

## מדיניות הגירוש כמכשול למאבק בסחר בבני אדם בישראל

מזה למעלה משני עשורים שמדינת ישראל נאבקת בסחר בבני אדם, במקביל להקשחת מדיניות ההגירה שלה. במהלך תקופה זו למדו רשויות מדינת ישראל לאתר, לזהות, להכיר ולהגן על קורבנות סחר בנשים לזנות ונחלו הצלחה רבה במאבק בסחר זה. אותן רשויות מצליחות גם לאתר ולהגן על חלק ממבקשי המקלט, קורבנות מחנות העינויים בסיני שהוחזקו בתנאי עבדות. עם זאת, ובניגוד חד, אותן רשויות ממשיכות להתעלם מן הצורך לאתר, לזהות, להכיר ולהגן גם על קורבנות סחר לעבדות מקרב מהגרי העבודה. כתוצאה מהתעלמות זו קורבנות עבירות סחר נכלאים, לעיתים לתקופות ממושכות, ומגורשים מהארץ מבלי שתיבחן האפשרות שהם אכן זכאים למעמד קורבן סחר והזכויות הנלוות לו על פי חוק, ומבלי שיובאו הפוגעים בהם לדין.

במאמר זה אבהיר כיצד הרשויות אינן עושות מאמץ מספק לאתר את הקורבנות וכיצד, עם מעצרים בגין שהות שלא כדיון, רשות האוכלוסין וההגירה עושה כל מאמץ לגרשם מהארץ בהקדם האפשרי מבלי לבחון אם נפלו קורבן לעבירות הסחר, באופן הפוגם ביעילות המאבק.

במאמר אתמקד בתיאור המכשולים המאפשרים את היעדרו של מערך לאיתור וזיהוי קורבנות עבירות הסחר, בעיקר מקרב מהגרי העבודה, וכן בתיאור התנהלות רשות ההגירה אל מול כלל הקורבנות שמאותרים ומוזהים על ידי ארגוני זכויות האדם: השקעת מאמצים רבים במעצרים וגירושם, לעיתים בניגוד לעמדת גורמים מקצועיים, ואף בניגוד לפסיקות מערכת המשפט. זאת תחת הכרה בהם, מתן הגנה להם ושיקומם כפי שמחייב החוק הישראלי. כפי שאמחיש במאמר, לעיתים הגירוש מתבצע גם כאשר הרשויות מודעות לכך שמדובר בקורבנות סחר. לא ניתן להוכיח זאת באופן ישיר, אך לאור הימנעותה הגורפת וארוכת השנים של רשות ההגירה מאיתור קורבנות עבירות הסחר בקרב מהגרי העבודה, ניתן לשער שלא מדובר במחדל או בטעויות חוזרות ונשנות, אלא במדיניות. ייתכן שמדיניות זו נועדה לשרת הן את יעילות הגירוש של מהגרי עבודה השהים שלא כדיון או שאינם מספקים

\* ממייסדות ארגון זכויות האדם "המוקד לפליטים ולמהגרים" (או בשמו הקודם: "מוקד סיוע לעובדים זרים") ופועלת במסגרתו מאז שנת 1998. "המוקד לפליטים ולמהגרים" פועל זה למעלה משני עשורים למיגור הסחר בבני אדם ולקידום זכויותיהם של מהגרי עבודה ומבקשי מקלט. ברצוני להודות לד"ר מעין נייזנה, לעו"ד חני בן ישראל ולפרופ' הילה שמיר על ההודמנות וההכוונה, לד"ר נעמי לבנקרון ועו"ד רחל גרשוני על ההפניות לחומרים ועל הערותיהן המועילות, לנועה מליניאק על הערות השוליים ולצוות עורכות כתב העת מח"ת על הסבלנות, הסיוע והעריכה.

את מלוא דרישות מעסיקיהם, והן את אבטחת הישארותם של מהגרי עבודה אצל מעסיקיהם הישראלים הרשומים, באמצעות הרתעתם מהגשת תלונות על אודות תנאי העסקה פוגעניים.

אם המדינה מבקשת להיאבק כיאות בסחר בכני אדם בתחומה, עליה לחדול משימוש במדיניות הגירוש כמדיניותה העיקרית בתחום ההגירה. על רשות ההגירה לשלב ידיים עם הלשכה לסיוע משפטי ומתאמת המאבק בסחר, כדי להסדיר את מעמדם של הקורבנות במטרה להגן עליהם, לסייע בשיקומם ולהביא לדין את הפוגעים בהם.

### מבוא:

## התפתחותן המקבילה של המדיניות בעניין מעצר וגירוש של מהגרי עבודה והמדיניות בעניין זיהוי, הכרה והגנה על קורבנות סחר בבני אדם

"למדינת ישראל יש מדיניות הגירה ברורה ביותר. מדינת ישראל היא מדינת העם היהודי. יש חוק שבות וכל יהודי מכל מקום בעולם יכול להיכנס לישראל... ומהרגע שהוא מגיע למדינת ישראל הוא זכאי לקבל אזרחות במדינת ישראל... מדיניות ההגירה של קנדה ואוסטרליה היא מדיניות הגירה שהם רוצים אנשים. מדיניות ההגירה בישראל היא מדיניות שלא רוצה אנשים. היא רוצה מה שנקרא עולים חדשים. ואחרים – הם לא מקבלים שום עדיפות".<sup>1</sup> כך תיאר בסוף שנת 2020 מנכ"ל רשות האוכלוסין וההגירה (להלן: רשות ההגירה) הקודם, פרופ' שלמה מור-יוסף, את מדיניות משרדו כלפי מהגרים שאינם זכאי שבות. "לא מקבלים שום עדיפות" – משמעו שהם מקבלים אשרות מצומצמות זכויות ותוקף המגבילות את נושאייהן הגבלות שהולכות ומתרבות עם השנים.<sup>2</sup>

ההגבלות הרבות על אשרותיהם של המהגרים מצטרפות לעיתים לקיפוח זכויות קיצוני על ידי מעסיקיהם של אותם מהגרים, קיפוח שעולה לכדי סחר בכני אדם. בראשית שנות האלפיים אימצו הרשויות את מדיניות הגירוש על מנת להבטיח את השליטה במספרם של מהגרי העבודה בישראל, ובה בעת התחייבו להגן על קורבנות סחר בכני אדם, רובם המכריע מהגרים.<sup>3</sup>

1 מתוך דבריו של פרופ' שלמה מור-יוסף, מנכ"ל רשות האוכלוסין וההגירה בשנת 2020, לאפרת שפירא רוזנברג בפודקאסט "קצה הקרחון". "קצה הקרחון פרק #3: זרים בישראל – חלק ב" קצה הקרחון: מחלוקות עומק על סדר היום בישראל 03:08 (21.12.2020) <https://www.rlive.co.il/podcast/ktze-hakarchon>

2 Adriana Kemp & Rebeca Raijman, *Bringing in State Regulations, Private Brokers, and Local Employers: A Meso-Level Analysis of Labor Trafficking in Israel*, 48 INT'L MIGRATION REV. 604 (2014); מעין נייזנה "כבילה" תכנית אלטרנטיבית למאבק בסחר בכני אדם: מודל מוצע לפי גישת העבודה לסחר 29, 31 (הילה שמיר ומעין נייזנה עורכות 2020) (להלן: נייזנה "כבילה").

3 על החרפת מדיניות הגירוש ראו עמירם גיל ויוסי דהאן "בין ניאור-ליברליזם לאתנו-לאומיות: תאוריה, מדיניות ומשפט ביחס לגירוש מהגרי-עבודה בישראל" משפט וממשל י 347 (2006)

במאמרם החלוצי משנת 2007 הסבירו עמירם גיל ויוסי דהאן את מנגנון הגירוש של מהגרי העבודה מישראל באמצעות ארבע תאוריות המשתלבות: א. גירוש כמנגנון קפיטליסטי – האיום התמידי בגירוש מקטין את כוח המיקוח של המהגרים ומאפשר העסקתם בתנאים רווחיים במיוחד למעסיקים הישראלים; ב. גירוש כפרקטיקה לאומית – למטרת שמירה על זהותה הלאומית של המדינה; ג. גירוש כשליטה חברתית – להבטחת הסדר החברתי והביטחון באמצעות מעצר וגירוש של "שוהים שלא כדין", מקבוצות חברתיות בעייתיות; ד. גירוש כחלק מקבלת החלטות בדמוקרטיה ליברליות – החלטה על גירוש בתקופות של אבטלה גואה וכן כניעה לקבוצות אינטרסים כמו התאחדות הקבלנים והתעשיינים ותנועת המושבים, אשר להן אינטרס ברור בגירוש מהגרים השוהים שלא כדין.<sup>4</sup> אף על פי שחלף עשור ומחצה מאז פרסום מאמרם של גיל ודהאן, התאוריות שהציגו עדיין שרירות וקיימות ומוכילות לאותן תוצאות: מתן עדיפות לרווחי המעסיקים, השלמה של מהגרים עם תנאי העסקה נצלניים עקב חרדתם מהגירוש, תיעודף גירושם של מהגרים על פני איתורם כקורבנות סחר ובכך – הימנעות מהרתעתם של מעסיקים פוגעניים באופן שמזיק למאבק בסחר בבני אדם.<sup>5</sup>

בעוד שמאמרם של גיל ודהאן עסק במדיניות גירוש המהגרים ומטרוניה באופן כללי, וערך סקירה של ההליכים המשפטיים בתחום עד לשנת 2005, במאמר זה אתמקד ב"תוצר לוואי" של אותה מדיניות גירוש: הכשלת המאבק בסחר בבני אדם. בנוסף, אסקור מקרי סחר שאיתר צוות ארגון זכויות האדם המוקד לפליטים ולמהגרים (להלן: המוקד), ואשר חלקם לא זכו כלל להליכים משפטיים טרם גירושם מהארץ.

גם מחקרה של דפנה הקר (2015) מעלה שהסדרים למניעת סחר בבני אדם בישראל נובעים מתוך רצון לשמר גבולות לאומיים יותר מאשר דאגה לזכויותיהם של קורבנות עבירות הסחר. הקר מוצאת עדות תומכת לטענה זו בכך שישראל מצליחה לספק את רצונה של ארה"ב בהגנה של שורדי סחר, במחיר יחסית נמוך למדיניות ההגירה שלה. המידע שמוכא מהשטח במאמר זה מחזק את טענתה.<sup>6</sup>

חוק הכניסה לישראל על גלגוליו במהלך השנים<sup>7</sup> מייצג את מדיניות העקבית של כל ממשלות ישראל מאז כננעה שרת העבודה אורה נמיר ללחצי השוק בעקבות האינתיפאדה הראשונה ואישרה הבאתם של מהגרי עבודה בראשית שנות התשעים של המאה שעברה.<sup>8</sup>

(להלן: גיל ודהאן). על התפתחות מדיניות הגנה על קורבנות סחר בבני אדם ראו דפנה הקר ואורנה כהן דו"ח מחקר: המקלטים בישראל לנשים ולגברים שורדי סחר בבני אדם (2012).  
 4 גיל ודהאן, לעיל ה"ש 3. קבוצות אינטרסים אלו מעוניינות במדיניות הגירוש משום שהיא מרתיעה עובדים מנוצלים מלדרוש את זכויותיהם ומאפשרת להן להביא עובדים חדשים תחת המגורשים.

5 שם; אבינעם כהן "מדיניות הגירה ושוק העבודה" תכנית אלטרנטיבית למאבק בסחר בבני אדם 23, 25 (הילה שמיר ומעין נייזנה עורכות 2020).

6 Daphna Hacker, *Strategic Compliance in the Shadow of Transnational Anti-Trafficking Law*, 28 HARV. HUM. RTS. J. 11, 54 (2015).

7 חוק הכניסה לישראל התשי"ב-1952, ס"ח 354 (להלן: חוק הכניסה לישראל).

8 Rebeca Raijman, *A Warm Welcome for Some: Israel Embraces Immigration of Jewish Diaspora, Sharply Restricts Labor Migrants and Asylum Seekers*, MIGRATION POL'Y INST.

בשנת 1994, כשהיו בארץ רק 15,000 מהגרי עבודה, הבהירה השרה נמיר "שיש לפעול להקטנת מספר העובדים הזרים עד למינימום" וכן שהיא חושבת "שזאת צרה צרורה".<sup>9</sup> מספר המכסות גדל במידה ניכרת מאז הכריזה השרה נמיר על הצורך בצמצום מספר מהגרי העבודה: בשנת 2010 ל-75,818 עובדים, בשנת 2015 ל-77,192 עובדים ואילו בסוף שנת 2021 כבר עמד מספרם על 104,017 מהגרי עבודה.<sup>10</sup> במקביל לגידול במספר מהגרי העבודה שהוזמנו לארץ כחוק, התפתחו הסדרי העסקה נצלניים שמייצרים עוד ועוד קורבנות החזקה בתנאי עבודת המאבקים את מעמדם החוקי עם עזיבת מעסיקהם ואז נעצרים ומגורשים מהארץ במסגרת מדיניות הגירוש.<sup>11</sup>

במאמר אבהיר כיצד מאמצייה של המדינה למוער את עברות הסחר בבני אדם בתחומה מתפתחים בד בבד עם החרפת מאמצי הגירוש של המהגרים מאז ראשית שנות האלפיים, כאילו אין כל ניגוד מובנה במדיניות זו, ואוכיח כיצד ההתמקדות במעצר וגירוש של מהגרים פוגמת ביעילות המאבק בסחר בבני אדם ובהגנה על קורבנותיו.

ארגון זכויות האדם המוקד לפליטים ולמהגרים מתעד את עדויותיהם של קורבנות עברות הסחר המאותרים על ידו, בעיקר בכתי הכלא למהגרים, ומעביר דו"חות צללים למחלקת המדינה האמריקאית בכל אחת מ-21 השנים שחלפו מאז נכנס החוק האמריקאי לתוקף.<sup>12</sup> כותבת מאמר זה הייתה ממייסדות המוקד ב-1998 ופעילה במסגרתו ב-24 השנים שחלפו מאז. המידע המופיע במאמר תועד בזמן אמת והמקרים המתוארים בו מוכרים לכותבת אישית. מחברת המאמר כתבה את רוב דו"חות הצללים של המוקד בשני העשורים האחרונים, דו"חות שקיבלו ביטוי בכיקורתה של מחלקת המדינה האמריקאית על מדיניות ישראל בתחום.<sup>13</sup> מדי שנה תיעדה הכותבת מקרים של מהגרים שנפלו קורבן לעבירות הסחר אך נעצרו וגורשו מהארץ בגין שהות שלא כדין, ודוגמאות מייצגות מאותם מקרים מופיעות במאמר זה. כמו כן המאמר מתבסס על ניתוח ממוחשב של למעלה מ-128,000

(June 5, 2020) <https://www.migrationpolicy.org/article/israel-law-of-return-asylum-labor-migration>

9 פרוטוקול ישיבה 225 של הכנסת ה-13, 48, 112 (6.6.1994) (להלן: פרוטוקול ישיבה 225 של הכנסת ה-13).

10 "נתוני זרים בישראל" רשות האוכלוסין וההגירה [https://www.gov.il/he/Departments/General/foreign\\_workers\\_stats](https://www.gov.il/he/Departments/General/foreign_workers_stats). בשנת 2010 הובאו לישראל עם אשרות עבודה 75,818 עובדים, בשנת 2011 74,788, בשנת 2012 71,281, בשנת 2013 71,352, בשנת 2014 74,567, בשנת 2015 77,192, בשנת 2016 84,485, בשנת 2017 88,378, בשנת 2018 98,214, בשנת 2019 101,992, בשנת 2020 98,188 ובשנת 2021 104,017.

11 כהן, לעיל ה"ש 5; מיכל תגר' ואלעד כהנא בתחבולות תעשה לך עבדים – חתירתה של מדינת ישראל תחת מאמצייה שלה למניעת עברות וסחר בבני אדם (קו לעובר 2022) (להלן: בתחבולות תעשה לך עבדים).

12 לסקירה של דיווחי "המוקד לפליטים ולמהגרים" למחלקת המדינה האמריקאית בשנים 2000-2020, וכן של עיקרי דו"חות הסחר האמריקאים הנוגעים לסחר במהגרים ובמהגרות בישראל בשני עשורים אלו ראו סיגל רוזן עשרים שנות מאבק בסחר בבני אדם (המוקד לפליטים ולמהגרים 2021) (להלן: רוזן עשרים שנות מאבק).

13 שם.

פרוטוקולים גלויים של דיוני בית הדין לביקורת משמורת של שוהים שלא כדין (להלן: בית הדין), שתפקידו לקיים ביקורת שיפוטית על החלטות הממונה על ביקורת הגבולות במשרד הפנים להוציא צווי משמורת להחזקת שוהים שלא כדין בבתי כלא למהגרים עד שתתאפשר הרחקתם מהארץ. עיבוד הנתונים מבהיר את מספרם הרב של המהגרים המגורשים אל מול מספרם הזעיר של המשוחררים ממעצר מסיבות שונות, ביניהן הכרה כקורבנות לעבירות הסחר, הזכאים לשחרור ממעצר ושירותי שיקום.<sup>14</sup>

המאמר בנוי כדלהלן: בפרק הראשון, "התפתחות המאבק נגד הסחר בבני אדם בישראל: רקע עיוני ונורמטיבי", אסקור את הרקע להתפתחות המאבק בסחר בישראל ואת התפתחות החקיקה, הנהלים והמדיניות בתחום. בפרק השני, "הסטנדרטים הבינלאומיים בנושא זיהוי, מניעת מעצר וגירוש קורבנות סחר", אפרוט להיבטים קונקרטיים את מחויבותה הבינלאומית של ישראל למאבק בסחר ואסקור את המצב בתחום בארה"ב, מולדת אחד החוקים המקיפים ביותר להגנת ניצולי סחר בבני אדם. בפרק השלישי, "מנגנון המעצר והגירוש – מיפוי המערך המוסדי", אמפה את תחומי אחריותם והתנהלותם של ממוני ביקורת הגבולות ובית הדין לביקורת משמורת של שוהים שלא כדין. בפרק הרביעי, "מנגנון זיהוי והכרה בקורבנות עבירות הסחר – מיפוי המערך המוסדי", אמפה את תחומי אחריותם והתנהלותם של חוליית הסחר במשטרה, היחידה לתיאום המאבק בסחר בבני אדם והלשכה לסיוע משפטי במשרד המשפטים. הפרק החמישי, "התנהלות רשות ההגירה בעניינין של אוכלוסיות קורבנות הסחר המרכזיות מקרב המהגרים", יחולק לשלושה תת-פרקים. בכל אחד מהם אפרט את השתלשלות המאורעות המרכזיים בעניינם של קורבנות עבירות סחר שנעצרו וגורשו מהארץ במהלך השנים, כפי שהשתקפו בפעילות השטח של המוקד. תת-הפרק הראשון יתמקד בקורבנות סחר לזנות, תת-הפרק השני בקורבנות מחנות העינויים בסיני ואילו תת-הפרק השלישי במהגרי ומהגרות עבודה שנפלו קורבן להחזקה בתנאי עבדות בישראל. בפרק השישי אסכם את המאמר וטענותיו.

## א. התפתחות המאבק נגד סחר בבני אדם בישראל: רקע עיוני ונורמטיבי

בשנת 2000 התקבל החוק האמריקאי להגנת ניצולי סחר בבני אדם, The Trafficking Victims Protection Act (TVPA), (להלן: החוק האמריקאי),<sup>15</sup> חוק אשר קבע שעל מחלקת המדינה לערוך דו"ח שנתי על מצב הסחר בבני אדם במדינות העולם ובמרוצת הזמן איים בסנקציות כלכליות על מדינות שלא תפעלנה נגד הסחר בתחומן. לזכותו של החוק ניתן לזקוף את עיקר מאמצי מדינת ישראל לפעול נגד הסחר בתחומה.<sup>16</sup>

14 "בית הדין לביקורת משמורת – מאגר החלטות" משרד המשפטים <https://www.gov.il/he/Departments/DynamicCollectors/muhzakim?skip=0>. הנתונים שעובדו מתייחסים רק לפרוטוקולים שהועלו למאגר החלטות של משרד המשפטים החל משנת 2010 ואשר כוללים את דיוניהם של מהגרים ומהגרות שנעצרו וגורשו בעשור האחרון.

