל רשות האוכלוסין מאפשר ומתיר את הניצול הלז. יש לפעול לאלתר לתיקון הנוהל ועצירת הבאתם של "מתנדבים" ממדינות מתפתחות, לקיבוצים ומושבים.

.vii ענף התעשייה, הינו לכאורה ענף שבו אין מכסות להעסקת מהגרי עבודה. בפועל, התרחשה עלייה דרמטית במספר מהגרי שהובאה בפועל לעבודה בתעשייה, אולם באצטלא שקרית של "מומחים". איצטלא שלמעשה החריפה מאוד את התנועה שלהם, ואיננה לחלוטין את יכולתם לעבור למעסיק אחר. היעדר אכיפה על מומחיות העובדים המובאים במסלול זה, וגובה שכרם, יצרה מצב שלמעשה

מרבית העובדים המובאים היום במסלול של "מומחים", הינם מהגרים ממדינות מתפתחות, המשלמים דמי תיווך אסטרונומיים ועובדים בפועל בעבודת-כפיים.⁵

viii. כיום עומדת על הפרק כוונה, אשר פורסמה להערות הציבור, להביא כ-2,000 מהגרי עבודה לענף התעשייה. כוונה זו מטרידה, בין היתר לאור הניסיון המלמד על תשלום דמי תיווך אסטרונומיים בענף זה (ראו להלן), אולם גם מאחר שקבוצה מצומצמת של מהגרי עבודה תגיע לעבוד בענף שיש בו מקצועות רבים ושונים, דבר שעלול להקשות מאוד, ואף לאיין, על נידות העובדים בתוך הענף, קושי שיתעצם עקב העובדה שאף גורם לא צפוי לקבל אחריות על השמתם מחדש במקרה של התפטרות או פיטורים.

ביחס לעובדים בתעשייה, יש לייצר ערוץ חלופי להשמת העובדים שיגיעו לישראל, תוך גמישות ב"מסלול ההעסקה" אליו הם מובאים ומתן אפשרויות לעבור ממסלול למסלול, ולו במקרים חריגים של הונאה ותשלום דמי תיווך גבוהים. בנוסף יש לעמוד על הבאת עובדים לענף זה אך ורק בערוץ ל הסכם בילטרלי, שכן מבחינה היסטורית, הענף שיאני בגובה דמי התיווך שנגבים מעובדים זרים בו.

4. מניעת שעבוד עובדים והכחדת תופעת תשלום דמי תיווך בלתי חוקיים: תשלום דמי

תיווך גבוהים תמורת הזכות של לא-ישראלים להיכנס לשוק העבודה הישראלי, היא תופעה שישראל מטפלת בה טיפול כושל החל מראשית כניסתם של זרים לשוק העבודה בישראל. דוחות הסחר של מחלקת המדינה הצביעו בעבר על נקודה זו כאחת הנקודות הדורשות טיפול והתייחסות, ובית המשפט העליון מצא שתופעת דמי התיווך משולה ל"עבדות מודרנית" ו"לסחר בבני אדם". לאורך שנים, הכלי היחיד אשר ננקט (ויש לומר כי נמצא יעיל ביותר כאשר ננקט), היה חתימה על הסכמים בילטרליים עם ארצות המוצא מהן מגיעים מהגרי עבודה לישראל, הסכמים שימשטרו ויפקחו על הגיוס באופן שימנע גביית הון-עתק מהעובדים. הסכמים כאלה נחתמו עם כמה מדינות, בראשן תאילנד. באחרונה נחתם הסכם גם עם הפיליפינים, להבאת מהגרי עבודה בענף הסיעוד.

