



כרך ו', 2023

סחר בבני אדם

משפט, חברה ותרבות
قانون، مجتمع وثقافة
כתב עת של הפקולטה למשפטים ע"ש בוכמן
אוניברסיטת תל אביב

עורך כתב העת
אסף לחובסקי

ועדה אקדמית
אורנה אליגון דר, מיכאל בירנהק, נטע זיו

הכרך ניתן לרכישה מקוונת בדף האינטרנט "משפט, חברה ותרבות"
באתר הפקולטה למשפטים באוניברסיטת תל אביב או בפנייה בדואר אלקטרוני
אל srosenberg@tauex.tau.ac.il.

בקרו בדף הפייסבוק הרשמי של כתב העת "משפט, חברה ותרבות":
<https://www.facebook.com/LawSocietyCulture>

המאמרים המתפרסמים בכתב העת עוברים שיפוט אקדמי לפני פרסומם.
כתב העת מופיע באופן קבוע.



כרך ו', 2023

סחר בבני אדם

עורכות הכרך:

הילה שמיר, חני בן ישראל, מעין נייזנה

עורכות המשנה:

אלונה גואטה, נגה מולד, עומר רוזנוקס

חברי מערכת:

עומר אלוני, רעות בבאי, יניב בנג'י, יעל גזית, בנימין גילון,
שירי דנציגר, אביגיל זייפמן, חי ניסים יאמין, נועה מליניאק, תמר נגר,
לוטם נעמן, מאיה קידר, גיא קרייס



עריכה לשונית: דן הלוי
רכזת מערכת: נירית פוטרמן

תמונת הכריכה: עובדים תאילנדים, שדה ניצן, ישראל 2013
צילום: שירז גרינבאום ©

ציור בעמוד 279: ליילה צריקידזה ©

אנא צטטו את מאמרי הכרך בהתאם לתבנית האזכור הבאה:
שם מחבר "שם מאמר" משפט, חברה ותרבות ו: סחר בבני אדם מספר עמוד (הילה שמיר, חני בן ישראל ומעין נייזנה עורכות 2023).

הפקה, סדר ועימוד: יעל ביבר ומיכל סמו־קובץ, המשרד לעיצוב גרפי

ISSN: 2617-0434

© כל הזכויות שמורות למחברים ולפקולטה למשפטים, אוניברסיטת תל אביב, 2023

אין לשכפל כל חלק שהוא מן החומר שבספר זה, אין להפיצו, להעמידו לרשות הציבור, ליצור יצירה נגזרת בכל אמצעי מכני, אופטי, אלקטרוני או אחר, אלא לפי רשות מוקדמת ומפורשת בכתב מאת בעלי הזכויות. שימוש הוגן לצרכי ביקורת, מחקר, לימוד עצמי, הוראה או סקירה עיתונאית מבורך. שימוש מסחרי מכל סוג שהוא אסור, אלא ברשות בעלי הזכויות.

EBN&CO | ארדינסט, בן נתן, טולידאנו ושות'
עם המבורגר עברון

כתב העת מתפרסם בעזרת תרומתו של
משרד עורכי הדין ארדינסט, בן נתן, טולידאנו ושות'
עם המבורגר עברון

תוכן העניינים

9	מבוא: סחר בבני אדם – עבר, הווה, עתיד	הילה שמיר, חני בן ישראל ומעין נייזנה
23	צרות של חירות: הגירה, חוב ועבודות מודרנית	ג'וליה אוקונל דייווידסון
45	הרהורים במלאות 15 שנים לחקיקת חוק איסור סחר בבני אדם	רחל גרשוני
57	יסודות ההסכמה והכפייה בעבירות הסחר והעבודות בישראל	מעין נייזנה
93	שיקום, אכיפה והגירה: מענים לקורבנות סחר בבני אדם במסגרת מנגנוני זיהוי והפניה	יעל אגמון נכט
135	מדיניות הגירוש כמכשול למאבק בסחר בבני אדם בישראל	סיגל רוזן
177	אתגר ההגירה של משפט העבודה	חני בן ישראל
239	ענף החקלאות כאתר של סחר בבני אדם למטרות עבודות ועבודת כפייה: בין גיוס מהגרים לזכויות עובדים	אבינעם כהן ויהל קורלנדר
265	הקדמה: על טקסטים וסאבטקסטים בסדנת כתיבה למהגרות ומהגרי עבודה	אסיה לדיז'ינסקיה
269	פקעות	ליילה צירקידזה
281	מלגת פרך	עמנואל סמפסון ניה
285	נתיבים	שרימה קריימר
287	הסחר בבני אדם והרווח בין כלכלות: נקודת מבט מדדיאבלית	יובל רוטמן

307	חבר הלאומים, הגירה וזנות: לשורשי המאבק בסחר בנשים	ליאת קוזמא
331	כשטרנס לאומי הופך לטרנס מקומי: משולש הקטיפה הישראלי ואימוץ חוק איסור צריכת זנות	יעלה להברז
363	מורשות ויקטוריאניות, ליברליות ונאו-ליברליות בגישת החברה והמשפט לסחר בנשים	נעמי לבנקרון וטל רביב
399	ההשלכות הנפשיות של סחר בבני אדם, השפעת חקיקה, מדיניות והליכים משפטיים על המצב הנפשי שלאחר הסחר, והטיפול בנפגעות ובנפגעים: המקרה של קורבנות סחר בבני אדם ממזרח אפריקה בישראל	עידו לוריא, שלומית בן שמואל ויעל ברנע

מבוא:
סחר בבני אדם – עבר, הווה, עתיד

מאז ראשית שנות ה-2000 זכתה תופעת הסחר בבני אדם לתשומת לב גוברת בעולם ובישראל. בסוף שנת 2000 אומצו, בפער של שבועות ספורים זה מזה, פרוטוקול האו"ם למניעה, לדיכוי ולהענשה על סחר בבני אדם (להלן: פרוטוקול הסחר),¹ וחוק אמריקני להגנה על קורבנות סחר (Trafficking Victims Protection Act),² שמכוחו נכרכה קבלת סיוע כלכלי מארה"ב בקיום "סטנדרטים מינימליים" במאבק בסחר בבני אדם בידי המדינה מקבלת הסיוע. בעוד שקודם למסמכים אלה התמקדה ההגדרה המשפטית לסחר בבני אדם בעיקר במעבר גבול בכפייה של נשים ונערות לצורך ניצול בזנות, הרי שבפרוטוקול הסחר, ומאז, אומצה הגדרה רחבה של תופעת הסחר בבני אדם והיא כוללת הן גברים והן נשים, בין אם חצו גבול ובין אם חוו פגיעה בתוך מדינותיהם, המצויים במצבים שונים של ניצול. על פי הגדרת הפרוטוקול, מצבי ניצול אלו כוללים, לצד זנות וצורות אחרות של ניצול מיני, גם עבודה או שירותים בכפייה, שעבוד או פרקטיקות דומות לעבדות והוצאת איברים. בעקבות הגדרה רחבה זו נהוג לחשוב על סחר בבני אדם לא כעל תופעה אחת אלא כעל "אגד" הפרות של זכויות עובדים וזכויות אדם (שבליבו עומדת הגבלת חירות).³ אף שכל אחת מההפרות כשלעצמה אינה מהווה בהכרח סחר, המכלול ושילוב ההפרות הוא שעשוי להוביל לזיהוי המצב ככזה

* הילה שמיר היא פרופסורית חברה בפקולטה למשפטים באוניברסיטת תל אביב וחוקרת ראשית בקבוצת המחקר TraffLab – גישת עבודה לסחר בבני אדם (ERC). חני בן ישראל היא עורכת דין ותלמידת מחקר לתואר שלישי, מרכז צבי מיתר ללימודי משפט מתקדמים ופרויקט המחקר TraffLab – גישת עבודה לסחר בבני אדם (ERC), הפקולטה למשפטים, אוניברסיטת תל אביב.

מעין נייזנה היא עמיתת פוסט-דוקטורט ב־Bonavero Institute of Human Rights, הפקולטה למשפטים, אוניברסיטת אוקספורד, וכן עמיתת מחקר ב־Modern Slavery Policy and Evidence Centre.

1 פרוטוקול למניעה, לדיכוי ולהענשה על סחר בבני אדם, בעיקר נשים וילדים, המשלים את אמנת האומות המאוחדות נגד פשע מאורגן חוצה גבולות, כ"א 56 (1529) 1 (נפתחה לחתימה ב־2000).

2 Victims of Trafficking and Violence Protection Act of 2000, Pub. L. No. 106–386, 114 Stat. 1464 (2000).

3 השימוש במונח "אגד הפרות" שואל מן ההתייחסות המשפטית לזכות הבעלות הקניינית כאל זכות שמייצגת "אגד" של זכויות (bundle of rights). לדיון בזכות הקניין כאגד של זכויות ראו גם חנוך דגן "פרשנות בדיני קניין, הבית המשותף ובעיית הפעולה המשותפת" עיוני משפט כ 45, 51–54 (1996).

העולה כדי סחר בבני אדם.⁴ כוחם המשותף של שני המסמכים, שנכנסו לתוקף לפני כשני עשורים, יחד עם מספר רב של כלים אזוריים ומדינתיים שהתווספו בעקבותיהם וברמותם, שינו את הדרך שבה העולם מתמודד עם סחר בבני אדם.⁵

כיום, למעלה מעשרים שנה לאחר כניסתם לתוקף של אמצעים אלו, תופעות נרחבות של סחר בבני אדם אותרו במגוון הקשרים ובמדינות שונות. סקטורים מסוימים של שוק העבודה, כגון בניין, חקלאות, משק בית וטיפול, וכן תעשיית המין, הם רק חלק מן הסקטורים המזוהים במיוחד כמועדים לניצול חריף העלול להגיע כדי סחר בבני אדם.⁶ בנוסף, אף שסחר בבני אדם אינו תופעה המוגבלת למהגרים, מהגרים ("חוקיים" ו"לא חוקיים") נמנים עם הקבוצות הפגיעות ביותר לניצול חריף ולסחר בבני אדם.⁷

לצד מופעים של ניצול חריף של מהגרים מן הדרום הגלובלי, ישנה מודעות הולכת וגוברת לניצול חריף של עובדים בשרשראות ייצור (supply chains) שראשן נמצא בצפון הגלובלי ותחתיתן בדרום הגלובלי. בתחתית שרשראות הייצור והאספקה ישנן תופעות חמורות של סחר בבני אדם, למשל בתחומי הייצור של מוצרי הלבשה, הנעלה, אלקטרוניקה, צעצועים, מזון, קוסמטיקה ועוד.⁸ אך למרות היקף ההקשרים ומגוונם והצורות הרבות שהסחר בבני אדם לובש, על פי רוב תשומת הלב ומאמצי האכיפה בעולם וכישראל ממשיכים להתמקד

- 4 ראו Int'l Lab. Org. [ILO], *The Cost of Coercion: Global Report Under the Follow-Up to the ILO Declaration on Fundamental Principles and Rights at Work*, at 13 (May 12, 2009), <https://bit.ly/41mHdmn>.
- 5 לניתוח של ההשפעות בשדה הבינלאומי על המדיניות בנוגע לסחר בבני אדם בישראל, ראו Daphna Hacker, *Strategic Compliance in the Shadow of Transnational Anti-Trafficking Law*, 28 HARV. HUM. RTS. J. 11 (2015).
- 6 בבני אדם לאור התפקיד של ארה"ב כשחקן עוצמתי בזירה הבינלאומית, ראו ASIF EFRAT, GOVERNING GUNS, PREVENTING PLUNDER: INTERNATIONAL COOPERATION AGAINST ILLICIT TRADE, 178-195 (2012).
- 7 מגזרים נוספים שמועדים לסחר בבני אדם הם דיג, תעשיית הטקסטיל, רוכלות רחוב וכרייה. ראו U.N. OFF. ON DRUGS & CRIME, GLOBAL REPORT ON TRAFFICKING IN PERSONS 2020, at 10-11, U.N. Sales No. E.20.IV.3 (2021) (להלן: דו"ח משרד האו"ם לסמים ולפשע).
- 8 Int'l Lab. Org. [ILO], et al., *Global Estimates of Modern Slavery: Forced Labour and Forced Marriage*, at 36 (2022), <https://bit.ly/3ZfzbbH>.
- 8 GENEVIEVE LeBARON ET AL., CONFRONTING ROOT CAUSES: FORCED LABOUR IN GLOBAL SUPPLY CHAINS (2018) <https://bit.ly/3SmWrUv>; GENEVIEVE LeBARON, COMBATING MODERN SLAVERY: WHY LABOUR GOVERNANCE IS FAILING AND WHAT WE CAN DO ABOUT IT 38-40, 57-61 (2020). יש להוסיף שגם אם תופעה זו מכה לעיתים קרובות בדרום הגלובלי, הכשל הרגולטורי שמאפשר לה להתקיים לעיתים מאפשר לשרשראות ייצור שכאלו לנצל עובדים בצורה חמורה גם במדינות בצפון הגלובלי; ראו למשל Rutvica Andrijasevic & Tonia Novitz, *Supply Chains and Unfree Labor: Regulatory Failure in the Case of Samsung Electronics in Slovakia*, 6 J. HUM. TRAFFICKING 195 (2020).

במעבר הגבול של נשים ושל נערות לשם ניצולן בתעשיית המין. אכן, לעיתים המונח "סחר בכני אדם" עדיין מובן כשם נרדף לזנות.⁹

כמדויגות רבות אחרות, אף ישראל הזדרזה, בלחץ אמריקני, להפלייל את הסחר בכני אדם בראשית שנות האלפיים.¹⁰ ההגדרה הראשונה שנקבעה בחוק העונשין לסחר בכני אדם בשנת 2000 הייתה מצומצמת במידה רבה מההגדרה שנקבעה בפרוטוקול הסחר. היא התמקדה בסחר לעיסוק בזנות בלבד, והגדירה סחר כמכירה או קנייה של אדם. על בסיסה של הגדרה זו, שעמדה בתוקפה עד לשנת 2006, נדונו מרבית מקרי הסחר בכני אדם שהגיעו עד היום לבתי המשפט.

בשנת 2006 תוקנה ההגדרה שבחוק העונשין הישראלי באופן משמעותי, במסגרת שורה של תיקוני חקיקה שנוגעים לסחר בכני אדם,¹¹ שקודמו בידי יחידת תיאום המאבק בסחר בכני אדם במשרד המשפטים; יחידה שהוקמה על פי החלטת ממשלה והפכה להיות אחד הגורמים החשובים בעיצובו של סדר היום בישראל הנוגע למאבק בסחר בכני אדם. עם השינויים הבולטים שהתחוללו במסגרת תיקוני החקיקה מ-2006 נמנים תיקון ההגדרה של עבירת הסחר בכני אדם בכמה היבטים מרכזיים; קביעת עבירה חדשה בדבר "החזקה בתנאי עבדות" והחמרה ניכרת של הענישה בעבירות שכיחות בעולם הסחר כמו עבודת כפייה, עיכוב דרכון ועושי. לצד התמורה הקונספטואלית בהגדרת העבירה והחידוש שבקביעת עבירת העבדות, במסגרת תיקוני החקיקה הורחבו גם היבטים של הגנה על קורבנות סחר, בהם הקמתה של קרן חילוט שנועדה לייעד קנסות ורכוש מחולט מעבירות סחר לתכליות של טיפול בקורבנות, וקביעת זכאות לסיוע משפטי לנפגעי סחר בכני אדם בהליכים אזרחיים הקשורים בעבירת הסחר ובהליכים לפי חוק הכניסה לישראל. תיקונים אלו, לצד אמצעים נוספים שנקטו במקביל להם, הרחיבו את מערך הסיוע המוגבל שהיה קיים נכון לאותה עת, ושהתמקד בעיקר בנשים נפגעות סחר לזנות. בעקבות מהלכים אלה ונוספים עברה ישראל בהדרגה מדירוג נמוך כדו"ח השנתי של מחלקת המדינה האמריקנית בנושא סחר בכני אדם לדירוג הגבוה ביותר ובו הייתה מצויה בציפיות מאז שנת 2012 ועד שנת

9 ראו Dina Francesca Haynes, *(Not) Found Chained to a Bed in a Brothel: Conceptual, Legal, and Procedural Failures to Fulfill the Promise of the Trafficking Victims Protection Act*, 21 GEO. IMMIGR. L.J. 337, 340 (2007); Janie A. Chuang, *Preventing Trafficking Through New Global Governance over Labor Migration*, 36 GA. ST. U. L. REV. 1027 (2020). יצוין שגם בישראל ניתן למצוא עדות למגמה שמוזהה "סחר בכני אדם" עם "זנות", בכך שהעמותה שמקדמת בישראל את מיגור תופעת הזנות ואת הפללת לקוחות הזנות נקראת "המטה למאבק בסחר בנשים ובזנות" והיא משתמשת לעיתים קרובות בטרמינולוגיה שמתארת סחר בכני אדם על מנת לתאר זנות; ראו למשל המטה למאבק בסחר בנשים ובזנות זנות – תמונת מצב 2019 <https://bit.ly/3xNR7QE>. ראו גם Hila Shamir, *Anti-Trafficking in Israel: Neo-Abolitionist Feminists, Markets, Borders, and the State*, in GOVERNANCE FEMINISM: AN INTRODUCTION 149 (Janet Haley, Prabha Kotiswaran, Rachel Rebouché & Hila Shamir eds., 2018).

10 חוק העונשין (תיקון מס' 56), התש"ס-2000, ס"ח 226.

11 חוק איסור סחר בכני אדם (תיקוני חקיקה), התשס"ו-2006, ס"ח 2.

2020.¹² בשני הדו"חות האחרונים של מחלקת המדינה האמריקנית מהשנים 2021 ו-2022, שקדמו ליציאת כרך זה, הורדה ישראל לדרגה השנייה כמדינה שאינה עומדת באופן מלא בסטנדרטים המינימליים למאבק בסחר בבני אדם.¹³

בעוד שהממשלה טיפלה בעבירת הסחר בבני אדם לעיסוק בזנות באופן אינטנסיבי, בעיקר בעשור הראשון לאחר הפללת התופעה בישראל, הקמתה של מסגרת נורמטיבית נרחבת כתשתית למאבק בסחר בבני אדם ובהחזקה בתנאי עבדות ב-2006 לא הובילה לתגובה מוסדית דומה בנוגע לסוגים אחרים של ניצול. ב-17 השנים שחלפו מאז התקבל חוק איסור סחר בבני אדם נעשה בו שימוש מועט מאוד בישראל בנוגע לניצול חמור בשוק העבודה ולהחזקה בתנאי עבדות מחוץ לתעשיית המין, ומספר נפגעי העבירה שזוהו (מחוץ לתעשיית המין) נמוך. מבין שתי ההרשעות הבודדות שהתקבלו בשנים אלו בעבירת ההחזקה בתנאי עבדות, רק אחת עוסקת בהעסקת מהגרת עבודה (במשק בית), וניתנה בשנת 2012. ההרשעה השנייה, העוסקת בהחזקה בתנאי עבדות בהקשר של כת, ניתנה בשנת 2013 ואושרה בבית המשפט העליון בשנת 2018.¹⁴ הרשעות בעבירה של עבדות כפייה אין כלל, ולגבי עבירת העושה, בשמונה השנים האחרונות ישנן הרשעות בודדות בלבד.¹⁵ ככלל, התלונות על החזקה בתנאי עבדות בענפים שמחוץ לתעשיית המין – ובעיקר בענפי הבניין, החקלאות והסיעוד – לא הבשילו לכתבי אישום שהסתיימו בהרשעות, אף על פי שנפגעים שהועסקו בענפים אלה זוהו והועברו למקלטים לנפגעי סחר בבני אדם.

למרות היעדר האכיפה בנוגע לסחר למטרות עבודה, כן ננקטו בישראל צעדים כמענה לגורמים מבניים היוצרים תשתית נוחה להתפתחות סחר בבני אדם. בעקבות החלטת בג"ץ על ביטול הסדר הכבילה של מהגרי עבודה למעסיקהם – הסדר שמכוחו נכרכה חוקיות השהייה בישראל בעבודה עבור מעסיק מסוים – ביצעה המדינה רפורמה בתחומי ההעסקה של מהגרי עבודה באופן שאינו כובל אותם למעסיק אחד.¹⁶ כמו כן, בהמשך להליכים שתחילתם בעתירה של ארגוני חברה אזרחית לבג"ץ,¹⁷ הכירה המדינה בכך שגביית תשלומים גבוהים ממהגרי עבודה בידי מתווכים בתמורה להסדרת רישיון העבודה בישראל מובילה לצבירת

12 העלאת הדירוג של ישראל לרמה השנייה, ראו U.S. Dep't of State, Trafficking in Persons Report 63 (2002); העלאת הדירוג של ישראל לרמה הראשונה, ראו U.S. Dep't of State, Trafficking in Persons Report 194 (2012).

13 הורדת הדירוג של ישראל לרמה השנייה ראו U.S. Dep't of State, Trafficking in Persons Report 306 (2021).

14 הילה שמיר ומעין נייזנה "מבוא" תכנית אלטרנטיבית למאבק בסחר בבני אדם: מודל מוצע לפי גישת העבודה לסחר 4, 15-16 (הילה שמיר ומעין נייזנה עורכות 2020).

15 שם, בעמ' 16.

16 בג"ץ 4542/02 קו לעובד נ' ממשלת ישראל, פ"ד סא(1) 346 (2006). וכן חני בן ישראל "אתגר ההגירה של משפט העבודה" משפט, חברה ותרבות ו: סחר בבני אדם 177 (הילה שמיר, חני בן ישראל ומעין נייזנה עורכות 2023); מעין נייזנה "יסודות ההסכמה והכפייה בעבירות הסחר והעבדות בישראל" משפט, חברה ותרבות ו: סחר בבני אדם 57 (הילה שמיר, חני בן ישראל ומעין נייזנה עורכות 2023). ראו גם מעין נייזנה "כבילה" תכנית אלטרנטיבית למאבק בסחר בבני אדם: מודל מוצע לפי גישת העבודה לסחר 29 (הילה שמיר ומעין נייזנה עורכות 2020).

17 בג"ץ 2405/06 קו לעובד נ' מנהל יחידת הסמך לעובדים זרים (נבו 17.12.2018).

חוב והופכת עובדים לפגיעים. בעשור האחרון חתמה ממשלת ישראל על הסכמים בילטרליים עם מדינות מוצא של מהגרים, הסכמים המובילים לירידה ברמי התיווך שהמהגרים משלמים ובחוב המוביל לתלות במעסיק הישראלי.¹⁸ על אף התפתחויות חיוביות אלה, ניתן לראות גם פחות זוחל באפקטיביות של שני מהלכים עיקריים אלה, באמצעות כרסום בהם ועקיפתם.¹⁹ חלק מהמאמרים בכרך זה מבארים, מנתחים ומבקרים התפתחויות אלה.

מאבק בסחר בבני אדם מערב שאלות של מגבלות על הגירה, רגולציה והפללה של תעשיית המין, יצירת מערך בירוקרטי מדינתי לאכיפה ולמניעה של סחר בבני אדם וכן לזיהוי נפגעי סחר וסיוע להם, אכיפה פלילית בנוגע לניצול חמור בשוק העבודה, אסדרת תעשיית ההגירה וגורמי תיווך, התערבות ביחסי הכוחות בין מעסיקים ועובדים, ניצול עובדים בשרשראות ייצור ואספקה גלובליות ואחריותם של תאגידים בינלאומיים להפרות חמורות של זכויות עבודה וזכויות אדם, אחריות המדינה לעבירות מחוץ לגבולותיה שמשליכות על הנעשה בשטחה, מקומם של עובדים פגיעים כקורבנות וכסוכני שינוי, התארגנות עובדים בסקטורים הפגיעים ביותר, ושאלות על אודות מדיניות כלכלית והסדר הכלכלי הגלובלי. ככזה, הוא מעורר מחלוקות פוליטיות, משפטיות וחברתיות עמוקות. אין זה מפתיע, אפוא, שלצד הקונצנזוס הבינלאומי הנרחב שהתגבש סביב המאבק בסחר בבני אדם (ככסיוויו, למשל, בשיעור ההצטרפות הגבוה לפרוטוקול האו"ם ובהפללה הנרחבת של סחר בבני אדם בחוקיהן של מדינות רבות),²⁰ מאבק זה מפרנס גם מחלוקות מרות, בתוך התנועה הפמיניסטית ומחוצה לה.

כתיבה מחקרית בדיסציפלינות שונות הצביעה על האופן שבו המסגרת הקונספטואלית של "סחר בבני אדם", הממשיגה סחר בבני אדם כעבירה פלילית חמורה ויוצאת דופן שהאחריות לה מונחת לפתחם של עבריינים וארגוני פשיעה, מתעלמת מהאופן שבו התופעה מתאפשרת לכתחילה, ולאחר מכן מועצמת, בעטיים של גורמים מבניים ובחירות מדיניות מעשה ידיהן של מדינות.²¹ בעובדה זו, נטען, יש כדי להסביר את ההירתמות יוצאת הדופן – ולדעת

18 ראו מאמרם של אבינעם כהן ויהל קורלנדר "ענף החקלאות כאתר של סחר בבני אדם למטרות עבדות ועבודה כפייה: בין גיוס מהגרים לזכויות עובדים" משפט, חברה ותרבות ו: סחר בבני אדם 239 (הילה שמיר, חני בן ישראל ומעין נייזנה עורכות 2023).

19 מיכל תג'ר ואלעד כהנא בתחבולות תעשה לך עבדים: חתירתה של מדינת ישראל תחת מאמציה שלה למניעת עבדות וסחר בבני אדם (קו לעובד 2022).

20 על פי דו"ח משרד האו"ם לסמים ולפשיעה, עד לשנת 2020 חוקקו 169 מדינות חוקים נגד סחר בבני אדם. דו"ח משרד האו"ם לסמים ולפשיעה, לעיל ה"ש 6, בעמ' 61.

21 הכתיבה הביקורתית בתחום זה רבה, וקצרה היריעה מלסקור את כולה. נציין רק כמה דוגמאות בולטות לכתיבה זו. ראו REVISITING THE LAW AND GOVERNANCE OF TRAFFICKING, FORCED LABOR AND MODERN SLAVERY (Prabha Kotiswaran ed., 2017); PALERMO PROTOCOL 20TH ANNIVERSARY SPECIAL: WHAT IS EXPLOITATION? (Neil Howard, Joel Quirk & Cameron ;Thibos eds., 2021) <https://bit.ly/41fzarD>

Janie A. Chuang, *Exploitation Creep and the Unmaking of Human Trafficking Law*, 108 AM. J. INT'L L. 609 (2014); Judy Fudge, *Modern Slavery, Unfree Labour and the Labour Market: The Social Dynamics of Legal Characterization*, 27 SOC. & LEGAL STUD. 414 (2018); Elizabeth Bernsein, *The Sexual Politics of the "New Abolitionism"*,

אחדים, הריקה – של ממשלות ותאגידים למאבק בסחר בבני אדם וב"עבודות מודרנית".²² גישת העבודה לסחר בבני אדם, שאותה ניסחה הילה שמיר, מדגישה אף היא היבטים מבניים המובילים לכפייה ולניצול בשוקי עבודה, ומצביעה על קוצר ידה של מה שהיא מכנה גישת זכויות האדם לסחר בבני אדם ועל הצורך הרחוף בשינוי פרדיגמטי – הן בהבנה של התופעה והן בגיבוש המענים לה.²³ כותבות אחרות הצביעו על הפגיעות שמסכים הכלים הסטנדרטיים של המאבק בסחר בבני אדם (הפללה, שיקום, הידוק גבולות) לקורבנות שעבורם, כביכול, כלים אלו נועדו.²⁴ מן העבר השני, יש מי שמתריעות גם מפני הרחבת יתר של הקטגוריה בדבר סחר בבני אדם – ומפני תליית תקווה מופרזת באמצעים שגובשו במטרה להתמודד עימה. במאמר דעה קצר שכתבה בנדנה פטניאק, שעומדת בראש אחד מארגוני המאבק בסחר בבני אדם הבולטים במישור הבינלאומי, ה־Global Alliance Against Traffic in Women, היא דנה בשאלה האם בכוחם של הכלים הקיימים למאבק בסחר בבני אדם להביא למיגור התופעה, שאלה שעליה היא משיבה בשלילה נחרצת. פטניאק מבהירה כי "כלי המאבק בסחר בבני אדם לא עוצבו להתמודדות עם ניצול רחב היקף כמו זה שאנו רואים כיום. הכלים שבידינו יהיו אפקטיביים יותר אם נכיר בכוחם ובמגבלותיהם".²⁵ הכרה בכוחם של הכלים

- 18 DIFFERENCES, no. 3, 2007, at 128; Prabha Kotiswaran, *Trafficking: A Development Approach*, 72 CURRENT LEGAL PROBS. 375 (2019); Dina Francesca Haynes, *Exploitation Nation: The Thin and Grey Legal Lines between Trafficked Persons and Abused Migrant Laborers*, 23 NOTRE DAME J.L. ETHICS & PUB. POL'Y 1 (2009); Philipa Webb & Rosana Garcianidia, *State Responsibility for Modern Slavery: Uncovering and Bridging the Gap*, 68 INT'L & COMPAR. L.Q. 539 (2019).
- Joel Quirk, *Are We Better Off on the Inside? Modern Slavery and Human Trafficking as Platforms for Political Mobilization*, OPEN DEMOCRACY (Nov 15, 2020) <https://bit.ly/4110Uek> 22
- "הילה שמיר" גישת עבודה לסחר בבני אדם: 20 שנה למאבק הבינלאומי בסחר בבני אדם" עיוני משפט **מר 377** (2021); Hila Shamir, *A Labor Paradigm for Human Trafficking*, 60 UCLA L. REV. 76 (2012) 23
- ראו למשל – Mike Dottridge, *Introduction*, in COLLATERAL DAMAGE: THE IMPACT OF ANTI-TRAFFICKING MEASURES ON HUMAN RIGHTS AROUND THE WORLD 1, 17 (2007); IT'S TIME TO GET OFF THE FENCE ON SEX WORKERS' RIGHTS (Joel Quirk, Emily Kenway & Cameron Thibos eds., 2021) <https://bit.ly/3KBFX91>; Rachel Salazar Parreñas, *Trafficked? Filipino Hostesses in Tokyo's Nightlife Industry*, 18 YALE J.L. & FEMINISM 145, 169–177 (2006); Julia O'Connell Davidson, *Will the Real Sex Slave Please Stand Up?*, 83 FEMINIST REV. 4 (2006) 24
- Julia O'Connell Davidson, *Troubling Freedom: Migration, Debt, and Modern Slavery*, 1 MIGRATION STUD. 176 (2013).
- Bandana Pattanaik, *Can Anti Trafficking Measures Stop Trafficking?*, GLOBAL ALLIANCE AGAINST TRAFFIC IN WOMEN (July 29, 2020) <https://bit.ly/3IQo3hI> 25

הקיימים אך גם במגבלותיהם אינה ייחודית לגישת העבודה או למיקוד בגורמים מבניים, וניתן לזהותה גם בכתיבה הדנה בדין הקיים – בסטנדרטים הבין-לאומיים ובחקיקה המדינתית.²⁶ הדיון האקדמי הער בנושא הסחר בבני אדם בעולם פסח כמעט כליל עד כה על הכתיבה בישראל, והכתיבה המחקרית בעברית על הסוגיה מועטה. מטרתנו בכרך זה של **משפט, חברה ותרבות** היא לשנות מצב זה. ביקשנו, בראש ובראשונה, לשפוך אור על חלק ממופעיה של תופעת הסחר בבני אדם בישראל ולנסות לאמוד את הפוטנציאל, המגבלות, היתרונות והמחירים של התגובות המוסדיות שאומצו אצלנו להתמודדות עימה בעשורים האחרונים. העניין בתופעות של סחר בבני אדם בישראל נובע ממחויבות עמוקה וארוכת שנים, שאותה אנו חולקות, להבנה ולמחקר של ההקשר הסוציו-משפטי המקומי בסוגיה זו. לצד זאת, אנו סבורות שהמקרה הישראלי הוא גם מקרה בוחן במיוחד בנוגע לשורה של שאלות רחבות וחוצות גבולות שהמאבק בסחר בבני אדם מעורר. ההתפתחויות והתמורות הנבחנות בחלק ממאמרי הכרך נסבות אומנם על ישראל, אך אינן "מקומיות" לחלוטין. במידה לא פחותה, הן מייצגות מופעים קונקרטיים של אתגרים גלובליים ועמוקים הנוגעים להמשגה, לפוליטיקה ולאסטרטגיות הפעולה סביב סחר בבני אדם.

המאמרים בכרך מגיעים מדיסציפלינות מגוונות: משפטים, סוציולוגיה, אנתרופולוגיה, מגדר, היסטוריה, פסיכיאטריה ובריאות הציבור. הקולות בכרך מגוונים לא פחות, ומגיעים מהאקדמיה, מהחברה האזרחית, מרשויות המדינה, ואף ממהגרים ומהגרות שכתבו לכרך מסות בגוף ראשון על חוויות של הגירה ועבודה בישראל. תקוותנו היא כי הכתיבה הבינתחומית, לצד עושר הפרספקטיבות בכרך, יסייעו להעמקת ההבנה של תופעת הסחר בבני אדם בישראל – ומחוצה לה.

הכרך נפתח במאמרים מבואיים שפורסים תמונה רחבה של השאלות התאורטיות, שאלות המדיניות והשאלות המשפטיות שבבסיס המאבק הבינלאומי בסחר בבני אדם. מאמרים אלה מנכיחים גישות מנוגדות ומתחים בנוגע להמשגה התאורטית והמשפטית – והמדיניות הנגזרת ממנה – כלפי הסחר בבני אדם. המתחים והקונפליקטים שהמאבק בסחר בבני אדם מעורר, והביטוי שמתחיים אלו לובשים במשפט ובמדיניות, הן תמה חוזרת במאמרי הכרך. ראשית, הכרך מתמקד במתח שבין המענים שהמדינה מציעה לנפגעי סחר בבני אדם לבין מדיניות ההגירה בישראל; שנית, במתח שבין מדיניות ההגירה לבין דיני העבודה ותנאי העבודה בענפים שמהגרי עבודה זמניים מועסקים בהם בישראל. חלק זה כולל אסופה ייחודית שנכתבה ונאצרה במיוחד לכבוד כרך זה של כתיבה של מהגרי עבודה בגוף ראשון על חוויית ההגירה והעבודה בישראל; שלישית, דיון היסטורי בשורשי תופעת הסחר בבני אדם והמאבק בה תוך התמקדות בהשתקפות המתח שבמערך הכוחות הבינלאומי בתקופה הרלוונטית; רביעית, עיסוק ביקורתי במופעים שונים של המאבק בסחר בבני אדם למטרות זנות; ולבסוף, מבט מעמיק על סוגיות הנוגעות למצבם הנפשי של קורבנות סחר בבני אדם.

26 רחל גרשוני "הרהורים במלאות 15 שנים לחקיקת חוק איסור סחר בבני אדם" **משפט, חברה ותרבות** ו: סחר בבני אדם 45 (הילה שמיר, חני בן ישראל ומעין נייזנה עורכות 2023).

מבוא ותשתית

על מנת להניח בפני קוראות וקוראי הכרך תשתית לדיון ולמקמו בשיח אקדמי וביקורת רחב יותר, בחרנו לפתוח את הכרך בתרגום מאמרה הקלאסי של הסוציולוגית ג'וליה אוקונל דייווידסון, שראה אור לפני עשור, "צרות של חירות: הגירה, חוב ועבדות מודרנית". אוקונל דייווידסון – אחת מהכותבות הביקורתיות החשובות בתחום – מבקשת לאתגר את הדיכטומיות הליברליות הקלאסיות שעומדות בבסיס ההגדרה המשפטית לסחר בבני אדם: "לא חוקי" מול "חוקי"; "בכפייה" מול "מרצון"; "חירות" מול "עבדות", ומעודדת אותנו "לגשת הן לקטגוריה המצומצמת יותר של 'סחר בבני אדם' והן לקטגוריה הרחבה של 'הגירה כפויה' במשנה זהירות". הזהירות מחשיבה על "סחר בבני אדם" כקטגוריה המוכחנת באופן בינארי מהגירה וולונטרית או "חוקית" מתחייבת, טוענת אוקונל דייווידסון, משום שמדיניות ההגירה של מדינות הצפון הגלובלי ומציאות חייהם של מהגרים רבים – לרבות מהגרות ומהגרי עבודה מתועדים במסגרת הגירת עבודה "חוקית" – כוללת מרכיבים של שלילת חירות, לרבות חוב, כבילה למעסיקים והחרגות ממשפט העבודה וזכויות חברתיות בסיסיות. המאמר מדגים כיצד בשל קיומם של כיסים לא-ליברליים אלה, ההנחות הדיכטומיות שבבסיס הקטגוריה המשפטית של סחר בבני אדם קורסות במפגש עם מציאות חייהן של אוכלוסיות פגיעות. יתרה מכך, ההתמקדות במופעי קצה של סחר בבני אדם נוטה להסוות את הכיסים הבלתי ליברליים שקיימים במדינות שרואות עצמן כליברליות, ולנרמל "פרקטיות מדינתיות של ליברלים היו רואים בהן עריצות אילו היו מיושמות על אזרחים". למאמר זה רלוונטיות רבה למציאות הישראלית, שבה רובם המוחלט של מי שזוהו כנפגעי סחר בבני אדם בשנים האחרונות והועברו למקלטים לנפגעי סחר הם מהגרי ומהגרות עבודה שהגיעו לישראל כדין במסגרת תוכניות של הגירת עבודה זמנית, ומצאו את עצמם פגיעים לסחר בבני אדם בשל היבטים מבניים שמקורם במדיניות ממשלתית כלפי מהגרי עבודה.

המאמר המבואי השני הפותח את הכרך מבוסס על הרצאתה של רחל גרשוני, שניתנה בכנס "15 שנים לחוק איסור סחר בבני אדם" שנערך בפקולטה למשפטים באוניברסיטת תל אביב לקראת יציאתו לאור של כרך זה.²⁷ גרשוני, מומחית בינלאומית למאבק בסחר בבני אדם, ששימשה כמתאמת המאבק בסחר בבני אדם בישראל בין השנים 2006-2015, מציעה מבט אוהד ואופטימי יותר על המאבק העכשווי בסחר בבני אדם, ובפרט על האמצעים שננקטו במסגרת המאבק בסחר בבני אדם בישראל מאז תיקוני החקיקה מ-2006, וכן על הסטנדרטים הבינלאומיים הרבים שנקבעו בתחום, שאותם היא סוקרת. בראייתה של גרשוני, התזה הבסיסית שהונחה ביסוד פרוטוקול הסחר לפני יותר משני עשורים שלפיה יש להיאבק בסחר בבני אדם באמצעות "כלים שלובים של מניעה, אכיפה, הגנה על נפגעי עבירה ושיתוף פעולה בין גורמים רלוונטיים שונים" עמדה במבחן הזמן, ולמשפט הפלילי, חרף השימוש המועט שנעשה בו בפועל, נועד תפקיד חשוב במאבק בתופעה. לצד זאת, התמונה הרחבה של המאבק בסחר בבני אדם בישראל עודה חסרה, בראייתה, מבחינות רבות. גרשוני מציינת באופן מיוחד את אכזבתה ממיעוט ההעמדות לדין בעבירות של עבדות ועבודת כפייה,

27 כנס "15 שנים לחוק איסור סחר בבני אדם", אוניברסיטת תל אביב 2022.7.3-6. בקטעי וידאו מתוך הכנס ניתן לצפות באתר פרויקט המחקר TraffLab: <https://bit.ly/3m37kP9>.

מהיעדר הטיפול בסחר בבני אדם למטרות כנטילת איברים ופונדקאות ומטיפולה של המדינה בשורדות ושורדי מחנות העינויים בסני, שלפחות חלק מהם היו נפגעי סחר בבני אדם. המאמר המבואי השלישי, שנכתב בידי מעין נייזנה, מהדהד חלק מהתמות העולות ממאמרה של אוקונל דייוידסון באמצעות ניתוח דוקטרינרי של ההגדרות המשפטיות שניתנו לסחר בבני אדם ולעבדות בדין הישראלי, בדין הבינלאומי ובמשפט המשווה. דגש עיקרי בניתוח מושם על ההבנה העולה מהגדרות אלו בנוגע ליסוד ההסכמה בעבירות של סחר בבני אדם ועבדות. גישת המשפט הישראלי, המשותפת לדין הבינלאומי ולחקיקה הפלילית במדינות אחרות, מאבחנת נייזנה, היא כי אי הסכמה אינה יסוד מיסודות עבירת הסחר או העבדות, ונייזנה מזהה את ההצדקות המשפטיות העיקריות שנוסחו בתמיכה לתפיסה זו. יחד עם זאת, נייזנה מצביעה על אמביוולנטיות והיעדר עקביות בתפיסת הרלוונטיות של הסכמה בכל הנוגע לנסיבות שבהן קיימת כפייה מבנית, כגון בנוגע לעובדים לא-ישראלים החשופים לסכנות של כליאה, גירוש וסנקציות במדינת המוצא אם לא יצייתו למעסיקיהם. ניתוחה מעלה, בין היתר, את הצורך בבירור משמעותי יותר בין הליכים מנהליים וחוקתיים (המשמשים לתכליות כגון זיהוי והגנה על נפגעי העבירה) לבין הליכים פליליים (המשמשים להעמדה לדין של מבצעי העבירה) בכל הנוגע להגדרה המשמשת בהם לסחר ועבדות.

מערך מדינתי

לאחר מאמרי המבוא, שני מאמרי הכרך הבאים מאירים את המתחים בבסיס מערך הטיפול המדינתי בנפגעי סחר בבני אדם. מאמרה של יעל אגמון נכט מתמקד במנגנונים מדינתיים שתפקידם לזהות קורבנות סחר, נושא שזכה עד כה להתייחסות מועטה בספרות בעולם ובישראל. בהתבסס על מחקר השוואתי הכולל את בריטניה, צרפת, הולנד וישראל, אגמון נכט מאבחנת כי מנגנוני זיהוי מדינתיים של נפגעי סחר משרתים תכליות שונות, לפרקים סותרות, בהן שמירה על מדיניות הגירה, אכיפה פלילית נגד סוחרים, והגנה על הקורבנות. בישראל, מציעה אגמון נכט, תכלית מרכזית של מערך הזיהוי היא לאותת לגורמים במדינה ומחוץ לה שהממשלה נוקטת מאמצים להיאבק בסחר בבני אדם, בלא להשקיע משאבים ניכרים בזיהוי קורבנות ובאמצעים לשיקומם.

מאמרה של סיגל רוזן עוסק גם הוא בזיהוי קורבנות סחר, ומתמקד במתח שבין המחויבות המדינתית לגירוש מהגרים לא מתועדים לבין המחויבות המדינתית למאבק אפקטיבי בסחר בבני אדם. למחויבויות סותרות אלו, מאבחנת רוזן, ביטויים מוסדיים, שעיקרם הוא מתח ותחרות בין גורמים מדינתיים הנמנים עם מערך הגירוש לבין המערך המוסדי לזיהוי נפגעי סחר וסיוע להם, מערך הכולל יחידות ייעודיות במשרד המשפטים ומקלטם לנפגעי סחר. רוזן מצביעה על מאמצייהן של יחידות ייעודיות אלו לסייע לנפגעים – לעיתים קרובות, מול התנגדות של גורמים אחרים במדינה המקדמים מדיניות הגירה מגבילה הכוללת מעצר וגירוש של נפגעי סחר.

משטר הגירת עבודה זמנית

מאמרה של **חני בן ישראל** בוחן את המתח שבין דיני העבודה לדיני ההגירה באסדרה של תוכניות הגירת עבודה זמנית; תוכניות הנקשרות לעיתים קרובות, ובעטיין של נסיבות מגוונות, עם מופעים של ניצול חריף של מהגרות ומהגרי העבודה המועסקים במסגרתן. בן ישראל מציעה כי התחוללה טרנספורמציה משמעותית במשפט העבודה בישראל ובתפיסת תפקידו בהקשר של הגירת עבודה זמנית, ורואה בטרנספורמציה זו ביטוי של תהליכי הפנמתם של ההגיונות המארגנים ומערכת ההנחות של דיני ההגירה לתוך דיני העבודה. תהליכי הפנמה אלו מודגמים במאמר באמצעות חקר מקרה מעמיק של ענף הסייעוד הביתי – הענף הגדול ביותר להעסקה של מהגרות ומהגרי עבודה בישראל – המקיף שני עשורים של תמורות באסדרה משפטית.

מאמרים נוספים בכרך מוקדשים לדיון בהגירת עבודה זמנית ובאסדרתה בענפים הנחשבים מועדים במיוחד לניצול. **אבינעם כהן ויהל קורלנדר** בוחנים במאמרם את השלכותיו של ההסכם הביטורלי התקדימי שנחתם עם תאילנד בענף החקלאות לפני למעלה מעשור. ההסכם הוביל אומנם להצלחות לא מבוטלות במאבק בדמי התיווך המופרזים ששילמו מהגרי עבודה מתאילנד בתמורה להסדרת עבודתם בישראל עד ליישומו, אולם לא הוביל לשיפור תנאי העבודה של מהגרי העבודה בענף. כהן וקורלנדר מבקשים להתבונן בפער זה ותוהים מהם הגורמים לו. עם ההסברים המוצעים על ידם נמנית האבחנה שהמאבק בסחר בכני אדם בשלב הגיוס וההגירה דווקא מתיישב מבחינות חשובות עם היגיון כלכלי נאו-ליברלי בשלב ההעסקה, וכן העובדה שעבודתם הזולה של מהגרי עבודה נתפסה ומוסגרה למן ראשית הדרך כתמיכה מדינתית עקיפה וקבועה בהוזלת עלויות הייצור של חקלאים ישראלים, כזו המהווה "חלק בלתי נפרד מן הכלכלה הפוליטית של אסדרת ענף החקלאות כולו".

את המבט על הגירת עבודה זמנית בכרך חותמת אסופה ייחודית של כתיבה בגוף ראשון של מהגרי ומהגרות עבודה על חוויית ההגירה שלהם לישראל. שאפנו להביא במסגרת הכרך גם את קולם הישיר של מהגרים ומהגרות על חוויית של עבודה והגירה, ולשם כך הזמנו מהגרים ומהגרות להשתתף בסדנת כתיבה, בתמורה למלגה צנועה. את מטרתה של סדנת הכתיבה הגדרנו ב"קול קורא" שפרסמנו באביב 2021 כעידוד כתיבה בידי מהגרות ומהגרי עבודה על חוויית של הגירה ועבודה בישראל מנקודת מבט אישית. ציינו כי היא מיועדת למי שמעוניינים להתנסות בכתיבה על חווייתיהם בישראל בהיבטי הגירה ועבודה, וכי אין צורך בניסיון קודם בכתיבה. ציינו עוד כי נדרשת נכונות לפרסום תוצרי הסדנה (לאחר תרגום לעברית) בכרך, אך שהפרסום אינו חייב לכלול את שם המחבר או המחברת, והם יוכלו להישאר בעילום שם. לא הגבלנו את ההשתתפות בסדנה למהגרות ומהגרי עבודה שחוו ניצול חמור בהכרח.

הסדנה כללה מספר מפגשים, והתבססה על תרגילי כתיבה קצרים, קבלת משוכים עליהם ממנחת הסדנה ומיתר המשתתפים, ולאחר מכן כתיבת טקסט סופי לכרך. את סדנת הכתיבה, שנערכה בקיץ 2021, הנחתה ברגישות, ביצירתיות ובכישרון **אסיה לדז'ינסקיה**. לדז'ינסקיה אף כתבה מבוא קצר לאסופת הטקסטים המאיר את חוויית ההנחיה של סדנת הכתיבה למהגרות ולמהגרי עבודה מנקודת מבטה.

הטקסטים שנכתבו במהלך סדנת הכתיבה נערכו להתאמה לפרסום בכרך מתוך דיאלוג עם הכותבים והכותבות, שכולם בחרו להביא את הטקסטים שכתבו לכרך בשמם וללא אנונימיות. הטקסטים נכתבו בשפת האם של הכותבים או באנגלית, ותורגמו לעברית. קריאה בהם פותחת צוהר ייחודי להקשר החברתי, הכלכלי והפוליטי שבתוכו הם פועלים ומנווטים, ומאפשרת מבט אישי על האופנים שבהם תנאי העבודה וההגירה בישראל מייצרים פגיעות לניצול חריף – שלעיתים מנוצלת ולעיתים לא, אך לעולם מצויה ברקע הדברים בהקשרי הגירה מגוונים. חלק מהטקסטים מציעים גם פרשנות פוליטית רחבה יותר של נסיבות וחוויות ההגירה והעבודה של המחברים. מלבד המבוא של לדז'נסקה, שמהווה רפלקציה על תהליך העבודה בסדנת הכתיבה, נכללים באסופה שלושה טקסטים.

ליילה צריקידזה, שאחד מצירייה מופיע כשער לחלק זה, היא מהגרת עבודה מגרוזיה שמועסקת בישראל מזה שנים מספר בענף הסיעוד. בכתיבה דקת אבחנה, צריקידזה מתארת את ההגירה שלה כחלק מההתפתחויות הכלכליות והפוליטיות בגרוזיה. ניתוחה הפוליטי של צריקידזה את המצב בגרוזיה נשזר בתיאורים אישיים של הקשיים, הצער והגעגוע האינסופי למשפחתה ולביתה הנובעים מהגירת עבודה מתארכת. צריקידזה כותבת גם על שגרת עבודתה כמטפלת סיעודית בישראל, ומתארת ברגישות ובחמלה את יחסיה עם המטופלות שאיתן עבדה.

עמנואל סמפסון ניה הגיע לישראל מניגריה במסגרת תוכנית לתואר שני במדעי הצמח המשותפת למרכז הבינתחומי למשתלמים בערבה ולחוג למדעי הצמח באוניברסיטת תל אביב. בטקסט נוקב, פוליטי וחד סמפסון ניה משרטט את התהליך שאפשר את הבאתו לישראל במסגרת שהוגדרה באופן פורמלי כלימודים, אך התבססה בפועל על ניצולו כמהגר עבודה בחקלאות. סמפסון ניה מתאר את התנגדותו לניצול, את התביעה שבחר להגיש נגד התוכנית בבית הדין לעבודה ואת תפיסתו על אודות כוחו ומגבלותיו של ההליך המשפטי. הטקסט האחרון הוא של **שרימה קריימר**, אזרחית סרי לנקה שהיגרה לישראל לעבודה בענף הסיעוד לאחר שנים של עבודה בטיפול ובמשק בית במדינות שונות. מילותיה הישירות והחשופות של שרימה מספקות הצצה להגירה המגוונת של מהגרות עבודה בענף הסיעוד למדינות שונות, את מחיריה – לצד האפשרויות שהיא פותחת – וחשיפה לחוויית הגירה מורכבת וחיוכית.

היסטוריה

שניים ממאמרי הכרך מציעים נקודת מבט היסטורית חשובה על תופעת הסחר בבני אדם בהקשרים ובתקופות שונות.

מאמרו של **יובל רוטמן** מציע נקודת מבט כלכלית על עבדות וסחר בעבדים בימי הביניים. ימי הביניים, טוען רוטמן, הם תקופה חשובה במיוחד לדיון בתפקיד ההיסטורי שמילאה עבדות במערך הכלכלי העולמי, בין היתר משום שהרוב הגדול של השפחות והעבדים בימי הביניים היו מהגרים בעל כורחם, והגירתם הכפויה שימשה אמצעי קישור קרדינלי בין הכלכלות של ימי הביניים. העבדות בימי הביניים, מראה רוטמן, היוותה מנוע של צמיחה עבור כלכלות פחות מפותחות, ואמצעי עבור שליטים באזורים פריפריאליים להתחבר לכלכלות העשירות, ובכך להשתתף במפה הכלכלית הבינלאומית. לדינמיקות

אלו, טוען רוטמן, ביטויים עכשוויים, לרבות בדמות הישענותן של מדינות "מתפתחות" על הגירת עבודה כאמצעי של השתתפות בכלכלה הגלובלית. מאמרה של ליאת קוזמא עוסק בתקופה קרובה יותר לימינו-אנו, ובהתפתחותה בראשית המאה העשרים של מסגרת משפטית גלובלית למאבק בסחר, וספציפית, למאבק בסחר בנשים למטרת זנות. המאמר מתמקד בוועדת חבר הלאומים נגד סחר בנשים, ובהשפעתה של ההיסטוריה הקולוניאלית של חבר הלאומים על תחומי עיסוקה של הוועדה, פעילותה והמלצותיה. מחקר בארכיון חבר הלאומים מאפשר לקוזמא לבחון את הרקע להקמת הוועדה, המתודולוגיה שבבסיס ממצאיה, והעמדות שהתבטאו בה. כך, קוזמא עומדת על השפעתה של מדיניות קולוניאלית על זנות בקולוניות, שנעלמה מדו"חות הוועדה. בדומה, הוועדה התעלמה במידה רבה בדיוניה ובמחקריה מזנות של נשים מקומיות ומהגרות לא-לבנות, והמשתתפים בהם ייצגו את המעצמות הקולוניאליות ולא את החברות הנכבשות.

זנות

לצד קוזמא, שני מאמרים נוספים בכרך דנים באופן ביקורתי, מזוויות שונות, במאבק בסחר בבני אדם לזנות – כאמור, אחד ההקשרים המזוהים ביותר עם סחר בבני אדם, ואחד הטעונים שבהם. מאמרה של יעלה להברז עוסק במאבק בסחר בבני אדם לזנות בישראל, ומתמקד בשחקנים, בנסיבות ובתהליכים שהובילו לאימוצו, בסוף שנת 2018, של חוק איסור צריכת זנות בישראל, שמכוחו הופללה צריכה של זנות בידי לקוחות. להברז בוחנת לעומק את ההקשר השיחני והמוסדי המקומי שבמסגרתו אומצה גישה ממגרת כלפי זנות (גישה נאו-אבולוציוניסטית), ומסקנתה היא כי לתשתית הרעיונית שעוצבה בנושא סחר בבני אדם בידי מדינות הצפון הגלובלי נודעה השפעה עמוקה בישראל, וכי את חוק איסור צריכת זנות יש להבין כ"הטבעה טרנס מקומית" של פרדיגמה טרנסלאומית דומיננטית כלפי זנות, המתבצעת בעזרתן של קואליציות "תרגום" מקומיות. בתהליך זה, קולץ של חלק מעובדות המין (אלו השוללות את ההפללה) נדחק למקום שולי בדיון הציבורי והפרלמנטרי. מאמרו של נעמי לבנקרון וטל רביב עוסק בתפיסה הציבורית והמשפטית הרווחת שלפיה סוחרים וסרסורים הם מחוללים עיקריים של תופעת הסחר בבני אדם לזנות, תפיסה שהובילה למיקוד מאמצי המיגור, לאורך תקופות ארוכות, בכלי הפלילי ובהפעלתו כלפי סוחרים וסרסורים. ההתמקדות בסוחרים ובסרסורים, טוענות המחברות, מסווה את חוסר ההתמודדות של המדינה עם בעיות עמוקות של רווחה, עוני והגירה, המהווים מנועים משמעותיים יותר של סחר בבני אדם. יתרה מכך, לטענתן, במבחן התוצאה ההתמקדות בכלי הפלילי ובענישת סוחרים וסרסורים כשלה. המחברות מוסיפות ומאירות את הצורך במחקר על אודות סרסורים וסוחרים.