15 Victims of Trafficking and Violence Protection Act of 2000, Pub. L. No. 106-386, 114 Stat. 1464.

16 Hacker, לעיל ה"ש 6.

ארגוני זכויות אדם החלו להעביר "דו"חות צללים" למחלקת המדינה האמריקאית, דו"חות שבהם תועד המידע שאספו בדבר הסחר בבני אדם בישראל. ביקורת מחלקת המדינה האמריקאית ודירוגה של ישראל בדרגה השלישית, אשר העמידה את ישראל בסיכון, לכאורה, להפסקת סיוע החוץ האזרחי האמריקאי, חוללו לא פחות ממהפכה בהתייחסות רשויות מדינת ישראל לתופעה.<sup>17</sup> בחמש השנים שלאחר מכן הביאה פעילות ציבורית ומשפטית של ארגוני זכויות אדם, בשיתוף פעולה עם הרשויות, לשורה של שינויי חקיקה, מדיניות ופרקטיקה, שסייעו בצמצום תופעת הסחר בנשים למטרות זנות בישראל.<sup>18</sup> ב-2003 קיבלו הקורבנות הראשונות אשרת שהייה ממשד הפנים ושונה החוק כך שנקבע שעל המדינה לספק ייצוג משפטי לקורבנות סחר.<sup>19</sup> באותה שנה יזמה ועדת החקירה הפרלמנטרית תיקוני חקיקה אחרים, קביעת עונשי מינימום לסוחרי אדם בעבירת סחר לזנות והסדר של עדות מוקדמת לקורבנות העבירה.<sup>20</sup> ב-2004 הוקם מקלט לנשים קורבנות סחר שאפשר לנשים להישאר בישראל מחוץ לכותלי הכלא ועודד אותן להעיד נגד סוחריהן.<sup>21</sup> בשנת 2005 קיבלו קורבנות סחר את הזכות לעבוד במהלך התקופה עד לעדותן נגד הסוחרים או הסרורים. כמו כן הן קיבלו זכות לאשרה שאפשרה להן נגישות לשנת שיקום בישראל לאחר שהעידו, ואף לאלו שלא העידו.<sup>22</sup> בעקבות שינויים אלו, שהפכו את העסקת הנשים למסוכנת ופחות כדאית מבחינה כלכלית, חלה ירידה ניכרת במספר הנשים שנסחרו לישראל למטרות זנות.<sup>23</sup> החוק האמריקאי והמהפכה שחולל בישראל הוא הסיבה לכך שבמאמר זה אקיף את התנהלות רשות ההגירה כלפי קורבנות עבירות הסחר בשני העשורים שחלפו מאז. אבהיר כיצד כל השינויים והשיפורים שערכו רשויות מדינת ישראל התמקדו באכיפת סחר לזנות באופן שירצה את מחלקת המדינה האמריקאית וישפר את מעמדה של ישראל בדירוג. בעשור

- 17 הילה שמיר "גישת עבודה לסחר בבני אדם: 20 שנה למאבק הבינלאומי בסחר בבני אדם" עיוני משפט מד 377 (2021).
- 18 להרחבה על פעילות הממשלה ראו "המאבק בישראל: מידע בנושא המאבק בישראל נגד סחר בבני אדם" משרד המשפטים [https://www.gov.il/he/departments/guides/combat\\_tip](https://www.gov.il/he/departments/guides/combat_tip).
- 19 חוק הסיוע המשפטי (תיקון מס' 3), התשס"ג-2003, ס"ח 536; טל רביב ונעמי לבנקרון אשרות לקורבנות סחר בבני אדם בישראל: בין המצוי והרצוי 18-19 (מוקד סיוע לעובדים זרים 2006). קורבן שמעיד בהליך פלילי מקבל רישיון ישיבה מסוג ב/1 עד לסיום ההליך – רישיון המאפשר גם עבודה בכל ענף. בנוסף, כל קורבן רשאי להגיש בקשה לקבלת רישיון שהייה מסוג ב/1 לשנה לצורך שיקום, בין אם העיד בתיק פלילי ובין אם לאו.
- 20 חוק העונשין (תיקון מס' 75), התשס"ג-2003, ס"ח 536. בשנת 2003 הוספו לסעיף 203א סעיפים קטנים (ג) (ורד), וכן יזמה הוועדה את סעיף 2203 לחוק העונשין המחמיר ענישה על זנות או סחר בקטינים.
- 21 החלטה 2806 של הממשלה ה-29 "הקמת מקלט לקורבנות סחר בבני-אדם לעיסוק בזנות" (1.12.2002) (להלן: החלטה 2806 של הממשלה ה-29).
- 22 החלטה 2670 של הממשלה ה-31 "א. תכניות לאומיות למאבק בסחר בבני-אדם. ב. קביעת פתרונות שיכון לקורבנות עבדות, סחר לעבדות וסחר לעבודת כפייה" (2.12.2007) (להלן: החלטה 2670 של הממשלה ה-31). בעקבות עת"מ (מנהליים י-ם) 673/02 אלמונית נ' השר לביטחון פנים (נבו 28.1.2004).
- 23 ראו רוזן עשרים שנות מאבק, לעיל ה"ש 12, בעמ' 141.

האחרון הצליחו הרשויות גם להכיר ולהגן על כ-10% מקורבנות מחנות העינויים בסיני.<sup>24</sup> עם זאת, לא נעשה מאמץ מצד אותן רשויות למזער את ממדי עבירות הסחר במהגרי עבודה הכבולים להסדרי העסקה נצלניים. ניסיונות ארגוני זכויות האדם לשיפור הסדרים אלו, שהתקבלו על ידי מערכת המשפט, נתקלו בחקיקה עוקפת בג"ץ ונהלים חדשים ודרקוניים מצד הרשויות, שצמצמו עוד ועוד את זכויותיהם של מהגרי עבודה בישראל.<sup>25</sup> אף על פי שנעשו מאמצים להגן גם על קורבנות הסחר לעבודות ולעבודות כפייה,<sup>26</sup> מאמצים אלו לא נחלו הצלחה עקב מדיניות הגירוש שבה נקטו הרשויות.

היקף עבירות הסחר בישראל אינו ידוע, אך גם הרשויות מודות שהתופעה קיימת גם כיום ומחייבת התייחסות. על פי הדו"ח האחרון, המדינה הכירה ב-69 קורבנות סחר בשנת 2020, מהם 39 הם נשים וילדים אזרחי ישראל שחולצו מכת, תשע נשים שהועסקו בזנות ו-20 מהגרי עבודה שאותרו על ידי ארגון זכויות האדם קו לעובד.<sup>27</sup> היחידה לתיאום המאבק בסחר בבני אדם במשרד המשפטים תרגמה לאחרונה את ביקורתה של מחלקת המדינה האמריקאית: "הממשלה קיימה מאמצים שבאופן ניכר אינם מספקים למניעה של סחר בבני אדם, וצעדי מדיניות שנקטה הממשלה כלפי עובדים זרים הגבירו את פגיעותם לסחר".<sup>28</sup> אף על פי שהחוק האמריקאי התקבל כבר בשנת 2000, נדרשו שש שנים נוספות עד שהחוקת אדם בתנאי עבדות התווספה כעבירה לספר החוקים הישראלי.<sup>29</sup> עם זאת, החוקה בתנאי עבדות התקיימה בדרך כלל אז, כמו גם היום, לצד עבירות שכבר היו קיימות, כגון עבירות על חוק שכר מינימום, חוק שעות עבודה ומנוחה, עבודת כפייה, החזקת דרכון, איומים, תקיפה, ולעיתים אף כליאה וחטיפה.<sup>30</sup>

חוק איסור סחר בבני אדם שנחקק באוקטובר 2006 קבע הסדרים חדשים במישור האכיפה וההגנה על קורבנות העבירה. במישור האכיפה הוא החמיר את הענישה על עבירת הסחר בבני אדם, קבע עבירה רחבה יותר הכוללת סחר למטרות עבדות, עבודת כפייה, נטילת איברים מן הגוף והולדת ילד ונטילתו, ואף קבע עבירה עצמאית של החזקת אדם בתנאי עבדות.<sup>31</sup> החוק החמיר את הענישה על עבירת עבודת הכפייה משנת מאסר לשבע שנות

24 משרד המשפטים תקציר דוח פיילוט לימודי: מיפוי אוכלוסיות פגיעות שעברו עינויים במחנות סיני (לא פורסם).

25 נייזנה "כבילה", לעיל ה"ש 2.

26 ראו למשל הוספת עבירת ההחזקה בתנאי עבדות וסחר לעבודות ולעבודת כפייה בחוק איסור סחר בבני אדם (תיקוני חקיקה), התשס"ז-2006 (להלן: חוק איסור סחר בבני אדם); החלטה 2670 של הממשלה ה-31, לעיל ה"ש 22; נוהל משרד הפנים 16.3.0008 "הטיפול במתן מעמד לנפגעי עבדות וסחר בבני אדם לעבודות ולעבודת כפייה" (17.6.2010).

27 U.S. DEP'T OF STATE, TRAFFICKING IN PERSONS REPORT 307 (2021) (להלן: דו"ח מחלקת המדינה 2021).

28 משרד המשפטים עיקרי דו"ח מחלקת המדינה האמריקאית בנושא סחר בבני אדם לשנת 2020 (2021).

29 ראו חוק איסור סחר בבני אדם (תיקוני חקיקה), התשס"ז-2006, ס"ח 2067.

30 חוק שכר מינימום, התשמ"ז-1987, ס"ח 68; חוק שעות עבודה ומנוחה, התשי"א-1951, ס"ח 204; ס"ח 192, א376, ר377 ו378 לחוק העונשין, התשל"ז-1977 (להלן: חוק העונשין).

31 ראו חוק איסור סחר בבני אדם.

מאסר ועיצב אותה מחדש. העונש בגין עיכוב דרכון הוחמר משנת מאסר לשלוש שנים, ובנסיבות מחמירות לחמש שנות מאסר. גם העונש בגין עבירת עושה הוחמר לשלוש שנות מאסר. במישור ההגנה על קורבנות העבירה החוק חייב את בית המשפט לפסוק לקורבן העבירה פיצויים אלא אם כן פירט בית המשפט נימוקים לאי פסיקת פיצויים אלה. כמו כן, הוא הקים קרן חילוט ייעודית עם דגש על הגנת הקורבנות; הטיל חובת דיווח בעבירות הסחר בתנאים מסוימים; אפשר העדת קורבנות שלא בפני הנאשם לגבי סוגים מסוימים של סחר; העניק סיוע משפטי חינם לכלל קורבנות הסחר, בעוד שלפני כן היה מוגבל לקורבנות סחר לזנות ועוד. עם זאת, שינויים אלו בחוק לא היו מספקים.<sup>32</sup>

החוק נכנס לספר החוקים, אך קורבנותיו לא זוהו על ידי הרשויות גם אחרי החקיקה. חלפו ארבע שנים מכניסתו של החוק שהפליל החזקה בתנאי עבדות ועבודות כפייה לתוקף ועד שהוגש בשנת 2010 כתב אישום ראשון נגד זוג מעסיקים שהחזיקו מהגרת שעבדה בביתם בתנאי עבדות.<sup>33</sup> חקירה זו, כמו שאר החקירות מסוג זה, נפתחה רק בעקבות זיהוי העובדת ופנייה של צוות קו לעובד.<sup>34</sup>

אשר לתוכניות הלאומיות, אלו עברו שני סבבים. בסבב האחרון, בדיון שנערך בוועדת המנכ"לים ביום 28 בפברואר 2022, אושרו מסמכי המלצות הצוותים הלאומיים לתוכנית החומש הלאומית למאבק בסחר בבני אדם. בין המלצות הוצע לבחון את מבנה ההעסקה בענף החקלאות וכן את מסלול ה"מתנדבים" בענף. עם זאת, לא הומלצו שינויים מבניים שעשויים למנוע התפתחות תופעות של סחר ועבדות במסגרת הסדרי הגירת העבודה.<sup>35</sup> מדינת ישראל מצהירה על מחויבותה למאבק בסחר בבני אדם,<sup>36</sup> אך כפי ששמתמע גם מביקורת מחלקת המדינה האמריקאית, היא מסרבת לנקוט את הצעדים הנדרשים על מנת לעמוד במחויבות זו: שינוי דרסטי של הסדרים נצלניים במיוחד להעסקת מהגרים בישראל,<sup>37</sup> והקמת מערך יעיל לאיתור קורבנות עבירות הסחר.

- 32 להמלצות הארגונים ראו מכתב מקו לעובד ומהמוקד לסיוע לעובדים זרים לחברי ועדת חוקה, חוק ומשפט, בעניין הגנה על קורבנות סחר, עבדות ועבודת כפייה (14.8.2006).
- 33 תפ"ח (מחוזי י-ם) 10-11-13646 מדינת ישראל נ' ג'ולאני (נבו) (29.2.2012).
- 34 ראו בתחבולות תעשה לך עבדים, לעיל ה"ש 11.
- 35 לביקורת מפורטת ראו מכתב מהמוקד לפליטים ולמהגרים וקו לעובד לעו"ד דינה דומיניץ, מתאמת המאבק בסחר בבני אדם, משרד המשפטים, בעניין התייחסות "המוקד לפליטים ולמהגרים" ו"קו לעובד" להמלצות תוכנית החומש הלאומית למאבק בסחר בבני אדם (13.4.2022).
- 36 "עבדות ועבודת כפייה בישראל" משרד המשפטים [https://www.gov.il/he/Departments/Guides/slavery\\_forced\\_labor?chapterIndex=2](https://www.gov.il/he/Departments/Guides/slavery_forced_labor?chapterIndex=2) (להלן: "עבדות ועבודת כפייה בישראל").
- 37 שמיר, לעיל ה"ש 17, בעמ' 378.



## ב. הסטנדרטים הבינלאומיים בעניין זיהוי, מניעת מעצר וגירוש של קורבנות סחר

כאמור, מדיניות ההגירה של ישראל לאורך השנים, ובייחוד מדיניות הכבילה של מהגרי העבודה למעסיקיהם, מהווה חסם משמעותי ביותר למאבק יעיל בסחר בבני אדם.<sup>38</sup> עם זאת, במאמר זה אתמקד בנוקזי מדיניות הגירוש למאבק בסחר בבני אדם.

אציג תחילה את מחויבותה הבינלאומית של ישראל למאבק בסחר ואת כלי העזר שמספק ארגון UNODC – ארגון האו"ם למאבק בסמים ופשיעה (להלן: UNODC), שהוא האפוסטרופוס של הפרוטוקול. מטרת הכלים היא לסייע למדינות שהן צד לאמנה למלא את חובותיהן לפיה.

מייד לאחר כניסתו לתוקף של החוק האמריקאי, בשנת 2001, חתמה ישראל על פרוטוקול פלרמו.<sup>39</sup> ביום 23 ביולי 2008 אשררה ישראל את האמנה. מיום החתימה על האמנה נאסר על ישראל לעשות מעשים שיש בהם כדי להכשיל את האמנה,<sup>40</sup> ומאז שאשררה אותה חלות עליה כל מחויבויות האמנה. בנוסף, ב-13 באפריל 2021 קיבלה ממשלת ישראל החלטה להצטרף גם לאמנת מועצת אירופה בדבר פעולה נגד סחר בבני אדם,<sup>41</sup> הצטרפות שנכנסה לתוקף ביום 1 בספטמבר 2021. החלטה זו אמורה לחייב את המדינה לוודא שפקידי הרשויות שעשויות לבוא במגע עם קורבנות סחר יעברו הכשרה לזיהויים וידעו להפנותם לגורמי סיוע והגנה, לשתף פעולה עם ארגוני סיוע, לוודא שהליכי הזיהוי יתחשבו בנסיבותיהם המיוחדות של נשים וילדים, ושאלה אף יזכו באשרת שהייה במקרים מסוימים.<sup>42</sup> אמנת אירופה קובעת שאם התעורר חשד סביר לכך שאדם נפל קורבן לעבירות הסחר בבני אדם, על הגורם המזהה לוודא שאדם זה לא יגורש עד שיושלם הליך זיהויו על ידי הרשות המוסמכת, וינתן לו הסיוע שהוא זכאי לו.<sup>43</sup>

בערכת הדרכה למאבק בסחר בבני אדם שפרסם UNODC מוקדש פרק לפירוט המאמצים שמדינות מחויבות אליהם על מנת למנוע גירושם של מהגרים שייתכן שנפלו קורבן לעבירות הסחר: "קורבנות סחר בבני אדם עלולים לעמוד בפני גירוש לפני שניתנת להם ההזדמנות

38 כהן, לעיל ה"ש 5; נייזנה "כבילה", לעיל ה"ש 2.

39 פרוטוקול למניעה, לדיכוי ולהענשה על סחר בבני אדם, בעיקר נשים וילדים, המשלים את אמנת האומות המאוחדות נגד פשע מאורגן חוצה גבולות, כ"א 56, 1 (נפתח לחתימה ב-2000) (להלן: פרוטוקול פלרמו).

40 U.N Vienna Convention on the Law of Treaties, May. 23, 1969, 1155 U.N.T.S. 331 לפי סעיף 18(a) חתימה על אמנה מחייבת מדינה לא לנקוט צעדים החותרים נגד מטרת האמנה.

41 החלטה 956 של הממשלה ה-35 "אישור הצטרפות מדינת ישראל לאמנת מועצת אירופה בדבר פעולה נגד סחר בבני אדם" (13.4.2021) (להלן: החלטה 956).

42 Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings art. 10. May. 16, 2005, C.E.T.S. No. 197 (להלן: אמנת מועצת אירופה). לנסיבות שבהן יש לתת לקורבן הסחר היתר שהייה ראו סעיף 14 לאמנה. חובת עובדי רשויות ההגירה לעבור הכשרה בדבר מניעת סחר בבני אדם והגנה על קורבנות סחר קבועה גם בסעיף 10(2) לפרוטוקול פלרמו, לעיל ה"ש 39.

43 סעיף 12 לאמנת מועצת אירופה, לעיל ה"ש 42.

להוכיח שנפלו קורבן לעברת סחר... גירוש הקורבן עלול לחבל בהצלחת ההליכים הפליליים נגד הפוגעים בו". בנוסף, סעיף 25 פסקה 3 באמנת הפשע המאורגן, וכן סעיף 6 פסקה 2(ב) בפרוטוקול הסחר בבני אדם, שניהם דורשים שהמדינות החברות יבטיחו את זכויותיהם של קורבנות להביע את דעתם ודאגתם במסגרת ההליכים הננקטים נגד הפוגעים בהם. לצורך זה, עשויה להידרש דחיית הגירוש עד להגעה לשלבים אלו בהליכים.<sup>44</sup> גישה זו באה לידי ביטוי גם בסעיף 21 בפרסום עדכני יותר מטעם UNODC העוסק בחשיבות תקופת ההרהור (ההתלבטות אם להעיד נגד הפוגע) וההחלמה של הקורבנות.<sup>45</sup>

פרוטוקול פלרמו, כלי העזר של UNODC, ואמנת מועצת אירופה, מעידים על כך שמבין עמודי התווך של המאבק בסחר בבני אדם נמנית הדאגה לרווחת קורבנות הסחר והדגשת החובה לזהותם לפני שמגרשים אותם. בעוד שגופים בינלאומיים אלו הם נטולי יכולת אכיפה, לשתי האמנות יש מערך של בקרה על המדינות החברות בהן.<sup>46</sup>

UNODC מכיר בקשיים המיוחדים לאיתור קורבנות עבדות ועבודות כפייה בקרב מהגרים בהבהירו ש"קבלה חברתית ופוליטית של תנאי עבודה נצלניים, בייחוד של מהגרים, תורמת לפרופיל הנמוך של התנהלות זו. העוסקים במלאכה במדינות רבות חווים קשיים רבים בהפרדת תנאי עבודה גרועים ממצבים שאמורים להיתפס כעבירות סחר בבני אדם".<sup>47</sup>

חלק מהקשיים נעוצים באופי העבירות. עו"ד רחל גרשוני, מי שניהלה את יחידת תיאום המאבק בסחר בבני אדם מימיה הראשונים, כתבה תקציר העוסק בהבחנה בין סחר בבני אדם והחזקה בתנאי עבדות לבין הפרת חוקי עבודה.<sup>48</sup> במסמך זה היא מסיקה שעבודות, פרקטיקות דמויות עבדות, עבודת כפייה ושעבוד הם צורה חמורה של ניצול, השונה באופייה מהפרות זכויות עובדים כגון עיכוב שכר, אי תשלום שכר מינימום, הפרת חוק שעות עבודה ומנוחה ועוד. עם זאת, בהתאם לעיקרון כי ניתן להוכיח סחר בבני אדם בהתאם למכלול הראיות,

U.N. OFF. ON DRUGS & CRIME, TOOLKIT TO COMBAT TRAFFICKING IN PERSONS, at 350, U.N. 44  
Sales No. E.08.V.14 (2008)

U.N. OFF. ON DRUGS & CRIME, MODEL LEGISLATIVE PROVISIONS AGAINST TRAFFICKING IN 45  
PERSONS (2020)

ראו ס' 1 ו-36 לאמנת מועצת אירופה, לעיל ה"ש 42; *Ninth session of the Conference of the Parties to the United Nations Convention against Transnational Organized Crime*, conference of the parties מאוקטובר 2018 להקים מנגנון בקרה על מילוי חובות המדינות החברות לאמנת הפשיעה המאורגנת חוצה הגבולות והפרוטוקולים הנספחים לה לרבות פרוטוקול הסחר. ניתוח להליכים שהביאו להחלטה זו ניתן למצוא במאמר הבא: Cecily Rose, *The Creation of a Review Mechanism for the U.N. Convention Against Transnational Organized Crime and Its Protocols*, 45 Am. J. 51 (2020). INT'L L.