5. אלא שהמצב עודנו חמור מדי, ומרבית העובדים הלא-ישראליים מוסיפים לשלם דמי

תיווך אסטרונומיים בתמורה לזכות לעבוד בישראל.⁶ מדינת ישראל, למעט הסכמים בילטרליים שמטבעם מתקדמים באיטיות ובמשורה, אינה נוקטת ולו צעדי אכיפה בודדים נגד תופעה זו. גורמי המשטרה או רשויות ההון אינן מעורבות במידע אודות הכסף הנצבר על גבם של העובדים, ולרשות האוכלוסין וההגירה משאבים וסמכויות מוגבלים,

⁵ לפי נתוני רשות האוכלוסין, ברבעון השני של 2018 החזיקו 5,800 מהגרי עבודה בהיתרים להעסקה כ"מומחים". מדובר על עלייה של כמעט 150% במספר ה"מומחים" במהלך פחות מארבע שנים (לפי נתוני הרשות, בשנת 2014 עבדו בישראל 2,400 מומחים בלבד). אין זה מקרי, כמובן. כמעט מחצית מה"מומחים" מגיעים מסין, וכמעט 90% מהם מגיעים ממדינות עניות אחרות (תאילנד, הודו, רומניה ותורכיה).

⁶ מתוך 113 אלף מהגרי עבודה שהיו בישראל בשנת 2018, רק 39 אלף הובאו במסגרת הסכם בילטרלי. לפחות מחצית מתוך כ-90 אלף הפלסטינים המועסקים בהיתר בישראל, משלמים סכומים שנעים בין 1,500 ל-3,000 ש"ח בחודש בתמורה לזכות לעבוד בישראל.

אשר בפועל, גם במקרים שבהם נמסרות ראיות למכביר, אינם מגיעים לכדי צעדי אכיפה קונקרטיים. נוסף, כי בענף הסיעוד נחתם הסכם עם מדינה אחת בלבד, דבר העלול להערכתנו להביא לנסיקה של דמי התיווך שישלמו עובדות סיעוד שאינן מגיעות מהמדינה שעמה נחתם ההסכם (לפחות מחצית מהעובדות כיום), על מנת שימזערו את נזקייהן של הלשכות המתווכות.

יש לתגבר באופן ניכר צעדי אכיפה על לשכות הגובות דמי תיווך, לפעול למעורבות המשטרה ורשויות המס בחקירות, על אמצעייהן המקיפים יותר מאלה הנתונים לרשות; ובמקביל לקדם הסכמים בילטרלים בענף כולו, באופן שימנע העדפה או העלאת מחיר דמי התיווך לחלק מהעובדות, כפי שצפוי בקרוב.

ב. שיפור אכיפה על ידי משטרת ישראל; תגבור מערך זיהוי הקורבנות; רביזיה של מערך ראשית

הראיה

6. במישורי המניעה והאכיפה, אנו רואים חשיבות גדולה בקידום חקירות יזומות של משטרת ישראל במקרים של חשד לסחר בבני אדם, לרבות הצבת יעדים קונקרטיים להעמדות לדין. על מנת לסייע במימוש מטרה זו, אנו סבורים כי יש לפעול להקמה מחדש של "זרוע סער", היחידה המשטרתית שהיתה אמונה על חקירת פשיעה כלכלית בהקשר של הגירת העבודה לישראל ונסגרה בשנת 2011. מאז שפורקה זרוע סער ניכר בשטח המחסור בחקירה ואכיפה אפקטיביות של עבירות סחר, עבדות ועושיק. מחסור זה מתבטא במיעוט תיקים וכתבי אישום, בהיעדר התמחות והתמקצעות, ובהיעדר גורם ברור שאליו ניתן לפנות במקרים של עדויות המעלות חשש לסחר בבני אדם.⁷

7. לחלופין, יש לפעול לתגבור והתמקצעות "חוליית הסחר" הקיימת במשטרת ישראל, על ידי הוספת תקנים של חוקרי משטרה, עובדי סוציאליים ואנשי מקצוע נוספים המתמחים בנושא סחר בבני אדם, הדרושים לשם קידום חקירות איכותיות של חשדות לסחר בבני אדם, ובפרט עבירות כנגד קטינים.⁸ כמו כן יש להורות על הצמדתה של פרקליטה מלווה לכל חקירה בתחומי סחר בבני אדם, כדי להנחות את עבודת היחידה החוקרת, הן במישור פרשנות עבירות הסחר והן להבטחת הגנה על אוכלוסיות פגיעות

⁷ ראו US Department of State *Trafficking in Persons Report 2018*, זמין בקישור: <https://www.state.gov/j/tip/rls/tiprpt/2018/index.htm>, בעמ' 238.