נזק נפשי וטיפול

המאמר האחרון בכרך, מאת עידו לוריא, שלומית בן שמואל ויעל ברנע, מציע מבט ייחודי על שורה של סוגיות הנוגעות למצבם הנפשי של נפגעי סחר בבני אדם; סוגיה רבת חשיבות שהכתיבה עליה, ודאי בישראל, מעטה. המאמר, שמחבריו מגיעים ממקצועות הטיפול,

בוחר את האופן שבו מצבם הנפשי של קורבנות סחר בבני אדם מושפע משילוב הפגיעות הנובעות מהסחר עצמו לבין מדיניות משפטית ובירוקרטיה התורמות במידה לא מבוטלת להתערערות נפשית. המאמר משלב בין ניתוח ברמת המקרו של ההשלכות הנפשיות של הגירה בכלל והגירה בנסיבות של פליטות, סחר ועינויים בפרט, ובין מידע המבוסס על הידע והניסיון שצמחו מעבודתם של המחברים במסגרת מרפאת "גשר", שפעלה בשנים 2014-2018 כיוזמה משותפת של משרד הבריאות ונציבות האו"ם לפליטים, והציעה טיפול נפשי פסיכו-סוציאלי למהגרים חסרי מעמד בישראל. באמצעות תיאורי מקרה המבוססים על נסיבותיהם של מטופלים במרפאה, המחברים מדגימים את ההשלכות שיש לסחר בבני אדם, לצד מדיניות ההגירה והמקלט של ישראל, על בריאותם הנפשית של נפגעי סחר. כמכלול, המאמרים והטקסטים המתפרסמים בכרך זה מגבשים מבט רב-פנים על תופעת הסחר בבני אדם בישראל, ומציעים התבוננות מעמיקה, ופעמים רבות ביקורתית, בהתפתחויות בתחום זה. אנו מקווים שכרך זה יסייע בהרחבת הדיון האקדמי ויעשיר את דיוני המדיניות בנוגע לסחר בבני אדם בישראל, הן כחלק מתופעה בינלאומית רחבה, הן כתופעה עם מופעים היסטוריים מורכבים וחשובים להבנתה כיום, הן כהתפתחות פנימית בתוך המשפט הישראלי, והן כאתגר חברתי, משפטי, כלכלי, ונפשי משמעותי.

מאמר זה עוסק בתפקידו של חוב בפרקטיקות הגירה עכשוויות. המאמר בוחן כיצד הגירה הממומנת באמצעות חוב מערערת את התפיסות הבינאריות שמקובל להמשיג באמצעותן את תופעת ההגירה – "סחר בכני אדם" מול "הברחת מהגרים", "לא חוקי" מול "חוקי", "בכפייה" מול "מרצון" – ומעוררת שאלות בנוגע להבניה הליברלית של "חירות" ו"עבדות" כקטגוריות מנוגדות. הספרות המחקרית חושפת שלפעמים, בעטיו של החוב, מהגרים נלכדים במשך שנים בתוך יחסי תלות א-סימטריים, פרסונליסטיים (personalistic) מאוד, ולעיתים קרובות אפילו אלימים.¹ עם זאת, בו בזמן, מהגרים רבים עושים שימוש בחוב כאמצעי המאפשר להם להבטיח את חירותם בעתיד. מימון הגירה באמצעות חוב יכול להיות בחירה יזומה מבלי להיות בחירה "אוטונומית" או "מרצון", והחלטות של מהגרים ליטול על עצמם חוב שיוכיל למגבלות חמורות על חירותם מתקבלות על רקע מדיניות בתחום ההגירה ובתחומי מדיניות נוספים שמצמצמים מאוד את האלטרנטיבות הזמינות להם. הפגיעות לניצול ולהתעללות היא גם תוצר של הבניה פוליטית, וגם מי שנכנסו לחובות במסגרת תוכניות הגירה מדינתיות נותרים פעמים רבות חסרי הגנה הן כעובדים והן כחייבים. לאמיתו של דבר, מהגרים רבים מוחרגים מאותן זכויות וחירויות שאמורות, תאורטית, להיות הגנה מפני עבדות. כפי שנטען בפרק הסיכום, מצב זה ממחיש את הרלוונטיות העכשווית של טענתו ההיסטורית של לוסורדו (Losurdo) על אודות המציאות נטולת החירות (illiberal) במהותה של חברות המגדירות את עצמן כליברליות. נותרו "סעיפי החרגה" באמנה החברתית שכביכול מעניקה שוויון וחירות אוניברסליים – סעיפי החרגה בעלי השלכות שליליות מרחיקות לכת לא

* Julia O'Connell Davidson, *Troubling Freedom: Migration, Debt, and Modern Slavery*, MIGRATION STUDIES 176 (2013). 1. אנו מודות לכותבת ולהוצאה על הנכונות לפרסם את המאמר המתורגם בכתב העת משפט, חברה ותרבות. תרגום לעברית: טטיאנה שוורצמן צבעוני (עבור SZ Translation); עריכה אקדמית: גב' נעה מליניאק, גב' מאיה קידר, פרופ' הילה שמיר ועו"ד חני בן ישראל. הערות השוליים לאורך המאמר הן של עורכות התרגום ואינן מופיעות בטקסט המקורי.

** פרופ' לסוציולוגיה, בעת כתיבת המאמר באוניברסיטת נוטינגהאם, ובעת פרסום התרגום באוניברסיטת בריסטול, אנגליה.

1 הכותבת עושה שימוש במונח "פרסונליסטי" כמונח המתאר את הפן האישי ביחסי הכוח והתלות שמאפיינים חלק ממערכות יחסי העבודה של מהגרים. לשימוש במונח זה לתיאור מערכת היחסים בין מהגרות עבודה למעסיקים ומעסיקות בתחום משק הבית ראו, BRIDGET ANDERSON, *DOING THE DIRTY WORK? THE GLOBAL POLITICS OF DOMESTIC LABOUR* 6 (2000).

רק על קבוצות רבות של מהגרים, אלא גם על אזרחים עניים ו/או מודרים באופנים אחרים.

מבוא

יש סיבות דחופות וחשובות לחקור את התופעות שמקובל לקבץ תחת הכותרת "הגירה כפויה" (Castles, 2003), ואשר נהוג לכלול בהן גם תהליכים ותוצאות שלעיתים מכונים "סחר בבני אדם". עם זאת, יש סיבות דחופות וחשובות לא פחות לגשת הן לקטגוריה המצומצמת יותר של "סחר בבני אדם" והן לקטגוריה הרחבה של "הגירה כפויה" במשנה זהירות. שתי הקטגוריות משקפות נטייה רווחת לדמיין הגירה באופן בינארי: הגירת פנים לעומת הגירה בינלאומית, הגירה זמנית לעומת הגירה לשם השתקעות ממושכת, הגירה חוקית לעומת הגירה בלתי חוקית, הגירה כפויה לעומת הגירה מרצון (King, 2002). השימוש בדיאדה "כפייה/רצון" בהקשר זה נפוצה ביותר (נעשה בה שימוש, למשל, בהקשרים של עבודה, זנות ונישואין), ומקורה בהגות הליברלית שלאחר עידן הנאורות – הגות שנשתה לתאר את המציאות באמצעות קטגוריות בעלות מבנה בינארי או דואלי (Radin, 1996; Prokhorovnic, 1999). הגות זו נטועה בתפיסה כי חופש פירושו חירות הפרט, תצורה של חופש שהובנה כ"מצבו הטבעי של האדם", וכן כהיפוכה של העבדות (Prakash, 1993: 143; Brace, 2004). המונחים "עבדות" ו"חירות" מומשגים אפוא כקטגוריות מנוגדות וקבועות ומשתלבים עם תפיסות בינאריות רווחות אחרות בהגות הליברלית. ביחד תפיסות אלה מתארות עולם חברתי שבו בני אדם יכולים להימצא רק באחד משני מצבים: מצב של חירות, שבו מובלעת ההנחה שבני האדם ממשיים ריבונות עצמית; או מצב של עבדות, שבו בני האדם נעדרים פועלות (agency) ודינם כדין אובייקטים. בהקשר של הגירה, תפיסה זו מובילה לנטייה לתאר שתי קטגוריות נפרדות של מהגרים: מחד גיסא, מי שההגירה נכפתה עליהם בגלל נסיבות שאינן בשליטתם או מי שהועברו ממקום למקום בכפייה למטרות ניצול על ידי "סוחרים"; ומנגד, מי שיש בידיהם בחירה, שליטה, ופועלות ביחס להגירתם. בקטגוריה השנייה נכללים גם מי ששיטתו פעולה עם "מבריחים" במטרה לחצות את הגבול באופן בלתי חוקי (Anderson & O'Connell Davidson, 2003; Turton, 2003).

מאמר זה עוסק בתפקידו של חוב בפרקטיקות הגירה עכשוויות. מטרתו לבחון כיצד תופעת ההגירה הממומנת באמצעות חוב מערערת את התפיסות הבינאריות הליברליות שמקובל לפרש באמצעותן את תופעת ההגירה, ובכלל זה את ההבניה של המושגים "עבדות" ו"חירות" כקטגוריות מנוגדות. זאת, משום שאף שכניסה לחובות עשויה לקפל לתוכה הגבלות חמורות ונרחבות על חירות, חוב הוא גם אמצעי שבני אדם רבים מנסים להבטיח ולהרחיב על ידו חירויות עתידיות. במילים אחרות, מימון הגירה באמצעות חוב יכול להיות בחירה יזומה מבלי להיות בחירה מרצון, או אוטונומית. למעשה, למדיניות ההגירה שמדינות מאמצות השפעה מהותית על נטילת חוב על ידי מהגרים. חוב עשוי להיות מרכיב בהגירה, בין אם מדובר בתוכניות הגירה מדינתיות ובין אם מדובר בהגירה בלתי מתועדת – והזכויות החירויות וההגנות העומדות למהגרי עבודה בתוכניות הגירה מדינתיות אינן מובטחות בפועל יותר מאלו של מהגרים שצברו חוב בתהליך הגירה לא מתועדת.

כפי שנטען בפרק הסיכום, עיסוק באי־החירות (unfreedom) שנגרמת כתוצאה מחוב המחיישה את הרלוונטיות העכשווית של טענתו ההיסטורית של לוסרדו (2011) בדבר המציאות נטולת החירות (illiberal) במהותה של חברות המגדירות את עצמן כליברליות. נותרו "סעיפי החרגה" באמנה החברתית שכביכול מעניקה שוויון וחירות אוניברסליים – סעיפי החרגה בעלי השלכות שליליות מרחיקות לכת לא רק על קבוצות רבות של מהגרים, אלא גם על אזרחים עניים ו/או מודרים באופנים אחרים.

א. הברחת מהגרים וסחר בבני אדם כהגירה בלתי חוקית ככפייה ומרצון

החל משנות ה־90, "סחר בבני אדם", המתואר גם כ"סחר עבדים מודרני", ששוויו מיליארדי דולרים לארגוני פשע בינלאומיים, קיבל בולטות בדיונים על אודות מדיניות הגירה. התופעה הייתה למוקד הפעילות של מגוון רחב של ארגונים לא ממשלתיים – בינלאומיים ומקומיים, ארגוני צדקה וקבוצות לובי פוליטיות. במונחים כלליים, נהוג לחשוב ש"סחר" פירושו העברת אנשים ממקום למקום בכפייה או במרמה במטרה להביאם למצבי ניצול ולתנאים דמויי־עבדות. מנקודת מבטם של העוסקים בזכויות אדם, ההיבטים המטרידים של התופעה הם תוצאותיה (אלימות, כליאה ו/או ניצול) והתרמית, הכפייה ו/או האלימות שאנשים חווים בתהליך ההגירה. עם זאת, "סחר" ממוסגר בדין הבינלאומי גם כתת־קטגוריה של הגירה בלתי חוקית וכתופעה מובחנת מ"הברחה".

האספה הכללית של האו"ם אימצה בזה אחר זה שני פרוטוקולים משלימים במסגרת האמנה נגד פשע מאורגן חוצה גבולות בנובמבר 2000: הפרוטוקול למניעה, לדיכוי ולהענשה על סחר בבני אדם, בעיקר נשים וילדים; והפרוטוקול נגד הברחת מהגרים דרך היבשה, הים והאוויר. הצמדת שני הפרוטוקולים זה לזה, והכללתם יחד תחת אמנה זו הם מהלכים הגיוניים מנקודת מבטם של רוב השחקנים המדינתיים מכיוון ש"הברחה" ו"סחר" נחשבים פשעים המפריים את זכותן ואת חובתן של מדינות לשלוט בגבולותיהן ולקבוע מי רשאי להיכנס לשטחן. אולם ההבחנה בין שני המונחים הינה משימה מורכבת יותר (Anderson & O'Connell Davidson, 2003).

על פי ההגדרה בפרוטוקול האו"ם, "סחר" אינו אירוע נקודתי וחד־פעמי אלא תהליך המתפרש על פני פרק זמן (וכרוך בגיוס, הובלה ושליטה) שמטרתו היא ניצול. המושג "ניצול" אינו מוגדר בפרוטוקול, אך על פיו תהליך ה"סחר" יכול להיות מאורגן במגוון דרכים. קובעי מדיניות, פעילים בארגונים לא ממשלתיים ואנשי אקדמיה הרואים ב"סחר" מושג משמעותי מדגישים בדרך כלל שתי קבוצות עיקריות של הברלים בין "סחר" ובין "הברחה". ההבדל הראשון עניינו ממד הזמן. התפיסה הרווחת היא ש"סחר" כרוך במערכת יחסים שנמשכת גם לאחר מעבר הגבול, ואילו אנשים שהוברחו בדרך כלל נאלצים להסתדר בכוחות עצמם לאחר חציית הגבול (Australian Government AIC, 2008), או במילותיהם של ביילס ואח' (Bales et al., 2009: 40): "במקרה של סחר פעולת ההברחה היא רק שלב מקדמי בתהליך המוביל לעבדות". מקובל אפוא לראות ב"הברחה" וב"סחר" תופעות שלעיתים יש חפיפה ביניהן בשלבים הראשונים של התהליך, אך הן מתגלות כשונות מאוד זו מזו לאחר ההגעה למדינת היעד (Kyle & Koslowski, 2011).

ההבחנה העיקרית השנייה בין "סחר" לבין "הברחה" הינה ש"סחר" הוא אקט הכרוך בכפייה ו/או תרמית, ואילו "הברחה" היא פעולה שנובעת "מהרצון החופשי" של מי שהוברחו (CPS, 2012). ההנחה המובלעת בהפרדה הבינארית בין הגירה כפויה לבין הגירה מרצון חופשי משתקפת בחובות שיש למדינות כלפי שתי קבוצות מהגרים אלו. אומנם חובותיהן של מדינות כלפי קורבנות סחר מצומצמות למדי, אך הן עדיין רחבות יותר מחובותיהן של מדינות כלפי מהגרים שהוברחו (Bhabha & Zard, 2006). פעמים רבות התפיסה ההיררכית שנותנת עדיפות לזכויות של "אנשים שנסחרו" על פני זכויות של מהגרים בלתי מתועדים מקבוצות אחרות מקבלת את תמיכתם של ארגונים לא ממשלתיים וקבוצות לובי הפועלות למען זכויות אדם. לדוגמה, שילה ג'פריז (1: 2002, Sheila Jeffreys), חברת הקואליציה נגד סחר בנשים, אמרה כך:

"בעוד שאפשר לראות בהברחה פשע נגד המדינה, והיא כרוכה באינטרס משותף של המברח והמוברח, סחר הוא פשע נגד האנשים שנסחרו. בדרך כלל מהגרים שהוברחו נעזבים לנפשם במדינות היעד, לאחר שהם משלמים את חובם למברחים. אם הם אינם נתפסים על ידי הרשויות, יש להם חופש פעולה ויכולת לחפש דרך להתקיים. קורבנות סחר מוצאים את עצמם לרוב משועבדי חוב לסוחרים [...] אנשים ש'הוברחו' אינם משועבדים כך. סחר הוא משבר זכויות אדם מנקודת מבטו של האדם הנסחר".

ג'פריז שותפה אפוא להנחה כי היחסים במצב של "הברחה" מסתיימים עם הגעת המהגרים למדינת היעד. אלא שג'פריז אינה לוקחת בחשבון את העובדה שההודמנויות של מי שהיו שותפים למה שנחשב ל"פשע נגד המדינה", לאחר שהם "נעזבים לנפשם", מצומצמות מאוד בדרך כלל. מעבר לכך, מהגרים שהוברחו חוששים שיאבדו את חירותם הפיזית ו/או יגורשו ממדינת היעד אם ייתפסו על ידי הרשויות. השילוב של מרכיבים אלו עלול להביא את המהגרים להסכים – או לשלול את יכולתם להתנגד – ליחסי עבודה שיש בהם ניצול חמור ואף אלימות, ולתנאי עבודה גרועים ביותר. בו בזמן בחירתה של ג'פריז להדגיש את החוב כאחד המנגנונים החשובים שבאמצעותו סוחרים שולטים בקורבנותיהם משקפת תפיסה מקובלת מאוד בשיח הדומיננטי על סחר. עם זאת, כפי שאטען בחלק הבא, בחינה מעמיקה יותר של תופעת ההגירה הבלתי מתועדת בצילו של חוב אינה מחדדת את ההבחנה בין "סחר" לבין "הברחה", אלא דווקא חותרת תחתיה.

ב. הגירה, חוב וההבחנה בין "הברחה" לבין "סחר"

אף על פי שתופעת ההגירה בעת הזו נשענת על גורמים רבים ומגוונים, החובות שבהם נתונות מדינות מוצא רבות ומדיניות נאו-ליברלית שנובעת לעיתים מהתנאים שמציבים גופים בינלאומיים להחזרת החוב, עומדים ברקע ההחלטה של רבים מאזרחיהן להגר (וראו למשל Quintana, 2004). למדינות השקועות בחוב יש אינטרס כלכלי חזק לעודד הגירה, בעיקר משום שהכספים שמהגרים שולחים למשפחותיהם במדינות המוצא (remittances) מהווים תחליף למערכי רווחה שאין ביכולתה של המדינה לספק. על פי דיווחים, סך הכספים שמהגרים שלחו למדינות מוצאם בשנת 2010 היה גבוה בהרבה מהיקף תקציב הסיוע הבינלאומי הרשמי למדינות מתפתחות, והיווה "יותר מ" 10% מהתוצר הלאומי הגולמי (תל"ג) של מדינות מתפתחות רבות" (World Bank, 2011).

אלא שהאפשרויות להגר באופן חוקי מוגבלות מאוד. כמו כן, נוכח מדיניות ההגירה המוקשחת תדיר של מדינות יעד להגירה, והידוק ההגנה על גבולותיהן, שוק הצללים לשירותי תיווך בקשר עם הגירה התרחב והפך מגוון יותר עם השנים (Alpes, 2011; Kempadoo et al., 2005). שירותי תיווך הגירה כרוכים בדרך כלל בעלויות גבוהות מאוד, כך שהמהגרים שנאלצים לשלם עבורם עלולים למצוא את עצמם בחובות למגוון צדדים שלישיים (ראו למשל Kwong, 2002; Schloenhardt, 2003; Marshall & Thatum, 2005; Chu, 2010; Stoll, 2010; Furst-Nichols & Jacobsen, 2011; Kagan, 2011; Triandafyllidou & Maroukis, 2012).

לעיתים החוב הינו כלפי גורמי התיווך עצמם, אך לא בהכרח. כפי שהראה המחקר של צ'ין (Chin, 1999), שעסק בהגירה מסין לארצות הברית, גורמי התיווך מתעקשים לעיתים לקבל את התשלום מייד עם ההגעה למדינת היעד. למרות זאת, גם מהגרים שפרעו את חובם עם הגעתם למדינת היעד, אינם בהכרח חופשיים מחוב. צ'ו (Chu, 2010) מתארת במחקרה תמהיל מגוון של הלוואות מחברים, קרובי משפחה ואחרים, הן במדינת המקור והן מחוצה לה, שמהגרים לארה"ב ממחוז פוג'יין בסין נאלצים ליטול כדי להשיג את סכומי העתק הנדרשים למימון הגירתם. כמו כן צ'ין במחקרו מתאר אמצעים אלימים מאוד המופעלים לעיתים נגד משפחות המהגרים בסין, וזאת כדי לאלצם לשלם את דמי התיווך. כך המהגרים מוצאים את עצמם תחת מכש לחצים אדיר לפרוע את חובם בכל דרך אפשרית. מחקר אחר על מהגרי עבודה מסין מלמד גם הוא על כך שמהגרים שלוו סכומים גדולים ממשפחתם ומחבריהם כדי לממן את תהליך ההגירה עלולים להיות פגיעים לעבודה בכפייה במדינות היעד (Kagan, 2011).

במקרים אחרים המהגרים נותרים חייבים למי שארגנו את הגירתם ו/או מוצאים עצמם עובדים תחת שעבוד חוב. אין משמעות הדבר שהמהגרים בהכרח ייפגעו או ירומו, שכן בתעשיית תיווך ההגירה פועלים גם אנשים ישרים שנוהגים בהגינות במהגרי העבודה שהם מסייעים להם, ויש מעסיקים שמכבדים את חוזה שעבוד החוב ואינם מנצלים את כוחם (Sobieszczyk, 2002). עם זאת, מצב זה עלול לפתוח פתח לניצול חריף ביותר. פירעון החוב שצוברים מהגרים בלתי מתועדים בתהליך ההגירה שלהם – ואין זה משנה למי הם חייבים – עלול לארוך חודשים ואף שנים. במהלך פרק הזמן הזה הם עלולים להיות חשופים לאלימות, לכליאה פיזית ולניצול חמור בעבודתם – כתוצאה מהחוב.

אלא שגורמים מדינתיים אינם מגדירים באופן אוטומטי מהגרים השקועים בחוב ושחוו ניצול והתעללות בתהליך ההגירה או במהלך העבודה במדינת היעד כ"אנשים שנסחרו". כך, לדוגמה, עלון מידע של מחלקת המדינה האמריקנית מסביר את ההבדל בין "סחר" לבין "הברחה":

"הברחת בני אדם מתבצעת בדרך כלל בהסכמת המוכרחים, והם נאלצים פעמים רבות לשלם כסף רב עבור ההברחה [...] אנשים שהוכרחו עלולים להפוך לקורבנות של פשעים אחרים. נוסף על הסכנה שבמסע עצמו, המוכרחים הזרים (smuggled aliens) חשופים לאלימות פיזית ומינית. לעיתים קרובות בסוף מסעם, המוכרחים הזרים מוחזקים כבני ערובה עד שבני משפחתם או אנשים אחרים ישלמו את חובם [...] לעיתים אנשים שהוכרחו נקשרים ב'חוזה' עם המבריחים ומשלמים את חובם בגין ההברחה באמצעות עבודה (US State Department, 2006)".

מנקודת מבטם של המהגרים, קשה להבחין בהבדל מהותי בין "סחר" לבין "הברחה". למעשה, מעלון המידע שצוטט לעיל משתמע שלגבי מחלקת המדינה האמריקנית, ההבחנה בין "הברחה" לבין "סחר" נשענת על הכוונה ושיטת הפעולה של מי שמנצלים ומתעללים במהגרים – ולא על חוויות המהגרים, הלכה למעשה, במדינת היעד. ואף על פי כן, אפילו כאשר אנו עוסקים רק בכוונתם של ה"פושעים" המעורבים בדבר, ההבחנה בין "סחר" לבין "הברחה" נותרת מתעתעת. מקובל לומר שמברייחים מעוניינים להרוויח מפעולת העברת הגבול, בעוד שסוחרים מעוניינים "להרוויח מניצול הקורבן" (US State Department, 2006). אבל כאשר הרווח מההברחה מותנה בחודשים או בשנים של ניצול בעבודה, האם לא יהיה זה נכון לומר שלכתחילה מטרתו של ה"מברייח", בדומה למטרתו של ה"סוחר", היא להרוויח מניצול הקורבן?

מחלקת המדינה האמריקנית (US State Department, 2006) מתייחסת לטענה זו כך: "תרמית, שימוש בכוח ו/או כפייה מהווים חלק מהותי בסחר", ואילו אנשים שהוכרחו מסכימים לניצולם מיוזמתם ומרצונם. בהתייחסות זו מחלקת המדינה האמריקנית מתעלמת מהסבירות הנמוכה שמהגר יסכים הסכמה מלאה ומדעת ל"חוזה הברחה" שבמסגרתו הוא צפוי להיאנס, לספוג אלימות פיזית או להיות מוחזק כבן ערובה. מעבר לכך, קובעי מדיניות ופעילים נגד סחר בבני אדם שניגשים לנושא מתוך דאגה לזכויות אדם (ולא מתוך ראייה צרה של צמצום הגירה או מניעת פשיעה) חולקים על עצם הרעיון שמהגרים מסכימים באופן מלא ומדעת להסדרים שבמסגרתם הם ינוצלו ניצול חריף ואלים. הם טוענים כי המושג "סחר" צריך לחול באופן רחב על כל המהגרים שעובדים בעבודות כפייה ומוחזקים בתנאי עבדות, "ללא קשר לאופן הגעתם למצב זה" (European Commission, 2004: 53). כמו כן לגישתם אין זה משנה אם מי שמנצלים את פגיעותם של המהגרים במדינות היעד פועלים במשותף עם מי שארגנו את תהליך ההגירה.¹

אלא שגם אלו שניגשים לנושא ה"סחר" מתוך דאגה לזכויות אדם נותרים נאמנים לתפיסה שלפיה יש הבחנה חדה בין שעבודם של קורבנות סחר בבני אדם כמי שהוכפפו באופן מוחלט לרצונו של אחר ובין מהגרים בעלי רצון חופשי שיש בידיהם פועלות. מכיוון שפועלות מובנת בדרך כלל מבעד לעדשה של מגדר וגיל, ישנה נטייה לראות נשים וילדים (ובייחוד אלו שעוסקות בזנות) כקורבנות סחר, הרבה יותר מאשר גברים בגירים. אלא שגם כאן סוגיית החוב יוצרת תמונה מורכבת יותר. מחקר שנערך בנוגע למהגרות מניגריה שעוסקות בעבודת מין באיטליה מראה כי מצבן של נשים אלו מהווה דוגמה מובהקת ל"עבודות מין" (sex slavery) (שנובעת מחוב (ראו למשל Kara, 2010)). חובן של נשים אלו נוצר עקב התקשרות עם "ספונסר" המחייב אותן לשלם בין 40,000 ל-100,000 דולר אמריקני מתוך הרווחים העתידיים שלהן מזנות, תמורת הבאתן לאירופה בבטחה. עם הגעתן ליעד הנשים מועברות לשליטתה של "מאדאם" שמספקת להן חדר ומזון (שעלותם מתווספת, לרוב, לחוב המקורי של הנשים) ומפקחת על כניסתן לעבודה בזנות רחוב ועל סגנון עבודתן. נוסף על החוב עצמו, מופעלים על המהגרות מנגנוני שליטה נוספים הכוללים הפחדה, איומים באלימות ואלימות כלפיהן וכלפי משפחותיהן במדינות המוצא (Cole & Booth, 2007: 120).

עד כאן נראה שהמתואר הוא מקרה מובהק של "סחר". ואולם המחקר מראה שאלימות פיזית אינה מאפיינת עקבי או אוניברסלי של היחסים בין מהגרות הנתונות בחוב לבין נושיהן; בדרך כלל אין תרמית כאשר לסוג העבודה שתידרש מהנשים כדי לשלם את החוב; וברוב

המקרים הנשים מסדירות את חובן בתוך תקופה של שנה עד שלוש שנים. בתום פרק זמן זה רובן משתחררות משליטתה של המאדאם. למעשה, לאחר הסדרת החוב יש בקרב הנשים מי שממשיכות לעבוד אצל המאדאם בתפקיד מפקחות על מהגרות אחרות, וחלקן בסופו של דבר הופכות לספונסריות בעצמן (Carling, 2005; Cole & Booth, 2007; Testai, 2008). התמונה העולה מן המחקר לגבי תופעה זו הינה כי אלימות וצורות שליטה אחרות הן בעיקר (אך לא באופן בלעדי) מנגנונים להבטחת פירעון מהיר של החוב – ולא מנגנון לאכיפת יחסים דמויי עבדות בין הנושה לבין החייבת (Testai, 2008). מאחר שהנשים הקרויות "מאדאם", השולטות בעובדות המין הניגריות באיטליה, אינן מנהלות בתי כושת שבמסגרת הפעלתם נדרשת אספקה של עובדות כדי להפעילם ברווח, מערכת ההגירה המתוארת כאן אינה אמצעי לגיוס ולשימור עובדות לצורכי ניצול עבודתן במקומות הנמצאים בבעלות "סוחרים". תחת כך, המאדאם מתווכת את כניסת המהגרות לזנות הרחוב, או כופה זאת עליהן, מכיוון שזנות רחוב היא הדרך היחידה (או הבטוחה ביותר) להרוויח במהירות את הסכום הדרוש כדי לשלם את סכומי העתק הנגבים מהן למימון הגירתן. מצב זה מדגים היטב את הקושי ליישם הלכה למעשה את ההבחנה בין מבריחים, שכוונתם להרוויח מתהליך מעבר הגבול, לבין סוחרים, שכוונתם להרוויח מניצול בשוק העבודה, ואת חוסר המשמעות של ההבחנה הזו מפרספקטיבה של הגנה על זכויות אדם.

אף על פי שהגירה בצילו של חוב של נשים ניגריות לאיטליה מכונה לעיתים תכופות "סחר" ו"עבודות מודרניות" על ידי פעילי זכויות אדם ופעילים נגד סחר בבני אדם, לפי המחקר של טסטאי (Testai, 2008) הנשים המעורבות אינן מסכימות עם הבחנות אלו בהכרח. בעיני רבות מהמהגרות, הספונסרים נתפסים כמי שמסייעים להן ולא כסוחרים עבדים. למעשה, המהגרות שרואיינו על ידי טסטאי ראו בחוב דבר שבשגרה על אף חוסר הנעימות שבו. המרואיינות הביעו רגשות מעורבים כלפי אלו שסייעו להן בתהליך ההגירה. כפי שהסבירה אישה ניגרית אחת:

"המאדאם גובה מאיתנו יותר מדי כסף [...] 80 מיליון לירות (40,000 אירו). כולם גובים ממך הרבה כסף. אבל זה טוב שהם הביאו אותנו לפה. הם עזרו לנו במוכן מסוים. הם שניים רק לישו" (Testai, 2008: 73).

האפשרות שנשים תבחרנה לכבד את החוזה משום שהוא מהווה אמצעי להשגת מטרה שהן הציבו לעצמן אינה מתיישבת בקלות עם השיח הדומיננטי בדבר "סחר כעבודות מודרניות", כפי שניתן להיווכח מהניסיון הבא ליישב בין שתי התפיסות:

"למרבה האירוניה, כוחן של רשתות הסחר הניגריות טמון באלמנט של הדדיות בין הסוחרים לבין הקורבנות [...] המחויבות של הקורבנות לברית הזאת מקשה מאוד על המאבק בצורה זו של 'סחר'. בכמה מדינות אירופיות הרשויות 'הצילו' נשים ממי שסחרו בהן, אולם הנשים חזרו לעבוד בזנות כדי למלא את ההתחייבויות שלהן כלפי הספונסרים" (Carling, 2005).ⁱⁱ כיצד ניתן ליישב בין התפיסה ש"סחר" כזה הינו עבודות מודרניות, לבין ההבנה שמתקיימים יחסי הרדיות בין ה"סוחרים" לבין ה"קורבנות" (או בין בעל העבדים לבין העבד)? עם זאת, הבחירה לתאר נשים אלו כמי ש"הוברחו" ולא כמי ש"נסחרו" פירושה להכיר בעובדה כי מהגרים שהוברחו חשופים לניצול אלים, אכזרי וממושך לא פחות מהניצול המזוהה עם "קורבנות הסחר". המאמץ ליישב את החוויה של המהגרות האלה עם תפיסה מסורתית ובינארית של סחר/הברחה, הגירה בכפייה/מרצון, ועבודות/חירות יוצרת אוקסימורון: אנו

מוצאים את עצמנו מסתכלים על "עבדים מרצון" ו"סחר מבחירה חופשית". כפי שיתבהר בפרק הבא, המונחים "סחר" ו"הגירה כפויה" גם הם אינם מתיישבים בקלות עם מחקר הנוגע ליחסים בין חוב, שלילת חירות והגירת עבודה בערוצים חוקיים.

ג. חובות והגירת עבודה בערוצים חוקיים

אף על פי ש"סחר" מופיע במשפט הבינלאומי כתת־קטגוריה של "הגירה בלתי חוקית", הגירת עבודה הנעשית בערוצים חוקיים עלולה להגביל את חירות העובדים באופן משמעותי ולכבול אותם ליחסי כוח ותלות המתאפיינים באי־שוויון משווע. למעשה, במקרים רבים מדיניות ההגירה של מדינות התלויות במהגרי עבודה שוללת במכוון ממהגרי העבודה גישה עצמאית לשוק העבודה ואת היכולת לנוע בו בחופשיות ולעבור ממעסיק למעסיק. לרוב מי שמבקשים להיות מהגרי עבודה מקבלים אשרת עבודה זמנית בלבד במדינת היעד, ובהתאם למדינה ולסוג האשרה שהם מקבלים, מוטלות עליהם מגבלות נוספות אשר מצמצמות את זכויותיהם ואת חירותם. יש, למשל, מדינות השוללות ממהגרי העבודה את הזכות להצטרף לארגוני עובדים ומחריגות אותם מחקיקת מגן בדיני העבודה, חקיקה שנועדה להעניק לעובדים זכויות והגנה (Anderson, 2013). דוגמה למדיניות כזו היא שיטת ה"קפאלה", שיטה ידועה לשמצה המשמשת להסדרת הגירת עבודה בסקטורים מסוימים (בעיקר עבודות בית וטיפול, בניין וחקלאות) במדינות המפרץ הפרסי (GCC) ובלבנון. שיטת הקפאלה כובלת את העובד למעסיק ספציפי שמשמש הספונסר של אשרת העבודה שלו. שיטת הקפאלה מעניקה כוח רב למעסיקים ומטילה הגבלות חמורות על מהגרי העבודה. דיווחים על אלימות (ובכלל זה עינויים, אונס ורצח), ניצול וסוגי התעללות נוספים בידי הספונסרים שכיחים לפחות כמו דיווחים דומים על ניצול על ידי ספונסרים של מהגרות עבודה לא מתועדות בתעשיית המין (HRW, 2004, 2006; Mahdavi, 2011).

שיטת הקפאלה זכתה לגינוי רחב בקהילה הבינלאומית, ולמעשה מתוארת לעיתים קרובות על ידי פעילי זכויות אדם כסוג של עבדות מודרנית. אלא שגם מהגרי עבודה רבים באזורים אחרים ובמדינות אחרות (ובהן צפון אמריקה ובריטניה) כבולים למעסיקים במסגרת חוקי ותקנות הגירה שדורשים מהם לעבוד בענף מסוים, עבור מעסיק ספציפי ולמשך תקופה מוגדרת (Baines & Sharma, 2002; Anderson, 2013). רגולציה זו נועדה "להבטיח את זמניותם של מהגרי העבודה ולקבע את מיקומם הגאוגרפי", וכן להגביל את חופש התנועה שלהם בשוק העבודה (Lan, 2007: 258). לכאורה, מהגרי עבודה אלה אינם כבולים למעסיקים שלהם, שכן הזכות להתפטר אינה נשללת מהם. עם זאת, הלכה למעשה, רשויות ההגירה אינן מתירות להם להישאר במדינה באופן חוקי ולחפש מעסיק חלופי אלא אם הסיבה להתפטרות מוצדקת בעיניהן – ורשימת הסיבות המוצדקות קצרה.

גם כאן לחוב חשיבות מכרעת בחוויית המהגרים, במיוחד בשילוב עם הגבלות נוספות אלו. אם התפטרות פירושה גירוש, אזי הזכות להתפטר חסרת משמעות עבור אלו שצברו חוב כבד כדי לממן את הגירתם. החוב פועל אפוא לצד מדיניות ההגירה, וכופה על מהגרים מערכות יחסים המבוססות על תלות במעסיקים הנקובים באשרה שלהם. ארגון זכויות האדם Human Rights Watch דיווח כי מהגרי עבודה בענף הבניין (HRW, 2006) ובעבודות בית וטיפול במדינות המפרץ הפרסי סיפרו כי פעמים רבות הם מרגישים לכודים בהעסקה

פוגענית ומתעללת בגלל החוב שצברו בתהליך ההגירה ושאותו "עליהם להחזיר לסוכני העבודה, למתווכים, לבנקים ולמלווים" (HRW, 2007: 65). מהגרי עבודה רבים במגוון סקטורים באירופה, באמריקה הצפונית, באוסטרליה וביפן מתמודדים עם בעיה דומה. הם חייבים סכומים גדולים לגורמי תיווך על הגירתם בערוצים חוקיים, והחובות שלהם, בשילוב עם מדיניות ההגירה כלפיהם, יוצרים תלות מוגברת במעסיקים, שבתורה מובילה לפגיעות, לניצול, לאלימות, לכפייה ולהתעמרות על שלל צורותיהם (Baines & Sharma, 2002; ILO, 2005; Anderson & Rogaly, 2005; Standing, 2011).

אם כן, הן בהגירה בערוצים חוקיים והן בהגירה לא מתועדת דמי התיווך שצדדים שלישיים גובים תמורת תיווך בתהליך ההגירה וההשמה בעבודה, פעמים רבות יוצרים חוב. אף על פי שהדיון הציבורי ודיוני המדיניות בנוגע לסחר מתמקדים בהגירה לא מתועדת, ובמיוחד בהגירה למטרות זנות, ארגונים וקבוצות הפועלים למען זכויות מהגרי עבודה מכירים בסיכון שהחוב לגורמי תיווך מייצר, ואת חשיפתם של מהגרים השקועים בחוב לניצול ולהתעללות. התופעה אף זכתה לכינוי "סחר ממוסד" (ראו למשל ILO, 2011). למעשה (ולמרבח ההפתעה, לנוכח העמדה המתוארת בעלון המידע בנושא סחר בבני אדם והברחת מהגרים משנת 2006), ב־2007, בדו"ח מחלקת המדינה האמריקנית בנושא סחר בבני אדם, העירה מחלקת המדינה על בעיית שעבוד החוב והעבודה הכפויה בקרב קבוצות מסוימות של מהגרי עבודה שהיגרו באופן חוקי. הדו"ח מתאר מצב שבו יש "כפייה מכוונת שבמסגרתה העובדים מחויבים במדינת המוצא לשאת בעלויות גבוהות ולשלם סכומים שמובילים לחוב נצילני, ובמקרים רבים בלתי חוקי. הדבר נעשה לעיתים קרובות בשיתוף עם חברות כוח אדם ועם מעסיקים במדינת היעד ו/או בתמיכתם" (צוטט אצל Plant, 2008). אם לוקחים בחשבון את התשלומים והחובות הבלתי חוקיים, הרי שהמלאכותיות שבדיאדה חוקי/לא-חוקי הופכת בולטת יותר (שכן תהליך הגירה יכול להכיל אלמנטים חוקיים ולא חוקיים בו בזמן (וראו Anderson & O'Connell Davidson, 2003; Sobieszczyk, 2002)). עם זאת, חשוב גם לציין שלעיתים קרובות חברות תיווך כוח אדם מורשות במדינות המוצא ולשכות השמה במדינות היעד רשאיות לגבות מהמהגרים דמי תיווך תמורת תהליך ההגירה (וזאת אף על פי שלעיתים הרגולציה קובעת תקרה על העמלות שמתור לגבות מהעובדים). אלא שחברות תיווך כוח אדם ולשכות השמה מורשות מתעלמות לעיתים תכופות מהתקרות הקבועות בחוק, ובין כה וכה מחשבות את דמי התיווך לפי הפער בין השכר במדינת המוצא לבין השכר המובטח במדינת היעד. מעבר לכך, ישנן מדינות שמתירות גביית דמי תיווך בסכום שווה ערך לשכר של ארבעה או חמישה חודשי עבודה (זה המצב, למשל, אצל עובדים מתאילנד, לאוס וקמבודיה שנוסעים לעבוד במדינות המפרץ הפרסי, וזאת נוסף על חמישה עשר אחוזים המנוכים משכרם עד שובם למדינת המוצא) (UNDP, 2009). במילים אחרות, לא רק דמי התיווך הבלתי חוקיים מרקיעי שחקים, אלא, לעיתים, כך גם דמי התיווך החוקיים שנגבים מהמהגרים. בצירוף הריבית-דריבית שמהגרים משלמים בגין ההלוואות שנטלו, גם דמי התיווך החוקיים עלולים להוביל למצב שבו מהגרים אינם יכולים לפרוע את חובם לעולם, או למצב שבו הכספים שמהגרים שולחים למשפחותיהם במדינות המוצא נשחקים באופן ניכר.

תעשיית תיווך ההגירה עבור הגירה בערוצים חוקיים, ממש כמו תעשיית תיווך ההגירה עבור הגירה בלתי חוקית, הינה במידה רבה תוצר לוואי של משטרי הגירה שמבקשים לשלוט

ב"זרמי" הגירה ולנהל אותם. מרכיב עיקרי במנגנון המייצר את התעשייה הזו הוא מאמציהן של מדינות להבטיח שעבודת מהגרים תהווה כלי "להתאמת הכישורים, הגיל ותמהיל הענפים לצרכים בשוקי העבודה הלאומיים והאזוריים" (OSCE, 2006: 12), ובפרט כלי שיבטיח היצע גמיש של עובדים זולים לעבודות שאינן אטרקטיביות עבור אזרחים, אך בו בזמן ימנע השתקעות קבועה של מהגרי עבודה בגבולותיהן (במיוחד מהגרי עבודה שאין להם הון אישי או הכשרה מקצועית מוכרת).ⁱⁱⁱ מדובר אפוא בתעשייה פרי הבניה פוליטית, אשר דוחקת מהגרים לנטילת חוב וחושפת אותם לניצול, לאלימות ולצורות אחרות של התעללות, בין שהיגרו בדרכים חוקיות ובין שהגירתם אינה מתועדת. הדיאדה "חוקי/לא חוקי", לכן, אינה חופפת את ההבחנה הבינארית "מוגן/פגיע". למעשה, מחקר על מהגרים שמצאו את עצמם כבולים במסגרת הגירה בערוצים חוקיים, במצב המתואר לעיל, מראה שאחת האסטרטגיות שמהגרים נוקטים כדי להרחיב את חירותם האישית היא לברוח מהמעסיקים שאליהם הם כבולים על פי תנאי האשרה החוקית שלהם, למצוא עבודה בלתי חוקית, לפרוע את חובותיהם ולשלוח כסף למשפחותיהם ולתלויים בהם במדינת המוצא – אם כי אסטרטגיה זו כרוכה באיום מתמיד של גירוש (Lan, 2007; Mahdavi, 2011; Johnson & Wilke, 2012).

קשה להניח כי הפועלות (agency) המגולמת בפעולת הבריחה ממעסיקים מתעללים נעדרת משלבים אחרים של תהליך ההגירה. למעשה, אף על פי שנטען לעיתים כי משטרי הגירת עבודה זמנית מובילים ל"עבודות מודרנית", משטרים אלו אינם מסתמכים על כפייה פיזית ואף לא על תרמית כדי לגייס מהגרים (אם כי לעיתים להטעיה אכן יש חלק בתהליך הגיוס). נהפוך הוא: כפי שקורה בהגירה בלתי חוקית שמובילה ליחסי שעבוד בזנות (ראו Sobieszczyk, 2002; Sharma, 2003; Kempadoo et al., 2005), מהמחקר בתחום עולה שגם מי שמודעים לסכנות הכרוכות בסוג זה של שעבוד חוב במסגרת הגירת עבודה זמנית בערוצים חוקיים, בוחרים לעיתים לקחת את הסיכון (Constable, 1997; Gamburd, 2000; Jureidini & Moukarbel, 2004). גם כאן ההבחנות הבינאריות בין "רצון/כפייה" ו"חירות/עבודת" מרדדות את מורכבות ההחלטות שמהגרים מקבלים לכדי סתירה מושגית ומביאות להצגתם כ"עבדים מרצון".

ד. פועלות, תוכניות חיים וממד הזמן

בדיון ביקורתי על השימוש בכיטי הגירה כפויה, דייוויד טורטון (David Turton, 2003: 6) מציין כי הדיכוטומיה בכפייה/מרצון מתעלמת מהעובדה שקיימים "הן רכיבים של כפייה והן רכיבים של בחירה [...] בקבלת ההחלטות של רוב המהגרים". השיח המקובל בנושא "סחר" ספג ביקורת קשה עוד יותר על סירובו להכיר בפועלות של מי שאת חווייתם הוא מתיימר לתאר, שכן הוא מציג אותם כאובייקטים נאיביים אשר זקוקים להצלה ולהגנה – במקום כסובייקטים הזקוקים לזכויות ולהכרה (וראו למשל, Kempadoo et al., 2005; Sharma, 2003; Andrijasevic, 2010).

אין ספק שעדויות מהמחקר על הגירה בצילו של חוב ועל עבודה בתנאי שלילת חירות (unfree labour) מתקבלות יותר על הדעת כאשר מהגרים נתפסים כמי שפעלו על סמך החלטות רציונליות מאשר כאשר הם נתפסים כפסיביים וחסרי פועלות, בייחוד כשמביאים בחשבון את ממד הזמן. במחקר שערכו עם מהגרי עבודה מבוליביה שהועסקו בענף הטקסטיל

בארגנטינה ובברזיל ציינו בסטיה ומקגרת' (Bastia & McGrath, 2011: 11) את הנטייה של ספרות ההגירה להדגיש "תנועה במרחב על חשבון פיתוח הבנה של תופעת ההגירה גם כאסטרטגיה לטווחי זמן משתנים על ממד הזמן, הכוללת הערכה של ניסיון העבר ושאיפה להשיג שיפור בעתיד". לטענתן, עבור חלק מהמהגרים ההווה – אפילו אם יש בו ממד של שלילת חירות – אינו אלא:

"אמצעי להשגת עתיד טוב יותר, ולכן חשיבותו פחותה יותר מחשיבותו של העתיד, או שהיא נמדדת רק בנוגע ליכולתו לספק את האמצעים להגשמת שאיפות המהגר (או הדורות הבאים)" (Bastia & McGrath, 2011: 11, וראו גם Sobieszczyk, 2002). אם במקום להתמקד רק בפרק הזמן שבו מהגרים בצילו של חוב חיים הגבלות חמורות על חירותם נרחיב את מבטנו לחוויית העבר שלהם, לתוכניות החיים העתידיות שלהם, וכן להיבט חשוב במיוחד – מיעוט האלטרנטיבות הפתוחות בפניהם להגשמת תוכניות חיים אלו (בפרפראזה על מילותיו של מרקס, אנשים בוחרים בחירות, אך בנסיבות שאינן נתונות לבחירתם) – נוכל להבין את החלטותיהם ביתר קלות.

אכן, אם נבחן מתוך השקפה זו את תהליך קבלת ההחלטות המוביל מהגרים עתידיים ליטול על עצמם חוב אדיר לצורך הגירתם (אפילו כאשר הם יודעים כי כדי לפרוע חוב זה יהיה עליהם לעבוד בתנאים ובעבודות שלא היו בוחרים בהם בנסיבות אחרות, ובידיעה כי עלולים לרמות אותם ואף גרוע מזה), נראה כי בעצם אין הבדל גדול בין תהליך קבלת החלטות זה לתהליך המוביל אזרחים של מדינות מערביות עשירות, בני ובנות מעמד הביניים, להיכנס לחובות אדירים. למשל, כדי ללמוד באוניברסיטה, או לקנות בית, או להשקיע בכל דבר אחר שנראה להם הכרחי כדי להגשים את תוכנית החיים שבחרו לעצמם (אפילו כאשר הם יודעים כי כדי לפרוע חוב זה יהיה עליהם להסכים להגבלות זמניות על חירותם לפעול כרצונם, ובידיעה כי ייתכן שלא יצליחו לפרוע את החוב, וכי יכולות להיות לכך השלכות בלתי נעימות).

הבדל מכריע בין מהגרים ממדינות מתפתחות, אשר להם הוקדש הדיון עד כה – שנוטלים חובות עצומים כדי לקדם את הגשמת תוכניות החיים שלהם באמצעות הגירה – לבין אזרחים ממעמד הביניים של מדינות מערביות עשירות, הוא שהראשונים לרוב מוחרגים כליל מהזכויות ומההגנות הנתונות לעובדים ולבעלי חוב. טענה זו יכולה להיות נכונה לא רק בנוגע למהגרים המהגרים למדינה אחרת, אלא גם בנוגע למהגרים פנימיים, שכן גם הגירה פנימית קשורה לעיתים בחובות ובבעיות הנלוות להם, ואילו מעמד אזרחות פורמלי במדינה אינו מיתרגם בהכרח לזכויות ולהגנות בהקשר של עבודה או של חוב. מה משמעות דיון זה עבור הדיכוטומיה "עבדות/חירות"?

ה. צרות של אבחנות בינאריות: פוליטי/כלכלי, אנשים/דברים, סובייקטים/אובייקטים

בהגות הליברלית, הדיכוטומיה "סובייקט/אובייקט" מבחינה בין בני אדם (שיש להם הזכות והיכולת לחרות חוזים פוליטיים וכלכליים) לבין קניין (שלאנשים יש זכויות עליו, ושהם חופשיים לסחור בו), או בין אנשים לבין "דברים" (Kopytoff, 1982; Radin, 1996). לפרטים ריבוניים, על פי ההגות הליברלית, עומדות הזכויות לחירות ולשוויון. יש להם רצון חופשי

והם בעלים של קניין וטובין (לרבות בעלים של כוח העבודה שלהם, המדומיין כסוג של קניין המצוי באדם עצמו, "דבר" ערטילאי שאפשר להפרידו מהאדם ולסחור בו במנותק ממנו בשוק). זכותם לחירות ולשוויון מקבלת משנה תוקף כאשר הם כורתים חוזים מרצונם החופשי במטרה לסחור בקניין ובטובין שלהם (Sayer, 1991). החיים הכלכליים והפוליטיים – או חליפין מסחרי והיבטי אנושיות האדם (personhood) – מוכנים אפוא כנפרדים זה מזה אך בו זמנית מכוננים זה את זה.

חוב (או לכל הפחות חוב בזירה הציבורית של השוק) מוכן גם הוא כאובייקט או כ"דבר" שאפשר לכמת במדויק, להפיק ממנו רווח, להעביר אותו ולסחור בו (Graeber, 2011). בדומה, יחסי נושה-חייב, ממש כמו יחסי עובד-מעסיק, מוכנים בשיח כיחסים חוזיים מוגבלים, ספציפיים ולא אישיים. אלא שבפועל הן שכר תמורת עבודה והן הלוואה תמורת חוב אינם מתיישבים עם התפיסות הבינאריות המשמשות להבנת יחסי כוח בחברות ליברליות. כפי שציין דייוויד גרייבר (Graeber, 2011: 120), אף על פי שחווה עבודה הוא לכאורה חוזה חופשי בין שווים, הוא בו זמנית גם "הסכם בין שווים אשר במסגרתו ברגע שאחד מחתים את שעון הנוכחות, הם מפסיקים להיות שווים". גם בנוגע לחוב טען גרייבר טענה דומה: עיקרו של חוב, לגישתו, הוא "הסכם בין שווים לוותר על היותם שווים (לפחות לפרק זמן מסוים)", שכן "בתקופה שבה החוב לא נפרע, שורר היגיון של היררכיה" (Graeber, 2011: 121-120). למרות ההנחה כי פירעון החוב ישיב את השוויון בין הנושה לחייב על כנו ("חוב [...] אינו אלא עסקת חליפין שטרם הושלמה" (Graeber, 2011: 121) – זאת בדומה להנחה שהשוויון בין העובד למעסיק מושב על כנו בתום יום העבודה – הן יחסי עבודה והן יחסי חוב כרוכים בהשעיה (אף אם זמנית) של ריבונות העצמית של סובייקטים פוליטיים, ומשכך הם מערערים את ההבנה הליברלית של רעיון החירות.

ליברלים מגנים עבדות ורואים בה הפעלת כוח בלתי לגיטימית על פרט ריבוני, ולכן, לשיטתם, אנשים אינם יכולים למכור את עצמם לעבדות. אך מכיוון שכוח העבודה הינו חלק מעצמיותו של העובד, ואינו ניתן להפרדה מהאדם המוכר אותו (Marx, 1954: 165), חוזה העבודה כרוך בהעברת הכוח לשלוט בעצמיות העובד. בעבודה בשכר, כמו בעבדות, רצונו של אחד (העובד) מוכפף לרצונו של אחר (המעסיק). באופן דומה, הלוואה תמורת חוב אינה החלפה פשוטה של "דבר" אחד ב"דבר" אחר. גם חוב מעביר לנושה זכויות וכוחות מסוימים על החייב עצמו, שכן גם אם ניתן להפריד את הסחורה לכאורה (ההלוואה הכספית) מהנושה, התמורה המוצעת, כלומר ההבטחה לפירעון החוב בריבית שסוכמה, אינה ניתנת להפרדה מהחייב (או ממשפחתו או משפחתה).

אם נדמיין מצב שבו אין הגנה חברתית מפני ניצול בשוקי עבודה ואשראי, והמוני בני אדם נאלצים – למען הישרדותם – להסכים לחוזים המכפיפים את רצונם לרצונו של אחר, ואין שום הגבלה על הדרישות שאותו צד אחר רשאי לדרוש מהם במהלך תקופת ההתקשרות בחוזים אלה, הרי שבמצב כזה בכוחו של החוזה לבסס בזירה הציבורית בדיוק את יחסי הכוח שהוא כביכול בא להחליף – דהיינו, את יחסי הכוח ההיררכיים והפרסונליסטיים המאפיינים את העבדות. כמו כן, אם נדמיין מצב שבו היכולות והאיכויות האנושיות (היכולת לעבוד או להבטיח ולקיים הבטחות) נסחרות בלי שנלקחות בחשבון ההשלכות שיהיו לכך על בני האדם שבתוכם היכולות והאיכויות הללו מצויות, נראה שאנו מדמינים חברה שבה אין

התנגדות עקרונית להחפצה של אנשים, והרי זו חברה שאינה רואה בחירות הפרט ערך ליבה או אמת מובנת מאליה.