U.N. OFF. ON DRUGS & CRIME, THE CONCEPT OF 'EXPLOITATION' IN THE TRAFFICKING IN 47  
PERSONS PROTOCOL 11, 114 (2015)

U.N. OFF. ON DRUGS & CRIME, TYPICAL ISSUES IN TRAFFICKING IN PERSONS CASES: 48  
ראו גם REGIONAL CASE DIGEST – SOUTHERN AFRICA, at Chapter 4.5 (2021)

קונסטלציה של מעשים שכל אחד מהם מהווה עבירה על חוקי העבודה, עשויה בהצטברותה לעשות את הקפיצה לסחר בבני אדם.<sup>49</sup>

חלק מהקשיים באכיפת החוק על סוחרי אדם נובע מהתנהלות הקורבנות. במסמך של UNODC המאגר 135 פסקי דין מ־31 מדינות ובתי משפט בין־לאומיים, העוסק בקשיים ראייתיים בתיקי סחר בבני אדם, נדונה סוגיית הסכמתו הלכאורית של קורבן העבירה ואיך היא משליכה על פסקי הדין. מתוארים מקרים שבהם הקורבן לא ברח כשהייתה לו הזדמנות לעשות כן; חזר אל סוחר האדם אחרי שהצליח לברוח; אמר שהוא אוהב את סוחר האדם, שהוא היחיד שדואג לו. למרות הקושי המתעורר ממקרים אלה, לרוב בתי משפט הרשיעו את הנאשם, בהסתמך על ראיית התמונה הכוללת לרבות פגיעות הקורבן ודרכי השליטה של סוחר האדם, אבל היו מקרים שבהם זיכו בתי משפט בנסיבות אלה.<sup>50</sup> יתרה מזאת, מסמך אחר מטעם UNODC מכיל את התוכנה שבכל תיק סחר בבני אדם עניין ההסכמה תופס מקום מרכזי אף אם החקיקה קובעת במפורש שהיא אינה רלוונטית.<sup>51</sup>

זיהוי, מניעת מעצר וגירוש קורבנות סחר בארה"ב כדוגמה לקשיים ברחבי העולם

ארה"ב היא המדינה שיזמה את החוק האמריקאי, חוק שהעלה את המודעות לתופעה בכלל מדינות העולם וניתן לשער שגרם לרבות מהן לפעול נגד הסחר בבני אדם בתחומן. הספרות המחקרית מעלה שבאופן אירוני, דווקא ארה"ב נמנית עם המדינות שאינן מצליחות לתעדף את איתור קורבנות הסחר והגנה עליהם על פני גירושם של הקורבנות במסגרת המאמץ לשלוט בהסדרי ההגירה. למעלה מעשור לאחר שעבר החוק האמריקאי, החוקרות סטפני הפבורן וריטה סימון (2013) אבחנו שאומנם "חוקי המאבק בסחר בבני אדם בארה"ב הם נוקשים, אך תוכנית האשרות משקפת סתירה בין מטרותיה של ארה"ב בתחום המאבק בסחר לבין המטרות בתחום ההגירה".<sup>52</sup>

מאז חלף עשור נוסף, אך מסתמן שגם בארה"ב המצב לא השתפר. רק לאחרונה, במאמר משנת 2021, הרחיבו ופירטו החוקרים סטפני פדרון וחווה דה ארימטיה דה קרוז על סתירה זו ותוצאותיה:

"שוטרים הנדרשים לעמוד במכסות מעצר (של מהגרים השוהים שלא כדין), עלולים לבחור מטרות קלות או להתעלם מסימני סחר בבני אדם במטרה לעצור מהגרים לא מתועדים לצורך הליכי גירוש מהארץ".<sup>53</sup> דוגמה מובהקת להתנהלות זו פדרון ודה קרוז מביאים ממקרה

RACHEL GERSHUNI, REGIONAL CASE DIGEST, ISSUES ARISING IN TRAFFICKING IN THE CONTEXT 49  
OF LABOUR EXPLOITATION (2015)

U.N. OFF. ON DRUGS & CRIME, EVIDENTIAL ISSUES IN TRAFFICKING IN PERSONS CASES: CASE 50  
DIGEST 139 (2017)

U.N. OFF. ON DRUGS & CRIME, THE ROLE OF 'CONSENT' IN THE TRAFFICKING IN PERSONS 51  
PROTOCOL (2014)

Stephanie Mae Pedron & José de Arimatéia da Cruz, *U.S. Immigration and Human 52*  
*Trafficking Overlap*, 97 INT'L SOC. SCI. REV. (ONLINE) 1 (2021)

שם 53

שאירע ב־2008 בצפון דקוטה ובו סימנו שוטרי ICE (אכיפת מכס והגירה) באופן מכוון למעלה מעשרים קורבנות סחר ששיתפו פעולה עם חקירה פדראלית נגד מעסיקים ורדפו אותם גם לאחר שביקשו סיוע משפטי.<sup>54</sup>

מפדרון ודה קרוז ניתן ללמוד שגם כיום בארה"ב "על אף חקיקה לאומית ודירקטיבות בינלאומיות שמכוונות את מאמצי המאבק בסחר בבני אדם, קשה לאתר ולזהות קורבנות סחר בארה"ב. חלק מכך ניתן לתלות בסתירה הכללית בין מטרות ההגירה לבין מטרות המאבק בסחר". המידור בין המטרות מקשה אפילו על הבנת ההשפעה השלילית של מדיניות אכיפה נוקשה על הצלחת המאבק בסחר בבני אדם.<sup>55</sup>

גם בארה"ב מסתמן שלא כל הקשיים נעוצים במדיניות הממשל. כפי שעולה מפסקי הדין שנסקרו על ידי UNODC, גם בארה"ב ישנם קשיים שנעוצים בהתנהלות הקורבנות: "פרקטיקות אכיפת חוקי הגירה עוינות ומדיניות נוקשה ברמת המדינה, עלולות לגרום אף לעובדים בעלי אשרה להתנהג באופן דומה לחסרי אשרה. בנוסף, חלק מקורבנות הסחר, במיוחד אלו המשתייכים לקבוצות אתניות מופלות, עלולים לא לדווח על אודות מצבם עקב חרדה מסטראוטיפים, גירוש או רדיפה על ידי גורמי אכיפת חוקי ההגירה".<sup>56</sup>

פדרון ודה קרוז מציינים ש"אף סוחריהם עלולים לעשות שימוש בחרדות אלו נגדם" ומובילים אותנו לגורם נוסף המקשה על מאבק יעיל בסחר בבני אדם – המתווכים השונים: סוחרים, סרסורים, מעסיקים, נציגי חברות כוח אדם ועורכי דינם, שעסקיהם נתרמים במידה רבה מחרדותיהם של הקורבנות.

בארה"ב, כמו גם בבריטניה,<sup>57</sup> בישראל ובכל מדינה המתעדפת גירוש על לוחמה בלתי מתפשרת בסחר, חרדה ממעצר וגירוש מובילה מהגרים להסכין עם תנאי עבודה קשים בשכר נמוך ומצמצמת באופן ניכר תלונות או ניסיונות להימלט.<sup>58</sup>

### ג. מנגנון המעצר והגירוש – מיפוי המערך המוסדי

בפרק זה אתאר כיצד פועל מנגנון המעצר והגירוש של מהגרים. אדגים כיצד המדינה נשענת באופן גורף על מנגנון הגירוש ככלי אכיפה, אתאר את אופן פעולתם של פקחי ההגירה בעת ביצוע מעצרים, אופן עריכתם של שימועי הממונים על ביקורת הגבולות, ודיוני בית הדין. מדינת ישראל החלה ליזום הבאתם של מהגרי עבודה לישראל לאחר פרוץ האינתיפאדה הראשונה, ומספרם עלה מראשית שנות התשעים של המאה הקודמת. כבר באותה עת, עוד בשנת 1994, הבהירה שרת העבודה אורה נמיר "שיש לפעול להקטנת מספר העובדים הזרים

54 ש.ם.

55 ש.ם.

56 ש.ם.

57 ראו יעל אגמון נכט "שיקום אכיפה והגירה: מענים לקורבנות סחר בבני אדם במסגרת מנגנוני זיהוי והפניה" משפט, חברה ותרבות ו: סחר בבני אדם 93 (הילה שמיר, חני בן ישראל ומעין נייזנה עורכות) (2023). שם ניתן ללמוד שגם בריטניה מתעדפת מעצר וגירוש מהגרים על פני שיקום הקורבנות והעמדה לדין של הפוגעים בהם.

58 ראו שמיר, לעיל ה"ש 17.

עד למינימום".<sup>59</sup> בסוף שנות ה-90 נעצרו מדי חודש מאות חסרי מעמד בישראל והוחזקו במעצר עד לגירושם, מכוח חוק הכניסה לישראל,<sup>60</sup> כשרבים הוחזקו במעצר תקופות ארוכות ללא כל ביקורת שיפוטית על משך המעצר וללא אפשרות לחלופת מעצר.<sup>61</sup> בשנת 1998 הגישה האגודה לזכויות האזרח בישראל עתירה בשמם של שלושה מבקשי מקלט מסיירה ליאון שהוחזקו במעצר הגירתי מנהלי במשך שלושה חודשים אף על פי שלא ניתן היה לגרשם מהארץ בשל מלחמת האזרחים בסיירה ליאון.<sup>62</sup> העותרים ביקשו כי ייקבע מנגנון לביקורת שיפוטית על המעצרים לפי חוק הכניסה לישראל, בקשה שהקימה ב-1999 את ערכאת הביקורת על המעצרים,<sup>63</sup> וב-2001 את התיקון לחוק הכניסה לישראל.<sup>64</sup> במסגרת התיקון לחוק הוקם בית הדין לביקורת משמורת של שוהים שלא כדין. התיקון לחוק הורה כי צו משמורת, המאפשר כליאתו של מהגר עד יציאתו מהארץ, יינתן רק לאחר שתינתן לאדם זכות טיעון, וכי בית הדין יקיים ביקורת שיפוטית אחרי 14 ימי מעצר.<sup>65</sup> החוק גם הסדיר את אפשרות ייצוגם של המהגרים המוחזקים במעצר על ידי מי שאינם עורכי דין, כאשר הדבר נעשה ללא תמורה.<sup>66</sup>

בשנת 2002 הכריז ראש הממשלה דאז, אריאל שרון, על תוכנית לעצור ולגרש 50,000 מהגרי עבודה ששהו אז בישראל ללא מעמד, ועל הקמת יחידה משטרתית מיוחדת לאיתור ומעצר עובדים זרים.<sup>67</sup> לצורך יישום התוכנית הוקם תחת אחריותה של משטרת ישראל גוף בשם "מנהלת ההגירה" ועליו הוטל לבצע את הגירוש באמצעות 400 שוטרים שהוקצו למשימה.<sup>68</sup> בכלא מעשיהו, היחיד שבו נכלאו מהגרים חסרי מעמד באותה עת, הוגדל מספר מקומות הכליאה מ-260 ל-400; במלון רנסנס בנצרת, שהוסב למתקן כליאה לחסרי מעמד, הוקצו 500 מקומות כליאה; בדרום נפתח מתקן צוחר ובו היו כ-150 מקומות כליאה; ובחדרה נפתח מתקן מיכ"ל בבניין של המשטרה שהוסב למתקן כליאה מיוחד ובו כ-120 מקומות כליאה לנשים חסרות מעמד.<sup>69</sup>

- 59 פרוטוקול ישיבה 225 של הכנסת ה-13, לעיל ה"ש 9, בעמ' 48.
- 60 חוק הכניסה לישראל.
- 61 סיגל רוזן, אלה קרן, נעמי לבנקרון, שכי קורוזן ורונון שטיינברג "כי גרים הייתם": עבודת מודרנית וסחר בבני אדם במדינת ישראל (מוקד סיוע לעובדים זרים 2002) (להלן: "כי גרים הייתם"); מינהלת ההגירה או יחידת הגירוש? (מוקד סיוע לעובדים זרים וקו לעובד 2003) (להלן: מינהלת ההגירה או יחידת הגירוש?).
- 62 בג"ץ 4963/98 ססאי נ' שר הפנים (נבו 27.12.2001) (להלן: עניין ססאי).
- 63 "כי גרים הייתם", לעיל ה"ש 61; מינהלת ההגירה או יחידת הגירוש?, לעיל ה"ש 61.
- 64 חוק הכניסה לישראל (תיקון מס' 9), התשס"א-2001, ס"ח 502.
- 65 שם, בס' 13 כ.
- 66 שם.
- 67 החלטה 2327 של הממשלה ה-29 "רפורמה בשוק העבודה – הקמת רשות הגירה" (30.7.2002) (להלן: החלטה 2327 של הממשלה ה-29).
- 68 משטרת הגירוש, שכונתה רשמית "מנהלת ההגירה", הייתה הצעד הראשון בהקמת "רשות ההגירה", שעל הקמתה המליץ דו"ח הוועדה הבינמשרדית בנושא עובדים זרים והקמת רשות ההגירה (2002).
- 69 החלטה 2327 של הממשלה ה-29, לעיל ה"ש 67.

בשנת 2002 הגיש המוקד עתירה נגד התוכנית בשל החשש שהמעצרים ילוו בהפרות חמורות של זכויות האדם, מעצרי שווא של עובדים בעלי אשרה, אלימות משטרתית וכליאה ממושכת של אנשים שלא ניתן לגרשם; ובדרישה לפתור את מצוקת הצפיפות במתקנים שבהם נכלאו המועמדים לגירוש.<sup>70</sup> העתירה נדחתה בכפוף להתחייבות המדינה כי יוקם מתקן משמורת נוסף, כי עצורים לא יישנו על הרצפה, תהיה הפרדה בין עצורים פליליים ומועמדים לגירוש, ושמלא תפקיד נוסף ימונה לבית הדין.<sup>71</sup>

עתירה נוספת הוגשה באותה שנה נגד תיקון 9 לחוק הכניסה לישראל משנת 2001, ובה ביקשו הארגונים העותרים שישונו תנאי השחרור, כך שבכל מקום שבו ניתן להבטיח את הגירוש, כגון בקביעת ערובה, האדם לא ייעצר, וכן שתתקיים ביקורת שיפוטית תוך מועדים קצרים מאלה שנקבעו בחוק.<sup>72</sup> העותרים ביקשו גם שיפורק בית הדין ושסמכות הביקורת תועבר לבית משפט השלום. זאת לנוכח התקלות בעבודתו ומעצם ההגדרה בחוק, המכפיפה את בית הדין למשרד הפנים ולא למשרד המשפטים. בעקבות העתירה הועבר בית הדין לאחריות משרד המשפטים, הוקצו משאבים להקמת חדרים ומוזכריות לבתי הדין, ניתנו הוראות לגבי הבאת העצורים בהקדם האפשרי לביקורת ראשונה ועד 96 שעות ממועד המעצר, סופקו שירותי תרגום ונקבע שבית הדין יקיים ביקורת תקופתית על המעצר מדי 30 יום. בעקבות עתירה נוספת,<sup>73</sup> עוגנו תיקונים אלה בשנת 2008 בתיקון מס' 17 לחוק הכניסה לישראל.<sup>74</sup>

עתירות נוספות הביאו לכך שמאז 2007 מהגרים ומהגרות שהם קטינים שאינם מלווים וקורבנות סחר בבני אדם זכאים לייצוג מטעם האגף לסיוע משפטי במימון המדינה.<sup>75</sup> עם זאת, שוהים שלא כדין שאינם קטינים או קורבנות סחר, ואשר התגלו קשיים בהרחקתם מהארץ, נכלאו לאורך כל השנים למשך חודשים ואף שנים ארוכות מבלי שימונה להם ייצוג משפטי.<sup>76</sup> "החרפת הרטוריקה והמדיניות הרשמית נגד מהגרי-העבודה מצאה את ביטויה גם במישור ההסדרה החוקית והמוסדית של התחום. בשנת 2001 תוקן חוק הכניסה לישראל... במסגרת התיקון הוענקו סמכויות חדשות ורחבות לשר הפנים ולפקידיו בנושאים של מעצר וגירוש

- 70 בג"ץ 9402/02 מוקד סיוע לעובדים זרים נ' ממשלת ישראל (תקדין 23.2.2003).
- 71 שמואל דקלו "עתירה לבג"ץ לביטול ההחלטה לגירוש 50 אלף עובדים זרים" גלובס (6.11.2002) <https://www.globes.co.il/news/article.aspx?did=632729>. ראו גם מינהלת ההגירה או יחידת הגירוש?, לעיל ה"ש 61.
- 72 בג"ץ 6535/02 מוקד סיוע לעובדים זרים נ' שר הפנים (נבו 3.1.2006) (להלן: בג"ץ 6535/02).
- 73 בג"ץ 1461/06 מוקד סיוע לעובדים זרים נ' שר הפנים (נבו 10.6.2007). העתירה נמחקה לבקשת העותרים לאחר שהמדינה התחייבה לתקן את החוק. ראו גם "תיקון החוק המסדיר מעצר וגירוש של עובדים זרים" האגודה לזכויות האזרח בישראל (28.2.2006) <https://law.acri.org.il/he/464>.
- 74 חוק הכניסה לישראל (תיקון מס' 17) התשס"ח-2008; נמרוד אביגאל בתי הדין לביקורת משמורת של שוהים שלא כדין ושל "מסתננים" (המוקד לפליטים ולמהגרים 2014).
- 75 ב-2003 תוקן חוק הסיוע המשפטי, התשל"ב-1972, והוקנתה לקורבנות הסחר הזכות לסיוע משפטי. מאז אפריל 2006 הסיוע ניתן לכל קורבנות הסחר, נשים וגברים, באמצעות לשכות הסיוע המשפטי, בין שהם מעידים נגד העבריינים ובין שאינם מעידים נגדם.
- 76 סיגל רוזן נשכתו בכלא: מעצר ממושך של מהגרים (המוקד לפליטים ולמהגרים 2016).

של שוהים לא-כדין. החוק החדש קבע כי שוהה לא-כדין 'יורחק מישראל בהקדם האפשרי אלא אם כן יצא מרצונו קודם לכן'." <sup>77</sup> כך תיארו גיל ודהאן את ראשיתו של הליך המעצר בשנת 2007. מעט השתנה מאז.

במהלך שני העשורים האחרונים נעצרו וגורשו מהארץ מאות אלפי מהגרים שרוכס הגיעו לישראל עם אשרת עבודה כחוק בהזמנת הרשויות. רשות ההגירה אינה שומרת ומעבדת נתונים על מספר המהגרים ששוחררו לאחר שהוצא נגדם צו הרחקה, שהוא בעצם צו לגירוש מהארץ. בין המשוחררים פליטים שאינם בני גירוש ושוחררו לצורך הסדרת מעמדם ככאלו ומהגרים ששוחררו מסיבות שונות לצורך התארגנות ליציאה. מסיבה זו גם לא ניתן לדעת כמה מהגרים גורשו מהארץ ישירות מהכלא.

בחינת פרוטוקולי בית הדין בין השנים 2010 ועד 2021 מעלה שמתוך 128,463 פרוטוקולים של דיוני העצורים במהלך אותן 11 שנים התקבלו 7,568 החלטות שחרור, 6% בלבד מתוך ההחלטות. בחינת החלטות השחרור בפילוח שנתי מעלה שאחוז החלטות השחרור עומד על בין 2% ל-8%, למעט שנת 2011. בשנה זו נערכו 10,227 דיונים ומתוכם התקבלו מספר שיא של 2,682 החלטות שחרור מבית הדין – 26% מסך ההחלטות הובילו לשחרור העצורים.<sup>78</sup> נתון חריג זה נובע משתי סיבות: באותה שנה נכנסו לישראל מספר שיא של יותר מ-17,000 מבקשי מקלט. זה היה שנה לפני שנכנס לתוקפו החוק למניעת הסתננות והוכפל מספר מקומות הכליאה למהגרים. בהיעדר מקומות כליאה, שוחררו מבקשי מקלט רבים שהגיעו מהגבול המצרי עוד בטרם הובאו לדיון בפני בית הדין. בנוסף, לא כל החלטות בית הדין מצויות באתר, וניתן לשער שבשנה עמוסת עצורים במיוחד, כמו שנת 2011, התקשתה המערכת עוד יותר בהעלאת כל ההחלטות לאתר. חשוב להבהיר שלא כל מי שהדיין החליט לשחררו אכן הצליח להשתחרר. אחוז המשוחררים בפועל תמיד נמוך משמעותית מאחוז החלטות השחרור. במקרים שבהם העצורים הם מהגרי עבודה בני גירוש, דווקא החלטת השחרור דרבנה במקרים רבים את רשות ההגירה להשיג מועד קרוב לטיסה עבור העצור, הישג שסיכל את השחרור. לעיתים נקבעה לעצור ערבות גבוהה מדי אשר לא עמד בה ולכן עזב את הארץ ישירות מהכלא מבלי לממש את החלטת השחרור.<sup>79</sup>

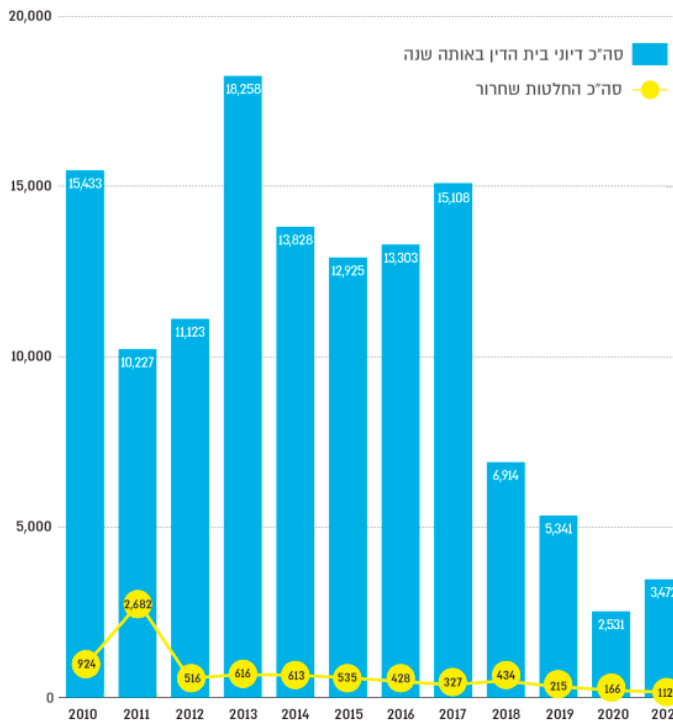
בחינת עיבוד הפרוטוקולים מלמדת על מספרם הגבוה של העצורים שגורשו בהשוואה למספרם של קורבנות עבירות הסחר שהוכרו באותן שנים.

77 גיל ודהאן, לעיל ה"ש 3, בעמ' 369.

78 נתוני בית הדין עובדו באמצעות תוכנה הבוחנת את הפרוטוקולים על פי מילות חיפוש ומתעדת את הפרוטוקולים שבהם הופיעו מילות החיפוש "ישוחרר" ו"תשוחרר".

79 מידע זה נאסף במהלך השנים במסגרת פעילות קבועה ושוטפת של נציגי המוקד לפליטים ולמהגרים בבתי הכלא שבהם מוחזקים מהגרים לפני גירוש ובדיוני בית הדין לביקורת משמורת.