עוד ראו בקשה לפי חוק חופש המידע מאת קו לעובד אל משטרת ישראל מיום 11.12.2018, ותשובת משטרת ישראל מיום 18.3.2019. מהתשובה עולה כי התחייבויות המדינה לבית המשפט במסגרת בג"ץ 5465/11 **אורית זוארץ ואח' נ' השר לבטחון פנים ואח'**, כפי שנמסרו לבית המשפט בהודעה מעדכנת מטעם המשיבים מיום 9.10.2011, לא יושמו, ולחלופין לא נמסר כל מידע שיעיד על יישומן.

⁸ בעניין תגבור מערך הזיהוי במשטרת ישראל, ראה פנית המוקד לפליטים ולמהגרים וארגון א.ס.א. למשטרת ישראל מיום 21.3.2017 ותשובת מר אליעזר רוזנבאום, מ"מ מנכ"ל המשרד לביטחון הפנים, מיום 13.6.2017. מר רוזנבאום מציינ כי תגבור המערך ייבחן במסגרת התכנית הלאומית.

עוד ראו סחר בבני אדם בישראל - דו"ח מעקב שנתי 2015, באתר המוקד לפליטים ולמהגרים: https://hotline.org.il/publication/tip_report_hebrew_2015/

דוגמת קטינים ונפגעי אלימות מינית. יש לדאוג למיצוי כל כלי החקירה הזמינים, לרבות על ידי הפעלתה של יחידת הסייבר במשרד המשפטים במקרים המתאימים.

8. קיים צורך מיידי לערוך רביזיה של מערך "ראשית הראיה", במסגרתו מאשרת המשטרה האם מתקיימת ראשית ראיה להכרה באדם כקורבן סחר, וכפועל יוצא מכך - לעכב את הרחקתו מישראל, להעבירו למקלט ייעודי לקורבנות סחר ולתאם את חקירתו בתנאים ההולמים את צרכיו ואת רמת הפגיעות של הקורבן. כיום החלטות אלה מתקבלות על סמך שיקול דעתה הבלעדי של חוליית הסחר, אד-הוק וללא אמות מידה ברורות. החלטות אלה אינן מפורסמות, וככל הידוע הטעמים להחלטה אף אינם מועברים בכתב לגורם המפנה. אגב כך נראה כי חלה החמרה ברף ההכרה, וקורבנות סחר שעל פי ניסיון הארגונים היו מוכרים בעבר - נדחים כיום.

9. משכך, יש לפרסם אינדיקטורים מוסכמים לזיהוי קורבנות סחר, ולקבוע בנהלים את אמות המידה להחלטה של משטרת ישראל בדבר "ראשית ראיה", את אופן הגשת הבקשות להכרה בקורבנות פוטנציאליים, ואת חובת המשטרה להעביר תשובה מנומקת לגורם המפנה. יש לעגן את ההפרדה הראויה בין הקביעה בדבר "ראשית ראיה" לבין הרף העובדתי הדרוש לשם העמדה לדין, בדגש על עבירות שנעברו מחוץ לישראל, ולוודא כי אמות המידה עומדות בסטנדרט מקובל ושקוף להכרה בקורבנות סחר בבני אדם ושואבת מהניסיון שנצבר הן על ידי משטרת ישראל ומשרדי ממשלה נוספים, הן על ידי החברה האזרחית.⁹

