

## שיקום, אכיפה והגירה: מענים לקורבנות סחר בבני אדם במסגרת מנגנוני זיהוי והפניה

המאמר מבקש להפנות זרקור למנגנוני הזיהוי וההפניה לקורבנות סחר בבני אדם הפועלים במדינות שונות במטרה לתכלול את הטיפול בתופעה באופן מתואם. כחלק מזאת, המנגנונים עוסקים באיתור ובהכרה באנשים שעונים למאפיינים של קורבנות סחר כדי להפנותם לשיקום ולסיוע, בהבאה להרשעת סוחריהם וכן במאבק הרחב בתופעת הסחר.

המאמר מנתח את המנגנונים על רקע שלוש תכליות הנוגעות לשורש תפיסת הריבונות במדינה המודרנית – הגבלת ההגירה, האכיפה הפלילית, ושמירה על זכויות האדם של תושביה. קידום של אחת מהשלוש על חשבון היתר במסגרת המנגנונים, כך ייטען, מתבטאת במבנה ובאופן תפקוד המנגנון: במיקומו המוסדי, בנטל הראיה להכרה בקורבנות המופעל במסגרתו, בהיקף ואופי הסיוע שהוא מקנה ובהצלחת המדינה בהעמדה לדין של סוחריהם של קורבנות שהוכרו כחלק ממנו.

מתוך היחסים בין המשתנים הללו, ותוך בחינת מקרי המבחן בממלכה המאוחדת, בצרפת ובהולנד, תוצג טיפולוגיה בת שלוש תצורות ארכיטפטיות למנגנונים המתבססת על תכליות המדינה, וזאת בהתאם ליחסים בין המדדים לתפקודם: ראשית, היחס המרחיב (רף כניסה נמוך לזכאות במנגנון והיקף זכויות נרחב לזכאים); שנית, היחס המצומצם (רף כניסה גבוה וחלקי לזכאות בהליך והיקף זכויות מצומצם לזכאים); ולבסוף, היחס ההופכי (רף כניסה נמוך לזכאות במנגנון והיקף זכויות מצומצם לזכאים).

המקרה הישראלי אינו תואם את היחסים הללו. לכאורה, הסיוע המוצע לקורבנות שהוכרו בישראל הוא נדיב יחסית ורף הכניסה לזכאות אליו נמוך, אך בפועל מספר הקורבנות המזוהים והזכאים במסגרתו זעום עד מאוד, ורבים מתקשים במיצוי זכויותיהם. על כן, בהתבסס על המחקר המשווה, יוצע כי בישראל מדריכה את המנגנון תכלית של "איתות": מערך המענים לתופעה אשר ממוסד פורמלית מציג לרבים דימוי של טיפול בבעיה, תוך משיכת ידיים מאיתור והכרה בקורבנות והספקת המשאבים הנדרשים לשיקומם. חלף מציאות זו, המאמר מציג המלצות מדיניות שבכוחן לקרב את המנגנון הישראלי לתכלית הסיוע לקורבנות הסחר, שאותה כנראה הציבה מדינת ישראל כיעד. זאת, תוך הקמת מנגנון זיהוי והפניה על כל רבדיו, כפי שיתארו.

\* תלמידת מחקר, הפקולטה למשפטים ע"ש בוכמן, אוניברסיטת תל אביב. ברצוני להודות לפרופ' הילה שמיר על הנחייתה המסורה לכל אורך הכתיבה, לד"ר מעין נייזנה על ההכוונה בתחילת הדרך, לאביעד חסדיאל, אלי רוטנברג, נגה אלקיים וענת אגמון על החשיבה המשותפת, ולצוות עורכות כתב העת מח"ת על הסיוע והעריכה.

## מבוא

בשני העשורים האחרונים החלה הקהילייה הבינלאומית להפגין נכונות גוברת להתמודדות עם תופעת הסחר בבני אדם ועם הטיפול בקורבנותיה.<sup>1</sup> כחלק מכך, מדינות רבות הפלילו את הסחר בבני אדם בחוקיהן הלאומיים ויצרו מסגרות שונות להתמודדות עם התופעה, הכוללות, בין היתר, מערכי תמיכה וסיוע לקורבנות מזוהים.<sup>2</sup> עם זאת, חוקרים שונים ציינו שהמאמצים הללו מוקדשים למדיניות שמביאה מזור למת-מעט, שכן תכליתה היא למנוע את הפעילות הפלילית של עבירת הסחר בבני אדם ולסייע לקורבנותיה לאחר שנפגעו. חלק זאת, החוקרים מציעים להסיט את מרכז הכובד לעבר גישה העוסקת בשינוי יחסי הכוח והשליטה במקומות העבודה. כך, לכל עובד ולכל קבוצת עובדים תעמוד הסוכנות שבכוחה לאפשר את מניעת הניצול מבעוד מועד. חוקרים אלו רואים בסיוע לעובדים הפגועים תכלית משנית, הרלוונטית למקרי קצה ותו לא.<sup>3</sup> ואולם, על אף חוזק הטענות שנמנו, למקרי הקצה שחוו את הקשה מנשוא אני מבקשת להקדיש שורות אלו, בתקווה שמתוך ההרמוניה בין שתי התפיסות יקום ויעלה מענה ממצה יותר לתופעות קיצון של ניצול עובדים, לפני ואחרי מעשה הניצול. כדי לעשות כן, במאמר זה אבקש לבחון את אחד התחומים הנוגעים לדבר שלגביו קיים חוסר מהותי במידע – המנגנון המוקדש להוצאתו לפועל של הליך זיהוים של קורבנות הסחר ואופן הסיוע להם משהוכרו ככאלה – מנגנון הזיהוי וההפניה.<sup>4</sup>

לצורך ההתמודדות עם תופעת הסחר בבני אדם, מדינות אחדות – בעיקר אירופאיות – מפעילות מנגנוני זיהוי והפניה לאומיים (National referral mechanisms; להלן: "מנגנונים") אשר מהווים מסגרת לשיתוף פעולה של גורמים ממלכתיים ואזרחיים שונים, ותפקידם לתכלול את הטיפול בתופעה באופן מתואם והרמוני.<sup>5</sup> כחלק מזאת, המנגנונים עוסקים באיתור אנשים שעונים למאפיינים של קורבנות סחר ובהכרה באלו מהם שאכן נסחרו ככאלה, וזאת כדי להפנותם לקבלת סיוע, טיפול ושיקום, וכן בהבאה להרשעת סוחריהם.<sup>6</sup> אם כן, עולה שאומנם שמם של המנגנונים כולל צמד תפקידים מצומצם – זיהוי והפניה – אך בפועל הם אמונים על טווח פעולות רחב בהרבה. אכן כך מסתמן, לדוגמה, מהמלצת הארגון לביטחון ושיתוף פעולה באירופה (ה־OSCE), אשר הנחה את המדינות החברות בו

- 1 U.N. OFF. ON DRUGS & CRIME, GLOBAL REPORT ON TRAFFICKING IN PERSONS 2020 9–17 (2020).
- 2 ראו, לדוגמה, דו"ח זה העוסק במדינות המועצה האירופית: GRETA, 10<sup>th</sup> GENERAL REPORT ON GRETA'S ACTIVITIES 35–59 (2021).
- 3 הילה שמיר "גישת עבודה לסחר בבני אדם: 20 שנה למאבק הבינלאומי בסחר בבני אדם" עיוני משפט מד 377, 384–387 (2021) (להלן: שמיר, גישת עבודה לסחר); James G. Pope, *A Free Labor Approach to Human Trafficking*, 158 U. PA. L. REV. 1849 (2010).
- 4 לתופעה ישנם הסברים מגוונים במחקר. ראו לדוגמה Amy Farrell, Jack McDevitt & Stephanie Fahy, *Where Are All the Victims?*, 9 CRIMINOLOGY & PUB. POL'Y 201 (2010).
- 5 THEDA KRÖGER, JASNA MALKOC & BÄRBEL HEIDE UHL, NATIONAL REFERRAL MECHANISMS (2004) 17–18 (להלן: קרוגר, מנגנונים).
- 6 LIU GUOFU, NATIONAL REFERRAL MECHANISMS FOR VICTIMS OF HUMAN TRAFFICKING: DEFICIENCIES AND FUTURE DEVELOPMENT (2017) (להלן: גופו, מנגנונים).

שעל המנגנונים לכלול, בין היתר: מסגרת לשיתופי פעולה בין גורמי אכיפת החוק לחברה האזרחית, שמטרתה תיאום של הסיוע לקורבנות במהלך תהליכי חקירה ותביעה; הנחיות לזיהוי מדויק וטיפול ראוי בסוחרים; והקמת צוותים חוצי מגזרים ורב-תחומיים לפיתוח ומעקב אחר מדיניות זיהוי והפניה.<sup>7</sup>

הסיבות שבגינן שוררת בין הארגונים השונים הסכמה בינלאומית נרחבת על חשיבות המנגנונים מתבהרות לנוכח מטרות פרוטוקול האו"ם למאבק בסחר בבני אדם (להלן: "הפרוטוקול"), המוכרות כפרדיגמת שלושת ה-P:<sup>8</sup> למטרה הראשונה, מניעה, המנגנונים תורמים בכך שתפקיד מרכזי מאוד בפעילותם הינו תיאום בין גורמים שונים בזירת המאבק בסחר (כגון המשטרה והצבא, שמובילים להרתעה מסחר, וגורמים מנהליים, שתפקידם להעלות את המודעות לזכויות עובדים בסיסיות). כך, המנגנונים הופכים את המאבק ליעיל, מסונכרן וממוקד יותר.<sup>9</sup> למטרה השנייה, הגנה, המנגנונים מסייעים בכך שתפקידו המרכזי של חלק ה"הפניה" הינו להעמיד לרשות הקורבנות סיוע בתהליך בירור מעמדם, וכן להגן ולטפל באלה המזוהים במסגרת חלק ה"זיהוי";<sup>10</sup> לבסוף, למטרת ההפלה, תכלית הזיהוי במנגנונים מסייעת בכך שייעודה הוא לחזק את הפרואקטיביות (פעולה מכוונת של המנגנון שתכליתה להביא באורח יזום להוצאה לפועל של מטרות) של הגורמים המעורבים באיתור מקרי סחר, ובכך להוביל לאכיפה מוגברת נגד הסוחרים ושותפיהם.<sup>11</sup> ואולם, חרף היתרונות שנמנו, המנגנונים כיום עדיין אינם שכיחים ומרבית המדינות טרם אימצו אותם.<sup>12</sup> מנגנוני הזיהוי וההפניה הלאומיים שכן קיימים במדינות השונות מתפקדים באופנים הטרוגניים, המשפיעים על הישגיהם בזיהוי וטיפול בקורבנות סחר בבני אדם. אני סבורה שיש לבחון את המגוון הזה על רקע שלוש תכליות הנוגעות לשורש תפיסת הריבונות במדינה המודרנית: הגבלת ההגירה, האכיפה הפלילית, ושמידה על זכויות האדם של תושביה.<sup>13</sup> כחלק מההתמודדות עם התופעה, קידום של אחת מהשלוש על חשבון היתר, כך אציג, מתבטאת ביחסים בין המדרים שאסקור כאינדיקטורים להצלחת מאמצי המדינה

7 קרוגר, מנגנונים, לעיל ה"ש 5, בעמ' 14-16.

8 שהינן למנוע ולהלחם בסחר בבני אדם (Prevent); להגן ולסייע לקורבנות הסחר (Protect); ולהפיל את הסוחרים ושותפיהם (Prosecute). להרחבה ראו: Hila Shamir, *A Labor Paradigm for Human Trafficking*, 60 UCLA L. REV 76, 89 (2012).

9 Jyothi Kanics, *National Referral Mechanisms*, in ROUTLEDGE HANDBOOK OF HUMAN TRAFFICKING 303-306 (Ryszard Piotrowicz, Conny Rijken & Baerbel Heide Uhl eds., 2017).

10 גופו, מנגנונים, לעיל ה"ש 6, בעמ' 4-6.

11 קרוגר, מנגנונים, לעיל ה"ש 5, בעמ' 39-42.

12 פחות מ-50 מדינות אימצו את מנגנוני הזיהוי וההפניה, ומנגנונים רבים מהם אינם מיושמים בפועל, או אינם כוללים מאפיינים לפעילות תקינה של המנגנון. ראו: U.S. DEP'T OF STATE, 2020 TRAFFICKING IN PERSONS REPORT 63-548 (2020) (להלן: דו"ח מחלקת המדינה, 2020).

13 המתח בהקשר זה בין השלוש מתחרד, לדוגמה, במדיניות האיחוד האירופי. ראו: Sarah H. Krieg, *Trafficking in Human Beings: The EU Approach between Border Control, Law Enforcement and Human Rights*, 15 EUR. L. J. 775 (2009) (להלן: קריג, סחר בבני אדם).

במאבק בסחר. לפיכך, אטען כי המאבק בסחר שואב את ייעודו משלושה עולמות מדיניות ומשפט שלעיתים סותרים זה את זה: מחד גיסא, מדיניות הגירה מדירה שמאפיינת מדינות מפותחות רבות ומהווה פעמים רבות קרקע פורייה לניצול עובדים,<sup>14</sup> ויחד עימה מדיניות כלכלית הנוטה לשאוף לצמצום ההוצאה הממשלתית בעשורים האחרונים;<sup>15</sup> מאידך גיסא, הצהרת המדינות בדבר רצונן להגן על זכויות האדם של הקורבנות, לסייע בהתמודדות עם השלכות הניצול שחור, ולמנוע את הישנותו של ניצול חריף נוסף.<sup>16</sup>

כדי לבסס את טענותי, אמשיג חמישה מאפיינים מרכזיים של מנגנוני זיהוי והפניה לאומיים: ראשית, המיקום המוסדי של הגוף אשר מופקד על זיהוי ומתן הכרה פורמלית לקורבנות; שנית, נטל הראייה המשפטי שהמדינה דורשת לשם הכרה באדם כקורבן סחר; שלישית, היקף ואופי הסיוע שהקורבן זוכה לו במהלך ובתום תהליך הזיהוי (במונחי אשרות הגירה ועלות כלכלית); רביעית, הצלחת המדינה בהעמדה לדין של הסוחרים; וחמישית, הפרואקטיביות שבה המדינה מוציאה לפועל תהליכים שונים הנוגעים לזיהוי ולהפניה.

מאפיינים אלו יסייעו לי לסווג את המנגנונים כנוטים לעבר אחת משלוש התכליות שציננו, אשר יובנו בהקשר של המאבק בסחר – ולצורכי המאמר – כשמירה על מדיניות ההגירה, אכיפה פלילית וסיוע לקורבנות סחר. כפי שאדגים, מאפיינים אלו משפיעים באופן נרחב על ההתמודדות המדינתית עם תופעת הסחר בכני אדם שמוצאת את ביטויה בתפקוד המנגנון: בכמות וזהות הקורבנות שהוא מזהה, בטיפול (או היעדרו) שניתן להם במהלך הדרך, במעמד שהם זוכים לו בסיומה ובכמות הסוחרים המורשעים במסגרתו. לצורך ביסוס המהלך כולו אבחן את המנגנונים הקיימים בממלכה המאוחדת, בצרפת ובהולנד, כמדינות אשר, ראשית, ניתן לזהותן במובהק עם אחת מהתכליות האמורות; ושנית, מזהות מספר גבוה – יחסי ומוחלט – של קורבנות, כפי שיתואר בהמשך, כך שניתן לייחס להן תווית של "התנסות מיטבית" (best practice) בהגשמת תכליתם.

מתוך הדברים אגדיר טיפולוגיה בת שלוש תכליות ארכיטיפיות למנגנונים המתבססת על תכליות המדינה שציננו (שמירה על מדיניות ההגירה, אכיפה פלילית וסיוע לקורבנות סחר) בהתאם ליחסים בין המשתנים השונים: רף כניסה נמוך לזכאות במנגנון והיקף זכויות נרחב לזכאים (כפי שקיים בהולנד; "יחס מרחיב"); רף כניסה גבוה וחלקי לזכאות בהליך והיקף זכויות מצומצם לזכאים (כפי שקיים בצרפת; "יחס מצומצם"); ולבסוף, רף כניסה נמוך לזכאות במנגנון והיקף זכויות מצומצם לזכאים (כפי שקיים בממלכה המאוחדת; "יחס הופכי").

לאחר פיתוח המסגרת התאורטית והמושגית באמצעות המחקר ההשוואתי, אעבור ליישמה על המדיניות הישראלית. למעשה, בישראל כיום לא קיים מנגנון זיהוי והפניה פורמלי

MARTIN RUHS, THE PRICE OF RIGHTS: REGULATING INTERNATIONAL LABOR MIGRATION 13–23 14 (2013) (להלן: רוס, מחיר הזכויות).

.DAVID HARVEY, A BRIEF HISTORY OF NEOLIBERALISM 64–87 (2007) 15

Conny Rijken, *Trafficking in Persons: A Victim's Perspective*, in ROUTLEDGE HANDBOOK OF HUMAN TRAFFICKING 242–244 (Ryszard Piotrowicz, Conny Rijken & Baerbel Heide Uhl eds., 2018) 16

וממוסד, ואחד מיעדי התוכנית החמש-שנתית לשנים 2019–2024 הוא הקמת מנגנון כזה.<sup>17</sup> לכאורה, הסיוע המוצע לקורבנות שהוכרו בישראל הוא נדיב יחסית ורף הכניסה לזכאות אליו נמוך, אך בפועל מספר הקורבנות המזוהים והזכאים במסגרתו זעום עד מאוד, ורבים מתקשים במיציא זכויותיהם. על כן, בהתבסס על המחקר המשווה, אציע כי ישראל מדריכה את המנגנון תכלית של "איתות": מערך המענים לתופעה אשר פורמלית מציג לרבים דימוי של טיפול בבעיה, תוך משיכת ידיים מאיתור והכרה בקורבנות והספקת המשאבים הנדרשים לשיקומם. על בסיס תובנה זו אמליץ כמה המלצות מדיניות שאני סבורה שיש בכוחן להביא לשינוי ממשי בתכלית הגלומה בהליך הישראלי, ולהביא אותה קרוב יותר לתכלית הסיוע לקורבנות הסחר, שאותה נראה שהציבה מדינת ישראל כיעד. זאת, תוך הקמת מנגנון זיהוי והפניה על כל רבדיו, כפי שיתוארו.

מהלך הטיעון יעבור דרך תחנות מספר. ראשית, אתן מסגרת תאורטית קצרה לתופעת הסחר בבני אדם. שנית, אתאר מהם מנגנוני זיהוי והפניה, ואציג את מאפייניהם וחשיבותם, כמו גם את הדיון בהם בספרות המחקר העכשווית. שלישית, אסקור את המנגנונים בממלכה המאוחדת, בצרפת ובהולנד, כדי להציע מאפיינים מהותיים לאופן הפעילות של המנגנונים הללו: המוסד המזוהה, נטל הראייה להכרה בקורבנות סחר, טיב הסיוע הניתן לקורבנות המוכרים, היקף ההרשעה, ומידת הפרואקטיביות שלו. רביעית, אפתח מסגרת תאורטית לאמות המידה שזוהו בשלב הקודם, כך שתיבחן השפעתם והיחס שלהם זה לזה. חמישית, ייושמו הממצאים על מנגנון הזיהוי וההפניה בהקשר הישראלי, תוך הצעת המלצות מדיניות לעיצובו בעקבות המסגרת התאורטית והסקירה המשווה.

## א. סחר בבני אדם בראי זיהוי והפניה

לפי סעיף 3 לפרוטוקול האו"ם, סחר בבני אדם מורכב משלושה מרכיבים: (1) פעולה – "גיוס, הובלה, העברה, אחסון או קבלה של אנשים"; (2) אמצעים לביצוע הפעולה – "האיום או השימוש בכוח או צורות אחרות של כפייה, חטיפה, הונאה, הטעיה, ניצול לרעה של כוח או של עמדה של פגיעות או של נתינה או קבלה של תשלומים או הטבות להשגת הסכמתו של אדם בעל שליטה באדם אחר"; (3) מטרה – לשם ניצול (המוגדר באורח רחב למדי).<sup>18</sup> החדשנות בהגדרה זו הינה היותה ניטרלית מגדרית, כוללת את כל סוגי הניצול בשוק העבודה ולא זנות לבדה, ואינה מחייבת שאדם יהא מהגר כדי להיות מוכר כקורבן סחר (אף על פי שפעמים רבות קורבנות הסחר הם אכן מהגרים המנוצלים בשל פגיעותם היחסית).<sup>19</sup> בצל ההקשרים המרובים שהתופעה מתגלה בהם, סחר מוכר לעיתים קרובות בנסיבות של ניצול

17 אריאל לוי דו"ח מעקב תכנית לאומית למאבק בסחר בבני אדם 2019–2024 ותיקון להחלטת ממשלה 7 (המרכז להעצמת האזרח, 2020).

18 Protocol to Prevent, Suppress and Punish Trafficking in Persons, Especially Women and Children, Supplementing the United Nations Convention Against Transnational Organized Crime, *opened for signature* Dec. 12, 2000, S. TREATY DOC. No. 108–116, 2237 U.N.T.S. 319 (entered into force Dec. 25, 2003)

19 Kathy Richards, *The Trafficking of Migrant Workers: What Are the Links Between Labour Trafficking and Corruption?*, 42 INT'L MIGRATION 147–154 (2004)

ומניפולציה המתייחסות לא רק לטיב העבודה שבה עסק הקורבן אלא לתנאי העבודה שלהם נדרש. סחר מתגלה, אם כן, כשילוב של הפרות זכויות עובדים, כאשר כל אחת מהן לבדה עשויה שלא להסתכם בסחר.<sup>20</sup>

המודעות ההולכת ומתפשטת לחומרת התופעה, בשילוב עם לחץ בינלאומי גובר בעשורים האחרונים, הובילו מדינות שונות למיסוד המאבק בסחר במסגרת סוכנויותיהן, בדרך של הקמת גופים העוסקים במאבק ובטיפול בה והכשרתם.<sup>21</sup> אולם, חרף מגמה זו, מחקרים אמפיריים מצביעים על האפקטיביות המוגבלת של המערכות הקיימות, כפי שאכן מתבטא במספר המצומצם של קורבנות שדווחו כמוכרים על ידי המדינות השונות בכל שנה: מתוך 2.4 מיליון האנשים שהוערכו כקורבנות סחר ברחבי העולם, זוהו רק כ-42 אלף, וטופלו אף פחות.<sup>22</sup> מתוכם, מאמצים רבים מוקדשים בעיקר לקורבנות תעשיית המין, ומותירים מגזרים שלמים חסרי מוצא, מציאות שרק בשנים האחרונות מתחילה להשתנות.<sup>23</sup> לפיכך, ניכר שמאמצי המיסוד לטיפול בתופעת הסחר עודם מועילים למעטים יחסית.