## החלטות שחרור של מהגרים ומהגרות ע"י בית הדין בין השנים 2010 עד 2021



בחינת הפרוטוקולים עשויה לשפוך מעט אור על מספרם של קורבנות הסחר שנכלאו וגורשו לאורך השנים. ניתן לשער שרב קורבנות הסחר לא הביאו כלל לדיעת דייני בית הדין את העובדה שנפלו קורבן לעבירות סחר, אם משום שלא היו מודעים לכך בעצמם, אם משום שלא סברו שזה עשוי לסייע להם, ואם משום ששירותי התרגום הלקויים לא אפשרו להם זאת.<sup>80</sup> לכן, גם בחינה מדוקדקת של הפרוטוקולים לא תקיף את כל מי שעלול היה ליפול קורבן לעבירות הסחר. עם זאת, במהלך 11 השנים האחרונות, בפרוטוקולים של 480 עצורים, נשואי הדיון טענו שהוחזקו בתנאי עבדות. רובם המכריע של העצורים שטענו שהוחזקו בתנאי עבדות הם מבקשי מקלט מאריתריאה, אתיופיה וסודאן, שרובם אינם בני הרחקה ולכן שוחררו בישראל גם אם לא הוכרו כקורבנות באופן רשמי. עם זאת, יש בין אותם עצורים גם 20 מהגרים בני הרחקה ממדינות אחרות, שאם נכונה טענתם, הרי שגורשו אף על פי שהוחזקו בתנאי עבדות על ידי מעסיקים ישראלים.<sup>81</sup>

80 סיגל רוזן "אף פעם לא סיפרתי מה קרה לי בסיני": הקשיים באיתור וזיהוי ניצולי מחנות העינויים והתנהלות רשות ההגירה כלפיהם" הגירה 7, 112, 117-119 (2017) (להלן: רוזן "אף פעם לא סיפרתי").

81 20 העצורים שטענו שהוחזקו בתנאי עבדות הם: תשעה טורקים (שהועסקו באמצעות חברת הביצוע ילמזור), ארבעה תאילנדים, שני אזרחי קזחסטן, שני אזרחי אוקראינה, אזרח רומניה,



### ג.1. מעצרי פקחי ההגירה ושימועי הממונים על ביקורת הגבולות

פקחי ההגירה פועלים על פי נוהלי הרשות ועל פי תוכנית עבודה פנימית ומשתנה. לעיתים הם מבצעים מעצרים במקומות עבודה, לעיתים ברחובות הערים ולעיתים פורצים לדירות החשודים בשהייה שלא כדין בלילות, באמצעות צווי חיפוש שהחוק מאפשר להם להוציא על נקלה. נוהל הוצאת צווי הרחקה ומשמורת על פי חוק הכניסה לישראל<sup>82</sup> מבחיר שלאחר המעצר מעבירים הפקחים את החשודים בשהייה שלא כדין למשרדי רשות ההגירה לעריכת שימוע לקראת הוצאת צווי הרחקה ומשמורת. צו ההרחקה מסדיר את גירושו של נשוא הצו מהארץ, ואילו צו המשמורת מסדיר את כליאתו עד למועד גירושו. בסמכותם של ממוני ביקורת הגבולות במשרדי הרשות להוציא צווי הרחקה ומשמורת לשהים שלא כדין, עד ליציאתם של אלו מהארץ, או עד שחרורם בערובה. זאת לאחר עריכת שימוע שבמהלכו על הממונים לוודא אם אכן הם שוהים בארץ שלא כדין ואם אכן כך, על הממונים לבחון אפשרות של שחרור בתנאים מגבילים עד לעזיבת הארץ.<sup>83</sup>

כפי שהובהר בפרק השני, למרות אשרורה של ישראל את פרוטוקול פלרמו,<sup>84</sup> והצטרפותה לאמנת מועצת אירופה בדבר פעולה נגד סחר בבני אדם,<sup>85</sup> גם בנוהל האחרון, שנוסח בשנת 2020 ועדיין תקף, אין כל התייחסות לקורבנות סחר ולחובת המדינה לאיתורם במהלך שימוע שמטרתו הוצאת צווי הרחקה ומשמורת.<sup>86</sup>

מעקב המוקד במהלך השנים אחר העצורים והמגורשים מעלה שגם לו הונחו ממוני ביקורת הגבולות בנוהל לאתר קורבנות עבירות סחר, הסיכוי לאתרם במסגרת השימועים הוא אפסי, וזאת בעיקר עקב התנהלות הממונים. בשנים הראשונות לאחר שנכנס לתוקפו החוק האמריקאי, עוד הגיעו לידי המוקד פרוטוקולים של ממוני ביקורת הגבולות שמהם עלה שכלל לא נערך שימוע. בטופס השימוע סומן X ליד המשפט "העצור השמיע טענות", אך תחת דברי העצור נכתב על ידי הממונה: "אין תקשורת עם האיש".<sup>87</sup> עתירות ארגוני זכויות האדם ביססו את הצורך במתורגמנים כבר בשנת 2005,<sup>88</sup> והמערכת החלה לעשות שימוש בשירותיהן של חברות תרגום שזכו במכרזים התקופתיים של המדינה. עם זאת, לאורך כל השנים לא השכילו הרשויות להכשיר מתורגמנים שידעו כיצד להתמודד עם קורבנות סחר,

אזרחית רוסיה ואזרח סין.

82 נוהל 10.3.0001 "נוהל הוצאת צווי הרחקה ומשמורת לפי חוק הכניסה לישראל, התשי"ב-1952" (27.07.2020) (להלן: נוהל 10.3.0001).

83 שם.

84 פרוטוקול פלרמו, לעיל ה"ש 39.

85 החלטה 956, לעיל ה"ש 41.

86 נוהל 10.3.0001, לעיל ה"ש 82.

87 סיגל רוזן "כל חטאם הוא שאינם יודעים עברית" הארץ (6.1.2003). <https://www.haaretz.co.il/misc/2003-01-06/ty-article/0000017f-eb50-ddba-a37f-eb7e6dec0000>

88 בג"ץ 6535/02, לעיל ה"ש 72.

באיזה אופן ובאילו מילים להשתמש על מנת לעודד אותם לחלוק את חוויותיהם וכן כיצד לתרגם את דבריהם ברגישות הנדרשת.<sup>89</sup> על אף הדברים האלו, התרגום הלקוי אינו המכשלה העיקרית לאיתור קורבנות סחר במהלך השימועים אלא התנהלות הממונים: החל באופן החקירה המאיים והשאלות הפוגעניות, דרך התעלמות מהחלטות שיפוטיות ואיומים בגירוש גם על מי שהחלטות שיפוטיות מגינות עליו מפני גירוש ועד התייעוד הלקוי של השימוע ואי מסירת הפרוטוקול בסופו.<sup>90</sup> כל זאת, בנוסף למגבלות אובייקטיביות כגון הצפיפות במשרדים, היעדר האפשרות לשמע את העצורים בפרטיות, קשיי תקשורת והיעדר מתורגמנים מתאימים.<sup>91</sup> אף על פי שראוי היה לעשות זאת, הרשות אינה מתעדת הפניות של ממוני ביקורת גבולות למנגנון ההכרה בקורבנות סחר במשטרה ולכן לא ידוע כמה קורבנות הופנו במהלך השנים על ידי הממונים. עם זאת, העובדה שאף הנוהל האחרון אינו מפנה תשומת לב מיוחדת לקורבנות סחר,<sup>92</sup> התנהלות הממונים וכן תנאי עבודתם מבהירים עד כמה קלושים הסיכויים שיאותרו על ידם קורבנות סחר.

## 2.ג. בית הדין לביקורת משמורת של שוהים שלא כדין

בית הדין לביקורת משמורת של שוהים שלא כדין הוא בית דין ישראלי מיוחד שתפקידו לקיים ביקורת שיפוטית על החלטות הממונה על ביקורת הגבולות במשרד הפנים להוציא צווים להחזקת שוהים שלא כדין במשמורת. כפי שהבהרתי בתחילת הפרק, בית הדין הוקם בשנת 2001 בעקבות עתירה.<sup>93</sup> על פי חוק הכניסה לישראל, עם הקמתו אמור היה בית הדין לערוך ביקורת שיפוטית על המעצר לאחר 14 ימים.<sup>94</sup> עם תחילת עבודתו של בית הדין עלו בעיות רבות בתפקודו ואלו זכו גם לביקורת מבקר המדינה. הדיונים התקיימו על ידי שתי דיינות בלבד וללא כל תשתית: ללא משרד לעריכת דיונים, ללא שירותי מזכירות ותרגום. כך, דיונים התקיימו בסימני ידיים, בלי שהעצורים השמיעו את דבריהם ולעיתים בתנאים מבזים, כגון בתוך מכונית בחניה ליד מתקן הכליאה.<sup>95</sup> בשנים הראשונות לפעילותו נאלצו שתי הדיינות לכתוב את פרוטוקולי הדיונים בכתב ידן ולא לתר שירותי תרגום מזדמנים מקרב העצורים. באותן שנים תיעד צוות המוקד בין 40

89 רוזן "אף פעם לא סיפרתי", לעיל ה"ש 80. ראו גם מסמך העוסק בבעיות הטמונות במתורגמנים: U.N. OFF. ON DRUGS & CRIME, ANTI-HUMAN TRAFFICKING MANUAL FOR CRIMINAL JUSTICE PRACTITIONERS (2009).

90 למקרים מפורטים המעידים על כך ולפירוט הכשלים הרבים בשימועי הממונים על ביקורת הגבולות ראו פס' 46-85 לבקשה להצטרף כידידת בית משפט בבר"מ 8707/19 לופו נ' רשות האוכלוסין וההגירה (22.3.2020). לפירוט התנהלות הממונים מול שורדי סחר בבני אדם ראו רוזן "אף פעם לא סיפרתי", לעיל ה"ש 80.

91 שם.

92 נוהל 10.3.0001, לעיל ה"ש 82.

93 עניין ססאי, לעיל ה"ש 62. החלטה למחיקת העתירה בעקבות התחייבות המדינה לתיקון חוק הכניסה לישראל, ואכן תיקון מס' 9 לחוק הסדיר את הקמתו של בית הדין.

94 שם.

95 מבקר המדינה דו"ח שנתי 55 לשנת 2004 ולחשבונות שנת הכספים 2003, 374 (2005).

ל-70 דיונים בכל יום עבודה, וזאת בשפות רבות ושונות שאותן לא דיברו הדיינות. כך למשל נכחה הכותבת באינספור דיונים בכלא נווה תרצה שבמהלכם כל שיכלה הדיינת לשאול את העצורה היה "איי פספורט?" וכן "דינגי דלא בילטה?"<sup>96</sup> העצורות לא יכלו לדעת מה תפקידה של הדיינת ומהן סמכויותיה, וגם לו ידעו, לא יכלו להביע את רצונותיהן בפניה.<sup>97</sup> במהלך שנות השיא של כניסת מבקשי מקלט לישראל מגבול מצרים, בשנים 2011-2012, עמד מספר הדיונים היומיים של הדיינים על כ-100 דיונים בממוצע ביום. עם זאת, הליכים משפטיים ופעילות ציבורית שניהלו ארגוני זכויות האדם שיפרו במהלך השנים את אופן תפקודו של בית הדין: הפרוטוקולים מוקלדים כיום, נוספו שירותי תרגום גם אם עדיין לוקים בחסר, ומספר הדיונים היומי של כל דיין עומד על כשליש ממספרם בשנות השיא, שכן מונו דיינים נוספים.<sup>98</sup> לאורך כל השנים, וגם כיום, בית הדין כושל ברוב המקרים באיתורם של קורבנות סחר המובאים בפניו עקב קשיי התקשורת ושירותי התרגום הלקויים והלא מותאמים, אך בעיקר משום שאופן ניהול הדיון אינו מבהיר לעצורים שייתכן שנפלו קורבן לעבירת הסחר, וכן שאם כך אירע הם עשויים להפיק תועלת מהעובדה שיצינו זאת בפני הדיינים. לא רק בית הדין שבכלא נמנע מאיתור קורבנות עבירות הסחר. מערכת בתי המשפט כולה מקבלת את מדיניות הגירוש של ממשלות ישראל. מחקרם של גיל ודהאן, אשר במסגרתו בדקו מאות תיקים שנידונו לפני בתי המשפט המחוזי והעליון, העלה כי בתי המשפט נטלו לרוב חלק פעיל בקידום מדיניות זו, ומיעטו להפעיל ביקורת שיפוטית, אף כאשר היה הדבר אפשרי במסגרת החוק.<sup>99</sup> במהלך העשור ומחצה שחלפו מאז ספג בית המשפט ביקורת פומבית רבה בגין אקטיביזם שיפוטי, ביקורת שהופנתה כלפיו בחלק מהשנים אף על ידי שרת המשפטים עצמה. אולם, גם כיום בתי המשפט נמנעים ברובם המכריע של המקרים מהתערבות במדיניות הגירוש של הממשלה.<sup>100</sup>

96 "האם יש לך דרכון?" ברומנית וכן "האם יש לך כסף לכרטיס טיסה?" ברוסית.  
 97 רותי סיני "העובדים עוברים שימוע בלי שאיש יבין את שפתם" הארץ (29.12.2002). <https://www.haaretz.co.il/misc/2002-12-29/ty-article/0000017f-f44e-d487-abff-f7fec6e0000>  
 98 על פי ספירת הדיונים של הדיינים בתקופות השונות באתר מאגר ההחלטות של בית הדין.  
 99 גיל ודהאן, לעיל ה"ש 3.  
 100 בתי המשפט נמנעים מלהתערב בשיקול דעתו של שר הפנים גם במקרים פרטניים שבהם השר מסרב לאשר בקשות הומניטריות או מעמד פליט למהגרים בני גירוש, וכן הם נמנעים מלקבל עתירות עקרוניות למניעת גירוש של קבוצות אוכלוסייה כגון אזרחי דרום סודאן בשנת 2012 או אזרחי קונגו ב-2018. לורי ליג'דרס "אל תשלחו אותנו חזרה, כדי שנהפוך שוב לפליטים" – מנתיני מדינה עוינת למגורשים: קהילת יוצאי דרום סודאן בישראל (המרכז לקידום פליטים אפריקאים ומוקד סיוע לעובדים זרים 2012); כתב עתירה בעת"מ (מנהליים י-ם) 69543-12-18 (2018). המוקד לפליטים ומהגרים נ' רשות האוכלוסין וההגירה (30.12.2018).

## ד. מנגנון זיהוי והכרה בקורבנות עבירות הסחר – מיפוי המערך המוסדי

בפרק זה אתאר את הפעילות להכרה ולמניעת גירוש קורבנות סחר בבני אדם של חוליית הסחר במשטרה, ואת מאמצי הגורמים בלשכה לסיוע משפטי וביחידת תיאום המאבק בסחר בבני אדם במשרד המשפטים להגן על קורבנות עבירות הסחר ולהביא את הפוגעים בהם לדין.

### ד.1. חוליית הסחר במשטרה

עד לתחילת שנת 2022, חוליית הסחר במשטרה שימשה כגוף היחיד המוסמך להכיר בקורבנות העבירה לצורך העברתם למקלט, וזאת לאחר קביעה שקיימת ראיה לכך שהקורבנות הם נפגעי סחר בבני אדם לזנות, לעבדות או לעבודת כפייה, או שהם קורבנות החזקה בתנאי עבדות.<sup>101</sup>

בתחילת הדרך, עם הקמת מנהלת ההגירה במשטרת ישראל בשנת 2002, הוקמה גם היחידה ללוחמה בפשיעה בתוך המנהלת, יחידה שריכזה את הטיפול במהגרי עבודה נפגעי עבירה. למרות ביקורת ארגוני זכויות האדם על ההשקעה הכספית האדירה במעצר וגירוש המהגרים אל מול ההשקעה הדלה באכיפת החוק על הפוגעים בהם,<sup>102</sup> היחידה היוותה כתובת יעילה למהגרים רבים שזכויותיהם נפגעו, כולל קורבנות עבירות הסחר.

בשנת 2009, עם פירוק מנהלת ההגירה והקמת רשות האוכלוסין, ההגירה ומעברי הגבול, הוחלט כי תלונות מהגרי עבודה תתקבלנה בתחנות המשטרה המקומיות, ואילו הטיפול בעבירות החמורות של סחר והחזקה בתנאי עבדות תרוכזנה על ידי יחידה חדשה – מחלק סע"ר (סחר בבני אדם, עושיק ורמייה), יחידה משטרתית בתוך יחידה לה"ב 443, שהורכבה ברובה משוטרים בוגרי היחידה ללוחמה בפשיעה במשטרת ההגירה שהתמקצעו בביטויי העבריינות כלפי אוכלוסיית המהגרים. 110 חוקרי היחידה הצליחו להביא להעמדתם לדין של סוחרים לא מעטים.<sup>103</sup>

101 הסדר זה מעוגן בשתי החלטות ממשלה שמתייחסות לקורבנות הסחר לזנות ולקורבנות סחר לעבדות ולעבודת כפייה ואף לנפגעי עבדות: החלטה 2806 של הממשלה ה-29, לעיל ה"ש 21 (שעוסקת בהקמת מקלט לקורבנות סחר בבני אדם לעיסוק בזנות. ראו את סעיף 1 להחלטה הגורס באמת המידה של "ראשית ראיה"); החלטה 2670 של הממשלה ה-31, לעיל ה"ש 22 (שעוסקת בקביעת פתרונות שיכון לקורבנות עבדות, סחר לעבדות וסחר לעבודת כפייה). הנוסח בשתי החלטות הממשלה שונה במקצת. בעוד שהראשונה מדברת על "ראשית ראיה", השנייה מדברת על "קביעה מקדמית... על סמך ראיות שיוצגו". ראו גם "מסלול ההכרה בקורבנות סחר והחזקה בתנאי עבדות" **משרד המשפטים** (4.11.2021) [https://www.gov.il/he/departments/general/victims\\_identification\\_process](https://www.gov.il/he/departments/general/victims_identification_process)

102 בשנת 2004 הופנה פחות משליש האחוז (!) מתקציב המנהלת למאבק נגד עבירות שבוצעו נגד מהגרי עבודה: 400,000 ש"ח הוקדשו למאבק בפשיעה, בעוד ש-146,000,000 ש"ח הוקדשו לתפעול מערכת המעצר והגירוש של המהגרים, כך על פי תשובת חופש מידע של מנהלת ההגירה למוקד סיוע לעובדים זרים מיום 21 באפריל 2005.

103 פרוטוקול ישיבה 2 של ועדת המשנה למאבק בסחר בנשים ובזנות, הכנסת ה-19, 4 (8.7.2013).

ביולי 2011, ללא כל הודעה מוקדמת, פורק מחלק סע"ר והטיפול בעבירות הסחר בבני אדם הועבר לימ"רים, היחידות המרחביות של המשטרה, וזאת ללא כל הכשרה מתאימה לחוקרים ביחידות אלו. ארגוני זכויות האדם הגישו עתירה בהולה לבג"ץ בדרישה שלא לפרק את היחידה, או לחילופין להעביר את הטיפול בנושא באופן מבוקר ומדורג.<sup>104</sup> בדיון שנערך בספטמבר 2011 הבהירה המדינה שלא מדובר בתיעדוף נושאים אחרים על פני הטיפול בסחר בבני אדם אלא על היערכות שונה של המשטרה לטפל בנושא. בדיון שנערך בבית המשפט העליון בדצמבר 2011, שאליו הוזמן רנ"צ יוחנן דנינו, מפכ"ל המשטרה, הובהר שהמשטרה מתייחסת בחומרה רבה לעבירת הסחר ושהשאירה גרעין של המומחיות והידע שהצטבר ביחידת לה"ב.<sup>105</sup> העותרים מחו על כך של"גרעין" שנותר לטפל בעבירות הסחר הוקצו 8% מהמשאבים שהוקצו למחלק סע"ר עד לפירוקו, אך בית המשפט קיבל את הבטחות המשטרה על כך שהטיפול בתופעה לא ייפגע כתוצאה מההיערכות החדשה.<sup>106</sup> במהלך רוב השנים בעשור שחלף מאז החזיק קצין חקירות יחיד שהתחלף פעמים מספר בסמכות לזהות ולהכיר בקורבנות סחר בבני אדם ועבדות, עובדה שתרמה לזמני המתנה ארוכים למתן תשובה וכן לכך שהמשטרה אינה פועלת באופן יזום לאתר קורבנות סחר לעבדות ולעבודת כפייה. בנוסף, בקשותיהם של קורבנות סחר רבים נדחו ללא נימוקים. בעקבות עתירת המוקד לבג"ץ בשם קורבן החזקה בתנאי עבדות מניצולי מחנות העינויים בסיני שבקשתו לחוליית הסחר נדחתה בהיעדר נימוקים מספקים, ניתן ביוני 2020 פסק דין המעגן את התחייבות המדינה להקים תוך חצי שנה מנגנון ערר על החלטות חוליית הסחר, ולנסח באופן ברור ומוגדר את תנאי הסף להכרה באדם כקורבן סחר בבני אדם.<sup>107</sup> באוקטובר 2021 פורסם נוהל המסדיר את הליך ההכרה כקורבנות סחר בבני אדם, כפי שהתחייבה המדינה.<sup>108</sup>

## ד.2. יחידת תיאום המאבק בסחר בבני אדם

יחידת תיאום המאבק בסחר בבני אדם הוקמה במשרד המשפטים מכוח החלטת ממשלה<sup>109</sup> והיא פועלת לתיאום המערכת הממשלתית, וכן לתיאום בין הממשלה לגורמים לא-ממשלתיים, בתחום המאבק בסחר. היחידה אמונה על פיתוח ערוצי תקשורת מובנים בין גורמים ממשלתיים לארגונים לא-ממשלתיים וקיום קשר עם גורמים בינלאומיים. מטרת היחידה היא לסייע בעיצוב מדיניות בכל הנוגע למאבק בסחר בבני אדם והגנה על קורבנותיו, לקדם חקיקה, תקנות ונהלים שיש בהם כדי לקדם את המאבק בסחר בבני אדם,

104 בג"ץ 5465/11 יו"ר ועדת המשנה למאבק בסחר בנשים נ' השר לביטחון פנים (נבו) 5.12.2011. (להלן: עניין פירוק מחלק סע"ר).