10. לאחר שיגובשו אמות מידה ברורות ואינדיקטורים לזיהוי קורבנות סחר, ניתן יהיה לפעול להפצתם בקרב רשויות שונות העשויות לבוא במגע עם קורבנות סחר בבני אדם, לשם קידום איתורם של קורבנות פוטנציאליים. כיום, רובם של מקרי הסחר מאותרים על ידי החברה האזרחית, ובכך מתקיימת "הפרטה דה-פקטו" של מערך הזיהוי והאיתור. כך למשל, בתשובה לבקשת חופש מידע שקיבלנו זה עתה, התגלה כי מבין אלפי האנשים שנעצרו בשנת 2018 בתחומי ישראל והועברו למתקן "יהלום" בנתב"ג לפני גירושם, לא הועבר אף לא אחד לבדיקת המשטרה בחשד שנפל קורבן לעבירות סחר בבני אדם.¹⁰ זאת בניגוד לנעשה בבריטניה לדוגמא, שם רשויות המדינה השונות אחראיות לכמעט 90%

⁹ ראו "נוהל זיהוי קורבנות עבדות ועבודת כפייה" שפותח על ידי צוות בינמשרדי והוצג במסגרת מדריך משרד המשפטים לזיהוי קורבנות עבדות ועבודת כפייה, הזמין בקישור הבא:

<https://www.justice.gov.il/Units/Trafficking/MainDocs/A%20Toolkit%20for%20Identifying%20Victim%20of%20Forced%20Labour%20and%20Slavery.pdf> (ראו בייחוד עמ' 38 והלאה למדריך, בפרק שכותרתו "מהם הקורבנות וכיצד מזהים אותם").

עוד בהקשר זה, אנו ממליצים לשוב ולהסתמך על ההבנות שעוגנו במסמך "סיכום ישיבה בעניין קריטריונים ראיתיים ומהותיים לענין העברת קורבנות סחר למקלטים" מתאריך 30.3.2015, המסכם את מסקנות ישיבה משותפת שנערכה בין משטרת ישראל, מתאמת המאבק בסחר בבני אדם, האגף לסיוע משפטי והמוקד לפליטים ולמהגרים.

¹⁰ ראו תשובת הממונה על חוק חופש המידע ברשות האוכלוסין וההגירה לפנייה מטעם המוקד לפליטים ולמהגרים מיום 19.5.2019.

מאיתור והפניית קורבנות סחר.¹¹ יש לוודא כי באמצעות הכשרה מקצועית מתאימה ונהלי העברת מידע מסודרים, רשויות המדינה השונות מזהות ומאתרות קורבנות סחר פוטנציאליים בשטח – מרגע הכניסה לישראל ובנקודות שונות במהלך שהייה בישראל, לרבות במגע עם רשויות בריאות ורווחה ולחלופין עם רשויות אכיפת החוק.¹²

11. במקביל, יש לחזק את הקשר בין לבין היחידה המשטרתית האחראית לבין ארגוני הסיוע, לקיים באופן סדיר פגישות והכשרות משותפות לארגוני החברה האזרחית הרלוונטיים ולרשויות המדינה, ולעודד תקשורת פתוחה ושיתופי פעולה בין הארגונים הפועלים בשטח ובין מקבלי ההחלטות במשרדי הממשלה השונים – ובפרט במשרדי הפנים, המשפטים, האוצר, הכלכלה והרווחה.

12. נבקש עוד לתגבר באופן ניכר את האכיפה המשטרתית והמינהלית על עבירות מתחום הסחר, אף שאינן מגיעות לטעמים של הגורמים המוסמכים לכדי החזקה בתנאי עבדות, סחר בבני אדם, או עבודות כפייה. כך למשל, יש להציב יעדי אכיפה על עבירות של אחזקת דרכון, סחיטה באיומים בידי מעסיקים, ועושיק – כולן עבירות שכיחות ביותר בקרב זרים, אשר כיום אין עליהן כל אכיפה, ותלונות אינן נחקרות, ודאי לא לרמה של הגשת כתבי אישום בעבירות אלה נגד זרים. יש לעשות שימוש אף בצעדים מתחום המשפט המינהלי במקרים שבהם נטל הראיה הפלילי לא הורם, ובעיקר הכלים של שלילת היתרים למעסיקים – כלי שבו נעשה שימוש נדיר ביותר כיום.