חשוב לזכור כי ההפרדה בין החיים הכלכליים לחיים הפוליטיים אינה אלא רעיון. במציאות, "מדינות יצרו שווקים. שווקים דורשים מדינות" (Graeber, 2011: 71), ומדינות התערבו מאז ומעולם ביצירתם ובהפעלתם של שווקים – הן שוקי עבודה והן שוקי אשראי. למעשה, סקירת דרכי ההתערבות ההיסטוריות של מדינות ליברליות ביצירה ובהסדרת שווקים לסחר ביכולת האנושית לעבוד, יוצרת קטלוג מרשים של פרקטיקות בלתי ליברליות בעליל. גם אחרי ביטולה הרשמי של העבדות ואיסור הסחר בעבדים במדינות ליברליות, הוטלו מגבלות משפטיות נרחבות על חירותם של עובדים שכירים "חופשיים", כמו גם על חירותם של עובדים צמיתים (indentured workers), של דיירי בתי עבודה (workhouses) ושל קבוצות עובדים אחרות במדינות מערביות ובקולוניות שלהן (Losurdo, 2011; O'Connell Davidson, 2010). מגבלות אלו סייעו למדינות המערב להבטיח שכוח העבודה נסחר בתנאים מיטיביים עבור הקונה.²

אלא ששוק העבודה הוא גם זירה של מאבק פוליטי, ולכן התנאים והמגבלות על מסחר (commodification) כוח העבודה תלויים במאזן הכוחות המעמדי בכל רגע נתון. תנועת העבודה המאורגנת התנגדה מאז ומעולם לרעיון שניתן להתייחס לעבודה כאל מצרך, וההסדר הפוליטי שהפך לנורמה במדינות רווחה קפיטליסטיות בתקופה שלאחר מלחמת העולם השנייה שיקף קבלה חלקית של השקפה זו. סדר פוליטי זה הכיר מפורשות בצורך בהתערבות המדינה בשוק (דרך קצבאות ביטוח לאומי ואספקת שירותים ציבוריים) במטרה לחזק את כוח המיקוח של האזרחים העובדים כדי שלא יאלצו למכור את כוח העבודה שלהם בכל מחיר ובתנאי השוק, ובמטרה לצמצם את תלותם בשוק העבודה כך שאזרחים יהיו מוגנים מפני מחסור בילדות, בזקנה ובזמן מחלה. מדינות רווחה התערבו בשוק – בהיקפים משתנים ממדינה למדינה – גם במטרה לצמצם את היחס לכוח העבודה כאל מצרך, על ידי אימוץ מדיניות שהעניקה הגנה מסוימת לעובדים (אם כי לא לכולם) במסגרת יחסי העבודה (Papadopoulos, 2005) ושהגבילה את כוחם של מעסיקים על עובדים במקום העבודה. מאז השתנה מאזן הכוחות המעמדי. בשנות ה-70 של המאה ה-20 החלו מדינות לנקוט מדיניות של דה-רגולציה והפרטה בשאיפה לבסס שוקי עבודה חופשיים וגמישים. מגמה זו הסירה בהדרגה את ההגבלות שהוטלו על המעסיקים ושחקה את ההגנות הסוציאליות שהעניקו מדינות הרווחה לעובדים, או התנתה אותן באופן עמוק יותר בהשתתפות בעבודה

2 עובדים צמיתים הוא דפוס העסקה שהיה נפוץ במושבות אנגליות החל מאמצע המאה ה-17. העובדים הצמיתים נקשרו בחוזים בתמורה לעלות המסע שלהם מעבר לים, שככלו אותם לארון שלהם לשנים מספר. האדון היה אחראי למגורים, למזון ולביגוד והם נדרשו לצייט לו. WINTHROP D. JORDAN, WHITE OVER BLACK: AMERICAN ATTITUDES TOWARD THE NEGRO, 1550–1812, at 47–48 (2nd ed. 2012). בתי עבודה היו מוסדות שנועדו לספק מחיה ותעסוקה לאנשים עניים באנגליה, במושבות האמריקאיות ובהולנד בין המאות ה-17–19. *Workhouse*. BRITANNICA, <https://www.britannica.com/topic/workhouse> (Last visited Oct. 9, 2022). בספרו "Liberalism: A Counter-History" לוסורדו מתייחס לצורות העסקה אלה כדוגמאות לצורות העסקה שהיו מקובלות בחברות ליברליות ולא היו שונות בהרבה מהאופן שבו תוארה עבודתו. DOMENICO LOSURDO, LIBERALISM: A COUNTER-HISTORY 67–93 (2011).

בשכר (Papadopoulos, 2005). נוסף על כך, מאז שנות ה-70 (ולפחות עד המשבר הכלכלי של 2008) צבר פופולריות הרעיון שהדרך המיטבית לספק הגנה לעניים אינה באמצעות מדיניות רווחה אלא דרך גישה לאשראי. ואכן בשני העשורים האחרונים, במדינות דמוקרטיות ליברליות מערביות רבות היה זה אשראי זול, לא פחות מאשר מדיניות רווחה (ואף יותר ממנה), שאפשר לאזרחים בני מעמד הפועלים לשלם על דיור ו"לחיות חיי בני תרבות בהתאם לסטנדרטים המקובלים בחברה" (Marshall, 1949). למעשה, ניתן לטעון שהשילוב בין הקיצוץ בהוצאות הרווחה לבין הדה-רגולציה הכלכלית משנות ה-80 ואילך לא הותיר רבים דרך להתקיים מלבד שקיעה בחובות כבדים.

עם זאת, הרגולציה של שוקי העבודה והאשראי לא הופסקה לחלוטין. שוקים אלו עדיין כפופים למנגנון סבוך של הגבלות חברתיות, פוליטיות ומשפטיות, וגם אם המנגנון הזה הופך יותר ויותר מוטה לטובת האינטרסים של מעסיקים ונושים, הוא עדיין מעניק מידה מסוימת של הגנה לחלק מהעובדים והחייבים. אזרחות היא אחד המנגנונים המרכזיים המתווכים הגנות אלה.

קופיטוף (Kopytoff, 1982: 221) ציין כי מבחינה אתנוגרפית, ברוב החברות לאורך ההיסטוריה היפוכה של העבדות לא היה רעיון כלשהו של אוטונומיה אלא דווקא "של אזרחות, של שייכות אזרחית, של היקשרות למבנה ולא ההינתקות ממנו". ככל שהאזרחות בחברות דמוקרטיות ליברליות עכשוויות קובעת את הסוג ואת מידת ההגנה העומדת לפרטים מפני ההיגיון הברוטלי של השוק ומפני הסמכות השרירותית של המדינה, הבחנה בינארית בין אזרחות לעבדות נראית משכנעת יותר מההבחנה הבינארית בין חירות לעבדות שמציעה ההגות הליברלית. לסיכום, ברצוני לטעון שאומנם ניסוח זה עדיף על ההבחנה הבינארית בין עבדות לחירות, אך גם הוא אינו תופס באופן מלא את האופנים שבהם חירות ממומשת או נשללת בחברות ליברליות עכשוויות.

1. אזרחות, הגירה, חוב וחירות: מסקנות אחדות

פעילים נגד עבדות נוטים להסכים כי חוב הוא גורם מהותי לפגיעותם של מהגרי עבודה מתועדים ובלתי מתועדים. אולם מה שנוטה לחמוק מעיניהם – ומה שנעדר לחלוטין מהשיח המקובל על סחר בבני אדם – הוא שחובות של מהגרים הם, ברובם, תוצר של מדיניות ההגירה במדינות הרלוונטיות ושל המנגנונים לייבוא ולייצוא עובדים שהמדיניות הזאת מטפחת. כמו כן, פגיעותם של מהגרים בצילו של חוב (ובכלל זה מי שמהגרים הגירה פנימית) לניצול ולכפייה היא הבניה פוליטית המשקפת את החרגתם מזכויות ומהגנות, או את היעדר הגישה שלהם לזכויות והגנות אלה.

מהגרים אכן מסכימים לעיתים להיכנס לחוב שמייצר מגבלות חמורות מאוד על חירותם. במאמר זה ביקשתי להדגים כי החוויה של מהגרים אלו אינה מייצרת סתירה מושגית (קורבנות סחר מרצון או עבדים מבחירה) אלא חושפת את הסתירות המובלעות במושגים המשמשים תדיר לסיווג תופעת ההגירה ולהבנתה, ואת הפיקציות הפוליטיות שמושגים אלה משקפים ומחזקים. חוויית המהגרים מבליטה במיוחד מופע עכשווי של מה שדומניקו לוסורדו (Losurdo, 2011: 342) מכנה "סעיפי החרגה" שבעבר אפשרו להוגים ליברליים להתעקש על זכויות הטבעיות של הפרט לחירות, לביטוי ולהגדרה עצמית, ובו בזמן למנוע את החירויות

הללו, רובן ככולן, מעבדים, מעובדים צמיתים, מפועלים, מנשים, ממי שמשתייכים לגזעים סומונו כ"אחרים", מעמים תחת שלטון קולוניאלי וכן הלאה.

לוסורדו טוען שהליברליזם המשיך והבנה את "קהילת החופשיים" כמרחב שבו החירויות הליברליות זוכות למעמד של קדושה. תחילה היה מרחב זה פתוח רק לגברים לבנים בעלי רכוש, שביקשו להשתחרר מהסמכות השרירותית של המלך או המדינה ותבעו, בין היתר, את הזכות לבעלות על רכושם – ובכלל זה עבדים, משרתים, נשים וילדים – ואת החירות לנהל רכוש זה כרצונם. ה"אחרים", ששויכו למרחב ה"טמא" שמחוץ לקהילה זו, נאלצו לצאת למאבק ארוך וכואב למען הכלתם בקבוצת בעלי הזכויות, שכן אין תהליך ספונטני בחברות ליברליות שמביא להרחבת מעגל בעלי הזכויות, ולא ניתן לומר שתהליך הענקת הזכויות מתקדם בכיוון ליניארי לעבר שוויון. במקום זאת, לוסורדו (2011: 341) מתאר "סבך של אמנציפציה ודיס-אמנציפציה" שמאפיין את ההיסטוריה של חברות ליברליות. לדוגמה, הענקת זכות בחירה במדינות אירופה במאה ה-19 "התרחשה במקביל להתרחבות קולוניאלית ועבודות כפייה של עמים או 'גזעים' שנחשבו ברבריים או ילדותיים" (2011: 343).

גם כיום, במדינות דמוקרטיות ליברליות, קבוצות מהגרים רבות, ובייחוד מהגרים בלתי מתועדים, נתונים בסדר של "סעיף החרגה" המותיר אותם מחוץ ל"מרחב המקודש שבו חלות מגבלות על כוח" (Losurdo, 2011: 309). מהגרים רבים כפופים לפרקטיקות מדינתיות שליברלים היו רואים בהן עריצות אילו היו מיושמות על אזרחים. נוסף על ההגבלות שתוארו לעיל, מהגרי עבודה חשופים גם למעצרים שרירותיים, לגירוש, לעוני כפוי ולהפרדה כפויה מילדיהם, ולא פעם נמנעת מהם הגישה לשירותי בריאות, לדיור, לחינוך, לערכאות, לרווחה ולעבודה (De Genova, 2002; Madziva, 2010; Anderson, 2013). הפגיעות של מהגרי עבודה בצילו של חוב לניצול ולהתעללות היא, ברובה, תוצר של מדיניות ממשלתית המונעת מהם גישה לזכויות חברתיות בסיסיות.

ככלל, לאזרחים יש גישה לשוקי אשראי הכפופים לרגולציה, ואף על פי שהמערכת מיטיבה עם המלווים, "דיני חדלות פירעון [...] הם דרך מבוקרת לפטור לווים מחלק מהחוב ולאפשר את שיקומם הכלכלי" (Kammer, 2011: 2). אף על פי שאזרחים פונים לעיתים למלווים בשוק השחור, החוזים שלהם עם מי שפועלים מחוץ לרגולציית האשראי אינם אכיפים מבחינה משפטית. החוק מציע הגנה מפני "מלווים בריבית קצוצה" לאזרחים שיש באפשרותם לבקש הגנה זו. לעומת זאת למהגרים, אפילו אלה השוהים כדין במדינה זרה, לא תמיד יש גישה להלוואות מפוקחות וזולות יותר מבנקים וגופי אשראי אחרים, ולא תמיד הם נהנים מההגנה המלאה המגיעה ללווים, אפילו כאשר מדובר בחובות שהם נטלו במדינה הזרה (למשל, הליכי חדלות פירעון עלולים להשפיע על הסטטוס המשפטי של מהגרים במדינות מסוימות). עבור מהגרים בלתי מתועדים, המחיר של פנייה לרשויות ובקשת הגנה מפני נושים, אפילו אם הם אלימים מאוד, הוא בדרך כלל גירוש, ולרוב הם מגורשים למדינה שבה אין להם כל הגנה מפני נושיהם.

מכל הסיבות הללו יש חשיבות מכרעת למאבקים ב"פרקטיקות מדינתיות [...] אשר מפלות אנשים על רקע הלאום שלהם" (Sharma, 2003: 62). עם זאת, למרות הצורך העז להתנגד למדיניות המבחינה בין "מהגרים" לבין "אזרחים", התנגדות זו חייבת להיות חלק ממאבק מקיף יותר למען שינוי פוליטי על מנת להוציא אותנו מסבך האמנסיפציה והדיס-אמנסיפציה שזיהה לוסורדו. שכן אומנם אזרחות מעניקה הגנה מסוימת מפני השוק ומפני

"רצונה השרירותי" של המדינה הליברלית, אך גם האזרחות עצמה אינה מקשה אחת. יש בקרב קבוצת האזרחים חלוקה פנימית לפי מגדר, גיל, מעמד וגזע. מי שנהנים מאזרחות באופן פורמלי לא תמיד נהנים מגישה שווה להגנות ולפריווילגיות הנובעות ממנה (Lister, 1997; Pateman, 1998; Puwar, 2004). הבדלים אלה בין קבוצות אזרחים בולטים מאוד בכל הנוגע לחוב.

לאזרחים שמשתייכים לקבוצות מוחלשות סיכוי נמוך לקבל הלוואות מפוקחות וזולות יותר, ואותן קבוצות בדרך כלל גם נתקלות בקשיים בהשגת ייעוץ משפטי והגנה משפטית בכל הנוגע לחוב, בין שמקורות החוב חוקיים ובין אם לאו (Mitton, 2008). המשמעות היא שאותן קבוצות הן גם הפגיעות ביותר לכפייה ולניצול המכוערים והקיצוניים שאזרחים השקועים בחוב עלולים לחוות, גם מגורמים בתוך מנגנוני גבייה מפוקחים כביכול, הפועלים במסגרת החוק (וראו למשל CAB, 2007; McVeigh, 2009).

חוב אינו דבר רע במהותו. למעשה, אפשר לטעון שחובות הם הבסיס שעליו בנויה החברה האנושית (Dienst, 2011; Graeber, 2011). אפילו סוגי החוב הכספי שנדונו במאמר זה אינם בהכרח רעה חולה – הרי גישה להלוואות יכולה לאפשר לאנשים להגשים את מטרותיהם, ואינה מובילה בהכרח לדיכוי. אלא שהחירות ושליטת החירות שנובעת מנטילת חוב אינה מותאמת בהכרח להבחנות הבינאריות בין חוב חוקי/בלתי חוקי או להבחנה בין אזרח/מהגר. מהגר הלווה ממלווה הגון, גם אם לא מורשה, על מנת לממן נסיעה, עבודה ושליחת כסף בחזרה למדינת המוצא כדי לבנות בית למשפחתו יכול להיות במצב טוב יותר בהשוואה לאזרחית ממעמד הפועלים במדינה אמידה וליברלית שלוקחת משכנתא כדי לקנות בית קטן במחיר מופרז רק כדי לגלות שאין ביכולתה לעמוד בתשלומי המשכנתא – אך גם לא למכור את הבית.

אזרחות אינה ערובה לזכויות, וכשם שאין היא ערובה לזכויות היא אינה התנאי היחיד או העיקרי המאפשר את מימושו. זאת, בעיקר במקרים של קבוצות חברתיות פריווילגיות: "קהילת החופשיים", הממוקמת במרחבים טרנס-לאומיים ברובם (Anderson, 2013). לא ניתן להבטיח זכויות וחירויות אוניברסליות באמצעות המאמצים להשגת שוויון זכויות רק עבור זכויות לקבוצות מסוימות של "אחרים" מודרים, כגון עבדים, קורבנות סחר ומהגרים בכפייה. בסופו של דבר המאבק הפוליטי צריך להיות כנגד כל "סעיפי ההחרגה" באשר הם, ובשאיפה לחלוקה מחדש של משאבים חומריים כך שאיש לא יגיע למצב שבו יאלץ לוותר על חירויות בסיסיות בהווה כדי שיוכל, בתקווה, לפעול להשגת מטרותיו בעתיד.

תודות

אני חבה תודה למשתתפי הסדנה הבינלאומית בנושא "חוב, תלות הדדית וניידות", שנערכה ב-19-20 בינואר 2012 במרכז שיקגו בפריז ושבה הצגתי גרסה מוקדמת של מאמר זה, ובמיוחד לניקולס ליינז, שארגן את הסדנה, אך גם לברידג'ט אנדרסון ולקוראים האנונימיים שהעירו הערות מועילות מאוד על הטיוטה המקורית של מאמר זה שהוגשה לכתב העת.

הערות

- i ולמעשה, אין גישה עקבית לעניין זה גם בתוך המדינות עצמן. כך למשל, בפרסומים אחרים של ממשלת ארצות הברית בנושא "סחר" נאמר כי כאשר נושה שולט באופן שבו מהגר פורע את חובו (או אף דורש פירעון של חוב שאינו אכיף מבחינה משפטית), אזי יש להתייחס למהגר החייב כקורבן סחר (ראו למשל USDHHS, 2011).
- ii ונטייתם של "עבדים מודרניים" לסרב ל"חירות" המוצעת להם ולברוח ממזיליהם חזרה ל"סוחרי העבדים" כבר תועדה במחקר (ראו למשל Soderlund, 2005).
- iii ראו ניתוחה המרתק של לאן (Lan, 2007) המתארת כיצד שיטת המכסות שטאיוואן אימצה כדי להסדיר את מספר מהגרי העבודה ואת חלוקתם למגוון עיסוקים וענפים יצרה תעשיית תיווך הגירה משגשגת ואטרקטיבית, וכיצד התעשייה הזו מביאה לכך שמהגרים רבים שקועים בחובות עמוקים.

מקורות

- Alpes, J. (2011), 'Bushfalling: How Young Cameroonians Dare to Migrate', PhD thesis, Universiteit van Amsterdam.
- Anderson, B. (2013), *Us and Them: The Dangerous Politics of Immigration Control*. Oxford: OUP (forthcoming).
- and O'Connell Davidson, J. (2003), *Is Trafficking in Human Beings Demand Driven? A Multi-Country Pilot Study*. IOM Migration Research Series, No. 15. Geneva: IOM.
- and Rogaly, B. (2005), *Free Market, Forced Labour?* London: TUC.
- Andrijasevic, R. (2010), *Migration, Agency and Citizenship in Sex Trafficking*. Houndmills: Palgrave Macmillan.
- Australian Government AIC (2008), *People Smuggling versus Trafficking in Persons: What's the Difference?* Australian Government Australian Institute of Criminology, <<http://www.aic.gov.au/documents/F/2/2/%7BF226C525-F4D9-4AEC-B6D8-424A7E44C27B%7Dtcb002.pdf>> accessed June 2012.
- Baines, D. and Sharma, N. (2002), 'Is Citizenship a Useful Concept in Social Policy Work? Non-Citizens: The Case of Migrant Workers in Canada', *Studies in Political Economy*, 69: 75–107.
- Bales, K., Trodd, Z. and Kent Williamson, A. (2009), *Modern Slavery: The Secret World of 27 Million People*. Oxford: Oneworld Publications.
- Bastia, T. and McGrath, S. (2011), *Temporality, Migration and Unfree Labour: Migrant Garment Workers, Working Paper No. 6, Manchester Papers in Political Economy*. Manchester: University of Manchester.
- Bhabha, J. and Zard, M. (2006), 'Smuggled or Trafficked?', *Forced Migration Review*, 25: 6–8.
- Brace, L. (2004), *The Politics of Property: Freedom and Belonging*. Edinburgh: Edinburgh University Press.
- CAB (2007), *Abuse of Powers by Bailiffs Set to get Much Worse, Citizens Advice Warns*, <http://www.citizensadvice.org.uk/press_20070305> accessed June 2012.

- Carling, J. (2005), 'Trafficking in Women from Nigeria to Europe', *Migration Information Source*,
 <<http://www.migrationinformation.org/Feature/display.cfm?ID=318>> accessed June 2012.
- Castles, S. (2003), 'Towards a Sociology of Forced Migration', *Sociology*, 37/1: 13–34.
- Chin, K. (1999), *Smuggled Chinese*. Philadelphia: Temple University Press.
- Chu, J. (2010), *Cosmologies of Credit*. London: Duke University Press.
- Cole, J. and Booth, S. (2007), *Dirty Work: Immigrants in Domestic Service, Agriculture and Prostitution in Sicily*. New York: Lexington.
- Constable, N. (1997), *Maid to Order in Hong Kong: Stories of Filipina Workers*. Ithaca, NY: Cornell University Press.
- CPS (2012), 'Human Trafficking and Smuggling', *Crown Prosecution Service*,
 <http://www.cps.gov.uk/legal/h_to_k/human_trafficking_and_smuggling/> accessed June 2012.
- De Genova, N. (2002), 'Migrant "Illegality" and Deportability in Everyday Life', *Annual Review of Anthropology*, 31: 419–447.
- Dienst, R. (2011), *The Bonds of Debt*. London: Verso.
- European Commission (2004), *Report of the Experts Group on Trafficking in Human Beings*. Brussels: European Commission.
- Furst-Nichols, R. and Jacobsen, K. (2011), 'African Refugees in Israel', *Forced Migration Review*, 37,
 <www.fmreview.org/non-state/> accessed June 2012.
- Gamburd, M. (2000), *The Kitchen Spoon's Handle: Transnationalism and Sri Lanka's Migrant Housemaids*. Ithaca, NY: Cornell University Press.
- Graeber, D. (2011), *Debt: The First 5000 Years*. New York, NY: Melville House.
- Human Rights Watch (HRW) (2004), 'Bad Dreams: Exploitation and Abuse of Migrant Workers in Saudi Arabia', *Human Rights Watch*,
 <<http://www.hrw.org/en/reports/2004/07/13/bad-dreams>> accessed June 2012.
- (2006), 'Building Towers, Cheating Workers: Exploitation of Migrant Construction Workers in the United Arab Emirates', *HRW*, 18: 8.
- (2007), 'Exported and Exposed Abuses against Sri Lankan Domestic Workers in Saudi Arabia, Kuwait, Lebanon, and the United Arab Emirates', *HRW*, 19: 16(C).
- ILO (2005), *A Global Alliance Against Forced Labour*. Geneva: International Labour Office.
- (2011), 'Combating Forced Labour and Trafficking of Indonesian Migrant Workers', *International Labour Organization*,
 <http://www.ilo.org/jakarta/whatwedo/projects/WCMS_116048/lang-en/index.htm> accessed June 2012.
- Jeffreys, S. (2002), 'Australia and the Traffic in Women into Sexual Exploitation', *Arena Magazine*,
 <<http://mc2.vicnet.net.au/home/catwaust/files/austtraffic.htm>> accessed June 2012.
- Johnson, M. and Wilke, C. (2012), *Caged in and Breaking Loose: Intimate Labour, the State and Migrant Domestic Workers in Saudi Arabia and Other Arab Countries*, Paper Presented to the Trafficking and Modern Slavery Seminar, University of Nottingham, March 29.

- Jureidini, R. and Moukarbel, N. (2004), 'Female Sri Lankan Domestic Workers in Lebanon: A Case of "Contract Slavery"?' *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 30/4: 27.
- Kammer, A. (2011), 'The Eternal Politics of Debt and Forgiveness', *Guernica*, <http://www.guernicamag.com/spotlight/anthony_kammer_the_eternal_pol/> accessed June 2012.
- Kara, S. (2010), *Inside the Business of Sex Trafficking*. New York, NY: Columbia University Press.
- Kagan, C. (2011), *Experiences of Forced Labour among Chinese Migrant Workers*. London: Joseph Rowntree Foundation.
- Kempadoo, K., Sanghera, J. and Pattanaik, B. (eds.) (2005), *Trafficking and Prostitution Reconsidered*. London: Paradigm.
- King, R. (2002), 'Towards a New Map of European migration', *International Journal of Population Geography*, 8: 89–106.
- Kopytoff, I. (1982), 'Slavery', *Annual Review of Anthropology*, 11: 207–230.
- (1986), 'The Cultural Biography of Things: Commodification as Process', in Appadurai, A. (ed.), *The Social Life of Things*. Cambridge: Cambridge University Press, pp. 64–94.
- Kwong, P. (2002), 'Forbidden Workers and the U.S. Labor Movement: Fuzhounese in New York City', *Critical Asian Studies*, 34/1: 69–88.
- Kyle, R. and Koslowski, R. (eds.) (2011), *Global Human Smuggling: Comparative Perspectives*. Baltimore, MD: Johns Hopkins University Press.
- Lan, P. (2007), 'Legal Servitude and Free Illegality: Migrant "Guest Workers" in Taiwan', in Parrenas, R. and Siu, L. (eds.), *Asian Diasporas*. Stanford, CA: Stanford University Press.
- Lister, R. (1997), *Citizenship: Feminist Perspectives*. Houndmills: Macmillan.
- Losurdo, D. (2011), *Liberalism: A Counter-History*. London: Verso.
- Madziva, R. (2010), 'Living Death: Separation in the UK', *Forced Migration Review*, 34: 70–71.
- Mahdavi, P. (2011), *Gridlock: Labor, Migration and Human Trafficking in Dubai*. Stanford, CA: Stanford University Press.
- Marshall, P. and Thatun, S. (2005), 'Miles Away: The Trouble with Prevention in the Greater Mekong Sub-region', in Kempadoo, K., Sanghera, J. and Pattanaik, B. (eds.), *Trafficking and Prostitution Reconsidered*. London: Paradigm.
- Marshall, T. (1949), *Citizenship and Social Class: And Other Essays*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Marx, K. (1954), *Capital*, Vol. 1. London: Lawrence & Wishart.
- McVeigh, T. (2009), 'Debt Chasers Accused of Bullying Calls and Threats', *The Observer*, 28 June.
- Mitton, L. (2008), *Financial Inclusion in the UK: Review of Policy and Practice*. York: Joseph Rowntree Foundation.
- O'Connell Davidson, J. (2010), 'New Slavery, Old Binaries: Human Trafficking and the Borders of "Freedom"', *Global Networks*, 10/2: 244–261.

- OSCE (2006), *Handbook on Establishing Effective Labour Migration Policies in Countries of Origin and Destination*. OSCE, IOM and ILO.
- Papadopoulos, T. (2005), *The Recommodification of European Labour: Theoretical and Empirical Explorations*, ERI Working Paper Series No. 3. Bath: University of Bath, European Research Institute.
- Pateman, C. (1998), 'The Patriarchal Welfare State', in Landes, J. (ed.), *Feminism: The Public and the Private*. Oxford: Oxford University Press, pp. 241–274.
- Plant, R. (2008), *Forced Labor: Critical Issues for US Business Leaders*, Background Paper Prepared for Conference on 'Engaging Business: Addressing Forced Labor', Atlanta, Georgia, February 20,
<http://www.ilo.org/empent/areas/business-helpdesk/tools-resources/WCMS_092176/lang-en/index.htm> accessed June 2012.
- Prakash, G. (1993), 'Terms of Servitude: The Colonial Discourse on Slavery and Bondage in India', in Klein, M. (ed.), *Breaking the Chains*. Madison, Wisconsin: University of Wisconsin Press.
- Prokhovnic, R. (1999), *Rational Woman: A Feminist Critique of Dichotomy*. London: Routledge.
- Puwar, N. (2004), *Space Invaders: Gender, Race and Bodies out of Place*. Oxford: Berg.
- Quintana, V. (2004), 'Why the Mexican Rural Sector Can't Take it Anymore', in Gonzalez, G. et al. (eds.), *Labor Versus Empire: Race, Gender and Migration*. London: Routledge.
- Radin, M. (1996), *Contested Commodities*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Sayer, D. (1991), *Capitalism and Modernity*. London: Routledge.
- Schloenhardt, A. (2003), *Migrant Smuggling: Illegal Immigration and Organized Crime in Australia and the Asia-Pacific Region*. Leiden, The Netherlands: Brill Academic.
- Sharma, N. (2003), 'Travel Agency: A Critique of Anti-trafficking Campaigns', *Refuge*, 21/3: 53–65.
- Sobieszczyk, T. (2002), 'Risky Business: Debt Bondage International Labor Migration from Northern Thailand', Paper presented at the IUSSP Regional Population Conference on Southeast Asia's Changing Population in a Changing Asian Context. Bangkok.
- Soderlund, G. (2005), 'Running from the Rescuers: New U.S. Crusades against Sex Trafficking and the Rhetoric of Abolition', *NWSA Journal*, 17/3: 64–87.
- Standing, G. (2011), *The Precariat: The New Dangerous Class*. London: Bloomsbury Academic.
- Stoll, D. (2010), 'From Wage Migration to Debt Migration? Easy Credit, Failure in El Norte, and Foreclosure in a Bubble Economy of the Western Guatemalan Highlands', *Latin American Perspectives*, 37/1: 123–142.
- Testai, P. (2008), 'Debt as a Route to Modern Slavery in the Discourse on "Sex Trafficking": Myth or Reality?', *Human Security Journal/Revue de la Sécurité Humaine*, No. 6,
<<http://www.humansecuritygateway.com/showRecord.php?RecordId=21920>> accessed June 2012.
- Triandafyllidou, A. and Maroukis, T. (2012), *Migrant Smuggling*. London: Palgrave Macmillan.
- Turton, D. (2003), *Conceptualising Forced Migration*, RSC Working Paper No. 12. Oxford: Refugee Studies Centre.

- UNDP (2009), *Overcoming Barriers: Human Mobility and Development*, <<http://hdr.undp.org/en/reports/global/hdr2009/>> accessed June 2012.
- USDHHS (2011), *Factsheet: Human Trafficking*. Department of Health and Human Sciences, <http://www.acf.hhs.gov/trafficking/about/fact_human.html> accessed June 2012.
- US State Department (2006), *Fact Sheet: Distinctions Between Human Smuggling and Human Trafficking*, <<http://www.state.gov/m/ds/hstcenter/90434.htm>> accessed June 2012.
- World Bank (2011), *Migration and Remittances Factbook 2011*, <<http://siteresources.worldbank.org/INTLAC/Resources/Factbook2011-Ebook.pdf>> accessed June 2012.

הרהורים במלאות 15 שנים לחקיקת חוק איסור סחר בבני אדם

רחל גרשוני*

הרצאה שניתנה בכנס "15 שנים לחוק איסור סחר בבני אדם",
בפקולטה למשפטים, אוניברסיטת תל אביב, ב-6 במרץ 2022,
לקראת יציאתו לאור של כרך זה

מאמר זה מבוסס על הרצאה שניתנה בכנס לקראת צאתו לאור של כרך זה. חלקו הראשון של המאמר סוקר את החקיקה המתווה צעדים למאבק בסחר בבני אדם ובוחר אותה בראי העבודה הממשלתית שנעשתה סביבה בדמות נהלים, הנחיות, החלטות ממשלה, תוכניות לאומיות והצטרפות לאמנות בין-לאומיות. נטען שביחד פעילויות אלה מגיעות לכלל שלמות שאין בחקיקה לבדה. חלקו השני של המאמר מציג את התזה שהמאבק בסחר בבני אדם דורש שילוב של כלים מתחומי המניעה, האכיפה הפלילית, ההגנה על נפגעי עבירה וכן שיתוף פעולה בין גורמים שונים. מודגש שאין די באחד מהכלים האלה כדי להצליח במאבק בסחר בבני אדם. כך, למרות חשיבותה של המניעה, היא לבדה לא תניע הצלחה במאבק אם היא אינה מתווספת לשאר הכלים. חלקו האחרון של המאמר מעלה הרהורים לא ממצים על תחומים שבהם יש מקום לשיפור, ומציע לראות תחומים אלו בהקשרם הבין-לאומי. מבט זה מוביל למסקנה שכדי להביא לשינוי, יהיה צורך לפתח גישות חדשות ושונות על פני זמן בזירה הבין-לאומית.

מבוא

ההזמנה להרצאות בפניכם משמחת אותי משום שזה דרכן אותי לחשוב ולנסות לראות את תמונת המצב הרחבה, לא רק מאז חקיקת חוק איסור סחר בבני אדם (תיקוני חקיקה), התשס"ז-2006, אלא מראשית העבודה שלי בתחום לפני כ-21 שנה. חלקו הראשון של מאמר זה סוקר את החקיקה והפעילות הממשלתית הנלווית בתחום המאבק בסחר בבני אדם בישראל, ובוחר את החובות והפרקטיקות המומלצות בהתאם לדין

* עו"ד רחל גרשוני, מומחית בין-לאומית למאבק בסחר בבני אדם. עו"ד גרשוני שימשה כמתאמת המאבק בסחר בבני אדם בישראל בשנים 2002-2006 באופן לא פורמלי ובשנים 2006-2015 במינוי רשמי. בין השנים 2012-2014 עבדה במסגרת מחלקת סחר בבני אדם בארגון UNODC. משנת 2015 עד היום משמשת כיועצת וכמומחית במסגרת ארגונים בין-לאומיים כגון UNODC, OSCE, WAYAMO FOUNDATION, עבודה הכוללת עריכת הכשרות, ייעוץ והוצאה לאור של דייג'סט פסיקה. עו"ד גרשוני מלמדת קורס על שינוי חברתי בפקולטה למשפטים של האוניברסיטה העברית. בנוסף, חיברה פרק על הממשק בין סחר בבני אדם ותרבות ב-Handbook on Human Trafficking בהוצאת רוטלדג' (2018).

הבין-לאומי. חלקו השני של המאמר מציג את התזה שהמאבק בסחר בבני אדם דורש שילוב של כלים מתחומי המניעה, האכיפה הפלילית, ההגנה על נפגעי עבירה וכן שיתוף פעולה בין גורמים שונים. חלקו האחרון של המאמר מצביע על התחומים שבהם יש מקום לשיפור, ומציע לראות תחומים אלו בהקשרם הבין-לאומי, כחלק משינוי חברתי לאורך זמן.

א. החקיקה ופעילויות אחרות כשלמות אחת

התובנה הראשונה שלי היא שהחקיקה אינה אף פעם חזות הכול. חקיקה יכולה להיות מושלמת ככל האפשר ועדיין להיות חסרת תועלת – אם היא אינה מיושמת או אם היא מיושמת חלקית; ולהפך, חקיקה יכולה להיות מלאה פגמים – לא לכסות את מה שצריכה לכסות, לייצג תפיסות שאינן מעשיות, ועדיין להיות מועילה – אם היא מגובה על ידי פעילות אחרת בדמות החלטות ממשלה, נהלים ותיאום בשטח.

החקיקה שנחקקה לפני 15 שנה אינה מושלמת. כמו חוקים רבים, היא פרי פשרות רבות. החוק איגד הצעת חוק ממשלתית והצעת חוק פרטית של ח"כ זרבה גלאון, והוא נדון באופן מעמיק בוועדת החוקה חוק ומשפט בקיץ 2006 במשך שבועות אינטנסיביים אחדים עם תרומות ממשיות של ארגונים לא ממשלתיים, חברי כנסת ומשרדי ממשלה.

מה יש בה?

- א. רצף של עבירות ניצול: יש בה מדרג עבירות שנועדו לתפוס את רצף הניצול הפלילי מהכבד לקל – סחר בבני אדם, החזקה בתנאי עבדות, חטיפה למטרות סחר, עבודת כפייה, ועושה (שהעונש עליו הוחמר).
- ב. הרחבת היריעה מעבר לסחר לזנות: החוק הרחיב את תחולת עבירת הסחר למטרות מעבר לזנות, דבר שכלל גם ניצול מיני, פורנוגרפיה, עבדות, עבודת כפייה, נטילת איברים מן הגוף והולדת תינוק ונטילתו. הרחבה כזו נעשתה גם בסעיף העבירה של גרימה לעזיבת מדינה לשם זנות או עבדות שחל במקור רק על זנות.
- ג. התייחסות לדפורסים שיכולים לשמש ככלי עזר לסחר בבני אדם: החקיקה התייחסה גם לעבירה שאינה עוסקת בניצול באופן ישיר, אלא יוצרת אקלים נוח לסחר בדמות עיכוב דרכון. עבירה זו הייתה קיימת ערב חקיקת החוק, אלא שהעונש הוחמר, ובין הנסיבות המחמירות נמנה גם השימוש באמצעי זה כדי להגשים אחת ממטרות הסחר בבני אדם.
- ד. הגנות על נפגע העבירה: החוק כולל הגנות על נפגעי עבירה מכמה סוגים. נכללות בו הגנות שהן חלק מההליך הפלילי, למשל הכלל שעל בית המשפט לפסוק פיצוי לנפגע העבירה; מתן אופציה לנפגעים מסוימים להעיד שלא בפני הנאשם; מתן אפשרות לנפגע להעיד עדות מוקדמת; האפשרות לשמוע משפטים בדלתיים סגורות ואי פרסום פרטים על נפגעים קטינים. לצד אלה החוק כולל גם הגנות שאינן חלק מההליך הפלילי, כגון סיוע משפטי בתביעות בעילות שעולות מהסחר בבני אדם או הנוגעות למעמד לפי חוק הכניסה לישראל, קרן חילוט ייעודית וחובת דיווח.
- ה. כלים פליליים: החוק כולל מרחב של כלים פליליים כגון הסדר חילוט מרחיב, עונשי מינימום, הפיכת עבירת הסחר בבני אדם לעבירת מקור במסגרת החוק לאיסור הלכנת הון והרחבת הסמכות לשפוט אזרח ישראלי שביצע עבירה בחו"ל.

מה אין בה?

אין בחקיקה טיפול הוליסטי בתופעת הסחר בבני אדם, כפי שקיים בחקיקה בכמה וכמה מדינות שחוקקו חוקי סחר מקיפים. כך, אין בה פירוט של אמצעי מניעה, ובכללם כינון תפקיד מתאם המאבק בסחר בבני אדם והגדרת סמכויותיו; עבירות המקילות על הסחר בבני אדם כגון פרסום שירותים הנובעים מהסחר; הטלת חובות על כלי תחבורה לדווח על חשדות לסחר; איסורים על דמי תיווך שנגבים מעובדים זרים ויכולים לשמש אקלים נוח לניצול. כמו כן, אין בה הגנות מקיפות לנפגעי הסחר בדמות אי הפללתם בשל עבירות שהם ביצעו במסגרת הסחר ובעטיו; מקלטים; תקופת הרהור כדי לאפשר לנפגעים להחליט לאן מועדות פניהם; אשרות שיקום ייחודיות.

האם פגמים אלה סותמים את הגולל על מה שנעשה בארץ כדי להיאבק בסחר בבני אדם? בעיניי התשובה היא לא. כשם שיש תורה שבכתב ותורה שבעל פה; כשם שיש קוראן וחדית¹; החקיקה הישירה בעניין הסחר בבני אדם אינה חזות הכול. מסכיבה התפתחה עשייה מקומית בדמות נהלים, הנחיות, החלטות ממשלה ותוכניות לאומיות. כמו כן היו מהלכים במישור הבינ-לאומי בדמות אשורר אמנות בין-לאומיות, שאף הן מחייבות את המדינה. ביחד פעילויות אלה מגיעות לכלל שלמות שאין בחקיקה לבדה. כאן המקום להעיר שיש ערך מיוחד לתוכניות הלאומיות המציבות כוכב צפון שנותן קריאת כיוון לאן לשאוף. כדי להמחיש, אביא דוגמאות אחדות.

במישור המניעה: אף על פי שהחוק כמעט אינו עוסק במניעה ננקטו מהלכים חשובים שיש בהם מניעה, למשל החלטת ממשלה שכוננה את תפקיד מתאם הסחר בבני אדם²; מדיניות שעיצבה מערך של הסכמים בילטרליים³; חקיקת איסורים על גביית דמי תיווך⁴; דבר שעלול לשעבד את העובדים לעבודתם מחשש שלא יוכלו לעמוד בתשלום החובות; כינון תפקיד הממונה על עובדים זרים בעבודה, המופקד על שמירת זכויותיהם של עובדים זרים⁵. מעבר לדברים אלה, נודעת חשיבות גם לתוכניות הלאומיות שעוצבו על ידי המתאמות הלאומיות של המאבק בסחר בבני אדם הכוללות התייחסות לאמצעי מניעה שאין בחוק. לדוגמה, בתוכנית שתחולתה משנת 2019-2024 (התוכנית הלאומית) יש המלצות לחק

1 אוסף של הלכות וסיפורים על אודות הנביא מוחמד ודרך חייו אשר מופיעים בסונה, הכוללת גם את הביוגרפיה שלו (הסירה), ואת הצהרותיו ועצותיו בנושאים שונים. החדית' מהווה יסוד הלכה השני בחשיבותו רק לקוראן.

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

3 נכון לעת הזאת יש כ-8 הסכמים כאלה המופעלים בצורה הדרגתית והמחייבים מעבידים להשתמש בחוזה סטנדרטי המגן על העובדים, מחייבים הכשרות לעובדים כדי שייבנו את זכויותיהם, מחייבים חלוקת זכותן ונותנים לעובדים אפשרות להגיש תלונות למרכז פניות לעובדים זרים של רשות האוכלוסין וההגירה.

4 ראו האיסור הקבוע בפרק רביעי לחוק שירות התעסוקה, התשי"ט-1959, ס"ח 270 1959 32, וכן ראו תקנות שירות התעסוקה (תשלומים ממבקש עבודה בקשר לתיווך עבודה), התשס"ו-2006, ק"ת 6481 2006 774, שם מנויים התשלומים המותרים בגין דמי תיווך מעובדים זרים.

5 ראו ס' 1 כב לחוק עובדים זרים התשנ"א-1991, ס"ח 1349 112.

את מערך ההסדרים הבילטרליים בין ישראל, כמדינה שאליה מגיעים עובדים זרים, לבין מדינות ששולחות אליה עובדים זרים, ולהפעיל מערך בקרה עליהם; להמשיך לאמץ מדיניות שלא לאפשר הבאת עובדים זרים ממדינות שאין להן שגרירות או קונסוליה בישראל בשל פגיעותם לניצול; לקיים נידות של עובדים זרים בין מעבדיהם; לחקור ביסודיות תלונות על גביית דמי תיווך שלא כדין; לחזק את מעמדה של הממונה על זכויות עובדים זרים; לקדם צעדים למניעת חשש למקרי עבדות בקהילה הדיפלומטית בישראל; לשקול חקיקה הדורשת דיווח שנתי של חברות פרטיות על מאמצים לבדוק סחר בבני אדם בשרשראות האספקה והאחריות התאגידית; להגביר את הפיקוח על חברות כוח אדם ולשכות פרטיות; לקדם חקיקה מונעת לגבי חששות לסחר בנשים פונדקאיות; לנקוט אמצעים כדי למנוע הפיכת כלות ממדינות אחרות לנפגעות סחר בבני אדם.

במישור ההגנה: החלטות ממשלה כוננו מקלטים לנפגעים;⁶ נוהלי משרד הפנים כוננו אשרות מיוחדות לנפגעי הסחר בבני אדם הכוללות אשרות שיקום שנותנות זכות לעבוד;⁷ הנחיות פרקליט המדינה הורו על אי הפללת נפגעי סחר בבני אדם, החזקה בתנאי עבדות ועבודות כפייה על עבירות שבוצעו כתוצאה ישירה מהסחר.⁸ כמו כן התוכנית הלאומית ממליצה על קידום תוכנית מקיפה לחזרה בטוחה, על צעדים מיוחדים לזיהוי ולטיפול בקטינים נפגעי סחר ועבדות, על חיזוק הזיהוי בקרב אוכלוסיות פגיעות ועל התאמת השירותים הקיימים לדפוסים וצרכים חדשים, ולמשל מעבר למקלטים.

לסיכום: במישור המקומי החקיקה אינה עומדת בפני עצמה, אלא יש לאמוד את השפעת כל המאמצים שנעשו, הן בחקיקה והן במסגרת פעולות שנעשו מחוץ לה. מעבר למישור המקומי, מדינת ישראל גם אשררה שניים מבין שלושת המסמכים הבין-לאומיים המרכזיים העוסקים בסחר בבני אדם: פרוטוקול הסחר בבני אדם (הפרוטוקול),⁹ ואמנת מועצת אירופה בדבר פעולה נגד הסחר בבני אדם.¹⁰ הפרוטוקול אושרר ביום 23 ביולי 2008, וישראל הצטרפה לאמנת מועצת אירופה ביום 21 במאי 2021.

- 6 החלטה 2806 של הממשלה ה-29 "הקמת מקלט לקרבנות סחר בבני-אדם לעיסוק בזנות" (1.12.2002) וכן החלטה 2670 של הממשלה ה-31 "קביעת פתרונות שיכון לקרבנות עבדות, סחר לעבדות וסחר לעבודת כפייה" (2.12.2007).
- 7 ראו נוהל רשות האוכלוסין וההגירה 6.3.0006 "נוהל הטיפול בקורבנות סחר בנשים המבקשות להעיד" (1.8.2005); נוהל רשות האוכלוסין וההגירה 6.3.007 "נוהל הטיפול במתן מעמד לנפגעות סחר בנשים מטעמים הומניטאריים" (1.6.2006); נוהל רשות האוכלוסין וההגירה 6.3.008 "נוהל הטיפול במתן מעמד לנפגעי עבדות וסחר בבני אדם לעבודות ולעבודת כפייה" (15.6.2010).
- 8 הנחיית פרקליט המדינה 2.32 "מדיניות העמדה לדין של נפגעי סחר בבני אדם, החזקה בתנאי עבדות ועבודות כפייה" (23.5.2017).
- 9 הפרוטוקול למניעה, לדיכוי ולהענשת סחר בבני אדם, ובעיקר נשים וילדים, המשלים את אמנת האומות המאוחדות נגד פשע מאורגן חוצה גבולות, כ"א, 1529 (נפתח לחתימה ב-2000).
- 10 Council of Europe, Council of Europe Convention on Action Against Trafficking in Human Beings, May. 16, 2005, CETS No. 197 (להלן: אמנת מועצת אירופה).

שתי האמנות האלה, כמו גם המסמך המרכזי השלישי, הדירקטיבה של האיחוד האירופי על הסחר בבני אדם,¹¹ מאמצות ראייה הוליסטית של המאבק נגד הסחר בבני אדם ומתייחסות למרחב של כלים בדמות מניעה, אכיפה, הגנה ושיתוף פעולה בין גורמים. כך, בפרוטוקול, סעיף 7 עוסק במניעה וקובע במפורש שעל המדינות החברות להתור לקראת יוזמות כלכליות וחברתיות למניעת סחר בבני אדם ולמאבק בו, וכי עליהן לנקוט או לחזק אמצעים אלה, כולל באמצעות שיתוף פעולה דו-צדדי או רב-צדדי, כדי להקל על הגורמים ההופכים בני אדם, בעיקר נשים וילדים, לפגיעים לסחר, כגון עוני, תת-פיתוח והעדר הזדמנות שווה. הפרוטוקול גם מקדיש פרק שלם להגנה על נפגעי הסחר בבני אדם.

למרות תפיסה הוליסטית זו, הפרוטוקול אינו ממצה ומתאפיין בעמימות מסוימת. חלק מסעיפיו אינם קובעים חובות ספציפיות, למשל בתחום המניעה; חלק אחר מסעיפיו אינם קובעים חובות חלוטות על הצדדים אלא נוקטים לשון רכה, למשל ביחס לחלק מההגנות על נפגעי הסחר; וחלק מהתורה המקובלת בתחום אינה מוצאת ביטוי בו, למשל אי הפללת נפגעי הסחר שביצעו עבירות במסגרת הסחר.¹²

אשר לאמנת מועצת אירופה, גם היא מאמצת תפיסה הוליסטית, אלא שהיא מטילה חובות ספציפיות יותר על הצדדים לה. למשל, בפרק המניעה היא מורה על הקמת מנגנוני תיאום. כמו כן בסעיף 5 היא מחייבת מדינות חברות לנקוט אמצעים מתאימים כדי לאפשר הגירה חוקית, ובייחוד על ידי הפצת מידע מדויק על ידי משרדים רלוונטיים לגבי תנאי הכניסה והשהייה החוקיים.¹³ כמו כן, ההוראות שלה לגבי הגנה על נפגעי עבירה מנוסחות בלשון מחייבת יותר.

אבל גם אמנות אלה, כמו החקיקה שלנו, אינן עומדות לכד, אלא התפתחו מקורות סביבן המפרטים ביתר ספציפיות מה על המדינות החברות לעשות. לגבי הפרוטוקול, דוגמאות לכך הן המלצות של קבוצת עבודה, סעיפי חוק לדוגמה מטעם UNODC, הצהרות של מועצת האו"ם ועוד, ולמשל המלצות קבוצת העבודה של האו"ם מתייחסות ספציפית לדרכי אכיפה, מניעה, הגנה ושיתוף פעולה.¹⁴ למשל, בנושא

11 DIRECTIVE 2011/36/EU OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL OF 5 APRIL 2011 ON PREVENTING AND COMBATING TRAFFICKING IN HUMAN BEINGS AND PROTECTING ITS VICTIMS, AND REPLACING COUNCIL FRAMEWORK DECISION 2002/629/JHA, 2011 O.J (L 101/1) (להלן: הדירקטיבה).

12 ראו למשל ס' 26 לאמנת מועצת אירופה וס' 8 לדירקטיבה.

13 "Each Party shall take appropriate measures, as may be necessary, to enable migration to take place legally, in particular through dissemination of accurate information by relevant offices, on the conditions enabling the legal entry in and stay on its territory".

14 למשל, המפגש הראשון כלל המלצות, כגון:

With regard to trafficking for labour exploitation, States parties should:

(a) Strengthen partnerships with the private sector in order to effectively combat trafficking for labour exploitation.

(b) Discourage the demand for exploitative services and the products of forced labour by ensuring that Governments first properly identify exploitative services and products of forced labour and then raise public awareness of such services and products.

With regard to the coordination of efforts at the national level, States parties should:

צעדי המניעה כלפי סחר לעבדות ולעבודת כפייה ההמלצות מזכירות שיש לחזק שיתופי פעולה עם המגזר העסקי ולמנות גופי תיאום. כמו כן, בשטח המניעה מוטל על המדינה לבצע מחקר לגבי סוגי הפגיעות שתורמים לסחר בבני אדם; ומפן ההגנה על נפגעים – מומלץ להפעיל אי הפללה לגבי נפגעי סחר שביצעו את העבירות במסגרת הסחר.

מעבר להמלצות אלה, מספר מקורות חשובים מעבים את הוראות הפרוטוקול. אלו כוללים את *Declaration of Basic Principles of Justice for Victims of Crime and Abuse of Power*¹⁵; הצהרה זו מרחיבה את היקף ההגנה על נפגעים על ידי אזכור ספציפי של סעדים שאינם מופיעים בפרוטוקול ועל ידי השימוש בשפה של חיוב מעבר למה שכתוב בפרוטוקול. למשל, מוטלים חיובים ליידע נפגעים בדבר הליכים, תרופות השבה ופיצוי לנפגעים, וסיוע לנפגעים. מקורות חשובים נוספים בתחום כוללים את הבאים:

The Recommended Principles and Guidelines on Human Rights and Human Trafficking of the Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights¹⁶; מסמך זה רואה את הסחר בבני אדם באספקלריה של זכויות אדם וכולל המלצות והנחיות המתייחסות לצעדי הגנה מורחבים, לרבות אי הפללה של נפגעים, דרכי זיהוי, איסורים על החזקת נפגעי סחר במתקני כליאה ומעצר, סוגי סיוע רפואיים ופסיכולוגיים ותקופת הרהור לנפגעים. כמו כן, הוא עוסק באמצעי מניעה כגון צעדים להורדת רמת

(a) Establish national coordinating bodies or interministerial task forces composed of officials from relevant Government ministries (dealing with justice, internal affairs, health and welfare, labour, immigration, foreign affairs etc.), to counter trafficking in persons. Such mechanisms could develop comprehensive and coordinated policies against trafficking in persons while promoting better cooperation, monitoring the implementation of national action plans and promoting research on trafficking in persons, taking into account the work of relevant national non-governmental organizations.

(b) Develop coordination mechanisms at the local or district level, including non-governmental service providers whenever possible.

כן ראו המלצות המפגש הרביעי, ובכללן:

UNODC should be requested to carry out an assessment of factors that make people vulnerable to trafficking in persons (such as age, cultural aspects, ethnicity, economic situation, academic background, gender, migration status/administrative situation, mental and physical health and humanitarian emergencies, including armed conflicts and natural disasters), taking into consideration the fact that abuse of power or of a position of vulnerability can occur at all stages of the process of trafficking in persons.

כמו כן ראו המלצות המפגש החמישי, ובכללן:

12. States parties should research the root causes of trafficking in persons and address them with relevant measures, such as reducing the lack of equal opportunities, paying particular attention to persons vulnerable to trafficking, especially women and children, and opening up more employment and practical training opportunities.

15. <https://bit.ly/3Q6t1Hv>. G. A. Res. 40/34 (Nov. 29, 1985)

16. MARY ROBINSON, HIGH COMM'R FOR HUM. RTS., RECOMMENDED PRINCIPLES AND GUIDELINES ON

HUMAN RIGHTS AND HUMAN TRAFFICKING (2002). <https://bit.ly/3Q69Du4>. המסמך זמין באתר:

הביקוש והמלצות בדבר מיתון הסיבות השורשיות שמביאות לסחר בדמות פגיעות שנובעת מעוני, אי-שוויון ואפלייה מגדרית.

UNODC's Model Legislative Provisions on Trafficking in Persons (Vienna 2020); מסמך הכולל סעיפי חוק לדוגמה, כשהוא מסתייע בחוקים מרחבי העולם ומאמנות בין-לאומיות, מעלה סוגיות שמחוקקים צריכים להיות מודעים להן ומציב מערך שיקולים רלוונטיים. מסמך זה הוא אוצר בלום של מקורות המאפשר התעמקות בסיבות העומדות ביסוד הסדרים בין-לאומיים שונים. הוא לא נועד לשמש כמקור בלעדי להעתקה, אלא ככלי סיוע למחוקקים. יש להעיר שגם חוקרים, תובעים ואנשי שטח אחרים יכולים להפיק תועלת מעיון בו.

UNODC's The Role of Recruitment Fees and Abusive and Fraudulent Recruitment Practices of Recruitment Agencies in Trafficking in Persons (Vienna, 2015)¹⁷; מסמך זה מונה מספר המלצות בתחום המניעה וביניהן שיש לקדם תיאום, לרבות עם איגודים מקצועיים; אי הפללת העובדים הזרים, פיקוח טוב יותר על חברות תיווך, משטר של רישיונות עבור חברות תיווך, קידום חוקים, תקנות ומדיניות שמעודדים שקיפות ואחריות תאגידית לגבי סחר בשרשראות אספקה; בקרה ופיקוח על חברות תיווך.

UNODC's Assessment Toolkit Trafficking in Persons for the Purpose of Organ Removal (Vienna, 2015); מסמך זה כולל המלצות בתחומי אכיפה, מניעה, הגנה ושיתוף פעולה. מעניין לציין שהוא מתייחס בצורה מפורשת לתחום מניעת הסחר בבני אדם למטרת נטילת איברים, כפי שניתן לראות ממובאה זו:

Health insurance companies should be discouraged from reimbursing the costs of transplants abroad if the source of the organ cannot be identified. With regards to living donor transplants they should consider only reimbursing transplants abroad if the donor is genetically related to the patient, a spouse or a registered partner.