105 היחידה הארצית למלחמה בפשיעה חמורה.

106 עניין פירוק מחלק סע"ר, לעיל ה"ש 104.

107 בג"ץ 687/20 פלוני נ' משטרת ישראל (נבו) 16.6.2020. (להלן: עניין פלוני).

108 נוהל אח"מ 300.25.02 "הגשת בקשה להכרה באדם קורבן סחר בבני אדם או החזקה בתנאי עבדות" (4.10.2021).

109 החלטה 63 של הממשלה ה-31 "הקמת ועדת מנכ"לים קבועה ומינוי מתאם בתחום המאבק בסחר בבני-אדם" (21.5.2006) (להלן: החלטה 63 של הממשלה ה-31).

לזהות מוקדי סחר חדשים ולפעול למיגורם, לטפל בבעיות פרטניות המתעוררות בשטח, וליזום ולעודד מבצעי חינוך, הכשרות מקצועיות, מחקרים ופרויקטים שיש בהם חשיבות למאבק בסחר בבני אדם.<sup>110</sup>

באתר משרד המשפטים הישראלי, תחת הכותרת "עבדות ועבודת כפייה בישראל", מצוין: "ענפי הבנייה, החקלאות, הסיעור והדייג חשופים במיוחד לתופעות כאלה, וזאת מאחר שבתחומים אלו העובדים מבודדים יחסית ותנאי העבודה קשים מעצם טיבו של העיסוק. כך, עובדי חקלאות עובדים לעתים בתנאים של בידוד גאוגרפי, ולנים במגורים שהמעסיק אחראי להם. עובדי סיעוד עלולים להיחשף לגביית דמי תיווך מופרזים, חוזי עבודה פיקטיביים, שעות עבודה ארוכות, החזקת דרכונים, תת תשלום שכר, אלימות פיזית, הטרדות ופגיעות מיניות, אי תשלום פיצויי פיטורין, ומגורים לקויים. גם בתחום הדייג מועסקים עובדים זרים במשך שעות עבודה מרובות ללא הפסקה וללא ימי מנוחה, וללא תנאי מגורים ומזון הולמים".<sup>111</sup>

דברים אלו מעידים על כך שיחידת המאבק בסחר בבני אדם מודעת היטב הן לחומרה והן להיקף עבירות הסחר נגד מהגרי עבודה בישראל. היחידה אוספת מידע רב ומשמעותי, ועושה מאמצים רבים לתווכו לרשויות הרלוונטיות. התבוננות מושכלת מבחוץ מעלה שהיחידה מצליחה במידה פחותה בהרבה בהטמעת המידע בקרב הרשויות. מסתמן שעיקר הצלחתה של היחידה הוא בתחומי החקיקה, עיצוב נהלים ממשלתיים, החלטות ממשלה, מסירת חוות דעת מומחה במשפטים, מתן ייעוץ לפרקליטות בתיקים משפטיים, כתיבת חוות דעת שהביאו להכרה בקורבנות סחר, ויזום הצטרפות לאמנת מועצת אירופה.

במקרים המפורטים בפרק החמישי, שאירעו לאחר כניסת התיקון לחוק איסור סחר בבני אדם לתוקף, וכן במקרים רבים נוספים, פעלו הלשכה לסיוע משפטי וכן יחידת תיאום המאבק בסחר על מנת להביא להכרה בקורבנות. קיומה של היחידה הוא משמעותי ביותר, ואין ספק שהעומדות בראשה פעלו כל השנים כמיטב יכולתן לקידום המאבק בסחר, לאכיפה על הסוחרים ולהגנה על הקורבנות. עם זאת, כפי שיובהר בפרק החמישי, גם מאמצים אלו הצליחו רק לעיתים נדירות למנוע גירושם של קורבנות עבירות הסחר מהארץ.

### ד.3. הלשכה לסיוע משפטי

הלשכה לסיוע משפטי במשרד המשפטים מספקת סיוע משפטי על חשבון המדינה לכל מי שמתעורר חשד שנפל קורבן לאחת מעבירות הסחר בבני אדם, העבדות או עבירות נלוות. הסיוע מוענק בהליכים אזרחיים שנובעים מהעבירות הללו או בהליכים לפי חוק הכניסה לישראל, וזאת ללא צורך בהוכחת זכאות כלכלית.<sup>112</sup> במהלך העשור האחרון העניקה הלשכה

110 בין השנים 2002-2006 נטלה על עצמה עו"ד רחל גרשוני את מלאכת התיאום באופן לא פורמלי. משהחלטת הממשלה עיגנה את התפקיד, מ-2006 עד 2015 תיאמה את פעילות היחידה עו"ד רחל גרשוני עם הפסקה לצורך עבודה בארגון ה-UNODC. מסוף 2012 עד אוגוסט 2014 וממאי 2015 עד 2016 תיאמה את פעילות היחידה ד"ר מירב שמואלי, ואילו מאז 2016 מתאמת את פעילות היחידה עו"ד דינה דומיניץ.

111 "עבדות ועבודת כפייה בישראל", לעיל ה"ש 36.

112 התוספת לחוק הסיוע המשפטי התשל"ב-1972 שתוקן במסגרת חוק איסור סחר בבני אדם.

סיוע משפטי ללא פחות מ־1,458 מהגרים ומהגרות שהתעורר חשד שנפלו קורבן לעבירות הסחר, מהם 733 הם מבקשי ומבקשות מקלט מאריתריאה, אתיופיה וסודאן ששרדו את מחנות העינויים בסיני; 463 מתוכם הם מהגרי עבודה או מהגרים למטרות אחרות; 236 מתוכם הן שורדות סחר לזנות. מתוך 1,458 מהגרים ומהגרות לקוחות הלשכה לאורך עשור, רק 329, כחמישית, קיבלו אשרות שיקום מרשות ההגירה.<sup>113</sup>

קיים פער ניכר בין מספרם של אלו שזכו בסיוע משפטי מטעם משרד המשפטים לבין אלו שזכו באשרת עבודה לשנת שיקום ממשרד הפנים. נבהיר שקורבנות רבים העדיפו לחזור למולדתם ולכן לא ביקשו ולא קיבלו אשרות שיקום. במקרים רבים נאלצה הלשכה לסיוע משפטי להיאבק משפטית במשרד הפנים על מנת להשיג או להאריך אשרת שהייה לקורבנות: כך לדוגמה מ', שהוכרה על ידי חוליית הסחר במשטרה כקורבן ולאחר שהשלימה את שנת השיקום, ושהערכת הגורמים המטפלים בה היתה שלא ניתן יהיה להשיבה בבטחה למולדתה מבלי שתסתכן בשיבה למעגל הניצול והסחר. עו"ד מיכל פומרנץ, שייצגה אותה מטעם הלשכה לסיוע משפטי, הגישה בשמה בשנת 2018 בקשה הומניטרית, וזו נדחתה על הסף כשהרשות מסרבת להאריך את אשרת שהייתה בישראל. בעקבות ערר על ההחלטה התקבל צו ביניים שאילץ את הרשות להאריך את אשרתה של מ'.<sup>114</sup> ב־15 ביולי 2018 הודיעה הרשות לבית הדין שהבקשה הועברה לוועדה המייעצת והערר נמחק. ב־28 באפריל 2019 דחתה הרשות פעם נוספת את הבקשה ההומניטרית. עו"ד פומרנץ הגישה ערר נוסף, ופעם נוספת נתן בית הדין צו ביניים לחידוש האשרה של מ'.<sup>115</sup> בדיון שנערך ב־22 ביולי 2020 סוכם שהרשות תבדוק בשלישית את הבקשה ההומניטרית. ב־3 באוקטובר 2021 דחתה הרשות בפעם השלישית את הבקשה ההומניטרית של מ'. ב־28 באוקטובר 2021 הוגש ערר שלישי, ניתן צו ביניים, וטרם ניתן פסק דין.<sup>116</sup> כפי שהיא פועלת לגירוש של מ', פעלה ופועלת הרשות לגירושן של קורבנות סחר רבות אחרות. במקרים רבים הגירוש נמנע בזכות הליכים משפטיים שניהלה בשמן של הקורבנות הלשכה לסיוע משפטי.<sup>117</sup>

- 113 אשרת שיקום ניתנת למי שהוכר כקורבן עבירות הסחר למשך שנה למטרת שיקומו, וזאת על פי סעיף (3) לנהל 6.3.0008: "נוהל הטיפול במתן מעמד לנפגעי עבדות וסחר בני אדם לעבדות ועבודות כפיה" (15.6.2010). הנתונים הם כדלהלן: במהלך 15 שנות פעילות מקלט מעגן לנשים שהו בו 551 נשים שורדות סחר ועבדות, ואילו במהלך 10 שנות פעילות מקלט אטלס לגברים שהו בו 347 שורדי סחר ועבדות, תשובת רשות ההגירה מיום 14 אפריל 2019 לבקשת חופש מידע של פרויקט המחקר TraffLab מיום 13 במרץ 2019. נתוני השנים 2009 עד 2018 נאספו מתוך תשובת רשות ההגירה מיום 14 אפריל 2019 לבקשת חופש מידע של טראפלב מיום 13 במרץ 2019, ואילו נתוני השנים 2019 ו־2020 מופיעים בדו"חות מחלקת המדינה האמריקאית לשנים אלו. U.S. DEP'T OF STATE, TRAFFICKING IN PERSONS REPORT 253–257 (2019) (להלן: דו"ח מחלקת המדינה 2019); U.S. DEP'T OF STATE, OFF., TRAFFICKING IN PERSONS REPORT (2020) (להלן: דו"ח מחלקת המדינה 2020).
- 114 ערר (כניסה לישראל ת"א) 16/1816 מולו גברכריסטוס נ' רשות האוכלוסין וההגירה (15.7.2018).
- 115 ערר (כניסה לישראל י-ם) 2542/19 מ.ג. נ' רשות האוכלוסין וההגירה (נבו 22.7.2020).
- 116 ערר 3856/21 פלונית נ' רשות האוכלוסין וההגירה.
- 117 כך למשל שני הליכים מיני רבים: בעקבות ערר 5492/17 פלונית נ' רשות האוכלוסין וההגירה (3.7.2018) קיבלה העוררת אשרת עבודה מסוג ב/1 לשנתיים. ראו גם: ערר (כניסה לישראל

דוגמאות אלו, והפער בין לקוחות הלשכה לסיוע משפטי לבין הזוכות באשרת שיקום, משקפים את המאמצים האדירים שהלשכה לסיוע משפטי משקיעה כל השנים, בסיוע יחידת התיאום למאבק בסחר, בניסיון לסייע לקורבנות, אל מול מאמצי המנוגדים של רשות ההגירה לגרש מהארץ כמה שיותר מהגרים ומהגרות, גם אם הם קורבנות סחר. פעמים רבות גורשו מהגרים גם לאחר שהתעורר חשש של ממש בעניין זה, אך בטרם ניתן לזהותם כקורבנות סחר. כך נעצרו וגורשו בשנת 2014 מהגרים כבדי שמיעה ואילמים שהוכאו ממדינות חבר העמים לקבץ נדבות בתנאים שנחשדו כתנאי עבדות.<sup>118</sup> כך גם גורשו בכהילות בראשית שנת 2016 עובדי חברת הביצוע הטורקית ילמזלר שנעצרו, וזאת על אף הפניית בית הדין לביקורת משמורת ללשכה לסיוע המשפטי, ואף על פי שהלשכה מצאה ראשית ראייה להחזקתם בתנאי עבדות של חברי הקבוצה שסירבו לעזוב.<sup>119</sup>

מיפוי המערך המוסדי מעלה שקיימים במערכת גורמים ממסדיים שמחויבים למיגור הסחר, אך אל מול נחישות רשות ההגירה לגרש את כל הקורבנות גורמים אלו מצליחים לעיתים נדירות בלבד למנוע את הגירוש.

## ה. התנהלות רשות ההגירה בעניינן של אוכלוסיות קורבנות הסחר המרכזיות מקרב המהגרים

במהלך שני העשורים האחרונים תיעד צוות המוקד מקרים רבים שבהם נעצרו וגורשו "שוהים שלא כדין" אשר מהראיונות עימם עלה חשש ממשי כי נפלו קורבן לסחר בבני אדם, אולם הם גורשו בטרם נבחנו מאפייני הפגיעה בהם ובטרם ניתן היה לבחון לעומק אם הם אכן זכאים להכרה כקורבנות. התמקדות רשות ההגירה במעצר וגירוש ככלים מרכזיים במדיניות ההגירה, והעדפתם על פני איתור קורבנות סחר בבני אדם ומיצוי הדין עם הפוגעים בהם, מובילה לפגיעה בקורבנות רבים, אולם מבלי שניתן לומר בוודאות בכל מקרה פרטני כי אכן היה מדובר בקורבן סחר בבני אדם שגורש בטרם קיבל את זכויותיו.

בפרק זה אציג דוגמאות של קורבנות עבירות סחר שאותרו וזוהו על ידי צוות המוקד, אשר חלקם גורשו מהארץ על אף פניות שנעשו לרשויות הרלוונטיות טרם גירושם. הפרק חולק לשלושה חלקים, על פי אפיון הקורבנות: קורבנות סחר לזנות, ניצולי מחנות העינויים בסיני ומהגרי עבודה. בחלקו הראשון של הפרק אדגים כיצד הרשויות למדו, זמן קצר לאחר כניסתו לתוקף של החוק האמריקאי, לאתר קורבנות סחר לזנות, ומעט מאוחר יותר אף להימנע מגירושן המיידית ולהגן עליהן. בחלקו השני של הפרק אדגים את הקשיים הרבים שהיו כרוכים בהסדרת הגנה, עדיין חלקית, לקורבנות עבירות הסחר מקרב שורדי מחנות העינויים בסיני. בחלקו השלישי של פרק זה אדגים כיצד במהלך שני העשורים האחרונים הרשויות ממשיכות להתעלם מקורבנות סחר מקרב מהגרי העבודה בישראל. בחלק אחרון

י-1485/20 פלוגית נ' רשות האוכלוסין וההגירה (11.8.2022) שבעקבותיו קיבלה העוררת אשרת תושב ארעי מסוג א5.

118 גור מגידו "חשד: הביאו ארצה כבדי שמיעה והעסיקו אותם בכפייה כקבצנים" גלובס (22.8.2016) <https://www.globes.co.il/news/article.aspx?did=1001147509>.

119 סיגל רוזן סחר בבני אדם בישראל: דו"ח מעקב שנתי 2016 12 (המוקד לפליטים ולמהגרים (2017).



זה יובהרו המאמצים שהשקיע צוות המוקד במניעת גירושם של קורבנות סחר לעבודות, מאמצים שלעיתים רחוקות, לאחר ניהול הליכים משפטיים, צלחו. כל המקרים המפורטים מעידים על מאמצייה של רשות ההגירה לגרש שוהים שלא כדוין, גם לאחר שהובאה לידיעת הפקידים העדויות והחדשות של צוות המוקד – אחד מארגוני זכויות האדם המתמחים בתחום – על כך שמדובר בקורבנות סחר בבני אדם.

## ה.1. קורבנות סחר לזנות

”צריך לפשוט על בתי הבושת, לתפוס את נערות הליווי, ולגרש אותן כמה שיותר מהר מהארץ. עם כל אישה כזו שנגרש פתרנו עוד חלק מהבעיה”.<sup>120</sup>

כך תיאר ביולי 2001 סגן השר לביטחון פנים דאז, גדעון עזרא, את בעיית הסחר בנשים למטרות זנות: תחת מתן הגנה לנשים ועידודן לשתף פעולה על מנת להרשיע את הפושעים שסחרו וסרטרו בהן, סבור היה סגן השר שהופקד על הטיפול בנושא, שיש לעצור ולגרש אותן בהקדם.

ממידע שמסרה המדינה, בין השנים 1998 ועד 2001, שנת הכרזתו של סגן השר עזרא על הדרך לפתרון הבעיה, עצרה משטרת ישראל וגירשה מהארץ 1,694 מהגרות שנעצרו בבתי בושת.<sup>121</sup>

בשנת 2000 תיעד צוות המוקד מאות עדויות קשות של נשים שנכלאו בכלא נווה תרצה לאחר שנעצרו בבתי בושת. התייעוד נשלח למחלקת המדינה האמריקאית, ובדו"ח הסחר הראשון שפרסמה ארה"ב, בשנת 2001, דורגה ישראל בדרגה השלישית, של המדינות שאינן פועלות למיגור הסחר בבני אדם בתחומן, בין המדינות אינדונזיה לקזחסטן.<sup>122</sup>

הגרף הבא ממחיש היטב את הצלחתה של המדינה במיגור הסחר בנשים לזנות. מאחר שאין מקור בודד המספק נתונים על מספר קורבנות הסחר המזוהים לאורך השנים, המקורות של הנתונים משתנים כפי שאפרט: 1,694 המהגרות שנספרות בגרף בין השנים 1998 ל-2001 גורשו ישירות מכלא נווה תרצה מבלי שניתן להן כל סיוע, אך המדינה הצהירה למחלקת המדינה האמריקאית שהן נפלו קורבן לסחר לזנות בישראל ולפיכך הכירה בהן כקורבנות סחר.<sup>123</sup> מספרי המהגרות שנספרות בגרף בין השנים 2002 ועד 2007 אותרו ותועדו על ידי צוות המוקד בבתי הכלא למהגרות באותן שנים.<sup>124</sup> בשנים 2008 ו-2009 לא פגש צוות המוקד

120 גדעון עזרא "דברי סגן השר לביטחון פנים, גדעון עזרא" (הרצאה ביום עיון בנושא הסחר בנשים, נווה אילן 31.7.2001). להרחבה ראו גם נעמי לבנקרון סחר בנשים בישראל 7 (מוקד סיוע לעובדים זרים 2001).

121 מריה רבינוביץ' סקירת פעילות של מדינת ישראל בתחום המאבק בסחר בבני-אדם: הטיפול בתופעת הסחר בנשים 17 (הכנסת, מרכז המחקר והמידע 20.11.2013) (להלן: סקירת פעילות של מדינת ישראל בתחום המאבק בסחר). בשנת 1998 – 499 נשים, בשנת 1999 – 295 נשים, בשנת 2000 – 487 נשים ובשנת 2001 – 413 נשים.

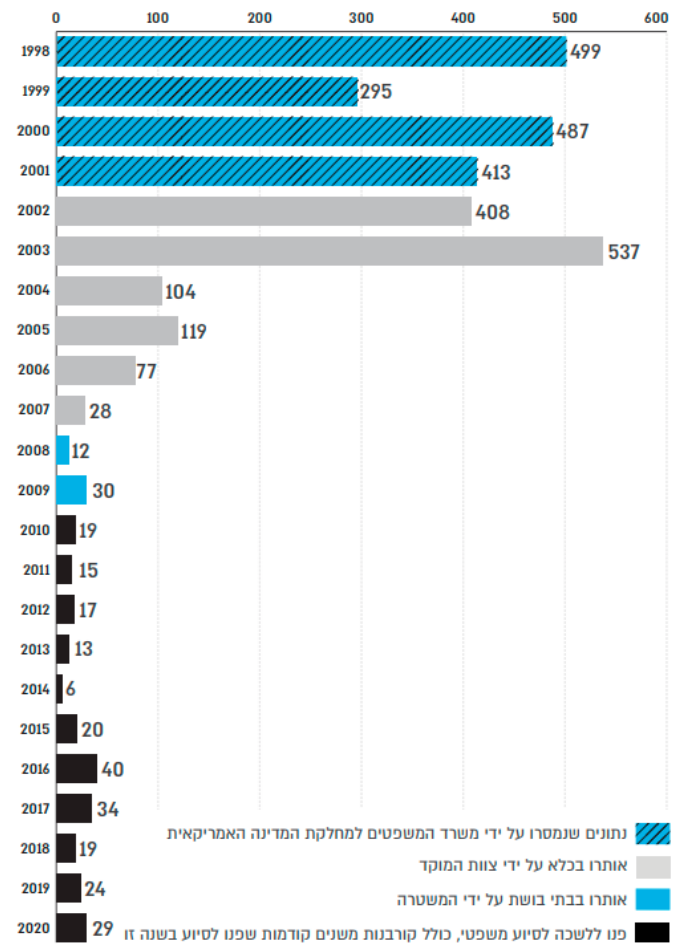
122 למידע נוסף ראו באתר המוקד "סחר בבני אדם" המוקד לפליטים ולמהגרים. <https://hotline.org.il/human-trafficking/>

123 ראו הכתוב ליד ה"ש 113 לעיל.

124 סיגל רוזן עשרים שנות מאבק בסחר בבני אדם 38-64 (המוקד לפליטים ולמהגרים 2021).

קורבנות סחר בנשים בכלא, אך המשטרה, שפשטה על בתי בושת, עצרה שם נשים שהוגדרו ונספרו על ידי הרשויות כקורבנות סחר. בין השנים 2010–2020 נרשם בגרף מספר המהגרות שפנו באותה שנה ללשכה לסיוע משפטי בטענה שנפלו קורבן לעבירת הסחר לזנות גם אם שנים רבות קודם לכן, וזאת על פי נתוני הלשכה.<sup>125</sup> ניתן להניח במידה רבה של ודאות שמאז שנת 2004, שנת הקמתו של המקלט לקורבנות סחר, כל מהגרת שנעצרה בבית בושת וחפצה בכך קיבלה מקום במקלט, ורבות מהן אף זכו לאשרות שיקום מטעם רשות ההגירה.

קורבנות סחר לזנות שאותרו בין השנים 1998 עד 2020



125 נתוני הלשכה לסיוע משפטי נמסרו מדי שנה לכותבת על ידי עו"ד סיגלית זוהר, מנהלת תחום המאבק בסחר בבני אדם בלשכה, לקראת כתיבת דו"ח הצללים למחלקת המדינה האמריקאית.