מציאות עגומה זו ניתן לתאר כשילון בזיהוי הקורבנות. זיהוי מובן, לצורכי מאמר זה, ככולל שני חלקים: ראשית, שלב האיתור, שבו הרשויות מוצאות (או שמובא לידיעתן) אדם בעל מאפיינים של קורבן סחר, אך טרם מקבלות הכרעה לגבי מעמדו; שנית, שלב ההכרה, שבו הרשויות מקבלות הכרעה בנוגע להקניית סטטוס של קורבן סחר בבני אדם לאדם זה. להיעדר זיהוי השלכות חמורות: ראשית, כיוון שזיהוי קורבן מהווה שער כניסה לזכאות לסל מענים הכולל טיפול וסיוע שמעניקה המדינה בפיקוח מוסדות בינלאומיים לאנשים שחוו ניצול קשה ביותר. שנית, תפקידה של המדינה בהרתעת מעוולים מפני השתתפות בסחר הופך למאתגר ככל שמזוהים פחות מקרים, מאחר שמידע על אופן ביצוע העבירה ועל הגורמים המעורבים בה אינו נגיש לגורמי האכיפה והתביעה. לבסוף, אי-זיהוי יכול להוביל לפגיעה שנייה בקורבנות הסחר – על ידי הממסד המדיני – כאשר הם מורשעים בעצמם בעבירות (הגירה בלתי חוקית או אחרות), במקום לזכות לסיוע.<sup>24</sup> בצילה של מציאות זו החלו מדינות וארגונים בינלאומיים שונים לעודד את הקמתם של מנגנונים שתכליתם לתת מענה לקשיים האינהרנטיים בזיהוי, ואשר פועלים בצורות מגוונות.<sup>25</sup>

- 20 שמיר, פרדיגמת העבודה, לעיל ה"ש 8, בעמ' 93–126.
- 21 U.S. DEP'T OF STATE, 2021 TRAFFICKING IN PERSONS REPORT 56–60 (2021) (להלן: דו"ח מחלקת המדינה 2021).
- 22 ישנו, כמוכן, קושי נרחב בכימות ואומדן זה, ואמינותו מוטלת בספק, לנוכח אופייה הנסתר של התופעה. ראו: שמיר, פרדיגמת העבודה, לעיל ה"ש 8, בעמ' 93–94.
- 23 לנוכח חלוקה זו בין זנות למגזרים אחרים, אבחן את הנתונים בנוגע לאלו באופן מופרד, ככל הניתן, בפרק המשווה במאמר זה. להרחבה על נפקויות מעשיות של ההבחנה בהסדרת מדיניות ראו: Janie A. Chuang, *Rescuing Trafficking from Ideological Capture: Prostitution Reform and Anti-Trafficking Law and Policy*, 158 U. PA. L. REV. 1655 (2009).
- 24 HOME OFFICE, MODERN SLAVERY ACT 2015 – STATUTORY GUIDANCE FOR ENGLAND AND WALES 1–4 (1.02 ed., 2022) (להלן: משרד הפנים, עבודות מודרנית).
- 25 Daphna Hacker, *Strategic Compliance in the Shadow of Transnational Anti-Trafficking Law*, 28 HARV. HUM. RTS. J. 11, 11–64 (2015) (להלן: הקר, ציות אסטרטגי).

משכו ומורכבותו של הליך הזיהוי הזה יכול להסביר, במידת מה, את היעדרו. אולם מאפייניה הייחודיים של עבירת הסחר תורמים אף הם לביאור הנתונים: טבעה הסמוי, במרבית המקרים, מחייב מנגנוני זיהוי פרואקטיביים הדורשים משאבים רבים; היעדר מודעות, הבנה מעמיקה ומומחיות רלוונטית בדרגים המנהליים של מוסדות המדינה אשר יכולים היו לספק מענים לקורבנות; חששותיהם של קורבנות (מהגרים או מועסקים בתחומים מגוונים או סמויים חברתית, בדרך כלל) מאינטראקציה עם מערכות המשפט והמדינה; חסך כרוני של משאבים ברשויות האמונות על האיתור וההכרה, ועוד.<sup>26</sup> פרשנות נוספת למציאות הנוכחית תולה את הקושי בזיהוי קורבנות הסחר בעמימות ההגדרה המשפטית המזכה אדם במעמד זה. לפי טענה זו, רב-המשמעיות של ההגדרה מקשה להבטיח אומדן מהימן של מספר הקורבנות, ודאות בתהליך ההכרה וכן עקיבות בטיפול בין משטרים ולאורך זמן.<sup>27</sup> על כן, מתבהרת החשיבות של גורם שיהא אמון על קידום האיתור וההכרה בקורבנות הסחר באופן יעיל וממצה.

אולם, כדי לממש את הזכויות של הקורבנות ולאפשר את העמדתם לדין של סוחריהם נדרשים שלל גורמים ותהליכים מגוונים, הנכנסים לפעולה רק לאחר זיהוי של הקורבן. לפיכך, במדינות שונות מוקמים מוסדות האמונים על תכלול התהליכים והגורמים המעורבים מרגע איתורו של הקורבן. תפקידם מסוכם לכדי הכינוי – "הפניה".<sup>28</sup> בשורש משימה זו שוכנות כמה הצדקות מהותיות: תכלול הפניה מעניק לקורבנות גורם שניתן לפנות אליו בכל שלב נתון מרגע האיתור כדי להבין מהן זכויותיהם לסיוע ולטיפול וכדי לקבל תמיכה במיצוין; מסייע לגשר על פערים באינטרסים ובאופן התפקוד של הגורמים המעורבים בהליך, כך שטובת הקורבן תעמוד לנגד עיניהם בפעולתם, אתגר לא פשוט לנוכח טיבם המגוון מוסדית (משטרה, גורמי חברה אזרחית, בתי משפט ועוד); לבסוף, הוא מבסס עין בוחנת שרואה את התהליך כולו כמכלול ומוודאת שמקרים אינם "נופלים בין הכיסאות" בין שלביו והאנשים הרבים שלוקחים בו חלק.

היתרונות בשילוב המוסדי שבין זיהוי להפניה ניתנים לתיאור בשלושה היבטים: ראשית, הוא מאפשר להביא להרמוניה בין הגורמים והאנשים השונים המעורבים במאבק בסחר, בשלב האיתור ובשלב הבאים כך שמטרותיהם תהיינה מסונכרנות והם לא יפגעו אלו במאמצייהם של אלו. באורח זה תוכל להיות מקודמת, לכאורה, יעילות רבה יותר במאבק בסחר וזרימת מידע שוטפת יותר בין הגורמים המעורבים מרגע האיתור ועד סוף התהליך. שנית, בסמכות הגורמים המתכללים של המנגנון – על פי רוב – להתניע שינויים באופן פעילות המערך כולו ולקבוע עבורו אמות מידה ודרכי פעולה. מן האפשר שדבר זה יתבצע ביתר דיוק כחלק ממנגנון אשר לרשותו עומדת נקודת מבט "ממעוף הציפור" על מכלול הנתונים, הגורמים והאנשים המעורבים בתהליכים הנוגעים לתופעה.<sup>29</sup> לבסוף, מנגנון שכזה, שאינו כפוף לרשויות האכיפה או ההגירה, ימנע ניגוד עניינים מוסדי בין תכלית המוסד

HEATHER J. CLAWSON & NICOLE DUTCH, IDENTIFYING VICTIMS OF HUMANS TRAFFICKING: 26  
 .INHERENT CHALLENGES AND PROMISING STRATEGIES FROM THE FIELD 2-4 (2008)

שם 27

קרוגר, מנגנונים, לעיל ה"ש 5, בעמ' 15-16.

שם, בעמ' 20-23.

האמון על זיהוי וההפניה לבין הסיוע לקורבנות הסחר בבני אדם.<sup>30</sup> נוכח יתרונות אלו, נעבור כעת לדון בגורם שאמון על הוצאתם מהכוח אל הפועל – מנגנון הזיהוי וההפניה.

## ב. מנגנוני זיהוי והפניה לקורבנות סחר

במאמר זה יוגדר מנגנון זיהוי והפניה, בשונה מהליך הזיהוי וההפניה, כמערך האמון על הרמוניזציה ותכלול פעילותם של הגופים ונושאי התפקידים המעורבים במאבק בסחר בבני אדם. ההליך, לעומתו, הינו המסלול המוגדר שהקורבן עובר בין הגורמים השונים הרלוונטיים להכרה בו והקניית זכויותיו לאחריה. המנגנון, אם כן, מכיל את ההליך, ואופיין בספרות כמסגרת לשיתוף פעולה באמצעות גורמים ממלכתיים שונים מזהים, מגינים ומסייעים לקורבנות הסחר – בהליך ההכרה ולאחריו. הפונקציות שהמנגנון ממלא משתנות ממדינה למדינה, אולם ארגוני חברה אזרחית מצביעים על חשיבותן של הבאות:

א. זיהוי: ניסוח הנחיות מחייבות חוקית הנוגעות לדרכי האיתור של הקורבנות, וכן אמות המידה להכרה ולאופן יישומן לאחר האיתור.

ב. הפניה: הפעלת מערך להפניה של קורבנות (מאותרים או מוכרים) לגורמים המתמחים במתן מחסה והגנה מפגיעה גופנית ונפשית, כמו גם שירותי תמיכה וטיפול (רגשי ומשפטי). המנגנון, על פי רוב, אינו הגורם האמון על הפעלת שירותים אלה, אלא על הבטחת עצם קיומם ואיכות שירותיהם.

ג. תיאום: הקמת מסגרת מוסדית הנאבקת בסחר בבני אדם באופן רב-תחומי וחוצה מגזרים המאפשרת מענה הולם לאופיו המורכב של הסחר, יחד עם הערכת היקפו וההצלחות במניעתו, תוך כדי שמירה על הרמוניה בפעילות הגורמים המעורבים בתהליך (בדגש על הרמוניה בין מאמצי האכיפה נגד הסוחרים והבטחת זכויות האדם של הקורבנות).<sup>31</sup> במדינות רבות המנגנון מתוכנן למסד את שיתוף הפעולה בין מוסדות ממשלתיים ובלתי ממשלתיים העוסקים בתחום. על פי רוב, גורם מרכזי הפעיל כחלק מכך הינו מתאם לאומי למאמצים המשותפים – שהוא ככלל פקיד ממשלתי בכיר – יחד עם "שולחן עגול" של נושאי תפקידים.<sup>32</sup> כלל המנגנונים שנחקרו, נכון להיום, כוללים תכלול של הליכי זיהוי ואמצעי תמיכה והגנה לטווח קצר לקורבנות. נוסף על כך, רוב ההסדרים ברמת המדינה כוללים אף שלב שבו מתבצעת הערכת סיכונים וצרכים של קורבנות, פיקוח על פונקציות החזרה למדינת המוצא והכלה חברתית במדינת היעד, מערכים מותאמים לילדים ו/או לנשים וכן תמיכה ארוכת טווח לזכאים.<sup>33</sup>

כיום יש שני גורמים בינלאומיים מרכזיים המקדמים את אימוץ המנגנונים. הגורם הראשון הינו המועצה האירופית, ארגון בינלאומי שחברות בו 47 מדינות אירופיות. הללו

30 להרחבה על טענה זו ראו: מעיין נייזנה "אכיפה וזיהוי" תכנית אלטרנטיבית למאבק בסחר בבני אדם: מודל מוצע לפי גישת העבודה לסחר 74, 80 (הילה שמיר ומעיין נייזנה עורכות (2020) (להלן: נייזנה, אכיפה וזיהוי).

31 קרוגר, מנגנונים, לעיל ה"ש 5, בעמ' 14-16.

32 שם, בעמ' 17-18.

33 EUR. COMM'N. STUDY ON REVIEWING THE FUNCTIONING OF MEMBER STATES' NATIONAL AND TRANSNATIONAL REFERRAL MECHANISMS 20 (2021) (להלן: הוועד האירופי, מחקר תפקוד).



נדרשו לאשרר אמנה נגד סחר בבני אדם הכוללת את חיובן להקמת מנגנון זיהוי והפניה, וכן דיווח סדור על הפעלתו.<sup>34</sup> הגורם השני הינו מחלקת המדינה האמריקנית, אשר מתנה מתן סיוע למדינות כנגד עמידה בקריטריונים הנוגעים למאבק בסחר, כשאחד מהגורמים הנשקלים לטובתה של המדינה הינו הקמה של מנגנון זיהוי והפניה.<sup>35</sup> למרות המורכבות המחקרית בכימות תרומתם של המוסדות הללו להפצתם של המנגנונים, הקר הצביעה בעבר על תפקידם המכריע בהשפעה על אימוץ מדיניות בנושא.<sup>36</sup> על כן, סביר להניח שלהם תפקיד מרכזי אף בכל הנוגע להפצת המנגנונים.

חרף מאמצי המוסדות המתוארים, ישנו קושי לאמוד את מספר המנגנונים המופעלים כיום בעולם, משני טעמים עיקריים. ראשית, היעדר הגדרה מקובלת בנוגע לקריטריונים שמדינה נדרשת למלא כדי להיחשב ככזו שאימצה מנגנון. אומנם בעשור האחרון התפרסמו כמה ניירות מדיניות ומחקרים בתחום, אך טרם ניתן מענה מוסכם לסוגיית אמת המידה להגדרת המנגנון.<sup>37</sup> כהשלמה, אף אם הייתה בנמצא הגדרה שכזו, ישנו היעדר מובהק של מחקר בדבר הצעדים הקונקרטיים הננקטים במדינות. על אף אמצעי איסוף המידע של צמד הארגונים שתוארו לעיל – שהיו ועודם מקור המידע המשווה המקיף הבלעדי בנושא המדובר – חקר הנושא נמצא בחיתוליו, דבר המקשה על אומדן אימוץ המנגנונים הלכה למעשה.<sup>38</sup> בהמשך לכך, החסך במחקר מאתגר גם את כימות הישגי המנגנונים בפועל, במרבית הפרמטרים שייסקרו בפרקים הבאים.

למרות האמור, דוחותיה של המועצה האירופית, שהינם המעמיקים ביותר בתחום, מכירים במנגנוני זיהוי והפניה ככשלושים מדינות אירופיות, ברמות מומחיות, היקף ויישום משתנות.<sup>39</sup> הפערים בקרב אלו מובהקים: בין המנגנון האיטלקי (ומדינות רבות שכמותו), שאינו יותר מפרוטוקול שחלפו שנים מהעלאתו על הכתב ונכון לשעה זו טרם הועבר לרשויות האמונות על ביצועו,<sup>40</sup> למנגנון הבריטי הנותן מענה לאלפים רבים של קורבנות בכל שנה.<sup>41</sup>

COUNCIL OF EUR., *About the Convention Action against Trafficking in Human Beings* 34  
(2020), <https://bit.ly/2CkSR4q>.

דו"ח מחלקת המדינה 2021, לעיל ה"ש 21, בעמ' 56-58. 35

הקר, ציות אסטרטגי, לעיל ה"ש 25. 36

לצעדים ראשונים ראו: הוועד האירופי, מחקר תפקוד, לעיל ה"ש 33, בעמ' 20. 37

לאחרונה התפרסם כי במהלך משבר הקורונה היו רק כ-14% מהמנגנונים פעילים, אולם אין להסיק מכך על ימים כתיקונם. ראו: UN WOMAN AND OSCE, GUIDANCE ADDRESSING EMERGING HUMAN TRAFFICKING TRENDS AND CONSEQUENCES OF THE COVID-19 PANDEMIC (2021) 23. 38

לדו"ח הייעודי לכל מדינה ראו: COUNCIL OF EUROPE, *Country Monitoring Action against Trafficking in Human Beings* (2022), <https://bit.ly/3SbtCz>. 39

GRETA, REPORT CONCERNING THE IMPLEMENTATION OF THE COUNCIL OF EUROPE CONVENTION ON ACTION AGAINST TRAFFICKING IN HUMAN BEINGS BY ITALY 35-36 (2019) 40

GRETA, REPORT CONCERNING THE IMPLEMENTATION OF THE COUNCIL OF EUROPE CONVENTION ON ACTION AGAINST TRAFFICKING IN HUMAN BEINGS BY THE UNITED KINGDOM 37 (2016) (להלן: המועצה האירופית דו"ח שני, הממלכה המאוחדת). 41

אני סבורה שניתן להבין את השוני בין המנגנונים על רקע שלוש תכליות הנוגעות לשורש תפיסת הריבונות במדינה המודרנית: שמירה על מדיניות ההגירה, אכיפה פלילית וסיוע לקורבנות סחר.<sup>42</sup> תכליות אלו אף מתחברות לגישות רחבות יותר להתמודדות עם תופעת הסחר בבני אדם, שלא תיסקרנה במאמר זה בשל קוצר היריעה.<sup>43</sup> כחלק מההתמודדות המשפטית והמוסדית עם התופעה, העלאה על נס של אחת מהשלוש על חשבון היתר, כך אטען, מתבטאת במדרים מספר: (1) המיקום המוסדי של הגורם המופקד על הכרה – ההטיה המוסדית שלו יכולה להעיד אילו שיקולי מדיניות הדריכו את הרשויות בכינון המנגנון; (2) נטל הראייה להכרה בקורבן – הקלה בו תעיד על נטייה להתעקשות על סיוע לקורבנות, והקשחתו על תכלית חלופית; (3) טיב הסיוע שהקורבן זוכה לו – סיוע נרחב ולמשך זמן יבשר על תכלית של סיוע לקורבנות, ולהפך; (4) היקף ההעמדה לדין של הסוחרים וטיבה – ירמזו לכיוון תכלית האכיפה פלילית; (5) הפרואקטיביות שהתהליכים השונים מתבצעים בה – תעיד האם צעדים שננקטו הינם מהשפה ולחוץ בלבד, ומטרתם אינה לבוא לכדי מימוש.

את המתח שבין התכליות הארכיטיפיות שצוינו ויחסן למערך הזיהוי ניתן להבין כאיזון בין "עלותן" של זכויות להיקף הקצאתן (היינו, מספר האנשים שהן מוענקות להם). עלות בהקשר זה תובן כמחולקת לשתיים: סיוע נרחב כסיוע יקר כלכלית למדינה ולצידו כזה המשית עלויות על משטר ההגירה, בכך שמתיר את הישארותם של מהגרים (חוקיים ושאינם כאלה) במדינה.<sup>44</sup> הקצאת זכויות "יקרות" למספר מועט של אנשים תהיה זולה, יחסית למספר מרובה; הקצאת זכויות "זולות" למספר מועט של אנשים תהיה זולה מאוד, ולמספר מרובה תהיה זולה פחות. לפיכך נראה סביר להניח, טרם פירוט שמקומו בהמשך, כי מדינות שתכליתן המרכזית בפעולתן ביחס לקורבנות הסחר אינה הטיפול והשיקום שלהם, תוותרנה על הקצאת זכויות "יקרות" או תקצנה אותן זכויות יקרות לקורבנות מעטים.

דרך אחת להגביר או למתן את ההוצאות הללו הינה דרך שליטה על הפרואקטיביות של המנגנון. זו תוגדר בהקשר הנוכחי כפעולה מכוונת של המנגנון שמטרתה להביא באורח יזום להוצאה של תכליתו מהכוח אל הפועל. דוגמה הופכית ההולמת את העיקרון תהיה מנגנון נעדד פרואקטיביות אשר יעניק, לכאורה, זכויות רבות לקורבנות אך יערים קשיים על מימושן, או שלא יפעל באורח אקטיבי ליידוע ולסיוע של הקורבנות בנגישות אליהן. עלות הזכויות במנגנון שכזה תהיה זעומה יחסית. אם כן, משתנה זה יהיה רלוונטי למיצוי הזכויות, כאמור, אך גם לאיתור הקורבנות שייכנסו למערכת בתחילת דרכה. אם מתי מעט פונים לקבלת זכויות, מחירן הכולל יפחת גם הוא. לפיכך, אמת מידה זו תיבחן אף היא

42 אלו באות לידי מימוש בנקודות שונות במדיניות, ולעיתים מוצאות עצמן נוגדות זו את זו. ראו: קריג, סחר בבני אדם, לעיל ה"ש 13.

43 לסקירה מעמיקה בנושא ראו: JENNIFER K. LOBASZ, CONSTRUCTING HUMAN TRAFFICKING: EVANGELICALS, FEMINISTS AND AN UNEXPECTED ALLIANCE 29–68 (2019).

44 את ההשראה לתפיסה התאורטית המתוארת בדבר "שקלול תמורות" (Trade off) אני שואבת מכתביה של מרטין רוס, בשינויים מהותיים. אומנם תופעת הסחר אינה מערכת בהכרח חציית גבולות לאומיים, אך פעמים רבות הפגיעות האופיינית למהגרי עבודה היא גורם מרכזי המאפשר גם את ניצולם החרף. לפיכך אין מניעה, לדידי, להשתמש בפרדיגמה העוסקת בתחום ההגירה. להרחבה ראו: רוס, מחיר הזכויות, לעיל ה"ש 14.

כחלק מהפרק הבא אשר בו אבחן מקרי בוחן שונים לשם זיקוק התכליות הארכיטיפיות שלהם בהמשך.

ראוי לציין כי במדינות שקיים בהן משטר רווחה נרחב, ובפרט בנוגע למהגרים, מחירה של הקניית זכויות חברתיות רחבות היקף גם לקורבנות סחר יפחת, לכאורה, שכן אלו תהיינה מסופקות ממילא בידי מנגנונים ומוסדות מדינתיים אחרים. זהו משתנה נוסף שיש לשקול כחלק מבחינה ממצה של המדיניות בתחום. בשלוש המדינות שעליהן אפרט בפרק הבא המדיניות הסוציאלית כלפי מהגרים אכן מעניקה הטבות שונות למהגרים, אולם, בהכללה, הזכאות המוקנית לקורבן המוכר נרחבת במידה רבה,<sup>45</sup> כפי שאפנה לתאר כעת.

### ג. סקירת מנגנוני זיהוי והפניה קיימים כמקרי בוחן

בפרק זה אבחן שלושה מקרי בוחן של מדינות בעלות מערכים העוסקים בזיהוי והפניה: הממלכה המאוחדת, הולנד וצרפת. מדינות אלו מפעילות מערכים לזיהוי והפניה המתאפיינים בהיותם מכוונים לאחת משלוש התכליות הארכיטיפיות שבבסיס הטיפולוגיה של המאמר – שמירה על מדיניות ההגירה, אכיפה פלילית וסיוע לקורבנות סחר.<sup>46</sup> כמו כן, ניתן לראות במדינות הללו התנסות מיטבית מטעמים שונים: ראשית, הן מדורגות בדירוג הגבוה ביותר של מחלקת המדינה האמריקאית (והיו בו מאז שהחל);<sup>47</sup> שנית, הן מאתרות יותר מ-500 קורבנות לכאוריים בשנה. היינו, הן פועלות בהיקף רחב, במידה רבה ובערכים מוחלטים,<sup>48</sup> מיתר המדינות המדווחות באמנה האירופית.<sup>49</sup>

הסיבה שאיתור רחב ממדים נבחר כאינדיקטור מרכזי לניפוי מקרי הבוחן הינה כי סביר להניח שמנגנון שמאות קורבנות עוברים דרכו בכל שנה יהא כזה שממנו נוכל ללמוד רבות יותר על תפקודו המוסרי, בשל היציבות המוגדלת של תוכנות סטטיסטיות המבוססות על

45 קוצר היריעה אינו מאפשר לי, בעת הזאת, לפרט יותר מכך, שכן לכל זכאות סוציאלית (קצבה, מענק או ביטוח ממלכתי) מבחני זכאות שונים, הנבדלים כמובן גם בין מדינה למדינה. לפירוט נרחב בנושא ראו: צרפת – Lola Isidro & Antoine Math, *Migrants' Access to Social Protection in France*, in *MIGRATION AND SOCIAL PROTECTION IN EUROPE AND BEYOND* 1 165–178 Frans Pennings, *Migrants' Access to Social Protection in the Netherlands*, in *MIGRATION AND SOCIAL PROTECTION IN EUROPE AND BEYOND* 1 313–326 (Jean-Michel Laffleur & Daniela Vintila eds., 2020) **הממלכה המאוחדת** – HOME OFFICE, *MIGRANT ACCESS TO PUBLIC FUNDS, INCLUDING SOCIAL HOUSING, HOMELESSNESS ASSISTANCE AND SOCIAL CARE* (ed. 18, 2021).