הוא הדין לאמנת מועצת אירופה שהכתוב בה זוכה לעיבוי על ידי דו"חות של קבוצת מומחים.¹⁸ למשל, במסמך הנחיות של קבוצת המומחים משנת 2020 על אודות המאבק בסחר למטרות עבודה נכללה שורה של המלצות במרחב של תחומים, ולמשל עידוד שקיפות בשרשראות אספקה, הקמת מערך תיאום, עיצוב מנגנון של תלונות, חיזוק מערך מפקחי העבודה, פיקוח ובקרה על חברות תיווך, דרישה שחברות יעברו ביקורת ובקרה כדי לוודא שאין סחר בשרשראות האספקה, הבטחת הזכות של עובדים לתבוע את השכר שלא שולם להם, וסיוע משפטי.¹⁹

U.N OFF. ON DRUGS AND CRIME, THE ROLE OF RECRUITMENT FEES AND ABUSIVE AND FRAUDULENT RECRUITMENT PRACTICES OF RECRUITMENT AGENCIES IN TRAFFICKING IN PERSONS (2015). המסמך זמין באתר: <https://bit.ly/3wNvcc0>. 17

REPORTS BY GRETA – THE GROUP OF EXPERTS ON ACTION AGAINST TRAFFICKING IN HUMAN BEINGS שְׂעוּסְקִים בְּמִרְחָב שֶׁל נוֹשָׂאִים. 18

COUNCIL OF EUROPE, GUIDANCE NOTE ON PREVENTING AND COMBATTING TRAFFICKING IN HUMAN BEINGS FOR THE PURPOSE OF LABOUR EXPLOITATION (2020). המסמך זמין באתר: <https://bit.ly/3q4tlGz>. 19

לסיכום: כשמדינת ישראל אשררה את הפרוטוקול ואת אמנת מועצת אירופה היא חייבה את עצמה לקיים את הוראות האמנות, אבל גם לתת כבוד משקל להמלצות המוצאות ביטוי במקורות שהתפתחו סביבן.

ב. מה עובד? מה אפקטיבי?

מעבר לשאלה בדבר אפקט החקיקה שנחקקה לפני 15 שנים, עולה השאלה הרחבה יותר – מה עובד במאבק נגד הסחר בבני אדם? מה אפקטיבי? אילו לקחים אנו יכולים להפיק – לא רק מהחקיקה הישראלית והפעולות שהתפתחו סביבה, אלא באופן כללי, ברמה הבין-לאומית מאז שפרוטוקול האו"ם אושר על ידי האספה הכללית של האו"ם ביום 15 בנובמבר 2000 ונכנס לתוקף ביום 25 בדצמבר 2003?

כשאני מסתכלת על המצב היום ברמה הבין-לאומית, אני מופתעת לגלות עד איזו מידה התזה הבסיסית שביסוד פרוטוקול האו"ם עמדה במבחן הזמן. ומה היא אותה תזה? שיש להיאבק בסחר בבני אדם בכלים שלובים של מניעה, אכיפה, הגנה על נפגעי עבירה ושיתוף פעולה בין גורמים רלוונטיים שונים.

אלה כלים שלובים שכל אחד מהם משפיע על חברו. אכיפה נחושה של המשפט הפלילי יכולה ליצור הרתעה רחבת היקף, כפי שראינו פה בישראל כשהצלחנו למגר את הסחר לזנות במתכונת הקשה שהתקיימה בעבר על ידי אכיפה נחושה. דרך הקלטות מפי עבריינים הסתבר שהם שינו את דפוסייהם מחשש לאכיפה המסיבית שהופעלה; שיתוף פעולה בין גורמים יכול להביא לזיהוי התופעה בשטח, כך שניתן יהיה לפעול למניעתה, לאכיפה פלילית נגדה ולהגנה על קורבנותיה; הגנה על נפגעי הסחר יכולה להביא לאכיפה פלילית ואף למניעת התופעה, שכן נפגעים כאלה עשויים להיות פגיעים פחות לסחר חוזר ועשויים להיות מועצמים ואף להשתתף במאבק נגד הסחר, כפי שאירע בכמה וכמה מקרים; אמצעי מניעה יכולים לצמצם את מספר הנפגעים והעבריינים וכך להגן על קשת רחבה של נפגעים בפוטנציה. מדובר בתופעה סבוכה שדורשת תגובה משולבת. אין די בכלי אחד. בהמשך אבקש להתרכז בשניים מכלים אלה, בדמות מניעה ואכיפה, כדי לרונן בשאלה אם די באחד מהם.

אמצעי מניעה

אין ספק שאמצעי מניעה חיוניים במאבק נגד הסחר בבני אדם, שכן לסחר יש סיבות שורשיות שמקורן בפגיעות של אוכלוסיות שונות. בלי פתיחת קשת הזדמנויות לאוכלוסיות כאלה, בלי דאגה לחיזוקן, הן ימשיכו לשמש פיתוי למנצלים ולסוחרים אדם. אמצעי מניעה אלה יכולים לכלול דאגה לחינוך ולאמצעי רווחה ובריאות; שינויים תשתיתיים בסביבת העבודה וההגירה, ולמשל ביטול כבילות של עובד למעבידו, ומתן אפשרויות רחבות יותר להגירה חוקית; דאגה להפצת מידע על הזדמנויות עבודה והכשרה ועל זכויות עובדים. בכל אלה יש משום מיתון פערי הכוחות שבין אוכלוסיות כאלה ומנצלים בפוטנציה לסוגיהם. אולם האם צעדים כאלה כשלעצמם יכולים למגר את הסחר בבני אדם? ספק אם זה נכון. תזה כזו מזכירה לי יוזמות אוטופיות שונות שנשענו על ההנחה שאם נשנה את תשתיות החברה, גם פשיעה תעבור מן העולם. דוגמה לכך היא התזה הקומוניסטית. להלן ציטוט ממאמר שדן בסוגיה זו:

A central claim of much Marxist criminological theory is that Communism would eliminate or greatly reduce crime. Willem Bongers, for example, writing in the first substantial work of Marxist criminology in 1905, links a great deal of crime to absolute poverty which leaves individuals with a choice of stealing, starvation or suicide, and claims that a communist society would eliminate such poverty and the crime that it generates. He linked poverty with alcoholism, prostitution, child labour and poor housing, and considers that these would disappear with the building of communism, and that communism would also make it possible to raise the intellectual level of the proletariat, which would itself reduce the amount of crime.²⁰

דוגמאות אחרות לתזות כאלה נמצאות בספרים אוטופיים, כגון Looking Backward מאת בלמי.²¹

ואולם, ספק אם תזה זו נכונה. ראשית, פשיעה נובעת ממרחב של מניעים שלא כולם כלכליים, אלא הם יכולים לכלול גם רצון לשלוט על הזולת, ההנאה שבגרימת כאב לזולת או הרצון לצבור כוח. דברים אלה נכונים גם בעולם הסחר בבני אדם. אף על פי שיש מוטיבציה כלכלית מובהקת, לא תמיד הפן הכלכלי הוא המרכזי, ולמשל במקרים של סחר לניצול מיני, המוטיבציה יכולה להיות שליטה או חשק מיני; בסחר לעבדות יכולים להיות מעורבים מניעים שונים שרק חלקם כלכליים, כפי שאירע בפסק הדין אמבש (המקרה המוכר כעניין "הכת מירושלים", שם הורשע גבר בהחזקה בתנאי עבדות של נשים וילדים, לצד עבירות חמורות אחרות),²² שם הרצון לשלוט תפס מקום מרכזי; בסחר לנישואין כפויים מניעים רבים ממלאים תפקיד.²³

שנית, אף אם תשתיות החברה ישונו כדי לספק את מרב ההזדמנויות למרחב האנשים, ספק אם בכוח הסדרים כאלה לבטל כליל את חוסר השוויון המובנה בין אנשים. כך אף במצב האופטימלי של שוק עבודה מאוזן, ספק אם הפגיעות של אוכלוסיות שונות תיעלם כלא הייתה, ולמשל עדיין יהיו אנשים עם מוגבלויות ואנשים שעברו התעללות במשפחת המקור שלהם, כשכולם ממשיכים להיות פגיעים וחשופים להשפעת סוחרי האדם. כמו כן, עדיין תיתכן פגיעות רגשית הבאה לידי ביטוי מובהק כסוחרי האדם הם קרובי משפחה או כשהם מציגים עצמם כשותפים רומנטיים.²⁴

20 Mark Cowling, *Would Communism Eliminate Crime*, in *STUDIES IN MARXISM*, 149, ראו (2011) 149–168.

21 EDWARD BELLAMY, *LOOKING BACKWARD, 1887–2000* (Matthew Beaumont, ed., 2009) 21.

22 ראו תפ"ח (מחוזי י-ם) 6749-08-11 מדינת ישראל נ' ד.א. (נבו 10.9.2013); תפ"ח (מחוזי י-ם) 6774-08-11 מדינת ישראל נ' ד.א. (נבו 10.9.2013); ע"פ 8027-13 פלוני נ' מדינת ישראל (נבו 27.5.2018), ע"פ 8104/13 פלוני נ' מדינת ישראל (נבו 03.03.2018).

23 אני מפנה בנדרון לפסק דין דרום-אפריקאי שבו הייתה הרשעה על סחר בבני אדם לניצול מיני במסגרת נישואין כפויים: *Jezele v. The State* 2016 (2) SA 62 (WCC) (S. Afr). פסק הדין זמין באתר: <https://bit.ly/3Rt0woZ>.

24 U.N OFF. ON DRUGS AND CRIME, *EVIDENTIAL ISSUES IN TRAFFICKING IN PERSONS CASES*, ראו (2017) 68–80 (להלן: *EVIDENTIAL ISSUES IN TRAFFICKING IN PERSONS CASES, 2017*). המסמך

תזה זו קשורה קשר הדוק לתורתו של הפילוסוף ג'ון רולס,²⁵ המונה רשימה של סוגי חוסר שוויון מולד שאינם ניתנים לשינוי אף בעולם ששוואף לשוויון מוחלט, למשל, מנת אינטליגנציה או אישיות שמתאפיינת או אינה מתאפיינת ביוזמה. לשיטתו תכונות אלה הן פרי הגרלה טבעית (natural lottery), שהיא תוצר של יד המקרה העיוור. לכן בעוד שניתן למתן את השלכותיהן, אי אפשר לבטל אותן כליל.

לסיכום: אמצעי מניעה הם חשובים מאין כמותם, אבל ספק אם הם מספיקים כשלעצמם למגר את הסחר בבני אדם.

שימוש במשפט הפלילי

מדוע הכלי הפלילי חשוב? ראשית, אכיפת הסחר בבני אדם כעבירה פלילית מתאימה מבחינה מוסרית, שכן הסחר מפר את ערכי היסוד המוסריים של החברה. אפילו לשיטה הדוגלת בריסון במה שקשור לחקיקת עבירות חדשות שהן בליבת המשפט הפלילי,²⁶ הסחר בבני אדם היה עובר כל משוכה, שכן הוא מפר את חירותו של הפרט, את האוטונומיה שלו ואת כבוד האדם שלו.²⁷ חקיקת עבירה כזו ואכיפתה נותנות תוקף לסבל הנפגעים וביטוי לסלידת החברה מהתנהגות סוחרי האדם. ייתכן שניתן היה לצמצם עבירות פליליות רבות על ידי שינויים מבניים, אבל ספק אם היינו מבטלים את סעיפי העבירה בשל כך או מפסיקים להפעילם במקום שזה מוצדק. למשל, ייתכן שהיה אפשר להביא לירידת שיעור הגנבות אם החברה הייתה מבטיחה לכל אדם בה תנאי מחיה מינימליים, אבל אף במצב דברים שכזה ספק אם היינו מוותרים על העבירה כליל, מה גם שלא כל גנבה מתבצעת בשל העדר תנאי מחיה.

שנית, יש מקרים שבהם ההליך הפלילי תורם להעצמת נפגעי העבירה המעידים בהם. לא פעם ולא פעמיים הנפגעים מביעים זאת באופן מפורש, ולא פעם בית המשפט מעיר לגבי עוצמת עדות הנפגעים, כפי שאירע בפסק הדין הדרום-אפריקאי EZE,²⁸ שם אמר השופט:

...her unprompted recall of events, of names and of places was insightful and impressive... She gave detailed testimony in an intelligent and lucid manner and was subjected to lengthy and grueling cross examination.

שלישית, להליך הפלילי יש השלכות מעבר לנאשם ספציפי ונפגע ספציפי. הוא יכול להרתיע אנשים נוספים ששוקלים לבצע עבירות, והוא יכול להציל מרחב של אנשים שיכלו ליפול קורבן למעשים דומים. תופעה זו זכינו לראות כשמטרת ישראל והפרקליטות החלו לאכוף בנחישות את הסחר בבני אדם לזנות בדפוס הקשה שהיה קיים לפני שנים. ברבות הימים, דפוס זה עבר מן העולם.²⁹

זמין באתר: <https://bit.ly/2MHQSZw>

JOHN RAWLS, A THEORY OF JUSTICE (1971) 25

ראו למשל Paul H. Robinson, *Democratizing Criminal Law: Feasibility, Utility, and the Challenge of Social Change*, 111 Nw. U. L. Rev. 1565, 1594 (2017) 26

Evidential Issues in Trafficking in Persons Cases, 2017 27
לעיל ה"ש 24, בעמ' 4-1

The State v. Eze 2017 (S. Afr.) 28

והא ראייה שסוחר האדם רמי סבן הפסיק "לייבא" נשים למטרת זנות למדינת ישראל בסביבות שנת 2008 והחליף את מדינת היעד לקפריסין כתוצאה מהאכיפה הנחושה בישראל. כמו כן, 29

אולם למרות התועלות שנמנו, האם ניתן לומר שההליך הפלילי יכול כשלעצמו למגר את הסחר בבני אדם? התשובה החד־משמעית היא לא. בלי הגנה על נפגעי העבירה יש סיכוי קטן שישתפו פעולה עם רשויות אכיפת החוק בצורה מועילה. בלי שיתוף פעולה עם גורמים אחרים, מקרים לא יגיעו לידיעת רשויות אכיפת החוק. למשל בתחום הסחר בבני אדם לעבדות ולעבדות כפייה, לרוב מפקחי העבודה מפנים מקרים למשטרה. כמו כן, בתחום הסחר לנטילת איברים מן הגוף יש צורך בשיתוף פעולה עם גורמים מתחום הבריאות. יתרה מזו, בלי מניעה מספר המקרים עלול לגדול עד כי לא תהיה אפשרות לטפל בהם, ואף ייתכן חשש להיווצרות תהליך של נורמליזציה של הניצול בעיני הציבור ובעיני רשויות אכיפת החוק.

הדגמה יפה של התועלת שבשילוב כלים מגיעה אלינו מאיי הסייבלס באזור הדרום־אפריקאי, בפסק הדין *State v. Alam*.³⁰ מדובר בפסק דין שדן בניצול קשה של קבוצת עובדים מבנגלדש. איך המקרה הזה הגיע לידיעת גורמי אכיפת החוק? באמצעות גורמים במשרדי ההגירה והעבודה שעברו הכשרות בענין סחר בבני אדם. בשלב הראשון, פקידה במשרד ההגירה שהייתה אחראית על רישיונות לעובדים זרים קיבלה תלונה. היא בדקה את הרישיונות והעבירה את העניין למשרד העבודה, שם נבדקה התלונה על ידי פקיד שהיה אחראי לרווחת עובדים זרים. הוא הפעיל מפקחי עבודה שביקרו את העובדים והתרשמו מתנאי החיים והעבודה הגרועים שלהם. הם דיווחו למשטרה.

מעניין לציין שגם מפקח ממשרד הבריאות ביקר באחד מאתרי המגורים של העובדים וגם הוא דיווח שמדובר במצב שאינו ראוי למגורי אדם. המשטרה חקרה, והנאשם הועמד לדין והורשע בסחר לעבדות כפייה ופרקטיקות הדומות לעבדות. יש לציין שהתיאום בין הגופים השתרע גם על הגנת הנפגעים. כך, החוקר המשטרתי תיאם עם משרד ההגירה איתור מגורים מתאימים יותר לעובדים.

ברור שההרשעה הייתה אפשרית בשל התיאום בין מרחב הגורמים הן במישור האכיפה והן במישור הגנת הנפגעים. גם ברור שהמניעה מילאה תפקיד, שכן נטלו תפקיד גם המנגנונים במשרדי ההגירה, העבודה והבריאות שנועדו למנוע ניצול עובדים זרים. מעבר לדברים האלה, העדים מהמשרדים הרלוונטיים הצביעו על ההכשרות שעברו שיצרו שפה אחידה ומודעות לאינדיקטורים של הסחר בבני אדם. בזכות כל הכלים האלה הייתה הרשעה שהיא תקדים בינ־לאומי.³¹ בסופו של דבר, בית המשפט פסק שעל הנאשם לפצות את הנפגעים לצד קנס ומאסר בפועל שהוטלו עליו.

על פי מידע שהתקבל ממשטרת ישראל, בהקלטות של עבריינים שונים, הם אמרו כי בישראל יש אכיפה קשה מדי בתחום הזה אשר על כן עליהם לפנות למקומות אחרים.

30 *S v. Alam* 2018 (CO 67/2016) SCSC 946. <https://bit.ly/3q98rvi>. תקציר ניתן למצוא באתר:

31 פסק הדין הזה נדון בהרחבה ב: U.N OFF. ON DRUGS AND CRIME, TYPICAL ISSUES IN. TRAFFICKING:

(2021) IN PERSONS CASES – REGIONAL CASE DIGEST SOUTHERN AFRICA. המסמך זמין באתר:

<https://bit.ly/3KIQLQO>

ג. אכזבות תוך הסתכלות לטווח הארוך

ודאי שהתמונה הרחבה אינה ורודה לגמרי. מבין האכזבות המרכזיות שלי נמנות הבאות: אני מאוכזבת שאין מספיק תיקים של סחר לעבדות ולעבודת כפייה, ושאינן מספיק תיקים של החזקה בתנאי עבדות ועבודת כפייה. זו אכזבה שטרם זכינו לטיפול במקרים של סחר לפונדקאות ולנטילת איברים מן הגוף, הן במישור ההגנה, הן במישור האכיפה והן במישור המניעה. אני גם מאוכזבת מטיפול המדינה בשורדי מחנות העינויים בסיני, שלפחות חלק מהם היו נפגעי סחר בכני אדם.

רבות מאכזבות אלה אינן מוגבלות לישראל. למשל באשר לתיקי סחר לעבדות ולעבודת כפייה, בכל העולם מתקשים להעמיד לדין. אנו מדברים על זירות שאינן לחם חוקה של המשטרה כפי שקיים בזירות של זנות. המשטרה תלויה בשיתוף פעולה עם גורמים אחרים, כגון מפקחי עבודה, וזה מצריך הכשרות למפקחי עבודה, תיאום הדוק ותרגול אותו, דברים שאינם פשוטים כלל וכלל. מניסיוני, אף על פי שגופים אומרים שהם מוכנים לתאם, הלכה למעשה יותר קל להם לפעול ללא תיאום, כך שדרכון התיאום דומה לכוס ובה שמן ומים. אם לא מנערים אותה כל הזמן, החומרים נפרדים.

קושי זה ואחרים מוצאים ביטוי במסמך של UNODC:

“...irrespective of the form of exploitation involved, trafficking cases are challenging to investigate and prosecute. However, forced labour presents particular difficulties, often being well hidden within an otherwise legitimate industry. There are also indications that political and social acceptance of exploitative working conditions, particularly among migrants contributes to the lower profile of such conduct. Practitioners in many States experience great difficulty in separating bad working conditions from situations that could or should be pursued as trafficking offences. The lack of definitive guidance in this regard was frequently referred to, as was the absence of alternative offences.”

UNODC Issue paper on the concept of ‘exploitation’ in the trafficking in persons protocol, Vienna (2015), pp. 11 and 114.

בנוסף לכך, לעיתים נפגעי הסחר לעבדות ולעבודת כפייה מבודדים באתרים מרוחקים או בבתים פרטיים, דבר המקשה על זיהוים.

מעבר לדברים האלה, ודאי שיש גם תחומים אחרים שטעונים שיפור, אבל מטרת מסמך זה אינה להציג תמונה ממצה של כשלים, אלא לחלוק הרהורים מהרהורים שונים. אולם תהליכים חברתיים נרחבים אורכים זמן ומחייבים מבט לטווח הארוך. לכן, אני מנסה לראות את ההישגים ולבטוח שכל עוד יש משרת מתאם, וכל עוד יש מתאמת בשיעור הקומה של דינה דומיניץ, אני יכולה להיות סמוכה ובטוחה שכל בעיה תזוהה ותזכה להתייחסות.

יסודות ההסכמה והכפייה בעבירות הסחר והעבדות בישראל

המאמר בוחן את יסוד ההסכמה בעבירות הסחר בבני אדם וההחזקה בתנאי עבדות לפי הדין הישראלי, ומשווה אותו ליחס להסכמה במשפט הבינלאומי ובמשפט המשווה. חלקו הראשון של המאמר דן ברכיב ההסכמה במשפט הבינלאומי ובאופן שבו התמודדו ערכאות בינלאומיות עם הקביעה שהיעדר הסכמה אינו יסוד של עבירות הסחר והעבדות, והרלוונטיות של השימוש באמצעי כפייה לקביעה זו. חלקו השני של המאמר מציג שלפי גישת הדין הישראלי, הסכמת הקורבן לסחר ועבדות אינה מהווה הגנה הן בשל הפגיעה בכבוד האדם, הן בשל השימוש באמצעי כפייה המאיינים את היכולת לתת הסכמה חופשית ומרצון. חלקו האחרון של המאמר בוחן את שאלת ההסכמה בנסיבות שבהן קיימת כפייה מבנית, בנוגע למהגרי עבודה החשופים לסכנות של כליאה, גירוש וסנקציות במדינת המוצא אם לא יצייתו למעסיקהם. אמצעי הכפייה המבנית כוללים כבילה למעסיק, חוב, ושליטה ופיקוח. המאמר מציג שקיים פער בין ניתוח יסודות ההסכמה והכפייה בהליכים פליליים ובין הניתוח בהליכים מנהליים וחוקתיים העוסקים במדיניות ההגירה של ישראל, וטוען שעמידה במחויבות המדינה למנוע סחר ועבדות בגבולותיה מחייבת הרחבה של ההכרה באמצעי כפייה מגוונים, כולל אלה שמקורם בכפייה מבנית – הן מצד הרשויות, הן מצד בית המשפט.

מבוא

בהגדרות המשפטיות של סחר בבני אדם ועבדות טמון מתח: מצד אחד, אלו עבירות שהמאפיין המובהק שלהן הוא שלילת חירות, והן אף מוגדרות ככאלו בחוק העונשין. מצד שני, באופן נדיר למדי בדין הישראלי, אי הסכמה אינה יסוד מיסודות העבירה, והסכמה למעשים נשוא עבירות אלו אינה מהווה הגנה. היעדר הצורך להוכיח אי הסכמה קיים גם במשפט הבינלאומי ובחקיקה הפלילית במדינות אחרות. בשל הדרישה להוכיח שלילת חירות, ישנה ציפייה מעשית של גורמי אכיפת החוק שמקרי סחר ועבדות יכללו ראיות לאמצעי כפייה קיצוניים והיעדר אפשרות לברוח,¹ כלומר ציפייה להראות חוסר הסכמה. בישראל כאשר

* עמיתת פוסט־דוקטורט ב־Bonavero Institute of Human Rights, הפקולטה למשפטים, אוניברסיטת אוקספורד. עמיתת מחקר ב־Modern Slavery Policy and Evidence Centre. תודתי לחני בן ישראל, לפרופ' הילה שמיר, לפרופ' יואב ספיר ולמערכת משפט, חברה ותרבות על הערותיהן הנבונות, ולנועה וינר על עזרה במחקר.

1 ראו, למשל, Jayashri Srikantiah, *Perfect Victims and Real Survivors: The Iconic Victim*, 28 IMMIGR. & NAT'LITY L. REV. 147, 187 (2007).

קורבן העבירה נוצלה בתעשיית המין, בירוקרטי הקצה נוטים להכיר בה כקורבן סחר, על כל המשתמע מכך, גם אם הייתה מידה של הסכמה בהגעתה לישראל ובעבודתה בתעשיית המין.² לעומת זאת, כאשר מדובר בקורבנות סחר בבני אדם למטרות עבודה מחוץ לתעשיית המין שעובדות המקרה בעניינם אינם תואמים את המיתוס או הציפייה בדבר אי הסכמה מובהקת – קרי, מקרים שבהם לא היה שימוש באמצעי כפייה פיזיים, מקרים שבהם לקורבן הייתה אפשרות לעזוב, ומקרים שבהם בשלב מסוים הייתה הסכמה למשל לכניסה למדינה, לעסוק בתחום מסוים, או לקשר עם מבצע העבירה – נתפסים כמקרים שאינם עומדים בהגדרות הסחר והעבדות. זאת, אף על פי שהדין אינו דורש ראיות להיעדר הסכמה, ואינו מקבל הסכמה כטענת הגנה.

מאמר זה מבקש ליישב את המתח הלכאורי שבין הדרישה להוכיח שלילת חירות לבין הדחייה של הסכמה כטענת הגנה (המנוסחת לעיתים כ"חוסר הרלוונטיות של הסכמה" לסחר ועבדות), ולהראות כיצד בתי משפט, מחוקקים וגופים מומחים בישראל ובעולם התמודדו עם טענות להסכמת הקורבן במקרים המעידים על שלילת חירות. הטעון מוצג דרך בחינה של עבירות הסחר בבני אדם וההחזקה בתנאי עבדות – המושגים המגדירים אותן, היסטוריית החקיקה, וההקשר שבו אומצו. המאמר בוחן את יסוד ההסכמה בעבירות הסחר בבני אדם וההחזקה בתנאי עבדות לפי הדין הישראלי, על רקע הוראות רלוונטיות מהמשפט הבינלאומי והמשפט המשווה. ניתוח הדין בישראל כולל היסטוריית חקיקה, ניתוח דוקטרינרי, וניתוח ביקורתי של ההקשר החברתי והפוליטי שבו אומצו עבירות אלו בישראל, וההקשרים שבהם נדרש המשפט הישראלי ליישמן.

בדין הישראלי, העבירות הרלוונטיות הן עבירת ההחזקה בתנאי עבדות ועבירת הסחר בבני אדם, שנוספו לחוק העונשין בנוסחון הנוכחי בחוק איסור סחר בבני אדם,³ כעבירות של פגיעה בחירות. עבירת ההחזקה בתנאי עבדות מתייחסת למצבים שבהם מופעלות כלפי אדם סמכויות המופעלות ככלל כלפי קניין, ובכלל זה שליטה ממשית ושלילת חירות, למטרת עבודה או שירותים.⁴ עבירת הסחר בבני אדם מתייחסת לעשיית עסקה באדם לשם אחת המטרות המנויות בסעיף, הכוללות בין היתר עבדות, עבודת כפייה, ניצול זנות וביצוע עבירות מין.⁵ במקרים שונים שהגיעו לבתי המשפט ביקשו הנאשמים להסתמך על

המונח "גורמי אכיפת החוק" מתייחס למגוון "בירוקרטי הקצה" שעוסקים ביישום, אכיפתו ופרשנותו של החוק בנושא זה וביניהם למשל שוטרים, פקחי עבודה, פקחי רשות האוכלוסין, תובעים במשטרה ובפרקליטות, דיינים בבית הדין למשמורת ושופטים בערכאות הדיוניות. על מקומם של בירוקרטי קצה באופן כללי, ראו: Michael Lipsky, *Street-Level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Services* (30th anniversary expanded ed. 2010). ראו, למשל, דיון בתפקידן של "מניפולציות" או מצוקה כלכלית כאמצעי לחץ במקרים של סחר לזנות, בפרוטוקול ישיבה 3 של ועדת המשנה למאבק בסחר בנשים ובזנות, 11-12 (11.11.2020); ראו גם ע"פ 4444/06 קונין נ' מדינת ישראל, פס" 3 (אר"ש 11.6.2007), המפנה לדיונו של בית המשפט קמא בחוסר הרלוונטיות של עיסוק הקורבן בזנות מרצונה, וכן פסקי הדין בחלק ב להלן.

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

4 ס' 375 לחוק העונשין התשל"ז-1977. ראו דיון בחלק ב להלן.

5 ס' 377 א. ראו דיון בחלק ב להלן.

הסכמת הקורבן (לטענתם) כטענת הגנה בפני עבירות אלו. אף שסעיפי החוק אינם כוללים התייחסות מפורשת לקיומה של הסכמה, בתי המשפט פירשו את העבירות ככאלו שאינן דורשות הוכחת אי הסכמה.⁶

ככלל, המאמר דן בעבירת הסחר ועבירת העבדות יחד, אם כי נקודות מסוימות מתייחסות באופן פרטני לסחר או לעבדות. הטעם לכך הוא שמדובר בעבירות קרובות, שהגבול ביניהן אינו חד – הן בדין והן בפרקטיקה. בעולם, ישנה מחלוקת בספרות בנוגע ליחס בין עבירת הסחר ועבירת העבדות, כאשר יש הרואים בעבירת העבדות את "היעד הסופי", ובסחר אך "צינור" או אמצעי להבאת אדם לעבדות.⁷ אחרים מפרשים את הגדרת הסחר ככזו החלה גם על מצבי עבדות וניצול.⁸ בפסקי דין שונים ההבחנה בין מושג הסחר ומושג העבדות (או עבודת הכפייה) אינה חדה. כך, למשל, קרא בית הדין האירופי לזכויות אדם את האיסור על סחר לתוך סעיף 4 לאמנה האירופית, אף שסחר בבני אדם אינו מוזכר באמנה.⁹ ההצדקה לכך היא הדמיון בין סחר בבני אדם ובין הפרות זכויות האדם המנויות בסעיף 4 – עבדות, שעבוד ועבודת כפייה.

בישראל, שתי העבירות כלולות בחוק איסור סחר בבני אדם, והדיון בכנסת ביסודות כל אחת מהעבירות התקיים באותה מסגרת רעיונית ומשפטית. בהמשך, במספר לא מבוטל של מקרים נסיבותיהם של קורבנות בישראל עמדו הן בדרישות הדין ביחס לסחר והן בדרישות ביחס לעבדות. אף שטרם נדונו בבתי המשפט בישראל מקרים שבהם הוגש כתב אישום בגין שתי העבירות יחד, מניתוח מקורות מהמשפט הבינלאומי והמשפט המשווה ניתן לצפות נסיבות שידרשו דיון בשתי העבירות זו לצד זו. בנוסף, ברמה המעשית ההליך המנהלי

6 ראו חלק ב להלן.

7 James C. Hathaway, *The Human Rights Quagmire of Human Trafficking*, 49 VA. J. INT'L L. 1, 9–10 (2008) KEVIN BALES & ZOE TRODD, ADDRESSING CONTEMPORARY FORMS OF SLAVERY IN EU EXTERNAL POLICY: BRIEFING PAPER FOR THE EUROPEAN PARLIAMENT'S SUBCOMMITTEE ON HUMAN RIGHTS, 7 (2013); M. Paavilainen, *Towards a Cohesive and Contextualised Response: When is it Necessary to Distinguish Between Forced Labour, Trafficking in Persons and Slavery?*, 5 ANTI-TRAFFICKING REV. 158 (2015) <https://bit.ly/3FObsKr>; VLADISLAVA STOYANOVA, HUMAN TRAFFICKING AND SLAVERY RECONSIDERED: CONCEPTUAL LIMITS AND STATES' POSITIVE OBLIGATIONS IN EUROPEAN LAW (2017) ראו גם דברי רחל גרשוני, פרוטוקול ישיבה 46 של ועדת חוקה, חוק ומשפט, הכנסת ה-17, 11 (9.8.2006).

8 Anne T. Gallagher, *Human Rights and Human Trafficking: Quagmire or Firm Ground* 843–844; – *A Response to James Hathaway*, 49 VA. J. INT'L L. 789, 814–816 (2009) העמדות המגוונות של ארגונים בינלאומיים ביחס לקשר בין סחר בבני אדם לעבדות ועבודת כפייה ראו Sally Engle Merry, *Counting the Uncountable: Constructing Trafficking through Measurement*, in REVISITING THE LAW AND GOVERNANCE OF TRAFFICKING, FORCED LABOR AND MODERN SLAVERY 273, 284 (Prabha Kotiswaran ed., 2017).

9 *Rantsev v. Cyprus and Russia* No. 25965/04, 283-289 ECHR 2010-I (להלן: עניין Rantsev); *Chowdury and Others v. Greece* No. 21884/15, 86 Ct. H.R. (march 30, 2017) (להלן: *SM v Croatia* No 60561/14 Ct. H.R. (July 19, 2018); *SM v. Croatia* (Chowdury עניין); *SM v Croatia* (SM עניין) No. 60561/14, Ct.H.R. (June 25, 2020).

להגנה וסיוע לקורבנות סחר ועבדות הוא הליך אחד, כך שכאשר נדרשות הרשויות לזהות קורבנות סחר ועבדות ולהכיר בהם, שאלת ההסכמה צפויה להיבחן על ידי אותם גופים, על רקע אותם קריטריונים, ועל כן, להוביל לאותן תוצאות.

למרות חשיבותו, המונח "הסכמה" לא הוגדר בחוק איסור סחר בבני אדם. בחוק העונשין כולו אין הגדרה להסכמה, אף שהיעדר הסכמה הוא אחד מהיסודות של מספר עבירות – תקיפה,¹⁰ גניבה,¹¹ אינוס,¹² מעשה מגונה¹³ ועוד. גם דברי חקיקה אחרים הדנים בקיומה של הסכמה או היעדרה אינם מגדירים הסכמה.¹⁴ הפסיקה דנה בהסכמה בהקשרים שונים, והסבירה הסכמה בדרכים שונות – הסכמה כביטוי של "בחירה אמיתית ואוטונומית",¹⁵ כקבלתה של הצעה,¹⁶ כקיומו של רצון, או לכל הפחות אי־התנגדות,¹⁷ או כקיומה של בחירה חופשית בלא כפייה.¹⁸ בחירה חופשית, כפי שהבהיר בית המשפט העליון, "תיתכן רק במקום שבו אדם סוברני לקבל החלטה מודעת ומושכלת מתוך מספר אפשרויות בנות־בחירה, שאינן מציבות אותו בפני מציאות חיים בלתי אפשרית".¹⁹ בית המשפט העליון הגדיר "הסכמת אמת" כשילוב של שני תנאים: הראשון הוא קיומה של בחירה חופשית, השני – היות ההסכמה מדעת.²⁰ לרוב, נסיבותיהם של מקרי סחר ועבדות מעידות על הפרה של שני התנאים האלו. ראשית, הנסיבות הקיימות במקרי סחר ועבדות שוללות את קיומה של בחירה חופשית. מקרי סחר ועבדות מהעולם כללו שימוש באלימות ובאימים,²¹ כליאה בבית או במקום העבודה ובידוד מהסביבה,²² עבודה תחת השגחתם של שומרים חמושים,²³

- 10 ס' 378 לחוק העונשין התשל"ז-1977.
- 11 ראו, למשל, עניין SM, לעיל ה"ש 9.
- 12 ס' 354(א) לחוק העונשין.
- 13 ס' 348 לחוק העונשין.
- 14 ראו, למשל, חוק זכויות החולה, התשנ"ו-1996, ס"ח 327.
- 15 רע"פ 10141/09 בן חיים נ' מדינת ישראל, פ"ד סה (3) 305, פס' 27 (2012).
- 16 ע"פ 5612/92 מדינת ישראל נ' בארי, מח(1) 302, פס' 10 לפסק דינו של השופט חשין (1993) (להלן: ע"פ בארי).
- 17 שם, פס' 2, 7 לפסק דינו של השופט חשין.
- 18 עע"מ 8101/15 צגטה נ' שר הפנים, פס' 120-115 לפסק דינה של הנשיאה נאור (אר"ש 28.8.2017).
- 19 שם, פס' 120; בג"ץ 7385/13 איתן – מדיניות הגירה ישראלית נ' ממשלת ישראל, פס' 111 לפסק דינו של השופט פוגלמן (אר"ש 22.9.2014).
- 20 עניין צגטה, לעיל ה"ש 18, פס' 120.
- 21 ראו, למשל, *J. & Others v. Austria* No. 58216/12, Ct. H.R. (Jan. 17, 2017); *R. v. Connors*, EWCA Crime 324 (2013); *Zoletic & Others v. Azerbaijan* No. 20116/12 ECHR (Oct. 7, 2021); בישראל, ראו למשל ע"פ 8027/13 פלוני נ' מדינת ישראל (אר"ש 27.5.2018) (להלן: ע"פ 8027/13).
- 22 *CN v. UK* No. 4239/08, Ct. H.R. (2012); *The Hacienda Brasil Verde Workers v. Brazil* IACHR (2016); *VCL & AN v. UK* Nos. 77587/12 and 74603/12 Ct. H.R. (2021); *J. & others v. Austria*, שם. בישראל, ראו למשל ע"פ 10489/06 עופר נ' מדינת ישראל, פס' 6 (אר"ש 14.1.2010).
- 23 עניין Chowdury, לעיל ה"ש 9.

שעבוד חוב, ²⁴ ואיזמים בכליאה וגירוש. ²⁵ אף שבמקרים רבים תחילתו של המסע בהסכמה להגר למדינה אחרת, או תחילתם של יחסי העבודה בהסכמת הקורבן לעבוד עבור המעסיק, השימוש באמצעים אלו כופה את המשך יחסי העבודה גם כאשר הקורבן אינו מעוניין בהם, ומונע אפשרות לעזוב. שנית, בחלק מהמקרים, אפילו אם הייתה הסכמה ליחסי העבודה, לא ניתן לראות בהסכמה זו הסכמה מדעת, כאשר לקורבן חסרה ידיעה על העובדות או פרטי ההסדר שלכאורה הוסכם, והתנאים שבהם יעבוד. במקרים רבים, סחר ועבדות כוללים מרמה והטעיה בנוגע לעבודה המוצעת, תנאיה, התגמול, המעמד החוקי במדינת היעד ועוד. כך, מהגרים עלולים להסכים לעבוד בגידול סמים בלא לדעת כי העבודה הנדרשת מהם אינה חוקית והם יהיו חשופים לסנקציות פליליות. ²⁶ קורבנות סחר עלולות להסכים לעבודה המוצעת להן כמטפלות או מלצריות, כדי לגלות שלמעשה נדרש מהן עיסוק בזנות. ²⁷ בישראל נפלו רבים קורבן לתוכניות המציעות להם להגיע לישראל כסטודנטים לחקלאות או מסעדות, וגילו לאחר ההגעה שהתוכנית שבה ישתתפו אינה כוללת תכנים לימודיים, אלא עבודה מפרכת בשכר זעום. ²⁸ במקרים מסוימים, קורבנות העבירה אינם מודעים לזכויותיהם או שנסיונותיהם האישיות מקשות על הבנתם את מצבם ועל יכולתם לעמוד על זכויותיהם – בשל גילם הצעיר, מוגבלות נפשית או שכלית, או היעדר היכרות עם המדינה המארחת, שפתה וחוקיה. ²⁹

חלקו הראשון של המאמר בוחן את הוראות הדין הבינלאומי בנוגע לסחר ועבדות ואת מקומה של ההסכמה בנוגע לעבירות אלו. כן כולל חלק זה הפניות למקורות מהמשפט המשווה המסבירים את הבנת ההסכמה או היעדרה במקרי סחר ועבדות. חלקו השני של המאמר מתמקד בדין הישראלי, כפי שהוא משתקף בדיוני הכנסת סביב הצעת חוק איסור סחר בבני אדם, ובפסקי דין רלוונטיים. חלק זה מציע כי בדין הישראלי ניתן לזהות שתי הצדקות שלפיהן הסכמת הקורבן לסחר ועבדות אינה רלוונטית: הצדקה מוסרית (או "פטרנליסטית"), והצדקה ראייתית. חלקו האחרון של המאמר בוחן את שאלת ההסכמה בנסיבות שבהן קיימת כפייה מבנית, בנוגע לעובדים לא-ישראלים החשופים לסכנות של כליאה, גירוש וסנקציות במדינת המוצא אם לא יצייתו למעסיקיהם.

- 24 Hacienda Brazil ; *The Queen v. Tang* HCA, 39 (August 28, 2008) לעיל ה"ש 22.
- 25 ראו, למשל, *J. & others v. Austria* ; CN & V v. France No. 67724/09 Ct. H.R. (2012) לעיל ה"ש 21.
- 26 VCL & AN v UK, לעיל ה"ש 22.
- 27 ראו, למשל, נעמי לבנקרון סחר נשים בישראל: דו"ח עדכני 2001 (מוקד סיוע לעובדים זרים 2001) <https://bit.ly/3iXcEC2>; "סיפורים אישיים – אנה" המוקד לפליטים ולמהגרים (8.1.2019) <https://bit.ly/3FWAkjF>; "סיפורים אישיים – אלינה" המוקד לפליטים ולמהגרים (9.1.2019) <https://bit.ly/3PobkV1>.
- 28 לי ירון ויהושע (ג'וש) בריינר "באו ללמוד מדעי הצמח בישראל ונאלצו לעבוד בחקלאות בתנאים קשים" הארץ (8.3.2019) <https://bit.ly/3V18Pt6> (להלן: ירון ובריינר). כמו כן, סיפורו של עמנואל סמפסון בכרך זה.
- 29 ראו למשל, *Siliadin v. France* No. 73316/01 EHRR, 16 (2006); *United State v. Kaufman*, 2005 U.S. Dist. LEXIS 21006 (Kan. 2005).

המאמר מציע שמדיניות ההגירה והעבודה של עובדים לא-ישראלים מובילה לפער בין ניתוח יסודות ההסכמה והכפייה בהליכים פליליים ובין הניתוח בהליכים מנהליים וחוקתיים העוסקים במדיניות ההגירה של ישראל, וטוען שעמידה במחויבות המדינה למנוע סחר ועבדות בגבולותיה מחייבת הרחבה של ההכרה באמצעי כפייה מגוונים, כולל אלה שמקורם בכפייה מבנית – הן מצד הרשויות, הן מצד בית המשפט. אף שחלק מהדיון בדין הישראלי (ובמידה פחותה, חלק מהדיון בדין הבינלאומי) מתייחס לפסקי דין שעסקו בסחר למטרות זנות, חלקו האחרון של המאמר רלוונטי בעיקר לסחר למטרות עבודה, עבדות ועבודת כפייה.

א. הסכמה במשפט הבינלאומי והמשווה

הדין הישראלי אינו יוצא דופן בהגדרת עבירות הסחר והעבדות כעבירות שלילת חירות. הכותרת של שלילת חירות ניתנה לעבירות אלו בחקיקה הפלילית של מגוון מדינות אחרות – ארגנטינה,³⁰ ברזיל,³¹ גרמניה,³² ניגריה,³³ שוודיה³⁴ ואחרות. גישה זו משקפת את התפיסה באשר לפסול שבעבדות וסחר: שליטה ממשית באדם ובהיקף משמעותי של היבטים מחייו, ושלילת חירותו.

ההגדרה הבינלאומית לעבדות נשענת על אמנת חבר הלאומים משנת 1926. לפי האמנה "עבדות היא מעמדו או מצבו של אדם, שמשמשים כלפיו בכל הסמכויות או בכמה מן הסמכויות הקשורות בזכות בעלות".³⁵ מסמכים בינלאומיים עדכניים יותר, אף שכללו את איסור העבדות, לא הגדירו את העבדות, ופרשנות לאיסור זה נשענת עדיין על אמנת חבר הלאומים. כך, למשל, באמנה בדבר זכויות אזרחיות ופוליטיות,³⁶ הכוללת את הזכות שלא

- Codigo Penal de la Nacion Argentina, Ley 11.179 (T.O. 1984 Actualizado), Delitos 30
 Contra la Libertad, art. 140 <https://bit.ly/3HF58G6> לתוכן העבירות עצמן, ראו תיקון
 Prevencion y Sancion de la Trata de Personas; 2012 משנת אדם סחר בכני אדם משנת 2012
 y Asistencia a sus Victimas, Ley 26.842, Código Penal, Código Procesal Penal y Ley
 N° 26.364. Modificaciones, <https://bit.ly/3UU6Oie>
- Chapter Vi Crimes Against Individual Freedom Section I Crimes Against Personal 31
 Freedom, <https://bit.ly/3FOdKsO>
- German criminal code – Chapter 18 Offences against Personal Liberty, Section 232 32
 Human trafficking, <https://bit.ly/3YID1BO>
- Criminal Code Act, Chapter 31 Offences against liberty: slave dealing, <https://bit.ly/3WcFk8x> 33
- The Swedish Criminal Code , Chapter 4 – On Offences against Liberty and Peace, 34
 section 1a, <https://bit.ly/3VRfO9a>
- Slavery Convention, (נפתחה לחתימה ב-1926) 315, 307, 202, כ"א 307, 202, 315 (נפתחה לחתימה ב-1926) 35
 .opened for signature sept. 25, 1926, art. 1(1), 60 L.N.T.S 253
- ס' 8 לאמנה בינלאומית בדבר זכויות אזרחיות ופוליטיות כ"א 1040, 269 (נפתחה לחתימה 36
 ב-1966).

להיות קורבן לעבדות, שעבוד או עבודת כפייה, באמנת זכויות האדם האירופית הכוללת איסור דומה,³⁷ ובהגדרת שעבוד כפשע נגד האנושות לפי חוקת רומא של ביה"ד הפלילי.³⁸ אמנת העבדות אינה כוללת התייחסות לשאלת ההסכמה. עם זאת, בפסקי דין אחדים נקבע שהסכמת הקורבן אינה מהווה הגנה, או אינה רלוונטית להוכחת יסודות העבירה. כך, בפסק דינה של ערכאת הערעור של בית הדין הפלילי הבינלאומי ליוגוסלביה בעניין *Kunarac*, נקבע כי היעדר הסכמה אינו יסוד מיסודות העבירה, המוגדרת על בסיס זכות הבעלות הנטענת. התביעה אינה נדרשת להוכיח היעדר הסכמה, אם כי עשויה להיות להסכמה חשיבות ראייתית. עוד קבעה ערכאת הערעור כי נסיבות שבהן לא ניתן להביע הסכמה מקימות חזקה של היעדר הסכמה.³⁹ בהליך שעסק בגיוסן של נשים בתאילנד ומכירתן לעיסוק בזנות באוסטרליה נדונה שאלת הסכמתן של הנשים כהגנה מפני האישום בעבדות. בית המשפט הגבוה באוסטרליה אימץ את הקביעות בעניין *Kunarac* וקבע כי אף שלשאלת ההסכמה עשויה להיות משמעות עובדתית בתיקי עבדות, היעדר הסכמה אינו אחד מיסודות העבירה.⁴⁰ באשר לעבדות, שעבוד ועבודת כפייה כהפרות של זכויות אדם, נטען שמאחר שעל זכויות אדם לא ניתן לוותר או להתנות, לא ניתן לקבל את הסכמתו של אדם לוותר על חירויות יסודיות כאלו.⁴¹

לעבירת הסחר, להבדיל מעבירת העבדות, הגדרה מודרנית ומפורטת הכוללת התייחסות מפורשת לשאלת ההסכמה. ההגדרה המקובלת במשפט הבינלאומי לסחר בבני אדם אומצה בשנת 2000 בפרוטוקול למניעה, לדיכוי ולהענשה על סחר בבני אדם (להלן: "פרוטוקול פלרמו").⁴² לפי הגדרה זו:

(א) "סחר בבני אדם" יהיה פירושו הגיוס, ההובלה, ההעברה, מתן המחסה או הקבלה של בני אדם, באמצעות איום או שימוש בכוח או צורות אחרות של כפייה, של חטיפה, של הונאה, של תרמית, של ניצול לרעה של סמכות או של מצב של פגיעות, או מתן או קבלה של תשלומים או הטבות להשגת הסכמתו של אדם שיש לו שליטה על אדם אחר, למטרות ניצול. ניצול יכול, לכל הפחות, ניצול זנות של אחרים או צורות אחרות של ניצול מיני, עבודה או שירותים בכפייה, עבדות או נהגים הדומים לעבדות, שעבוד או הוצאת אברים.

37. European Convention on Human Rights, *Opened for signature Nov. 4, 1950*

38. Rome Statute of the International Criminal Court, UNTC 2187, 3, Art. 7(2)(c) (1998)

39. *Prosecutor v. Dragoljub Kunarac, Radomir Kovac and Zoran Vukovic* (Appeals Judgment) IT-96-23-T and IT-96-23/1-T, ICTY, para 120 (June 12, 2002)

40. עניין *The Queen v. Tang*, לעיל ה"ש 24, בפס' 35.

41. UNODC, THE ROLE OF 'CONSENT' IN THE TRAFFICKING IN PERSONS PROTOCOL, 32 (2004) <https://bit.ly/3HNMPz>

42. ס' 3 לפרוטוקול למניעה, לדיכוי ולהענשה על סחר בבני אדם, בעיקר נשים וילדים, המשלים את אמנת האומות המאוחדות נגד פשע מאורגן חוצה גבולות, כ"א 56, 1, 3-4 (נפתחה לחתימה ב" 2001) (להלן: פרוטוקול פלרמו).

(ב) הסכמתו של קרבן סחר בבני אדם לניצול המיועד כמפורט בס"ק (א) לסעיף זה תהיה חסרת שייכות (במקור – the consent of the victim [...] shall be irrelevant) מקום שנעשה שימוש באמצעי מאלה המפורטים בס"ק (א).

הגדרה זו השפיעה על החקיקה והפסיקה במדינות שונות בעולם, ויסודות העבירה התקבלו, בהבדלים מסוימים, גם לדין הישראלי. להגדרה שלושה יסודות: מעשים (acts) כגון גיוס, הובלה או קבלה, אמצעים (means) כגון שימוש בכוח, כפייה או תרמית, ומטרה (purpose), כגון ניצול זנות, עבדות כפייה או עבדות. המעשים והאמצעים מהווים את היסוד העובדתי של העבירה, והמטרה – את היסוד הנפשי הספציפי של כוונה.⁴³ ההגדרה קובעת במפורש שהסכמת קורבן העבירה אינה רלוונטית כשנעשה שימוש באמצעים המנויים בהגדרה. מאחר שהאמצעים מהווים חלק מהגדרת הסחר בדין הבינלאומי, ממילא בכל מקרה שמוגדר כסחר ומתקיימים בו שלושת יסודות העבירה, הסכמה תיחשב לא רלוונטית. החוק לדוגמה של ארגון האו"ם לסמים ופשעיה⁴⁴ (UNODC) מציע לקבוע בחקיקה פנימית כי משהוכחו יסודות עבירת הסחר, ובכלל זה האמצעים המנויים בסעיף, הסכמת הקורבן תיחשב לא רלוונטית, ובכלל זה הסכמה לסוג העבודה או עיסוק קודם (למשל, עיסוק קודם בזנות).⁴⁵ ההתייחסות המפורשת בפרוטוקול פלרמו לחוסר הרלוונטיות של הסכמת הקורבן להגדרת הסחר לא נכללה בנוסח זה בחוק העונשין הישראלי כחלק מחוק איסור סחר בבני אדם. אך כפי שנראה בחלק הבא, בתי המשפט נסמכו על פרוטוקול פלרמו כשהדגישו שאי הסכמה אינה אחד מיסודות העבירה.

מידת ההסכמה הנדרשת והערכתה בהליכים שעניינם סחר, עבדות ועבירות קרובות עשויה להשתנות בהקשרים ספציפיים, בין היתר לפי מאפייני הקורבן או אופי הניצול. כך, להבדיל מההגדרה בפרוטוקול פלרמו ביחס לבגירים, הקובעת שהסכמה אינה רלוונטית כאשר נעשה שימוש באמצעי כפייה המנויים בסעיף, כאשר קורבן הסחר הוא קטין, אין דרישה כזו.⁴⁶ זאת, הן כדי לפשט את הדרישות הראייתיות במקרים של סחר בילדים, הן על רקע הגישה המקובלת שלפיה קטינים אינם יכולים להסכים לפעולות מסוימות.⁴⁷ הבחנה אחרת היא בין ניצול עבודה וניצול זנות. יש הרואים בכל מקרה של ניצול זנותם של אחרים הפרה של האיסור על סחר ועבדות, אלא אם ניתנה הסכמה חופשית, מיודעת ומפורשת לעיסוק בזנות. לגישה זו אין די בהסכמה משתמעת, שתיקה או היעדר התנגדות.⁴⁸ בדומה, הגישה שאומצה בעבר בדין הבינלאומי ומתבטאת באמנה להשבתת הסחר וניצול זנותם של אחרים משנת 1949 אסרה על סרסרות וניצול זנותם של אחרים גם בהסכמה.⁴⁹ ההבחנה בין הסכמה לעיסוק בזנות והסכמה לעבודה אחרת (למשל בחקלאות, בניין או משק בית) אינה משקפת

43 UNODC, THE ROLE OF 'CONSENT', לעיל ה"ש 41, בעמ' 24.

44 הגוף הבינלאומי האחראי בין היתר על המאבק בתופעת הסחר ועל יישום הפרוטוקול.

45 UNODC, MODEL LAW AGAINST TRAFFICKING IN PERSONS (2009) <https://bit.ly/3j2Bock>

46 ס' 3(ג) לפרוטוקול פלרמו, לעיל ה"ש 42.

47 UNODC, 'CONSENT', לעיל ה"ש 41, בעמ' 21.

48 עניין SM, לעיל ה"ש 9, בפס' 7-8 (Concurring Opinion of Judge Pastor Vilanova).

49 ס' 1 לאמנה להשבתת הסחר בבני-אדם וניצול זנותם של אחרים, כ"א 26, 631, 632 (נפתחה לחתימה ב-1949).

את עמדת הדין הבינלאומי הערכנית כפי שהיא משתקפת בפרוטוקול פלרמו, שאינו מבחין בין ניצול זנות לניצול עבודת כפייה בהקשרים אחרים. למרות זאת, ניתן לזהותה במדינות מסוימות ובעמדות הקיימות בפרקטיקה.⁵⁰ כמו כן, ישנם מי שסייגו את חוסר הרלוונטיות של הסכמה למקרים של ניצול קיצוני או חמור בלבד, אך יתירו מידה מסוימת של ניצול בהסכמת הקורבן, כשהסכמה זו אינה מלווה במרמה או בכפייה.⁵¹

במדינות שונות, חוסר הרלוונטיות של הסכמה כטענת הגנה הוא חלק מהחקיקה המגדירה עבדות ועבירות דומות. כך, למשל, באוסטרליה החוק קובע כי הסכמת הקורבן למעשים המהווים חלק מיסודות העבירה אינה טענת הגנה בהליכים שעניינם סחר, עבדות ועבירות קשורות.⁵² בארגנטינה החוק קובע כי הסכמת קורבן סחר לניצול אינה מהווה טענת הגנה מפני אחריות פלילית, אזרחית או מנהלית.⁵³ בפיליפינים ובאינדונזיה הגדרת עבירת הסחר כוללת את ביצוע המעשים העולים כדי סחר "עם או בלי הסכמת הקורבן", הגדרה שניתן למצוא גם באמנת SAARC (South Asia Association for Regional Cooperation) למאבק בסחר.⁵⁴ בתאילנד, החוק קושר בין חוסר הרלוונטיות של הסכמה לא לשימוש באמצעי כפייה, אלא לניצול למטרות המוגדרות בחוק.⁵⁵ בבריטניה, חוק העבדות המודרנית (Modern Slavery Act) קובע כי:

The consent of a person (whether an adult or a child) to any of the acts alleged to constitute holding the person in slavery or servitude, or requiring the person to perform forced or compulsory labour, does not preclude a determination that the person is being held in slavery or servitude, or required to perform forced or compulsory labour.⁵⁶

נוסחו של סעיף זה משקף הבחנה חשובה ואת הצורך בהגדרה מדויקת של הטענה כי "הסכמה אינה רלוונטית" ביחס לעבירות הסחר והעבדות. הרקע לאימוץ הסעיף מבהיר הבחנה זו. תת-מזכירת המדינה הפרלמנטרית במשרד הפנים הבהירה בדיונים הפרלמנטריים לקראת אימוץ סעיף זה בחוק העבדות המודרנית שכוונת הממשלה אינה להנחות את בתי המשפט להתעלם משאלת ההסכמה, משום שבמקרים רבים שאלת ההסכמה רלוונטית לדיון

50 ראו למשל בדבריהם של משפטנים ואנשי מקצוע במדינות שונות, UNODC 'CONSENT', לעיל ה"ש 41, בעמ' 38, 51, 62, 65, 72.