ג. קידום הגנה לקורבנות - שיפור מערך השיקום לקורבנות סחר בבני אדם והתאמתו לצרכים הקיימים; שורדי מחנות העינויים בסיני

13. מדינת ישראל מפעילה תכניות ומסגרות שונות המסייעות בטיפול ושיקום קורבנות סחר בבני אדם. לצד ההערכה לשירותים הקיימים, יש מקום לשיפור והרחבת השירותים, ובכלל זה התאמתם לפרופיל המשתנה של קורבנות הסחר המוכרים.

14. בשנים האחרונות, אחוז משמעותי מבין השוהים במקלטים הם מבקשי מקלט שאינם בני-הרחקה, ורבים מהם הם קורבנות מחנות העינויים בסיני, שהוכרו כקורבנות סחר ועבדות. ניסיונו מורה כי בחלק בלתי מבוטל מהמקרים, המודל הקיים של שנת שיקום במקלט כאפיק המרכזי לשירותי שיקום, אינו עונה על צרכי אוכלוסייה זו, שלא ניתן להרחיקה מישראל, וששוהה במדינה תקופה ממושכת, אך אינה נהנית מהזכויות

¹¹ ראו נתוני שנת 2018 של ה-National Referral Mechanism הבריטי, שפורסמו לאחרונה, בלינק הבא: <https://nationalcrimeagency.gov.uk/who-we-are/publications/282-national-referral-mechanism-statistics-end-of-year-summary-2018/file>

¹² לפירוט אודות הצעדים המומלצים עבור משרדי הממשלה השונים, ראו פניית המוקד לפליטים ולמהגרים וארגון קו לעובד למתאמת המאבק בסחר בבני אדם, "יעדים לתכנית הלאומית למאבק בסחר בבני אדם", מיום 2.2.2017.

המוקנות לתושבי המדינה. במסגרת יישום התכנית הלאומית, אנו ממליצים על הצעדים הבאים, כדי להתאים את המענים המוגשים לאוכלוסייה זו:

15. בחלק מהמקרים קיימת מניעה מלהיכנס למקלט, בין אם עקב מצב חריג (בעיקר מצבים נפשיים/קוגניטיביים חריגים), בין אם לנוכח סיטואציה משפחתית שאינה מאפשרת כניסה לשנה במקלט. יש לפעול להקמת מסלולי שיקום מותאמים (בין אם באמצעות הוסטלים המתאימים לצרכיהם של מי שאובחנו עם בעיות נפשיות או קוגניטיביות חריגות, בין אם באמצעות הנגשת שירותים מספקים בקהילה, כפי שיפורט להלן).

16. בהיותם מוגנים מפני הרחקה, הרי שגם בצאתם מהמקלט בתום שנת השיקום נותרים קורבנות אלו בישראל. כידוע, כיום הם אינם זכאים לשירותים במחלקות לשירותים חברתיים של משרד הרווחה, ואילו כפי שמציינים דברי המבוא לתוכנית הלאומית, מרכז היום הינו "מסגרת מאוד מינימלית", ועל אף מאמצי הצוות המקצועי והמסור במרכז, אין לו את הכלים, המשאבים או הסמכויות להמשיך ללוות את קורבנות הסחר המוכרים ולתת מענה הולם לצרכי השיקום שלהם. על כן יש צורך לדאוג ולוודא את המשך הרצף הטיפולי בעבורם גם בתום שנת השיקום, עם יציאתם מהמקלטים. אנו ממליצים על הרחבת השירותים במרכז היום; ויצירת "סל שיקום בריאות הנפש" - תכנית שיקומית המותאמת למטופל, ובכלל זה גישה לשירותי סל שיקום, ובמקרים המתאימים, שילוב תעסוקה משקמת במסגרת הטיפול.