46 חרף השבחים הביקורת על שלוש המדינות רבה, אולם בשל קוצר היריעה לא אמצה אותה במאמר זה.

47 דו"ח מחלקת המדינה 2021, לעיל ה"ש 21, בעמ' 67.

48 אומנם השימוש במספרים מוחלטים (ראו נספח 1 למספרים יחסיים) ואי-הסקירה של מדיניותן בנושא הגירה ורווחה עשוי להיות מטעה, אך קוצר היריעה יאלצנו להסתפק בכך במאמר זה.

49 דו"ח מחלקת המדינה 2021, לעיל ה"ש 21, בעמ' 239–241, 582–580, 414–416. הממוצע, נכון ל-2020, של המדינות המדווחות החברות במועצה היה 340 קורבנות מזוהים לשנה, תוך שקלול הממלכה המאוחדת, ו-204 קורבנות בלעדיה (חישוב עצמאי מתוך התבססות על שלל הדו"חות שנמנו לעיל, בה"ש 39, ודו"ח מחלקת המדינה 2021, לעיל ה"ש 21).

מספרים גדולים. על כן, בשורות הבאות ייבחנו המערכים שנבחרו לאור הקריטריונים שצוינו, על בסיס אמות המידה שתוארו בפרק הקודם.

## 1. מקרה בוחן ראשון – הממלכה המאוחדת

המוסדות המעורבים בזיהוי בממלכה המאוחדת מגוונים, וישנם גורמים רבים המוכרים חוקית כאמונים על המאבק בסחר. אלו פועלים כחלק ממנגנון האיתור וההפניה הנרחב בעולם מבחינת כמות האנשים המטופלים במסגרתו בשנה – כרכבה.<sup>50</sup> המנגנון כולל רשימה סגורה של "מגיבים ראשוניים" שלהם הסמכות למתן הכרעה ראשונית המפנה קורבנות לכאוריים לתחילת דרכם במנגנון. מדובר בארגוני חברה אזרחית ומוסדות מנהליים בעלי ניסיון רלוונטי ומוכח בתחום, שאותם בוחר הגורם המוסמך במשרד האמון על תחומי ההגירה וביטחון הפנים.<sup>51</sup> כל דחייה של בקשת הכרה נבחנת בשנית על ידי ועדת מומחים עצמאית בינתחומית.<sup>52</sup>

אותו הגורם המוסמך בוחן את הפניות שהתקבלו על בסיס נטל הראייה להכרה בקורבנות, שהינו "חשד שאינו דורש הוכחה" שאדם הינו קורבן סחר, ומעניק תשובה ראשונית לקורבן תוך חמישה ימים (כ-90% מההפניות זוכות לתשובה חיובית). עם קבלת המעמד הקורבן הלכאורי מופנה למקלט לתקופת הבראה ורפלקציה בת לפחות 45 ימים, בעוד המשרד ממשיך לאסוף מידע כדי להגיע להחלטה ממצה לגביו. הקריטריון שנבחן הינו "איזון השיקולים" שלפיו "יותר סביר שאדם הינו קורבן סחר משאינו". זהו כמובן סטנדרט נמוך מהסטנדרט הפילי (המשתקף בכך שכ-80% מוכרים כקורבנות), ומשמעותו הינה, למעשה, יצירת חזקה לטובת הקורבן במסגרת ההליך, המשנה באורח מהותי את מצבו המשפטי.<sup>53</sup>

כאמור, לאחר קבלת מעמד זמני של קורבן, הקורבן זכאי לסל זכויות הכוללות שהות במקלט לתקופה בת לפחות 45 ימים שבהם הוא נהנה מטיפול רפואי, נפשי ורווחתי בעודו ממתין למענה סופי בעניינו (אף על פי שכ-80% מהמאותרים ממתנים תקופות ארוכות יותר מהאמור, שלא במקלט על פי רוב, בעודם פגיעים לסחר נוסף).<sup>54</sup> לכאורה, תקופת השהייה במקלט ואשרת השהייה יכולות להתארך אף מעבר לקצובת הימים, במידה שלקורבן קיים צורך הומניטרי, אולם המדינה בוחנת את הצרכים של כעשירית מהקורבנות בלבד.<sup>55</sup> בתום תקופה זו, תמה הזכאות האוטומטית לסיוע ושיקום.

אומנם במונחי עלות כלכלית היה מתווה הסיוע יכול להיות יקר עד מאוד, לנוכח מספר הקורבנות הלכאוריים המזוהים בכל שנה, אך זו אינה גבוהה כיוון שלפי המידע העדכני ביותר

HOME OFFICE, MODERN SLAVERY: NATIONAL REFERRAL MECHANISM AND DUTY TO NOTIFY	50
STATISTICS (2020) (להלן: חובת דיווח).	
GRETA, EVALUATION REPORT UNITED KINGDOM 15 (2021) (להלן: המועצה האירופית, הממלכה המאוחדת).	51
שם, בעמ' 15.	52
HOME OFFICE MODERN SLAVERY: STATUTORY GUIDANCE FOR ENGLAND AND WALES (UNDER S49 OF THE MODERN SLAVERY ACT 2015) (ed.2.3 56, 2021).	53
דו"ח מחלקת המדינה 2021, לעיל ה"ש 21, בעמ' 580-583.	54
שם.	55

רק כחמישית מהקורבנות הלכאוריים זוכים לסוג כלשהו של סיוע (בשל אי-מיצוי זכויות).<sup>56</sup> במונחי הגירה הוא אף מצומצם יותר: לאחר ההכרה בקורבנות אין כל מתווה מרוכז הנוגע לטיפול ולסיוע בהם. במקרים חריגים, קורבנות עשויים להיות זכאים להיתר שהייה מסיבות אישיות או כתלות בשיתוף פעולה עם חקירת סוחריהם,<sup>57</sup> אך רק כשבעים קורבנות היו זכאים לאשרות אלו בשנת 2019.<sup>58</sup> מיעוט האשרות יכול לבטא העדפה להחמרה במדיניות ההגירה על חשבון כלים שיכלו לסייע בהבאת סוחרים לדין. זאת, שכן העדפה להבאת סוחרים לדין תדגיש את חשיבות הנגישות לעדויות הקורבנות בעת ההליך.

אף על פי שחוק העבדות המודרנית מטיל עונש מקסימלי של מאסר עולם לסוחרים שהורשעו, שהוא עונש כבד משקל, גם בזירת האכיפה הפלילית עולים קשיים בהתנהלות המנגנון.<sup>59</sup> בצל היעדר ההצלחה היחסי של הממלכה המאוחדת בהבאת הסוחרים לדין בהשוואה לסך הקורבנות המתחילים את תהליך האיתור וההפניה בכל שנה. כך, בשנת 2020 העמידה הממלכה המאוחדת לדין 267 נאשמים, והרשיעה 197 סוחרים. אין נתונים על גזרי הדין. זהו מספר נמוך ביותר בהשוואה ליותר מ-10,000 קורבנות שזוהו.<sup>60</sup>

מספר נתונים נוספים ראויים לציון: ב-2020 היו כ-35% מהקורבנות שהופנו קורבנות של סחר בבני אדם למטרות עבודה, כאשר רובם הגדול היו גברים, אל מול כ-20% למטרות של ניצול מיני, שרובן היו נשים. מקרב הקורבנות, כ-35% היו אזרחי הממלכה המאוחדת, היינו, אינם מהגרים כלל.<sup>61</sup>

לנוכח כל האמור, נראה שהמנגנון בממלכה המאוחדת מצליח להביא לזיהוי קורבנות מרובים בתחילת הדרך. עם זאת, אין הוא זוכה להצלחה מקבילה בהרשעת הסוחרים, וקורבנות רבים נכשלים במיצוי זכויותיהם. על כן, ניכר שטיפול בקורבנות ואכיפה פלילית אינם מושגים באופן פרואקטיבי במנגנון זה, אלא איתורם וזיהוים של הקורבנות.

חرف המשמעות הטבועה בעצם ההכרה, כזו המעניקה תוקף לחוויות של טראומה ופגיעה,<sup>62</sup> אני סבורה שכלל שלא ניתן סיוע מעבר להכרה לקורבנות רבים (או שניתן סיוע מצומצם), ערכה יהיה מוגבל מטבעו, וככל הנראה לא יהיה בכוחה להביא לשיקומם של הקורבנות. יתר על כן, לפי דיווחים עדכניים, 4,695 קורבנות מוכרים היו מושאיה של אכיפה בתחום

56 המועצה האירופית דו"ח שני, הממלכה המאוחדת, לעיל ה"ש 41, בעמ' 44.

57 HOME OFFICE, DISCRETIONARY LEAVE (ed.9,2021).

58 עם זאת, ישנם מבקשים נוספים הזכאים לרישיונות שהייה כפליטים ועוד כ-200 שהיו זכאים לרישיונות מטעמים הומניטריים. ראו: המועצה האירופית, הממלכה המאוחדת, לעיל ה"ש 51, בעמ' 77.

59 HOME OFFICE, Modern Slavery Act 2015, c. 30 (2015).

60 מחלקת המדינה 2021, לעיל ה"ש 21, בעמ' 580-583.

61 חובת דיווח, לעיל ה"ש 50, בעמ' 5-6.

62 עידו לוריא, שלומית בן שמואל, ויעל ברנע "ההשלכות הנפשיות של סחר בבני אדם, השפעת חקיקה, מדיניות והליכים משפטיים על המצב הנפשי שלאחר הסחר, והטיפול בנפגעות ובנפגעים: המקרה של קורבנות סחר בבני אדם ממזרח אפריקה בישראל" משפט, חברה ותרבות ו: סחר בבני אדם 403 (הילה שמיר, חני בן ישראל ומעין ניזנה עורכות) (2023).

ההגירה (גירוש או כליאה) בין השנים 2016-2019, <sup>63</sup> וזאת בניגוד לאמנה למאבק בסחר בכני אדם של המועצה האירופית, <sup>64</sup> ואף לחוק במדינה. <sup>65</sup> מקורות אחרים מדווחים כי בשנים 2019-2020 הוחזקו במעצר המיועד למהגרים לא חוקיים כ-4,000 אנשים שהיו מוכרים למנגנון הזיהוי וההפניה, <sup>66</sup> מגמה שהחלה אף קודם. <sup>67</sup> היינו, ישנה פרואקטיביות באכיפת מדיניות הגירה על קורבנות סחר בהליך. <sup>68</sup>

## 2. מקרה בוחן שני – הולנד

בהולנד, כל אדם יכול להשתמש באתר הממשלתי כדי להפנות אדם אחר או לפנות בעצמו לבחינת זכאות למעמד קורבן סחר. <sup>69</sup> גורמי הזיהוי המרכזיים הינם הצבא ומשמר הגבול, שלהם מסורה הסמכות הבלעדית להעניק לאדם את ההכרה הראשונית כקורבן לכאורי. הכרה זו מקנה לו את האפשרות לפנות לארגון CoMensha, שהינו מרכז לאומי, בלתי תלוי, האמון

63 EVERY CHILD PROTECTED AGAINST TRAFFICKING, CHILD TRAFFICKING IN THE UK 2020: A SNAPSHOT 34–35 (2020).

64 The no-punishment provision), מוסד שעזיבתה של הממלכה המאוחדת את שורות האיחוד האירופי לא השפיעה על חברותה בו. עם זאת, פג תוקפן של פיסות חקיקה ורגולציה רבות שעליהן הייתה חתומה כחברת איחוד, דבר שעשוי להשפיע ממשית על זכויותיהם של קורבנות סחר והמאבק בו. ראו: המועצה האירופית, הממלכה המאוחדת, לעיל ה"ש 51, בעמ' 19. <sup>65</sup> משרד הפנים, עבדות מודרנית, לעיל ה"ש 24, בעמ' 1-4.

66 המועצה האירופית, הממלכה המאוחדת, לעיל ה"ש 51, בעמ' 67. המספרים מטרידים, כמובן, ככל שמעריך הזיהוי אינו מאתר באופן יעיל קורבנות המוחזקים במעצר. לפי דו"חות של ארגוני חברה אזרחית, נראה שהמצב רחוק מכך: LETÍCIA ISHIBASHI, DETAINING VICTIMS: HUMAN TRAFFICKING AND THE UK IMMIGRATION DETENTION SYSTEM 20–39 (Emily Kenway & Caroline Robinson eds., 2019).

67 GOV.UK, *Issues Raised by People Facing Return in Immigration Detention*, (2021), <https://bit.ly/3LIYgNZ>. ארגוני חברה אזרחית מבינים את הכליאה ככלי שהמדינה מפעילה כחלק ממדיניות ההגירה שלה במטרה להוביל קורבנות ל"עזיבה מרצון" תוך ויתור על זכויותיהם כקורבנות בשטחה. ראו: *BID Joins 30 Organisations Calling for Data on Victims of Trafficking*, BAIL FOR IMMIGRATION DETAINEES (2019), <https://bit.ly/3BP1ftm>.

68 דו"ח מחלקת המדינה 2021, לעיל ה"ש 21, בעמ' 580-583; כך טוענים גם ארגוני מחקר ומדיניות בולטים בזירה: FLEX, SUBMISSION TO THE UNITED KINGDOM UN UNIVERSAL PERIODIC REVIEW, 4TH CYCLE: HUMAN TRAFFICKING AND MODERN SLAVERY 7–8 (2022). ייתכן שהפסיקה תשנה תמונה זו בעתיד, לנוכח עתירה שנגעה לגירושם ולהחזקתם של קורבנות סחר, ואשר גלגוליה עדיין בבחינה. ראו: *R (KTT) v. Secretary of State for the Home*, Department [2022] EWHC 2722 (Eng.).

69 *National Referral Site for Human Trafficking* (2021), <https://bit.ly/3f2vTZb>

על התיאום וההגנה על הזכויות והאינטרסים של הקורבנות.<sup>70</sup> להכרה הראשונית זוכה מספר גבוה יחסית של אנשים (ביחס לגודל האוכלוסייה), בשל נטל הראיה המוקל (1,334 ב-2019).<sup>71</sup> נטל הראיה הנבחן הינו "slightest indicator", המוגדר באופן עמום.<sup>72</sup> ריבוי הגורמים המעורבים באיתור (הצבא, המשטרה, משמר הגבול ורשויות ההגירה) ובהמשך בהכרה (הצבא ומשמר הגבול) מוביל לכך שהקריטריון ייושם באופן שונה בכל מוסד, דבר שמפחית את ודאות הקורבנות בנוגע לתוצאות הצפויות של ההליך.<sup>73</sup> כמו כן, גורמים שונים טוענים שהוא מוביל לטיפול באנשים שאינם קורבנות ובכך יוצר עומס מערכת.<sup>74</sup> עם זאת, הקריטריון מאפשר לתת מענה מהיר יחסית לזכאים פוטנציאליים במצבי ניצול קשים.<sup>75</sup> קורבנות שעברו את ההכרה הראשונית זכאים לסל זכויות לקורבנות הכולל, בין היתר, שלושה חודשי החלמה ורפלקציה, שבהם הם מקבלים הגנה ותמיכה במקלט ללא תלות בשיתוף פעולה עם רשויות האכיפה.<sup>76</sup> לאחר תקופה זו,<sup>77</sup> מהגרים ללא אשרת עבודה נדרשים לשתף פעולה עם רשויות החקירה כדי לזכות באשרות שהייה וסיוע, שחידושן, לאחר שנה, מותנה בפתיחת חקירה נגד הסוחר.<sup>78</sup> שיתוף פעולה מפורש ככולל כל מידה של נכונות לסייע לחקירה (רף נמוך מבצרפת), מדיניות התורמת לכך שכ-20% מאלו שהיו זכאים לכך מימשו את זכאותם לאשרות הללו, ובכללם רבים שבחרו שלא להיעזר בסיוע הניתן במקלטים.<sup>79</sup> ניתן לראות ברף שיתוף הפעולה הנמוך הקלה שמעידה על העדפת שלומם של הקורבנות על חשבון קידום חקירות פליליות. זאת, שכן קורבנות שעומדים ברף זכאים לאשרת עבודה, מגורים, ביטוח בריאות, דמי אבטלה והטבות נוספות.<sup>80</sup> אומנם ישנו אפיק לקבלת

- GRETA, REPORT CONCERNING THE IMPLEMENTATION OF THE COUNCIL OF EUROPE CONVENTION ON ACTION AGAINST TRAFFICKING IN HUMAN BEINGS BY THE NETHERLANDS 22–24 (2018) (להלן: המועצה האירופית, הולנד). 70
- דו"ח מחלקת המדינה 2021, לעיל ה"ש 21, בעמ' 414-416. 71
- Aliens Act Implementation Guidelines, B9 (2009). 72
- NATIONAL RAPPORTEUR ON TRAFFICKING IN HUMAN BEINGS AND SEXUAL VIOLENCE AGAINST CHILDREN, 10TH REPORT OF THE NATIONAL RAPPORTEUR 6–8 (2017) (להלן: הולנד, דיווח 2017). 73
- NATIONAL RAPPORTEUR ON TRAFFICKING IN HUMAN BEINGS AND SEXUAL VIOLENCE AGAINST CHILDREN, 7TH REPORT OF THE DUTCH NATIONAL RAPPORTEUR 630 (2010) (להלן: הולנד, דיווח 2010). 74
- שם, בעמ' 6-8. 75
- המועצה האירופית, הולנד, לעיל ה"ש 70, בעמ' 33-34. 76
- כ-15% מהקורבנות הללו נהנים מהתקופה הניתנת להם במקלטים, לפי הפרסומים האחרונים (אולם מאז חלפו שנים מספר). ראו: SLACHTOFFERMONITOR MENSEHANDEL, DUTCH NATIONAL RAPPORTEUR ON TRAFFICKING IN HUMAN BEINGS AND SEXUAL VIOLENCE AGAINST CHILDREN, 2014–2018 126 (2019) (להלן: הולנד, דיווח 2014–2018). 77
- הולנד, דיווח 2010, לעיל ה"ש 74, בעמ' 160-171. 78
- הולנד, דיווח 2014–2018, לעיל ה"ש 77, בעמ' 126. 79
- Cindy Braspening, *Human Trafficking in the Netherlands: The protection of and Assistance to Victims in Light of Domestic and International Law and Policy*, 1 INTERCULTURAL HUM. RTS. L. REV. 329, 341–342 (2006). 80

אשרה גם ללא שיתוף פעולה או חקירה, אך רק קומץ קורבנות היו זכאים לו.<sup>81</sup> לאחר תום ההליך – היינו, הכרעה פוזיטיבית בביהמ"ש – קורבנות שחוו פגיעה חמורה זכאים לפיצויים מהסוחר ומהמדינה,<sup>82</sup> וכן יכולים להגיש בקשה לאשרת שהייה קבועה במדינה.<sup>83</sup> אם כן, נראה שמחיר הזכויות, בהיבט מדיניות ההגירה ובמדדים הכלכליים, הוא יקר בהשוואה למדינות האחרות שנסקרו.

בניגוד לממלכה המאוחדת, העונש הקבוע בחוק לסוחרים בהולנד אינו מחמיר במיוחד – עד 12 שנות מאסר וקנסות למורשעים.<sup>84</sup> היקף הרשעת הסוחרים ביחס למספר הקורבנות שהוכרו בהכרה ראשונית אינו נרחב אף הוא, אך הוא גבוה ככל שנשווה אותו למספר הקורבנות המזוהים בממלכה המאוחדת, כפי שעולה מהנתונים: בשנת 2020 נחקרו 187 חשודים בסחר על ידי המשטרה, מתוכם 120 סוחרים הועמדו לדין, ו-53 הורשעו (בממוצע שנתיים מאסר).<sup>85</sup>

מספר נתונים נוספים יסייעו בהשלמת התמונה: בשנת 2019 היו כ-37% מהקורבנות שהופנו קורבנות של סחר בבני אדם למטרות עבודה, אל מול כ-63% למטרות של ניצול מיני. מקרב המקרים, כ-20% מקורבנות הסחר היו אזרחי הולנד, היינו לא היו מהגרים.<sup>86</sup> לסיכום הדברים, נראה שהמנגנון ההולנדי מצליח להביא לאיתור והכרה במספר שנתי גבוה יחסית של קורבנות, ביחס לאוכלוסייתה, וכן שהוא פועל בפרואקטיביות מרשימה להעניק למאותרים סיוע והטבות מרחיבות יותר לאורך תקופות ממושכות מהמנגנונים האחרים בפרק זה, זאת שכן, בין היתר, אשרות וקצבאות מוקנות באופן אוטומטי לזכאים, ללא צורך בהגשת בקשות נוספות.<sup>87</sup> לפיכך, ניכרת פרואקטיביות בזהויה ובהקצאת הזכויות.

### 3. מקרה בוחן שלישי – צרפת

אף על פי שבפועל אנשי מקצוע שונים תורמים לאיתור הקורבנות, תפקידם בשלב הזיהוי המקדים – שבו אדם מוכר כקורבן לכאורי – אינו פורמלי. לפיכך, למעשה, גורמים שאינם הצבא והמשטרה מוגבלים לייעוץ לקורבנות בלבד. זאת, כיוון שאין בנמצא נהלים רשמיים לאופן שילובם בתהליך, כגון אופן דיווח על מקרים שכאלו לרשויות, דרישה להתייחסות לחוות הדעת של הגורמים הללו בתהליך ההכרה וכדומה.<sup>88</sup> אין בנמצא מנגנון זיהוי והפניה, בעקבות החלטת שר הפנים שמטרתה המוצהרת הייתה להיאבק ב"ניצול לרעה" של אשרות

81 הולנד, דיווח 2014-2018, לעיל ה"ש 77, בעמ' 126.

82 המועצה האירופית, הולנד, לעיל ה"ש 70, בעמ' 33-37.

83 JOHANNA SCHLINTL & LILIANA SORRENTINO, RESIDENCE PERMITS, INTERNATIONAL PROTECTION AND VICTIMS OF HUMAN TRAFFICKING 33-36 (Ryszard Piotrowicz ed., 2021) (להלן: שינטל, אשרות שהייה).

84 Art. 273f, Sr.

85 דו"ח מחלקת המדינה 2021, לעיל ה"ש 21, בעמ' 414-416.

86 שם.

87 שינטל, אשרות שהייה, לעיל ה"ש 83, בעמ' 34-35.