51 שם, בעמ' 76, 86.

52 *Australia Criminal Code Act 1995* (Cth), Sch 270.11. Offences against Div 270. no defence of victim consent or acquiescence (להלן: הקוד הפלילי באוסטרליה).

53 Ley N° N°26.842 que modifica la Ley N° 26.364 de Prevención y Sanción de la Trata de Personas y Asistencia a sus Víctimas, 1 de Personar y Asistencia a sus Víctimas, UNODC, 'CONSENT', לעיל ה"ש 41.

54 Art 1(3) to South Asian Association for Regional Cooperation Convention on Preventing and Combating Trafficking in Women and Children for Prostitution (Done at Kathmandu and Combating Trafficking in Women and Children for Prostitution (Done at Kathmandu UNODC, 'CONSENT'; on 5 January 2002, entered into force 1 December 2005) לעיל ה"ש 41, בעמ' 29, 43-44, 46.

55 UNODC, 'CONSENT', לעיל ה"ש 41, בעמ' 55.

56 *Modern Slavery Act 2015* c.30, §1(5) (Eng. & Wales)

המשפטי: ראיות להיעדר הסכמה יחזקו את טענות התביעה ויתמכו בהרשעה.⁵⁷ מדברים אלו עולה שניסוח עדיף למקומה של ההסכמה בעבירות הסחר והעבדות אינו "הסכמה אינה רלוונטית" (משום שהיעדר הסכמה מהווה נסיבה רלוונטית), אלא "אי הסכמה אינה נדרשת כאחד מרכיבי העבירה והסכמה אינה מהווה טענת הגנה" בנוגע לעבירות הסחר והעבדות. לדחייתה של הסכמה כטענת הגנה לסחר ועבדות יש שני הסברים מרכזיים. ההסבר הראשון הוא הסבר "פטרנליסטי" הקובע שהסכמה אינה רלוונטית, או אינה מהווה טענת הגנה, מאחר שהחפצת הקורבן שוללת את כבוד האדם, והמעשים החמורים הנופלים תחת הגדרת העבדות אינם קבילים אף בהסכמה. לגישה זו, ישנן בחירות שהחברה אינה יכולה להתיר לנוכח ערכיה, ובפרט מתוך שמירה על כבוד האדם. את חוסר הרלוונטיות של ההסכמה ניתן להצדיק בתפיסה מוסרית שלפיה הקורבן זקוק להגנה מבחירותיו־שלו. גישה זו, בצורתה הפטרנליסטית, מקובלת במיוחד בנוגע להסכמה לעיסוק בזנות, אף שהיא עולה גם בנוגע לסוגים אחרים של ניצול.⁵⁸ הצדקה קרובה מתבססת על התפיסה שהמשפט הפלילי מגן על האינטרסים של כלל הציבור ולא רק על הקורבן, ולכן אין די בהסכמת הקורבן כשהעבירה פוגעת בחברה בכללותה.⁵⁹ בהקשר של הסכמתו של אדם להימכר לעבדות, ניתן להציע הסבר נוסף לדחייתה של ההסכמה: העיקרון שאין להתערב במעשי הפרט ככל שאלו אינם פוגעים באחרים נועד להגן על האוטונומיה. אבל, כפי שציין מיל, בעצם הסכמתו של אדם להימכר לעבדות הוא מונע מעצמו מימוש עתידי של חירותו.⁶⁰

ההסבר השני לדחיית טענת ההסכמה משקף חזקה שלפיה לנוכח השימוש באמצעי כפייה או אמצעים פסולים אין משמעות להסכמת הקורבן, משזו אינה חופשית ומרצון. ככלל, הדין הבינלאומי משקף את ההסבר השני. כך, למשל, הגישה שאומצה בפרוטוקול פלרמו קושרת בין חוסר הרלוונטיות של ההסכמה לשימוש באמצעי כפייה. סעיף דומה קיים באמנת מועצת אירופה נגד סחר בבני אדם ובדירקטיבה האירופית למאבק בסחר בבני אדם.⁶¹

57. Modern Slavery Bill 2014-15, HC Bill [8] cl. 95 (Eng.)

58. UNODC, 'CONSENT', לעיל ה"ש 41, בעמ' 23.

59. ראו רות קנאי "הסכמת הנפגע במשפט הפלילי" משפטים כט 389, 392, 400, 401 (התשנ"ח) וההפניות שם. השוו לדין בבית הלורדים בבריטניה בעניין R. v. Brown UKHL 19 (March 1993), ובפרט לפסק דינו של Lord Jauncey.

60. JOHN STUART MILL, ON LIBERTY, 164 (David Bromwich & George Kateb eds., 2003) בדיונה במקומה של הסכמת הקורבן במשפט הפלילי ובגישה פטרנליסטית להסכמה זו, קנאי מבחינה בין שתי גישות הקיימות בספרות לפטרנליזם: פטרנליזם "קשה" שולל את הסכמת הקורבן משום שבית המשפט (או המחוקק) יודע טוב יותר מה נכון עבורו, ואילו פטרנליזם "רך" מניח שההסכמה אינה משקפת את רצונו האמיתי של הקורבן (היא אינה הסכמה אוטנטית), ולכן אין להכיר בה. ראו קנאי, לעיל ה"ש 59, בעמ' 403-406 וההפניות שם.

61. Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings Art. 61 (להלן: אמנת מועצת אירופה); Directive 2011/36/EU of the European Parliament and of the Council of 5 April 2011 on Preventing and Combating Trafficking in Human Beings and Protecting its Victims, and Replacing Council Framework Decision 2002/629/JHA, art. 2(4)

גם בפסיקה במשפט הבינלאומי יש עדויות לגישה זו.⁶² גישה זו, הקושרת בין השימוש באמצעי כפייה ובין חוסר הרלוונטיות של הסכמה, מקרבת בין הגדרות הסחר והעבדות והגדרת "עבודת כפייה", שאומצה באמנת ארגון העבודה העולמי (ILO) בשנת 1930, והתקבלה בהמשך גם בדין הבינלאומי הפלילי ובדיני זכויות אדם. לפי אמנת ארגון העבודה העולמי, "עבודת כפייה או עבודת חובה" פירושה "כל עבודה או שירות הנתבעים מאדם בכוח האיום של איזה עונש שהוא ואשר אדם זה לא הציע לעשותם מרצונו הטוב".⁶³ אינדיקציות לקיומה של עבודת כפייה כוללות ניצול מצב של פגיעות, מרמה, מגבלות על תנועה, בידוד, אלימות פיזית ומינית, הפחדה ואיומים, עיכוב מסמכי זיהוי, אי־תשלום שכר, שעבוד חוב, תנאי מגורים ועבודה פוגעניים, ושעות עבודה ארוכות באופן מופרז.⁶⁴

בפועל, ההבחנה בין עבדות, עבודת כפייה ועבודה "חופשית" אינה תמיד פשוטה. כמו כן, להערכת הסכמת הקורבן יש משקל בהחלטות על חקירה ותביעה, גם כשלושן החוק קובעת שהסכמה אינה רלוונטית.⁶⁵ בספרות העוסקת בסחר ועבדות יש המזהות רצף (continuum) בין עבדות ועבודת כפייה לעבודה הוגנת, כאשר לאורך הרצף ניתן לזהות רמות שונות של כפייה וניצול המאפיינות יחסי עבודה בסביבה קפיטליסטית.⁶⁶ אף שיש החולקות על הצגת כפייה וניצול כרצף כניתוח אנליטי חסר שאינו מזהה את מורכבות יחסי הכוחות והשליטה שעובדים חשופים להם,⁶⁷ קשה להתחמק מהמסקנה שהגבול בין הסכמה לאי הסכמה ובין כפייה לבחירה חופשית אינו תמיד חד. עובדים, בפרט עובדים פגיעים, חשופים ללחצים שונים המגבילים את חירותם. המקרים הקלים ביותר לזיהוי הם אלו שנעשה בהם שימוש בכליאה, באלימות פיזית או באיום באלימות כזו. אך כליאה ואלימות פיזית אינן אמצעי הכפייה היחידים. המקרים שבהם חוסר הרלוונטיות של ההסכמה משמעותי במיוחד הם מקרים שבהם האמצעים שבהם נעשה שימוש כוללים ניצול לרעה של מצב של פגיעות.⁶⁸ ניצול מצב של פגיעות אינו מוגדר בפרוטוקול, אך עשוי לכלול נסיבות אישיות ומשפחתיות של הקורבן, מעמד חוקי, מצוקה כלכלית (ובכלל זה קיומו של חוב), תלות במעסיק וכדומה. על אמצעי הכפייה השוללים הסכמה ניתן ללמוד מהדיון של בית הדין האירופי לזכויות אדם בעבודת כפייה, הפרה שבנוגע אליה יש להסכמה משמעות. בית הדין הכיר בקשיים

62 ראו, למשל, פס' 542 לפסק דינו של בית הדין הבינלאומי ליוגוסלביה בעניין *Prosecutor v. Kunarac* (Trial Judgment) IT-96-23-T and IT-96-23/1-T, ICTY (February 22, 2001).

63 ס' 2 לאמנה בדבר עבודת כפייה או עבודת חובה, כ"א 206, 377, 379 (נפתחה לחתימה ב-1930).

64 ILO, INDICATORS OF FORCED LABOUR (2013) <https://bit.ly/3YfL8zU>

65 UNODC, 'CONSENT', לעיל ה"ש 41, בעמ' 77.

66 Klara Skrivankova, *Between Decent Work and Forced Labour: Examining the Continuum of Exploitation*, YORK: JOSEPH ROWNTREE FOUNDATION (2010); Julia O'Connell Davidson, *New Slavery, Old Binaries: Human trafficking and the Borders of 'Freedom'*, 10 GLOBAL NETWORKS 244, 246 (2010). ראו גם הילה שמיר "גישת העבודה לסחר בבני אדם: 20 שנה למאבק הבינלאומי בסחר בבני אדם" עיוני משפט מד 377, 429 (2021).

67 Judy Fudge, (Re) *Conceptualising Unfree Labour: Local Labour Control Regimes and Constraints on Workers' Freedoms* 10 GLOBAL LABOUR J., 12 (2019).

68 UNODC, 'CONSENT', לעיל ה"ש 41, בעמ' 10.

האפשריים להעריך הסכמה, ובצורך להעריך הסכמה בכל מקרה לגופו, על רקע נסיבותיו.⁶⁹ הנסיבות הרלוונטיות שיכולות ללמד על פגיעה בהסכמה או על הסכמה שאינה אותנטית כוללות אמצעים פסיכולוגיים, איומים בדיווח לרשויות ההגירה על מהגרים בלא אשרה, איומים על בני משפחה במדינת המוצא או על חשיפת סוד בפני בני משפחה, או איומים באובדן שכר או מגורים.⁷⁰ כמו כן, הנסיבות הרלוונטיות להערכת הסכמה כוללות את תנאי העבודה והמגורים של העובדים, שעות עבודה ארוכות, היעדר טיפול רפואי ואווירה מאיימת במקום העבודה.⁷¹ להערכת כלל נסיבות המקרה חשיבות מיוחדת בהקשר הישראלי, שבו סחר ועבדות נתפסים כמכלול של נסיבות.

הקושי להבחין בין הסכמה לכפייה עלול להתבטא לא רק בין מקרים שונים, אלא גם בשינויים בנוגע לאדם ספציפי לאורך זמן. מערכת יחסי עבודה שראשיתה בהסכמה עלולה להפוך לעבדות כפייה, כשעובדים חשופים לשליטה גוברת והולכת של המעסיק, או כשהמעסיק מונע מהם לסיים את יחסי העבודה או לעזוב את מקום העבודה.⁷² במקרים רבים של סחר ועבדות, תיתכן הסכמה לעצם המסע או ההגעה למדינה אחרת, ואף הסכמה לאופי העבודה שתבוצע במדינת היעד, אך לא לניצול ולתנאי העבודה הפוגעניים במדינת היעד. בדומה, בעניין *Chowdury* דן בית הדין האירופי לזכויות אדם בעניינים של מהגרי עבודה ללא מעמד חוקי, שעבדו בתנאים של ניצול קיצוני ולא קיבלו את משכורתם. בית הדין קבע שאף אם התקבל הטענה שראשיתם של יחסי העבודה בהסכמה, התנהלות המעסיק שלא שילם להם, והתקווה הנואשת שלהם לקבל תשלום כלשהו אם יישארו בעבודה, שינו מצב זה. כן קבע בית הדין שכאשר מעסיק מנצל את יתרונו לעומת עובדיו הפגיעים כדי לנצל אותם, לא ניתן לראות בהם מי שהציעו עצמם לעבודה מרצונם, ואין די בהסכמה הראשונית כדי לאיין את אפיון העבודה כעבדות כפייה.⁷³

הגישות השונות בנוגע להסכמה לסחר ולעבדות, ובהבנת הקשר בין שימוש באמצעי כפייה להסכמת הקורבנות, לא נעלמו מעיני המחוקק ובתי המשפט בישראל, וניתן לזהותן הן בדיונים בכנסת בטרם שינוי החקיקה, הן בדיוני בתי המשפט בהליכים רלוונטיים.

ב. יסודות ההסכמה והכפייה בדין הישראלי

עבירת הסחר נכללה לראשונה בחוק העונשין בשנת 2000, והתמקדה בסחר לזנות.⁷⁴ בעקבות החתימה על פרוטוקול פלרמו, וכחלק מהגברת המאמץ לשיפור המאבק בסחר בישראל (בין

69 ראו עניין *Chowdury*, לעיל ה"ש 9, בפס' 90; *Van der Musselle v Belgium* No. 8919/80; ECHR 13, at 36 (1983).

70 *C.N. & V. v. France*, לעיל ה"ש 25; ראו גם עניין *SM*, לעיל ה"ש 9, בפס' 284.

71 *Zoletic*, לעיל ה"ש 17, בפס' 167.

72 Cathryn Costello, *Migrants and Forced Labour: A Labour Law Response*, THE AUTONOMY OF LABOUR LAW 189, 198 (2015), UNODC, 'CONSENT'; OF LABOUR LAW 189, 198 (2015), לעיל ה"ש 41, בעמ' 26; *Skrivankova*, לעיל ה"ש 66, בעמ' 19.

73 עניין *Chowdury*, לעיל ה"ש 9, בפס' 96-97.

74 חוק העונשין (תיקון מס' 56), התש"ס-2000, ס"ח 1756, שהוסיף לחוק העונשין את ס' 203א "סחר בבני אדם לעיסוק בזנות".

היתר על רקע ביקורת חריפה של מחלקת המדינה האמריקאית)⁷⁵, תוקנה החקיקה בישראל בשנת 2006 במסגרת תיקון לחוק איסור סחר בבני אדם. בדברי ההסבר להצעת החוק נקבע במפורש כי ההגדרה המחודשת נועדה לשרת שתי מטרות עיקריות: הגנה על קורבנות והתאמת החקיקה להגדרות הערכניות של עבירות הסחר והעבדות כפי שנקבעו באמנות הבינלאומיות החדשות שמדינת ישראל הצטרפה אליהן.⁷⁶

הניסוח הנוכחי של האיסור על סחר בבני אדם בחוק העונשין הוא זה:

- 377א. (א) הסוחר באדם לשם אחד מאלה או הסוחר באדם ומעמידו בכך בסכנה לאחד מאלה, דינו – מאסר שש עשרה שנים:
- (1) נטילת איבר מאיברי גופו;
 - (2) הולדת ילד ונטילתו;
 - (3) הבאתו לידי עבדות;
 - (4) הבאתו לידי עבודת כפייה;
 - (5) הבאתו לידי מעשה זנות;
 - (6) הבאתו לידי השתתפות בפרסום תועבה או בהצגת תועבה;
 - (7) ביצוע עבירת מין בו.
- (ב) נעברה עבירה לפי סעיף קטן (א) בקטין, דינו של עובר העבירה – מאסר עשרים שנים.
- (ג) המתווך לסחר באדם כאמור בסעיף קטן (א), בין בתמורה ובין שלא בתמורה, דינו כדין הסוחר באותו אדם.
- (ד) בסעיף זה, "סחר באדם" – מכירה או קניה של אדם או עשיית עסקה אחרת באדם, בין בתמורה ובין שלא בתמורה.

כלומר, לעבירת הסחר בבני אדם שני יסודות: ראשית, הפעולה של סחר בבני אדם – עסקה באדם, המוגדרת כ"מכירה או קניה של אדם או עשיית עסקה אחרת באדם, בין בתמורה ובין שלא בתמורה"; שנית, עשיית העסקה לשם אחת המטרות המנויות בסעיף (כגון עבדות או זנות), או תוך העמדת הנסחר בסכנה שיבוצעו בו אחת המטרות המנויות בסעיף. עבירת הסחר משקפת כמה יסודות מרכזיים של הגדרת הסחר בפרוטוקול פלרמו, אך שונה מהגדרה זו בכמה מאפיינים משמעותיים. בדומה להגדרה בפרוטוקול פלרמו, להגדרה הישראלית היבט של פעולה (עסקה באדם), והיבט של מטרות – מטרות המשקפות במידה רבה את מטרות הסחר כפי שהוגדרו בפרוטוקול.⁷⁷ בשונה מפרוטוקול פלרמו, ההגדרה הישראלית אינה כוללת באופן מוצהר יסוד של "אמצעים" (שימוש בכוח, כפייה, תרמית

75 US DEPARTMENT OF STATE, TRAFFICKING IN PERSONS REPORT, 144 (2006), <https://bit.ly/3HtoaPJ>.

76 הצעת חוק איסור סחר בבני אדם (תיקוני חקיקה) התשס"ו-2005, ה"ח 99, 18 (להלן: הצעת החוק). ראו גם: ע"פ 6237/12 ג'ולאני נ' מדינת ישראל (אר"ש 6.9.2016) (להלן: עניין ג'ולאני) (פסק הדין בערעור). אמנות אלו כוללות את פרוטוקול פלרמו, ואת הפרוטוקול האופציונלי לאמנה בדבר זכויות הילד בנושא מכירת ילדים, זנות ילדים ופורנוגרפיית ילדים, כ"א 56 (נפתחה לחתימה ב-14.11.2001).

77 החלוקה לעבירות מין שונה ומפורטת יותר בחקיקה הישראלית, והחוק הישראלי כולל גם את המטרה של הולדת ילד ונטילתו.

וכדומה), בנפרד מה"פעולות", והגדרת הפעולה מרחיבה ומתייחסת ל"עסקה" באדם. בדיונים בכנסת סביב ההגדרות בחוק הייתה מודעות להבדל בין הגישה הישראלית וגישת פרוטוקול פלרמו. נציגת משרד המשפטים הביעה העדפה להגדרה שאינה מחייבת קיומם של אמצעים פסולים, ונציגת הפרקליטות הביעה העדפה לשמור את ההגדרה הקיימת, שהתבססה על עסקה באדם,⁷⁸ ושימשה עד אז בתיקי סחר לזנות. העדפות אלו התבטאו בהגדרה שהתקבלה. בדומה להגדרה הנוכחית של עבירת הסחר בבני אדם, עבירת ההחזקה בתנאי עבדות נוספה לחוק העונשין בשנת 2006, במסגרת חוק איסור סחר בבני אדם.⁷⁹ עבירות הסחר והעבדות נמצאות בפרק בחוק העונשין המתמקד בעבירות פגיעה בחירות. עבירת ההחזקה בתנאי עבדות מוגדרת בחוק העונשין כך:

375א. (א) המחזיק אדם בתנאי עבדות לצורכי עבודה או שירותים לרבות שירותי מין, דינו – מאסר שש עשרה שנים.
[...]

(ג) בסימן זה, '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.

אפשר לזהות דמיון במבנה העבירות ובמטרתן. שתיהן נועדו לתת מענה לתופעות של ניצול קיצוני המתבצע באמצעות שלילת חירות חמורה – חמורה כל כך, שהיא הופכת אדם למעין חפץ שאפשר לבצע בו עסקאות (בעבירת הסחר), או שהיחס אליו הוא כאל קניין (בעבירת העבדות).

חוק איסור סחר בבני אדם שינה את הגדרת העבירה של עבודת כפייה הקבועה בחוק העונשין, והחמיר את העונש עליה. לפי הסעיף "הכופה שלא כדין אדם לעבוד, תוך שימוש בכוח או באמצעי לחץ אחר או תוך איום באחד מאלה, או בהסכמה שהושגה בתרמית, והכל בין בתמורה ובין שלא בתמורה – דינו מאסר שבע שנים".⁸⁰ בעבירה זו, להבדיל מעבירות הסחר והעבדות, היעדר הסכמה (או הסכמה שהושגה במרמה) מהווה יסוד מיסודות העבירה. בהיעדר דיון בעבירת עבודת הכפייה בפסיקה בישראל,⁸¹ וכתוצאה מכך בהיעדר הכרעה

78 ראו פרוטוקול ישיבה 28 של ועדת חוקה, חוק ומשפט, הכנסת ה-17, 9-12, 14 (10.7.2006).

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

80 ס' 376 לחוק העונשין. לפני התיקון קבע הסעיף כי "הכופה שלא כדין אדם לעבוד שלא מרצונו, דינו – מאסר שנה".

81 במקרים ספורים הורשעו הנאשמים בעבודת כפייה במסגרת הסדר טיעון. ראו למשל תפ"ח 523-03-19 מדינת ישראל נ' פלוני (לא פורסם 3.12.2020). בהליכים אחדים שעסקו בפיצויים לפי חוק נכי רדיפות הנאצים תשי"ז-1957 לניצולי שואה שאולצו לעבוד במחנות ריכוז ובמקומות אחרים נדונה משמעותם של מושגים כמו עבודת כפייה ועבודת פרך. ראו למשל דנ"א 11196/03 גרנות נ' הרשות המוסמכת לפי חוק נכי רדיפות הנאצים, פ"ד (3) 88 (2005); ו"ע 35805-09-12 גרימברג נ' הרשות לזכויות ניצולי השואה משרד האוצר (נבו 18.12.2013); ע"ו (ב"ש) 10349-07-13 יגר נ' הרשות לזכויות ניצולי השואה משרד האוצר (נבו 9.2.2014). אף שחלק מהשאלות המשפטיות שעלו בהליכים אלו קרובות מאוד לשאלות שבהן נדרשו בתי המשפט להכריע בתיקי סחר ועבדות מהשנים האחרונות, לא היה שום ניסיון להקיש מתיקים אלו לפרשנות האיסור על עבודת כפייה בחוק העונשין, או לפרשנות של מושגים קרובים (למשל

ביחס בין יסוד ההסכמה בעבירה זו ובין יסוד ההסכמה או היעדרו בעבירות הסחר והעבדות, לא ארון במאמר זה בעבודת כפייה לפי הדין הישראלי, ואתמקד בעבירות שבנוגע להן נקבע במפורש כי הסכמה אינה רלוונטית או אינה מהווה הגנה.

כאמור לעיל, לחוסר הרלוונטיות של ההסכמה לסחר ועבדות ישנם שני הסברים מרכזיים. ההסבר הראשון הוא הסבר מוסרי, הנשען על נימוקים פטרנליסטיים או נימוקים של תקנת הציבור, ומבוסס על מהות היחסים או הניצול הכרוכים בסחר ועבדות. הסבר זה קובע שהסכמה אינה רלוונטית, או אינה מהווה טענת הגנה, מאחר שהחפצת הקורבן שוללת את כבוד האדם והמעשים החמורים הנופלים תחת הגדרת העבדות אינם קבילים אף בהסכמה. ההסבר השני משקף חזקה שלפיה לנוכח השימוש באמצעי כפייה או אמצעים פסולים אין משמעות להסכמת הקורבן, משזו אינה חופשית ומרצון.⁸² בהקשר הישראלי, היסטוריית החקיקה של סעיפי הסחר והעבדות, כמו גם פסקי הדין שעסקו בעבירות אלו, משלבים את שני ההסברים לחוסר הרלוונטיות של הסכמה. ראשית, ההסבר המוסרי, הרואה בהחפצה הקיצונית הכרוכה בהחזקה בתנאי עבדות פגיעה מוסרית הסותרת את תקנת הציבור ולכן כזו שלא ניתן להצדיק אף אם נעשית בהסכמה. הסבר זה כולל גם את הגישה שלפיה גם אם הובעו הסכמה או רצון של הקורבן, אלו אינם משקפים את רצונו האמיתי. כך, למשל, בדיונים בוועדת חוקה וחוק ומשפט של הכנסת לקראת חקיקת החוק אמרה עו"ד רחל גרשוני (מתאמת המאבק בסחר בבני אדם לשעבר) כי: "אנחנו לא נותנים את ידנו לכך שהאדם יסכים להיות עבד. זה לא רצון אמיתי. זה גם לא המקרה בגרמניה. בן אדם בא לעמיתו ואומר שהוא רוצה שהוא יהרוג אותו. זה יתקבל כהגנה? לא. גם פה זה לא יתקבל כהגנה."⁸³ הקבלה דומה לעבירת הרצח הביע גם עו"ד יובל לבנת מארגון "קו לעובד".⁸⁴ יו"ר ועדת חוקה וחוק ומשפט של הכנסת, ח"כ מנחם בן ששון, הביע עמדה דומה:

אני לא מרגיש צורך להחליף את העסקה באדם לעסקה עם אדם בהגדרת החוק, משום שזה ברור. אנחנו לא עוסקים בעסקאות עם בני אדם, אלא בעסקאות בבני אדם. אדם שמבקש להשתחרר מהחופש לא מתכוון לזה. לזה התכוונה חברת הכנסת גלאון כשאמרה לא להיכנס לדקדקנות הזאת אפילו אם הדבר יכול להוריד את העונש, משום שאנחנו לא מאמינים לאדם ש"מוכר" את גופו למסחר.⁸⁵

"שלילת חירות" או "עבודת פרך"). בדומה, לא נעשה כל ניסיון להסיק מההליכים להכרה בפגיעה בניצולי שואה להליכים להכרה בקורבנות סחר ועבדות בישראל בעשורים האחרונים, אף שבשני המקרים מדובר בהליך מנהלי העוסק בשאלות משפטיות דומות.

82 את היעדר הרלוונטיות של הסכמה בנסיבות שבהן נעשה שימוש באמצעים פסולים ניתן להשוות לניתוח היחס בין הסכמה להיעדר התנגדות בעבירת האונס – ראו ע"פ בארי, לעיל ה"ש 16, בפס' 92 ("הסכמה חופשית עולה מתוך מתן ביטוי להסכמה ואין די בהיעדר התנגדות, אם זה יכול להיות בנסיבות העניין תולדה של פחד, הלם או חוסר אונים שהאישה נקלעה אליו").

83 פרוטוקול ישיבה 28 של ועדת חוקה, חוק ומשפט, הכנסת ה-17, 7 (10.7.2006); ראו גם פרוטוקול ישיבה 36 של ועדת חוקה, חוק ומשפט, הכנסת ה-17, 22 (24.7.2006); השוו לקנאי, לעיל ה"ש 59, בעמ' 404.

84 פרוטוקול ישיבה 36, שם, בעמ' 7. ראו גם דברי ח"כ זהבה גלאון ויו"ר הוועדה מנחם בן-ששון מאותה ישיבה.

85 פרוטוקול ישיבה 33 של ועדת חוקה, חוק ומשפט, הכנסת ה-17, 2 (17.7.2006).

זוהי גישה חריגה בדין הפלילי הישראלי, שבמקרים אחרים דורש אי הסכמה כיסוד הכרחי לעבירות פליליות כמו תקיפה ואונס. לצד גישה זו, בדיונים בוועדת חוקה חוק ומשפט הובעו גם עמדות המסבירות את חוסר הרלוונטיות של ההסכמה בהיותה לא חופשית ומרצון בשל השימוש באמצעים פסולים.⁸⁶

פסקי הדין הראשונים שניתנו בישראל בנוגע לסחר בבני אדם עסקו בסחר לזנות, לפי סעיף 203א(א) לחוק העונשין, שקבע כי:

המוכר או הקונה אדם להעסקתו בזנות או המתווך למכירה או לקניה כאמור, דינו – מאסר שש עשרה שנים; לענין זה, "מוכר או קונה" – תמורת כסף, שווה כסף, שירות או טובת הנאה אחרת.

סעיף זה לא כלל התייחסות מפורשת להסכמת הקורבן. למרות זאת, הפסיקה בתיקי סחר לזנות אימצה את הכלל שלפיו הסכמת הקורבן לסחר אינה רלוונטית. סקירה של פסקי דין אלו מבהירה את עמדת המשפט הישראלי. כך, בעניין אלדנקו קבע בית המשפט העליון כי הסכמת הנפגע לעריכת העסקה בו "אינה מעלה ואינה מורידה", מאחר שלשון הסעיף אינה דורשת את התנגדות מושא הסחר.⁸⁷ קביעות דומות ניתנו בשאלת העבירה של הבאת אדם לעיסוק בזנות. כך, בעניין בוריסוב קבע בית המשפט כי אף במקרים שבהם אדם מתכוון ואף רוצה לעסוק בזנות, מתקיימים יסודות העבירה של הבאת אדם לעיסוק בזנות:

סעיף 202 לחוק העונשין אינו מונה את היעדר רצונה של האישה לעסוק בזנות כיסוד מיסודות העבירה, ומבחינה לשונית "הבאה" לעיסוק בזנות אינה חייבת להתבצע בניגוד לרצון האשה. היא עשויה לכלול גם מקרים בהם הביא העבריין אדם לעסוק בזנות, אף אם אותו האדם היה מוכן ואפילו התכוון לעסוק בזנות. כך, לדוגמה, במקרה שאשה מוכנה ואף מעוניינת לעסוק בזנות, אך בפועל, מטעמים אלה ואחרים לא הגיעה לעסוק בכך בפועל. והנה, פלוני היודע על כך, מכין את הסידורים המתאימים כדי שתעסוק בכך – מביא אותה למקום בו תוכל לעסוק בזנות ודואג לצרכיה ולכל הסידורים הנדרשים המאפשרים את עיסוקה בזנות. פעולתו של פלוני מוציאה מן הכוח אל הפועל את רצון האשה. בפעולתו זו הביא פלוני את האשה לידי עיסוק בזנות, אפילו אם יתכן כי אותה אשה כעבור זמן ובנסיבות אחרות היתה מגיעה בלאו הכי לעסוק בכך.⁸⁸ (ההדגשות הוספו)

86 ראו, למשל, פרוטוקול ישיבה 28, לעיל ה"ש 83, בעמ' 2 דברי בן ששון; בעמ' 8, 9, 24 דברי ענת חולתא וחגית לרנאו; פרוטוקול ישיבה 33, לעיל ה"ש 85, בעמ' 19 דברי ח"כ נסים זאב; פרוטוקול ישיבה 46 של ועדת חוקה, חוק ומשפט, הכנסת ה-17, 23 (9.8.2006).

87 ע"פ 10545/04 מדינת ישראל נ' אלדנקו, ס' ו(1) (ה) לפסק דינו של השופט רובינשטיין (אר"ש 6.2.2006). (להלן: עניין אלדנקו).

88 ע"פ 1609/03 בוריסוב נ' מדינת ישראל, פ"ד נח(1) 55, פס' 12 לפסק דינו של המשנה לנשיא אור (2003) (להלן: עניין בוריסוב); ראו גם דנ"פ 9980/03 דושק נ' מדינת ישראל (אר"ש 12.11.2003).

גם כאן, יש תפקיד ללשון הסעיף ולהיעדר הדרישה להתנגדות. בגישה זו בולטת ההתנגדות המוסרית לעיסוק בזנות ולהבאת אדם לעיסוק בזנות – אף כאשר האישה לא רק "מסכימה" לעיסוק בזנות אלא "רוצה" בכך – ניסוח המעיד על מידה רבה יותר של בחירה ואוטונומיה. בעניין בן דוד כרך בית המשפט במפורש את היעדר הרלוונטיות של הסכמת הקורבן עם החפצת הקורבנות, מכירתן, שלילת חירותן וכבודן ופגיעה בזכויות האדם שלהן:

קבלתו של אותו טיעון בדבר הסכמת האשה כנימוק לקולא, כרוכה בה החמצה של מטרת סעיף 203א' לחוק. כוונת הדברים לכך, שסעיף זה לא נועד לבער את תופעת הזנות, שכאמור אינה חדשה במקומותינו, אלא כדי להלחם באותו פן מכוער המלווה אותה, כאשר נשים עוברות מיד ליד כחפץ דומם, נטול נשמה, תמורת כסף או שווה כסף, ותוך שימוש במונחים שהיו מוכרים עד כה רק מדיני הקניין: "מוכר", "קונה", ו"שוכר". מכאן שאת הסחר בנשים יש לראות בראש ובראשונה ככזה הפוגע בזכויות יסוד של אדם, הואיל והוא שולל מהאשה את חרותה ורצונה, רומס את כבודה עד עפר [...] עד כמה הופכת חרותה של האשה לדבר ערטיילאי, מלמדת התופעה שהסרסור רואה באשה שרכש אובייקט זמין לעבירות מין המבוצעות על ידו, ואם מעזה הקורבן להביע תרעומת או להתנגד, היא זוכה בתגובה אלימה עליה תתקשה להתלונן בפני רשויות החוק, הואיל והיא שוהה בישראל שלא כדין, ולרוב בזהות שאולה [...] שהסכמתה של אשה לעסוק בזנות, ומקל וחומר להיות נמכרת לכל המרבה במחר, אינה יכולה להכשיר את מעשיהם של אלה העוסקים בכך, ובודאי לא בחברה שחרטה על דגלה את נושא זכויות האדם.⁸⁹

(ההדגשה הוספה)

כלומר, בשונה מהדגש בעניין אלדנקו בדבר לשון הסעיף, כאן הדגיש בית המשפט את הפגיעה בזכויות היסוד הכרוכה הן בעצם הסחר, והן בפגיעות הצפויות לקורבן לאחר מכן. היעדר דרישת ההסכמה וחוסר הרלוונטיות של הסכמה כטענת הגנה חזרו בפסקי דין שעסקו בסחר לזנות והבאת אדם לעיסוק בזנות גם לאחר תיקון החוק בשנת 2006.⁹⁰ הניתוח בתיקים אלו משקף בעיקרו את הרציונל ה"מוסרי" שהוזכר לעיל, שבליבו הגנה על ערכים חברתיים של כבוד האדם ועל האיסור להפוך אדם לחפץ עובר לסוחר. הרציונל המוסרי או הפטרנליסטי בולט במיוחד בהקשר של סחר לזנות בחברה הרואה בזנות, ככלל, תופעה פסולה. פסקי דין אלו משקפים הגנה על הקורבנות מבחירותיהן שלהן, הנתפסות כמנוגדות לערכים ולמוסר. עם זאת, ראוי להבין את פסקי הדין שניתנו בנוגע לסחר לזנות בהקשרם, כאשר עובדות המקרים שהגיעו לבתי המשפט כללו אלימות פיזית, איומים, כליאה ופיקוח מתמיד על הנשים.⁹¹ בנסיבות אלו, גם אם ההנמקה נשענה על חוסר הרלוונטיות של ההסכמה כסוגיה עקרונית, ייתכן שהתחושה שאין מדובר בהסכמה של ממש או בבחירה

89 ע"פ 3204/03 מדינת ישראל נ' בן דוד, פ"ד נח(1), 543, פס' 3 לפסק דינו של השופט לוי (2003).

90 ראו, למשל, ע"פ 5863/10 גוטייר נ' מדינת ישראל (נבו 11.7.2011); ע"פ 1216/08 טיבט נ' מדינת ישראל, פס' 4 (אר"ש 11.3.2009).

91 ראו, למשל, עניין אלדנקו, לעיל ה"ש 87, בפס' ג(8); עניין בוריסוב, לעיל ה"ש 88, בפס' 3-4; בג"ץ 11196/02 פרודנטל נ' מדינת ישראל, פס' 2 (אר"ש, 13.8.2003).

חופשית השפיעה על הניתוח המשפטי. בפסקי דין אחדים התייחסו בתי המשפט לחוסר כשירותם של קטינים להסכים, או לכך שלא ניתן לראות בהסכמתם של קטינים לניצולם הסכמה.⁹² לצד זאת, ראוי לציין כי בעניין בן דוד התייחס בית המשפט במפורש לשלילת החירות והיעדר האפשרות לעזוב או להתנגד, כך שניתן לראות בפסק הדין גם אישוש מסוים של העיקרון שלפיו הסכמת הקורבן אינה רלוונטית במקום שנעשה שימוש באמצעי כפייה. כלומר, ניתן לראות בפסיקה זו דומיננטיות לרציונל המוסרי, ומידה מסוימת של הרציונל הפרקטי או הראייתי. התייחסות קצרה נוספת לרציונל הפרקטי או הראייתי, כפי שהוא משתקף בפרוטוקול פלרמו, הופיעה בדיונו של בית המשפט המחוזי בבקשה למעצר עד תום ההליכים של מי שהואשמו בסחר למטרות ביצוע עבירות מין והבאה לזנות.⁹³ הנאשמים טענו להסכמת הקורבן להגעה לישראל לצורך מתן שירותי מין, ובית המשפט ציין שפרוטוקול פלרמו "קובע מפורשות כי הסכמת הקורבן לניצול אינה רלוונטית בכל מקרה בו נעשה שימוש באמצעי פסול" (ההדגשה במקור).⁹⁴ משמעותה של קביעה זו לא נרונה לעומק מאחר שבית המשפט הותיר את השאלות המהותיות בדבר קיומו של סחר בבני אדם להליך העיקרי. גם בנוסחו הלאקוני, היבט זה של ההחלטה משקף את הרציונל הפרקטי יותר מאשר את הרציונל המוסרי, שלא הוזכר בהחלטה – זאת, אף על פי שבמועד מתן ההחלטה כבר התקבל בפסיקה הרציונל המוסרי, שהוסבר בין היתר בפסקי הדין שצוטטו לעיל.

סחר בבני אדם למטרת זנות נדון במספר משמעותי של פסקי דין, הן לפי נוסחה הישן של עבירת הסחר לזנות (שהיה בתוקף משנת 2000 עד לשנת 2006), הן לפי הנוסח העדכני. לעומת זאת, סחר למטרות אחרות נדון בפסקי דין מועטים בלבד, וכך גם עבירת החזקה בתנאי עבדות. כפי שיפורט להלן, בפסקי הדין שניתנו בהליכים של החזקה בתנאי עבדות אימצו בתי המשפט עמדה שלפיה אין דרישה כי קורבנות העבירה יביעו אי הסכמה, ודרישת ההסכמה אינה אחר מיסודות העבירה.⁹⁵ עניין ג'ולאני, ההליך הראשון שנדון בישראל בעבירת החזקה בתנאי עבדות, עסק בהחזקתה של מרי אן, מהגרת עבודה מהפיליפינים, בתנאי עבדות בדירתם של הנאשמים. מרי אן קיבלה תשלום זעום בלבד, עבדה שעות ארוכות, התגוררה במקלחון שהוצבה בו מיטה מתקפלת, ונאסר עליה לצאת מהבית לבדה.⁹⁶ בפסק הדין קבע בית המשפט המחוזי בירושלים כי:

הסכמת הקורבן אינה מהווה יסוד רלוונטי בכל הנוגע לעבירות של שלילת חירות. דבר זה נלמד הן מהחוק עצמו, שאינו דורש כי היסודות ההתנהגותיים של העבירה יתבצעו בניגוד להסכמת הקורבן, והן מבחינה של הפסיקה הבינלאומית בנושא זה.

- 92 ראו, למשל, ע"פ 2375/15 מדינת ישראל נ' נס, פס' 12 (אר"ש 22.2.2018). הדברים נאמרו בעניין זה מעבר לצורך, שכן נסיבות המקרה העידו בכירור על חוסר הסכמה של הקטינה; תפ"ח (באר שבע) 17-08-22534 מדינת ישראל נ' פלוני (נבו) 25.10.2018.
- 93 מ"ת (מחוזי ת"א) 11-01-15168 מדינת ישראל נ' אשאייב (נבו) 25.1.2011.
- 94 שם, בעמ' 6.
- 95 תפ"ח (י-ם) 10-11-13646 מדינת ישראל נ' ג'ולאני, פס' 12 (נבו) 29.2.2014 (להלן: עניין ג'ולאני). ראו עניין רצון ועניין אמבש בהמשך.
- 96 שם, בפס' 2.

[...] הסכמה המובעת על ידי הקורבן אינה יכולה להצדיק את הפגיעה הבלתי נסבלת בכבוד האדם שלו ובזכויותיו הבסיסיות ביותר, הנגרמת על ידי טווחי האדם במהלך ביצועה של עבירה זו. יש לציין כי ההסכמה אינה ייחודית למקרים של שירותי מין וזנות, אלא רלוונטית גם לנסיבות הנוספות המפורטות בסעיף 377א, כגון סחר באיברים [...] בנוסף לכך, הסכמתן של הקורבנות לעסוק בזנות אינה מהווה הסכמה להחפצתן, שלילת חירותן ולשאר הנסיבות הקשות הכרוכות בתופעת הסחר, כפי שהסכמה של עובד לעסוק בעבודות בית במדינה מסוימת ובמשפחה מסוימת אינה מהווה הסכמה להחזקתו בתנאי עבדות.⁹⁷

כשנתיים לאחר שניתן פסק הדין בעניין ג'ולאני, ניתנה בבית המשפט המחוזי בתל-אביב הכרעת הדין בעניינו של גואל רצון, מנהיג כת שהואשם בהחזקה בתנאי עבדות של נשותיו וילדיו, שליטה במגוון היבטים של חייהן, וביצוע עבירות מין בהן. הכרעת הדין התמקדה בהחזקה בתנאי עבדות, בשל הצורך לפרש עבירה זו.⁹⁸ בית המשפט הרשיע את רצון בכמה עבירות מין, אך זיכה אותו מעבירת החזקה בתנאי עבדות. מהכרעת הדין עולה כי היעדר שימוש באלימות או כליאה, היעדר מגבלה על יציאה מהבית ללא השגחה, ואינדיקציות לקיומה של בחירה מיודעת, הובילו לזיכוי מעבירת החזקה בתנאי עבדות.⁹⁹ כפי שצינתי במקום אחר, ניתוח זה מתעלם הן מהאיום בעונשים על-טבעיים, הן מהרחייה של הסכמה כטענת הגנה לאישום בהחזקה בתנאי עבדות.¹⁰⁰

כמו עניין רצון, גם עניין אמבש (מנהיג "הכת מירושלים", שכונה בהליך "פלוגי") עסק במנהיג כת כריזמטי שהואשם בהחזקה בתנאי עבדות של נשותיו וילדיו. גם כאן הפגין מנהיג הכת שליטה ממשית ושלילת חירות של בני משפחתו, וגם כאן כללו האישומים עבירות מין חמורות. להבדיל מעניין רצון, בעניין אמבש היו עדויות לא רק על איומים בעונשים על-טבעיים אלא גם על כליאה, מניעת מזון ואלימות פיזית קשה.¹⁰¹ בפסק דינו בעניין אמבש חזר בית המשפט המחוזי על העמדה שאומצה בעניין ג'ולאני, שאותה תיאר כמבוססת על "הטעם שניתן לקביעה זו הוא פטרנליסטי באופיו, ולפיו הסכמת הקורבן אינה יכולה להצדיק את הפגיעה הבלתי נסבלת בכבוד האדם".¹⁰² בית המשפט בעניין אמבש הוסיף לעניין ג'ולאני התייחסות לחוסר הרלוונטיות של הסכמת הקורבן כתוצאה מהשימוש באמצעים פסולים: "מעבר לצורך יש לומר, כי קיים קושי להסיק על קיומה של הסכמה חופשית ואמיתית בנסיבות שבהן מתקיים אחד (או יותר) מהיסודות החלופיים של העבירה".¹⁰³ בית המשפט

97 שם, בפס' 12.

98 תפ"ח (מחוזי ת"א) 10-02-23751 מדינת ישראל נ' רצון (נבו) 9.9.2014 (להלן: עניין רצון).

99 ראו שם, בפס' 14, 19 ו-33, וכן מעין נייזנה "והוא ימשול בך – זיכוי גואל רצון מעבירת ההחזקה בתנאי עבדות" המשפט ברשת: זכויות אדם 34 (2014) <https://bit.ly/3VR8QAN>.

100 שם; ראו גם ע"פ 8027/13, לעיל ה"ש 21, בפס' 86 לפסק דינו של השופט שהם.

101 ראו, למשל, שם, בפס' 4, 14 לפסק דינו של השופט שהם; תפ"ח (י-ם) 11-08-6749 מדינת ישראל נ' ד.א. פס' 12-13, 24, 47, 53 (נבו) 10.9.2013. פסקי הדין כוללים תיאורים מפורטים של אלימות פיזית ומינית שעלולים להיות קשים לקריאה.

102 שם, בפס' 43 להכרעת הדין.

103 שם, בפס' 45.

העליון, בפסק דינו בערעור בעניין אמבש, הכיר בפטרנליזם הקבוע בהתעלמות מהסכמת הקורבן, אבל הציע הסבר הקרוב יותר להסבר הנשען על השימוש באמצעים פסולים:

במישור הנורמטיבי, ההנחה היא כי הפגיעה בכבוד האדם ובחירותו, באופן המפורט, אינה יכולה להתבצע בהסכמה רצונית וחופשית של הקורבן. זאת, גם אם זה הביע את הסכמתו באופן מילולי, ואף אם הוא שב וחוזר אל מחזיקו, לאחר שהצליח להשתחרר משליטתו. אכן, מקום שהקורבן הביע את הסכמתו למעשים, והמחוקק (בארץ ובעולם) אסר על ביצועם, יש בכך משום פטרנליזם מסויים, כטענת המערער. ואולם, מדובר בפטרנליזם "רך", משמע כי המשפט מתערב בבחירתו של הפרט, לא משום שהוא יודע טוב ממנו מה אכן טוב לו, אלא משום שההסכמה אינה משקפת את רצונו האמיתי והחופשי (רות קנאי "הסכמת הנפגע במשפט הפלילי" [...]).¹⁰⁴

יש לציין כי במקרה זה נעשה שימוש בכליאה, הרעבה, אלימות גופנית ומינית קשה כלפי בני משפחתו של מנהיג הכת (ילדיו ונשותיו), ובידודם מהסביבה וממסגרות תמיכה. בנסיבות כאלו, יש בסיס חזק להסיק שההסכמה הנטענת אינה הסכמה אמיתית, ולכל הפחות – שמדובר בהסכמה חשודה מאוד. אשר לאמצעים הפסולים שבהם נעשה שימוש, ומאיינים את הסכמת הקורבן, גישתם של בתי המשפט לאמצעים אלו השתנתה לאורך השנים. כך, בעניין ג'ולאני זיהה בית המשפט את ה"מאפיינים שמהווים יסודות מיסודותיה של העבירה, ויש בהם כדי להעיד על החפצה קניינית של הקורבן ועל ביסוס שליטה מוחלטת עליו מצד הנאשם" ככוללים את האמצעים הבאים: עיכוב דרכונים ומסמכים אישיים אחרים של הקורבנות, מניעה פיזית של היציאה ממתחם המגורים, שימוש באיומים מסוגים שונים במטרה למנוע עזיבה, בידוד מבני אדם אחרים, איסור על יצירת קשר עם קרובים ובני משפחה, העברה של הקורבן מיד ליד, תשלום תמורה עבורו, וראיות אחרות המצביעות על החפצה קניינית, כגון שימוש מתמשך באלימות וענישה.¹⁰⁵

פסק הדין שניתן בבית המשפט העליון בערעור אמבש צמצם רשימה זו ותיאר את האמצעים שבהם נעשה שימוש להחפצתו של אדם, לשליטה ממשית בחייו או לשלילת חירותו באופן כללי יותר, ככוללים שליטה במקום המגורים, שימוש באמצעי שנועד לגרום לקורבן להאמין שאם יעזוב את המחזיק בו ייגרם נזק חמור לו או לאדם אחר, ובידוד הקורבן מסביבתו המוכרת.¹⁰⁶

ההסבר הראייתי שנבחן לעיל משקף חזקה שלפיה לנוכח השימוש באמצעי כפייה או אמצעים פסולים, אין משמעות להסכמת הקורבן שאינה חופשית ומרצון. הסבר זה ניתן לזהות עם סטנדרט אובייקטיבי: שימוש באמצעים כגון אלימות, מרמה, שעבוד חוב, עיכוב מסמכים מזהים וכדומה מקים חזקה של היעדר הסכמה.¹⁰⁷ חזקה זו חוסכת את הצורך לחקור

104 ע"פ 8027/13, לעיל ה"ש 21, בפס' 82 לפסק הדין של השופט שהם.

105 עניין ג'ולאני, לעיל ה"ש 95, בפס' 11.

106 ע"פ 8027/13, לעיל ה"ש 21, בפס' 71 לפסק הדין של השופט שהם.

107 השוו לחוקות הראייתיות בדבר היעדר הסכמה ליחסי מיין בנסיבות של אלימות, איומים, כליאת שווא, חוסר הכרה, נכות הפוגעת ביכולת לתקשר הסכמה, שימוש בסמים לפי ס' 75 לחוק עבירות מיין הבריטי, c.42 §75 (UK) Sexual Offences Act 2003.

את מצבו הנפשי של הקורבן. לעיתים החקיקה מבהירה את היסוד האובייקטיבי של שלילת חירות הקורבן. כך, באוסטרליה ההגדרות של עבודת כפייה ושעבוד כוללות את השימוש בכפייה, איום או מרמה, שכתוצאה מהן אדם סביר במצבו של הקורבן לא היה רואה בעצמו אדם חופשי.¹⁰⁸

לעומת זאת, בעניין אמבש הגדיר בית המשפט את אמצעי הכפייה כאמצעי שנועד לגרום לקורבן להאמין שאם יעזוב את המחזיק בו ייגרם נזק חמור לו או לאדם אחר, הגדרה המבוססת על הגדרת עבודת כפייה לפי הדין בארה"ב.¹⁰⁹ ניסוח זה מתרחק מההגדרות האובייקטיביות לשאלות סובייקטיביות. אמצעי שנועד לגרום לקורבן להאמין דורש לבחון את אמונתו של הקורבן, או לפחות את אמונתו הפוטנציאלית. ניתן להבין את הרלוונטיות של הניסוח הזה במקרים כמו עניין אמבש ועניין רצון, שבהם חלק מהשליטה של המבצע בקורבן נעשה באמצעים רוחניים ותוך שימוש באיומים על-טבעיים. העובדה שהקורבנות האמינו באמצעים אלו יכולה להחליף את הצורך להביא ראיות בדבר אמצעי כפייה אחרים. מבחינת הפרקטיקה המומלצת, אנשי מקצוע שהשתתפו במחקר של ארגון האו"ם נגד סמים ופשיעה (UNODC) המליצו על התמקדות במעשי המבצע, ולא בהלך רוחו של הקורבן. כן המליצו אנשי המקצוע לתובעים בהליכים שבהם הסכמת הקורבן שנויה במחלוקת להסביר לשופטים ומושבעים את פגיעותו של הקורבן, ואת אופן פעולתם של אמצעי כפייה מורכבים ומניפולציות.¹¹⁰

במקרים רבים, הציפייה לראיות להיעדר הסכמת הקורבן מגיעה מבירוקרטי קצה – פקחים, שוטרים, תובעים וכדומה. בלא מודעות של גורמים אלו להיעדר הרלוונטיות של הסכמת הקורבן, עלולים מקרים רבים העומדים בהגדרות המשפטיות של סחר ועבודת להישאר בלא זיהוי הקורבנות, וללא אכיפה נגד המבצעים. כדי לתת מענה לקושי זה, יש צורך בשני צעדים קשורים.

ראשית, יש לחדד בקרב גורמי זיהוי ואכיפה את העיקרון שהסכמת הקורבן אינה שוללת סחר ועבדות. כך ביחס לחקירה פלילית, אך גם ביחס לזיהוי בכלל, המליץ ארגון האו"ם לסמים ופשיעה כי על חוקרים וגורמי זיהוי, וכלל הגורמים שיש להם אינטרקציה ראשונית עם הקורבנות, לקבל הכשרה מתאימה שתבטיח שלא יראו באינדיקציות להסכמה שלילת האפשרות שהאדם שלפניהם הוא קורבן סחר, ויאספו את כלל הראיות הרלוונטיות גם כאשר מעדות הקורבן עולה הסכמה לכאורה.¹¹¹ שנית, יש להכיר בהבדלים בין ההליך הפלילי להליך המנהלי לזיהוי קורבנות והכרה בהם, ובהתאם, ברף הראייתי הנמוך יותר הנדרש בהליך המנהלי.

מטרת ההליך הפלילי בעבירות הסחר והעבדות להעניש על כפייה וניצול שמפירים את הנורמות המוסריות של החברה. ההליך הפלילי מתמקד, כאמור, ביסודות העבירה ובהם היסוד הנפשי ואשמת הנאשם. סוג שונה של הליכים הוא הליכים מנהליים לזיהוי והכרה בקורבנות.

108 הקוד הפלילי באוסטרליה, לעיל ה"ש 52, בס' 270.4 (הגדרת שעבוד), וס' 270.6 (הגדרת עבודת כפייה).

109 ע"פ 8027/13, לעיל ה"ש 21, בפס' 53, 71 לפסק הדין של השופט שהם.

110 UNODC, 'CONSENT', לעיל ה"ש 41, בעמ' 78.

111 שם, בעמ' 97.

בישראל, זיהוי קורבנות יכול להתבצע על ידי גורמים שונים – פקחי עבודה או פקחים של רשות האוכלוסין המגיעים לאתרים שבהם עובדים מהגרי עבודה; שוטרים; בקרי גבולות; גורמים האחראים על מתן שירותי בריאות ורווחה; נציגי ארגוני חברה אזרחית הבאים במגע עם אוכלוסיות פגיעות (למשל פליטים, מהגרים ונשים העוסקות בזנות), ואחרים. על גורם החושד שאדם הוא קורבן סחר להפנות אותו ליחידה המוסמכת להכיר בקורבנות – כיום, יחידת תיאום המאבק בסחר בבני אדם שבמשרד המשפטים.¹¹²

ההליך המנהלי לזיהוי קורבנות שונה מההליך הפלילי נגד הסוחרים או המבצעים בהיקפו, במטרותיו, וברף הראייתי הנדרש בו. בעוד שהליכים פליליים הם נדירים, זיהוי קורבנות בהליך המנהלי נדרש בעשרות מקרים בשנה.¹¹³ תפקיד הליך הזיהוי לזהות ולהגן על עדים כדי לאפשר הליכים פליליים, אך לא פחות מכך – לסייע לקורבנות לעזוב מצבים של ניצול וסיכון, להגן עליהם מפני פגיעה נוספת, ולסייע בשיקומם.