17. קורבנות סחר מוכרים הנמצאים תחת מדיניות הגנה כפופים להורדות חודשיות משכרם לקרן פיקדון תחת הוראות החוק למניעת הסתננות. על פי תקנות שנכנסו לתוקף בנובמבר 2018, ההורדות החודשיות לקורבנות סחר מוכרים ירדו מ-20% מהשכר החודשי ל-6%. אולם, הניסיון מראה שקורבנות סחר מוכרים לא יכולים לקבל כיום החזר חלקי על סכומי הפיקדון שהופקדו בשמם או פטור חלקי מניכוי הפיקדון ממשכורות עתידיות לאור אי בהירות לגבי הגורם האמון על הנפקת האישור למתן הפטור החלקי - המשטרה או רשות האוכלוסין. ההורדות הללו מחריפות עוד יותר את מצבם ופגיעותם של קורבנות הסחר המוכרים. במסגרת יישום התכנית, דרוש, כצעד ראשון, מנגנון ברור על פיו קורבנות סחר מוכרים יכולים להזדהות ככאלו מול הגורמים הרלוונטיים.

18. בהיעדר מסגרת להמשך טיפול רפואי בתום שנת השיקום במקלטים, חלק מקורבנות הסחר שהשתחררו מהמקלט נאלצים להסתמך על מרפאות הפליטים (המרפאה הפתוחה של רל"א, מרפאת הפליטים של טרם) שאינן מסוגלת להבטיח המשך טיפול ומעקב נאותים לכל הבעיות הרפואיות. צרכיהם של קורבנות הסחר כוללים שירותי בריאות הנפש; רפואה שיקומית ורפואת כאב; בעיות גניקולוגיות, זיהוי וטיפול במחלות מין ומחלות מדבקות; ורפואת ילדים.

19. במסגרת יישום התכנית הלאומית, יש לפעול להנגשת טיפול רפואי מתאים לקורבנות סחר לאחר שנת השיקום, ובכלל זה: מנגנון הסדר ביטוחי שיאפשר טיפול רפואי למי

שהוכר כקורבן סחר ואינו שוהה במקלט במסגרת שנת השיקום; קידום בריאות, הפנייה לבדיקות וטיפול מונע; הכשרה, תרגום ותיווך תרבותי למטפלים בקורבנות סחר.

20. **יש להבטיח פיזור גאוגרפי של השירותים:** רבים מהשירותים הייעודיים לקורבנות סחר (כגון מרפאת גשר, מרכז היום, מרפאת טרם, מרפאת לוינסקי ורוב ארגוני הסיוע) ממוקמים באזור תל-אביב. לכן, כל עוד המחלקות לשירותים חברתיים נותרות נעולות בפני קורבנות סחר מוכרים שהינם זרים שאינם ברי הרחקה, יש לספק שירותים דומים למרכז היום במוקדים נוספים ברחבי הארץ. בטווח המיידי, ויש מקום להחריג קרבנות סחר הנזקקים לשירותים אלו מהאיסור על שהייה ומגורים בתל-אביב. זאת, כדי להבטיח שקרבנות סחר יקבלו את השירותים הנדרשים להם בקלות ובלא חשש מאכיפה.