88 CNCNDH, CREATION OF A "NATIONAL REFERRAL MECHANISM" IN FRANCE 9 (2020) (להלן: המלצת מנגנון לצרפת).



השהייה לקורבנות סחר (היינו, לפעול נגד חלוקת הטבות רחבות היקף).<sup>89</sup> לפיכך, ההכרה בקורבנות מצויה באחריות המשטרה והצבא בלבד,<sup>90</sup> אשר זיהו 892 קורבנות ב־2020.<sup>91</sup> גורמי הזיהוי האמורים בוחנים את בקשות ההכרה לפי נטל ראיה שהינו "חשד סביר" שאדם קורבן סחר, ועליהם לפתוח בחקירה כדי לאמת זאת. הקריטריונים לכך הינם אלו הקבועים בחוק העונשין הצרפתי: מעשה גיוס, הובלה, העברה, שיכון או קבלת אדם בנסיבות המצוינות בחוק למטרות ניצול.<sup>92</sup> ארגוני חברה אזרחית רואים באמות מידה אלו חוסרים משמעותיים,<sup>93</sup> והם אף מדווחים שהצבא והמשטרה מיישמים אותן באופן לא אחיד המפחית את ודאות הקורבנות בכל הנוגע לסיכויי הצלחת פנייתם.<sup>94</sup>

לאחר ההכרה, זכויות הקורבנות שאינם צרפתים הינן חודש החלמה ורפלקציה שבו המדינה מספקת להם מקלט והגנה, ובמסגרתו עליהם להחליט האם לשתף פעולה בהליך משפטי נגד סוחריהם או לעזוב את צרפת במידה שהם שוהים בה שלא כדין. אלו שמחליטים לשתף פעולה זכאים להיתר שהייה, ואיתו קצבאות. שיתוף הפעולה, בניגוד להולנד, מפורש באופן מחמיר ובחוסר עקיבות, כך שלעיתים ההיתרים ניתנים רק אם עדות הקורבן עשויה להיות שימושית בהעמדה לדין, ואשרות מבוטלות כאשר תיקים נראים חסרי פוטנציאל הרשעה.<sup>95</sup> תנאי שיתוף הפעולה המחמיר מהווה מגבלה משמעותית, שכן מרבית הקורבנות חוששים מהשתתפות פעילה בהליכים נגד האדם שהיו תלויים בו, זה שניצלם. כמו כן, לרבים חסרות הוכחות או ראיות עוצמתיות מספיק בכדי לבסס משפטית את הצורך בעדותם באופן שיזכה אותם באשרה.<sup>96</sup> לפיכך, בחשבון אחרון, העלות הכלכלית של המדיניות הצרפתית זולה מזו שהוצגה במדינות אחרות, בשקלול הלנת הקורבנות במקלטים והזכויות הנלוות לכך.

89 Ministry of the Interior, Instruction Bearing on Residence Conditions for Foreign Nationals Who Are Victims of Human Trafficking or Sexual Exploitation, No. NOR .INTV1501995N (2015)

90 יכולות ההכרה הראשונית שהוענקו לפקחי העבודה בדרגים מסוימים לעיתים נדירות ביותר מסתיימות בהכרה. ארגוני חברה אזרחית מייחסים זאת לתיקוני חקיקה המקשרים בין מצבי סחר לזנות ולפגיעות נשית באופן בלעדי מדי, כמו גם לעובדה שתיאום מאמצי הסחר הוא באחריות ממסד המוקדש לפעולה נגד אלימות כלפי נשים. ביו היתר ראו: GRETA, REPORT CONCERNING THE IMPLEMENTATION OF THE COUNCIL OF EUROPE CONVENTION ON ACTION AGAINST TRAFFICKING IN HUMAN BEINGS BY FRANCE 33–34 (2017) (להלן: המועצה האירופית, צרפת).

91 דו"ח מחלקת המדינה 2021, לעיל ה"ש 21, בעמ' 239–241.

92 CODE PENAL [C. PÉN.] [PENAL CODE] art. 225-4-1 (Fr.) (להלן: "הגדרת הסחר בצרפת").

93 הם חסרים, לדוגמה, הכרה בקורבנות עבודות כפייה או קבצנות בכפייה כקורבן סחר. ראו: שינטל, אשרות שהייה, לעיל ה"ש 83, בעמ' 27.

94 המועצה האירופית, צרפת, לעיל ה"ש 90, בעמ' 33.

95 שינטל, אשרות שהייה, לעיל ה"ש 83, בעמ' 27–30.

96 החוק קובע את האפשרות לתת היתר שהייה זמני לאנשים שנסחרו שאינם משתפים פעולה עם שירותי המשפט לקורבנות סחר למטרות ניצול מיני, אשר מתחייבים ל"ההליך של יציאה מזנות" (וכן מטעמים הומניטריים ומשפחתיים שמעטים עומדים בתנאיהם). ראו: שם, בעמ' 28.

היתר השהייה שניתן הוא בן שישה חודשים, ולצידו הקורבן זכאי לקצבה ולתמיכה סוציאלית וכן להיתר עבודה;<sup>97</sup> כ-150 אשרות כאלו ניתנו ב-2019, מתוכן רבות ביותר היו הארכה של אשרות ישנות.<sup>98</sup> ארגוני חברה אזרחית ציינו שמחוסר ידע קורבנות רבים אינם פונים לקבלת סיוע סוציאלי.<sup>99</sup> במקרים של הרשעת סוחר בביהמ"ש הקורבן זוכה לאשרת שהייה בת עשר שנים, שנחשבת ארוכה ביותר, אך רק קומץ קורבנות זוכה ליהנות ממנה – זה שעלה בידו להגיע לנקודת הסיום הקשה להוכחה ורצופת המכשולים.<sup>100</sup> אם כן, גם מבחינת העלות שהמנגנון משית במונחי מדיניות ההגירה, מחירו פחות מזה שהוצג בהולנד ובממלכה המאוחדת.

מול מציאות עגומה זו ניצבת תמונת מראה בכל הנוגע לאכיפה הפלילית נגד סוחרים, אף על פי שהענישה הקבועה בחוק אינה מרחיקת לכת, ועומדת על עד עשר שנות מאסר וקנסות לפי חומרת העבירה.<sup>101</sup> בשנת 2020 דיווחה הממשלה על חקירה ופירוק של 53 רשתות סחר שהובילו למעצרים של 875 חשודים, ובשנת 2019 דיווחה על העמדה לדין של 129 חשודים בסחר והרשעה של 91 סוחרים (בממוצע 3.6 שנות כליאה).<sup>102</sup> היקף הרשעה זה גבוה במידה רבה מזה שבממלכה המאוחדת, בהתחשב במספר הקורבנות שנכנסו למערכת, וכן גבוה במידה רבה מזה שבהולנד, בהתחשב במספר ההרשעות.

בשנת 2020 לא דיווחה צרפת על זיהוי של אף לא קורבן אחד תושב צרפת או קורבן סחר למטרות עבודה.<sup>103</sup> בצל זאת, בצירוף הנתונים שהובאו, נראה שתהליך הזיהוי וההפניה בצרפת, אשר אינו מוסדר כמנגנון, פועל בפרואקטיביות בהיבט אחד – הרשעת הסוחרים. מאחר שצרפת מעניקה סיוע לקורבנות (בכסף ובאשרות) כה במשורה ותולה אותו במידה רבה בשיתוף פעולה מתמיד ונרחב עם רשויות החוק, ניכר שזכויות האדם וההגנה עליהן כמעט אינן מקודמות בפועל, אלא ניסיון למנוע את העבירה הפלילית וההעמדה לדין של אלו העוסקים בה.<sup>104</sup> כך נלמד גם מהיעדר הליך הסיוע לאזרחי צרפת.

#### ד. הסקת מסקנות ממקרי הבוחן

עתה, משעה שהוצגו נתוני שלושת מקרי הבוחן, אבקש לחלץ תובנות מתוך השוואה ביניהם. אבחן את מידת התקיימות המשתנים שהוצגו בשלושת מקרי הבוחן שנסקרו, ועל בסיסם אחשוף טיפולוגיה בת שלוש תכליות: שמירה על מדיניות ההגירה, אכיפה פלילית וסיוע

97	המועצה האירופית, צרפת, לעיל ה"ש 90, בעמ' 48.
98	CNCDH, AVIS SUE LA TRAITE DES ÊTRES HUMAINS À DES FINS D'EXPLOITATION ÉCONOMIQUE 9–10 (2020).
99	COUNCIL OF EUR., RAPPORT DE LA FRANCE À LA COMMISSION EUROPÉENNE SUR LES PROGRÈS RÉALISÉS EN MATIÈRE DE LUTTE CONTRE LA TRAITE DES ÊTRES HUMAINS 29 (2020).
100	.CODE DE PROCÉDURE PÉNAEL [C. PR. PÉN.] [CRIMINAL PROCEDURE CODE] L.316-1-1
101	הגדרת הסחר בצרפת, לעיל ה"ש 92.
102	דו"ח מחלקת המדינה 2021, לעיל ה"ש 21 בעמ' 239–241.
103	שם.
104	המלצת מנגנון לצרפת, לעיל ה"ש 88, בעמ' 13–15.

לקורבנות סחר.<sup>105</sup> חרף החשיבות של חשיפת המוטיבציה שבבסיס ההחלטה של כל מדינה לבחור באפיק מדיניות המבוסס על תכלית כזו או אחרת, נראה ששלל משתנים משפיעים על הבחירה בצורה פוליצנטרית (היינו, רבת קודקודים ומשתנים). לכן, לא אתיימר להציג עמדה ממצה בנושא, אלא אזקק את השיקולים העולים מהמדיניות כפי שהיא מבוצעת בפועל בלבד. נפתח במקרה ההולנדי, אשר מדגים את תכלית הסיוע לקורבנות הסחר. להטבות הניתנות לקורבנות סחר בהולנד יש מחיר "גבוה" בהשוואה ליתר המקרים שהוצגו. במונחי הגירה, העלות אינה מבוטלת – כ-20% מהקורבנות המוכרים זכו לאשרות שהייה לאחר ההליך. כך גם במונחי העלות הכלכלית, נוכח תקופת השהייה במקלטים בת שלושת החודשים שזכאים לה קורבנות רבים מבצרפת ובממלכה המאוחדת, וכן ההטבות הנוספות המוקנות לקורבנות מעבר לאלו הניתנות במדינות הללו. מעבר לכך, בהולנד זכויות רבות מוקנות באופן אוטומטי, ללא צורך בהגשת בקשה או מיצוי זכויות, דבר המעיד על פרואקטיביות בהקניית הזכויות לקורבנות שבה ניתן לראות משתנה נוסף המוביל לעלייה במחיר הזכאות. בהמשך לכך ניצב זוג משתנים המחזק את הטענה שתכלית המנגנון ההולנדי הוא סיוע לקורבנות: ישנה פרואקטיביות גבוהה באיתור הקורבנות, ואף נטל הוכחה נמוך במיוחד להכרה באדם כקורבן, כאמור. באופן זה מזוהים קורבנות רבים ביחס לגודל המדינה. כמו כן, חרף העובדה שהולנד מציגה נתוני הרשעה גבוהים יחסית למספר הקורבנות, בהשוואה לבריטניה אך לא לצרפת, אני סבורה שרף שיתוף הפעולה הנמוך הנדרש מקורבנות הסחר לשם זכאות לאשרות שהייה בגין שיתוף פעולה מעיד על נכונות להגן על הקורבנות גם במחיר פגיעה באפשרות קידום הליך ההרשעה במהירות וביעילות רבה יותר. משמע, התכלית שהמנגנון מכוון כלפיה הינה טיפול וסיוע לקורבנות. לאחר ההכרה (המבוצעת על ידי הצבא והמשטרה), האחריות על הטיפול בקורבנות מוטלת על ארגון בלתי תלוי, CoMensha, שזוהי תכליתו הבלעדית (ואינו אמון אף על הרשעה, מאבק בפשע או אכיפת מדיניות ההגירה), נתון נוסף המחזק את מסקנתי.

בצרפת מצטיירת תמונה הופכית כמעט – תכלית ההגנה על הקורבנות מוחלפת בתכלית האכיפה וההרתעה הפלילית. להטבות שהקורבנות זכאים להן יש "מחיר" נמוך בהשוואה ליתר המדינות שסקרתי, כאשר נבחנת מדיניות ההגירה וההוצאה: שלושים ימי טיפול במקלטים, וקצבאות שקורבנות רבים אינם ממצים בשל היעדר ידע, וכן אשרות שהייה שזכאים להן מתי-מעט, בעקבות פרואקטיביות נמוכה בהקניית הזכויות. מנגד, בצרפת נתוני הרשעת הסוחרים גבוהים מביתר המדינות שנסקרו כאחוז ממספר הקורבנות המזוהים. רוצה לומר, חלק הארי של מטרת הסיוע והטיפול הינה לתמרץ את קורבנות הסחר לקחת חלק פעיל בחיזוק האכיפה הפלילית, ולא ההגנה עליהם.

הקושי היחסי בזכאות לסיוע ולטיפול הולם השערה זו. אומנם ישנה פרואקטיביות גבוהה יחסית באיתור הקורבנות, הבאה לידי ביטוי במאות קורבנות המאותרים בכל שנה, אולם

105 מתוך מחקרו הסיק רוס שמתקיים קשר הופכי בין רף כניסה להיקף הקצאה (תוכניות המקבלות מהגרי עבודה בפתחות יחסית תהיינה כאלו שבהן תהיינה זכויותיהם פחותות יותר, ולהפך): רוס, מחיר הזכויות, לעיל ה"ש 14. לא אטען שאלו פני הדברים בנוגע למנגנוני זיהוי והפניה; כל שאבקש לטעון הוא שבדומה לתוכניות ההגירה, היחסים בין שני משתנים אלו (רף הכניסה והיקף הזכאות) יכולים ללמד על תכלית המנגנון.

נטל ההוכחה חמור מביתר המדינות שנסקרו, ואינו כולל סוגי עבירה שונים. כך, קורבנות רבים אינם נהנים מסיוע שלו הם נזקקים. אי לזאת, נראה שהפרואקטיביות בזיהוי משרתת את התכלית הפלילית אף היא, ומשמשת כלי נוסף בהרתעה מפני עבירת הסחר. העובדה שבצרפת אין מנגנון זיהוי והפניה כלל אלא ההליך כולו מבוצע על ידי הצבא והמשטרה נותנת משקל נוסף לעמדתה.

המקרה הבריטי שונה מהותית משני המקרים שהוצגו. מחד גיסא, להטבות שמוקנות לקורבנות ישנו "מחיר" נמוך – בהשוואה להולנד – כמובני הגירה והוצאה: כ-45 ימים במקלט וזכויות נלוות הממוצות באופן חלקי ביותר על ידי מעט מהקורבנות, וכן אשרות שהייה שזכאים להן קורבנות ספורים. מאידך גיסא, הממלכה המאוחדת אף אינה מציגה נתונים מרשימים בהיקפי הרשעת הסוחרים, עם פחות ממאה הרשעות לרובת קורבנות. אם כן, נראה שההגנה על קורבנות סחר והרשעת הסוחרים אינה ליבת המנגנון.

מול אלו עומדים שני משתנים המרכיבים את קלות הכניסה למנגנון: ישנה פרואקטיביות גבוהה באיתור הקורבנות, המתבטאת ברשימה ארוכה של מגיבים ראשוניים שמפנים קורבנות למנגנון, ובנוסף אליה נטל הוכחה נמוך להכרה באדם כקורבן (רף שחוצים מעל ל-80% מהקורבנות הלכאוריים). כך מזוהים קורבנות רבים למדי מדי שנה. לפיכך, לאור הנתונים שתוארו המעידים על כליאה וגירוש של אלפי קורבנות סחר, וכן הזיהוי הנרחב של קורבנות סחר שאינו מוביל לסיוע ולטיפול בהם או להרשעת הסוחרים, מן האפשר שאיתור הקורבנות ורישומם בממלכה המאוחדת משמש את השלטונות ככלי נוסף למעקב ופיקוח אחר מהגרים, מעין פרקטיקה המתווספת לארסנל ההרתעה מפני הגירה בלתי חוקית. היות רשויות הפנים וההגירה אלו שמתפעלות את מנגנון הזיהוי וההפניה מחזקת סברה זו.

טבלה 1: סיכום הקריטריונים שנבחנו בשלושת מקרי הבוחן

קריטריון	הולנד	צרפת	הממלכה המאוחדת
מוסד שאמון על המנגנון	צבא ומשטרה להכרה; ארגון חברה אזרחית לטיפול	המשטרה ומשמר הגבול	רשויות הפנים וההגירה
גובה נטל הראיה	נמוך	גבוה	נמוך
עלות כלכלית של הזכויות	גבוהה	נמוכה	נמוכה
עלות זכויות למשטר ההגירה	גבוהה	נמוכה	נמוכה
הצלחה בהבאה לדין	גבוהה	גבוהה מאוד	נמוכה
פרואקטיביות בזיהוי	גבוהה	גבוהה	גבוהה מאוד
פרואקטיביות במתן זכויות	גבוהה	נמוכה	נמוכה
סיכום	רף כניסה נמוך; היקף זכאות גבוה	רף כניסה גבוה; היקף זכאות נמוך	רף כניסה נמוך; היקף זכאות נמוך
תכלית	סיוע וטיפול בקורבנות סחר	אכיפה פלילית	מדיניות הגירה

בפרק זה ביקשתי לצייר שלושה יחסים בין המשתנים שתוארו (כמובא בטבלה מס' 1): רף כניסה נמוך לזכאות במנגנון והיקף זכויות נרחב שניתן לזכאים (כנמצא בהולנד, שאכנה "יחס מרחיב"); רף כניסה גבוה וחלקי לזכאות בהליך והיקף זכויות מצומצם שניתן לזכאים (כמצוי בצרפת, שאכנה "יחס מצומצם"); ולבסוף רף כניסה נמוך לזכאות במנגנון והיקף זכויות מצומצם לזכאים (כמשתקף בממלכה המאוחדת, שאכנה "יחס הופכי").

יחסים אלו אינם שלמים, לעניות דעתי, ללא התייחסות לפרואקטיביות שהמדינה פועלת בה לזיהוי קורבנות שייבחנו בעזרת נטל הראייה שנסקר, ולפרואקטיביות בהקניית הזכויות לקורבנות, שיהיו מהיקפן הנרחב או המצומצם כמשתנה משמעותי נוסף. זאת, כיוון שזכויות המנויות בחוק כ"אות מתה" – כאלו שאליהן לא מתלווה כל ניסיון להבטיח את מיצויין או אף לאפשר נגישות כלשהי אליהן – אינן מתפקדות כמו אלו המוקנות באופן פרואקטיבי, מבחינת עלותן ורף הכניסה אליהן. זכויות הניתנות בצורה האחרונה עולות למדינה יותר, ובאופן מהותי קל יותר לקורבנות ליהנות מהן. על כן, מדרים אלו נבחנו במחקר המוצג כאן.

בשקלול שלל המשתנים, יחס מרחיב לקורבנות, המתלווה לפרואקטיביות גבוהה בזיהוי ובהקניית זכויות, מקדם טיפול והגנה מקיפה לקורבנות סחר – וייתכן מאוד שזוהי תכליתו העיקרית, כפי שנדמה במקרה ההולנדי. לעומתו, יחס מצומצם וכן יחס הופכי אינם מביאים לסיוע נרחב לקורבנות, ולכן סביר להניח שמטרתם אחרת. יחס מצומצם, בכלל אמות המידה, אינו מיטיב עם הקורבנות. אולם, כאשר הוא מגיע יחד עם פרואקטיביות גבוהה בזיהוי קורבנות והצלחה נרחבת בהרשעת סוחרים ניתן להבינו כמצביע על תכלית אחרת – במקרה של צרפת הרשעת סוחרים ואכיפה פלילית. יחס הופכי מעלה שאלה, שכן הוא אינו מיטיב עם הקורבנות ולא מרע איתם באופן מלא, בטח ובטח כאשר איתו ישנה פרואקטיביות נרחבת בזיהוי, פרואקטיביות מצומצמת בהקניית הזכויות וכישלון נרחב בהרשעה. זאת שכן הקורבנות נהנים בעיקר מהכרה – ממעמד ה"קורבן" – בהיקפים נרחבים ובקלות, אך לא הרבה מעבר לכך. הדבר יכול להצביע על מטרה שלישית, שאינה סיוע לקורבנות, ואינה הרשעת סוחרים, אלא תכלית הנתרמת מרישום פורמלי של קורבנות רבים. בשורות אלו טענתי שאפשרות אחת לתכלית שכזו הינה אכיפת מדיניות הגירה, שיכולה להיעזר ברישום מהגרים כדי למשטר את שהותם בגבולות המדינה.

אין כוונתי לטעון שתכליות אלו נבדלות זו מזו לחלוטין, או שאינן יכולות לדור בכפיפה אחת. הולנד, לדוגמה, הינה מדינה בעלת מנגנון המיטיב עם קורבנות אך גם מוביל להרשעה מכובדת של סוחרים. היינו, העובדה שמדינה מצליחה במישור אחד אינה מלמדת שזו תכלית העיקרית, שכן על זו נלמד בעזרת היחסים בין המשתנים שתוארו כמכלול. בהתחשב בתוכנה זו, אני סבורה שמהקריטריונים שנסקר בשורות אלו אכן מצטיירת טיפולוגיה, גם אם גסה, של תכליות נבדלות במהותן שיכולות לעמוד בליבת פעולתם של מנגנוני זיהוי והפניה לקורבנות סחר. בפרק הבא אפנה ליישם את המסקנות שעליהן עמדתי על המקרה הישראלי.

## ה. ההליך בישראל

בקווים גסים, המאבק בסחר בבני אדם בישראל צבר תאוצה החל משנות האלפיים, ויריית הפתיחה המוסדית שלו הייתה הליכי חקיקה שמטרתם הייתה להסדיר את האיסור עליו.<sup>106</sup> מגמה זו, והמדיניות שיושמה במקביל אליה, ביטאה גישה ששמה דגש על שתיים מהתכליות שצוינו לעיל – האכיפה הפלילית והפיקוח על ההגירה.<sup>107</sup> עם זאת, כבר בשנת 2004 החלו לפעול מענים שתכליתם הייתה סיוע לקורבנות סחר, ובהם ארון בפירוט בהמשך. לאחר שנים של היעדר משאבים ותשומת לב ציבורית, מכלול השינויים המתואר היה מרחיק לכת. ככל הנראה, מה שהוביל להיפוך המגמה היה הלחץ שהפעיל הממשל האמריקני על המדינה בעזרת שימוש בדו"ח מחלקת המדינה, בשילוב עם עבודתם – בשטח, בלובי ובמחקר – של גורמי חברה אזרחית.<sup>108</sup>

בתוך שנים ספורות הפכה ישראל ממדינה המדורגת בדירוג השלישי והנמוך ביותר בדו"חות מחלקת המדינה, המסתכנת בהפסקת הסיוע הכלכלי של ארה"ב, למדינה בדירוג במקום הראשון.<sup>109</sup> בליבת הצעדים שננקטו לשם כך עמדה תכלית מובהקת – מיגור תופעת הסחר בנשים זרות למטרות זנות. בנוגע ליעד זה ההצלחה הייתה כמעט מוחלטת, והיא מוזערה עד נעלמה כליל לתקופות זמן ממושכות.<sup>110</sup> אולם התמונה אינה, ולא הייתה, ללא דופי. המאבק בתופעת הניצול החריף במקומות העבודה כמעט לא זכה למשאבים, ובהתאם לכך לפירות.<sup>111</sup> זאת ועוד, לא חלף עשור מאז יושמו הצעדים האמורים והחלו קיצוצים רחבים במשאבים שהוקצו לשלל השינויים שתוארו.<sup>112</sup> כך החל תהליך התדרדרות, שיתואר בהמשך, אשר הוביל לבסוף להורדת הדירוג של ישראל לדרגה 2 בדו"ח מחלקת המדינה.<sup>113</sup> היפוכו, בנדבכים מסוימים, החל רק בשנים האחרונות.<sup>114</sup>

בקורות ההתדרדרות והמצב כיום יעסוק פרק זה, שבו אסקור את תהליך הזיהוי וההפניה בישראל לפי אמות המידה שהוצגו אף בסקירה המשווה. בטרם פתיחה אציין כי המדיניות הנידונה נתונה לשינויים רבים בימים אלו כתוצאה מהחלטת ממשלה 4463, שמטרתה הייתה

106 עם חקיקת ס' 203 לחוק העונשין, תשל"ז-1977 (בשנת 2000) שאסר על סחר בבני אדם למטרות זנות וס' 377 לחוק, שאסר על סחר בבני אדם (בשנת 2006).