ההליך המנהלי המוביל לזיהוי קורבנות, מיסודו, דורש רף ראייתי נמוך – מאחר שמטרתו הגנה על קורבנות, ודרישות ראייתיות מכבידות יקשו על זיהוי קורבנות, יאפשרו למצבים של סחר ועבדות להימשך באין מפריע, וימנעו מקורבנות עבירות חמורות את הסיוע וההגנה שהם זקוקים להם.¹¹⁴ מטרת ההליך המנהלי להגן על הקורבנות, להרחיק אותם מניצול וסכנה, ולסייע להם לזכות מחדש באוטונומיה שלהם. החוויה הסובייקטיבית של כפייה ושליטה – בפרט אם יש לה עיגון במציאות, גם אם לא ניתן להוכיח מעבר לספק

112 לפירוט בדבר מנגנון הזיהוי בישראל, פעולתו וחסרונותיו ראו מאמרה של יעל אגמון נכט, "שיקום, אכיפה והגירה: מענים לקורבנות סחר בבני אדם במסגרת מנגנוני זיהוי והפניה" בכרך זה, ובפרט בפרק החמישי של המאמר, בעמ' 114.

113 כך, למשל, לפי דו"ח מחלקת המדינה האמריקאית, בשנת 2020 הכירה ממשלת ישראל בעשרים קורבנות עבודת כפייה והגישה כתב אישום אחד בעבירה של עבודת כפייה. בשנת 2021 הכירה הממשלה ב-34 קורבנות עבודת כפייה שזוהו על ידי ארגוני חברה אזרחית, ולא הגישה אף כתב אישום בעבירה זו (השימוש במושג "עבודת כפייה" בדו"ח מחלקת המדינה מבחין בין סחר למטרות ניצול מיני או זנות ובין ניצול עבדות או עבודה, וחל על המקרים הנופלים תחת הגדרת ה"חזוקה בתנאי עבדות" בחוק הישראלי, ותחת ההגדרות של סחר למטרות עבדות או עבודת כפייה. מי שזוהו בישראל כקורבנות עבודת כפייה "בלכד" שאינם קורבנות סחר או עבדות אינם זכאים להגנה, שיקום או הפניה למקלט). באשר לסחר למטרות ניצול מיני הפער בין מספר הקורבנות שזוהו ומספר החקירות הפליליות מצומצם יותר – בשנת 2020 זוהו 9 קורבנות סחר לניצול מיני ונפתחו 3 חקירות (אחת בחשד לסחר בכגורים ושתיים ביחס לסחר בקטינים למטרת ניצול מיני), ובשנת 2021 זוהו 17 קורבנות סחר למטרת ניצול מיני, ונפתחו 3 חקירות בנושא. ראו דו"חות מחלקת המדינה האמריקאית לשנים 2021 ו-2022 U.S. Dep't of State, Bureau of Democracy, H.R. and Lab., Trafficking in Persons Report 306–307 (2021) <https://bit.ly/3PmzEXi>; U.S. Dep't of State, Bureau of Democracy, H.R. and Lab., Trafficking in Persons Report 303 (2022) <https://bit.ly/3Bz7nXN>.

114 להפרדה בין זכאותם של קורבנות לשיקום וסיוע והפלת הסוחרים ראו, למשל, בג"ץ 1591/18 פלונית נ' שרת המשפטים, פס' 15 לפסק דינה של השופטת ברק-ארזי (אר"ש 17.9.2020). לדיון מקיף ביחס שבין הרף הראייתי והיסודות שיש להוכיח בהליך הפלילי ובהליך המנהלי, ראו מעין נייזנה "עבירות שלילת חירות חמורה: בין הדין הפלילי לדין המנהלי" המשפט ברשת: זכויות אדם 102 (2020) <https://bit.ly/3UQWoj9>.

סביר כוונה לכפייה – מצדיקה הגנה ושיקום. בהתאם, כאשר קורבן, או מי שייתכן שנפל קורבן לסחר ועבדות, פונה לרשויות ומבקש הכרה בו ככזה, יש חשיבות בהערכת התחושה הסובייקטיבית שלו כמי שהיה תחת כפייה. כאשר המוקד הוא תחושת הקורבן, אמונתו שאינו יכול לעזוב, יש מקום להתייחס לנסיבותיו של הקורבן ואמונתו הסובייקטיבית, גם אם זו משקפת טעות במצב הדברים, או שהאדם הסביר לא היה מאמין בה. כך, למשל, בעניינה של קורבן כת פוגענית הסבורה בטעות שלמנהיג הכת יכולות על-טבעיות המאפשרות לו להעניש באמצעים על-טבעיים את מי שמסרב לציית לו.¹¹⁵ כאשר לשימוש באיומים על-טבעיים כאמצעי כפייה, השאלה שיש להכריע בה היא מה הייתה אמונתה של הקורבן, גם אם אמונה זו יסודה בטעות. סוג אחר של הליכים מנהליים או חוקתיים שבהם עולה שאלת ההסכמה הוא הליכים העוסקים בהסדרים חוקיים ורשמיים הדומים לעבדות וסחר ומשקפים מה שנדרש בחלקו האחרון של המאמר כ"כפייה מבנית". כך, בפסק הדין שעסק ב"הסדר הכבילה" של מהגרי עבודה למעסיקהם (הסדר הכורך את אשרת העבודה של מהגרי עבודה בישראל עם עבודה עבור מעסיק מסוים, ובכך חושף מהגרים שעזבו את מעסיקהם לסכנה של כליאה וגירוש), ניתן לזהות שיקוף של הגישה המוסרית להסכמה שנדרשה למעלה בהקשר הפלילי. בבג"ץ הסדר הכבילה נאמר כי:

יש זכויות שנועדו להגנתו של עובד, וגם אם ירצה בכך, אין עובד רשאי ויכול לוותר עליהן. תקנת הציבור אוסרת עלינו להכיר בויתור. וכשם שאין אדם יכול, לרצונו, למכור עצמו לעבדות, כן לא נכיר בהסדרים שאמנם אין הם עבדות במשמעותה הקלסית, בכל-זאת נגלים בהם קווי אופי שאיפיינו את העבדות בזמנה.¹¹⁶

חשיבותה של קביעה זו הן בזיהוי הקרבה בין חקיקת העבודה הקוגנטית המגינה על זכויות עובדים ובין האיסור על עבדות, הן בזיהוי הקרבה בין הסדר שהיווה (ובמידה מסוימת מהווה גם היום) חלק משמעותי ממדיניות הגירת העבודה הרשמית בישראל, ובין החזקה בתנאי עבדות – שבמועד כתיבת פסק הדין טרם הוספה כעבירה לחוק העונשין.¹¹⁷

115 ניזונה "והוא ימשול בכך", לעיל ה"ש 99; ע"פ 8027/13, לעיל ה"ש 21, בפס' 86 לפסק דינו של השופט שהם.

116 בג"ץ 4542/02 קו לעובד נ' ממשלת ישראל, פ"ד סא(1) 346, פס' 6 לפסק דינו של המשנה לנשיא חשין (2006) (להלן: בג"ץ הסדר הכבילה).

117 על הדמיון בין תוכנו של הסדר הכבילה לבין הפרקטיקות שנאסרות כחלק מעבירת ההחזקה בתנאי עבדות עמד בין היתר נציג הסנגוריה הציבורית יואב ספיר, בדיון של ועדת חוקה, חוק ומשפט על הצעת חוק איסור סחר בכני אדם: "השאלה האם במקום בו המדינה עצמה, מדינת ישראל, עד לפני כחודש או חודשיים, הגנה בחירוף נפש בפני בית המשפט הגבוה לצדק על ההסדר הכובל, שהוא הסדר שלדעתי הוא הסדר מזעזע. מקום שבו החוקים עוד היום, ואני בטוח שהארגונים יסכימו ואולי יפרטו על זה, התקנות של משרד התמ"ת, מה שהממשלה מאפשרת למעסיקים לעשות, גם הם כפסע ביניהם לבין איך שמוגדרת עבדות על פי ההצעה שלפנינו, ושהיא עבירה של שש עשרה שנה, אני חושב שזה מצב לא תקין". ראו פרוטוקול ישיבה 46 של ועדת חוקה, חוק ומשפט, הכנסת ה-17, 5 (9.8.2006).

בשל מיעוט ההליכים בעבירת ההחזקה בתנאי עבדות, הרשימה המצומצמת שהוצגה בעניין אמבש טרם נבחנה בבתי המשפט במקרים אחרים, ולא ברור כיצד תיושם על מקרים שנסיונותיהם שונות – כפרט, בנסיבות הנפוצות בהרבה שבהן קורבנות העבדות אינן אזרחיות המדינה שהן בנות משפחת מבצע העבירה, אלא מהגרות ומהגרי עבודה שיחסייהם עם המעסיק מתאפיינים בכפייה וניצול. חלקו הבא של המאמר יעסוק במספר אתגרים ביישום המבחנים שנקבעו בפסיקה למקרים אלו.

ג. כפייה מבנית והסכמה

בדיוני ועדת חוקה וחוק ומשפט של הכנסת בהצעת חוק איסור סחר בבני אדם הסביר הרב ד"ר מיכאל ויגודה, ראש תחום משפט עברי במשרד המשפטים, את ההבחנה בין פועל לבין עבד לפי התלמוד. הברדל זה, כפי שתיאר, הוא בכך שפועל, בניגוד לעבד, יכול "לחזור בו בחצי היום". לדברי ויגודה "מי שאיננו יכול לחזור בו באמצע היום, כלומר מי שאיננו יכול להתפטר מיחסי התלות, יחסי העבודה, התחייבות שלו לעבוד ולספק שירותים, מי שאיננו יכול לסגת מהמצב הזה, הוא מוגדר כעבד".¹¹⁸ הדיון עסק בהקשר הפלילי, ובאמצעים שהעברין נוקט. אלא שחוסר היכולת להתפטר מיחסי תלות, לא פחות משהוא מאפיין יחסים עברייניים, מאפיין את תוצאותיה של מדיניות ההגירה והתעסוקה המונעת ממהגרי עבודה רבים את החירות להתפטר מעבודתם ומיחסי התלות שבהם הם מצויים.

החלקים הקודמים של המאמר עסקו בשאלת ההסכמה בנסיבות שבהן מופעלים אמצעי כפייה, שליטה ושליטת חירות שמפעילים אינדיווידואלים – אלימות, איומים, שליטת דרכון, מניעת יציאה ממקום המגורים או העבודה, וכידוד מהסביבה. אמצעים כאלו, כמובן, יכולים להיות אמצעי כפייה חזקים ואפקטיביים. אמצעי כפייה אחרים, חזקים לא פחות, נובעים לא מהתנהלותם העבריינית של פרטים, אלא מגורמים מבניים. הכרה בתפקידם של גורמים מבניים בשליטת חירות וחתירה תחת עקרון ההסכמה מובילה למסקנה שאמצעי שליטה ושליטת חירות לא תמיד מנוגדים לדין. לעיתים הם חלק מהדין עצמו, וממדיניות רשמית או פרקטיקה של המדינה שמייצרת את אמצעי הכפייה.

הדיון ברעיון של "כפייה מבנית" משקף את המעבר מנקודת מבטו של מבצע העבירה לנקודת מבט רחבה יותר, המשקפת היבטים מוסדיים ומבניים. מנקודת מבט זו, חשיבותם של אמצעי כפייה אינה בכך שהסוחר או המעסיק נוקט אמצעים המנוגדים לחוק, אלא בהשפעתם של אמצעי כפייה, מכל מקור שהוא, על הקורבן ועל יכולתו לעזוב את מקום העבודה או לסיים את יחסי העבודה. כפי שהוזכר לעיל, מקרים רבים של סחר ועבדות תחילתם בהסכמה (למסע או לעבודה), אך בהמשך מצטברים בהם אמצעים המונעים מהקורבן לעזוב, בין אם מדובר באמצעים פיזיים, פסיכולוגיים או אחרים. כפייה מבנית מתבטאת, בדומה לאמצעים אלו, בחוסר היכולת לעזוב. הדבר נכון בייחוד למי שאינם אזרחי המדינה, וכפופים למדיניות הגירה ורגולציה של שהותם והשתתפותם בשוק העבודה.

118 פרוטוקול ישיבה 36, לעיל ה"ש 83, בעמ' 14. לדיון בהיעדר האפשרות לעזוב לא בדיון העברי אלא בימינו אלה, ובזיקה שבין עבודת כפייה ומדיניות הגירה, ראו למשל Costello, לעיל ה"ש

פרק זה יבחן שלושה אמצעי כפייה מבניים שקיימים בישראל וחלים (או חלו עד לאחורונה) על מספר משמעותי של עובדים שאינם אזרחים: כבילה, חוב, ושליטה ופיקוח. ניתוח אמצעים אלו יצביע על הדמיון בין אמצעי כפייה המופעלים על ידי פרטים ומגדירים את העבירות הפליליות של סחר ועבדות, ובין אמצעי כפייה מבניים המתקיימים באחריות המדינה ובפיקוחה ומייצרים "אקלים נוח" לניצולם החריף של עובדים ועובדות. חלקו האחרון של הפרק מתייחס לפסקי הדין שניתנו בנוגע לאמצעי כפייה אלו ולחובות הפוזטיביות של המדינה למנוע סחר ועבדות.

כבילה למעסיק

אחד מהסדרים המקובלים במשטר של הגירת עבודה זמנית הוא כבילה למעסיק, כלומר הנפקת אשרות המתנות את הזכות לעבודה ומגורים במדינה המארחת בעבודה עבור מעסיק ספציפי. הסדרים כאלו קיימים במדינות שונות, וזוכים לביקורת חריפה מצד גופי זכויות אדם ומומחיות לסחר ועבדות כמגדילים את הסיכון לניצול וסחר.¹¹⁹ המשמעות של כבילה למעסיק היא יצירתו של איום אפקטיבי בכליאה וגירוש. מבחינה מהותית, זהו בדיוק החשש ההופך את האיום בדיווח לרשויות על מהגרים לא חוקיים לאמצעי כפייה המוכר ככזה לצורך עמידה בתנאי הגדרת עבודת כפייה.¹²⁰ בדו"ח המאבק בסחר בבני אדם משנת 2007 הקדישה מחלקת המדינה של ארה"ב דיון ייעודי להסדרים הכובלים מהגרי עבודה למעסיקהם, והצביעה על האופנים שבהם הסדרים אלו יוצרים מבנה נוח לניצול ולהתפתחות סחר בבני אדם. הדו"ח עמד על הסיכון בכליאת עובדים שיתלוננו על הפרת זכויותיהם ובגירושם, וקרא לאיזון בין ריבונות המדינה בגיבוש מדיניות ההגירה שלה ובין הצורך להגן על זכויות

119 ראו, למשל, דו"ח הדווחית המיוחדת של האו"ם לעניין סחר בבני אדם Rep. of the Special Rapporteur, trafficking in persons, especially women and children, on her mission to Kuwait 7, 22, A/HRC/35/37/Add.1 (April 21, 2017), 1706459 (un.org); Communication between the UN Special Procedures and the UK government concerning the Overseas Domestic Worker (ODW) visa (letter from 27 May 2021 and response from 28 July 2021); GRETA (Group of Experts on Action Against Trafficking in Human Beings), 7th General Report on GRETA'S Activities, 125, 128 (2018) <https://rm.coe.int/greta-2018-1-7gr-en/16807af20e>; JAMES EWINS, INDEPENDENT REVIEW OF THE OVERSEAS DOMESTIC WORKERS VISA, 68 (2015) Bridget Anderson, *Migrant Domestic Workers: Good Workers, Poor Slaves, New Connections*, 22 Soc. Pol., 636–652 (2015); Virginia Mantouvalou, 'Am I Free Now?' *Overseas Domestic Workers in Slavery*, 42 J. L. Soc., 329–357 (2015); Hila Shamir, *The Paradox of "Legality": Temporary Migrant Worker Programs and Vulnerability to Trafficking*, in REVISITING THE LAW AND GOVERNANCE OF TRAFFICKING, FORCED LABOR AND MODERN SLAVERY, 471 (2017)

120 ILO, THE COST OF COERCION: GLOBAL REPORT UNDER THE FOLLOW-UP TO THE ILO DECLARATION ON FUNDAMENTAL PRINCIPLES AND RIGHTS AT WORK, 5 (2009) <https://bit.ly/3Hwavr5>; CN & V. v. France, לעיל ה"ש 25, בפס' 77.

עובדים.¹²¹ דו"ח של ארגון העבודה העולמי שעסק בעבודת כפייה בעולם הדהד ביקורת זו.¹²² ביקורת זו באה לידי ביטוי גם בביקורת שמופנית נגד מדינות המפרץ הפרסי שבהן נהוגה שיטת ה"קפאלה", שבמסגרתה מהגר עבודה רשאי לעבוד רק אצל מעסיק אחד, ועזיבתו תוביל לגירוש.¹²³ ביקורת חריפה כנגד מבנה העסקה זה ככזה שמייצר את התנאים לעבודת מודרנית הביאה את קטאר לבטלה בשנים האחרונות.¹²⁴

בישראל, כבילת עובדים לא-ישראלים למעסיקהם הייתה – ועודנה – היבט משמעותי בהסדרת עבודתם של מהגרי עבודה ועובדים פלסטינים, חרף פסיקת בג"ץ בנושא משנת 2006. ההסדר הידוע כ"הסדר הכבילה" של מהגרי עבודה נתקף בבג"ץ בראשית שנות ה-2000, ובוטל בשנת 2006 בפסק דין חריף שקבע שההסדר מפר את זכויותיהם הבסיסיות של מהגרי העבודה ופוגע בחירותם ובכבודם. פסק הדין קבע שהסדר הכבילה פוגע אנושות בזכות לאוטונומיה, לחופש פעולה ולחופש התקשרות¹²⁵ – הערכים העומדים ביסוד הדרישה להסכמה. כן תיאר בית המשפט את ההסדר כ"מעין עבדות בגרסה מודרנית".¹²⁶ לפסק הדין נודעה חשיבות רבה ברמה ההצהרתית, ובהבהרת איסור הכבילה כעיקרון וכנקודת מוצא, ובענפים מסוימים בוטלה הכבילה למעסיק. אלא שבהליכים מאוחרים יותר נסוגו בית המשפט והמחוקק מקביעה זו ובית המשפט התיר כבילה של מהגרי עבודה למעסיקהם, ראשית ביחס לעובדים של חברה זרה בענף הבניין,¹²⁷ בהמשך ביחס לעובדי סיעוד,¹²⁸ ובהמשך ביחס לחברות זרות נוספות בענף הבניין.¹²⁹ אף שעקרונות היסוד של פסק הדין בעניין הסדר הכבילה לא בוטלו, אחוז ניכר מהעובדים הלא-ישראלים עודם כבולים למעסיק כעניין מעשי.¹³⁰

- U.S. Dep't of State, Bureau of Democracy, H.R. and Lab., Trafficking in Persons Report, 121
29 (2017) <https://2009-2017.state.gov/documents/organization/82902.pdf>
- ILO, THE COST OF COERCION 122
לעיל ה"ש 120, בעמ' 23.
- ראו, למשל, דו"ח הדרווחית המיוחדת, לעיל ה"ש 119; Azfar Khan & Hélène Harroff-Tavel, 123
Reforming the Kafala: Challenges and Opportunities in Moving Forward, 20 ASIAN
PACIFIC MIGRATION J. 293 (2011)
- ILO, *Dismantling the Kafala System and Introducing a Minimum Wage Mark New Era* 124
for Qatar Labour Market (Aug. 30, 2020) <https://bit.ly/3BuoN81>
- בג"ץ הסדר הכבילה, לעיל ה"ש 116, בפס' 31 לפסק דינו של השופט לוי. 125
- שם, בפס' 4 לפסק דינו של השופט חשין. 126
- בג"ץ 10843/04 מוקד סיוע לעובדים זרים נ' ממשלת ישראל, סב(3) 117 (2007). 127
- בג"ץ 1834/09 יהודה נ' משרד הפנים רשות האוכלוסין ההגירה ומעברי הגבול (אר"ש 128
25.6.2012). לדיון מפורט בפסיקת בג"ץ בהליכים שונים שעניינם כבילה למעסיק, בהצדקות לעמדת בית המשפט ובמשמעות פסקי הדין, ראו Maayan Niezna, *Paper Chains: Tied*
Visas, Migration Policies, and Legal Coercion, 49 J. L. Soc. 362 (2022)
- בג"ץ 2385/16 הסדרות העובדים הלאומית נ' ממשלת ישראל (אר"ש 3.8.2016); בג"ץ 129
831/22 קו לעובד נ' ממשלת ישראל (אר"ש 20.7.2022) (להלן: עניין קו לעובד).
- הסקירה בחלק זה מבוססת על סקירת הכבילה בענפים השונים בפרק "כבילה" של מעין נייזנה, 130
בתוך תכנית אלטרנטיבית למאבק בסחר בכני אדם: מודל מוצע לפי גישת העבודה לסחר
32-30 (הילה שמיר ומעין נייזנה עורכות, פרויקט המחקר TraffLab, אוניברסיטת תל אביב
(2020) (להלן: נייזנה "כבילה").

בענף הבניין, יותר מאלפיים עובדים כבולים לחברות בניין זרות הפועלות בישראל ומעסיקות באופן ישיר את מהגרי העבודה העובדים בהן ("חברות ביצוע").¹³¹ לעובדים בחברות אלו מגבלות מעשיות ומשפטיות על מעבר למעסיק אחר.¹³² הדוגמה המוכרת ביותר היא חברת הבנייה התורכית "יילמזלר", שעניינה נבחן ואושר בכג"ץ בשנת 2007, למרות עדויות על כפייה, אלימות והפרות זכויות עובדים.¹³³ בשנים שעברו מאז הוסיפה החברה לפעול בישראל, ועדויות דומות הצטברו נגדה גם בשנים האחרונות.¹³⁴ מאז שנת 2016 הורחב המודל, ולחברת יילמזלר הצטרפו חברות ביצוע סיניות הפועלות במודל דומה. ההעסקה בחברות ביצוע מבוססת הלכה למעשה על כבילה כמעט אבסולוטית: נוהל של רשות ההגירה מתיר מעבר בין מעסיקים במקרים "חריגים" בלבד,¹³⁵ ומנתונים שנמסרו בעניין זה עולה כי אף במסגרת מצומצמת זו לא מתאפשרים בפועל מעברים בין מעסיקים.¹³⁶ תלונות על אלימות, איומים ותנאי עבודה קשים בחברות אלו הגיעו לארגוני חברה אזרחית ולתקשורת.¹³⁷ בהליך שנדרש בכג"ץ לאחרונה אישר האחרון את ההסדר. ההתייחסות לכבילה הייתה לאקונית ביותר, והתמצתה בקביעה ש"אין בידנו לשנות את חוקי ההגירה ולאפשר לעובדים זרים נידודת תעסוקתית בלתי מוגבלת בשטחה של מדינת ישראל – החלטה כזאת נתונה לשיקול דעתה של רשות האוכלוסין במסגרת סמכויותיה ובהתאם לנהלים הקבועים".¹³⁸ בהחלטתה בבקשה לדיון נוסף, ציינה נשיאת בית המשפט העליון כי על פניהן קביעות אלו "מעוררות קושי, משום שהן אינן מתיישבות על פני הדברים עם פסקי דין והלכות קודמות שיצאו מלפני בית משפט זה", אך הבהירה שהדברים נאמרו "למעלה מן הצורך" ולא ביססו הלכה חדשה.¹³⁹

- 131 ראו, למשל, מיכל תג'ר ואלעד כהנא בתחבולות תעשה לך עבדים: חתירתה של מדינת ישראל תחת מאמציה שלה למניעת עבדות וסחר בבני אדם 22-26 (קו לעובד 2022). <https://bit.ly/3FOE9a6>
- 132 ראו, למשל, בר"מ 5147/19 Guler נ' רשות האוכלוסין וההגירה (אר"ש 29.12.2019) (להלן: עניין Guler).
- 133 עניין מוקד סיוע, לעיל ה"ש 127.
- 134 שם; המוקד לפליטים ולמהגרים וקו לעובד כלי שרת: 20 שנות ניצול וכבילה של עובדי בניין מתורכיה (2020) hotline.org.il/yilmazlar20years/.
- 135 בג"ץ 2385/16 הסתדרות העובדים הלאומית נ' ממשלת ישראל, פס' ד (בנבו 3.8.2016).
- 136 ראו ההליך בעניין Guler, לעיל ה"ש 132; מכתב ממלי דוידיאן, הממונה על העמדת מידע לציבור ברשות האוכלוסין וההגירה למיכל תג'ר מקו לעובד "נוהל חברות הביצוע הזרות בענף הבניין" (15.3.2020).
- 137 ראו, למשל, פרוטוקול ישיבה 23 של הוועדה המיוחדת לעובדים זרים, הכנסת ה-24 (11.1.2022) ("הפקרת זכויות עובדים זרים בחברות ביצוע"); עניין קו לעובד, לעיל ה"ש 129; דותן לוי "חברות הבנייה הזרות נהפכו לסוחרות בעובדים" כלכליסט (24.3.2022) <https://www.calcalist.co.il/real-estate/article/hlfzktmq>.
- 138 עניין קו לעובד, שם, בפס' 8 לפסק דינו של השופט שטיין.
- 139 דנג"ץ 5269/22 קו לעובד נ' ממשלת ישראל פס' 7-8 להחלטתה של הנשיאה חיות (אר"ש 2.10.2022).

בענף הסיעוד, הענף הגדול ביותר המעסיק מהגרות ומהגרי עבודה בישראל, הוטלו מגבלות על מעבר עובדות בין מעסיקים המתגוררים באזורים גאוגרפיים שונים,¹⁴⁰ וכן נקבעו אמצעי בקרה על מעבר עובדות בין מטופלים.¹⁴¹ מגבלות אלו השיבו לענף הסיעוד את הכבילה שבוטלה בפסק הדין בעניין הסדר הכבילה, ואף החמירו אותה. הן מקשות על מעבר בין מעסיקים ומרתיעות עובדות מלחפש מעסיק חדש, גם בתנאים של העסקה פוגענית.¹⁴² בנוסף, עובדות השוהות בישראל יותר מ-51 חודשים כבולות למעסיק כבילה מוחלטת, בלא כל אפשרות למעבר. לפי הערכה זהירה, מדובר בכ-40% מכלל העובדות בענף הסיעוד.¹⁴³ כבילה מוחלטת מונהגת גם לגבי קבוצה מתרחבת של עובדות סיעוד השוהות בישראל באשרות "הומניטריות", אשר מאריכות את אפשרות שהותן בישראל בשל הקשר הייחודי שנוצר בין המטפלת הספציפית למטופל.¹⁴⁴ כפי שמראה בן ישראל, המגבלות על עובדות סיעוד מחמירות ככל ששהותן בישראל מתארכת.¹⁴⁵ זאת, בניגוד להוראות המשפט הבינלאומי, המתירות כבילה אך ורק בשנתיים הראשונות להעסקת מהגרי עבודה במדינת היעד,¹⁴⁶ מתוך תפיסה שלפיה ככל שמתארכת השהות במדינת היעד, על חופש העיסוק והניידות של מהגרים בשוק העבודה לגדול.¹⁴⁷

- 140 תקנות הכניסה לישראל (קביעת אזורים גאוגרפיים להעסקת עובדים זרים בענף הסיעוד) התשע"ד-2014, ק"ת 7375.
- 141 תקנות הכניסה לישראל (אמצעי בקרה על מעבר עובדים זרים בענף הסיעוד), התשע"ד-2014, ק"ת 7375.
- 142 חני בן ישראל "אתגר ההגירה של משפט העבודה" משפט, חברה ותרבות ו: סחר בכני אדם 177, 215-214 (הילה שמיר, חני בן ישראל ומעין נייזנה עורכות 2023).
- 143 ניתוח זה מבוסס על נתונים שהציגה המדינה בשנת 2017 בתגובתה מיום 3.10.2017, בבג"ץ 9971/16 קו לעובד נ' שר הרווחה (נבו 16.4.2019), מהם עולה כי מתוך 50,162 מהגרות עבודה מתועדות בענף הסיעוד ששהו נכון לסוף שנה זו בישראל, 18,860 מתוכן שהו בישראל מעל חמש שנים (37% מכלל העובדות). שיעורן של העובדות הנתונות במשטר של כבילה אבסולוטית ככל הנראה גבוה יותר, שכן נתונים אלו אינם כוללים נתונים על מספר העובדות השוהות בישראל יותר מארבע שנים ושלושה חודשים.
- 144 במסגרת תיקון לחוק הכניסה לישראל משנת 2011 נקבע כי שר הפנים רשאי להאריך, מטעמים הומניטריים מיוחדים, את הרישיון להמשך העסקתה של מהגרת עבודה בתחום הסיעוד גם אם לא מתקיים התנאי בדבר עבודה רציפה אצל אותו מעסיק במשך שנה לפחות, ובלבד שהרישיון לא יוארך אלא לטיפול במטופל אחד. כן נקבע כי תיקבע מכסה שנתית מרבית של רישיונות שיינתנו לפי סעיף זה, ראו: חוק הכניסה לישראל (תיקון מס' 20) (הארכת רישיון לעובד זר בתחום הסיעוד), התשע"א-2011, ס"ח 2291. אף שהתיקון נועד למקרים חריגים, בפועל ניתנו במרוצת השנים כמה אלפי רישיונות "הומניטריים" להעסקה בתחום הסיעוד, במשטר של כבילה אבסולוטית למעסיק אחד.
- 145 בן ישראל "אתגר ההגירה של משפט העבודה", לעיל ה"ש 142 בעמ' 206.
- 146 ILO, Migrant Workers (Supplementary Provisions) Convention, No. 143, Art. 14(a) (1975).
- 147 השו, MARTIN RUHS, THE PRICE OF RIGHTS: REGULATING INTERNATIONAL LABOR MIGRATION, השו, 165 (2013).

בענף החקלאות, מאז ביטול הסדר הכבילה, מהגרי עבודה אינם כבולים למעסיק, ורשאים לעבור בין מעסיקים ובין לשכות כוח אדם האחראיות עליהם. בפועל, עדויות מראות כי ישנם חסמים מעשיים ניכרים המקשים על ניידות בין מעסיקים ולשכות. מבחינה חוקית, הלשכות מחויבות להיענות לדרישת העובד להחליף מעסיק, אך מאחר שהן מקבלות תשלום חודשי מהחקלאי המעסיק, האינטרס שלהן להיענות לבקשה מצומצם, ובפרט, אין להן אינטרס לסייע לעובד המבקש לעבור לחקלאי שעובד עם לשכה אחרת. כתוצאה מכך, לא פעם הלשכות מערמות קשיים ומעכבות בקשות אלו.¹⁴⁸ כך מוגבל בפועל חופש התנועה והבחירה של העובדים שמתקשים לעזוב מעסיקים פוגעניים, או עבודה שמסיבות אחרות אינה מתאימה להם. בנוסף, פועלות בענף תוכניות "השתלמות" המבטיחות לסטודנטים הכשרה אקדמית ומעשית בטכנולוגיות חקלאות. תוכניות אלו אינן מוגדרות כתוכניות של הגירת עבודה אלא כהשתלמות מקצועית. סטודנטים מגיעים אליהן ממדינות שונות בדרום הגלובלי, בציפייה לרכוש כלים והכשרה מקצועית. אלא שבמקרים רבים התוכניות אינן מציגות לסטודנטים תיאור כן והוגן של העבודה בפועל, והמציאות בישראל היא של עבודה קשה ולא מיומנת במשקים חקלאיים, בתנאים גרועים, ובלא תוכנית לימודים משמעותית. התוכניות קושרות בין העובדים למעסיק ספציפי ואינן מאפשרות ניידות, בשונה מההסדרים המוחלים על העובדים המגיעים לישראל כמהגרי עבודה לענף החקלאות.¹⁴⁹ בכך הן משלכות פגיעה ביכולת לתת הסכמה מדעת לתנאי העבודה והמעמד בישראל, עם חוסר יכולת לעזוב את המעסיק. אף שהסדר הכבילה של מהגרי עבודה בוטל לכאורה כבר בשנת 2006, נדרשו שנים רבות עד שהתקבלה החלטה לבטל באופן דומה את הכבילה של עובדים פלסטינים למעסיקהם.¹⁵⁰ העסקת עובדים פלסטינים בישראל דורשת היתר אחד עבור המעסיק, והיתר שני עבור העובד המבקש להיכנס לישראל לעבוד עבור מעסיק המחזיק בהיתר. במשך שנים לא הייתה אפשרות לעובדים פלסטינים לעבור למעסיק אחר המחזיק בהיתר, והרגולציה המסורבלת של העסקתם הובילה להסתמכות על מתווכים בלתי חוקיים ו"מאעכרים" למציאת עבודה, ולהעסקה של עובדים רבים שלא על ידי מעסיקם הרשום.¹⁵¹ בשנת 2016 התקבלה החלטת

148 יהל קורלנדר מסחור ההגירה: על צמיחתה, שגשוגה ושינויה של תעשיית הגיוס והתיווך להגירת עבודה לחקלאות מתאילנד לישראל (חיבור לשם קבלת התואר "דוקטור לפילוסופיה", אוניברסיטת חיפה 2019) (להלן: קורלנדר, מסחור ההגירה); יהל קורלנדר "לשכות פרטיות ותאגידי כוח אדם" תכנית אלטרנטיבית למאבק בסחר בכני אדם: מודל מוצע לפי גישת העבודה לסחר (הילה שמיר ומעין נייזנה עורכות 2020).

149 ראו ירון ובריינר, לעיל ה"ש 28; תג'ר לעיל ה"ש 131, בעמ' 12; עמנואל סמפסון "מלגת פרך" משפט, חברה ותרבות ו: סחר בכני אדם 281 (הילה שמיר, חני בן ישראל ומעין נייזנה עורכות 2023); אבינעם כהן ויהל קורלנדר "ענף החקלאות כאתר של סחר בכני אדם למטרות עבדות ועבודה כפיה: בין גיוס מהגרים לזכויות עובדים" משפט, חברה ותרבות ו: סחר בכני אדם 239 (הילה שמיר, חני בן ישראל ומעין נייזנה עורכות 2023). כנגד המסגרת של תוכניות השתלמות תלויה עתירה בפני בג"ץ "בג"ץ 3717/21 קו לעובד נ' ממשלת ישראל (נבו 24.10.22)).

150 ראו פירוט נייזנה "כבילה", לעיל ה"ש 130, בעמ' 380.

151 שם; מעין נייזנה כיבוש העבודה: העסקת עובדים פלסטינים בישראל (קו לעובד 2018) <https://bit.ly/2uosfhv>.

ממשלה לשינוי מצב זה בענף הבניין, המעסיק את רוב העובדים הפלסטינים בישראל,¹⁵² אך יישומה נדחה שוב ושוב. בסוף שנת 2020 נכנס לתוקף הסדר חדש שביטל את הכבילה של עובדי בניין פלסטינים למעסיקים הישראליים.¹⁵³ הסדר זה הגדיר מחדש את "המכסה שנקבעה לענף הבניין כ'שייכת' לעובדים ולא למעסיקים, כך שהעובדים יוכלו לעבור בין מעסיקים שונים בענף הבניין לפי בחירתם".¹⁵⁴ בנוסף, נכלל בהסדר מתווה שיאפשר כניסה לישראל לעובדים המחזיקים בהיתר, לצורך חיפוש עבודה. בשנתיים שחלפו מאז אימוץ ההסדר החדש, לא ניכר שינוי משמעותי ביכולתם של עובדים פלסטינים להחליף מעסיק בפועל. גם לאחר כניסתו של ההסדר החדש לתוקף, עובדים רבים דיווחו כי לא הצליחו למצוא מעסיק חדש, מידע הנדרש לצורך מציאת מעסיק לא הונגש לעובדים, וחסמים בירוקרטיים מנעו החלפת מעסיק.¹⁵⁵

המשמעות של הסדרים כאלו היא כפייה מבנית, שקיימת בכל הענפים המעסיקים עובדים לא-ישראליים, במספרים משמעותיים. כפי שהוסבר לעיל, הספרות והפסיקה העוסקות בסחר בבני אדם עמדו על כך שבמקרים רבים תחילתם של יחסי העבודה בהסכמה, אך הרכיב של סחר או עבודת כפייה מתבטא בחוסר היכולת לסיים את יחסי העבודה בשל קיומם של אמצעי כפייה.¹⁵⁶ אמצעים אלו כוללים בידור, ואיומים בדיווח לרשויות ההגירה – איומים שהסנקציה האמיתית העומדת מאחוריהם היא החשש מכליאה וגירוש. האיום באובדן האשרה כתוצאה מהחלפת מעסיק הוא איום זהה. הבנת הכפייה שבבסיס הסדר הכבילה היא שהנחתה את פסק הדין שניתן בבג"ץ הסדר הכבילה. פסק הדין קבע שהסדר הכבילה פוגע אנושות בזכות לאוטונומיה, לחופש פעולה ולחופש התקשרות.¹⁵⁷ בית המשפט קבע במפורש כי כבילתו של אדם למעסיקו היא "כפייתו, הלכה למעשה, להעניק שירות אישי מאונס".¹⁵⁸ בית המשפט הבהיר שאת הכפייה לתת שירות אישי מאונס לא ניתן להצדיק, אף במחיר הגנה על האינטרס של מעסיקים ישראלים. בית המשפט קבע במפורש שהדבר חל אף ביחס למעסיקים סיעודיים. אלא שבשנים שלאחר מתן פסק הדין בעניין הסדר הכבילה, נסוג בית המשפט פעם אחר פעם מעקרונות אלו.¹⁵⁹

152 נכון לשנת 2021, למעלה מ-62 אלף עובדים מתוך 87 אלף עובדים פלסטינים העובדים בישראל בהיתר עבדו בענף הבניין Gilad Nathan, The OECD Expert Group on Migration SOPEMI Annual Report International Migration-Israel 2020–2021 (Dec. 2021) <https://bit.ly/3WaHPbw>.

153 נוהל של רשות האוכלוסין וההגירה 9.1.1001 "נוהל הסדרת העסקת עובדים פלשתינאים בישראל בענף הבניין" (22.10.2020).

154 שם, בס' ב' 10.

155 מעין ניזונה ומיכל תג'ר תמונת מצב: התפתחויות ושינויים בהעסקת עובדים פלסטינים בישראל (קו לעובר 2021) <https://bit.ly/3iXNoM5>.

156 ראו את המקורות בה"ש 72 לעיל.

157 בג"ץ הסדר הכבילה, לעיל ה"ש 116, בפס' 31 לפסק דינו של השופט לוי.

158 שם, בפס' 60.

159 ראו ניזונה, לעיל ה"ש 128, בעמ' 378.

חוב

אחד מאמצעי הכפייה המוכרים בהקשר של סחר, עבדות ועבודת כפייה הוא שעבוד חוב. כהגדרתו המשפטית, שעבוד חוב הוא מצב של העמדת שירותיו האישיים של אדם כערוכה לחוב, כאשר שוויים של שירותים אלו "אינו משמש לחיסולו של החוב או אם אורכם וטיבם של שירותים אלה אינם מוגבלים ומוגדרים".¹⁶⁰ שעבוד חוב הוא אמצעי כפייה מוכר בהקשר של סחר בכני אדם ועבודת כפייה.¹⁶¹ בפועל, אף על פי שמהותם של יחסי שעבוד חוב מאפיינת מקרים רבים של סחר בכני אדם ועבודת מודרנית, מקרים אלו נופלים מחוץ להגדרה המשפטית של שעבוד חוב.¹⁶² גם מחוץ להגדרה המשפטית, חוב הוא אמצעי כפייה רב עוצמה, בפרט כאשר הוא מלווה בכבילה למעסיק. השילוב של חוב וכבילה נוצר כאשר מהגרי עבודה נדרשים לשלם סכומי עתק למתווכים וחברות כוח אדם עבור מציאת עבודה וקבלת אשרה. את החוב שנוצר הם יכולים להחזיר אך ורק באמצעות עבודה במדינה המארחת – עבודה שהם עלולים לאבד אם יעזבו את מעסיקם הרשום.¹⁶³

בישראל אומצו צעדים שונים למאבק במצב זה, ובראשם כריתתם של הסכמים בילטרליים לגיוס מהגרי עבודה מול מדינות המוצא של מהגרי עבודה.¹⁶⁴ הסכמים אלו מערבים ישירות את הסוכנויות הממשלתיות של שתי המדינות, בלא לאפשר מעורבות גורמים פרטיים הפועלים למטרות רווח. כתוצאה מהסכמים אלו, דמי התיווך שמשלמים עובדים רבים ירדו במידה ניכרת.¹⁶⁵ אלא שבשנים האחרונות התרבו הסדרים "עוקפי" הסכמים בילטרליים, שאפשרו למתווכים לגבות דמי תיווך גבוהים, וכתוצאה מכך הובילו לצבירת חובות המהווים מעין שעבוד חוב. זהו המצב בנוגע לתוכניות "השתלמות" ו"התנדבות" למיניהן, בעיקר בענף החקלאות.¹⁶⁶ גם בחברות ביצוע בענף הבניין הצטברו עדויות על גביית דמי תיווך אסורים.¹⁶⁷ בחברת יילמזלר ובחברות ביצוע בענף הבניין נעשה שימוש בחתימה על שטרי חוב הפועלים בצורה דומה – העובדים אינם משלמים עבור האשרה, אך מפקידים שטר

160 ס' 1 (א) לכתב סופי ואמנה נוספת בדבר ביטול העבדות, סחר עבדים ומוסדות ומנהגים הדומים לעבדות, כ"א 9, 1, 14 (נפתחה לחתימה ב-1956).

161 ILO, OPERATIONAL INDICATORS OF TRAFFICKING IN HUMAN BEINGS RESULTS FROM A DELPHI SURVEY IMPLEMENTED BY THE ILO AND THE EUROPEAN COMMISSION (Revised Version of Sep. 2009) <https://bit.ly/3PopPbb>

162 Janet Halley, *Anti-Trafficking and the New Indenture*, REVISITING THE LAW AND GOVERNANCE OF TRAFFICKING, FORCED LABOR AND MODERN SLAVERY 179, 196 (2017)

163 בג"ץ הסדר הכבילה, לעיל ה"ש 116, בפס' 3 לפסק דינו של השופט לוי.

164 ראו כהן וקורלנדר, לעיל ה"ש 149.

165 רבקה רייכמן ונונה קושנירוביץ' יעילות ההסכמים הבילטרליים: גיוס, מימוש זכויות, תנאי חיים ותעסוקה של מהגרי עבודה לענפי החקלאות, הבנייה והסיעוד בישראל 2011–2018 (2019) <https://tinyurl.com/y567lp8g>; קורלנדר "מסחור ההגירה", לעיל ה"ש 148, בעמ' 192–195.

166 ראו, למשל, יובל לבנת "דמי תיווך" תכנית אלטרנטיבית למאבק בסחר בכני אדם: מודל מוצע לפי גישת העבודה לסחר (הילה שמיר ומעין נייזנה עורכות 2020).

167 ראו המקורות בה"ש 139 לעיל.

חוב בסכום גבוה כדי להבטיח שלא יעזבו את החברה המעסיקה.¹⁶⁸ הסדר בעל אופי דומה, וכרוך בפגיעות דומות בעובדים, קיים בחברות זרות הפועלות בפרויקטים "ייחודיים", בדומה לפרויקט הרכבת הקלה בתל אביב.¹⁶⁹ גם כאן, החשש מחוב שלא ניתן לשלם מונע מהם לעזוב, ומהווה אמצעי כפייה הפועל באופן דומה לפעולתו של שעבוד חוב.

שליטה ופיקוח

העיקרון המרכזי של עבירת העבדות הוא שליטה,¹⁷⁰ הכוללת אמצעי כפייה שונים, בהם בידור מהסביבה ופיקוח.¹⁷¹ במקרה של עובדים פלסטינים ומהגרי עבודה, מעסיקים משתמשים באמצעי שליטה ופיקוח שונים – בין אם כתוצאה ישירה מדרישה רשמית של רשויות המדינה, בין אם כתוצאה מהאחריות המוטלת עליהם להבטיח את יציאת העובדים או עמידה בדרישות ונהלים. כך, למשל, מעסיקיהם של עובדים פלסטינים נדרשו לפקח עליהם לאורך כל שעות היממה,¹⁷² מרגע כניסתם לישראל ועד לצאתם ממנה.

עיכוב מסמכי זיהוי או מסמכי נסיעה מוכר כאחד מאמצעי השליטה המאפיינים סחר בבני אדם, עבדות ועבודת כפייה.¹⁷³ בישראל, חוק העונשין מגדיר עיכוב שלא כדין של מסמכי נסיעה, דרכון או תעודת זהות של אדם אחר כעבירה פלילית של "עיכוב דרכון", הנושאת עונש של עד חמש שנות מאסר.¹⁷⁴ למרות זאת, עד לאחרונה הייתה הדרישה ממעסיקיהם של עובדים פלסטינים לעכב את תעודות הזהות שלהם דרישה חוקית של ממשלת ישראל, המעוגנת בנהלים. לפני פרוץ מגפת הקורונה, רוב העובדים הפלסטינים בישראל שבו לבתיהם בסוף יום העבודה. כמה אלפים החזיקו ב"היתרי לינה" שאפשרו להם ללון בישראל במהלך השבוע. כחלק מתנאי ההיתר נדרשו מעסיקיהם של עובדים אלו להחזיק בתעודות הזהות של העובדים.¹⁷⁵ רק לאחר שהוגשה לבג"ץ עתירה בנושא שונתה הדרישה (שלעמדת המדינה נכללה בטפסים ונהלים "בשגגה").¹⁷⁶

168 ראו, למשל, סע"ש (אזורי ת"א) 18-08-14051 Oruc נ' יילמזר אינטרנשיונל, חברה לבניה תיירות וטקסטיל בע"מ פס' 12 (נבו 22.6.2022).

169 תג'ר וכהנא, לעיל ה"ש 131, בעמ' 26; יובל הראל "תחקיר N12: נעילת עובדים, מניעת טיפול רפואי וחשד לתנאי עבדות – מה קורה ברכבת הקלה בתל אביב?" N12 (3.1.2022) <https://bit.ly/3j0rurD>.

170 JEAN ALLAIN, SLAVERY IN INTERNATIONAL LAW: OF HUMAN EXPLOITATION AND TRAFFICKING, 170 (2013) 128; ראו פרוטוקול ישיבה 33, לעיל ה"ש 85, בעמ' 21 דברי רחל גרשוני.

171 European Commission and ILO, לעיל ה"ש 161.

172 "בקשה והתחייבות להלנת עובדים תושבי יש"ע בישראל – ענף הבניין", משרד הבינוי והשיכון; מתאם פעולות הממשלה בשטחים 19.3.2020 (נכון ליום 12.10.2020).

173 Delphi Indicators, לעיל ה"ש 161, בעמ' 4.

174 ס' 376 לחוק העונשין.

175 "בקשה והתחייבות להלנת עובדים תושבי יש"ע בישראל – ענף הבניין", לעיל ה"ש 172.

176 פס' 7 לתגובה מקדמית מטעמים משיבים 5-1 בבג"ץ 2730/20 קו לעובד נ' שר הבריאות (5.5.2020).

כפייה מבנית והסכמה: זיהוי בפסיקה וחובות המדינה

שלושת תת-הפרקים הקודמים עסקו באמצעי כפייה מבניים – כבילה, חוב, ושליטה ופיקוח; תת-פרק זה מנתח את הבנת ההסכמה בנסיבות שבהן קיימת כפייה מבנית, בפרט בנוגע למדיניות רשמית ולהתייחסות בפסיקה. רשויות המדינה ובתי המשפט לא תמיד הכירו בכך שאמצעי כפייה מבנית הם המונעים ממהגרי עבודה להתפטר מעבודתם. כמו כן, אף שבנוגע למקרים הקיצוניים של סחר ועבדות אימצו המחוקק, בתי המשפט וקובעי מדיניות את הגישה כי לא די בהסכמה כדי להכשיר שלילת חירות ופגיעה חמורה בכבוד האדם, בנוגע לזכויותיהם של מהגרי עבודה ננקטה גישה שונה. את הגישה שאפיינה את היחס למהגרי עבודה בשנים הראשונות לקליטתם (גישה שניתן לזהות אף בשנים האחרונות) הסביר מונדלק על רקע "חווה התשתית". לגישתו, למהגרי עבודה הוצע בישראל הסדר מסוים הכולל מערך זכויות ומעמד מסוים. ככל שישנם מהגרי עבודה המסכימים להסדר הקיים, הסכמתם נתפסת כהצדקה מוסרית למערך זה – עצם העובדה שיש מהגרים המוכנים לקבל אותו, והכניסה למדינה מוכיחה את הסכמתם, מובילה למסקנה שהתנאים המוצעים הוגנים.¹⁷⁷ לגישה זו היו חריגים ברורים, המובהק שבהם פסק הדין שניתן בכג"ץ הסדר הכבילה. כשהעיקרון שהסכמה אינה מכשירה ניצול קיצוני ושליטת חירות נדון באופן אבסטרקטי או ביחס לסחר בנשים לזנות, הכירו בו הרשויות ובתי המשפט. לעומת זאת, כשיישום של עיקרון זה נדרש ביחס להסדרים הפוגעניים שחלו על מהגרי עבודה, הסדרים אלו הוצדקו על רקע הסכמתם המשתמעת של מהגרי עבודה בעצם קבלתם את תנאיה של אשרת עבודה בישראל. ככלל, הרשויות ובתי המשפט היו עיוורים לסתירה שבין עמדות אלו.

בעניין אמש הגדיר בית המשפט העליון שליטה ממשית או שלילת חירות – היסוד המשמעותי של עבירת ההחזקה בתנאי עבדות – כשליטה במקום המגורים של הקורבן, שימוש באמצעי שנועד לגרום לקורבן להאמין שאם יעזוב את המחזיק בו ייגרם נזק חמור לו או לאדם אחר, ובידוד הקורבן מסביבתו המוכרת.¹⁷⁸ כפי שהדגים חלק זה, הנסיבות האלו מתקיימות לגבי עשרות אלפי מהגרי עבודה ועובדים פלסטינים בישראל: עובדים רבים נתונים לשליטה ופיקוח של המעסיק. הם מתגוררים במגורים הנתונים לשליטת המעסיק – בתוך הבית, במקרה של עובדים סיעודיים; במגורים בשליטת החברה, במקרה של עובדי בניין, ובקרבה לשטח העבודה או בתוכו, במקרה של עובדי חקלאות. הם מבודדים מסביבתם המוכרת, בהיותם מהגרי עבודה, החיים בארץ זרה שאת שפתה הם אינם דוברים, מנותקים מבני משפחתם, ומבודדים מהסביבה באתרי בניין, חוות חקלאיות או בתים פרטיים, והם חשופים לאיום מתמיד של נזק חמור אם יעזבו את המעסיק: איום באובדן אשרת העבודה, כליאה וגירוש – לעיתים גירוש המלווה בצילו של חוב כבד שלא יוכלו לשלם.

חלקו הראשון של המאמר התמקד בהיבט הפלילי של עבירות הסחר והעבדות, ובהוראות הדין הבינלאומי והמשפט המשווה בנוגע לעבירות פליליות אלו. אלא שהדין הבינלאומי אינו מסתפק בהפלת הסחר והעבדות ובדרישה להעמיד לדין את המבצעים. הוראות הדין

177 גיא מונדלק "עובדים או זרים בישראל? חווה התשתית והדפיציט הדמוקרטי" עיוני משפט כ"ז(2), 423, 428-427 (2003).

178 לעיל ה"ש 21.

כוללות חובות פוזיטיביות למנוע עבדות וסחר.¹⁷⁹ בית הדין האירופי לזכויות אדם פירש את חובותיה הפוזיטיביות של המדינה ככוללות מדיניות הגירה הולמת המגינה על קורבנות סחר. בהמשך להערכת נציבות זכויות האדם האירופית, בית הדין ביקר את המדיניות הכובלת מהגרות למעסיקהן ויוצרת תלות במעסיק, כמדיניות המובילה לניצול והעסקה פוגענית.¹⁸⁰ כמו כן, אף שבית הדין הכיר בחובות מסוימות של מעסיק המעסיק מהגרות עבודה כלפי רשויות האכיפה, הוא ביקר את המדיניות הדורשת ממעסיקים לעקוב ולאחר מהגרים שעזבו או להפקיד עירבון למקרה שמהגרי עבודה העובדים אצלם יעזבו את מקום עבודתם.¹⁸¹ בכך עמד בית הדין על הסכנות שבהפרטת מדיניות ההגירה למעסיקים פרטיים, שעלולים לנקוט אמצעים פסולים ואמצעי שליטה קיצוניים על מהגרים העובדים אצלם. עמידה במחויבות המדינה למנוע סחר ועבדות בגבולותיה מחייבת הכרה באמצעי כפייה מבניים – הן מצד הרשויות, הן מצד בית המשפט – ושינויי מדיניות ככל שאלו נדרשים כדי לעמוד במחויבות הבינלאומית של המדינה להיאבק בסחר ועבדות.

סיכום

אידיאל ההסכמה הוא בחירה חופשית, אוטונומית, המשקפת רצון חופשי. בפועל, יחסי עבודה המעלים חשדות לסחר ועבדות פעמים רבות אינם משקפים שלילת הסכמה ובחירה מוחלטת כי אם הגבלת בחירה משמעותית – בחירה בין חלופות לא אטרקטיביות, או העסקה פוגענית – ומשלבים אמצעי כפייה מבניים, כמו העדר מעמד וחשש לגירוש, עם אמצעי כפייה אינדיבידואליים כמו בידוד ואלימות. לאלה נלווית הפרת זכויות שיטתית, איום על מעמדם, תנאים ומשכורתם של העובדים, וניצול פגיעותם, בפרט פגיעותם של מהגרים או אוכלוסיות פגיעות אחרות. הערכת כנות ההסכמה או אמיתותה בנסיבות של בחירה מוגבלת ברע במיעוטו מעוררת הן קשיים מעשיים, הן קשיים מוסריים. ברמה המעשית, יש קושי להעריך בחירה חופשית כאשר קיומן של חלופות לגיטימיות מוטל בספק, וכאשר הגבול בין חשש לגיטימי ואיום פסול אינו ברור. ברמה המוסרית, ישנו מתח מסוים בין הגנה על אוטונומיה ורצון חופשי, הדורשת מתן משקל להסכמה, ובין הגנה על אנשים פגיעים מניצול ומפגיעה בזכויותיהם. אף שמקרים מסוימים של סחר ועבדות כוללים כפייה מובהקת ועבודה או שירותים בניגוד לרצונו של הקורבן, מקרים אחרים קשים יותר להכרעה. חלקו הראשון של המאמר דן ברכיב ההסכמה במשפט הבינלאומי ובאופן שבו התמודדו ערכאות בינלאומיות עם הקביעה שהיעדר הסכמה אינו יסוד של עבירות הסחר והעבדות, לצד ההכרה בעבדות וסחר כעבירות שביסודן כפייה ושליטה. חלק זה הציע שעמדת המשפט הבינלאומי היא שהסכמה אינה רלוונטית לנוכח השימוש באמצעי כפייה. הערכת הסכמה במקרים פרטניים עלולה להעלות קשיים, ונדרשת ככל מקרה לגופו על רקע נסיבותיו, ובכלל זה אינדיקציות לכפייה ותנאי עבודה קשים ונצלניים. את הקושי הראייתי והחקירתי במקרים מסוימים יש לאזן באמצעות הכשרות מתאימות בדבר חוסר הרלוונטיות של הסכמה, והבנת הפעולה של אמצעי כפייה מורכבים או עדינים.