21. **שיתוף הציבור:** בבניית הסדר לקבלת שירותי בריאות (ושיקום קורבנות סחר בכלל) יש לשתף קורבנות סחר, ולשמוע מהם על האתגרים עמם הם מתמודדים ועל צרכיהם והעדפותיהם. יש מקום להזמין לוועדות היגוי ודיונים העוסקים בעניינם. בנוסף, יש לשתף אנשי מקצוע ונציגי ארגוני סיוע בדיונים ובגיבוש ההסדר ובמעקב אחר יישומו. זאת, לנוכח המומחיות הייחודית הקיימת בארגונים ביחס לצרכים בשטח, בהמשך לשיתופי פעולה פורים בנושאים דומים, ולנוכח מחויבות ישראל לפעול בשיתוף החברה האזרחית בסוגיות אלו.

22. לבסוף, דברי המבוא לתכנית הלאומית המוצעת מזכירים את עניינם של שורדי מחנות העינויים בסיני, ומציינים במפורש שרק כ-10% מהם הוכרו כקורבנות סחר בבני אדם וזכאים עקב כך למערך שיקום כלשהו. בהמשך לכך מצוין בפירוט כי "מקרב אלו שלא הוכרו כקרבנות עבדות [...] חלקם נמצאים במצב הומניטרי קשה, ורובם מהווים אוכלוסייה פגיעה במיוחד לסחר פנים ישראלי" (שם, עמ' 3) נבקש להזכיר בהקשר זה את החלטת ועדת המנכ"לים לסחר משנת 2012 לפיה "על מדינת ישראל לספק פתרון הומניטארי לאלה שמגיעים אליה אחרי שעברו מחנות עינויים בסיני". מאז ועד היום טרם גובש מענה זה, וההמלצות שגיבש הצוות הייעודי שבחן את הנושא לא פורסמו, וככל הידוע טרם הועברו להחלטת הממשלה. גם המלצותיה של "ועדת מור יוסף" לבחינת מעני הרווחה והבריאות לאזרחי אריתריאה וסודן השוהים בישראל תחת הגנה קבוצתית טרם אושרו על ידי הממשלה. **היעדר שיקום לקורבנות מחנות העינויים בסיני מעלה את הסיכון בו הם מצויים לפול קורבן פעם נוספת לעבירות סחר בבני אדם (למשל סחר לזנות), ועל כן שיקום כלל חברי קבוצה זו ראוי שיקבל עדיפות גם בהקשר המאבק בסחר בבני אדם בישראל. עניינם של שורדי מחנות העינויים בסיני חייב לקבל מענה ללא דיחוי נוסף, אם על ידי הכללתם תחת המטריה של קורבנות סחר בבני אדם (למשל, על ידי עדכון הגדרות עבירות הסחר בחוק העונשין), ואם על ידי אחת היוזמות המקבילות שתוארו לעיל.**

לסיכום, נבקש לברך שנית על היוזמה לצאת שוב במהלך לניסוח תכנית לאומית עדכנית למאבק בסחר בבני אדם בישראל, ועל שיתוף ארגוני החברה הישראלית ביוזמה זו. במסמך להלן ביקשנו להדגיש את תחומי הפעילות שלדעתנו ראוי לתעדף, במישורי המניעה, האכיפה, ההגנה ושיתוף הפעולה, כפי שאנו רואים אותם מתוך מומחיות ארגונינו והקשר השוטף שאנו מקיימים עם השטח – קהילות הזרים וחסרי המעמד בישראל, החשופים לעבירות הסחר בבני אדם.

אנו תקווה כי המלצותינו יילקחו בחשבון בעת גיבוש התכנית ההצהרתית העתידה לעלות להחלטת הממשלה, וביתר שאת – בשלבי התקצוב והיישום שיבואו בעקבותיה.

בברכה,

עו"ד טל שטיינר,	ד"ר זואי גוטצייט	עדי	דרורי	עו"ד מיכל תג'ר,
מנהלת המחלקה	(PhD)	אברהם,		קו לעובד
המשפטית,	מנהלת מחלקת	א.ס.ף. - ארגון		
המוקד לפליטים	מהגרים וחסרי	סיוע לפליטים		
ולמהגרים	מעמד, רופאים	ולמבקשי מקלט		
	לזכויות אדם	בישראל		