107 Hila Shamir, *Anti-Trafficking in Israel: Neo-abolitionist Feminists, Markets, Borders, and the State*, in GOVERNANCE FEMINISM 149 (Janet Halley, Prabha Kotiswaran, Rachel Rebouché & Hila Shamir eds. 2018) (להלן: שמיר, מאבק בסחר בישראל).

108 הקר, ציות אסטרטגי, לעיל ה"ש 25.

109 סיגל רוזן עשרים שנות מאבק בסחר בבני אדם בישראל: בשנים 2000 עד 2020, 20-21 (המוקד לפליטים ומהגרים, 2021) (להלן: רוזן, עשרים שנות מאבק בסחר בבני אדם בישראל).

110 שם, בעמ' 16.

111 שמיר, מאבק בסחר בישראל, לעיל ה"ש 107.

112 דו"ח מחלקת המדינה 2021, לעיל ה"ש 21, בעמ' 307.

113 המוקד לפליטים ומהגרים דו"ח 2021 8-10 (2022) (להלן: המוקד, דו"ח 2021).

114 הגורמים החברתיים והפוליטיים שהובילו לשינויים אלו אינם בתחומי מאמר זה, בשל קוצר היריעה, ומקומם הוא במאמר המשך לזה הנוכחי.

להסדיר תוכנית לאומית למאבק בסחר בבני אדם לשנים 2019-2024.<sup>115</sup> כחלק מכך עודכן נוהל ההכרה בקורבנות, בשנת 2021,<sup>116</sup> ואושרה על ידי ועדת המנכ"לים הביין-משרדית לנושא תוכנית עבודה רב-שנתית בשנת 2022 (הדורשת החלטת ממשלה כדי להיכנס לתוקפה, ולכן פרטיה יובאו רק בתום הפרק).<sup>117</sup> זאת ועוד, בשנת 2021 אשררה ישראל את אמנתה של המועצה האירופית בדבר פעולה נגד סחר בבני אדם, ויש להניח כי זו תשפיע, לפחות במידת מה, על האמצעים שיינקטו בתחום בשנים הקרובות.<sup>118</sup> מובן שההשלכות ארוכות הטווח של צעדים אלו טרם התגלו, והפירוט שאביא על אודותיהן יהיה מצומצם מטבעו. על מנת למסגר את הפעילות שנעשתה כחלק מהמאבק בתופעת הסחר, ולנוכח חשיבות זיהוי הקורבנות, אפתח בנתונים בנושא היקפי הזיהוי בישראל מאז לתחילת הדיווח בדו"חות מחלקת המדינה, אשר כוללים קורבנות סחר למטרות זנות, עבודה, וקורבנות מחנות העינויים בסיני. לפי דיווחי הרשויות, בין השנים 2002-2010 הוכרו כסה"כ 3,141 קורבנות.<sup>119</sup> בתשע השנים שלאחר מכן חלה ירידה דרמטית בהכרה, ובין השנים 2011-2020 עמד המספר על 599 קורבנות, שפרטיהם מסוכמים בטבלה 2 ו-3.<sup>120</sup> כדי לעמוד על תמונת המצב כיום, בשנה החולפת דיווחו הרשויות הישראליות למחלקת המדינה על קבלת 74 הפניות של קורבנות לכאוריים ממוסדות ממשלתיים ומארגוני חברה אזרחית, זאת בהשוואה ל-96 ב-2019. מקרב ההפניות, הממשלה העניקה מעמד רשמי של קורבן סחר ל-69 אנשים, אל מול 73 בשנה הקודמת. בחלוקה למגזרים, 39 נשים ונערות ישראליות היו קורבנות עבדות בכת, 9 היו קורבנות סחר למטרות מין, 20 למטרות עבודה ואחד קורבן עינויי המחנות בסיני.<sup>121</sup> בצל העובדה שבישראל, נכון לעת זו, אין מנגנון זיהוי והפניה לאומי, וארגוני חברה אזרחית מצביעים על כשלים רבים בהליך הקיים (אשר יפורטו בהמשך), המספר המצומצם של הקורבנות המזוהים בעשור האחרון אינו מפתיע. למעשה, הגורם המאתר המרכזי בישראל היה החברה האזרחית: כך, בשני העשורים האחרונים בישראל הוכרו 3,740 קורבנות במצטבר,

115 החלטה 4463 של הממשלה ה-34 "תוכנית לאומית למאבק בסחר בבני אדם 2019-2024 ותיקון החלטת ממשלה" (13.01.2019) (להלן: החלטת הממשלה 4463).

116 נוהל רשות האוכלוסין וההגירה 6.3.0008 "נוהל הטיפול במתן מעמד לנפגעי עבדות וסחר בבני אדם לעבדות ולעבדות כפיה" (15.06.2010) (להלן: נוהל הטיפול בישראל).

117 החלטת הממשלה 4463, לעיל ה"ש 115.

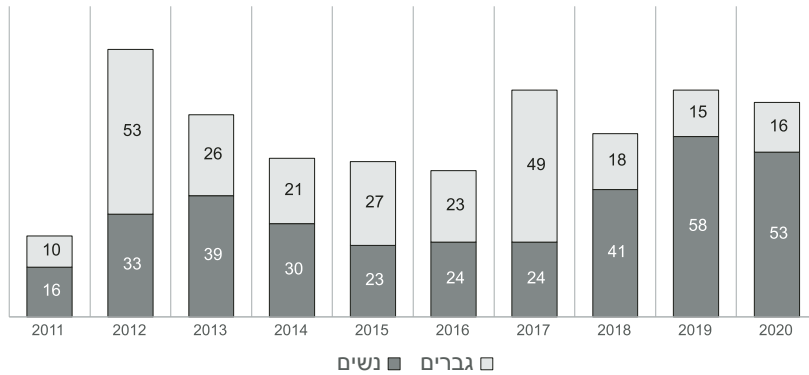
118 החלטה 956 של הממשלה ה-35 "אישור הצטרפות מדינת ישראל לאמנת מועצת אירופה בדבר פעולה נגד סחר בבני אדם" (13.04.2021). כחלק מכך, החל מחודש ספטמבר 2022 יוערכו מאמציה של ישראל בתחום הסחר גם על ידי גורם המחקר שהוקם במסגרת האמנה, ודו"חותיו נחשבים למקיפים ביותר בתחום. כפי שנמסר בריאיון של כותבת המאמר עם עו"ד דינה דומיניץ, המתאמת הביין-משרדית למאבק בסחר בבני אדם (10.05.2022) (להלן: ריאיון, המתאמת הביין-משרדית).

119 רוזן, עשרים שנות מאבק בסחר בבני אדם בישראל, לעיל ה"ש 109, בעמ' 154-155.

120 שם; U.S. DEP'T OF STATE, TRAFFICKING IN PERSONS REPORT (2011-2021); מענה על בקשה לקבל מידע על פי חוק חופש המידע בנושא המאבק בסחר בבני אדם, שהוגשה בידי פרופ' הילה שמיר ביום 6.1.2020 (להלן לגבי שלושת המקורות: מקורות לעשור האחרון).

121 נפגעות הכת היו כולן חברות בכת אחת. ראו: מחלקת דו"ח המדינה 2021, לעיל ה"ש 21, בעמ' 309-306.

## טבלה 2: מספר קורבנות מוכרים לפי מגדר



בעוד שהמוקד לפליטים ומהגרים, ארגון חברה אזרחית הפעיל בתחום, איתר בתקופה זו לא פחות מ-3,117 קורבנות.<sup>122</sup> לפי הנתונים, רשויות המדינה (כגון זרוע עבודה ורשות האוכלוסין וההגירה) מאתרות בכוחות עצמן מספר מוגבל למדי של קורבנות, ו"ניזונות" בעיקר מהפניות של המוקד וארגונים נוספים. מציאות זו תוארה על ידי מחלקת המדינה האמריקנית וחוקרים שונים כמדיניות של פרואקטיביות נמוכה בזיהוי,<sup>123</sup> והיא חריפה במיוחד בכל הנוגע לקורבנות שלא נסחרו למטרות זנות, אשר הטיפול בניצולם מוזנח באופן עקיב בשני העשורים האחרונים בהשוואה לקורבנות סחר למטרות ניצול מיני.<sup>124</sup>

חלף מנגנון, המשרד לביטחון פנים ממונה על הפעילות המשטרתית בתחום, ותחתיו ממוקמת חוליית הסחר במשטרת ישראל האמונה, על פי רוב, על תהליך האיתור, החקירה וההפניה של הקורבנות. במידת הצורך בסמכות החוליה להיוועץ עם המחלקה המשפטית של המשטרה והמתאמת הבין-משרדית, הכפופה למשרד המשפטים ומקשרת בין שלל המשרדים והגופים השונים העוסקים בתחום.<sup>125</sup> על פי החלטות הממשלה, הסמכות לקבוע האם קיימת ראשית ראיה, המקנה לקורבן גישה לסיוע (היינו, הגורם המכיר), נתונה כיום לממונה על חקירת התחום במשטרת ישראל.<sup>126</sup> בחוליית הסחר, האמונה על ההליכים שלפני ההכרה והאכיפה המגיעה לאחריה, ישנן שתי שוטרות בלבד, לאחר פירוק זרוע סע"ר (שמנתה מעל ל-100 חוקרים לנושא),<sup>127</sup> דבר שהשלכותיו תתוארנה בהמשך.

122 רוזן, עשרים שנות מאבק בסחר בבני אדם בישראל, לעיל ה"ש 109, בעמ' 154-156.

123 שם; נייזנה, אכיפה וזיהוי, לעיל ה"ש 30, בעמ' 74-75; דו"ח מחלקת המדינה 2021, לעיל ה"ש 21, בעמ' 306-309.

124 שמיר, גישת עבודה לסחר, לעיל ה"ש 3; שמיר, פרידיגמת העבודה, לעיל ה"ש 8.

125 ראו: נוהל הטיפול בישראל, לעיל ה"ש 116.

126 להשלמת התמונה יש להרגיש כי נוהל הטיפול בישראל קובע שהוראותיו חלות על מי שהומצא לגביו "אישור ממשטרת ישראל או מידע תומך מהתמ"ת או גורם מוסמך אחר, או ראיות מהימנות אחרות כי מדובר בקורבן לפי הנוהל". אך מצב זה אינו רווח.

127 המשטרה מתארת שבכל ימ"ר ישנם גורמים הממונים באזור הגאוגרפי על הנושא, כך שלא היה קיצוץ כה דרמטי בכוח האדם. ראו: פרוטוקול מס' 36 של הוועדה המיוחדת לעובדים זרים,



חוליית הסחר מתבססת על מבחן "ראשית הראיה" לצורך ההכרה אשר נקבע בהחלטת ממשלה מס' 2806 משנת 2006 וכן בהחלטת ממשלה מס' 2670 משנת 2007.<sup>128</sup> טיבו של המבחן מנהלי, ולפיכך ייתכנו מקרים שבהם אדם אינו עומד במבחני הראיות להעמדה לדין פלילי של הסוחר בו, אך יהיה זכאי למעמד קורבן ולהטבות שמתלוות אליו. כך, משזיהוי הקורבנות נתפס כתכלית בפני עצמה – מטרתו אינה רק הבאת הסוחרים לדין, אלא הליך מנהלי שבליבתו הגנה על אדם פגיע הדורש טיפול וסיוע.<sup>129</sup> זאת ועוד, בפסיקה הודגש שיש לבחון את הרף "בשים לב להשפעתה של ההכרעה על זכויותיהן של אוכלוסיות פגיעות, ולאור הקושי האינהרנטי בהשגת מסמכים רלוונטיים לתמיכה בעדות הקורבן, בפרט בשלבים המקדמיים הנדרשים..."<sup>130</sup>. בפועל היו פני הדברים מורכבים מתמונה אידילית זו.

ניסיון ארגוני חברה אזרחית, עד לשנת 2021, לימד כי נטל הראיה אינו עומד על אותו נטל מנהלי מוקל. בדיווחיהם צוין כי הסטנדרט הראייתי החמיר הרבה יותר, והקשה על קורבנות לזכות בהכרה. זאת, כיוון שבמקרים רבים לשם עמידה ברף דרשה המשטרה מהקורבנות להביא עדי ראיה, תאריכים למקרים הנידונים, מסמכים ראייטיים ועוד.<sup>131</sup> בנוסף, תוארו מקרים שונים שבהם היה הליך החקירה עצמו חודרני ופוגעני עבור הקורבנות.<sup>132</sup> מצב זה הרתיע קורבנות מהשתתפות בהליך, והוביל למציאות של אי-הגשת בקשות הכרה.<sup>133</sup> יתר על כן, הארגונים ציינו שהנימוקים לדחיית החלטות ההכרה שהועברו לקורבנות היו לקוניים, ושלא היה איסוף ראיות אקטיבי של החוליה – או כל שיח ישיר עם המבקש – אלא התבססות מלאה על המידע שהוגש לצורך הבקשה.<sup>134</sup> דבר זה, כך טענו, היווה חלק ממגמת התדרדרות רחבת היקף ביחסה של ישראל למאבק בסחר, מאז העשור הראשון של שנות האלפיים.<sup>135</sup>

- הכנסת ה-24, 7 (05.04.2022) (להלן: פרוטוקול 36), אולם לא נראה שהדבר מסייע במציאות האכיפה, לנוכח המגמות המתוארות בפרק האכיפה. בעבר הייתה רק שוטרת אחת, ראו: פרוטוקול מס' 2 של ועדת המשנה למאבק בסחר בנשים ובזנות, הכנסת ה-19, 4 (08.07.2013).  
 128 החלטה 2806 של הממשלה ה-29 "הקמת מקלט לקורבנות סחר בבני אדם לעיסוק בזנות" (01.12.2002); החלטה 2670 של הממשלה ה-31 "תוכניות לאומיות למאבק בסחר בבני אדם וקביעת פתרונות שיכון לקורבנות עבדות, סחר לעבדות וסחר לעבודת כפייה" (02.12.2007) (להלן: החלטות הממשלה 2806 ו-2670). לאחרונה החל פיילוט להעברת תפקיד ההכרה למשרד המתאמת למאבק בסחר בבני אדם, מהלך אשר יתואר בהמשך.  
 129 בג"ץ 1591/18 פלונית נ' שרת המשפטים, פס' 22-24, 58 (נבו) (17.09.2020) (להלן: בג"ץ פלונית).  
 130 נוהל הטיפול בישראל, לעיל ה"ש 116.  
 131 לדוגמאות למקרים שכאלו, במגזרים שונים ושנים שונות, ראו: רוזן, עשרים שנות מאבק בסחר בבני אדם בישראל, לעיל ה"ש 109.  
 132 שם, בעמ' 128-129.  
 133 לדוגמאות למקרים שכאלו, ראו: שם.  
 134 דו"ח מחלקת המדינה 2021, לעיל ה"ש 21, בעמ' 307.  
 135 לסקירה של המגמה שנה אחר שנה ראו: רוזן, עשרים שנות מאבק בסחר בבני אדם בישראל, לעיל ה"ש 109; ואף ס' 26-28 לעתירה למתן צו על תנאי מטעם העותרים 1-2 בבג"ץ 687/20 פלוני נ' משטרת ישראל (נבו) (16.06.2020) (להלן: בג"ץ פלוני).

על רקע זה, בשנת 2021 חלה תפנית עם פרסום טופס הבקשה להכרה באדם כקורבן סחר ונוהל שהתלווה לביצועו.<sup>136</sup> כחלק מכך, המשטרה קבעה כי על החוליה לתת החלטה סופית בבקשה להכרה תוך שבועיים, ושכאם בחינת הבקשה מתארכת מעבר לכך יועבר המבקש למקלט לצורך הגנה עליו, בעודו ממתין למענה. כמו כן, המשטרה הבהירה שכל אדם או ארגון רשאי להפנות קורבנות סחר לכאוריים לחוליית הסחר, באמצעות טופס אלקטרוני, בתחנות המשטרה או באמצעים נוספים, וכן שבהיעדר פרטים מהותיים תקיים המשטרה ריאיון משלים עם הקורבן. אף נכתב שכאם המבקש אינו דובר עברית יש לדאוג לנוכחות מתורגמן מאותו מין בריאיון, וכן הובהר אופן הגשת השגה על החלטה שהתקבלה.<sup>137</sup> בנוגע לנטל הראיה, העמדה הנוגעת לנטל מנהלי מוקל אושררה בדברי המבוא לטופס החדש להגשת בקשה להכרה בקורבן סחר,<sup>138</sup> ואף יותר מכך:

...המשטרה תזוה ותכיר בקורבנות סחר... [בקביעה מקדמית, לצורך כניסתם למקלטים ייעודים מוקדם ככל הניתן. מדינת ישראל מקנה לקורבנות הסחר סל שירותי הגנה... וזאת ללא קשר להליך הפלילי... וללא תלות בנכונותו של הקרבן לשתף פעולה עם רשויות האכיפה].<sup>139</sup>

ארגוני חברה אזרחית מעידים כי הנוהל אכן מיושם, ומאפשר לקיים את הראיונות עם השוטרת הממונה (שעורכת אותם בלבוש אזרחי) בסביבה מוכרת, בליווי אנשי צוות או אנשי טיפול במידת הצורך.<sup>140</sup> כמו כן, הם מציינים כי היתרונות הממשיים בשימוש בטופס החדש הינו הסדר והוודאות שאלו מקנים בנוגע להליך הבחינה של המקרים, דבר המקל במידה ניכרת על ההכרה – עבור הקורבנות והגורמים המלווים אותם כאחד.<sup>141</sup> נראה היה שבעבר התקיימה פרואקטיביות נמוכה ונטל ראיה גבוה להכרה בקורבנות, אולם לאחר יישום נוהלי הטופס החדש מסתמנת ירידה, מעשית, בנטל הראיה, ועלייה בפרואקטיביות בהכרה. חשוב לציין שגם בנוהל החדש, על כל יתרונותיו, אמות המידה לראשית הראיה לצורך ההכרה בקורבן עדיין אינן ברורות דיין – כל שנקבע בנושא היה "יש לבחון את הבקשה

136 כולי תקווה שפרסום הטופס החדש הינו סנונית ראשונה בדרך לשינוי בהתנהלות המתוארת בשורות אלו. אולם, עליי לציין שפרסומו של הטופס החדש בסמיכות למועד השלמת כתיבת המאמר הוביל לקושי באיסוף מידע מקיף לגבי מידת יישומו בפועל מעבר למוכר בשורות אלו.  
137 טופס להגשת בקשה למשטרת ישראל 300.25.02 "הגשת בקשה להכרה באדם קורבן סחר בכני אדם או החזקה בתנאי עבדות" 3-5 (04.10.2021) (להלן: טופס ההפניה בישראל).  
138 יש לציין שעד לאחרונה, לפני פרסום הטופס החדש, הייתה החלטת חוליית הסחר להכרה בקורבן מתבססת על שני מסמכי אינדיקטורים, כפי שפורסם לאחרונה במסגרת בג"ץ פלוני. לפני הפרסום היו הקורבנות והארגונים השונים שרויים בחשכה בנוגע לאמות המידה שבקשות נבחנות לפיהן. בעתירה אף התגלה כי גרסה רשמית ומעודכנת יותר של הקריטריונים עתידה להתפרסם כחלק מהתוכנית הלאומית הרב-שנתית למאבק בסחר בכני אדם בישראל, אך הדבר טרם יצא לפועל. ראו: מש/5 ומש/6 לתגובה מוקדמת מטעם המשיבים 1-3 וכן ס' 2 לתגובה מוקדמת מטעם המשיבים 1-3 בבג"ץ פלוני, לעיל ה"ש 135.

139 טופס ההפניה, לעיל ה"ש 137, בעמ' 3.

140 המוקד, דר"ח 2021, לעיל ה"ש 113, בעמ' 8-10.

141 כפי שנמסר בריאיון של כותבת המאמר עם עו"ד איילת עוז, מנכ"לית המוקד לפליטים ומהגרים (11.05.2022) (להלן: ריאיון, מנכ"לית המוקד).

לאור הפרשנות המקובלת לסעיפי החוק ולהלכה הנוהגת בפסיקה... – נוסח המשאיר מקום לחוסר בהירות רב.<sup>142</sup> כפי שנטען לאחרונה ובעבר, היה ראוי ומועיל לו הייתה המדינה מאמצת פרוטוקול זיהוי ברור ומחייב.<sup>143</sup> עם זאת, ארגוני חברה אזרחית מציינים כי לנוכח הקריטריונים שנקבעו לאחרונה בפסיקה, אף שאינם נותנים מזור מלא לסוגיה, זו איבדה מרחיפותה.<sup>144</sup> מעבר לכך, לאחרונה החלה המתאמת הבין-משרדית בעבודה על מסמך אמות מידה להכרה, תהליך שלהערכתה יושלם בחודשים הקרובים.<sup>145</sup>

קושי נוסף שככל הנראה ייותר, במידה מסוימת, לאחר המעבר להתבססות על הנוהל החדש, הינו משך הזמן שיכול לארוך תהליך ההכרה, לנוכח היעדר בכוח אדם בחוליית הסחר.<sup>146</sup> ההמלצה על קיצור משך זה הופיעה בשתיים מ-13 ההמלצות שניתנו לישראל בדו"ח מחלקת המדינה האחרון, והיא מתחדדת בצל השפעותיה על מיצוי זכויותיהם של הקורבנות, וכן ההשלכות הקשות שיכולות להיות לאי-הוודאות ארוכת הטווח על מצבם הנפשי של הממתנים להכרעה.<sup>147</sup> על כן, יש חשיבות מהותית למעקב אחר מהירות ההכרה גם לאחר המעבר לנהלים החדשים, ולהתריע במידה שלסוגיה לא ניתן מענה.