179 פרוטוקול פלרמו, לעיל ה"ש 42, בס' 9; אמנת מועצת אירופה, לעיל ה"ש 61, בס' 5.

180 עניין Rantsev, לעיל ה"ש 9, בפס' 291.

181 שם, בפס' 292.

חלקו השני של המאמר התמקד בדין הישראלי, ובחן פסקי דין אחדים שעסקו בסחר לזנות ובהחזקה בתנאי עבדות, כמו גם את דיוני ועדת חוקה חוק ומשפט של הכנסת סביב הצעת חוק איסור סחר בבני אדם. חלק זה הציג כי בדין הישראלי ניתן לזהות שתי הצדקות שלפיהן הסכמת הקורבן לסחר ועבדות אינה רלוונטית: הצדקה מוסרית, הפוסלת יחס מסוים לקורבן אף בהסכמתו, מטעמים פטרנליסטיים או מטעמים של תקנת הציבור, והצדקה ראייתית, שבדומה לדין הבינלאומי קובעת שהסכמה אינה טענת הגנה רלוונטית במקום שיש ראיות לשימוש באמצעי כפייה.

חלקו האחרון של המאמר בחן את שאלת ההסכמה בנסיבות שקיימת בהן כפייה מבנית, בפרט ביחס לעובדים לא-ישראלים החשופים לסכנות של כליאה, גירוש, וסנקציות במדינת המוצא אם לא יצייתו למעסיקהם. חלק זה דן בשלושה אמצעי כפייה מבנית מרכזיים: כבילה למעסיק, חוב, ושליטה ופיקוח, אמצעי כפייה שניתן לזהות ביחס לעשרות אלפי עובדים לא-ישראלים בישראל, בפרט בענפי הסיעוד, הבניין, והחקלאות. הדיון בחלק זה הציג על הדמיון בין אמצעי כפייה מבניים ובין אמצעי שליטה וכפייה שהוכרו בדין כמאיינים הסכמה לפי סטנדרטים בינלאומיים ובהליכים פליליים שעסקו בסחר, עבדות ועבודת כפייה. כן עמד חלק זה על הפער בין ניתוח יסודות ההסכמה והכפייה בהליכים פליליים העוסקים בסחר ועבדות, ובין מדיניות רשמית שמשמעותה בפועל שליטה וכפייה.

התוצאה של המדיניות שנדונה בחלקו האחרון של המאמר היא שהמדינה עצמה, במדיניות שהיא מאמצת או באופן שבו היא מסדירה את שוק העבודה, מייצרת מצבים ותנאי רקע להתקשרויות שעלולים להפוך למצבי סחר, עבדות ועבודת כפייה. המצבים האלו נובעים לא מתוכנית פלילית של מבצע אינדיווידואלי, אלא מהשילוב בין היבטים שונים של מדיניות פוגענית, או משילוב בין מדיניות פוגענית ובין ניצול אינדיווידואלי, המתאפשר כתוצאה ממדיניות רשמית. מנקודת המבט של המשפט הפלילי, להיעדר כוונה פלילית משמעות רבה בשאלת קיומן של עבירות העבדות והסחר. לעומת זאת, מנקודת המבט של זכויות אדם, וכן מנקודת המבט החוקתית או המנהלית, מדיניות כזו פסולה. מדיניות שמשמעותה המעשית הצטברות אמצעי כפייה ושליטה שלו היו מופעלים על ידי גורם פרטי היו עולים כדי סחר, עבדות או עבודת כפייה מפירה זכויות יסוד, בהן הזכות שלא להיות נתון לעבדות ועבודת כפייה, והזכות לעבודה הכוללת את הזכות לבחור עבודה באופן חופשי.¹⁸² היא מפירה את חובת המדינה למנוע סחר ולהגן על הקורבנות.

182 ראו ס' 8 לאמנה הבינלאומית בדבר זכויות אזרחיות ומדיניות, כ"א 31, 269, 274 (נפתחה לחתימה ב-1966); ס' 6 לאמנה הבינלאומית בדבר זכויות כלכליות, חברתיות ותרבותיות, כ"א 208, 205, 31 (נפתחה לחתימה ב-1966).

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

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

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

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

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

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

מבוא

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

א. סחר בבני אדם בראי זיהוי והפניה

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

שם 27

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

שם, בעמ' 20-23.

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

ב. מנגנוני זיהוי והפניה לקורבנות סחר

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

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

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

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

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

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

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

32 שם, בעמ' 17-18.

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

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

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

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

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

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

הקר, ציות אסטרטגי, לעיל ה"ש 25. 36

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

ג. סקירת מנגנוני זיהוי והפניה קיימים כמקרי בוחן

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

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

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

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

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

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

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

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

1. מקרה בוחן ראשון – הממלכה המאוחדת

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

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

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

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

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

רק כחמישית מהקורבנות הלכאוריים זוכים לסוג כלשהו של סיוע (בשל אי-מיצוי זכויות).⁵⁶ במונחי הגירה הוא אף מצומצם יותר: לאחר ההכרה בקורבנות אין כל מתווה מרוכז הנוגע לטיפול ולסיוע בהם. במקרים חריגים, קורבנות עשויים להיות זכאים להיתר שהייה מסיבות אישיות או כתלות בשיתוף פעולה עם חקירת סוחריהם,⁵⁷ אך רק כשבעים קורבנות היו זכאים לאשרות אלו בשנת 2019.⁵⁸ מיעוט האשרות יכול לבטא העדפה להחמרה במדיניות ההגירה על חשבון כלים שיכלו לסייע בהבאת סוחרים לדין. זאת, שכן העדפה להבאת סוחרים לדין תדגיש את חשיבות הנגישות לעדויות הקורבנות בעת ההליך.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

61 חובת דיווח, לעיל ה"ש 50, בעמ' 5-6.

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

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

2. מקרה בוחן שני – הולנד

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

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

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

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

67 GOV.UK, *Issues Raised by People Facing Return in Immigration Detention*, (2021), <https://bit.ly/3LIYgNZ>. ארגוני חברה אזרחית מבינים את הכליאה ככלי שהמדינה מפעילה כחלק ממדיניות ההגירה שלה במטרה להוביל קורבנות ל"עזיבה מרצון" תוך ויתור על זכויותיהם כקורבנות בשטחה. ראו: *BID Joins 30 Organisations Calling for Data on Victims of Trafficking*, BAIL FOR IMMIGRATION DETAINEES (2019), <https://bit.ly/3BP1ftnm>.

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

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

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

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

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

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

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

3. מקרה בוחן שלישי – צרפת

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

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

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

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

84 Art. 273f, Sr.

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

86 שם.

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

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

השהייה לקורבנות סחר (היינו, לפעול נגד חלוקת הטבות רחבות היקף).⁸⁹ לפיכך, ההכרה בקורבנות מצויה באחריות המשטרה והצבא בלבד,⁹⁰ אשר זיהו 892 קורבנות ב־2020.⁹¹ גורמי הזיהוי האמורים בוחנים את בקשות ההכרה לפי נטל ראיה שהינו "חשד סביר" שאדם קורבן סחר, ועליהם לפתוח בחקירה כדי לאמת זאת. הקריטריונים לכך הינם אלו הקבועים בחוק העונשין הצרפתי: מעשה גיוס, הובלה, העברה, שיכון או קבלת אדם בנסיבות המצוינות בחוק למטרות ניצול.⁹² ארגוני חברה אזרחית רואים באמות מידה אלו חוסרים משמעותיים,⁹³ והם אף מדווחים שהצבא והמשטרה מיישמים אותן באופן לא אחיד המפחית את ודאות הקורבנות בכל הנוגע לסיכויי הצלחת פנייתם.⁹⁴

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

ד. הסקת מסקנות ממקרי הבוחן

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

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

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

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

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

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

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

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

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

טבלה 1: סיכום הקריטריונים שנבחנו בשלושת מקרי הבוחן

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

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

יחסים אלו אינם שלמים, לעניות דעתי, ללא התייחסות לפרואקטיביות שהמדינה פועלת בה לזיהוי קורבנות שייבחנו בעזרת נטל הראייה שנסקר, ולפרואקטיביות בהקניית הזכויות לקורבנות, שיהיו מהיקפן הנרחב או המצומצם כמשתנה משמעותי נוסף. זאת, כיוון שזכויות המנויות בחוק כ"אות מתה" – כאלו שאליהן לא מתלווה כל ניסיון להבטיח את מיצויין או אף לאפשר נגישות כלשהי אליהן – אינן מתפקדות כמו אלו המוקנות באופן פרואקטיבי, מבחינת עלותן ורף הכניסה אליהן. זכויות הניתנות בצורה האחרונה עולות למדינה יותר, ובאופן מהותי קל יותר לקורבנות ליהנות מהן. על כן, מדרים אלו נבחנו במחקר המוצג כאן. בשקלול שלל המשתנים, יחס מרחיב לקורבנות, המתלווה לפרואקטיביות גבוהה בזיהוי ובהקניית זכויות, מקדם טיפול והגנה מקיפה לקורבנות סחר – וייתכן מאוד שזוהי תכליתו העיקרית, כפי שנדמה במקרה ההולנדי. לעומתו, יחס מצומצם וכן יחס הופכי אינם מביאים לסיוע נרחב לקורבנות, ולכן סביר להניח שמטרתם אחרת. יחס מצומצם, בכלל אמות המידה, אינו מיטיב עם הקורבנות. אולם, כאשר הוא מגיע יחד עם פרואקטיביות גבוהה בזיהוי קורבנות והצלחה נרחבת בהרשעת סוחרים ניתן להבינו כמצביע על תכלית אחרת – במקרה של צרפת הרשעת סוחרים ואכיפה פלילית. יחס הופכי מעלה שאלה, שכן הוא אינו מיטיב עם הקורבנות ולא מרע איתם באופן מלא, בטח ובטח כאשר איתו ישנה פרואקטיביות נרחבת בזיהוי, פרואקטיביות מצומצמת בהקניית הזכויות וכישלון נרחב בהרשעה. זאת שכן הקורבנות נהנים בעיקר מהכרה – ממעמד ה"קורבן" – בהיקפים נרחבים ובקלות, אך לא הרבה מעבר לכך. הדבר יכול להצביע על מטרה שלישית, שאינה סיוע לקורבנות, ואינה הרשעת סוחרים, אלא תכלית הנתרמת מרישום פורמלי של קורבנות רבים. בשורות אלו טענתי שאפשרות אחת לתכלית שכזו הינה אכיפת מדיניות הגירה, שיכולה להיעזר ברישום מהגרים כדי למשטר את שהותם בגבולות המדינה.

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

ה. ההליך בישראל

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

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

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

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

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

108 הקר, ציות אסטרטגי, לעיל ה"ש 25.

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

110 שם, בעמ' 16.

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

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

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

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

להסדיר תוכנית לאומית למאבק בסחר בבני אדם לשנים 2019-2024.¹¹⁵ כחלק מכך עודכן נוהל ההכרה בקורבנות, בשנת 2021,¹¹⁶ ואושרה על ידי ועדת המנכ"לים הביין-משרדית לנושא תוכנית עבודה רב-שנתית בשנת 2022 (הדורשת החלטת ממשלה כדי להיכנס לתוקפה, ולכן פרטיה יובאו רק בתום הפרק).¹¹⁷ זאת ועוד, בשנת 2021 אשררה ישראל את אמנתה של המועצה האירופית בדבר פעולה נגד סחר בבני אדם, ויש להניח כי זו תשפיע, לפחות במידת מה, על האמצעים שיינקטו בתחום בשנים הקרובות.¹¹⁸ מובן שההשלכות ארוכות הטווח של צעדים אלו טרם התגלו, והפירוט שאביא על אודותיהן יהיה מצומצם מטבעו. על מנת למסגר את הפעילות שנעשתה כחלק מהמאבק בתופעת הסחר, ולנוכח חשיבות זיהוי הקורבנות, אפתח בנתונים בנושא היקפי הזיהוי בישראל מאז לתחילת הדיווח בדו"חות מחלקת המדינה, אשר כוללים קורבנות סחר למטרות זנות, עבודה, וקורבנות מחנות העינויים בסיני. לפי דיווחי הרשויות, בין השנים 2002-2010 הוכרו כסה"כ 3,141 קורבנות.¹¹⁹ בתשע השנים שלאחר מכן חלה ירידה דרמטית בהכרה, ובין השנים 2011-2020 עמד המספר על 599 קורבנות, שפרטיהם מסוכמים בטבלה 2 ו-3.¹²⁰ כדי לעמוד על תמונת המצב כיום, בשנה החולפת דיווחו הרשויות הישראליות למחלקת המדינה על קבלת 74 הפניות של קורבנות לכאוריים ממוסדות ממשלתיים ומארגוני חברה אזרחית, זאת בהשוואה ל-96 ב-2019. מקרב ההפניות, הממשלה העניקה מעמד רשמי של קורבן סחר ל-69 אנשים, אל מול 73 בשנה הקודמת. בחלוקה למגזרים, 39 נשים ונערות ישראליות היו קורבנות עבדות בכת, 9 היו קורבנות סחר למטרות מין, 20 למטרות עבודה ואחד קורבן עינויי המחנות בסיני.¹²¹ בצל העובדה שבישראל, נכון לעת זו, אין מנגנון זיהוי והפניה לאומי, וארגוני חברה אזרחית מצביעים על כשלים רבים בהליך הקיים (אשר יפורטו בהמשך), המספר המצומצם של הקורבנות המזוהים בעשור האחרון אינו מפתיע. למעשה, הגורם המאתר המרכזי בישראל היה החברה האזרחית: כך, בשני העשורים האחרונים בישראל הוכרו 3,740 קורבנות במצטבר,

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

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

117 החלטת הממשלה 4463, לעיל ה"ש 115.

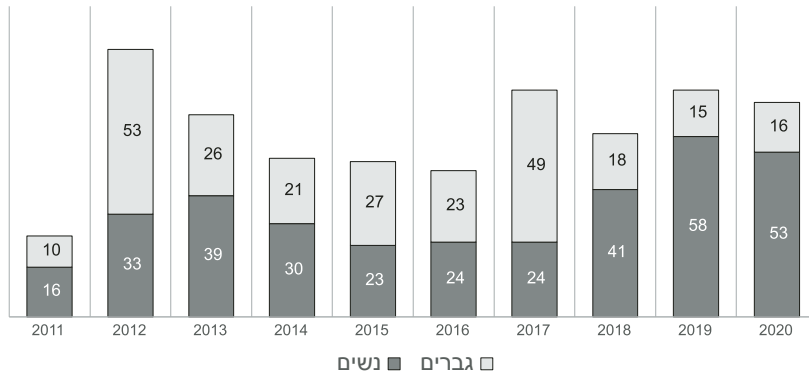
118 החלטה 956 של הממשלה ה-35 "אישור הצטרפות מדינת ישראל לאמנת מועצת אירופה בדבר פעולה נגד סחר בבני אדם" (13.04.2021). כחלק מכך, החל מחודש ספטמבר 2022 יוערכו מאמציה של ישראל בתחום הסחר גם על ידי גורם המחקר שהוקם במסגרת האמנה, ודו"חותיו נחשבים למקיפים ביותר בתחום. כפי שנמסר בריאיון של כותבת המאמר עם עו"ד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

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

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

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

טבלה 2: מספר קורבנות מוכרים לפי מגדר



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

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

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

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

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

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

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

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

חוליית הסחר מתבססת על מבחן "ראשית הראיה" לצורך ההכרה אשר נקבע בהחלטת ממשלה מס' 2806 משנת 2006 וכן בהחלטת ממשלה מס' 2670 משנת 2007.¹²⁸ טיבו של המבחן מנהלי, ולפיכך ייתכנו מקרים שבהם אדם אינו עומד במבחני הראיות להעמדה לדין פלילי של הסוחר בו, אך יהיה זכאי למעמד קורבן ולהטבות שמתלוות אליו. כך, משזיהוי הקורבנות נתפס כתכלית בפני עצמה – מטרתו אינה רק הבאת הסוחרים לדין, אלא הליך מנהלי שבליבתו הגנה על אדם פגיע הדורש טיפול וסיוע.¹²⁹ זאת ועוד, בפסיקה הודגש שיש לבחון את הרף "בשים לב להשפעתה של ההכרעה על זכויותיהן של אוכלוסיות פגיעות, ולאור הקושי האינהרנטי בהשגת מסמכים רלוונטיים לתמיכה בעדות הקורבן, בפרט בשלבים המקדמיים הנדרשים..."¹³⁰. בפועל היו פני הדברים מורכבים מתמונה אידילית זו.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

רשות האוכלוסין וההגירה היא הגורם האמון על מתן רישיונות ישיבה לתקופות שצוינו לעיל (ההליך הפלילי ו/או שנת השיקום). בעבור קורבנות סחר מזוהים, שאינם מתגוררים במקלטים, מונפק רישיון שהיה המגן עליהם מפני מעצר וגירוש. אף אם הקורבן חזר למדינת מוצאו, ניתן להנפיק עבורו רישיון שכזה כדי שישוּב לארץ לשם מתן עדות.¹⁵⁵ משנת 2011 יש מגמה יציבה יחסית במספר רישיונות הישיבה שהונפקו לקורבנות סחר חדשים המזוהים. מנגד, מסתמן דפוס של ירידה במספר חידושי הרישיונות (מלמעלה מ-300 חידושים לפחות מ-40 בשנה), שנבלם רק עם התפשטות מגפת הקורונה בשנת 2019.¹⁵⁶ עם תום שנת השיקום הקורבן מוחזר למדינת מוצאו, עם שני חריגים מרכזיים: ראשית, אם הייתה לקורבן אשרת עבודה בתוקף (עובר לרישיון הישיבה שניתן לו כחלק מההכרה וההליך

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

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

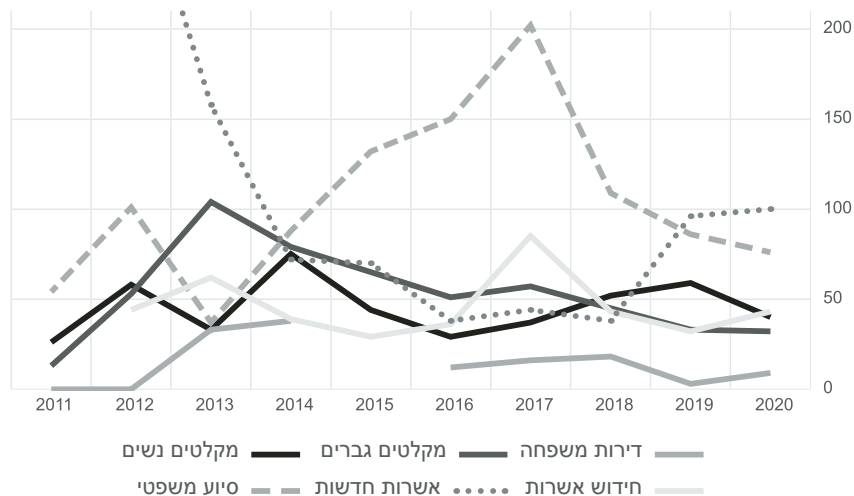
153 דו"ח מחלקת המדינה 2021, לעיל ה"ש 21, בעמ' 307; מדובר, בעיקר, בקורבנות מחנות העינויים בסיני. מקלט שלישי, שהיה מיועד בעיקר לקהילה זו, נסגר בשל היעדר פניות. ראו: פרוטוקול 36, לעיל ה"ש 127, בעמ' 4-6.

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

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

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

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



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

רכיב נוסף בהגנה הניתנת לקורבנות הוא סיוע משפטי חינוכי מטעם האגף לסיוע משפטי במשרד המשפטים. הסיוע המשפטי ניתן בהליכים אזרחיים, תביעות פיצויים והליכי ביה"ד לעבודה, ואף בהליכים לפי חוק הכניסה.¹⁵⁹ כמו כן, בין השנים 2004–2019 קיבלו כ-170 קורבנות סחר למטרות זנות סיוע משפטי לשם הכרה בהם, ו-25 קורבנות בסקטורים אחרים נהנו מסיוע זה.¹⁶⁰ נוסף על כך, חלק מהקורבנות זוכים לכסף המיועד לפיצוי ושיקום מקרן ייעודית לטיפול ברכוש שחולט ובקנסות שהוטלו על סוחרים. כדוגמה, 44 מתוך 56 הקורבנות שהגישו בקשות לקרן בשנת 2019 זכו למענה חיובי,¹⁶¹ בסכום מצטבר של כחצי מיליון שקלים. לסיכום, במבט משווה אל מול המדינות שנסקרו, נראה לומר כי המדיניות הישראלית מעניקה זכויות נרחבות לקורבנות המוכרים. מספרם של אלו שזכו לכל סוג סיוע מפורט בטבלה 3.¹⁶²

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

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

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

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

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

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

162 מקורות לעשור האחרון, לעיל ה"ש 120.

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

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

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

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

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

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

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

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

168 שם, בעמ' 150.

169 שם.

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

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

קשיים מקבילים מסתמנים אף בתחום האכיפה. החל משנת 2014 ניתן לראות קו מגמה יורד,¹⁷⁵ כמצטייר בטבלה 4,¹⁷⁶ בכל הנוגע לפתיחת חקירות בגין חשד לעבירות סחר. בבחינת התמונה כיום, המספרים זועקים: בשנת 2020 יזמה המשטרה 101 חקירות נגד סוחרים, ירידה מ-125 החקירות שנערכו בשנה לפני, וירידה דרמטית מקרוב ל-400 חקירות שנפתחו בשנת 2015.¹⁷⁷ אין בצניחה במספרים כדי להפגיע, לאור כוח העבודה המצומצם שנוטר בחוליית הסחר לאחר פירוק זרוע סע"ר, כאמור.¹⁷⁸ ארגוני חברה אזרחית אף מדווחים שהחוליה נמנעת מלחקור תיקים מורכבים לנוכח המחסור במשאבים,¹⁷⁹ ושרבות מהנשים המזוהות בגבול כקורבנות נשלחות חזרה לארצות מוצאן בטרם נחקרו רשות הסחר שהובילו להבאתן לארץ.¹⁸⁰ כמו כן, ברבים מגזרי הדין שניתנו נקבע עונש מוקל במיוחד (כגון עבודות שירות),

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

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

172 שירותי תרגום אוטומטיים אינטרנטיים.

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

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

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

176 מקורות לעשור האחרון, לעיל ה"ש 120.

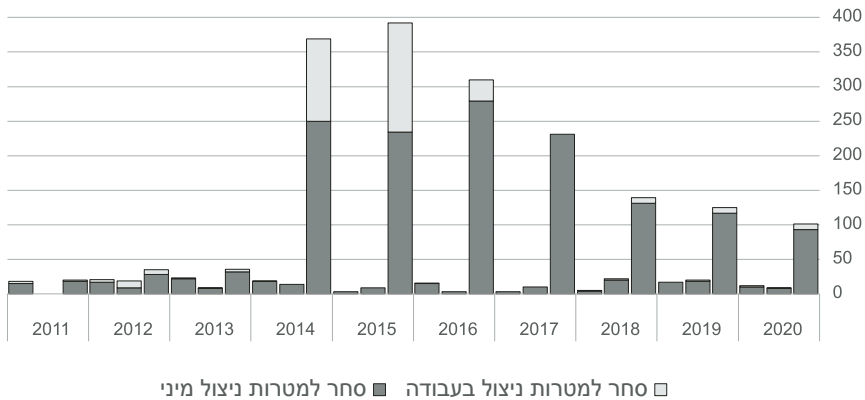
177 מתוך 101 החקירות השנה, 91 חקירות נגעו לזנות באופן כללי ולא לסחר בבני אדם נקודתית, כך שלמעשה המספר נמוך במידה רבה. ראו: דו"ח מחלקת המדינה 2021, לעיל ה"ש 21, בעמ' 306-309.

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

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

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

טבלה 4: מספר הליכי האכיפה לפי שלבים



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

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

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

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

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

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

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

1. יישום המסקנות על ההליך הישראלי

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

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

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

185 אישור תוכנית היישום, לעיל ה"ש 183.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

בכחינת האיתור, נדבכיו המבניים של המנגנון כוללים ניסוח הנחיות מחייבות בנוגע לדרכי האיתור של הקורבנות. אלו הוצעו בפירוט בתוכנית היישום. עם זאת, כדי להפוך את מגמות ההפרטה – הלכה למעשה – המתקיימת באיתור בהקשר זה בשנים האחרונות, ומתאפיינת בפעילות הנעשית על ידי ארגוני חברה אזרחית באורח כמעט בלעדי, אני סבורה כי אין די בהקמת שולחנות עגולים, הכשרות בנושא לגורמים השייכים לעניין ועידוד אוכלוסיות פגיעות לפנייה למתאמת.¹⁹⁷ אציע כי יש להגדיר באופן ברור מהם אופני האיתור שהמדינה מבקשת לנקוט, ולכל אחד מאלו להקצות יעדים קונקרטיים שעליה לעמוד בהם והליכי פעולה ברורים.¹⁹⁸ כדי לעשות כן, בהיבט המעשי, ככל הנראה תידרש עלייה ניכרת בהיקף החקירות היזומות, שתדרוש הקצאה של כוח אדם שהוכשר והוקדש לעניין.¹⁹⁹ זאת, במיוחד, בכל הנוגע לקורבנות סחר שאינו לניצול מיני, שסבל מהיעדר משאבים מקיף, כאמור. על מנת שהיהו יצלה, נדרש כמובן שיתוף הפעולה של הקורבנות עם המנגנון. כדי לעודד זאת ניתן להעלות על הדעת מתן תמריצים שונים לקורבנות להגשת תלונה ולשיתוף פעולה. לדוגמה, הארכת אשרות העבודה של מהגרי עבודה המגישים תלונה נגד מעסיקם, גם אם התברר שהם אינם קורבנות סחר, אולם במהלך תהליך הבחינה התבהר כי מעסיקם פעל באורח המפר את חוקי העבודה כלפיהם.²⁰⁰ בנוסף, מתן תושבות קבע לקורבנות שסוחריהם הורשעו בפלילים בגין הסחר בהם, בדומה להליך ההולנדי. כמו כן, יש לוודא שההליך כולו מלווה במתורגמן, ושהוא נעשה במהירות ובנעימות המרבית.²⁰¹

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

195 שם, בעמ' 4-5.

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

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

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

199 שם.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

²⁰⁶ ריאיון, מנכ"לית המוקד, לעיל ה"ש 141.

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

בעמ' 307.

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

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

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

סיכום

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

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

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

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

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

212 כפי שפורט בהרחבה במקורות שהובאו בה"ש 198.

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

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

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

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

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

213 הקר, ציות אסטרטגי, לעיל ה"ש 25.

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

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

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

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

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

216 שם, בס' 6.

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

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

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

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

הכוללים תגבור כוח אדם בתחומי האכיפה והסיוע, הכרחיים על מנת לקרב את ישראל להישגים באיתור ובאכיפה פרואקטיביים. שנית, החלטת הממשלה כוללת הקמת צוותי מחקר ובחינה בסוגיות שונות,²²¹ שסמכותם חופפת במידה רבה את אלו שהוקמו לפי החלטת ועדת המנכ"לים מתחילת שנת 2022.²²² אם כן, דומה כי המשך החשיבה בנקודות עיקריות הוא תוצאה של איישוב החלטות קודמות. יש לוודא כי הפעם יהיה המצב שונה. לבסוף, בתחום הבטחת הזכויות לקורבנות המוכרים, החלטת הממשלה נותנת מענה חלקי בלבד לאתגרים נוספים שעלו, כגון המחסור בכספים בקרן החילוץ והקשיים הביורוקרטיים בקבלת רישיונות שהייה. לפיכך, כפי שהמלצתי לעיל, היה מוטב לו הייתה מבוצעת לזכויותיהם של הקורבנות אוטומטיזציה בעזרת גורם מתכלל ייעודי, בהתאמה למודל ההולנדי. לסיכום הדברים, על אף ההתקדמות החיובית שהחלטה מסמנת, אם אכן תתקצב ותיושם, חיוני להדגיש בשנית את שנפרש בשורות אלו כחוט השני – בכדי להבטיח מנגנון הפניה וזיהוי אפקטיביים ישנה חשיבות מרכזית להשקעת משאבים בפרואקטיביות באיתור, במודעות לזכויות ובהבטחת מימושן. ככל שאלו אינם חלק מיעדי התוכנית או שלא יתקצבו ויישמו, תכלית הבטחת זכויות האדם תסוכל ובמקומה תוגשם תכלית האיתור – שאליה סיווגתי את ישראל.

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

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

222 אישור תוכנית היישוב, לעיל ה"ש 183.

223 שמיר, פרדיגמת העבודה, לעיל ה"ש 8.

נספח: תקנון מקרי המבחן לפי גודל המדינה ומספר המהגרים²²⁴

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

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

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".¹ 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.²

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.³

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.⁴ 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.⁵

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.⁶

חוק הכניסה לישראל על גלגוליו במהלך השנים⁷ 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.⁸

(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".⁹ 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.¹⁰ 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.¹¹

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.¹² 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.¹³ 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, 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. 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 ממצר מסיבות שונות, ביניהן הכרה כקורבנות לעבירות הסחר, הזכאים לשחרור ממצר ושירותי שיקום.¹⁴

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 מצר 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 המצר 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),¹⁵ 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.¹⁶

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.¹⁷ 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.¹⁸ ב-2003 קיבלו הקורבנות הראשונות אשרת שהייה ממשד הפנים ושונה החוק כך שנקבע שעל המדינה לספק ייצוג משפטי לקורבנות סחר.¹⁹ באותה שנה יזמה ועדת החקירה הפרלמנטרית תיקוני חקיקה אחרים, קביעת עונשי מינימום לסוחרי אדם בעבירת סחר לזנות והסדר של עדות מוקדמת לקורבנות העבירה.²⁰ ב-2004 הוקם מקלט לנשים קורבנות סחר שאפשר לנשים להישאר בישראל מחוץ לכותלי הכלא ועודד אותן להעיד נגד סוחריהן.²¹ בשנת 2005 קיבלו קורבנות סחר את הזכות לעבוד במהלך התקופה עד לעדותן נגד הסוחרים או הסרסורים. כמו כן הן קיבלו זכות לאשרה שאפשרה להן נגישות לשנת שיקום בישראל לאחר שהעידו, ואף לאלו שלא העידו.²² בעקבות שינויים אלו, שהפכו את העסקת הנשים למסוכנת ופחות כדאית מבחינה כלכלית, חלה ירידה ניכרת במספר הנשים שנסחרו לישראל למטרות זנות.²³ 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.
- 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.²⁴ 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.²⁵ אף על פי שנעשו מאמצים להגן גם על קורבנות הסחר לעבודות ולעבודות כפייה,²⁶ 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.²⁷ 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".²⁸ אף על פי שהחוק האמריקאי התקבל כבר בשנת 2000, נדרשו שש שנים נוספות עד שהחוקת אדם בתנאי עבדות התווספה כעבירה לספר החוקים הישראלי.²⁹ 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.³⁰

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.³¹ 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 ו-378 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.³²

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.³³ חקירה זו, כמו שאר החקירות מסוג זה, נפתחה רק בעקבות זיהוי העובדת ופנייה של צוות קו לעובד.³⁴

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.³⁵ מדינת ישראל מצהירה על מחויבותה למאבק בסחר בבני אדם,³⁶ אך כפי ששטממע 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,³⁷ 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 (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.³⁸ 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.³⁹ ביום 23 ביולי 2008 אשררה ישראל את האמנה. מיום החתימה על האמנה נאסר על ישראל לעשות מעשים שיש בהם כדי להכשיל את האמנה,⁴⁰ 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,⁴¹ 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.⁴² 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.⁴³

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.⁴⁴ 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.⁴⁵

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.⁴⁶

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".⁴⁷

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.⁴⁸ במסמך זה היא מסיקה שעבדות, 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.⁴⁹

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.⁵⁰ 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.⁵¹

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".⁵²

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".⁵³ דוגמה מובהקת להתנהלות זו פדרון ודה קרוז מביאים ממקרה

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

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

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

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

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.⁵⁴

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.⁵⁵

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".⁵⁶

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,⁵⁷ 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.⁵⁸

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".⁵⁹ בסוף שנות ה-90 נעצרו מדי חודש מאות חסרי מעמד בישראל והוחזקו במעצר עד לגירושם, מכוח חוק הכניסה לישראל,⁶⁰ כשרבים הוחזקו במעצר תקופות ארוכות ללא כל ביקורת שיפוטית על משך המעצר וללא אפשרות לחלופת מעצר.⁶¹ 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.⁶² העותרים ביקשו כי ייקבע מנגנון לביקורת שיפוטית על המעצרים לפי חוק הכניסה לישראל, בקשה שהקימה ב-1999 את ערכאת הביקורת על המעצרים,⁶³ וב-2001 את התיקון לחוק הכניסה לישראל.⁶⁴ 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.⁶⁵ החוק גם הסדיר את אפשרות ייצוגם של המהגרים המוחזקים במעצר על ידי מי שאינם עורכי דין, כאשר הדבר נעשה ללא תמורה.⁶⁶

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.⁶⁷ לצורך יישום התוכנית הוקם תחת אחריותה של משטרת ישראל גוף בשם "מנהלת ההגירה" ועליו הוטל לבצע את הגירוש באמצעות 400 שוטרים שהוקצו למשימה.⁶⁸ 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.⁶⁹

- 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.⁷⁰ 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.⁷¹

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.⁷² 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,⁷³ עוגנו תיקונים אלה בשנת 2008 בתיקון מס' 17 לחוק הכניסה לישראל.⁷⁴

עתירות נוספות הביאו לכך שמאז 2007 מהגרים ומהגרות שהם קטינים שאינם מלווים וקורבנות סחר בבני אדם זכאים לייצוג מטעם האגף לסיוע משפטי במימון המדינה.⁷⁵ 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.⁷⁶ "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'." ⁷⁷ 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.

בחנית 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. בחנית 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.⁷⁸ 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.⁷⁹

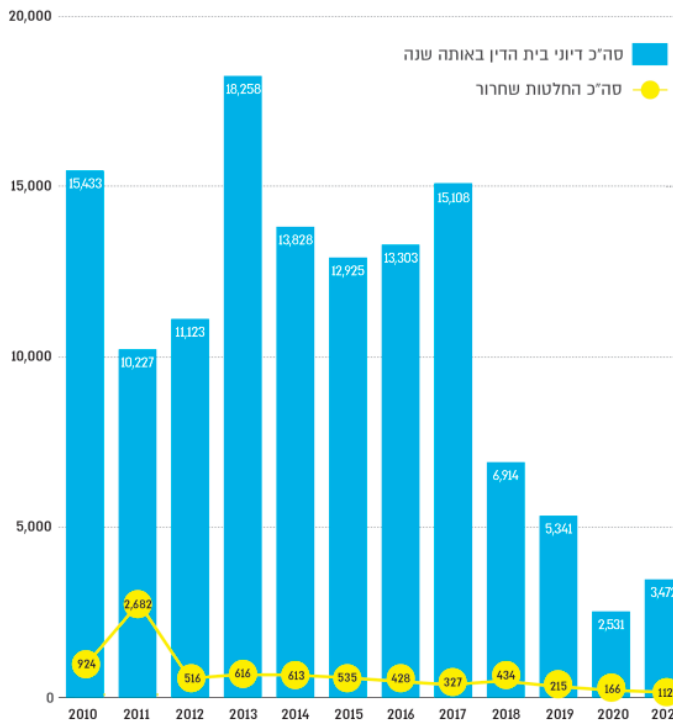
בחנית עיבוד הפרוטוקולים מלמדת על מספרם הגבוה של העצורים שגורשו בהשוואה למספרם של קורבנות עבירות הסחר שהוכרו באותן שנים.

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.⁸⁰ 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.⁸¹

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 לישראל⁸² מבהיר 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 כן, על הממונים לבחון אפשרות של שחרור בתנאים מגבילים עד לעזיבת הארץ.⁸³

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

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 האישה".⁸⁷ עתירות ארגוני זכויות האדם ביססו את הצורך במתורגמנים כבר בשנת 2005,⁸⁸ 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.⁸⁹ 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.⁹⁰ כל זאת, בנוסף למגבלות אובייקטיביות כגון הצפיפות במשרדים, היעדר האפשרות לשמע את העצורים בפרטיות, קשיי תקשורת והיעדר מתורגמנים מתאימים.⁹¹ 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,⁹² 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.⁹³ על פי חוק הכניסה לישראל, עם הקמתו אמור היה בית הדין לערוך ביקורת שיפוטית על המעצר לאחר 14 ימים.⁹⁴ 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.⁹⁵ 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?"⁹⁶ העצורות לא יכלו לדעת מה תפקידה של הדיינת ומהן סמכויותיה, וגם לו ידעו, לא יכלו להביע את רצונותיהן בפניה.⁹⁷ 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.⁹⁸ 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.⁹⁹ 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.¹⁰⁰

- 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.¹⁰¹

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,¹⁰² 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.¹⁰³

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

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.¹⁰⁴ 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.¹⁰⁵ 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.¹⁰⁶ 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.¹⁰⁷ באוקטובר 2021 פורסם נוהל המסדיר את הליך ההכרה כקורבנות סחר בבני אדם, כפי שהתחייבה המדינה.¹⁰⁸

ד.2. יחידת תיאום המאבק בסחר בבני אדם

יחידת תיאום המאבק בסחר בבני אדם הוקמה במשרד המשפטים מכוח החלטת ממשלה¹⁰⁹ 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.¹¹⁰

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".¹¹¹

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.¹¹² 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.¹¹³

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'.¹¹⁴ 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'.¹¹⁵ 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.¹¹⁶ 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.¹¹⁷

- 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) 272–276 (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.¹¹⁸ 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.¹¹⁹

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 פלז'ת 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”.¹²⁰

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.¹²¹

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.¹²² 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.¹²³ מספרי המהגרות שנספרות בגרף בין השנים 2002 ועד 2007 אותרו ותועדו על ידי צוות המוקד בבתי הכלא למהגרות באותן שנים.¹²⁴ 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.

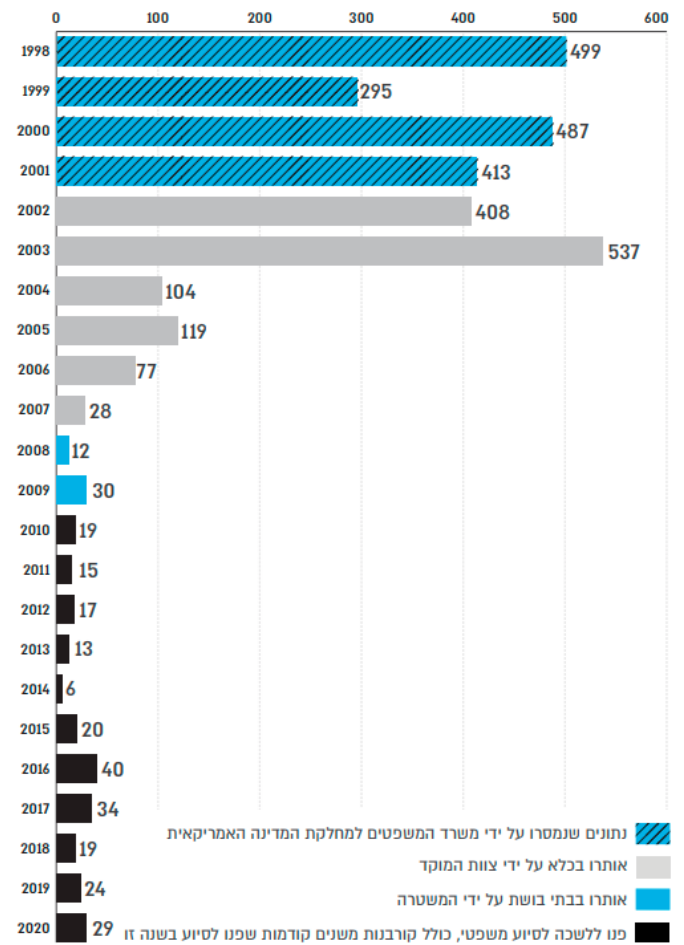
122 למידע נוסף ראו באתר המוקד "סחר בבני אדם" המוקד לפליטים ולמהגרים. <https://hotline.org.il/human-trafficking/>

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.¹²⁵ 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 כראוי בסחר בנשים לזנות, אך הוסיפה ביקורת על אודות התעלמות הרשויות מניצול מהגרי עבודה.¹²⁶ 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.¹²⁷ ממצב שערך צוות המוקד לאורך השנים והצלבת הנתונים עולה שבמהלך העשור האחרון הוכרו לכל היותר 158 נשים כקורבנות סחר לזנות, נתון המחזק את ההבנה שישאל נחלה הצלחה ניכרת במאבק בסחר בנשים לזנות.¹²⁸ גם אותן נשים מועטות שאותרו בבתי בושת בעשור האחרון, רובן נכנסו לישראל שנים ארוכות קודם לכן.¹²⁹

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.¹³⁰

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 2006¹³¹ ל-17,191 במהלך שנת 2011.¹³² סה"כ חצו את המדבר כ-64,000 מבקשי מקלט מאפריקה עד סוף שנת 2012.¹³³

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.¹³⁴ 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.¹³⁵ 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".¹³⁶ 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".¹³⁷

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.¹³⁸ 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.¹³⁹ 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.¹⁴⁰

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".¹⁴¹

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 במוצקע 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.¹⁴² 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.¹⁴³ 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.¹⁴⁴ 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.¹⁴⁵ 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.¹⁴⁶ 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.¹⁴⁷

מנתוני רשות ההגירה עולה ש-3,099 גברים, רובם אריתראים ומיעוטם סודאנים, נשלחו לרואנדה ואוגנדה בין השנים 2013-2018.¹⁴⁸ 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.

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

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

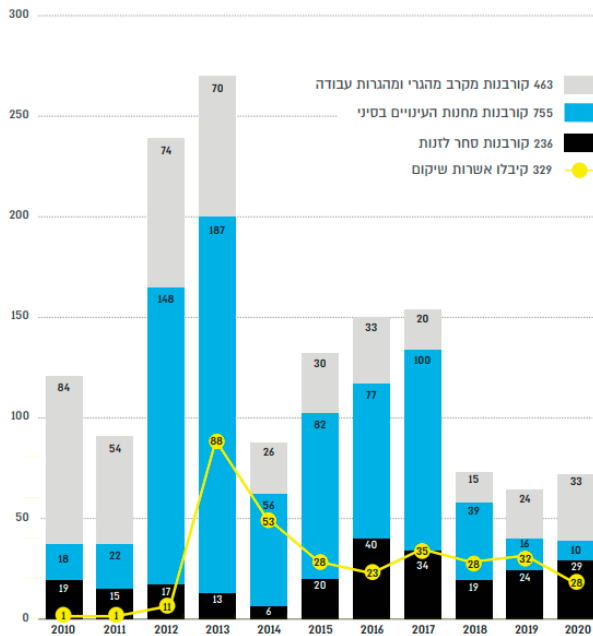
146 רוזן "אף פעם לא סיפרתי", לעיל ה"ש 80.

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.¹⁴⁹ 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,¹⁵⁰ רשות ההגירה העניקה אשרות שיקום רק ל-329 קורבנות,¹⁵¹ 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.¹⁵² ככל העולם הרשויות מתקשות בזיהוי ובאכיפת עבירות סחר שאינן למטרת ניצול מיני.¹⁵³ 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,¹⁵⁴ אבל גם הנסיבות האחרות יכולות לתפוס מקום חשוב.¹⁵⁵ 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.¹⁵⁶ 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"¹⁵⁷.

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.¹⁵⁸ המוקד עתר לבית המשפט המחוזי בבקשה לסעד כפול: שחרור ממעצר ומתן היתרי עבודה בישראל.¹⁵⁹ 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.¹⁶⁰ 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.¹⁶¹

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 בעניינם¹⁶² 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.¹⁶³ באותה שנה הוגש כתב אישום נגד גורמים בחברה בגין הפעלת אלימות וכן איומים באלימות ובאונס בני משפחתם של עובדי הבניין בבולגריה, אם יעזבו את החברה.¹⁶⁴ 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* (27.5.2003) <https://www.ynet.co.il/articles/1,7340,L-2634297,00.html>

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".¹⁶⁵ עובדי החברה שנעצרו בגין שהייה שלא כדין גורשו בזה אחר זה מהארץ.

דוגמה שלישית היא של עובדי בניין של חברת הביצוע¹⁶⁶ 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,¹⁶⁷ 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.¹⁶⁸

"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".¹⁶⁹

כך הצהיר אחד העובדים בשנת 2004, כשחברת ילמזלר קיבלה תפקיד משמעותי בהסכם להשבתת טנקים שנחתם בין טורקיה לישראל.¹⁷⁰ הארגונים עתרו לבג"ץ בדרישה להפסיק לאפשר לחברה להעסיק עובדים בתנאי כבילה בישראל, ולאפשר לעובדיה לעזוב את החברה ולעבור למעסיק אחר.¹⁷¹ 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' יילמזלר 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...".¹⁷²

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 וגירושם 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.¹⁷³ 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.¹⁷⁴

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.¹⁷⁵ ב-5 באוקטובר 2007 הגישו המוקד וקו לעובד בקשה לקיום דיון נוסף,¹⁷⁶ 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.¹⁷⁷

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.¹⁷⁸

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.”¹⁷⁹

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.¹⁸⁰ בשנת 2012 הורשעו בני הזוג, ובשנת 2016 דחה בית המשפט העליון את ערעורם על ההרשעה.¹⁸¹

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.¹⁸² מעדויות העובדים עלה שהחברה הפרה שורה ארוכה של חוקים, לרבות חוק עובדים זרים, המתנה העסקת מהגרי עבודה בישראל בהוצאת היתר העסקה ואשרת עבודה מתאימים.¹⁸³ 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.¹⁸⁴ 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.¹⁸⁵ 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.¹⁸⁶ 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.¹⁸⁷

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 עברתי 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".¹⁸⁸

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 (2011.3.3). 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 שהיהם 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.¹⁸⁹ אחד משני העובדים החליט לחדול מן ההליכים להשגת זכויותיו ועזב את הארץ לאחר ימי מעצר אחרים. 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.¹⁹⁰ 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”.¹⁹¹

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.¹⁹²

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.¹⁹³

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

190 ערר (כניסה לישראל י-ם) 1795-16 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.¹⁹⁴ בשנת 2020 איתר "קו לעובד" 20 עובדים נוספים שהוכרו אף הם לאחר שהופנו לחוליית הסחר במשטרה.¹⁹⁵

הקושי להצביע על קורבנות עבירות סחר שטרם זוהו, וכך להצביע על עוול ורדי שנגרם לקורבנות סחר בכני אדם, מתבטא גם במנגנון הזיהוי הכושל של קורבנות סחר בישראל.¹⁹⁶ רשויות המדינה אינן מזהות מיוזמתן קורבנות עבירות סחר למטרות עבודה, וכמעט שאינן מזהות קורבנות שאינם קורבנות סחר לזנות.¹⁹⁷ 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 העדפת 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 לשנת 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.¹⁹⁸ 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,¹⁹⁹ 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).

בשנים האחרונות התחוללה טרנספורמציה משמעותית במשפט העבודה בישראל ובתפיסת תפקידו בנוגע למהגרות ולמהגרי עבודה המועסקים במסגרת תוכניות של הגירת עבודה זמנית. לאחר מספר שנים שהתאפיינו בהכרה מתרחבת בזכויות מסוימות הנתונות למהגרות ולמהגרי עבודה, החלה מתפתחת מגמה נגדית של כרסום משמעותי בהן. טרנספורמציה זו מתבטאת, בין היתר, בהעמקת כבילתם של מהגרות ומהגרי עבודה למעסיקיהם, בהחרגתם מנדבכים בחקיקת המגן ובהצרת גישתם למנגנוני אכיפה של זכויות עבודה. במאמר מוצע להבין תמורות אלו כביטוי להפנמתם של ההגיונות המארגנים ומערכת ההנחות של דיני ההגירה לתוך דיני העבודה, שתוצאתה היא דעיכת המתח האינהרנטי בין שתי מערכות נורמטיביות אלה.

בתפיסה המסורתית באשר לתכליתם, דיני העבודה נועדו להעצים עובדות ועובדים כצד החלש במערכת יחסי העבודה, לבצע חלוקה מחדש של כסף, כוח ומשאבים אחרים ממעסיקים לעובדים ולהגן על גרעין של זכויות מינימליות מכוחות השוק. מנגד, על פי מערכת ההנחות המפורשת והמשתמעת, של דיני ההגירה – בפרט דיני הגירת עבודה, שבהם המאמר מתמקד – דינים אלו נועדו לשרת את רווחתם של אזרחים, והם מבוססים על מידה אינהרנטית של אינסטרומנטליזם כלפי מהגרים; תכליתם היא למנוע חלוקה מחדש ל"זרים" (באמצעות דחיית כניסתם כליל או באמצעות התרת כניסתם בתנאים המבוססים על היררכיה פנימית ועל הרחקה מיתרונותיה הסמליים והחומרניים של חברות פוליטית), והגיונם מאפשר להתנות בפועל

* עורכת דין ותלמידת מחקר לתואר שלישי, מרכז צבי מיתר ללימודי משפט מתקדמים ופרויקט המחקר TraffLab – גישת עבודה לסחר בבני אדם (ERC), הפקולטה למשפטים, אוניברסיטת תל אביב. המאמר מבוסס באופן חלקי על עבודה שקולה לתזה שנכתבה בפקולטה למשפטים בשנים 2017-2018 במסגרת השלמות לתואר שלישי בהנחייתה של פרופ' הילה שמיר. תודתי העמוקה שלוחה לה על הנחיה חכמה, נדיבה ומעוררת; על קריאה סבלנית של טיוטות רבות מדי ועל החממה האינטלקטואלית והחברית שהיא TraffLab. תודתי העמוקה שלוחה גם לעו"ד מיכל תג'ר על הערותיה וסיועה הרב, על שנים של עבודה משותפת בעמותת קו לעובד ועל שעות ארוכות של שיחה וחשיבה משותפת על הגירה ועבודה, שהזינו רבות מהתוכנות המוצעות במאמר. תודתי הרבה שלוחה גם לפרופ' גיא דוידוב, לפרופ' גיא מונדלק, לד"ר מעין ניזונה ולשופטת האנונימית על הערותיהם מאירות העיניים לטיוטות קודמות של המאמר, וכן לצוות המערכת על הערותיהן ועבודתן המאומצת. המאמר נכתב בתמיכתו של פרויקט המחקר TraffLab (www.trafflab.org) וקיבל מימון ממועצת המחקר האירופאית תחת ה־ European Union's Horizon 2020 Research and Innovation Program (הסכם מענק מס' 756672). כעורכת דין בעמותת קו לעובד (בין השנים 2006-2015) ייצגתי את העמותה ואת לקוחות העמותה, או שהייתי מעורבת בדרך אחרת, בחלק ניכר מן ההתדיינות בבתי המשפט ובהליכי החקיקה בוועדות הכנסת הנדונים בחלקו השני של המאמר.

על זכויות אוניברסליות באמצעות הסכמה. למערכת הנחות זו היסטוריה מעצבת הכוללת מטען גזעי, אתני, מגדרי ומעמדי שסימן בעוצמה גבולות של חברות פוליטית, ושמוסיף להגדיר את יישומם של דיני ההגירה בהווה. טיעונו העיקרי של המאמר הוא כי מערכת הנחות זו הופנמה באופן חלקי לתוך דיני העבודה, תוך שחיקת מחויבויותיו המסורתיות לשוויון חברתי ולצדק חלוקתי.

המאמר מורכב משני חלקים עיקריים. בחלקו הראשון המאמר משרטט בכליות את המתח שבין דיני העבודה לדיני ההגירה לאורך שלושה צירים עיקריים, המייצגים את ה"מי", את ה"מה" ואת ה"איך" של שתי מערכות נורמטיביות אלו. הצירים מתארים, בהתאמה, מתח בתפיסת מוטבים; מתח בשאלת תכליתם החברתית-כלכלית של הדינים ומתח הנוגע לעמדה כלפי מסחור.

חלקו השני של המאמר מציע חקר מקרה מעמיק של ענף הסיעוד הביתי – הענף הגדול ביותר שבמסגרתו מועסקים מהגרות ומהגרי עבודה בישראל – שבאמצעותו מודגם הטיעון הכללי. בחינת התמורות שחלו באסדרת ענף הסיעוד הביתי על פני שני עשורים מלמדת על תנועה שהתרחשה לאורך תקופה זו בין הגיונות דיני עבודה להגיונות דיני הגירה באסדרת הענף, הנוטה כיום במובהק לכיוון הגיונות דיני הגירה. ניתוח השינויים שחלו ביחס למגבלות על כוח השוק של עובדות סיעוד מהגרות וביחס לתחולתה של חקיקת המגן על עבודתן ולאכיפתה חושף תהליך שבמסגרתו הגיונות והנחות שמקורם בדיני ההגירה הופנמו בעוצמה לתוך דיני העבודה, תוך דלדול מעמדם של דיני העבודה כמסגרת נורמטיבית מחייבת לעבודת הסיעוד הביתי.

מבוא

בשנים האחרונות התרחב במידה ניכרת העניין המחקרי בתוכניות של הגירת עבודה זמנית, שעד לא מכבר זכו לתשומת לב מחקרית מוגבלת. התרחבות זו נובעת במידה רבה מפנייה גלובלית מחודשת לתוכניות של הגירת עבודה זמנית, לאחר עשורים של נסיגה מהן,¹

1 להתרחבות ההישענות על תוכניות של הגירת עבודה זמנית בארה"ב ראו Jennifer Gordon, *Regulating the Human Supply Chain*, 102 IOWA L. REV. 445, 446–447 (2016) ובקנדה: Judy Fudge & Fiona MacPhail, *The Temporary Foreign Worker Program in Canada: Low-skilled Workers as an Extreme Form of Flexible Labour*, 30 IMMIGR. & NAT'LITY L. REV. 843, 849 (2009). אסופות מאמרים מרכזיות מהשנים האחרונות שבמקורן אסדרה של הגירת עבודה זמנית כוללות את MIGRANTS AT WORK: IMMIGRATION AND VULNERABILITY (הספר להלן: IN LABOUR LAW (Cathryn Costello & Mark Robert Freedland eds., 2014) TEMPORARY LABOUR MIGRATION IN THE GLOBAL ERA: THE REGULATORY (MIGRANTS AT WORK TEMPORARY CHALLENGES (הספר להלן: (Joanna Howe & Rosemary Owens eds., 2016) (LABOUR MIGRATION IN THE GLOBAL ERA).