כבר בשנת 2006, חמש שנים לאחר הדו"ח שביקר את ישראל על ממדי הסחר בנשים בתחומה, הודתה מחלקת המדינה האמריקאית שממשלת ישראל נאבקה כיאות בסחר בנשים לזנות, אך הוסיפה ביקורת על אודות התעלמות הרשויות מניצול מהגרי עבודה.<sup>126</sup> ואכן, בעוד שבחמש השנים הראשונות של שנות האלפיים עלה מספר המהגרות שנעצרו על ידי הרשויות בבתי בושת על 500 בשנה, בשנים 2010 ו-2011 לא אותרה אף אישה שנסחרה לזנות בישראל באותה שנה.<sup>127</sup> ממצב שערך צוות המוקד לאורך השנים והצלבת הנתונים עולה שבמהלך העשור האחרון הוכרו לכל היותר 158 נשים כקורבנות סחר לזנות, נתון המחזק את ההבנה שישראל נחלה הצלחה ניכרת במאבק בסחר בנשים לזנות.<sup>128</sup> גם אותן נשים מועטות שאותרו בבתי בושת בעשור האחרון, רובן נכנסו לישראל שנים ארוכות קודם לכן.<sup>129</sup>

המספרים, כמו גם העלייה של ישראל בדירוג המאבק בסחר של מחלקת המדינה האמריקאית, מעידים על הצלחתה של מדינת ישראל במאבק בסחר בנשים לזנות, גם אם בשנים הראשונות למאבק לא ניתנה לקורבנות גישה לשירותי שיקום והן גורשו ישירות מהכלא. עם זאת אופן הפעולה, ואף אמירות פומביות של נבחרי ציבור ומקבלי החלטות, מעידים על כך שהצלחה זו נבעה בעיקר מלחצי מחלקת המדינה האמריקאית על מדינת ישראל, ושהצלחה נועדה לרצות את הממשל בווינגטון במחיר הנמוך ביותר למדיניות ההגירה הישראלית.<sup>130</sup>

## ה.2. קורבנות מאפריקה שהוחזקו בתנאי עבדות במחנות העינויים בסיני

בעקבות טבח העם בסודאן, וכן בעקבות התעמרות הולכת וגוברת של המשטר האריתראי הדכאני באזרחיו, גדל מספרם של מבקשי המקלט שנמלטו למצרים, חצו את מדבר סיני והגיעו לישראל – מ-1,204 מבקשי מקלט במהלך שנת 2006<sup>131</sup> ל-17,191 במהלך שנת 2011.<sup>132</sup> סה"כ חצו את המדבר כ-64,000 מבקשי מקלט מאפריקה עד סוף שנת 2012.<sup>133</sup>

126 U.S. DEP'T OF STATE, TRAFFICKING IN PERSONS REPORT 128–129 (2006) (להלן: דו"ח מחלקת המדינה 2006).

127 סקירת פעילות של מדינת ישראל בתחום המאבק בסחר, לעיל ה"ש 121.

128 רון עשרים שנות מאבק, לעיל ה"ש 12, בעמ' 141. מספרי קורבנות הסחר לזנות חושבו תוך חיבור הנתונים שנמסרו בדו"חות מחלקת המדינה האמריקאית במהלך השנים. בשנים שבהן לא פורט בדו"ח האמריקאי כמה מהקורבנות נסחרו לתעשיית המין חושבו הנתונים באמצעות חיבור מספר הקורבנות הכללי שהופיע בדו"חות מחלקת המדינה האמריקאית בחיסור אותם קורבנות שהמוקד הביא להכרתן באותה שנה וידוע לנו בוודאות שלא נסחרו לזנות.

129 ראו פילוח הנתונים כפי שהופיעו בדו"חות מחלקת המדינה האמריקאית תוך הישוב הקורבנות שהוכרו על ידי המוקד ואשר אינן קורבנות זנות שם, בעמ' 154–155.

130 Hacker, לעיל ה"ש 6.

131 על פי נתוני נציבות האו"ם לפליטים באותה עת. ראו מבקשי מקלט ופליטים בישראל, תמונת מצב – מאי 2010 (הפורום לזכויות פליטים 2010).

132 רשות האוכלוסין וההגירה – האגף לתכנון מדיניות ואסטרטגיה נתוני זרים בישראל 8 (מהדורה מסכמת לשנת 2020–2021).

133 שם.

להערכת ארגוני זכויות אדם בישראל, כ-5,000 מאותם מבקשי מקלט נחטפו למחנות עינויים במדבר כששוכיהם מבקשים סכומי כסף גבוהים ככופר לשחרורם.<sup>134</sup> בפרק 5.א תוארה התפתחות מאמצי האיתור וההגנה של רשויות מדינת ישראל על קורבנות סחר לזנות, מאמצים שזכו להצלחה רבה בעשור האחרון. בפרק זה אבהיר שבתחום האיתור וההגנה על קורבנות עבירות הסחר מקרב שורדי מחנות העינויים בסיני נחלה ישראל הצלחה חלקית ביותר.

מאמר זה ממוקד בקורבנות עבירות סחר בלבד ולכן גם בפרק זה יפורטו רק מאמצי רשות ההגירה לעצור ולגרש קורבנות מחנות העינויים שסיפקו שירותים לשוכיהם ולכן היו אמורים להיות מוכרים כקורבנות עברות הסחר.<sup>135</sup> נפתח ונבהיר שלא כל קורבן מחנות העינויים זכאי להכרה כקורבן סחר על פי החוק הישראלי.

סעיף העבדות דורש כמה אלמנטים מרכזיים. היסוד הראשון הוא החפצת הקורבן, וזה לשונו: "עבדות – מצב שבו מופעלות כלפי אדם סמכויות המופעלות ככלל כלפי קניינו של אדם; לענין זה, יראו שליטה ממשית בחייו של אדם או שלילת חירותו כהפעלת סמכויות כאמור". היסוד השני הוא שאותה החפצה תבוצע "לצורכי עבודה או שירותים, לרבות שירותי מין".<sup>136</sup> היסוד הראשון של ההחפצה פורש בדיון שהתקיים בוועדת המשנה לסחר בבני אדם בכנסת ביוני 2010 מפי עו"ד רחל גרשוני, שכיהנה כמתאמת המאבק בסחר בבני אדם:

"המקרה של מ', ששמענו עכשיו, הוא מקרה שעברתי עליו והגעתי למסקנה שיש כאן חשד לעבדות, למה? לא מפני שהיא נאנסה [...] כדי שזאת תהיה עבדות, צריכות להתאגר יחד נסיבות שמתקיימות במקרה שלה, למשל של התייחסות אליה כקניין, או היא הוחזקה שלושה שבועות בלי שניתן לה לצאת, היא נאנסה על-ידי כמה וכמה אנשים, הברווזי שהחזיק בה אמר 'את שלי לנצח'. כאן יש לנו סממנים מובהקים לכך שהיא מוחפצת, שמתייחסים אליה כקניין, שליטה, שלילת חרות. על אף שזו תקופה קצרה, אפשר לראות בזה עבדות ולכן היא הועברה למקלט הזה".<sup>137</sup>

134 לתיאור תופעת מחנות העינויים בחצי האי סיני ולעדויות של הניצולים ממחנות אלו ראו סיגל רוזן, מיכאל זיר-קנת, מסי פסחיה, נועה קאופמן וצ'סקה כץ מתי מדבר: עדויות ממדבר סיני, שנת 2010 (המוקד לפליטים ולמהגרים 2011) (להלן: מתי מדבר); סיגל רוזן עוננו בסיני, נכלאו בישראל: מבקשי מקלט עצורים מכוח החוק למניעת הסתננות יוני-ספטמבר 2012 (המוקד לסיוע לעובדים זרים ורופאים לזכויות אדם – ישראל 2012); אליזבט צורקוב מרים את ראשו: עדויות חדשות מסיני (המוקד לפליטים ולמהגרים 2016); ענת גוטמן לא מדובר: מבקשי מקלט מסודר ניצולי עינויים במדבר סיני (המוקד לפליטים ולמהגרים 2019); רוזן "אף פעם לא סיפרתי", לעיל ה"ש 80; כופר נפש (קרן שעיו בימאית 2014).

135 למידע על אודות כשלי הרשויות בטיפול בשורדי ושוורדות עינויים שאינם עומדים בקריטריונים להכרה כקורבנות עבירות הסחר ראו פניית המוקד לפליטים ולמהגרים, א.ס.ה ורופאים לזכויות אדם לעו"ד דינה דומיניץ, מתאמת המאבק בסחר בבני אדם במשרד המשפטים (20.6.2018).

136 ס' 375 לחוק העונשין.

137 פרוטוקול ישיבה 16 של ועדת המשנה למאבק בסחר בנשים, הכנסת ה-18, 27 (8.6.2010) (להלן: פרוטוקול ישיבה 16).

מ' היא מבקשת מקלט מאריתריאה שאותרה ככלא סהרונים על ידי צוות המוקד; הצוות הצליח להביא לשחרורה ממעצר באופן זמני בלבד. דבריה של עו"ד רחל גרשוני הבהירו שמ' זכאית למעמד של קורבן עבדות ולפיכך לשנת שיקום במקלט, ומנעו את חזרתה אל הכלא.<sup>138</sup> עם זאת, המכשול המרכזי בדרך להכרה בנפגעי מחנות העינויים כקורבנות סחר נבע מהיסוד השני של סעיף העבירה שדורש שהמעשים יבוצעו לצורכי עבודה או שירותים, לרבות שירותי מין. המדינה פירשה את החוק באופן מצומצם וסברה שרק אם האדם נדרש להכין מזון לשוביו, לכבס את בגדיהם או לעבוד בשדותיהם במשך שבועות מספר לפחות הוא ייחשב כקורבן עבדות, ורק אם נאנס בקביעות במקום שבוי, או על ידי אנשים מספר, יש להכיר בו כקורבן עבדות למתן שירותי מין. גם הרף הראייתי שאומץ לבחינת השאלה האם האדם ביסס את העובדה שנעשו בו המעשים שהעיד על אודותם היה גבוה ביותר. חוליית הסחר במשטרה, הגוף המופקד על זיהוי הקורבנות, התמקדה בשאלה האם האדם סיפר על העינויים שעבר ועל השירותים שסיפק לשוביו כבר בראיונות הראשונים שערכו לו ממוני ביקורת הגבולות ודייני בית הדין, עם הגיעו לארץ.<sup>139</sup> זאת, תוך התעלמות מהעובדה שממוני ביקורת הגבולות ודייני בית הדין לא נהגו לשאול את העצורים על אודות האירועים בסיני. גם בשנים מאוחרות יותר, כשהחלו לשאול, אופן הצגת השאלות לא עורר את מבקשי המקלט לספר על האירועים הטראומטיים שחוו.<sup>140</sup>

כך הסבירה מריה רבינוביץ', חוקרת מטעם מרכז המחקר והמידע של הכנסת, את העובדה שרק מעט מקורבנות העינויים והאונס, שביניהן היו גם קורבנות סחר, דיווחו על כך לרשויות במדינת ישראל:

"מהגבול למשמורת מעבירים אותן אנשי יחידת פליטים ומסתננים של משרד הפנים, שהם בעצם הראשונים שעושים להן תשאל והם הראשונים שיכולים לראות איזה שהם סממנים ולגלות בעיות, אבל זה בדרך כלל לא קורה, כי הנשים לא מוכנות לדבר ואלה שעושים תשאל הם בעיקר גברים. גם בשאלון שאנחנו קיבלנו, אין שאלות על מצבן הבריאותי והנפשי של הנשים האלה".<sup>141</sup>

קורבנות עינויים שהגיעו לגבול כשפגיעותיהם נראות לעין, או שהיו במצב קשה של תת־תזונה, אושפזו באופן מידי בבית החולים סורוקה והועברו לכלא רק כאשר חל שיפור במצבם. במקרים שבהם נראו על העצורים סימנים גלויים של עינויים קשים, הרופא עשוי היה להציע להם לפגוש עובד סוציאלי ולעיתים אף פגשו עובד סוציאלי. אם לא, האדם הראשון שפנה אליהם בדברים היה ממונה ביקורת הגבולות, שעל אופי תשאליו התעכבתי בפרק השלישי. בשנת 2010 ראיין צוות המוקד 60 קורבנות מחנות העינויים בסיני: 24 נשים ו־36 גברים ששהו במוצע שלושה חודשים בשבי. מתוך 13 עדויות שנבחרו באופן אקראי לנספח לדו"ח

138 ש.ם.

139 תמונת מצב זו השתנתה במידה רבה בעקבות ההליך שנוהל בעניין פלוני, לעיל ה"ש 107, שלאחריו זוהו כמה מניצולי מחנות העינויים בסיני כקורבנות סחר בבני אדם על בסיס העדות שנתנו בלבד, ואולם לאור העובדה כי שינוי זה התרחש כעשור לאחר שרובם המכריע של קורבנות העינויים נכנסו לישראל, לא היה בכך כדי להעניק לרובם מענה של ממש.

140 רוזן "אף פעם לא סיפרתי", לעיל ה"ש 80.

141 פרוטוקול ישיבה 16, לעיל ה"ש 137.

שהוכן בידי המוקד לפליטים ולמהגרים על פי מגוון הפירוט שבהם, שמונה (ארבעה גברים וארבע נשים) מעידים על השירותים שסיפקו לשוביהם: שירותי מין, עבודות בניין, ניקיון ובישול, נתון המעיד על מספרם הגבוה של מספקי השירותים מקרב קורבנות העינויים. על אף זאת, בכל אותה שנה, רק 11 (חמש נשים ושישה גברים) מכלל קורבנות מחנות העינויים שוחררו למקלטים לאחר שהוכרו כקורבנות החזקה בתנאי עבדות.<sup>142</sup> השתלשלות המאורעות בעניינו של ג"ג, מבקש מקלט מאריתריאה, מתארת את התנהלותה השגרית של רשות ההגירה בעניינם של רבים מקורבנות מחנות העינויים בסיני שהוחזקו בתנאי עבדות:

מעדותו של ג"ג עלה שסיפק שירותים לשוביו והוחזק בתנאי עבדות במחנה עינויים בסיני. כשהגיע לישראל הוא נכלא בסהרונים במשך 15 חודשים בטרם שוחרר. בספטמבר 2016 הוצאה לו הוראת שהייה במתקן הכליאה חולות.<sup>143</sup> צוות המוקד פנה לחוליית הסחר במטרה בבקשה להכיר בג"ג כקורבן החזקה בתנאי עבדות, על מנת לשחררו מחובת ההתייצבות בחולות. תשובת החוליה בוששה לבוא וממונה ביקורת הגבולות דחה את הבקשה לדחות את מועד ההתייצבות של ג"ג בחולות גם לאחר שמומחית להפרעת דחק פוסט-טראומטית שבדקה אותו אבחנה שהוא סובל מפוסט-טראומה מורכבת ורמה גבוהה ומסוכנת של התקפים דיסוציאטיביים. המומחית קבעה שכליאתו של ג"ג בחולות עלולה להוביל להחמרה במצבו הפסיכולוגי ואף להובילו למצב אובדני. כשפניות נוספות לא נענו, הוגש ערר לבית הדין לעררים. הדיין קבע שיש לבחון את בקשתו המלאה של ג"ג בשנית וכי עד לתום הבחינה לא יינקטו נגדו צעדי אכיפה. ארבעה חודשים לאחר מכן, בינואר 2017, הכירה חוליית הסחר במטרה בג"ג כקורבן להחזקה בתנאי עבדות.<sup>144</sup> בדצמבר 2013 הועברו מכלא סהרונים אל מתקן הכליאה החדש חולות, שהוקם בעקבות תיקון מס' 4 לחוק למניעת הסתננות, כ-500 מבקשי מקלט שרשות ההגירה נמנעה מלשחרר על אף הנחיית בג"ץ, ביניהם גם קורבנות עבירות סחר שלא אותרו.<sup>145</sup> גם בשנת 2014 לא תפקד הליך הזיהוי של קורבנות עבירות הסחר כראוי וצוות המוקד איתר בכלא סהרונים ובמתקן חולות 29 קורבנות החזקה בתנאי עבדות מסיני, לאחר תקופת כליאה ממושכת של למעלה משנתיים.

בשנת 2014, לאחר למעלה משנתיים בכלא, פגש צוות המוקד לפחות שלושה קורבנות עבדות מסיני שנכנעו ללחץ העז שהופעל עליהם בסהרונים ובחרו לעזוב "מרצון" את הארץ למדינות אפריקה. להלן סיפורו של אחד מהם, שנשבר ועזב את הכלא לרואנדה בטרם הוכר כקורבן סחר:

142 מתי מדבר, לעיל ה"ש 134, בעמ' 9-14. עדויות הנשים מספר 1, 2, 5, 8 ועדויות הגברים מספר 3, 4, 7, 10.

143 הוראת שהייה לחולות הוצאה על פי סעיף 32 לחוק למניעת הסתננות בין השנים 2014 עד 2018 וחייבה את מקבליה, פליטים מסודאן ואריתריאה, לשהות במתקן השהייה חולות למשך תקופות שנעו בין תקופה בלתי מוגבלת ועד שנה, על פי התקונים המשתנים לחוק.

144 ערר (כניסה לישראל ת"א) 3101/16 ג.ג. נ' משרד הפנים (נבו 20.9.2016).

145 בג"ץ 7146/12 אדם נ' הכנסת, פ"ד סו(1) 717 (2013) (להלן: בג"ץ החוק למניעת הסתננות).

נ' נכנס לישראל בינואר 2012 ונכלא בסהרונים. בכל 13 הדיונים שנערכו בעניינו בשפה הטיגרנית, שפת האריתראים, הוא התעקש על היותו אזרח אריתריאה. אף על פי כן, רשות ההגירה טענה שהוא אזרח אתיופיה. בפברואר 2014 סיפר נ':

"הייתי חודש בסיני. היכו אותי הרבה בראש. יש לי סימנים של המכות. כל לילה לקחו אותנו לעבוד. בנינו את הכתים של הרשיידה (המברחים), בני שבט הרשיידה). לא סיפרתי את זה למשרד הפנים כי לא שאלו אותי. הם רק שואלים כל הזמן אם אני רוצה לחזור לאתיופיה".

צוות המוקד שלח בקשת שחרור לדיין בעניינו, אך חודש לאחר מכן, במרץ 2014, נכנע נ' ללחצים ועזב "מרצון" לרואנדה, לאחר שנתיים וחודשיים בכלא סהרונים.<sup>146</sup> מתוך 128,463 פרוטוקולי בית הדין לביקורת משמורת בשנים 2010 עד 2021 עולה שב-159 פרוטוקולים דיווחו העצורים על העינויים שעברו על אף חוסר העניין של המערכת בנושא. מתוכם, 108 דיווחו על כך בשנים 2012 ו-2013, שנים שבהן נכנסו מבקשי מקלט רבים ששרדו את מחנות העינויים בסיני. דווקא בשנת 2011, השנה שבה נכנסו למעלה מ-17,000 מבקשי המקלט וביניהם גם המספר הגדול ביותר של קורבנות מחנות העינויים בסיני, רק שישה עצורים הבהירו לבית הדין שעברו עינויים בסיני. נתונים אלו מעידים על כך שעל אף הביקורת שהבעתי בפרק השלישי על אודות מידת הקשב של בית הדין, הרי שמשנת 2012 החלו דיני בית הדין לשמוע את העצורים באופן שאפשר לפחות ל-108 מהם לספר שעברו עינויים. מאחר שהדיינים לא שאלו, לא ידוע כמה מאותם קורבנות גם סיפקו שירותים לשוכיהם והיו זכאים למעמד של קורבן סחר.<sup>147</sup>

מנתוני רשות ההגירה עולה ש-3,099 גברים, רובם אריתראים ומיעוטם סודאנים, נשלחו לרואנדה ואוגנדה בין השנים 2013-2018.<sup>148</sup> מראיונות עם העוזבים עולה שרבים מהם שרדו את מחנות העינויים בסיני והעדיפו לעזוב למדינות שידעו שלא יזכו בהן למעמד והגנה על פני כליאה חוזרת בסהרונים או חולות. עקב מספרם הגבוה של הכלואים והעוזבים באותן שנים, לא הייתה הזדמנות לבחון כמה קורבנות החזקה בתנאי עבדות שלא זוהו על ידי הרשויות, כמו נ', העדיפו לעזוב לרואנדה ואוגנדה משום שלא יכלו לשאת תקופת כליאה נוספת. אין ספק שמדובר בעשרות, וייתכן שאף במאות בני אדם שהיו זכאים למעמד והגנה כקורבנות סחר בישראל.

### 3. מהגרי ומהגרות עבודה שנפלו קורבן להחזקה בתנאי עבדות

בפרק זה אתמקד במדיניות רשות ההגירה כלפי מהגרי עבודה שנפלו קורבן להחזקה בתנאי עבדות.

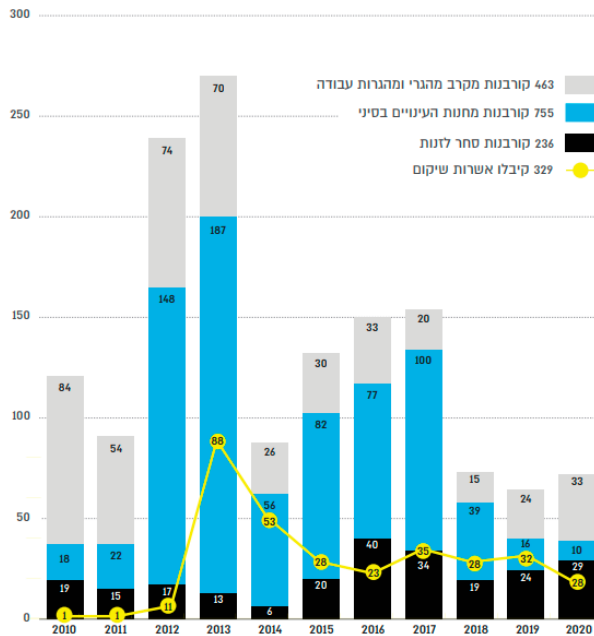
146 רוזן "אף פעם לא סיפרתי", לעיל ה"ש 80.