בשלב שלאחר ההכרה, לאמור, במישור ההגנה והשיקום, מי שהוכר כקורבן סחר הינו בעל זכויות לסיוע, מענקים ופיצוי.<sup>148</sup> כחלק מכך הוא זכאי לדור במסגרות טיפוליות לפרק זמן של "שנת שיקום" (זכאות שניתנת להארכה במקרים הומניטריים), שבה מובטחים לו דיור, מזון, ביגוד, דמי כיס וכיוצא באלה, כמו גם שירותים רפואיים, פסיכוסוציאליים וסיוע בהשמה מקצועית.<sup>149</sup> אם הקורבן החליט שלא לשתף פעולה עם ההליך הפלילי כנגד הסוחר, תקופה זו מתחילה עם ההכרה בו. לחילופין, קורבן שבחר לקחת חלק בהליך הפלילי זכאי למגורים במקלט במהלכו, ושנת השיקום שלו תפתח רק בקיצו (אם צוות המקלט ראה בו בעל כושר השתקמות).<sup>150</sup>

142 טופס ההפניה בישראל, לעיל ה"ש 137, בס' 1.6. עם זאת, נראה שארגוני החברה האזרחית זוכים להצלחה נרחבת בהכרה בקורבנות שהם מפנים, ראו: המוקד, דו"ח 2021, לעיל ה"ש 113, בעמ' 8-10.

143 נייזנה, אכיפה וזיהוי, לעיל ה"ש 30, בעמ' 72.

144 ריאיון, מנכ"לית המוקד, לעיל ה"ש 141.

145 ריאיון, המתאמת הבין-משרדית, לעיל ה"ש 118.

146 "פנייה למשטרת ישראל: טיפול בעבירת סחר ועבדות נגד מהגרי עבודה" המוקד לפליטים ולמהגרים (07.06.2020), <https://bit.ly/3RTshHr> (להלן: המוקד, טיפול בעבירה). לנוכח היעדר הגידול המשמעותי בכוח האדם בחוליה, קשה להאמין כי המצב השתנה באורח ניכר לאחר הסדרת הטופס החדש.

147 דו"ח מחלקת המדינה 2021, לעיל ה"ש 21, בעמ' 306-309; יש להעיר כי ארגוני חברה מציינים שמקרים רחופים יותר זכו, ועודם זוכים, למענה מהיר ויעיל. לפי ריאיון מנכ"לית המוקד, לעיל ה"ש 141.

148 החלטות הממשלה 2806 ו-2670, לעיל ה"ש 128.

149 "תיאום המאבק בסחר בבני אדם – מסלול ההכרה בקורבנות סחר והחזקה בתנאי עבדות" משרד המשפטים (04.11.2021), <https://bit.ly/3LpdrWr>.

150 פרוטוקול 36, לעיל ה"ש 127, בעמ' 12-16.

המקלטים הפעילים כיום הינם מקלט "מעגן", שבו משוכנות נשים קורבנות סחר וילדיהן (עד 35 דיירות), ומקלט "אטלס", המיועד לגברים (עד 35 דיירים), ושניהם מופעלים על ידי עמותות.<sup>151</sup> כמו כן יש דירות מעבר לעד 18 קורבנות שאינם זקוקים לסיוע המקיף הניתן במקלט – לרוב אימהות עם ילדים – ויכולים לקחת חלק במסגרות המתמקדות בטיפול ובהשבה לחיים בחיק הקהילה.<sup>152</sup> לבסוף, ישנו מרכז יום לקורבנות מוכרים שמיצו את תקופת שהותם במקלט, החליטו שלא להשתמש בשירותיו או ממתנים למקום פנוי בו, אשר אף בו מסופקת גישה לשירותים שצוינו לעיל.<sup>153</sup> יש לציין שכחלק מתוכנית החומש הוצע להסדיר בהחלטת ממשלה מודל מעברי המאפשר לקורבן לנוע, על פי צרכיו הטיפוליים, בין מסגרת אחת לאחרת, תוך שימת דגש על חשיבות הטיפול בקהילה והחזרה אל החיים הנורמטיביים, אך מדיניות זו טרם אומצה רשמית.<sup>154</sup>

רשות האוכלוסין וההגירה היא הגורם האמון על מתן רישיונות ישיבה לתקופות שצוינו לעיל (ההליך הפלילי ו/או שנת השיקום). בעבור קורבנות סחר מזוהים, שאינם מתגוררים במקלטים, מונפק רישיון שהיה המגן עליהם מפני מעצר וגירוש. אף אם הקורבן חזר למדינת מוצאו, ניתן להנפיק עבורו רישיון שכזה כדי שישוּב לארץ לשם מתן עדות.<sup>155</sup> משנת 2011 יש מגמה יציבה יחסית במספר רישיונות הישיבה שהונפקו לקורבנות סחר חדשים המזוהים. מנגד, מסתמן דפוס של ירידה במספר חידושי הרישיונות (מלמעלה מ-300 חידושים לפחות מ-40 בשנה), שנבלם רק עם התפשטות מגפת הקורונה בשנת 2019.<sup>156</sup> עם תום שנת השיקום הקורבן מוחזר למדינת מוצאו, עם שני חריגים מרכזיים: ראשית, אם הייתה לקורבן אשרת עבודה בתוקף (עובר לרישיון הישיבה שניתן לו כחלק מההכרה וההליך

151 דו"ח מחלקת המדינה 2021, לעיל ה"ש 21, בעמ' 307.

152 פרוטוקול 36, לעיל ה"ש 127, בעמ' 4-6.

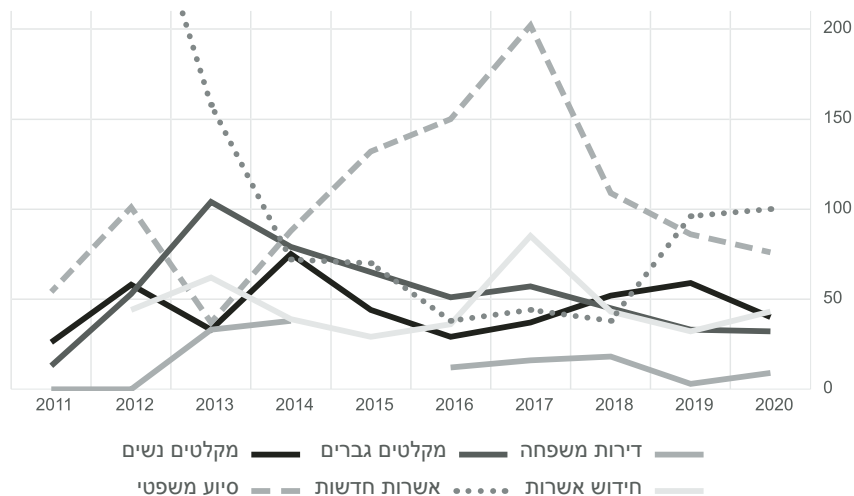
153 דו"ח מחלקת המדינה 2021, לעיל ה"ש 21, בעמ' 307; מדובר, בעיקר, בקורבנות מחנות העינויים בסיני. מקלט שלישי, שהיה מיועד בעיקר לקהילה זו, נסגר בשל היעדר פניות. ראו: פרוטוקול 36, לעיל ה"ש 127, בעמ' 4-6.

154 המודל החדש קובע שלאחר תקופת קליטה ואבחון ראשונית במקלט (שם מקבלים המטופלים הגנה בכפוף להנחיית משטרת ישראל, אבחון, התערבות בשעת משבר ובניית תוכנית שיקום בקהילה) יטופלו הקורבנות במרכז הטיפולי בקהילה, שם יצרכו את כלל השירותים והזכויות עד תום התקופה של שנת השיקום. במקרים שבהם יש צורך במעטפת טיפולית אינטנסיבית ימשיכו המטופלים לקבל את השירות הטיפולי במקלט (בשונה מהמודל היום שבו ההגנה ככלל ניתנת רק במסגרת השהות במקלט). לפירוט ראו: דו"ח מקוצר של הצוות הבין משרדי לטיוב ההגנה על קורבנות סחר בבני אדם, עבודות כפייה ועבירות נלוות: המלצות ומסקנות (2021) (להלן: צוות ההגנה, המלצות).

155 חלק מהקורבנות לשם עדות, חלק מטעמים הומניטריים וחלק לשם שהות בדיירות מעבר. ראו: נוהל הטיפול בישראל, לעיל ה"ש 116, בס' א-ג.

156 לנוכח העובדה שלא היה גידול דרמטי במספר הקורבנות שהוכרו בתקופה זו, ייתכן שהעלייה הניכרת בחידושי הרישיונות הייתה על רקע התארכות ההליכים הפליליים בתקופת המגפה, שהובילה להצטברות של רישיונות מוארכים.

### טבלה 3: מספר הקורבנות שזכו לסיוע וטיפול בישראל לפי טיב הסיוע



הפלילי) זו מחודשת לפרק הזמן שנותר בה לפני ההכרה;<sup>157</sup> ושנית, אם מדובר במבקש מקלט שבקשתו טרם נבדקה.<sup>158</sup>

רכיב נוסף בהגנה הניתנת לקורבנות הוא סיוע משפטי חינוכי מטעם האגף לסיוע משפטי במשרד המשפטים. הסיוע המשפטי ניתן בהליכים אזרחיים, תביעות פיצויים והליכי ביה"ד לעבודה, ואף בהליכים לפי חוק הכניסה.<sup>159</sup> כמו כן, בין השנים 2004–2019 קיבלו כ-170 קורבנות סחר למטרות זנות סיוע משפטי לשם הכרה בהם, ו-25 קורבנות בסקטורים אחרים נהנו מסיוע זה.<sup>160</sup> נוסף על כך, חלק מהקורבנות זוכים לכסף המיועד לפיצוי ושיקום מקרן ייעודית לטיפול ברכוש שחולט ובקנסות שהוטלו על סוחרים. כדוגמה, 44 מתוך 56 הקורבנות שהגישו בקשות לקרן בשנת 2019 זכו למענה חיובי,<sup>161</sup> בסכום מצטבר של כחצי מיליון שקלים. לסיכום, במבט משווה אל מול המדינות שנסקרו, נראה לומר כי המדיניות הישראלית מעניקה זכויות נרחבות לקורבנות המוכרים. מספרם של אלו שזכו לכל סוג סיוע מפורט בטבלה 3.<sup>162</sup>

ברם, בכל אחד ממישורי הזכויות שתוארו (הסיוע שנוגע למקלט וחלופותיו, רישיונות השהייה, הסיוע המשפטי והפיצוי מקרן הפיצויים) ישנן בעיות חמורות בפרואקטיביות שרשויות המדינה נוקטות במיצוין. מצב עניינים זה מוביל, הלכה למעשה, לקורבנות רבים

157 פרוטוקול 36, לעיל ה"ש 127, בעמ' 12–13.

158 ראו: דפנה הקר ואורנה כהן דו"ח מחקר – המקלטים בישראל לנשים ולגברים שורדי סחר בבני אדם 37 (2012) (להלן: הקר וכהן, דו"ח המקלטים).

159 חנה קופפר סחר בבני אדם: מגמות עדכניות, דרכי איתור, זיהוי וטיפול 12–15 (רשות האוכלוסין וההגירה, 2018).

160 שמיר, גישת עבודה לסחר, לעיל ה"ש 3, בעמ' 453.

161 U.S. DEP'T OF STATE, TRAFFICKING IN PERSONS REPORT 272–273 (2019).

162 מקורות לעשור האחרון, לעיל ה"ש 120.

שנותרים ללא מענה מספק, או ללא מענה כלל. אפרט. ראשית, קורבנות רבים רואים את המקלטים כ"עונש", נכון להיום, ומוותרים על זכאותם לשהות בהם, כך שתוכנה של זכות זו, בטרם אומצה הרפורמה בנייהול המקלטים שהוזכרה, למעשה מרתיעה קורבנות מהסתייעות בה, לפי תיאור המשטרה.<sup>163</sup> זאת, מצמד סיבות: הראשונה היא שקורבנות רבים, ממגזרים שונים, רואים במקלט מעין "שבי" שבו חירותם נשללת בשנית.<sup>164</sup> השנייה היא השתנות דפוסי הסחר למטרות זנות בשנים האחרונות, לעבר מציאות שבה רבות מהנשים הקורבנות וזכות לתנאי מגורים, אפיקי השתכרות וחופש תנועה רבים יותר בדירות הסרסור מאשר במקלט. היינו, המקלט מהווה ירידה בתנאי המחיה שלהן. בנוסף, הן מתורדות על ידי סוחריהן שלא לסמוך על מפעיליו ועל מוסדות המדינה שיובילו לגירושן.<sup>165</sup> כמו כן, לקורבנות שבוחרים שלא לדור במקלט אלא בדירות המשפחה או להיעזר בשירותי מרכז היום לא מוצעים שירותי בריאות וטיפול מקיפים כמו במקלט, כך שבחירתם ליהנות מסיוע בקהילה – במסגרת חיים נורמטיבית וחופשית יותר – גוררת אחריה פגיעה בהוליסטיות הטיפול בהם.<sup>166</sup>

שנית, כפי שעולה מטבלה 3, ניכר כי קיים פער בין מספרם של הזוכים לזכויות השונות הניתנות למספר אשורות שהשייה החדשות שניתנות. אף לפי נתונים שהתפרסמו לאחרונה, רק כשליש מקרב הקורבנות ששהו במקלט זכו באשרת שיקום.<sup>167</sup> את הפערים הללו ניתן להסביר לנוכח הקורבנות שזוכים לסיוע משפטי אך אינם מוכרים לבסוף קורבנות, הקורבנות השבים למולדתם מרצונם, ומבקשי מקלט אשר לרוב אינם מגישים בקשה לרישיון שהייה.<sup>168</sup> אולם פער זה משקף אף את מאמצי משרד המשפטים לסייע לקורבנות הסחר עד כמה שניתן, אל מול המגמה הנגדית שאותה מובילה רשות האוכלוסין והגירה, בבקשה לקמץ ברישיונות שהייה הניתנים למהגרים. מדיניותה של האחרונה מתבטאת, לדוגמה, במקרים רבים שבהם מתעורר חשש להיותו של אדם קורבן סחר, והוא מגורש מישאל בטרם הושלם הליך ההכרה שלו.<sup>169</sup> דפוס זה מעורר חשש נוסף לזכות שאינה מסופקת באופן פרואקטיבי על ידי רשויות המדינה – רישיון שהייה. בהמשך לכך, ראוי לציין כי ישראל אינה מעניקה אשורות שהייה קבועות לקורבנות שסוחריהם הורשעו בפלילים בגין הסחר כנגדם, אלא אשורות לתקופת התמשכות המשפט בלבד, בשונה מהולנד.

שלישית, נראה שניתן לומר שמשרד המשפטים פועל בפרואקטיביות למיצוי הזכות לסיוע משפטי, כאמור, אולם לפי עדויות שונות הוא נתקל במכשולים המקשים על מתן שירות משפטי מהיר ויעיל. כך, למשל, הוא זוכה לדחיות חוזרות של בקשות לשנת שיקום,

163 פרוטוקול מס' 128 של ועדת הפנים והגנת הסביבה, הכנסת ה-24, 7 (07.03.2022) (להלן: פרוטוקול 128).

164 פרוטוקול 36, לעיל ה"ש 127, בעמ' 3-5.

165 פרוטוקול 128, לעיל ה"ש 163, בעמ' 6-7.

166 צוות ההגנה, המלצות, לעיל ה"ש 154, בעמ' 5-6; ר"ח מחלקת המדינה 2021, לעיל ה"ש 21, בעמ' 306-309.

167 רוזן, עשרים שנות מאבק בסחר בבני אדם בישראל, לעיל ה"ש 109, בעמ' 166-167.

168 שם, בעמ' 150.

169 שם.

המובילות להגשת עררים ארוכים הגוזלים זמן ומשאבים.<sup>170</sup> רביעית, קרן הפיצויים, אשר עובדת נפלא בשנים מסוימות, אינה פעילה בשנים אחרות (לאחרונה, בשנת 2018 ו-2020), בשל היעדר משאבים לפעילותה שהובילו להשבתה הזמנית.<sup>171</sup>

לבסוף, מעקש חוצה רשויות הינו הקושי בהשגת מתרגמים לשפות השונות הנדרשות שמוביל, לדברי המשטרה, לשימוש בתוכנת "גוגל טרנסלייט",<sup>172</sup> המקשה על תקשורת מובנת עם הקורבנות.<sup>173</sup> זאת, כמובן, לקורבנות שהיו בכלל מודעים לאפשרותם לפנות לסיוע מבעוד מועד, מודעות שאינה רווחת בציבור זה.<sup>174</sup> לסיכום הדברים, ניכר כי המדינה מזכה קורבנות סחר בסיוע נרחב מהניתן במדינות האחרות שנסקרו, אך לנוכח טיבו הבלתי מותאם להשתנות העבירה ולחוויותיהם של הקורבנות, ובטרם יושמה תוכנית החומש שהוזכרה, היא למעשה מרתיעה קורבנות ממיצויו בחלק מהמקרים, וחוסמת אותם מכך באחרים.

קשיים מקבילים מסתמנים אף בתחום האכיפה. החל משנת 2014 ניתן לראות קו מגמה יורד,<sup>175</sup> כמצטייר בטבלה 4,<sup>176</sup> בכל הנוגע לפתיחת חקירות בגין חשד לעבירות סחר. בבחינת התמונה כיום, המספרים זועקים: בשנת 2020 יזמה המשטרה 101 חקירות נגד סוחרים, ירידה מ-125 החקירות שנערכו בשנה לפני, וירידה דרמטית מקרוב ל-400 חקירות שנפתחו בשנת 2015.<sup>177</sup> אין בצניחה במספרים כדי להפגיע, לאור כוח העבודה המצומצם שנוטר בחוליית הסחר לאחר פירוק זרוע סע"ר, כאמור.<sup>178</sup> ארגוני חברה אזרחית אף מדווחים שהחוליה נמנעת מלחקור תיקים מורכבים לנוכח המחסור במשאבים,<sup>179</sup> ושרבות מהנשים המזוהות בגבול כקורבנות נשלחות חזרה לארצות מוצאן בטרם נחקרו רשתות הסחר שהובילו להבאתן לארץ.<sup>180</sup> כמו כן, ברבים מגזרי הדין שניתנו נקבע עונש מוקל במיוחד (כגון עבודות שירות),

170 פרוטוקול מס' 24 של הוועדה המיוחדת לעובדים זרים, הכנסת ה-24, 17-18 (07.12.2021) (להלן: פרוטוקול 24).

171 דו"ח מחלקת המדינה 2021, לעיל ה"ש 21, בעמ' 307-308.

172 שירותי תרגום אוטומטיים אינטרנטיים.

173 פרוטוקול 128, לעיל ה"ש 163, בעמ' 17-18.

174 הקר וכהן, דו"ח המקלטים, לעיל ה"ש 158, בעמ' 48.

175 המתאמת הבין-משרדית תולה את המגמה היורדת החל מהשנים 2014-2015 בירידה במספר מבקשי המקלט שהיו קורבנות העינויים בסיני שזוכים בהכרה, לאחר הקמת הגדר בגבול עם מצרים. לפי ריאיון, המתאמת הבין-משרדית, לעיל ה"ש 118.

176 מקורות לעשור האחרון, לעיל ה"ש 120.

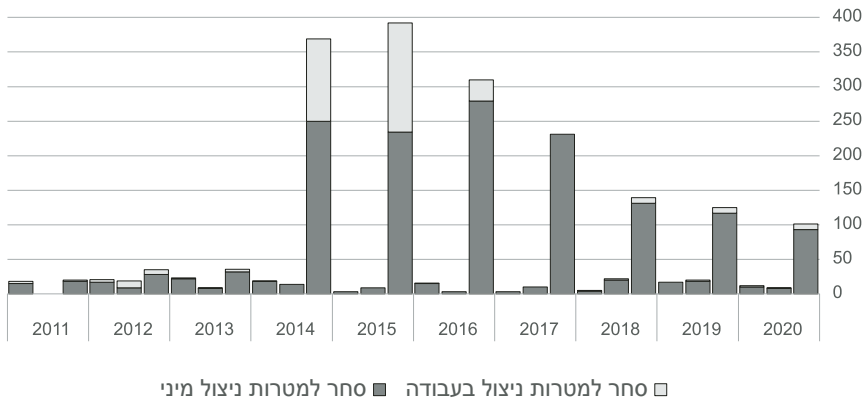
177 מתוך 101 החקירות השנה, 91 חקירות נגעו לזנות באופן כללי ולא לסחר בבני אדם נקודתית, כך שלמעשה המספר נמוך במידה רבה. ראו: דו"ח מחלקת המדינה 2021, לעיל ה"ש 21, בעמ' 306-309.

178 המפכ"ל פירט את הטעמים שהובילו לפירוק הזרוע בעתירה נגד החלטתו: "...מעבר מיחידות ריכוזיות לביזור הכוחות באופן שיאפשר התמודדות עם תופעות עברייניות קשות באזורי יעד ברחבי הארץ". ראו: בג"ץ 5465/11 ח"כ אורית זוראץ, יו"ר ועדת המשנה למאבק בסחר בנשים נ' השר לביטחון פנים (נבו) (05.12.2011).

179 דו"ח מחלקת המדינה 2021, לעיל ה"ש 21, בעמ' 306-309. לדיון נרחב בסוגיית כו"א ראו לעיל ה"ש 126.

180 רוזן, עשרים שנות מאבק בסחר בבני אדם בישראל, לעיל ה"ש 109, בעמ' 166; פרוטוקול 24, לעיל ה"ש 170, בעמ' 4-5.

## טבלה 4: מספר הליכי האכיפה לפי שלבים



דבר שעלה כביקורת אף בדו"ח מחלקת המדינה.<sup>181</sup> קשה לתאר מצב זה כפרואקטיביות בהרשעה, או ניסיון להוביל להתענה מהעבירה.

לנוכח תמונה חמורה זו, הירידה בדירוג המדינה בדו"חות מחלקת המדינה והעברתו של תקציב מדינה לאחר שנים מספר של קיפאון פוליטי,<sup>182</sup> ולא פחות משלוש שנים לאחר החלטת הממשלה 4,463, אושרה בוועדת המנכ"לים הקבועה לסחר בבני אדם בשנת 2022 תוכנית יישום לתוכנית החומש הלאומית לסחר בבני אדם, אשר מרביתה תיכנס לתוקפה לאחר שתאושרר בהחלטת ממשלה. התוכנית כללה ארבעה צעדי מדיניות עיקריים: ראשית, בתחום ההכרה – יציאה לפיילוט (שהחל ברבעון השני לשנת 2022) אשר יבחן את העברת הסמכות להכרה בקורבנות סחר ליחידת תיאום המאבק בסחר בבני אדם במשרד המשפטים, בליווי ועדה מייעצת בין-מגורית.<sup>183</sup> שנית, בתחום המחקר – יציאה למרכז לבחירת גוף שיוביל מחקר בנושא מאפייני הסחר בהקשר הישראלי. שלישית, בתחום המניעה – הגברת האכיפה בתחום דיני העבודה לגבי אוכלוסיות אלו בזרוע העבודה וברשות האוכלוסין וההגירה; תגבור דרכי יידוע העובדים הזרים לגבי זכויותיהם ואפשרויות הפנייה לרשויות בישראל במקרה של תלונות, והרחבת דרכי הפנייה של העובדים לרשויות; הגברת מודעות לזכויות והנגשה שפתית בקרב עובדים זרים; הרחבת מעורבות וליווי של עובדים סוציאליים בענף

181 דו"ח מחלקת המדינה 2021, לעיל ה"ש 21, בעמ' 306-309.

182 ריאיון, המתאמת הבין-משרדית, לעיל ה"ש 118.

183 הוועדה המייעצת מורכבת מנציג המשטרה, נציג רשות האוכלוסין וההגירה, שורד סחר בבני אדם (שעובר ביחידת התיאום), ונציגת הארגונים שיש לה רקע טיפולי וניסיון בשיקום קורבנות, כך לפי החלטת ועדת המנכ"לים. מאחר שהפילוט נערך בימים אלו טרם פורסמו מסקנותיו, וככל הנראה הוא יוארך בחודשיים נוספים. עם זאת, נאמר כי במקרים דחופים החלטה על הכרה מתקבלת על ידי משרד המתאמת בשיתוף עם המשטרה, ומאושרת בדעיבר על ידי הוועדה, וכן שהמתאמת עומלת כעת על נוהל פעילות ומסמך אינדיקטורים שיסדיר את אופן הפעילות של הפיילוט אם יוארך, שם; פרוטוקול הישיבה לאישור תוכנית היישום לתוכנית החומש הלאומית למאבק בסחר בבני אדם של ועדת המנכ"לים הקבועה למאבק בסחר בבני אדם, 7-2 (28.02.2022) (להלן: אישור תוכנית היישום).



הסיעוד; טיוב הטיפול והמניעה של עבירות מין והטרדות מיניות נגד עובדים זרים; הבאת עובדים זרים באמצעות הסכמים דו-צדדיים כ"דרך המלך" והשלמת המהלך בתחום הסיעוד. נוסף על כך, בתחום האכיפה – הוחלט על אימוץ מודל הגנה חדש לקורבנות הסחר והעבדות; הבטחת חזרה בטוחה של קורבנות לארצות המוצא; הגנה ומיצוי זכויות לקורבנות העדים בהליך פלילי; שירותי רפואה ובריאות נפש מותאמים; הנגשת המידע במערכת המידע לקורבנות עבירה לקורבנות סחר; והגברת ההכשרות בנושא סחר בבני אדם (כחלק מתוכנית ייעודית). כמו כן, הוחלט על המשך הפעולה של הצוותים שהגו תוכנית זאת לשם ניטור והתאמתה, ובמקביל, הקמה של צוותים נוספים.<sup>184</sup> יש לציין כי הסעיף הנוגע לרפורמה בתחום ההכרה אושר כתוכנית ניסיונית, בעוד היתר ממתנינים להחלטת ממשלה ייעודית המתוכננת לחודש יוני 2022, בהנחה שהיציבות הקואליציונית תאפשר זאת.<sup>185</sup>

לסיכום הדברים, ובטרם מתקבלת בממשלה תוכנית היישום לתוכנית החומש שאישרה ועדת המנכ"לים, נדמה כי ישראל אינה פועלת להרשעת סוחרים באורח פרואקטיבי, וכן שהאיתור והסיוע לקורבנות אינו מתרחש באופן יזום. טענה זו מתעצמת אף מהיות המשטרה הגורם היחיד שמטפל בהכרה בקורבנות, מוסד המעורר חששות רבים אצל מהגרים – "חוקיים" ו"לא חוקיים" כאחד – ומרתיע קורבנות רבים מהגשת בקשות הכרה.<sup>186</sup> לפיכך, מסתמנת שאלה בלתי פתורה: מהי תכלית פעילותה בכל הנוגע לטיפול בקורבנות ובתופעת הסחר? בכך, וכן בהמלצות שתעלנה בעקבות הפרקים הקודמים, אעסוק בפרקו הבא של המאמר.

## 1. יישום המסקנות על ההליך הישראלי

בפרקים הקודמים סקרתי את מדיניותן של הממלכה המאוחדת, הולנד וצרפת בנוגע למאבק בסחר בבני אדם באמצעות חמישה קריטריונים שונים: המיקום המוסדי של הגורם המופקד על הכרה בקורבנות, נטל הראייה להכרה, טיב הסיוע שהקורבן זוכה לו, היקף וטיב ההעמדה לדין של הסוחרים והפרואקטיביות שבה אלו מתבצעים. לגבי כל אחת מהמדינות עלה בידי לחלץ תכלית עיקרית שהמנגנון או ההליך פועל לקראתה. כך הראיתי כי בהינתן "יחס מרחיב", היינו רף כניסה נמוך וגם הקצאת זכויות גבוהה, ניתן להצביע על מדיניות סיוע לקורבנות, וכאשר מדובר ביחס מצומצם או הופכי, כהגדרתם בפרק הקודם, סביר יותר כי התכליות שתעלנה תראנה בקורבן חלק מהאמצעים המסייעים לביצוע מדיניות בעלת יעד אחר, בין אם אכיפה פלילית ובין אם חיזוק מדיניות ההגירה.

עם זאת, המקרה הישראלי מציב תמונת מראה מורכבת יותר לאמור לעיל. בישראל – טרם אימוצה המלא של החלטת ועדת המנכ"לים בהחלטת ממשלה – אנו פוגשים הקצאה נרחבת של זכויות, בדומה למדיניות ההולנדית (למעט משך אשרות שהייה הארוך יותר לקורבנות שסוחריהם הורשעו בפלילים בהולנד, כאמור). לכאורה, ניתן היה להסיק מכך

184 צוות הגנה על קטינים, צוות בחינת הבאת עובדים זרים באמצעות חברות ביצוע לבניין, צוות בחינת העסקת עובדים זרים בענף החקלאות באמצעות קבלני כו"א, צוות מניעת ניצול עובדים פלסטינים, צוות היבטי כניסה לישראל, ולבסוף, צוות לבחינת מניעת סחר בשרשראות אספקה ושירותים.

185 אישור תוכנית היישום, לעיל ה"ש 183.

186 הקר וכהן, דו"ח המקלטים, לעיל ה"ש 158, בעמ' 48.

שההליך בישראל מותאם לתכלית הסיוע והתמיכה בקורבנות הסחר, כפי שאכן עלה מדברי הממשלה, בית המשפט והמשטרה שהובאו לעיל. אולם, אף אם חוקית ההליך מעניק סל מענים נרחב ונטל הראיה שצריך לעמוד בו לצורך זכאות אינו גבוה פורמלית, תהליך הקניית הזכויות לקורבנות ואיתורם לכתחילה עודנו לוקה בכשלים חמורים המובילים לכך שמעטים נהנים מהמדיניות המיטיבה. ברם, המצב בישראל אף אינו מתאים ליחסים ולתכליות האחרים, לא תכלית האכיפה הפלילית ולא תכלית חיזוק מדיניות ההגירה. הראשון, מפני היקף נמוך של הרשעות וניסיונות אכיפה. השני, מפני פרואקטיביות נמוכה באיסוף מידע על מהגרי עבודה בלתי מתועדים כחלק מהליך האיתור (בניגוד לממלכה המאוחדת, שכן עשרות בודדות של קורבנות מאותרים בכל שנה) ומשכי אשרות שהייה ארוכים לשיקום (וזאת חרף מיעוט חירושי האשרות). למעשה, קשה לזהות במדיניות הישראלית פרואקטיביות מובהקת כלפי הגשמתה של אחת מהתכליות השונות.

הדברים אומרים דרשני. ניתן כמובן להציע כי התכלית הישראלית היא אכן סיוע לקורבנות, אלא שהיא נכשלת במשימה זו. הצלחה מצומצמת, כאשר היא מוסדית ועקיבה, אינה מופיעה בחלל הריק, ואנו נצרכים להציע לה הסבר, כלומר לתת תיאור מספק של ההליך הישראלי והכיוון שאליו הוא מצביע כך שמתוכו נוכל להבין כיצד לשפרו. אי לכך, מתוך תיאור עובדות ההליך, ארצה לטעון כי הטיפולוגיה שהוצעה לעיל אכן אינה שלמה, כיוון שלא לקחה בחשבון את האפשרות שהתכליות שהוצעו התיינה פורמליות ותו לא. היינו, ניסיון לקדם איתות לסוכנים מדינתיים, בינלאומיים ואזרחיים כי המדינה לקחה על עצמה לטפל בבעיה, מבלי לשלם עלות גבוהה – לא כלכלית ולא במובני מדיניות ההגירה.<sup>187</sup> אבהיר את דבריי. ההליך הישראלי בטרם הנוהל החדש מקיים רף כניסה גבוה המשולב עם הקצאה גבוהה. מקרה שכזה אכן טרם תואר בסקירה המשווה שלעיל. ככזה, הוא מסייע לקורבנות מעטים בלבד, תוך איתות לעולם שפעילות בנושא המאבק לסחר והסיוע לקורבנות מבוצעת. כך ממלאת תכלית האיתות את המקום הרביעי והחסר בסכמה שהוצעה לעיל, אשר מוגשמת בעזרת סיוע נרחב יחד עם רף כניסה גבוה החוסם את זכאותם של הקורבנות. יחס שכזה אני מכנה "יחס הפורמלי". אף לאחר יישומו המלא של נוהל ההכרה החדש, שלאחריו יחול בישראל נטל ראייה נמוך בפועל ורף הקצאה גבוה (היחס המרחיב), אני סבורה שהיעדר הפרואקטיביות בזיהוי ובמיצוי הזכויות יוביל, עדיין, להתגשמותה של תכלית האיתות, ולא לזכויות האדם. דפוס זה מתאים לכתובתה של הקר מלפני עשור בדבר "ציות אסטרטגי", לדרישות מחלקת המדינה, שבמסגרתו מיושם "ציות מפוצל" ו"היברדי" שלפיו מוקנות זכויות שונות על ידי רשויות מחוקקות ומבצעות, אשר מימושן מטורפד בעזרת פעולתן (או היעדר פעולתן) של אותן רשויות או רשויות אחרות.<sup>188</sup> בהתחשב באמור, ולנוכח היתרונות שנמנו ביישום מדיניות המתבססת על מנגנוני זיהוי והפניה, אני סבורה שיש מקום להציע הצעות לתיקון שמטרתן לקרב את אופן הפעולה

187 בדומה לטענתה של הקר. ראו: הקר, ציות אסטרטגי, לעיל ה"ש 25, בעמ' 52-53. ההצלחה באיתות אכן באה לידי ביטוי בדירוגה הגבוה של ישראל כרו"חות מחלקת המדינה במשך שנים רבות, עד לשנת 2021, שבה הופחת דירוגה. ראו: דו"ח מחלקת המדינה 2021, לעיל ה"ש 21, בעמ' 306-309.

188 הקר, ציות אסטרטגי, לעיל ה"ש 25, בעמ' 14-15.

של ישראל לעבר התכלית שאותה היא שמה כיעד – גם אם פורמלית – תכלית הסיוע לקורבנות. דבר זה מלמד על המנגנון שעל בסיסו אוכל להציע נקודות לשיפור המדיניות הישראלית: אם תתקבל טענתי, אין מקום לחוקק הישראלי לאמץ את המנגנון הבריטי או ההליך הצרפתי, אלא לקחת כמודל דווקא את המנגנון המוכר פחות, ההולנדי. לפיכך אפנה כעת להצעת שיפורים אחדים בהליך הישראלי, שבהם יש כדי להפוך אותו למנגנון זיהוי והפניה פרואקטיבי ושלם. על כן, אלו הם עצם כינון המנגנון, פעולתו הפרואקטיבית בזיהוי ומתן הזכויות שיהוו את מוקד החלק הבא,<sup>189</sup> תוך הפניה לתוכנות שהועלו על הכתב זה מכבר בנוגע לאכיפה, שכבודה במקומה מונח.<sup>190</sup> חשוב לציין כי תוך התבססות על הטבלאות שהוצגו, וכן על ההצלחות שהיו לישראל בעבר בפעולתה בכל הנוגע לתופעת הסחר, אין עוררין כי בכוחה של ישראל להשתפר במידה רבה בהשוואה למצב כיום, כפי שהוצג. לאור תוכנה זו, אבקש לקדם הצעות שבכוחן להגביר את הפרואקטיביות שהמדינה נוקטת בה וכן לסייע לכינון מנגנון זיהוי והפניה במחוזותינו, זאת בהתאם לסכמת העבודה שהוצעה בפרק הראשון, המחלקת את תפקיד המנגנון לשלושה חלקים: זיהוי, הפניה ותיאום. ההליך הישראלי, תחת הנחת מוצא של יישום הפיילוט המתרחש בימים אלו להעברת תחום הזיהוי לידי המתאמת הבין-משרדית, עדיין יודקק לתוספות מספר כדי לזכות לכינוי "מנגנון זיהוי והפניה", ובכל מקרה ייתרם מיישום כמה המלצות (מעבר לאלו שנקבעו בתוכנית היישום) אשר תסייענה להפעלתו באורח יעיל והוגן. ראשית, בהתייחס לזיהוי, עלינו לבחון שני רכיבים – ההכרה והאיתור. בנוגע להכרה, נביט תחילה על היבטיה המבניים: חלק עיקרי מתפקודו של מנגנון זיהוי והפניה, כפי שהוגדר בפרק הראשון, הינו לכלול אמות מידה ברורות להכרה שאינן ידועות לציבור כיום בישראל. על כן, אציע לקדם את שנקבע בהחלטת המנכ"לים ולפרסם בהקדם את רשימה האינדיקטורים שעל בסיסה מתקבלות החלטות ההכרה.<sup>191</sup> כמו כן, ואף חשוב מכך, הפיילוט להעברת סמכויות ההכרה למתאמת הבין-משרדית (שנערך בעת כתיבת המאמר) כולל את מעורבותה של ועדה מייעצת. ככל שוועדה זו אינה מאיטה את הליכי ההכרה, ועדה מייעצת אינה רעיון פסול מעיקרו, ויכולה להבטיח ניטרליות והגינות.<sup>192</sup> עם זאת, במידה שהוועדה כוללת גורמים הנגועים בניגוד עניינים מבני אל מול זכויותיהם של קורבנות הסחר (לדוגמה, רשות האוכלוסין וההגירה אשר נוטה להתנגד למתן רישיונות שהייה למהגרי עבודה)<sup>193</sup> עולה החשש כי היא תוכל

189 טענה זו עולה יפה עם המסקנות של הצוות לבניית מערך זיהוי, שהוצעו עוד בשנת 2008. ראו: הצוות לבניית מערך זיהוי, *מסקנות הצוות לבניית מערך זיהוי* 1-22 (2018). כפי שצוין לעיל, לשם התכלית הישראלית של סיוע לקורבנות הסחר, אף על פי שתמיד רצוי לשפר את היקף הרשעת הסוחרים, אין זה מוקד התכלית ולא גורם בהנעת הפרואקטיביות, ועל כן לא תינתן הצעה בעניין זה.

190 המוקד, טיפול בעבירה, לעיל ה"ש 146.

191 לפירוט על הצעה זו ראו: מעיין נייזנה "עבירות שלילת חירות חמורה: בין הדין הפלילי לדין המנהלי" מבזקי הערות פסיקה 102, 4 (2020).

192 חשש שעלה בריאיון, מנכ"לית המוקד, לעיל ה"ש 141, ומקבל מענה חלקי בכך שבמידה שנדרשת החלטה דחופה המשטרה והמתאמת מקבלות את ההחלטה יחד וזו מאושרת לאחר מעשה על ידי הוועדה, כך לפי ריאיון, המתאמת הבין-משרדית, לעיל ה"ש 118.

193 נייזנה, אכיפה וזיהוי, לעיל ה"ש 30, בעמ' 80.

לפירוש דווקני שעשוי לסכל את ההכרה של אלו הזכאים לכך. על כן, ומאחר שמעמדו של קורבן הסחר הפרטני הינו שאלה משפטית ולא סוגיית מדיניות, אמליץ שהרכב הוועדה יכלול גורמים בלתי תלויים בלבד.<sup>194</sup> נוסף על כך, יש לוודא כי נותר אופן שבו ניתן לערער על החלטת המתאמת שלא ישירות לבג"ץ, כפי שהיה עובר לפיילוט.<sup>195</sup> לסוגיית ההכרה בהיבטיה המעשיים, אמליץ שאם יאושר הפיילוט כתוכנית של קבע יוגדל כוח האדם במשרד המתאמת הבינ־משרדית במידה רבה כדי שהיעדר משאבים לא יוביל חלילה לפגיעה בפרואקטיביות של מאמצי ההכרה.<sup>196</sup>

בכחינת האיתור, נדבכיו המבניים של המנגנון כוללים ניסוח הנחיות מחייבות בנוגע לדרכי האיתור של הקורבנות. אלו הוצעו בפירוט בתוכנית היישום. עם זאת, כדי להפוך את מגמות ההפרטה – הלכה למעשה – המתקיימת באיתור בהקשר זה בשנים האחרונות, ומתאפיינת בפעילות הנעשית על ידי ארגוני חברה אזרחית באורח כמעט בלעדי, אני סבורה כי אין די בהקמת שולחנות עגולים, הכשרות בנושא לגורמים השייכים לעניין ועידוד אוכלוסיות פגיעות לפנייה למתאמת.<sup>197</sup> אציע כי יש להגדיר באופן ברור מהם אופני האיתור שהמדינה מבקשת לנקוט, ולכל אחד מאלו להקצות יעדים קונקרטיים שעליה לעמוד בהם והליכי פעולה ברורים.<sup>198</sup> כדי לעשות כן, בהיבט המעשי, ככל הנראה תידרש עלייה ניכרת בהיקף החקירות היזומות, שתדרוש הקצאה של כוח אדם שהוכשר והוקדש לעניין.<sup>199</sup> זאת, במיוחד, ככל הנוגע לקורבנות סחר שאינו לניצול מיני, שסבל מהיעדר משאבים מקיף, כאמור.

על מנת שהיהו יצלה, נדרש כמובן שיתוף הפעולה של הקורבנות עם המנגנון. כדי לעודד זאת ניתן להעלות על הדעת מתן תמריצים שונים לקורבנות להגשת תלונה ולשיתוף פעולה. לדוגמה, הארכת אשרות העבודה של מהגרי עבודה המגישים תלונה נגד מעסיקם, גם אם התברר שהם אינם קורבנות סחר, אולם במהלך תהליך הבחינה התבהר כי מעסיקם פעל באורח המפר את חוקי העבודה כלפיהם.<sup>200</sup> בנוסף, מתן תושבות קבע לקורבנות שסוחריהם הורשעו בפלילים בגין הסחר בהם, בדומה להליך ההולנדי. כמו כן, יש לוודא שההליך כולו מלווה במתורגמן, ושהוא נעשה במהירות ובנעימות המרבית.<sup>201</sup>

194 המוקד לפליטים ומהגרים וקו לעובד התייחסות להמלצות תכנית החומש הלאומית למאבק בסחר בבני אדם 4-3 (2022) (להלן: התייחסות ארגונים לתוכנית החומש).

195 שם, בעמ' 4-5.

196 הילה שמיר ומעיין נייזנה התייחסות לתכנית הלאומית למאבק בסחר בבני אדם 3 (2022) (להלן: התייחסות פרויקט המחקר TraffLab לתוכנית החומש).

197 צוות אכיפה וזיהוי טיוטת תוכנית עבודה רב שנתית 2022-2024 2-10 (2022) (להלן: צוות אכיפה וזיהוי, טיוטה).

198 כפי שהומלץ על ידי: מחלקת המדינה – מחלקת המדינה 2021, לעיל ה"ש 21; המוקד לפליטים ומהגרים וקו לעובד – התייחסות ארגונים לתוכנית החומש, לעיל ה"ש 194; התכנית האלטרנטיבית למאבק בסחר – נייזנה, אכיפה וזיהוי, לעיל ה"ש 30; וחוקרות מהאקדמיה – התייחסות פרויקט המחקר TraffLab לתוכנית החומש, לעיל ה"ש 196.

199 שם.

200 להמלצות מדיניות נרחבות ראו: נייזנה, אכיפה וזיהוי, לעיל ה"ש 30; הקר, דו"ח המקלט, לעיל ה"ש 158; ודו"ח מחלקת המדינה 2021, לעיל ה"ש 21, בעמ' 306-309.

201 דו"ח מחלקת המדינה 2021, לעיל ה"ש 21, בעמ' 307.

שנית, בכל הנוגע לתפקיד ההפניה של המנגנון, יש לשאת מבטנו לשני תחומים – הליווי והמעקב אחר הקורבן במגעו עם שלל הגורמים הנכללים במנגנון, וכן הסיוע הניתן לו על ידיהם. אם נרצה לשאוב השראה מהולנד, נוכל לבחון את ההיבטים השונים ש־CoMensha אחראי עליהם כחלק מתפקידו כגורם המרכז את ההפניה במדינה: רישום הקורבנות וניתוח דפוסי הסחר שננקטו כלפיהם, לשם המלצות על מדיניות יעילה יותר וזיהוי מכשולים בזו הנוכחית, ומעקב אחר הצרכים של הקורבנות ויודוי שאלו מטופלים, תיאום הליווי של הקורבנות בהליכים ואיש קשר נגיש לכל סוגיה מנהלית שהקורבן מבקש ללבוש.<sup>202</sup> סמכויות אלו, שאינן מסורות למתאמת הבין־משרדית בישראל כיום,<sup>203</sup> מהוות המשכיות מתבקשת הכורכת לרצף אחד את ההפניה של הקורבן מרגע ההכרה ועד לסיום הטיפול.

בישראל, לעומת זאת, המעקב אחר מצבו של הקורבן המוכר נעשה על ידי משרד הרווחה.<sup>204</sup> אולם, מובן שצרכים שונים (כגון ליווי משפטי בהליך הפלילי של הסוחר, הסדר רישיונות הישיבה, חינוך לילדי הקורבן אם ישנם ועוד) אינם זוכים למענה במסגרת פעילות המשרד אלא מחוצה לו. כך נדרש המקלט, כזרועו המוסרית, לפעול כמעין "רשות מפנה" לרשויות אחרות. הדבר מעלה חשש שקורבנות המועברים למרכזי היום המופעלים על ידי גורם חיצוני למשרד, שהוא עיריית ת"א, יזכו למעקב פחות על מיצוי זכויותיהם ויהיו נעדרים איש קשר רציף וישיר שאליו יוכלו לפנות.<sup>205</sup>

בהמשך לכך, במידה שהרפורמה בהתנהלות מערך הסיוע לקורבנות הסחר תאומץ בהחלטת הממשלה, כך שקורבנות לא יופנו למקלט אלא אם יש להם צורך בסיוע בסביבה מוגנת, עולה החשש כי מרכזי היום יוצפו בקורבנות. זאת, נוכח השינוי בברירת המחדל והפיכתו לטיפול בקהילה. הדבר מעורר חשש כי משאביהם לא יעמדו להם לתת מענה מלא לכלל הזכאים, ובפרט למקרים הקשים יותר שבעבר היו מופנים למקלטים.<sup>206</sup> על כן, ובהמשך למגמה שבתוכנית היישום, אציע כי מכלול ההפניה יועבר אף הוא, יחד עם ההכרה, למשרד המתאמת, תוך הקצאת כוח אדם הולם. בהמשך לכך, אני סבורה כי יש לשים דגש נרחב על אספקת השירותים השונים הניתנים לקורבנות במקלטים, בדגש על שירותי בריאות, בצורה יעילה ומקיפה לא פחות ברירות המשפחה ובמרכז היום.<sup>207</sup> אם משמעותו של הטיפול בקהילה תהיה פגיעה בזכאות לסיוע וטיפול הולם, הרפורמה הברוכה שמקיים משרד הרווחה תפגע אנושות בפרואקטיביות בהקצאת הזכויות לקורבנות המוכרים, ועשויה להוות תמריץ שלילי עבור קורבנות לשיתוף פעולה עם המנגנון.