147 הנתונים נלקחו מעיבוד הפרוטוקולים של בית הדין תוך שימוש במילת החיפוש "עינויים".

148 מתוך תגובת המדינה לבג"ץ החוק למניעת הסתננות, לעיל ה"ש 145, מינואר 2015. עוד על פי התגובה עד לאותו מועד עזבו למדינות השלישיות 1,093 בני אדם, וזאת בעוד ש-112 עזבו עד 25 במרץ 2014. נתונים נוספים בעניין הובאו בתשובת חופש המידע ממלי דוידיאן, ממונה חוק חופש המידע, לעלא ח'אטר מהמוקד לפליטים ולמהגרים (9.9.2019).

בפרק יובהר כיצד המדינה אינה עושה כל מאמץ לאתר קורבנות עבדות ועבודת כפייה ביוזמתה. מהגרי העבודה המועטים שהוכרו כקורבנות הם מי שאותרו וזוהו על ידי ארגוני זכויות אדם.<sup>149</sup> בכל הנוגע לקורבנות סחר שלא למטרת זנות, רשות ההגירה מפרה את נוהליה שלה ומונעת מקורבנות סחר רבים את אשרת השיקום המגיעה להם. כך קורה שבעוד שהלשכה לסיוע משפטי העניקה בעשור האחרון סיוע ל-1,458 מהגרים ומהגרות, והמקלטים העניקו מקלט ל-898 מהם,<sup>150</sup> רשות ההגירה העניקה אשרות שיקום רק ל-329 קורבנות,<sup>151</sup> שליש מדיירי המקלטים ורק חמישית מלקוחות הלשכה לסיוע משפטי, כפי שניתן להתרשם מהגרף הבא:

פניות חדשות ללשכה לסיוע משפטי של מהגרים.ות אל מול אשרות שיקום שניתנו לקורבנות עבדות הסחר



149 כך לדוגמה דיווחה המדינה בשנת 2015 באופן שהוצג בדו"ח כך: "ב-2015 הרשויות זיהו 50 קורבנות סחר והפנו אותם למקלטים", אף על פי שכל אותם 50 מהגרי העבודה אותרו על ידי צוות קו לעובד שפנה בעניינם לרשויות פעם אחר פעם, עד שחולצו ממעסיקיהם הפוגעניים.

U.S. DEP'T OF STATE, TRAFFICKING IN PERSONS REPORT 213 (2016)

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

151 נתוני השנים 2009 עד 2018 נאספו מתוך תשובת רשות ההגירה מיום 14 באפריל 2019 לבקשת חופש מידע של פרויקט המחקר TraffLab מיום 13 במרץ 2019, ואילו נתוני השנים 2019 ו-2020 מופיעים בדו"חות מחלקת המדינה האמריקאית לנשים אלו. ראו דו"ח מחלקת המדינה 2019, לעיל ה"ש 113; דו"ח מחלקת המדינה 2020 לעיל ה"ש 113.



ישראל אינה לכד. מתוך 118,932 קורבנות סחר בבני אדם ברחבי העולם בשנת 2019, רק 13,875 קורבנות זוהו מחוץ לתעשיית המין. מתוך 9,548 סוחרי אדם שהורשעו באותה שנה, רק 498 סחרו בבני אדם שלא למטרת זנות.<sup>152</sup> ככל העולם הרשויות מתקשות בזיהוי ובאכיפת עבירות סחר שאינן למטרת ניצול מיני.<sup>153</sup> ועדיין, הפער בישראל בין אכיפת עבירות הסחר לזנות לבין אכיפת עבירות הסחר במהגרי עבודה גדול במידה ניכרת מהממוצע העולמי שהוצג כאן.

כפי שציינתי לעיל, עבירת העבדות מחייבת שני יסודות מרכזיים: החפצה ושהמעשים יבוצעו לצורכי עבודה או שירותים. היסוד הראשון דורש הוכחת קונסטלציה של נסיבות שפוגעות באוטונומיה של הקורבן. מבין החשובות שבהן נמנות הגבלות חירות, תנאי עבודה ומגורים קשים, העדר תשלום או תשלום מזערי, שליטה על אורח חייו של הקורבן והתנהלות כבעלים של הקורבן. השליטה ושליטת החירות באות לידי ביטוי מפורש בסעיף 375 לחוק העונשין,<sup>154</sup> אבל גם הנסיבות האחרות יכולות לתפוס מקום חשוב.<sup>155</sup> כשמדובר במהגר עבודה, פגיעותו היא חלק מאותה קונסטלציה, עובדה שיכולה להתבטא בכך שהוא חושש מגירוש, שדרכונו מעוכב או שהוא נטל על עצמו חוב גדול לצורך ההגעה לישראל.<sup>156</sup> בנוגע למהגרי ומהגרות עבודה, לא ניתן להבחין בשינויים משמעותיים במאמצי האיתור וההכרה בקורבנות החזקה בתנאי עבדות, אך בכל זאת אפריד את התקופה הנסקרת לשלוש תקופות ביניים ואספק דוגמאות מפורטות להתנהלות רשות ההגירה כלפי הקורבנות בכל אחת מהתקופות שבהן כן חלו התפתחויות בין התקופות המתוארות:

א. התקופה שקדמה לחקיקת החוק, בין השנים 2001–2006, אז התעלמו הרשויות כליל מקורבנות עבירות סחר מקרב מהגרי העבודה וגירשו את הקורבנות מהארץ אף על פי שסוחרי האדם ביצעו עבירות רבות אחרות כלפי קורבנותיהם, וניתן היה להעמידם לדין בגין עבירות אלו.

ב. התקופה שלאחר החקיקה: 2006 עד 2018, תקופה שבה לא איתרו הרשויות קורבנות סחר לעבדות ודחו ברוב המקרים את מאמצי ארגוני זכויות האדם להביא להכרה בקורבנות אלו.  
ג. התקופה השלישית – 2018 ועד היום, תקופה שבה אומנם עדיין אין אכיפה יזומה מצד הרשויות על עבירות הסחר לעבדות, אך לצד הבאתם לארץ של מהגרי עבודה בתנאים

152 הילה שמיר ומעין נייזנה "מבוא" תכנית אלטרנטיבית למאבק בסחר בבני אדם: מודל מוצע לפי גישת העבודה לסחר 4, 8 (הילה שמיר ומעין נייזנה עורכות 2020).

153 למידע נוסף על אודות הקשיים בזיהוי שורדים ובאכיפת החוק על סוחרי אדם למטרות עבדות ופתרון הקשיים, ראו RAHEL GERSHUNI, TRAFFICKING FOR SLAVERY, FORCED LABOUR AND SERVITUDE: ISSUES AND INSIGHTS (2020).

154 מעניין לציין שסעיף העבדות הישראלי יונק מהסעיף המרכזי באמנה בדבר עבדות, כתבי אמנה 202, 307, שאליה הצטרפה ישראל ב-5 בינואר 1956, אך גם מרחיב אותו בכך שהוא מכיר במפורש בשליטה ממשית ובשליטת חירות כסממנים לעבדות שעה שהאמנה מגדירה כך: "עבדות היא מעמדו או מצבו של אדם, שמשמש כלפיו ככל הסמכויות או בכמה מן הסמכויות הקשורות בזכות בעלות".

155 U.N. OFF. ON DRUGS & CRIME, EVIDENTIAL ISSUES IN TRAFFICKING IN PERSONS CASES, at section 3 (2017).

156 שם.

כובלים יותר ויותר ניכרת נכונות רבה יותר, גם אם לא מספקת, מצד הרשויות להכיר בקורבנות החזקה בתנאי עבדות שזוהו והופנו אליהן על ידי ארגון קו לעובד.

2006–2001

שלושת המקרים המפורטים בתקופה זו הם של קבוצות שונות של עובדי בניין שהובאו לישראל ממדינות שונות, והועסקו בתנאים העולים לכדי החזקה בתנאי עבדות. על אף מאמצי הארגונים, ובחלק מהמקרים גם על אף החלטות שיפוטיות, רובם גורשו מהארץ.

לשני המקרים הראשונים התייחס דו"ח מחלקת המדינה האמריקאית בנושא סחר בבני

אדם בשנת 2003:

"...מחפשי עבודה נסחרים למצבים של עבודת כפייה, מצבים שבהם הם סובלים מניצול פיזי ומתנאי העסקה קיצוניים. דרכוניהם של מהגרי עבודה בלתי מיומנים רבים בישראל מוחרמים, חוזי העסקתם מופרים ומשכורותיהם מולנות לתקופות שונות. חברות בניין ועסקים אחרים הביאו לישראל עובדים מסין ומבולגריה לעבודה בתנאים העולים לכדי שעבוד חוב ועבודת כפייה"<sup>157</sup>.

דוגמה ראשונה התרחשה בראשית שנת 2002, תקופה שבה פגשה הכותבת בכלא מעשיהו לפחות 101 מהגרי עבודה מסין שהגיעו לישראל כחוק זמן קצר קודם לכן, לעבודה בענף הבניין, ונעצרו לקראת גירוש כשהם בשעבוד חוב שהיווה סכנה לחייהם בסין. העובדים נעצרו באתרי בניין שונים והועסקו על ידי קבלנים שונים. כולם דיווחו על עבודה במשך שעות ממושכות בניגוד לחוק שעות עבודה ומנוחה. עם מעצרים, כולם השאירו משכורת אחת או יותר בידי המעסיק. דרכוניהם של רוב העובדים הוחזקו בידי המעסיק בניגוד לחוק. כולם שועבדו לחוב בסכום השווה לשכר שנות עבודה רבות בסין, לצורך תשלום ההלוואה שלקחו, על מנת לרכוש את הזכות לעבוד כחוק בישראל. כולם גם הבינו שאם ישובו לסין ישירות מכלא מעשיהו, בחוסר כול, לעולם לא יוכלו להרוויח את הסכום שלוו מגורמים שונים שכבר החלו לאיים עליהם ועל משפחותיהם בגין העיכוב בהחזרת הכספים.<sup>158</sup> המוקד עתר לבית המשפט המחוזי בבקשה לסעד כפול: שחרור ממעצר ומתן היתרי עבודה בישראל.<sup>159</sup> באוגוסט 2002, לאחר שישה חודשי מעצר, קבעה השופטת מוסיה ארד שיש לשחרר את העובדים וציינה ש"העובדות המתוארות בעתירה מציגות תמונה קשה ובלתי אנושית של מצב העובדים הסינים בישראל". משרד הפנים הגיש ערעור לבית המשפט העליון וזה פסק שיש להסדיר את עבודתם של העותרים, אך נמנע מלדון בשאלות העקרוניות שהועלו בדיון על אודות תנאי העסקה הקשים של מהגרי עבודה מסין בענף הבניין.<sup>160</sup> 44 מתוך 66 העובדים העותרים שוחררו לעבודת בניין בישראל, אך 22 עותרים נוספים נותרו בכלא לאחר שנציגי משרד הפנים סירבו לאפשר את שחרורם למעסיקים בעלי אשרות, בניגוד להסכמה

157 U.S. DEP'T OF STATE, TRAFFICKING IN PERSONS REPORT 83–84 (2004). תורגם בידי הכותבת.

158 לפירוט השתלשלות העניינים העובדתית בתיק ראו רוזן עשרים שנות מאבק, לעיל ה"ש 12, בעמ' 40–41. לתיאור בגוף ראשון של הפרשה מאת עו"ד שניידר ראו המוקד לפליטים ולמהגרים 20 שנות שינוי מציאות 40 (2019).

159 עת"מ (מנהליים י-ם) CAN TIAN 500/02 נ' שר הפנים (נבו 13.11.2002).

160 עע"מ 1847/02 שר הפנים נ' DENG LIN (נבו 20.8.2002).

שהושגה בין הצדדים בבית המשפט. אחדים מעותרים אלו גורשו על אף צו זמני שאמור היה להגן עליהם מפני גירוש. עבור האחרים, נדרשה עוד סדרה של הליכים משפטיים עד לשחרורם, כשנה לאחר מעצמם.<sup>161</sup>

דוגמה שנייה נוגעת ל-15 אזרחי בולגריה שאותם פגשה הכותבת ככלא מעשיהו באפריל 2003. העובדים הובאו לישראל על ידי חברה שסיפקה שירותי כוח אדם ושירותים נלווים לעובדי בניין שהועסקו בישראל באשרות של חברות בניין ישראליות. העובדים העצורים ביקשו סיוע בחזרתם לבולגריה בהקדם האפשרי. לאחר שהכותבת הבהירה להם שקיימת עבורם אפשרות להשתחרר ממעצר לעבודת בניין אצל מעסיק אחר, בהתאם לנוהל שמיים סגורים, חמישה מהם שינו את דעתם והעדיפו להשתחרר מהכלא בישראל. עשרת העובדים האחרים המשיכו להתעקש על כך שהם רוצים לשוב למולדתם.

מדיוני בית הדין בעניינם<sup>162</sup> עלה ששלושה מהם הועסקו באשרה של חברת בניין אחת. העובדים עצמם הכירו רק את שמו הפרטי של המנהל, דובר בולגרית, שהיה אחראי עליהם מטעם החברה. לשאלת הכותבת ענו שדרכוניהם מוחזקים בידי החברה, וכך גם שתי המשכורות האחרונות. במהלך דיוני השלושה בבית הדין התברר שאינם יכולים לעזוב גם אם יביאו נציגי החברה את דרכוניהם לכלא, שכן הוגשה בשמם עתירה ובית המשפט עיכב יום קודם את גירושם ללא ידיעתם. העובדים טענו שלא פגשו עורך דין והם אינם מיוצגים. רק שלושה ימים לאחר מכן הצליחה הכותבת להשיג טלפונית את עורך הדין שהגיש את העתירה, וזה הודה שהוא אכן מייצג את החברה המעסיקה ושפגש את העובדים לראשונה והחתים אותם על יפויי כוח רק יומיים לאחר שהגיש את העתירה שערכה את גירושם מהארץ. עורך הדין הופתע לשמוע שאחד משלושת העובדים שבשמם עתר מתעקש לשוב לבולגריה, ואילו השניים האחרים מוכנים להשתחרר ובלבד שיועברו למקום עבודה אחר ולא למעסיק המשלם את שכרו.

עוצמת החרדה בקולם של העובדים העצורים, כשחשבו שישבו אותם לחברה המעסיקה, והתנהלות עורך דינה של אותה חברה בעניינם, גרמו לנציגי המוקד לחשוש שאינם מועסקים בתנאים חוקיים בחברה זו. אותם עובדים עזבו את הארץ ישירות מהכלא. חודש לאחר מכן, במאי 2003, הגישו 202 עובדים אחרים שהועסקו באמצעות אותה חברה תביעה בבית הדין לעבודה בסך 17 מיליון ש"ח בגין הלנת שכרם והחזקתם במשטר של אלימות ואיומים.<sup>163</sup> באותה שנה הוגש כתב אישום נגד גורמים בחברה בגין הפעלת אלימות וכן איומים באלמות ובאונס בני משפחתם של עובדי הבניין בבולגריה, אם יעזבו את החברה.<sup>164</sup> היה זה שלוש שנים לפני שנכנס לתוקפו התיקון לחוק שאסר על החזקה בתנאי עבדות, ולכן

161 המידע מתבסס על היכרותה של הכותבת עם החלטת בית הדין לביקורת משמורת, שניתנה על ידי הדיינת שרה בן שאול וייס ביום 10 בדצמבר 2002 בעניינם של המוחזקים, והפנייה להליך בבית המשפט המחוזי בפני כב' השופט דרורי בעניינם של הארבעה מיום 5 בינואר 2003.

162 המידע מתבסס על היכרותה של הכותבת עם החלטות בית הדין לביקורת משמורת, שניתנו על ידי הדיינת שרה בן שאול וייס מיום 28 באפריל 2003 בעניינם של שלושת המוחזקים אזרחי בולגריה סטוייקוב סטוייקו, דימיטר קולב וג'מאל ג'וניב.

163 רגב דוד "עובדים מבולגריה תובעים את חברת 'צרפתי'" [ynet](https://www.ynet.co.il/articles/1,7340,L-2634297,00.html) (27.5.2003).

164 ת"פ (שלום רחובות) 2116/03 מדינת ישראל נ' בנימין (נבו) (19.11.2003).

נציגי החברה הואשמו והורשעו בעבירות פחות חמורות. עם זאת, עו"ד רחל גרשוני, אז ראש תחום עונשין במח' יעוץ וחקיקה (פלילי) במשרד המשפטים, הבהירה ש"תיאור מסכת העינויים שעברו עובדים אלו הוא באמת מצמרר" והוסיפה ש"דוגמא זו ממחישה סדרה של נסיבות שיש בה כדי להצביע על עבדות ושעלולה להתקיים גם בענפים אחרים".<sup>165</sup> עובדי החברה שנעצרו בגין שהייה שלא כדין גורשו בזה אחר זה מהארץ.

דוגמה שלישית היא של עובדי בניין של חברת הביצוע<sup>166</sup> הטורקית ילמזלר, אשר מתצהירים ועדויות שנתנו לארגוני זכויות האדם במהלך שני העשורים שהמאמר מתמקד בהם עולה שהם הועסקו בתנאים שלעיתים עלו לכדי תנאי עבדות: תנאי העסקה קשים בשילוב עם החתמה על שטרי חוב פתוחים, שהאיום בגבייתם מנע בעד העובדים מלהתלונן או לשוב לטורקיה ללא אישור. תנאים אלו תוארו בהרחבה לאורך השנים בדו"חות הארגונים,<sup>167</sup> וטענת החתמתם של העובדים על שטרי חוב פתוחים התקבלה אף לאחרונה על ידי בית הדין האזורי לעבודה בתל אביב שפסק לתובעים פיצויים בגין ביצוע עבירה זו כנגדם.<sup>168</sup>

"במהלך עבודתי בילמזלר, שלטה בחברה אווירה של טרור ואימה. מנהל העבודה... היה אומר לנו: 'אנו מכים אנשים. אנו נעשה מה שנרצה, אנו מחליטים את מי להחזיר לטורקיה ואת מי לא'. נהגו לאיים עלינו ואני לא ירעתי מה לעשות. הרבה חברים אמרו לי שחברת ילמזלר היא למעשה כנופיית פשע, ופחדתי להתלונן".<sup>169</sup>

כך הצהיר אחד העובדים בשנת 2004, כשחברת ילמזלר קיבלה תפקיד משמעותי בהסכם להשבת תנאים שנתתם בין טורקיה לישראל.<sup>170</sup> הארגונים עתרו לבג"ץ בדרישה להפסיק לאפשר לחברה להעסיק עובדים בתנאי כבילה בישראל, ולאפשר לעובדיה לעזוב את החברה ולעבור למעסיק אחר.<sup>171</sup> העתירה נותרה תלויה ועומדת במשך שלוש שנים ובמהלכן גורשו העובדים המצהירים, ואילו החברה המשיכה להעסיק מהגרי עבודה אחרים בתנאים קשים. בשנת 2006 אף קבעה מחלקת המדינה האמריקאית:

"מדינת ישראל מוקמה ברשימת המעקב של הדרוג השני עקב כישלונה לספק הוכחות למאמציה לטפל בסחר, בעיקר תנאיהם והחזקה בתנאי עבדות, לכאורה, של אלפי מהגרי עבודה. הממשלה לא העבירה חוק נדרש ביותר המפליל את כל

165 רחל גרשוני "המאבק בסחר בבני אדם במשרד המשפטים" (בכנס בנושא המאבק בסחר בבני אדם, מעלה החמישה 27.7.2006).

166 חברת ביצוע היא חברת בניין זרה הפועלת בישראל מכוח היתר מיוחד.

167 להרחבה על תנאי העסקת מהגרי עבודה בחברת ילמזלר, בענף הבניין, ראו קו לעובד והמוקד לפליטים ולמהגרים כלי שרת: כבילה וניצול של עובדי בניין מתורכיה (2020) (להלן: קו לעובד כלי שרת).

168 סע"ש (אזורי ת"א) 14051-08-18 Oruc נ' ילמזלר אינטרנשיונל, חברה לבניה תיירות וטקסטיל בע"מ (נבו) 22.6.2022.

169 מתוך תצהירו של ע"א למוקד סיוע לעובדים זרים (19.11.2004).

170 ראו החלטה 2222 של הממשלה ה-30 "היתר להעסקת עובדים זרים מתורכיה בענף הבניה" (11.7.2004); החלטה 4024 של הממשלה ה-30 "היתרים להעסקת עובדים זרים" (31.7.2005).

171 בג"ץ 10843/04 מוקד סיוע לעובדים זרים נ' ממשלת ישראל, פ"ד (3) 117 (2007) (להלן: בג"ץ 10843/04).

צורות הסחר, כולל סחר למטרות עבדות... אלפי מהגרי עבודה שעל פי הערכות מועסקים בעבודות כפייה, לא קיבלו הגנה...".<sup>172</sup>

שלוש הדוגמאות מתארות את מאמצי משרד הפנים לגרש את הקורבנות גם לאחר שהובהר שהם קורבנות עבירות חמורות שהופיעו באותה עת בספר החוקים. רק באחת הדוגמאות הוכחו הפוגעים לדין, וזאת בזכות מאות קורבנות, שרק מיעוטם הספיקו לתבוע את זכויותיהם לפני מעצרו וגירושו מהארץ.