כדי לקדם את הפרואקטיביות במיצוי זכויות הקורבנות באורח פשוט ויעיל, ניתן אף לנקוט אפיק אחר – אוטומטיזציה של הזכויות המוקנות לקורבנות. היינו, כי בהינתן שאדם נחשד או מוכר כקורבן סחר, הוא לא יידרש לעבור הליך בירוקרטי נוסף לשם קבלת

<sup>202</sup> *What We Do*, COMENSHA (2019), <https://bit.ly/3eYQ3Df>

<sup>203</sup> "תיאום המאבק בסחר בבני אדם" **משרד המשפטים** (16.05.2019), <https://bit.ly/3QSzYw6>.

<sup>204</sup> וניתן לומר שיש לכך הצדקות של מומחיות במתן שירותי רווחה, כפי שנזכר במסגרת: ריאיון, מנכ"לית המוקד, לעיל ה"ש 141.

<sup>205</sup> או, למצער, ליותר מכשולים בדרכם לכך; פרוטוקול 36, לעיל ה"ש 127, בעמ' 3.

<sup>206</sup> ריאיון, מנכ"לית המוקד, לעיל ה"ש 141.

<sup>207</sup> דבר שלא קורה היום, לפי ההמלצות שפורסמו בדו"ח מחלקת המדינה 2021, לעיל ה"ש 21,

בעמ' 307.

זכויותיו, אלא זכויות אלו תוקנה לו על ידי מוסדות המדינה. כך, בעזרת פרואקטיביות של הרשויות, יבוטל חסם בירוקרטי בולט מפני מיצוי זכויות. אוטומטיזציה שכזו מתקיימת, אף היא, במנגנון ההולנדי, כאמור. דגש מיוחד אציע לשים, בהקשר זה, על פעילותה הסדירה של קרן החילוט, אשר מוקפאת לעיתים תכופות ושופעת בחסמים בירוקרטיים,<sup>208</sup> וכן על רישיונות הישיבה, שכיום הליך החידוש התכוף שלהם ואתגרים נוספים שתוארו מובילים למימוש חלקי של זכאות זו.<sup>209</sup>

שלישית, בנוגע לחלק התיאום, ניכר כי נעשתה עבודה מקיפה בתוכנית היישום לתוכנית החומש כדי להדק את הקשרים של הגורמים המעורבים במאבק בסחר, על דרך של שולחנות עגולים, מתווים בין-משרדיים, יצירת קשר עם סוכנויות רלוונטיות בחו"ל וברשות הפלסטינית והקמת צוותים שונים.<sup>210</sup> אם ימומשו הצעדים השונים שהוצעו במתווה היישום לתוכנית החומש, תוך שימת דגש על תקשורת שוטפת עם ארגוני חברה אזרחית, וכן פרסום נתונים מקיפים, מלאים ורשמיים בדבר כלל היבטי הטיפול בתופעה,<sup>211</sup> נראה כי נדבך זה בהפיכת ההליך למנגנון יבוא על סיפוקו.

לא אוכל לסכם שורות אלו ללא התייחסות לביקורת הרבה שנמתחה על תוכנית היישום בכל הנוגע למניעת עבירת הסחר, שלדברי גורמים מגוונים לא כללה אמצעים הנוגעים לשינוי התנאים המבניים המאפשרים את עבירת הסחר.<sup>212</sup> כולי תקווה כי הקולות הללו, שהשורות קצרו מלהביא, יזכו לתשומת לב ההולמת את חשיבותם.

## סיכום

בראשיתו של מאמר זה בחנתי את מהותם של מנגנוני הזיהוי וההפניה, והצגתי את פעולתם של אלו בשתי מדינות הנחשבות למוצלחות בהפעלתם, הולנד והממלכה המאוחדת, וכן אלטרנטיבה בדמות הליך – שאינו מנגנון – בצרפת. נוכח אלו, חילצתי סכמה המצביעה על האופן שבו היחסים בין פרמטרים מרכזיים במדיניותן של הרשויות השונות מלמדים על התכלית שעומדת בליבת פעולתן. בין היתר, הצעתי לבחון את הקשר שבין היקף הסיוע לנטל הראיה, ובכך לנסח שלוש זיקות: רף כניסה נמוך לזכאות במנגנון והיקף זכויות נרחב שניתן לזכאים (כפי שקיים בהולנד; "יחס מרחיב"); רף כניסה גבוה וחלקי לזכאות בהליך והיקף זכויות מצומצם שניתן לזכאים (כמצוי בצרפת; "יחס מצומצם"); ולבסוף רף כניסה

208 "הנגשת הפניה לקרן החילוט לקורבנות הסחר בבני אדם והסרתם של כשלים בירוקרטיים בהגשת בקשות לקרן" המוקד לפליטים ומהגרים (03.06.2021), <https://bit.ly/3BKf6Sn>.

209 רוזן, עשרים שנות מאבק בסחר בבני אדם בישראל, לעיל ה"ש 109, בעמ' 150.

210 צוות אכיפה וזיהוי, טיוטה, לעיל ה"ש 197; צוות מניעת סחר בבני אדם המלצות מתועדפות – מעודכן (2022).

211 שכוללים את המגורים שבהם נוצלו הקורבנות, גילם, מינם, מקור ההפניה שלהם, פילוח של הסיוע שניתן לקורבנות ועלותו, וכן מידע מקיף בדבר המאמצים של צעדי האכיפה והצלחותיהם. כך יימנע הצורך בהגשת בקשות חופש מידע ועתירות חוזרות לפרסומם, כגון "עתירת חופש מידע למסירת הדוחות השנתיים אותם מגיש משרד המשפטים למחלקת המדינה האמריקאית" המוקד לפליטים ומהגרים (28.02.2022), <https://bit.ly/3Lo2LHK>.

212 כפי שפורט בהרחבה במקורות שהובאו בה"ש 198.

נמוך לזכאות במנגנון והיקף זכויות מצומצם לזכאים (כנמצא באנגליה; "יחס הופכי"). בהתאמה, הגדרתי שלוש תכליות שונות ההולמות את אלו – סיוע לקורבנות סחר, אכיפה פלילית ושמירה על מדיניות ההגירה.

לאחר שבחנתי את טיב המערך לטיפול בסוגיה ואת השינויים שהוצעו בו לאחרונה, עמדתי הייתה כי המדיניות הישראלית אינה מתאימה לאף אחת מהתכליות הללו. קודם לצעדי המדיניות שיושמו ושימושים בימים אלו נראה היה המקרה הישראלי, במבט ראשון, מבטיח. נמצא כי המערך מעניק סיוע נרחב לקורבנות, ואף רף הכניסה נדמה היה שאינו מקשה יתר על המידה, בדומה ליחס המרחיב והתכלית המתאימה לו של סיוע לקורבנות הסחר. אך מן הנתונים עלה איתור וטיפול לקוי, אשר מעקרים את כוחם של הממצאים הקודמים. במקום לראות במדיניות הישראלית מקרה מצער של כישלון, אשר איננו מצריך אבחון מיוחד אלא אך נתינת הצעות לשיפור, המאמר ביקש לבחון כיצד משתנה הפרואקטיביות יכול לשמש כבסיס לחשיפת התכלית שהמערך המדובר מקדם.

באמצעות משתנה זה זיהיתי הן את מקור הכשל במקרה הישראלי והן את מודל מנגנון האיתור וההפניה שאליו מדינת ישראל צריכה לשאת עיניה. ראשית, מתוך הדברים הצגתי כי הקביעות החוקיות בדבר סיוע נרחב ונטל ראייה מופחת היו חסרות שימוש באשר המדינה לא פעלה להוצאתן לפועל. בכך, גם אם להלכה נראה רף הכניסה נמוך, למעשה מדובר היה ברף כניסה גבוה אשר רק מעטים עברו דרכו. כך הצגתי את ישראל, עובר לפיילוט, כמקרה הרביעי, והאחרון, במערך היחסים שהוצעו לעיל: רף כניסה גבוה וחלקי לזכאות במנגנון והיקף זכויות נרחב שניתן לזכאים, אשר כינתי "יחס הפורמלי". ישראל כיום, בדומה לעמדתה של הקר בנושא מלפני כעשור, התבררה ככזו שמצוי בה היעדר סיוע לקורבנות ואיתור חיסכון משמעותי בהוצאות שהיו כרוכות בכך, תוך איתות לסוכנים מדינתיים, בינלאומיים ואזרחיים כי המדינה אכן נושאת באחריות לטיפול.<sup>213</sup> טענתי כי גם לאחר השינויים שנעשו, ואלו הצפויים, לא נפתרה בעיה זו במלואה, בשל הפרואקטיביות הנמוכה הצפויה להיוותר במקומה.

שנית, כיוון שהתברר כי התכלית הישראלית מהווה "איתות" פורמלי של סיוע לקורבנות הסחר, גרסתי כי אין ראוייה מהמדיניות ההולנדית להיות זו שתהווה מודל להשראה לשיפורה של זו הישראלית. על כן, בצל המעקשים שזיהיתי במערך הישראלי, הצעתי נקודות לשיפור בהתאם לשלושת הרכיבים שהצגתי בתחילת המאמר כמכוננים במנגנון האיתור וההפניה. ביחס לכל אחד עמדתי, מחד גיסא, על נקודות שתקדמנה את האימוץ של מנגנון זיהוי והפניה ישראלי, ומאידך גיסא, על כאלו שתקדמנה את הפרואקטיביות של ההליך הקיים לעבר תכלית הסיוע לקורבנות, בדומה למנגנון ההולנדי.

בטרם סיכום ראוי לציין כי זמן קצר טרם הדפסת גיליון זה, בספטמבר 2022, התקבלה החלטת ממשלה הנוגעת למאבק ולטיפול בתופעת הסחר בבני אדם בישראל. בין היתר כללה ההחלטה, לראשונה, תוכנית להקמת מנגנון זיהוי והפניה לאומי, וכן אימוץ של כמה

213 הקר, ציות אסטרטגי, לעיל ה"ש 25.

מצעדי המדיניות שנידונו במאמר.<sup>214</sup> היינו יכולים, לכאורה, לפלוט אנחת רווחה מסופקת; אולם תרועת הניצחון הייתה מוקדמת.

ההחלטה, שליישומה יתלווה מחקר מלווה, כוללת כמה מישורים.<sup>215</sup> המרכזי שבהם הינו, כאמור, הקמת מנגנון זיהוי והפניה, כאות להצלחת תוכנית הפיילוט שנגעה לעניין. היבט זה כולל החלטה להעביר למתאמת הבין-משרדית את הסמכות לקבוע האם קורבן סחר המבקש הכרה עומד בתנאי "ראשית הראיה" שהוצג לעיל, תוך ניסוח נוהל לאופן ביצוע הליך ההכרה. לעניין קיום ראשית הראיה המתאמת נדרשת להיוועץ בוועדה מייעצת, שהרכבה כולל נציגי משרדי הממשלה, חברה אזרחית ושורד סחר. כן נקבע כי יקום מנגנון ערעור על החלטות המתאמת לבכיר ממשרד המשפטים.<sup>216</sup>

נוכח הקשיים שתיארתי בנוגע להליך ההכרה הישראלי עובר לפיילוט, צעד זה מבשר התקדמות מסוימת. ואולם, כמה מהביקורות שציינתי לעיל נותרו רלוונטיות: הרכב הוועדה כולל נציגי גופים הנגועים בניגוד עניינים מבני אל מול זכויותיהם של קורבנות הסחר (כגון רשות האוכלוסין וההגירה, אשר נוטה להתנגד למתן רישיונות שהייה למהגרי עבודה).<sup>217</sup> אי לזאת, מומלץ שהוועדה תכלול גורמים בלתי תלויים בלבד (מומחים לתחום הסחר, אנשי טיפול ומשפט וכיוצא בזאת).<sup>218</sup> כמו כן, כדי להבטיח את אפקטיביות השינוי יש לוודא כי כוח האדם במשרד המתאמת הבין-משרדית גדל בהתאמה לסמכויות החדשות שניתנו לו כדי שהיעדר משאבים לא יוביל לעלייה במשך תהליכי ההכרה ולירידה באיכותם.<sup>219</sup> בהמשך לכך, החלטת הממשלה מעוררת שלושה מעקשים נוספים. ראשית, רבים מהצעדים החיוניים ביותר שהוסכמו בהחלטת הממשלה טרם תוקצבו, ולצורך כך תידרשנה החלטות ממשלה נוספות שמועד קבלתן הצפוי אינו ידוע.<sup>220</sup> החלטות ומקורות מימון אלו,

214 החלטה 58 של הממשלה ה-36 "תוכנית יישום רב שנתית של התוכנית הלאומית למאבק בסחר בכני אדם לשנים 2022-2026 ותיקון החלטת ממשלה" (18.09.2022). (להלן: החלטה 58).

215 סעיפים מספר שאושרו בהחלטה מבשרים צעדים רצויים והכרחיים למאבק בסחר ולסיוע לקורבנותיו. כמה מאלו הינם צעדים לקידום הבאת עובדים זרים באמצעות הסכמים בילטרליים, אשרור רפורמה של משרד הרווחה בדבר תוכנית הטיפול במקלטי קורבנות סחר בכני אדם (כולל הקצאת תקציבים לצורך העניין וכן התייחסות להתאמת השירותים הרפואיים לאוכלוסיות ללא אזרחות ישראלית), קידום החזרה בטוחה למדינות המוצא, הגנה על קורבנות המעידים בהליך הפלילי, שינויים בזכאות הקורבנות לפיצויים מקרן החילוט וקידום הכשרות לאנשי צוות רלוונטיים ברשויות השונות. כמו כן, הוחלט על הקמת מאגר פתוח שיכלול נתונים קיימים בידי משרדי הממשלה לשם הקלה על ביצוע של מחקרים בתחום. ראו שם, כנספח א-ב.

216 שם, בס' 6.

217 נייזנה, אכיפה וזיהוי, לעיל ה"ש 30, בעמ' 80.

218 התייחסות ארגונים לתוכנית החומש, לעיל ה"ש 194, בעמ' 3-4.

219 התייחסות פרויקט המחקר TraffLab לתוכנית החומש, לעיל ה"ש 196, בעמ' 3.

220 צעדים אלו, בין היתר, הם: תגבור האכיפה בנושא עבירות כלפי עובדים זרים, תגבור יידוע העובדים הזרים לגבי זכויותיהם ואפשרות הפנייה לרשויות, קידום קמפיינים ייעודיים בנושא זכויות עובדים זרים, תגבור כוח האדם של המפקחת הארצית של העובדים הסוציאליים בענף הסיעור, התאמת תקני כוח האדם של גורמי האכיפה הפליליים והאזרחיים לאכיפת תופעות הסחר ועוד. ראו: החלטה 58, לעיל ה"ש 214, בס' 3.



הכוללים תגבור כוח אדם בתחומי האכיפה והסיוע, הכרחיים על מנת לקרב את ישראל להישגים באיתור ובאכיפה פרואקטיביים. שנית, החלטת הממשלה כוללת הקמת צוותי מחקר ובחינה בסוגיות שונות,<sup>221</sup> שסמכותם חופפת במידה רבה את אלו שהוקמו לפי החלטת ועדת המנכ"לים מתחילת שנת 2022.<sup>222</sup> אם כן, דומה כי המשך החשיבה בנקודות עיקריות הוא תוצאה של איישוב החלטות קודמות. יש לוודא כי הפעם יהיה המצב שונה. לבסוף, בתחום הבטחת הזכויות לקורבנות המוכרים, החלטת הממשלה נותנת מענה חלקי בלבד לאתגרים נוספים שעלו, כגון המחסור בכספים בקרן החילוט והקשיים הביורוקרטיים בקבלת רישיונות שהייה. לפיכך, כפי שהמלצתי לעיל, היה מוטב לו הייתה מבוצעת לזכויותיהם של הקורבנות אוטומטיזציה בעזרת גורם מתכלל ייעודי, בהתאמה למודל ההולנדי. לסיכום הדברים, על אף ההתקדמות החיובית שהחלטה מסמנת, אם אכן תתקצב ותיושם, חיוני להדגיש בשנית את שנפרש בשורות אלו כחוט השני – בכדי להבטיח מנגנון הפניה וזיהוי אפקטיביים ישנה חשיבות מרכזית להשקעת משאבים בפרואקטיביות באיתור, במודעות לזכויות ובהבטחת מימושן. ככל שאלו אינם חלק מיעדי התוכנית או שלא יתקצבו ויישמו, תכלית הבטחת זכויות האדם תסוכל ובמקומה תוגשם תכלית האיתור – שאליה סיווגתי את ישראל.

עם זאת, ראוייה מילת סיוג הקושרת את תחילת המאמר לסופו. הנאמר לעיל כרוך ללא היכר בזיהוי התכליות של המנגנונים הקיימים, ולא בעיצוב תכליות נוספות שאינן מיושמות כיום ואשר אולי חורגות מהמסגרת המושגית שהוצעה לעיל. דוגמה לכך ניתן למצוא בגישת העבודה לסחר בבני אדם שמציגה פרופ' הילה שמיר,<sup>223</sup> ואשר צוינה במבוא. בעוד שהתכליות הקיימות, והמסגרת המושגית המתאימה להן, מבקשות לטפל בבעיית הסחר מעת שכבר הופיעה, ומשכך מתמקדות בעיקר בקורבנות או בסוחרים, גישת העבודה לסחר בבני אדם מקדמת טיפול מונע, כך שיחסי העבודה המתקיימים במסגרת הסחר לא יבואו לכדי מימוש. בניגוד לסכמה שהוצגה לעיל, המתמקדת ברכיבים בתופעת הסחר, גישה זו, דווקא מכיוון שהיא מבקשת להציע מענה כולל, עושה למוקד עניינה את יחסי העבודה עצמם. על כן, אם נבקש למגר את תופעת הסחר אין בליבי ספק כי עלינו לצעוד בנתיביה של גישת העבודה. ואולם, בצידה, ראוי לקדם אף את גישת זכויות האדם, הדואגת לסייע לקורבנות האינדיווידואליים, אלו שנפגעו על אף מאמצי המניעה של גישת העבודה, ולטפל בהם.

221 שם, בנספח א. צעדים נוספים מסוג זה הם: דיון בנושא טיוב הטיפול והמניעה של עבירות מין והטרדה מינית נגד עובדים זרים, קריאה לתגבור מאמצי המנהלת לעניין משתלמים בחקלאות, החלטה לתקן נהלים בנושא מניעת ניצול בעבודה במסגרת תוכניות התנדבות, בחינת דרכים לחיזוק השימוש באכיפה כלכלית, הבניית מנגנון לעבודה משותפת בין גורמי אכיפה פלייליים לאזרחיים, הקמת צוותי חשיבה שונים, מיסוד פורומים משותפים להעברת מידע וכיצא באלה.

222 אישור תוכנית היישוב, לעיל ה"ש 183.

223 שמיר, פרדיגמת העבודה, לעיל ה"ש 8.

## נספח: תקנון מקרי המבחן לפי גודל המדינה ומספר המהגרים<sup>224</sup>

ישראל	הממלכה המאוחדת	צרפת	הולנד	
74 <sup>229</sup>	9,765 <sup>228</sup>	892 <sup>227</sup>	1,334 <sup>226</sup>	מספר קורבנות מזוהים (2020) <sup>225</sup>
9.3 מיליון <sup>233</sup>	67 מיליון <sup>232</sup>	67.5 מיליון <sup>231</sup>	17.5 מיליון <sup>230</sup>	מספר אזרחים במדינה (2020)
0.000008	0.0001	0.00001	0.00007	מספר קורבנות ביחס לאזרחים
לא רלוונטי	לא רלוונטי	1.5 מיליון <sup>235</sup>	0.5 מיליון <sup>234</sup>	מספר תושבי האיחוד האירופי שחיים במדינה אך אינם אזרחים בה (2020)
195,000 <sup>239</sup>	9.5 מיליון <sup>238</sup>	3.5 מיליון <sup>237</sup>	0.5 מיליון <sup>236</sup>	מספר לא אזרחים במדינה (שאינם ממדינות האיחוד) (2020)
לא רלוונטי	לא רלוונטי	0.0002	0.002	סה"כ מספר קורבנות ביחס למהגרים שאינם ממדינות האיחוד
0.0004	0.001	0.0001	0.001	מספר קורבנות ביחס ללא אזרחים במדינה (סה"כ)

- 224 גודל האוכלוסייה במדינה ומספר האנשים שאינם אזרחים שחיים בה נבחרו בשל הקושי הגדול לכמת את מספר קורבנות הסחר במדינה. לפירוט נוסף על אודות מעקש זה ראו: IOM, DATA AND RESEARCH ON HUMAN TRAFFICKING: A GLOBAL SURVEY (Frank Laczko & Elzbieta Gozdziaik eds., 2005).
- 225 קורבן בהקשר זה יהיה אדם שעבר את שלבי ההכרה עד כדי זכאות לזכויות, ולא דווקא אדם שהוכר סופית כקורבן סחר, שכן בהולנד דבר זה דורש השלמת הליך משפטי בביהמ"ש שאותו עוברים מעטים בהשוואה למספר האנשים הנהנים מהטבות הניתנות לקורבנות סחר לכאוריים, ובממלכה המאוחדת משך בחינת התיקים מוריד את מספר המסיימים של הליך במידה רבה.
- 226 בשנת 2019, שבה פורסמו הנתונים לאחרונה. ראו: דו"ח מחלקת המדינה 2021, לעיל ה"ש 21, בעמ' 414-416.
- 227 שם, בעמ' 239-241.
- 228 חובת דיווח, לעיל ה"ש 50, בעמ' 8-9.
- 229 מחלקת דו"ח המדינה 2021, לעיל ה"ש 21, בעמ' 306-309.
- 230 נתוני יורוסטאט ("Database - Population and demography, EUROSTAT (2022), <https://bit.ly/3f2GIQ0> (להלן: נתוני יורוסטאט").
- 231 שם.
- 232 שם.
- 233 "אוכלוסיית ישראל בפתחה של שנת 2021" הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (31.12.2021), [tinyurl.com/y3xvsw2e](https://tinyurl.com/y3xvsw2e).
- 234 נתוני יורוסטאט, לעיל ה"ש 230.
- 235 שם.
- 236 שם.
- 237 שם.
- 238 Chris Stickney, *Population of the UK by Country of Birth and Nationality: 2020*, OFFICE FOR NATIONAL STATISTICS UK (Sep. 17, 2021), <https://bit.ly/3Sf9qq4>.
- 239 הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה נתוני זרים בישראל 6 (2021).