2018–2006

שנת 2006 הסתמנה כשנה משמעותית לקורבנות סחר למטרות עבדות מבחינת חקיקה ופסיקה. חוק איסור סחר בבני אדם, שפורסם באוקטובר 2006, אסר על סחר לעבדות ועל החזקת אדם בתנאי עבדות, ובשנה זו גם החליטה הממשלה על הקמתה של ועדת מנכ"לים קבועה למאבק בסחר בבני אדם, וכן הסדרת תיאום בינמשרדי בין הרשויות הרלוונטיות.<sup>173</sup> בנוסף, בג"ץ קיבל, לאחר ארבע שנות דיונים, עתירה לביטול "מדיניות הכבילה" של העובד למעסיקו בשל הפגיעה הקשה בזכויות היסוד של מהגרי העבודה הגלומה בה.<sup>174</sup>

גם בתקופה זו הגיעו לארגוני זכויות האדם עובדים שעזבו את חברת ילמזלר. ב-19 בספטמבר 2007 קבע בג"ץ שתבנית העסקתם הכובלת של עובדי ילמזלר, תוצאת ההסכם בין ממשלת טורקיה לממשלת ישראל, היא כדין, שכן לא הוכח שהעובדים שילמו דמי תיווך על מנת להגיע לישראל, והוצגה מערכת פיקוח שמטרתה להגן על זכויות העובדים. בקביעה זו סטו שופטי הרוב, ריבלין וחיות, מן ההלכה שנפסקה בבג"ץ 4542/02 שלפיה הכבילה עצמה מהווה פגיעה בזכויות העובדים ומאיינת את זכות היסוד הנתונה לעובד להחליף את מעסיקו. השופט אדמונד לוי, שכתב את פסק הדין בעניין הכבילה, נותר בדעת מיעוט וטען שעמדתם של שופטי הרוב אינה אלא "הסגתה של המציאות הנורמטיבית אחרו, וחזרה למצב משפטי קודם שנמצא בלתי ראוי", היינו המצב המשפטי שקדם לפסק דין הכבילה.<sup>175</sup> ב-5 באוקטובר 2007 הגישו המוקד וקו לעובד בקשה לקיום דיון נוסף,<sup>176</sup> בשאלה האם כבילתו של מהגר עבודה למעסיק ספציפי היא כשלעצמה פגיעה שלא כדין בזכויות היסוד הנתונות לו כעובד, או שמא על מנת שהכבילה תהא שלא כדין יש צורך להצביע על פגיעות נוספות בזכויותיו.<sup>177</sup>

בעקבות הבקשה עדכנה המדינה במרץ 2008 שההסכם עם ילמזלר הוארך כך שתוכל להעסיק 800 עובדים עד שנת 2010. על מנת להבטיח את תנאי העובדים, משרד התמ"ת

172 ד"ח מחלקת המדינה 2006, לעיל ה"ש 126. תורגם בידי הכותבת.

173 החלטה 63 של הממשלה ה-31, לעיל ה"ש 109.

174 בג"ץ 4542/02 עמותת "קו לעובד" נ' ממשלת ישראל, פ"ד סא(1) 346 (2006) (להלן: בג"ץ 4542/02). העתירה הוגשה בשנת 2002 על ידי קו לעובד, מוקד סיוע לעובדים זרים, האגודה לזכויות האזרח בישראל, רופאים לזכויות אדם, מכון אדווה ועמותת מחויבות לשלום ולצדק חברתי באמצעות התוכנית למשפט ורווחה בפקולטה למשפטים שבאוניברסיטת תל אביב.

175 בג"ץ 10843/04, לעיל ה"ש 171.

176 לפירוט ראו סחר בבני אדם, פליטים והגירה: דף מידע יולי-ספטמבר 2008, 15 (מוקד סיוע לעובדים זרים 2008).

177 דנג"ץ 8255/07 מוקד סיוע לעובדים זרים נ' ממשלת ישראל (נבו 16.7.2008).

הונחה לקיים מדי חודש ביקורות בחברה ולהגיש דיווח תלת-חודשי על אודות הביקורות בחברה למשרדי הפנים, המשפטים וביטחון הפנים, ונחה דעתם של שופטי בג"ץ בעקבות עדכון זה.<sup>178</sup>

חוק העונשין הישראלי מגדיר רבות מהתנהלויות נציגי ילמזלר כפי שתוארו על ידי העובדים כעבירות. כך לדוגמה החוק הישראלי אוסר על הפעלת אלימות, איומים, כליאת שווא ואף עיכוב דרכון. אף על פי שהחוק אוסר כל זאת ממילא, מנסחי הנוהל הניסיוני להסדרת חוקי העסקה בחברות ביצעו טרחו לפרט ולקבוע:

"על חברות הביצוע לפעול בהתאם לדיני העבודה ולפי דיני מדינת ישראל כלפי העובדים הזרים המועסקים על ידה, ובין היתר חל איסור מוחלט לנקוט באמצעים לא חוקיים כלפי עובדים זרים, כגון: איומים, אלימות, כליאת שווא, עיכוב דרכון, הטסה בכפייה או במרמה, דיווח בלתי אמין על נטישה, או כל עבירה אחרת על חוק העונשין התשל"ז-1977".<sup>179</sup>

רק בשנת 2010, ארבע שנים לאחר כניסתו של החוק לתוקף, הוגש כתב אישום בגין החזקה בתנאי עבודת של מ"פ, מהגרת עבודה מהפיליפינים, נגד בני זוג משופט, איברהים ובאסמה ג'ולאני.<sup>180</sup> בשנת 2012 הורשעו בני הזוג, ובשנת 2016 דחה בית המשפט העליון את ערעורם על ההרשעה.<sup>181</sup>

דוגמה נוספת לחברה שממנה נמלטו קורבנות שוב ושוב במהלך שנים מספר: בפברואר 2011 פגשה הכותבת עובדת סיעוד מסרי-לנקה שסיפרה על שלושה מהגרי עבודה סרילנקים שהכירה בנמל אשדוד, שם הועסקו על ידי חברת דיג ישראלית בתנאים שנשמעו כתנאי עבודת. העובדים תיארו תנאי העסקה מחפירים, במשך רוב שעות היממה, בעבודה מפרכת, ללא ציוד הולם, ללא תנאי מחיה מינימליים וללא שכר. במהלך שלוש השנים הבאות פנו אל המוקד לפחות 17 עובדים נוספים שהועסקו בתנאים דומים על ידי אותה חברה.<sup>182</sup> מעדויות העובדים עלה שהחברה הפרה שורה ארוכה של חוקים, לרבות חוק עובדים זרים, המתנה העסקת מהגרי עבודה בישראל בהוצאת היתר העסקה ואשרת עבודה מתאימים.<sup>183</sup> זאת תוך הצגתם כימאים, עובדה שייתרה דרישה זו מכיוון שאינם אמורים כלל להיכנס ולעבוד בישראל.

תלונה הוגשה למשטרה בפברואר 2011. העובדים אומנם חולצו בידי שוטרים מנמל אשדוד והועברו למקלט, אך בתשובתה לפניית המוקד הודיעה המשטרה שלא נמצאה

178 למידע רב ומפורט על ההעסקה בחברת ילמזלר ראו גם קו לעובד כלי שרת, לעיל ה"ש 168.

179 נוהל 9.4.0002 "נוהל ניסיוני להעסקת עובדים זרים בענף הבניין על ידי חברות ביצוע זרות" (15.10.17).

180 תפ"ח (מחוזי י-ם) 10-11-13646 מדינת ישראל נ' ג'ולאני (נבו) 29.2.2012.

181 ע"פ 6237/12 ג'ולאני נ' מדינת ישראל, פסק הדין של השופט מלצר (נבו) 6.9.2016.

182 העובדים הועסקו על ידי שתי חברות, "בר ספנות וסחר בע"מ" ו"בר ספנות (2006) בע"מ" המצויות בבעלותו של אותו אדם.

183 ס' 1א לחוק עובדים זרים התשנ"א-1991.

ראשית ראייה בעניינם.<sup>184</sup> בהודעתה נמנעה המשטרה מלהתייחס למכלול התלונות שהוצגו בפניה, וקבעה שתנאי העסקתם של העובדים היוו "מגבלה אובייקטיבית הקשורה למהות העבודה", וכי זמן עבודתם היה קצר. לא נגבו עדויות מעובדת הסיעוד שאיתרה את העובדים או מהכותבת, שטיפלה בעניינם עד לחילוצם ולהעברתם למקלט. המוקד הגיש עתירה בשם העובדים.<sup>185</sup> העתירה דרשה מתן אשרות עבודה, וקביעת הנחיות מנהליות שיבטיחו את יישום חוק עובדים זרים. בפסק הדין שדחה את העתירה קבע בית המשפט שלא ניתן להסדיר את מעמדם בישראל בהתאם לחוק עובדים זרים, משום שכניסתם לארץ לא הוסדרה בהתאם לחוק זה, שכן הם הוגדרו כימאים. כמו כן קבע בית המשפט כי העתירה היא פרטנית בעוד שהסוגיה של תיקון הנהלים הינה סוגיה עקרונית שעל הדיון בעניינה להיערך במחוזות אחרים.<sup>186</sup> העובדים גורשו מהארץ.

אחד ממקרי הדייגים שהפנה המוקד למשטרה לא זכה להיחקר כלל. אומנם פנייה למשטרה הביאה לחילוץ של העובד על ידי המשטרה והעברתו למקלט, אך יומיים לאחר מכן נלקח משם על ידי צוות שוטרים מבלי שהדבר תואם עם צוות המקלט. בירור שערכו נציגי המוקד העלה שהעובד הוחזר לידי המעסיק. נימוק המשטרה למהלך היה שהעובד שהה בישראל באופן בלתי חוקי. הוא נלקח לנמל התעופה על ידי מעסיקו ויצא מהארץ. בסיכומו של דבר, המשטרה סגרה את כלל תיקי החקירה במקרים שהופנו אליה, בטענה שנסכיבות ההעסקה אינן מבססות עבירה פלילית.<sup>187</sup>

על מנת להבהיר שמדובר בהתנהלות מתמשכת גם של חברת הביצוע הטורקית, מובאת דוגמה נוספת ועדכנית יותר של קורבנות בחברה: בפברואר 2016 נערכו ככלא גבעון דיונים ל-15 עובדי בניין שדיווחו לבית הדין שעזבו את חברת ילמזלר. 13 עובדים העדיפו לשוב לארצם בהקדם. שניים ביקשו להתלונן נגד החברה על אף איום שטר החוב הפתוח שהחזיקה החברה נגדם. אחד מהם, א"ט, אמר לבית הדין:

"אני ברחתי כי התנאים היו מאד קשים. אני עבדתי בלילות. העבודה התחילה משש וחצי בערב ועד שש וחצי בבוקר... איימו עלינו. אמרו לנו שאם אנחנו מתכוונים לברוח אז שנדע שיש אנשים שיכולים להרכיב לנו. אנחנו פחדנו. אני הרגשתי את עצמי כמו בבית סוהר".<sup>188</sup>

דיין בית הדין ששמע את עדויות העובדים, העביר את הפרוטוקולים בעניינם ללשכה לסיוע המשפטי במשרד המשפטים במטרה לבחון את התקיימותם של תנאי עבדות. נציגת הסיוע

184 מכתב מלינדה ג'רבי, ק' חקירות יחידת סער במשטרת ישראל, לסיגל רוזן, רכות מדיניות ציבורית במוקד לפליטים ולמהגרים בנושא תלונת עובדים מסרילנקה (3.3.2011). המכתב בידי הכותבת.

185 עת"מ (מנהליים י-ם) 29275-11-11 RUKLANTHA FERNANDO נ' משרד הפנים (נבו) (20.2.2012).

186 למידע מפורט ראו שירה אייל עבדות בלב ים: עבדות בענף הדיג בישראל (המוקד לפליטים ולמהגרים) (2014).

187 שם.

188 פרוטוקול הדיון מיום 3.2.2016 בבית הדין לביקורת משמורת שהים שלא כדין 9031439 רשות ההגירה נ' טוסאן.

המשפטי שנשלחה לראיין אותם מצאה את עדויותיהם אמינות, והמליצה לחוליית הסחר במשטרה להכיר בהם כקורבנות החזקה בתנאי עבדות בהבהירה:

”מתיאורו עולה שהוא הוחזק בחברת יילמזלאר במצב בו שלטו באופן ממשי בחירותו – הוא היה תחת מעקב ופיקוח, איימו עליו באלמות אם יברח, הוא נאלץ לעבוד שעות ארוכות בעבודות מסוכנות מאוד, ללא אוכל ראוי... נאלץ לחתום על שטר שלא הבין כראוי את תוכנו לפיו יכלו לדרוש ממנו תשלום כסף רב אם יעזוב את העבודה”.

המשטרה סירבה להכיר בשניים כקורבנות בטענה שעדויותיהם היו כלליות מדי.<sup>189</sup> אחד משני העובדים החליט לחדול מן ההליכים להשגת זכויותיו ועזב את הארץ לאחר ימי מעצר אחדים. השני, א”ט, שוחרר בערבות לאחר חודשיים, וביקש להישאר בישראל כעובד בניין בחברה אחרת. במרץ 2016 דחתה רשות ההגירה את בקשתו, בטענה שהתלונן רק לאחר שנעצר ושהמשטרה לא מצאה ראיות המצביעות על כך שא”ט הוחזק בתנאי עבדות. המוקד הגיש ערר בשמו של א”ט בדרישה לאפשר לו לעבוד אצל מעסיק אחר.<sup>190</sup> בפסק הדין התייחס הדיין אלעד אזר לעדויות שהובאו בפניו ביחס לתנאי העבודה בחברה:

העורר ושני עובדים נוספים של המעסיקה, אשר נעצרו עמו, מסרו כולם גרסה אחידה בעדותם במשטרת ישראל לפיהם הועסקו במשך 12 שעות עבודה (נטו) באתרי בנין, חלק מהם במשמרות לילה; כי בעת שלנו באתר המגורים נעלו אותם בחדרים; ועל כך שנציגי המעסיקה הבהירו להם כי יכולע להם אם יעזבו את עבודתם. הוגש תצהיר מאת מר אולוזאי – עובד לשעבר של יילמזלר, אשר בתצהירו עדות מפורטת על קיומו של צוות ‘לוכדי עריקים’ הפועל בשם יילמזלר לאיתור ולהענשה של עובדיה, אשר עזבו עבודתם אצלה ונשארו בישראל, לרבות מסירת פרטים מזהים של ‘ראש’ הצוות ותיאור של תקרית שראה כמו עיניו כיצד צוות כזה איתר עובד לשעבר והכה אותו נמרצות... עיקרי טענותיו של העורר מהמינים בעיני ואף המשיב לא תקף אותן ישירות”.<sup>191</sup>

במהלך 2017 ו-2018 הגיעו לארגונים קורבנות נוספים של אותה חברה ותיארו תנאי עבודה דומים, אך גם לא הוכרו על ידי חוליית הסחר ובסופו של דבר גורשו מהארץ.<sup>192</sup>

2018 ועד 2022

בשנת 2018, לאחר שמונה שנים שבהן לא הוכר אף מהגר עבודה כקורבן סחר, הוכרו חמישה עובדי חקלאות כקורבנות החזקה בתנאי עבדות על ידי חוליית הסחר במשטרה.<sup>193</sup>

189 תשובת המשטרה לבקשה להכרה בא”ט כקורבן החזקה בתנאי עבדות (7.3.2016).

190 ערר (כניסה לישראל י-ם) 16-1795 טושאן נ’ משרד הפנים (נבו) (19.7.2017).

191 שם, בפס’ 40-44.

192 ניתן לצפות בעדויותיהם של עובדי החברה בתוכנית “סיפורים מכאן: עובדים בשבי – למה מאיימים על חייהם של עובדי הבניין?” (תומר ממיה יוצר, 16.12.2018). <https://www.youtube.com/watch?v=oLF4PhA4KxU>

193 יהושע (ג’וש) בריינר “חמישה עובדים זרים הוכרו כקורבנות סחר שהובאו לישראל למטרות עבדות” הארץ (3.2.2019) <https://bit.ly/3GaBMgq>



החמישה אותרו על ידי צוות קו לעובד והוכרו בעקבות פניית הארגון לחוליית הסחר.<sup>194</sup> בשנת 2020 איתר "קו לעובד" 20 עובדים נוספים שהוכרו אף הם לאחר שהופנו לחוליית הסחר במשטרה.<sup>195</sup>

הקושי להצביע על קורבנות עבירות סחר שטרם זוהו, וכך להצביע על עוול ודאי שנגרם לקורבנות סחר בכני אדם, מתבטא גם במנגנון הזיהוי הכושל של קורבנות סחר בישראל.<sup>196</sup> רשויות המדינה אינן מזהות מיוזמתן קורבנות עבירות סחר למטרות עבודה, וכמעט שאינן מזהות קורבנות שאינם קורבנות סחר לזנות.<sup>197</sup> העובדה שעיקר הזיהוי נעשה על ידי ארגוני חברה אזרחית מעוטי משאבים ונטולי כל סמכויות אכיפה מחזקת את ההנחה שהמהגרים המאותרים כקורבנות מהווים קצה הקרחון של התופעה, אם כי הערכה סבירה זו קשה להוכחה. העובדה שחוליית הסחר במשטרה הייתה במהלך שנים אלו האחראית הבלעדית על זיהוי קורבנות סחר אפשרה למדינה להציג את קורבנות הסחר שהוכרו כאילו גם אותרו וזוהו על ידה, ולא על ידי ארגוני זכויות האדם כפי שאירע. בפועל, לא מוכר לנו אף מהגר או מהגרת עבודה שאותר או אותרה ישירות על ידי המשטרה ללא הפניה על ידי ארגון קו לעובד או המוקד.

## סיכום

התנהלות רשות ההגירה כפי שהיא משתקפת מפעילות השטח המקיפה של צוות המוקד בשני העשורים האחרונים, ומתוארת באמצעות דוגמאות בלבד במאמר זה, מעידה על מגמה ברורה של הערפת גירוש מהגרים מהארץ על פני איתור קורבנות עבירות הסחר. זאת על אף גורמי ממסד שפעילותם הצליחה בכל זאת להביא להכרה בחלק מקורבנות הסחר ולמניעת גירושם. כפי שצוין, יחידת תיאום המאבק בסחר בכני אדם וכן הלשכה לסיוע משפטי פעלו רבות לאורך השנים במאמץ למניעת גירושם של קורבנות עבירות הסחר. פעילות המשטרה בבתי בושת שהביאה לאיתורן של נשים רבות ששרדו סחר לזנות והעברתן האוטומטית למקלט מאז שנת 2004 מנעה לאורך השנים שחלפו מאז את גירושן בטרם ניתנה להן האפשרות לשנות שיקום. פעילות העו"סים ופעילות בית הדין בכלא סהרונים הביאה לאיתורם של מאות קורבנות מחנות העינויים בסיני שהוחזקו בתנאי עבדות, והם שוחררו מכלאם והועברו לשיקום במקלט. עם זאת, על אף ההכרה בחשיבות העניין ובחומרתו על ידי יחידת תיאום המאבק בסחר בכני אדם, ועל אף התוכנית הלאומית, עדיין אין גורם ממסדי שפועל באופן יזום לאיתור מהגרי ומהגרות עבודה המוחזקים בתנאי עבדות.

הדוגמאות המופיעות במאמר אינן מותרות מקום לספק כי קיים יחס הפוך בין מידת נכונותה והצלחתה של ישראל במאבק בסחר בנשים לזנות לבין כישלונה היזום והמכוון במאבק בעבדות ובשיקום קורבנותיו. כישלון זה נובע, כך נדמה, מן הרווח הכלכלי והפוליטי שמפיקים מעסיקים וכן רשויות המדינה מהעסקתם של עובדים זולים וכנועים החוששים

194 ר"ח מחלקת המדינה 2019, לעיל ה"ש 113.

195 ר"ח מחלקת המדינה 2021, לעיל ה"ש 27, בעמ' 306-310; בתחבולות תעשה לך עבדים, לעיל ה"ש 11.

196 ראו נייזנה "כבילה", לעיל ה"ש 2.

197 שם, בעמ' 70.

להתלונן, טענה המתחזקת מבחינת המקרים שהוצגו במאמר זה. עבירות הסחר מתרבות בעיקר משום שהרשויות מאשרות ומעודדות הסדרי העסקת מהגרים מגבילים במיוחד, שתנאיהם קרובים יתר על המידה לתנאי החזקה בתנאי עבדות.<sup>198</sup> כפי שהבהרתי כאן, גורם משמעותי נוסף לשגשוג עבירות הסחר הוא מדיניות הגירוש ככל מחיר של מהגרים שמאבדים את אשדתם, ככלי אכיפה מרכזי באופן המרתיע רבים מלהתלונן, ועקב כך משדר למעסיקים פוגעניים שלא יינזקו בגין פשעיהם.

קשה שלא להתרשם מחוט שדרה אידאולוגי שהתנהלות זו משגשגת סביבו, ואשר פוגעת פגיעה משמעותית בסיכויי מדינת ישראל למגר את עבירות הסחר בתחומה. התנהלות הרשויות במקרים הרבים שתוארו כאן, ואשר מלמדים על התנהלות אחידה ועקבית לאורך השנים, מוכיחה התעלמות בוטה מהבטחותיה הפומביות של המדינה להיאבק בסחר בבני אדם בתחומה. אם אכן המדינה מבקשת למגר את עבירות הסחר בתחומה, עליה לאמץ את המלצות התוכנית האלטרנטיבית למאבק בסחר בבני אדם,<sup>199</sup> ולהפסיק לעשות שימוש במדיניות הגירוש ככלי אכיפה מרכזי על שוהים שלא כדין שייתכן שנפלו קורבן לעבירות הסחר.

198 שם; בתחבולות תעשה לך עבדים, לעיל ה"ש 11.

199 תכנית אלטרנטיבית למאבק בסחר בבני אדם: מודל מוצע לפי גישת העבודה לסחר 29 (הילה שמיר ומעין נייזנה עורכות 2020).