ומהתפיסה, שהפכה רווחת בשיח המדיניות הבינלאומי בשנים האחרונות, כי יש לעודד הגירת עבודה זמנית כאסטרטגיה עיקרית, מועדפת ואפקטיבית של פיתוח במדינות הדרום הגלובלי.² בעוד שהכתיבה הנרחבת על מהגרים לא מתועדים עמדה על הקורלציה בין פגיעות לניצול בשוקי עבודה לבין היעדר מעמד הגירה מתועד,³ הכתיבה על מהגרות ומהגרי עבודה בתוכניות הגירת עבודה זמנית החלה להפנות את המבט לפגיעות הלא פחותה הטמונה, באורח פרדוקסלי, במעמד הגירה מתועד: אותו סטטוס נחשק ונדיר של "חוקיות".⁴ להשגתו של סטטוס הגירה מתועד נדרשים לעיתים תכופות מומן ומאמץ ניכרים – תוצאת הפערים העצומים בין הביקוש להזדמנויות הגירה חוקיות ממדינות הדרום הגלובלי להיצע שלהן – והוא אמור לאפשר תקופה לא מבוטלת של גישה לשוק העבודה של מדינת היעד ולהקנות למחזיקים בו הגנה מפני מעצר וגירוש. הפניית המבט להשלכות מעמד ההגירה המתועד נובעת מהתנאים הנלווים האופייניים למעמד זה, המובנים כיום בספרות ענפה כמשיאים תרומה מבנית מכרעת להתפתחות תופעות של ניצול חמור בשוקי עבודה.⁵

2 התפיסה כי הגירת עבודה כשלעצמה היא פיתוח ("migration as development") רואה בשכר שמהגרות ומהגרי עבודה שולחים למשפחותיהם מנוע חסר תחליף של צמיחה כלכלית ופיתוח במדינות מוצא בדרום הגלובלי, כזה המספק הכנסה יציבה ליחידים ולמשפחות, מסייע בהפחתת עוני, מאפשר התמודדות עם אבטלה ומוביל לפיתוח של תשתיות. תפיסה זו שנויה במחלוקת ועומדת במרכזו של ביקורת נרחבת – הן ביקורת החולקת על המידה שבה הגירת עבודה אכן מובילה, כעניין אמפירי, לפיתוח במדינות המוצא, והן ביקורת הנוגעת להתעלמות מההשלכות השליליות מרובות הפנים הנובעות מהישענות על הגירת עבודה כאסטרטגיה עיקרית של פיתוח. עם אלו נמנות, בין היתר, תלותן החריפה של מדינות הדרום הגלובלי בהכנסות מהגירה (ודחיקתן, כתוצאה, של הצורך בהתמודדות עם גורמי דחיפה מבניים להגירה) וכן המחירים האישיים, המשפחתיים והקהילתיים העמוקים שהגירה גובה, שכמעט אינם זוכים להכרה. לניתוח התבססות התפיסה בדבר "הגירה כפיתוח" בשיח המדיניות הבינלאומי והזיקה בינה לבין תצורות חדשות של משילות הגירת עבודה בינלאומית ראו Janie A. Chuang, *Preventing Trafficking Through New Global Governance over Labor Migration*, 36 Ga. St. U. L. Rev. 1027 (2020).

3 ראו למשל Chantal Thomas, *Immigration Controls and "Modern-Day Slavery"*, in REVISITING THE LAW AND GOVERNANCE OF TRAFFICKING, FORCED LABOR AND MODERN SLAVERY REVISITING THE LAW AND GOVERNANCE: 212 (Prabha Kotiswaran ed., 2017) (OF TRAFFICKING).

4 "פרדוקס החוקיות", בניסוחה הקולע של הילה שמיר. ראו Hila Shamir, *The Paradox of "Legality": Temporary Migrant Worker Programs and Vulnerability to Trafficking*, in REVISITING THE LAW AND GOVERNANCE OF TRAFFICKING, 471 שם.

5 שם. כן ראו Bridget Anderson, *Migration, Immigration Controls and the Fashioning of Precarious Workers*, 24 WORK, EMPLOYMENT & SOCIETY 300 (2010), Fudge & MacPhail; לעיל ה"ש 1; גיא מונדלק "עובדים או זרים בישראל? חוזה התשתית והרפיציט הדמוקרטי" עיוני משפט כז 423 (2003). לצד הפגיעות הטמונה בתנאי המעמד המתועד, כותבות שונות הצביעו אף על קוצר ידו של המשפט הבינלאומי להבטיח הגנות עבודה בסיסיות למהגרות ולמהגרי עבודה. קוצר ידו של המשפט הבינלאומי מיוחס בכתיבה לגורמים שונים, בהם הסתירות הנורמטיביות והדוקטרינריות באסדרה בינלאומית של עבודת מהגרים בין גופי משפט כמשפט

מטרתו של מאמר זה היא להפנות את המבט לתפקיד שממלא המשפט בעיצובם ובהצדקתם של תנאי העבודה והשהייה של מהגרות ומהגרי עבודה בתוכניות של הגירת עבודה זמנית בישראל. המשפט והכלכלה הפוליטית ברקע הגירת העבודה לישראל מובנים במסגרתו כשדות אוטונומיים למחצה, והמשפט מוכן בו כשדה המשקף, ובה בעת מכונן, תנאי עבודה ושהייה אלו.⁶

אלא ש"המשפט", חרף לשון היחיד, אינו פרויקט קוהרנטי וחרף ממתחים. בתפיסת הגישה הביקורתית, הליברליזם המשפטי נתון בקונפליקט עמוק, קבוע ובלתי פתיר בין מחויבויות נורמטיביות סותרות.⁷ הוא אף עומד בפני שורה של אתגרים חיצוניים מתעצמים בשנים

העבודה הבינלאומי, דיני סחר, דיני זכויות אדם והדינים העוסקים בהברחת מהגרים ובסחר בכני אדם – ואי הוודאות, הנובעת מכך, כאשר לתחולתם של סטנדרטים שונים ראו Chantal Thomas, *Convergences and Divergences in International Legal Norms on Migrant Labor*, 32 COMP. LAB. L. & POL'Y J. 405 (2010); היעדר הסכמה בינלאומית על סטנדרטים בסיסיים – כביטוי, למשל בשיעור האשור הנמוך של האמנה על זכויות מהגרי עבודה ובני משפחותיהם INTERNATIONAL CONVENTION ON THE PROTECTION OF THE RIGHTS OF ALL MIGRANT WORKERS AND MEMBERS OF THEIR FAMILIES (1990), שהצטרף אליה עד היום מספר מצומצם של מדינות, ובעיקר מדינות שולחות. בניתוחה של ג'ודי פארג', גם סטנדרטים אלו (כביטויים באמנה על זכויות מהגרי עבודה ובני משפחותיהם ובאמנות ארגון העבודה העולמי) אינם מאתגרים באופן עמוק את עקרון ריבונות המדינה ואף מכשירים, הלכה למעשה, כמה מהתנאים המבניים הפוגעניים ביותר של תוכניות הגירה זמנית ראו Judy Fudge, *Precarious Migrant Status and Precarious Employment: The Paradox of International Rights for Migrant Workers*, 34 COMP. LAB. L. & POL'Y J. 95 (2012).

6 לדיון בתפקידו הקונסטיטוטיבי של המשפט בשוקים ראו Simon Deakin et al, *Legal Institutionalism: Capitalism and the Constitutive Role of Law*, 45 J. COMP. ECON. 188 (2017). לתפקידו הקונסטיטוטיבי של המשפט בהקשר של הגירה ראו Jaya Ramji-Nogales, *Migration Emergencies*, 68 HASTINGS L. J. 609 (2016) והמבט ככוח יוצר של משברי הגירה ופליטות, ולא רק תגובה מאוחרת להם). כן ראו Hila Shamir & Guy Mundlak, *Between Intimacy and Alienage: the Legal Construction of Domestic and Carework in the Welfare State*, in *MIGRATION AND DOMESTIC WORK: A EUROPEAN PERSPECTIVE ON A GLOBAL THEME* 161 (Helma Lutz ed., 2008) (דיון בתפקידו הדואלי של המשפט, המשקף והמכונן, בהקשר של עבודת הסיעוד הביתי).

7 להמשגה קלאסית של מתח זה ראו Duncan Kennedy, *Form and Substance in Private Law Adjudication*, 89 HARV. L. REV. 1685 (1976). המשפט, על פי קנדי, נטוע במתח נצחי בין "התמקמות טרוריות הופכיות", שאותן כינה "אינדיבידואליזם" ו"אלטרואיזם": "שני הזונות בלתי ניתנים ליישוב זה עם זה עבור האנושות ועבור החברה, [ו]שאיות מנוגדות באופן קיצוני לעיתידנו המשותף". שם, בעמ' 1685. מהות האינדיבידואליזם, על פי קנדי, הוא עריכת הבחנה חדה בין האינטרסים שלי לאלו של הזולת, הרעיון המרכזי בו הוא הסתמכות עצמית והבסיס ליחסים החברתיים במסגרתו הוא חליפין. שם, בעמ' 1718. אינדיבידואליזם אינו "אגואיזם טהור" – התפיסה כי אין זה אפשרי או רצוי להטיל כל מגבלה על קידום האינטרס העצמי – שכן לרעיון ההסתמכות העצמית תוכן מוסרי רב עוצמה, והוא הרישה לכבד את זכויותיו של הזולת. שם, בעמ' 1713-1715. אף שהאטיקה האינדיבידואליסטית שולטת באופן עמוק בשיח המשפטי

האחרונות, העומדות בסימן תגובת נגד לגלובליזציה, שחיקה דמוקרטית וליברלית ועלייתם של פוליטיקאים ושל תנועות ימין פופוליסטי. תהליכים אלו הובילו להחרפה ניכרת של קיטוב חברתי ומתחים פנימיים במדינות רבות בצפון הגלובלי, בפרט בסוגיות הנוגעות להגירה, לגבולות ולמדיניות כלפי מהגרים.

הגישה שמפותחת במאמר זה מציעה – בהשראת תוכנות ביקורתיות ותיקות לצד מבט על התפתחויות עכשוויות – לתאר את מערך האסדרה שגובש עבור מהגרות ומהגרי עבודה בתוכניות של הגירת עבודה זמנית כנטוע במתח בין קטבים מנוגדים. טענה עיקרית המפותחת במסגרתו היא כי שתי המערכות הנורמטיביות העיקריות החולשות על שהות ועל עבודה של מהגרות ומהגרי עבודה בישראל – דיני העבודה ודיני ההגירה⁸ – מצויות בקונפליקט יסודי. הבחירה בתפיסה תורת-משפטית המדגישה קונפליקט ומתח נובעת מהקושי לתאר באופן משכנע את אסדרת העסקתם של מהגרות ומהגרי עבודה בתוכניות של הגירת עבודה זמנית דרך הליברלים המשפטי, על מושגי היסוד שלו.⁹ הבחנה זו עשויה להיראות טריוויאלית, אולם דומה כי חשוב להדגישה נוכח המידה שבה הגירת עבודה נתפסת, בשיח המדיניות הגלובלי הנוכחי, כאקט עתיר בסוכנות ובבחירה מצד מי שעתידיים לשפר באמצעותה באופן דרמטי את מצבם היחסי, וכן נוכח הדומיננטיות של הצדקות ליברליות ("הסכמה", "בחירה") בשיח הציבורי והמשפטי על הגירת עבודה זמנית ואסדרתה.

מבלי לשלול לרגע את הסוכנות והבחירה – או את היוזמה והתושייה – ברקע רבות מההחלטות שמקבלים בני אדם להגר לצורך עבודה, או את היתרונות הכלכליים שהיא עשויה להצמיח, התנאים המבניים של תוכניות הגירת עבודה זמנית, שייסקרו ביתר הרחבה בפרק הבא, מטשטשים בפועל באופן עמוק את ההבחנה הליברלית בין הסכמה לכפייה כקטגוריות הפוכות לחלוטין.¹⁰ קושי לא פחות עם הנרטיב הליברלי מעורר גם הגירעון הדמוקרטי המאפיינן תוכניות של הגירת עבודה זמנית,¹¹ וכן תצורות דרקוניות ומפלות

ובחברה, היא מצויה בתחרות, טוען קנדי, עם זרם עומק נגדי, שהוא אלטרואיזם: האמונה שאין לערוך הבחנה חדה בין האינטרס העצמי לאינטרס של הזולת, וכי יש להקריב קורבנות, לחלוק ולגלות חמלה כלפי הזולת. הבסיס ליחסים החברתיים באתיקה האלטרואיסטית אינו חליפין, כי אם הקרבה וחלוקה. אף שקנדי עומד על בסיסם האינדיבידואליסטי של מרבית ענפי המשפט הפרטי וכן דיני העונשין, הוא מראה כי גם את מערכות הדינים האינדיבידואליסטיות ביותר ניתן לתאר כנטועות בנקודת מבט אלטרואיסטית. שם, בעמ' 1719, וכי למעשה כל מערכת נורמטיבית אינה חפה מקונפליקט יסודי וקבוע בין אינדיבידואליזם לאלטרואיזם.

8 ב"דיני הגירה" כוונתי לדינים העוסקים בהגירת עבודה זמנית. "דיני הגירה" ו"דיני הגירת עבודה" משמשים במאמר לסירוגין.

9 ראו, בין היתר בכרך זה, ג'וליה אוקונל דיווידסון "צרות של חירות: הגירה, חוב ועבודות מודרנית" משפט, חברה ותרבות ו: סחר בבני אדם 23 (הילה שמיר, חני בן ישראל ומעין נייזנה עורכות 2023). קושי מקדמי מסדר אחר עניינו עצם הגדרתה של ישראל כדמוקרטיה ליברלית נוכח משטר השליטה הצבאי הממושך בשטחים הכבושים. המאמר מתמקד במשפט בגבולות הקו הירוק.

10 שם.

11 על הגירעון הדמוקרטי ראו מונדלק, לעיל ה"ש 5.

רווחות של משילות הגירה בתוכניות אלו, שרחוקות מלהתיישב עם מחויבויות ליברליות לזכויות אוניברסליות ולמגבלות על כוחה הכופה של המדינה.¹²

בה בעת, הבחירה בתפיסה המדגישה קונפליקט ומתח נובעת מקושי לא פחות ליישב את מערך האסדרה עם תפיסה הפוכה, הרואה במשפט כלי חד-כיווני של הדרה, הזרה ואלימות. מצבם של מהגרות ומהגרים מהדרום הגלובלי מובן בחלקים נרחבים מהכתיבה הביקורתית על משטרי הגירה עכשוויים (בעיקר זו העוסקת במהגרים לא מתועדים ובמבקשי מקלט) כמצב של החרגה טוטאלית מהסדר הפוליטי והמשפטי הרגיל בדמוקרטיות ליברליות וכהכפפה אלימה וגורפת לכוח ריבוני חסר גבולות. פרדיגמה דומיננטית המשמשת בניתוח תפקידו של המשפט בפוליטיקה של ההגירה בכתיבה זו שואבת השראה מכתיבתו של הפילוסוף האיטלקי ג'ורג'ו אגמבן על מצב החרגה מן הכלל (state of exception) כיסוד מכונן של הריבונות המודרנית. במצב החרגה מן הכלל, פרטים מסוימים מוגלים מהסדר הפוליטי-משפטי הרגיל, וחשופים לאלימות ריבונית בלתי מרוסנת. "חיים חשופים" אלו מגולמים בדמותו של ההומו סאקר (homo sacer), שקיומו הוא קיום אנושי ערום משייכות חברתית ופוליטית, המיוצרת בידי כוח ריבוני.¹³

גוף רחב של כתיבה נשען על רעיונותיו של אגמבן בהקשר של מדיניות הגירה, מעצר וגירוש לתיאור מצבם הסמלי והממשי של מהגרים, בעיקר מהגרים לא מתועדים ומבקשי מקלט.¹⁴ גם מצבם של מהגרי עבודה בתוכניות של הגירת עבודה זמנית תואר לעיתים בשפה דומה.¹⁵ אעיר כי מעבר לקושי, שאני סבורה שמתעורר, בתיאור המשפט כמכשיר חד-כיווני של הדרה ואלימות, הדגש על המדינה ועל כוח ריבוני ישיר עלול לטשטש את המידה שבה משילות של הגירת עבודה מבוססת במידה לא פחותה על כוח פרטי. בדומה, הדגש על שלילה של זכויות פוליטיות מזניח ממדים של כפייה כלכלית ושל יחסי כוח בשוק – סוגיות קרדינליות לניתוח של תוכניות הגירת עבודה זמנית.

כחלופה לשתי תפיסות מנוגדות אלו, מאמר זה מציע שאסדרה של תוכניות הגירת עבודה זמנית משקפת, ובה בעת מכוננת, מתח שמקורו במחויבויות סותרות, שאותן אתאר במאמר

12 קושי זה מאפיין ביתר שאת את המקרה של ענף הסיעוד הביתי – שמאתגר באופן עמוק שורה של דיכטומיות ליברליות כמעט בכל היבט – ואשר יבחן בחלקו השני של המאמר. לניתוח מוקדם ומצוין של מגבלות הליברליזם המשפטי כפריזמה להבנת מצבן של עובדות טיפול ומשק בית ראו BRIDGET ANDERSON, DOING THE DIRTY WORK? THE GLOBAL POLITICS OF DOMESTIC LABOUR 2-5 (2000).

13 בכתיבתו המוקדמת של אגמבן מחנה הריכוז משמש דוגמה פרדיגמטית לאתר המייצג חלל משפטי שבו מתקיימת הכלה בסדר המשפטי באמצעות הדרה ממנו. ג'ורג'ו אגמבן "הומו סאקר – הכוח הריבוני והחיים החשופים" טכנולוגיות של צדק: משפט, מדע וחברה 395 (שי לביא עורך 2003).

14 Prem Kumar Rajaram & Carl Grundy-Warr, *The Irregular Migrant as Homo Sacer: Migration and Detention in Australia, Malaysia, and Thailand*, 42 INT'L. MIGRATION 33 (2004); Nicholas De Genova, *Spectacles of Migrant 'Illegality': The Scene of Exclusion, the Obscene of Inclusion*, 36 ETHNIC & RACIAL STUD. 1180 (2013).

15 Adriana Kemp, *Labour Migration and Racialisation: Labour Market Mechanisms and Labour Migration Control Policies in Israel*, 10 SOC. IDENTITIES 267, 271 (2007).

באמצעות דיני העבודה ודיני ההגירה. למסגרת הניתוח המוצעת כוח הסברי לא מבוטל: ראשית, בכוחה להסביר מה שעשוי לפרקים להיחזות כהתפתחות נורמטיבית "מזוגגת" ועתירה בסתירות. אם ניטול לדוגמה את ענף הסיעוד הביתי, שייבחן ביתר הרחבה בחלקו השני של המאמר, הרי שההידלדלות במעמדו של משפט העבודה כמסגרת נורמטיבית לעבודת מהגרות בענף התרחשה דווקא לצד מפנה נגדי של משפט העבודה הבינלאומי להכרה מתרחבת בזכויות של עובדות במשקי בית.¹⁶ היא אף התרחשה לצד סדרה של תקדימים פרוגרסיביים שניתנו בבית המשפט העליון שהוחלט בהם על התערבויות במשטר הזכויות של מהגרות ומהגרי עבודה בישראל, לרבות כאלו הנוגעות במיוחד לעובדות סיעוד מהגרות.¹⁷ לצד כוחה התיאורי, בכוחה של המסגרת המוצעת להסביר גם את הפרדוקסליות שדומה כי מאפיינת לעיתים תכופות את השיח הציבורי והמשפטי על מהגרות ומהגרי עבודה. במסגרת שיח זה, פגיעתן של תוכניות הגירת עבודה זמנית במחויבויות ליברליות (למשל, שלילת זכויות אוניברסליות ממהגרות וממהגרי עבודה) מוסברת באמצעות מחויבויות ליברליות אחרות, בעיקר הנחות בדבר הסכמה, היעדר כפייה ורצון חופשי.¹⁸

המאמר בנוי משני חלקים עיקריים. בחלקו הראשון אסקור את העקרונות הכלליים של תוכניות הגירת עבודה זמנית (פרק 1), ואבחן עקרונות אלו בראי המתח שבין דיני העבודה לדיני ההגירה (פרק 2). את המתח אשרטט לאורך שלושה צירים עיקריים, המייצגים את ה"מי", ה"מה" וה"איך" של שתי מערכות נורמטיביות אלו – מתח בתפיסת מוטבים; מתח בשאלת תכליתם החברתית-כלכלית של הדינים ומתח הנוגע לעמדה כלפי מסחור (פרק 2.1). בחלקו השני של המאמר יוצע חקר מקרה מעמיק של אסדרת ענף הסיעוד הביתי לצורך הדגמת הטיעון הכללי, המקיף כשני עשורים של אסדרה משפטית (פרק 3). לאחר פרישת רקע קצר על ביטויים מובחנים של המתח בין דיני העבודה לדיני ההגירה בתחום הסיעוד הביתי (פרק 3.1) ועל היבטים ייחודיים באסדרתו בהשוואה לענפים אחרים המסתמכים על הגירת עבודה (פרק 3.2), אפנה לבחון את התמורות שחלו במערך האסדרה בשנים האחרונות, בעיקר בהיבטי כוח השוק של עובדות סיעוד מהגרות ותחולתה של חקיקת המגן בעבודה על עבודתן (פרק 3.3). בעוד שתמורות אלו מוסגרו בשיח המשפטי כ"איון" בין תביעותיהן של קבוצות חברתיות מוחלשות (עובדות סיעוד מהגרות ומעסיקהן המטופלים), מסקנת המאמר היא כי הן משקפות בפועל שינוי עמוק בתפיסת דיני העבודה; שינוי המקרב את הגיונם הפנימי להיגיון המדיר, האינסטרומנטלי והמסחר של דיני ההגירה. המתח האינהרנטי בין שתי מערכות נורמטיביות אלו מצוי, אם כן, במגמה של דעיכה.

בפרק 4 אסכם במחשבות הנוגעות להשלכותיו הפרקטיות האפשריות של הטיעון הכללי על המתח שבין דיני העבודה לדיני ההגירה באסדרה של תוכניות הגירת עבודה זמנית הנפרש בחלקו הראשון של המאמר. עוד אציע מחשבות באשר לצורך בהרחבת הדמיון

16 הכרה שהגיעה לשיאה עם אימוצה של אמנה על זכויות עובדות משקי בית בידי ארגון העבודה הבינלאומי בשנת 2011. ILO DOMESTIC WORKERS CONVECTION, 2011 (No. 189). האמנה לא אושררה אומנם בידי ישראל, אולם הנחתי היא כי לאמנה כזו, על התהליך הממושך וההיוועצות שהוביל לקבלתה, עשויות להיות השפעות על התודעה המשפטית של שחקנים מוסדיים שונים.

17 לדיון מפורט בהתפתחויות סותרות אלו ראו בפרק 3.3 להלן.

18 לניתוח מרכזיותו של טיעון ההסכמה בהצדקת משטר הזכויות של מהגרות ומהגרי עבודה ראו מונדלק, לעיל ה"ש 5.

הפוליטי שלנו מעבר לגבולות השיח המשפטי שהתהווה סביב המקרה של אסדרת עבודתן של מהגרות עבודה בענף הסייעוד הביתי, הממופה בחלקו השני.

חלק ראשון

1. תוכניות של הגירת עבודה זמנית: רקע ומאפייני אסדרה

תוכניות של הגירת עבודה זמנית – "צומת שבו נפגשות הכלכלה הפוליטית של הניאו ליברליזם והגיאופוליטיקה המוצקה של מדינות לאום מודרניות"¹⁹ – הן תוכניות שבמסגרתן מהגרות ומהגרי עבודה ממדינות בדרום הגלובלי מוזמנים למדינות עשירות יותר לצורך עבודה זמנית בענפים מסוימים, שאינה מיועדת להפוך להשתקעות של קבע.²⁰ ההסתמכות עליהן החלה לאפיינן שוקי עבודה במדינות עשירות מאז מלחמת העולם השנייה, ובשנים האחרונות היא מצויה במגמת התרחבות ניכרת.

בתמצית, תוכניות של הגירת עבודה זמנית נועדו לאפשר למדינות להיענות לביקוש מצד מעסיקים לכוח עבודה זול שניתן למשטר באינטנסיביות. בניגוד לתפיסה שרווחה בעבר שלפיה התנאים להגירת עבודה והביקוש לה מצד מעסיקים נוצרים מתוך גורמים שוקיים גרידא – מחסור בעובדים כתוצאה מזניחתם של ענפי עבודה מסוימים בידי עובדים מקומיים, או צורך בעובדים עם כישורים או תכונות שנטען כי חסרים לכוח העבודה המקומי – כיום מובן כי דפוסים של אסדרה מדינתית, בשוק העבודה ומחוצה לו, משפיעים על הביקוש להגירת עבודה מצד מעסיקים, ולהפך: גם האסדרה מושפעת עמוקות מהביקוש בענפים השונים, ומהצרכים שמעסיקים טוענים להם. דפוסים של אסדרה מדינתית מעצבים גם את צד ההיצע, כלומר את הכישורים או התכונות המיוחסים למהגרות ולמהגרי עבודה, והחסרים, על פי הטענה, לעובדים מקומיים.²¹

עיקרון מארגן מרכזי של תוכניות הגירת עבודה זמנית, בישראל ובמדינות נוספות, הוא חציצה בין השתתפותם של מהגרות ומהגרי עבודה בשוק העבודה, מצד אחד, לבין

19 אדריאנה קמפ ורבקה רייכמן עובדים זורים: הכלכלה הפוליטית של הגירת עבודה בישראל 14 (סדרת הקשרי עיון וביקורת מכון ון ליר בירושלים 2008).

20 Daniel Costa & Philip Martin, *Temporary Labor Migration Programs: Governance, Migrant Worker Rights, and Recommendations for the U.N. Global Compact for Migration*, ECONOMIC POLICY INSTITUTE (2018).

21 Bridget Anderson & Martin Ruhs, *Migrant Workers: Who Needs Them? A Framework for the Analysis of Staff Shortages, Immigration, and Public Policy*, in WHO NEEDS MIGRANT WORKERS? LABOUR SHORTAGES, IMMIGRATION AND PUBLIC POLICY 15 (Martin Ruhs & Bridget Anderson eds., 2010); Judy Fudge & Joo-Cheong Tham, *Dishing Up Migrant Workers for the Canadian Food Services Sector: Labor Law and the Demand for Migrant Workers*, 39 COMP. LAB. L. & POL'Y J. 1 (2017) (הכישורים שמעסיקים טוענים שמהגרי עבודה מביאים עימם, כגון מוסר עבודה גבוה, נכונות לעבודה פיזית אינטנסיבית ותפוקה גבוהה משקפים ומעוצבים בידי מערכת של אילוצים והתניות המוצבות בפני מהגרות ומהגרי עבודה, פרי אסדרה מדינתית, בהם למשל כבילה למעסיק, חוב והיעדר תמיכה סוציאלית מחוץ לשוק העבודה).

ממדים נוספים של השתתפות פוליטית ואזרחית, מצד שני.²² מהגרות ומהגרי עבודה נחזים כמי שהגיעו למלא צורך קונקרטי בשוק העבודה של המדינה המארחת באופן זמני, שאין להתיר את הפיכתו להשתקעות ארוכת טווח ולחברות פוליטית מלאה. עיקרון מרכזי זה הוא שעומד ברקע כמה בחירות מדיניות אופייניות וחוצות גבולות ביחס למהגרות ולמהגרי עבודה בתוכניות הגירת עבודה זמנית.²³ אלו כוללות, בין היתר, שלילה או הגבלה של חופש התקשרות וכוח שוק באמצעות הסדרי הגירה המבוססים על כריכה בין חוקיות השהייה במדינה לבין עבודה עבור מעסיק ספציפי או בענף מסוים, על מנת להבטיח את הזיקה שבין שהותם של מהגרות ומהגרי עבודה במדינה לצורך המשקי שלשמו הותרה שהות זו לכתחילה.²⁴ על פי ההסדר בגרסתו הראשונה (כבילה למעסיק יחיד), שכונה בפסיקת בית המשפט העליון הסדר הכבילה למעסיק,²⁵ רישיונות עבודתם של מהגרות ומהגרי עבודה מותנים בהמשך עבודה רציפה אצל המעסיק המזמין. סיום יחסי העבודה עימו פירושו אובדן המעמד המתועד; אובדן העלול, בתורו, להוביל למעצר ולגירוש.

עיקרון מרכזי נוסף של תוכניות הגירת עבודה זמנית הוא התרת שהייה ארעית ותחומה בזמן, ולצידה תחלופה קבועה של עובדים. בישראל, חוק הכניסה לישראל יוצר את התנאים לשהייה ארעית באמצעי פשוט: הגבלת שיקול דעתו של שר הפנים בכל הנוגע לשהות המקסימלית המותרת לעבודה בישראל עבור מהגרות ומהגרי עבודה – שהות מקסימלית העומדת כיום על חמש שנים,²⁶ שלאחריה שיבה לישראל ברישיון עבודה אסורה לצמיתות.²⁷ הגבלה זו נועדה להבטיח תחלופה קבועה של עובדות ועובדים ולמנוע שהות ממושכת במדינה. הרצון להבטיח את הגשמתן של שתי התכליות שתוארו לעיל – הן שהייה ארעית, והן הגבלתה לצורך המשקי שעומד ביסוד ההגעה – הוביל גם לקביעת מגבלות חמורות על חיי המשפחה של מהגרות ומהגרי עבודה. מגבלות אלו, המאפיינות במידה מסוימת תוכניות של הגירת עבודה זמנית ברחבי העולם, קיבלו ביטוי דרקוני במיוחד בישראל. תפיסת מדיניות דומיננטית שהתפתחה ביחס לזכות למשפחה של מהגרות ומהגרי עבודה היא כי לצד הגבלת משך השהות המקסימלית ברישיון עבודה, מניעה של הקמת משפחות וכפיית פירוד משפחתי הן דרכים לגיטימיות, אם לא הכרחיות, למנוע השתקעות ארוכת טווח של מהגרות ומהגרי עבודה במדינה. החשש מפני השתקעות – חשש ה"מוביל לפוביה המופנית כלפי כל סממן של חיים אנושיים נורמליים של מי ששהותם במדינה נועדה להיות זמנית"²⁸ – הפך את

- 22 קמפ ורייכמן, לעיל ה"ש 19, בעמ' 37-30.
- 23 לדיון במאפייניהן המבניים של תוכניות הגירת עבודה זמנית ראו שמיר, פרדוקס החוקיות, לעיל ה"ש 4.
- 24 לדיון בשלילת כוח השוק של מהגרות ומהגרי עבודה ראו מונדלק, לעיל ה"ש 5, בעמ' 440-442.
- 25 בג"ץ 4542/02 קו לעובד נ' ממשלת ישראל, פ"ד סא(1) 346 (2006) (להלן: בג"ץ הסדר הכבילה). לדיון בפסק הדין ובתהליך הסבוך ורב הסתירות של הטמעתו שאפיין את השנים לאחר שניתן ראו בפרק 3.3 א.1. "כבילה", להלן.
- 26 ס' 3א(א) לחוק הכניסה לישראל, התשי"ב-1952, ס"ח 111 (להלן: חוק הכניסה לישראל).
- 27 לפרשנות זו של חוק הכניסה לישראל ראו ע"מ 6745/06 קון טנסה נ' משרד הפנים (נבו 24.8.2006).
- 28 יונתן ברמן המבוכ: הגירה, מעמד וזכויות אדם 27 המוקד לפליטים ולמהגרים, האגודה לזכויות האזרח בישראל ורופאים לזכויות אדם (2015).

חיי המשפחה של מהגרות ומהגרי העבודה בישראל לזירה של פיקוח וענישה, חריגה ביותר
בפרספקטיבה השוואתית.²⁹

עיקרה של המדיניות הוא כי למהגרות ולמהגרי עבודה אסור לקיים קשרים זוגיים עם
מהגרות ומהגרי עבודה אחרים, או להינשא להם, בעודם בישראל. המדיניות הנוהגת מורה
כי יש לבטל או לסרב להאריך את רישיון הישיבה של מהגרות ומהגרי עבודה החשודים
בקיום קשר זוגי או שקיים לגביהם חשד כי נישאו, ולהתנות את הארכת רישיונו של אחד
מבני הזוג ביציאתו מישראל לצמיתות של בן הזוג האחר.³⁰ אף לידת ילד בישראל עלולה
להוביל לאובדן רישיון הישיבה, למעצר ולגירוש – של האם והאב כאחד.³¹

תוכניות של הגירת עבודה זמנית מבוססות עוד במידה ניכרת על הפרטה ועל משילות
המבוססת על מגננונים שוקיים וכוח פרטי. אלו מתבטאות בהימנעותן של מדינות קולטות
מנטילת תפקיד ישיר בהבטחת תנאי השהייה והעבודה של מהגרות ומהגרי העבודה, ובהותרת
סמכויות ואחריות משמעותיות בידיהם של שחקנים בשוק הפרטי, בעיקר מעסיקים, מתווכים
וחברות כוח אדם.³² הסמכויות והאחריות המוטלות על שחקנים שוקיים כמעסיקים ומתווכים
בתוכניות של הגירת עבודה זמנית פירושו גם הפקדת כוח אדיר בידיהם, המאפשר כפייה,
שליטה חריגה וניצול חריף. כך, למשל, הסדר הכבילה למעסיק, שהפריט במידה רבה את
הפיקוח על שהייתם ועבודתם של מהגרי עבודה בישראל לידיהם של מעסיקהם,³³ הוביל
כפועל ליצירתו של כוח עבודה לא חופשי, ושימש כר פורה לפגיעות חמורות בזכויות
בסיסיות.³⁴

בדומה, הפרטת גיוסם של מהגרות ומהגרי העבודה לעבודה בישראל משירות התעסוקה
ולשכות התעסוקה הממשלתיות לשוק הפרטי הביאה ליצירתה של תעשייה כלכלית נרחבת
של גביית תשלומי עתק ממהגרות ומהגרי העבודה בתמורה להסדרת בואם לישראל.³⁵

- 29 לסקירה כללית ראו חני בן ישראל ועודד פלר אין מדינה לאהבה: פגיעות בזכות למשפחה
של מהגרי עבודה בישראל קו לעובד והאגודה לזכויות האזרח בישראל (2006).
- 30 שם, בעמ' 3. כן ראו עת"מ (ת"א) 2485/04 אופיר נ' שר הפנים (נבו) 2.8.2005.
- 31 לדיון במדיניות זו ובשינויים שחלו בה ראו להלן בפרק 3.3.2 תחת סעיף ב.
- 32 שמיר, "פרדוקס החוקיות", לעיל ה"ש 4, בעמ' 478.
- 33 לאורך שנים ארוכות הייתה ההפרטה המגולמת בהסדר הכבילה אף עמוקה יותר, שכן נלוותה
לה חובה מפורשת, שהוטלה על מעסיקים, להיות אחראים ליציאתם של מהגרי עבודה מישראל
עם תום עבודתם אצלם. חובה זו עוגנה, עד לביטולה בשנת 2010, בתקנה ה(5) לתקנות הכניסה
לישראל, התשל"ד-1974 (התקנה בוטלה במסגרת התדיינות בבג"ץ 3025/07 קו לעובד נ' שר
הפנים (נבו) 30.5.2011).
- 34 מונדלק, לעיל ה"ש 5, בעמ' 442-443.
- 35 עד לשנת 1991 שימש שירות התעסוקה כמתווך עבודה לאומי ומונופוליסטי. מאז נחקק בשנת
1959 ולאורך עשורים ארוכים אסר חוק שירות התעסוקה, התשי"ט-1959, על תיווך עבודה
פרטי ועל פעילות של לשכות עבודה פרטיות שאינן "של הציבור". התרת פעילותן של לשכות
עבודה פרטיות נעשתה בתיקון חקיקה משנת 1991 במסגרת חוק ההסדרים (חוק הסדרים במשק
המדינה (יצירת תנאים לצמיחה ולקליטת העליה), ס"ח 1351, התשנ"א-1991). תופעת גבייתם
של דמי תיווך מופקעים ממהגרות ומהגרי עבודה בידי לשכות עבודה פרטיות, שפעילותן הותרה
באופן רשמי בראשית שנות התשעים (אך למעשה עסקו בתיווך עבודה, חרף האיסור, עוד

תשלומים אלו, הנגבים שלא כחוק, מצויים במגמת עלייה ניכרת וקבועה, וכפועל יוצא מכך אף פרק הזמן הדרוש לשם פריעת החוב מתארך תדיר.³⁶ לחוב השפעה מבנית עמוקה על כוח המיקוח של מהגרות ומהגרי עבודה, וכפועל יוצא מכך על תנאי העסקתם. מהגרות ומהגרי עבודה המצויים כחוב נוטים לחשוש יותר מאוּבְדוֹן פרנסתם, ולפיכך פגיעים פי כמה לניצול בידי מעסיקים.³⁷ אף שבענפי החקלאות והבניין נחתמו בשנים האחרונות הסכמים דו־צדדיים בין ישראל לבין מדינות המוצא של העובדים בענפים אלו, המאפשרים גיוס מפוקח לעבודה בישראל במעורבות ממשלתית דו־צדדית וללא גבייה של דמי תיווך מופקעים, השנים האחרונות מתאפיינות בנסיגה מהישגים תקדימיים אלו, ובהתפתחות של תצורות גיוס והעסקה עוקפות־הסכמים בענפי הבניין והחקלאות, המבוססות על דמי תיווך וחוב.³⁸

הרבה לפני כן, תועדה באופן נרחב, ובין היתר במחקר האקדמי, ברוחות מדינתיים ובפסיקת בתי המשפט. ראו למשל רבקה רייכמן ונונה קושנירוביץ' גיוס עובדים זרים בענפי החקלאות והבנייה בישראל: השפעת הסכמים בילטרליים (2012); בג"ץ הסדר הככילה, לעיל ה"ש 25, פס' 27 לפסק דינו של השופט לוי.

36 על פי דו"ח משנת 2016 של עמותת קו לעובד, המבוסס על סקר שנערך בקרב עובדות ועובדי סיעוד שפנו לעמותה, סכום דמי התיווך הממוצע שנגבה ממהגרות ומהגרי עבודה בתחום הסיעוד נכון לשנת 2016 עמד על כ־\$10,688 לנשים ו־\$13,104 לגברים. רבות מעובדות הסיעוד מימנו את דמי התיווך דרך הלוואות בריבית גבוהה, אשר אמורות היו להיפרע באמצעות שכר העבודה בישראל. ראו עידית לבוביץ' וזהבית פרידמן כסף שחור, עבודה שחורה: גביית דמי תיווך ממהגרי עבודה בסיעוד בישראל קו לעובד (2013). ממחקרן של רייכמן וקושנירוביץ' משנת 2017 עולה כי סכום דמי התיווך הממוצע ששילמו מהגרות עבודה מסרי לנקה המועסקות בתחום הסיעוד תפח בכ־50% בחמש השנים שבין 2011 ל־2016. במחקרן נמצא עוד כי בעוד שבשנת 2011, כ־17 חודשים (בממוצע) משהות בת חמש שנים בישראל הוקדשו להחזרת החוב, ב־2016 עלה פרק זמן זה במידה רבה ועמד על כ־27 חודשים (בממוצע) משהות בת חמש שנים. ראו רבקה רייכמן ונונה קושנירוביץ' השפעתם של הסכמים בילטרליים על הגירת עבודה בישראל: השוואה בין מהגרי עבודה שהגיעו לפני ולאחר החלת הסכמים הבילטרליים (2017).

37 לדיון בתופעה בהקשר הקנדי ראו Judy Fudge, *Global Care Chains, Employment Agencies, and the Conundrum of Jurisdiction: Decent Work for Domestic Workers in Canada*,

23 CAN. J. WOMEN & L. 235 (2011). לדיון בחוב ראו אוקונל דייווידסון, לעיל ה"ש 9.

38 לסקירה ערכנית של תצורות גיוס והעסקה עוקפות־הסכמים בילטרליים ראו מיכל תג'ר ואלעד כהנא בתחבולות תעשה לך עבדים: חתירתה של מדינת ישראל תחת מאמצייה שלה למניעת עבדות וסחר בבני אדם (קו לעובד (2022)). לניתוח השפעות ההסכם הבילטרלי בענף החקלאות ראו אבינעם כהן ויהל קורלנדר "ענף החקלאות כאתר של סחר בבני אדם למטרות עבדות ועבודה כפיה: בין גיוס מהגרים לזכויות עובדים" משפט, חברה ותרבות ו: סחר בבני אדם 239 (הילה שמיר, חני בן ישראל ומעין ניינה עורכות) 2023. בכל הנוגע לתחום הסיעוד הביתי, בשנת 2018 נחתם הסכם ראשון על גיוס מהגרות עבודה לענף הסיעוד הביתי עם הפיליפינים, ובשנת 2020 נחתם הסכם בילטרלי גם עם סרי לנקה. יישומם בפועל של ההסכמים התעכב, ועל כן עוד מוקדם להעריך את השלכותיהם. נכון למועד כתיבת המאמר לא התקשרה ישראל בהסכמים בילטרליים עם מדינות מוצא מרכזיות אחרות שמהן מגיעות מהגרות עבודה לענף הסיעוד הביתי.

תוכניות של הגירת עבודה זמנית מתאפיינות עוד בהפרות נרחבות של זכויות עבודה מינימליות. מציאות זו נטועה במידה רבה בגורמים המבניים שנסקרו לעיל, המעצבים את יחסי העבודה בין מהגרי העבודה למעסיקהם על בסיס של תלות עמוקה וכפייה מבנית אינהרנטית. ההפרות הנרחבות מיוחסות לעיתים גם לקשיים שבאכיפת זכויותיהם של עובדות ועובדים מוחלשים המועסקים בענפים עתירי הפרות; קשיים שמקורם בגורמים כמיעוט משאבים ותקנים לרשויות אכיפה, וכן בהימנעות מעשיית שימוש אפקטיבי בסמכויות קיימות.³⁹ לצד זאת, כפי שמונדלך מציין, פערי האכיפה הניכרים מסגירים, ברובד עמוק יותר, את האמביוולנטיות החברתית בנוגע לעצם הזכאות של מהגרות ומהגרי עבודה לזכויות עבודה בסיסיות.⁴⁰ אמביוולנטיות זו הפכה מודגשת יותר בשנים האחרונות, והתרחבה, במקרים מספר, מהיעדר אכיפה – לשלילת עצם תחולתן של נורמות עבודה מינימליות לכתחילה.⁴¹ כתוכניות המבוססות על שהייה ארעית, תוכניות של הגירת עבודה זמנית כוללות גישה מוגבלת להסדרי ביטוח בריאות וביטחון סוציאלי. בישראל, מהגרות ומהגרי עבודה אינם מבוטחים בחוק הביטוח הלאומי זולת שלושה ענפים המעניקים כיסוי ביטוחי חלקי בעניינים הקשורים לעבודה: ביטוח נפגעי תאונות עבודה, ביטוח למקרה של פשיטת רגל או פירוק המעסיק וביטוח אימהות למהגרות שילדו בישראל.⁴² ביטוח בענפי ביטוח אחרים, שנועדו לשמש רשת של ביטחון סוציאלי במצבים של היעדר הכנסה מעבודה כגון ביטוח תאונות שלא במסגרת העבודה, ביטוח זקנה, ביטוח אבטלה ועוד, מותנה במעמד תושבות. ככל הנוגע לביטוח בריאות, מהגרות ומהגרי עבודה אינם מבוטחים בביטוח בריאות מכוח חוק ביטוח בריאות ממלכתי, אלא בביטוח בריאות פרטי שנרכש בידי המעסיק.⁴³ על הביטוח הפרטי שהמעסיק רוכש להבטיח כיסוי לכל שירותי הבריאות שנקבעו בצו על ידי שר הבריאות.⁴⁴ אף שהצו מחייב כיסוי לטיפולים, תרופות ושירותים הקרובים לאלו שקבועים בחוק ביטוח בריאות ממלכתי,⁴⁵ ישנם הבדלים ניכרים בין ההסדרים הנובעים ממתכונת

- 39 ראו חני בן ישראל "חקיקת מגן בדיני העבודה" תוכנית אלטרנטיבית למאבק בסחר בבני אדם: מודל מוצע לפי גישת העבודה לסחר מסמך מדיניות – קבוצת פרויקט המחקר TraffLab טראפלב, אוניברסיטת תל אביב 62-63 (הילה שמיר ומעין ניזנה עורכות 2020).
- 40 מונדלך, לעיל ה"ש 5, בעמ' 461.
- 41 לסקירת דוגמאות ראו בן ישראל, חקיקת מגן בדיני העבודה, לעיל ה"ש 39, בעמ' 63-64. כן ראו את הדיון בהחרגתן של עובדות סיעוד מהגרות מהגנות עבודה קוגנטיות בפרק 3.3.2, להלן.
- 42 ס' 40, 75(א), 181 לחוק הביטוח הלאומי [נוסח משולב], התשנ"ה-1995, ס"ח 1522 (להלן: חוק הביטוח הלאומי).
- 43 על פי ס' 1א ו-1ד לחוק עובדים זרים, התשנ"א-1991, ס"ח 1349, כתנאי להעסקת עובד זר על המעסיק להסדיר על חשבונו לעובד הזר, למשך כל תקופת עבודתו אצלו, ביטוח רפואי שיכלול סל שירותים שקבע שר הבריאות לעניין זה בצו.
- 44 צו עובדים זרים (סל שירותי בריאות לעובד), התשס"א-2001, ק"ת 6100.
- 45 שם, בס' 2.

הביטוח (ביטוח באמצעות ספק פרטי במימון המעסיק), ומבחירות מדיניות נוספות שבאות לידי ביטוי בצו. הבדלים אלו מובילים לפערים דרמטיים בהיקפה של הזכות לבריאות הנתונה למהגרות ולמהגרי עבודה וביכולת לממשה בפועל. אחד מפערים אלו הוא ההסדר שמעגן הצו שלפיו הביטוח הרפואי של מהגרות ומהגרי עבודה פוקע במקרה של מחלה קשה או פציעה שהובילה לאובדן כושר עבודה ממושך. במקרה של חולי או פציעה המוביל לאובדן כושר עבודה העולה על תשעים ימים, מהגרות ומהגרי עבודה אינם זכאים אלא לשירותי חירום לשם ייצוב מצבם הרפואי לצורך הטסתם מישראל.⁴⁶ הסדר זה מלמד על המידה שבה יש לזכות לבריאות בהקשר של הגירת עבודה זמנית תכלית אינסטרומנטלית. זכות זו, במילותיו של מונדלק, "אינה נובעת מהיותו של העובד הזר אדם או חבר חלקי בקהילה, אלא רק משום שהזכות לבריאות נדרשת להבטחת תפקודו הרפואי כעובד".⁴⁷

לאסדרתה של הגירת עבודה זמנית נלווה, במקרה הישראלי, גם רציונל אתני ולאומי דומיננטי: ישראל אינה רואה עצמה כמדינת הגירה אלא כמדינת שבות שבה מתממשת זכותו של העם היהודי להגדרה עצמית. משטר ההגירה בה מבוסס על העדפה על פי מפתח לאומי-דתי, שבמסגרתו מוענקות זכויות הגירה נרחבות ליהודים ולבני משפחה של יהודים,⁴⁸ ואילו יכולתם של מי שאינם יהודים להגר לישראל ולשהות בה (שלא ברישיון לישיבת ביקור הניתן לתיירים) מוגבלות באופן משמעותי. בחירות המדיניות האופייניות של תוכניות הגירת עבודה זמנית המבוססות, כאמור, על שהייה ארעית, הדרה חברתית ופוליטית ומגבלות דרקוניות על חיי משפחה – מאפשרות, אפוא, "ליישב" את כניסתם של עשרות אלפי מהגרות ומהגרים לא יהודים עם אופייה האתנו-לאומי של ישראל כמדינה יהודית.

2. תוכניות הגירת עבודה זמנית בראי המתח שבין דיני העבודה לדיני ההגירה

מעצם היותן תוכניות המשלבות הגירה ועבודה, תוכניות של הגירת עבודה זמנית נשענות בו בזמן על דיני ההגירה ועל דיני העבודה. מה מניבה ההצטלכות בין שתי מערכות נורמטיביות אלו? כיצד ניתן לאפיין את הקשרים ביניהן?

באחת מאסופות המאמרים המרכזיות מהשנים האחרונות שהוקדשו לבחינתן של שאלות אלו, קתרין קוסטלו ומאראק פרידלנד מאבחנים כי דיני ההגירה מפצלים הן את המטרות והן את הכיסוי של דיני העבודה. בכל הנוגע למטרות, דיני ההגירה מעצימים את הפיצול האידאולוגי הפנימי המאפיין את דיני העבודה – בין מטרותיהם הנוגעות להגנה על עובדים מצד אחד, למטרותיהם הנוגעות להגנה על אינטרסים של מעסיקים והבטחת היצע של עובדים, מצד שני. הכיסוי של משפט העבודה מפוצל אף הוא – נוכח מעמד ההגירה בתוכניות של הגירת

46 שם, בס' 4(א)(3).

47 מונדלק, לעיל ה"ש 5, בעמ' 475.

48 ביטוייה הנורמטיבי של העדפה זו מצוי בס' 1 לחוק השבות, התש"י-1950, ס"ח 51, הקובע כי "כל יהודי זכאי לעלות ארצה". ס' 2 לחוק האזרחות, התשי"ב-1952, ס"ח 95, מייסד הסדר של התאזרחות אוטומטית ומיידית לעולים לפי חוק השבות. בפסיקת בית המשפט העליון פורשה הזכות לשבות כ"כמעט זכות אבסולוטית". ראו בג"ץ 3648/97 טטמקה נ' שר הפנים, פ"ד נג(2) 728, פס"ד 7 (1999).

עבודה זמנית, המגביל את המוביליות השוקית של עובדים דרך הסדרי כבילה, ומכונן, באופן זה, יחסי עבודה מבוססי-סטטוס בין עובדים-מהגרים למעסיקהם.⁴⁹ הנחתם של קוסטלו ופרידלנד באשר לקשר שבין דיני העבודה לדיני ההגירה היא הנחה בדבר השפעה חד-כיוונית: בתפיסתם, דיני ההגירה, וכן הגירת העבודה כשלעצמה, משפיעים באופן עמוק על דיני העבודה ועל שוק העבודה, אך דיני העבודה, מצידם, אינם מהווים כוח משפיע נגדי על דיני ההגירה.⁵⁰ הנחה אחרונה זו משותפת לחלק ניכר מהכתיבה על מהגרות ומהגרי עבודה בתוכניות של הגירת עבודה זמנית. תפיסה רווחת היא כי דיני העבודה, וההגנות הניתנות מכוחם על זכויות עבודה, נסוגים בתוכניות אלו – הן מפני לחציהם של מעסיקים להפחתת עלויות והעצמת שליטה (לחצים המעצבים, כאמור, את מערך האסדרה) והן מפני העדיפות הנורמטיבית שעקרון הריבונות במדינות לאום טריטוריאליות זוכה לה, והפררוגטיבה הרחבה הנתונה למדינות, כתוצאה מכך, לקבוע באופן חד-צדדי את תנאי שהייתם ועבודתם של מהגרים. דיני העבודה אינם מובנים ככוח מרסן פוטנציאלי משמעותי של דיני ההגירה.⁵¹

מטרה עיקרית של מאמר זה היא להעמיק את החשיבה על ההצטלבות שבין דיני העבודה לדיני ההגירה, ובמידה רבה להציע קריאה חלופית שלה. אני סבורה שההבחנות, הנכונות כשלעצמן, בדבר פיצול הכיסוי של משפט העבודה והטיית מטרותיו לטובת מעסיקים במסגרת אסדרה של תוכניות הגירת עבודה זמנית עדיין אינן מספרות משהו ספציפי דיו על

Mark Freedland & Chathryn Costello, *Migrants at Work and the Division of Labour* 49
Law in MIGRANTS AT WORK, לעיל ה"ש 1, בעמ' 8-11. ל"סטטוס" כבסיס יחסי העבודה תחת
 הסדרי כבילה ראו גם מונדלק, לעיל ה"ש 5, בעמ' 442-443.

Freedland & Costello, שם, בעמ' 2-1 “[T]he fact [is] that, whereas there is no very strong reason to regard labour law as having a distinctive or non-obvious impact upon migration law, there is every reason to regard labour migration and its regulation as having a major and under-appreciated impact upon labour law” עוסקת
 בהשפעות הדדיות בין היקף הגירת העבודה להיקף ההגנה על זכויות עבודה, כי אם ביחסים
 שבין דיני ההגירה לדיני העבודה כמערכות נורמטיביות. לדיון משפיע בסוגיה הראשונה ראו
 MARTIN RUHS, *THE PRICE OF RIGHTS: REGULATING INTERNATIONAL LABOR MIGRATION* (2013).
 התפיסה שפותחה בכתיבה על עיצובם של משטרי הגירה בדמוקרטיות ליברליות היא כי
 כוח מרסן עיקרי בהקשר של מדיניות הגירה במדינות לאום ליברליות הוא ביקורת שיפוטית
 שמקורה במחויבויות לזכויות אדם אוניברסליות או במחויבויות חוקתיות פנימיות להגנה על
 כמה זכויות יסוד. ביקורת שיפוטית חוקתית, ותפקידם המסורתי של בתי המשפט בדמוקרטיות
 ליברליות כמגיני מיעוטים, מובנים כמגבלה מוסדית עיקרית, אם לא יחידה, על כוח רובני
 בהקשר של זכויות מהגרים. ראו למשל SASKIA SASSEN, *LOSING CONTROL? SOVEREIGNTY IN AN AGE OF GLOBALIZATION* (1996); Christian Joppke, *Why Liberal States Accept Unwanted Immigration*, 50 *WORLD POL.* 266 (1998)
 שיפוטית בענייני הגירה בהקשר האמריקני ראו Stephen H. Legomsky, *Fear and Loathing in Congress and the Courts: Immigration and Judicial Review*, 78 *TEX. L. REV.* 1615
 (2007). לתפיסה שונה, המדגישה את המתח בין זכויות מהגרים לתפיסת התחולה הטריטוריאלית
 של זכויות אדם אוניברסליות, ראו Moria Paz, *Between the Kingdom and the Desert Sun: Human Rights, Immigration, and Border Walls*, 34 *BERKELEY J. INT’L L.* 1 (2016).

השפעותיהם של דיני ההגירה על דיני העבודה. הבחנות אלו מובילות למסקנה כי האתגר שתוכניות של הגירת עבודה זמנית מגלמות למשפט העבודה הוא ביסודו אתגר נאו-ליברלי, ואינו אתגר הנובע דווקא מהגירה או מדיני הגירה.

ברמת הפשטה גבוהה, משברי הכיסוי והערכים של משפט העבודה בעידן הפוסט-פורדיסטי, כפי שקוסטלו ופרידלנד מתארים אותם, אינם מאפיינים ייחודיים של תוכניות הגירת עבודה זמנית.⁵² אין, אפוא, סיבה לראותם כתוצאות מובחנות של דיני הגירה דווקא. גם התעצמותה הניכרת של הפררוגטיבה של מעסיקים והתפתחות תצורות של שליטה עמוקה בעובדות ובעובדים אינם מאפיין ייחודי של הגירת עבודה זמנית (אף על פי שדיני ההגירה אכן מאפשרים ורסיה מובחנת אחת של שליטה אינטנסיבית בעולם העבודה, כזו המבוססת של שליטת המעסיק במעמדו החוקי של העובד). מקורם של שינויים אלו במשפט העבודה במפנה אידאולוגי נאו-ליברלי ובתמורות חברתיות-כלכליות וטכנולוגיות דרמטיות שהתחוללו בעולם העבודה כולו, ומחוצה לו, בעשורים האחרונים; תמורות שנודעו להן השפעות מופלגות גם על עובדים מקומיים.⁵³

אני מבקשת להציע קריאה חלופית של ההצטלבות בין דיני העבודה לדיני ההגירה. קריאה זו אינה מזהה את ההשפעות של דיני ההגירה על דיני העבודה רק עם המפנה האידאולוגי הנאו-ליברלי והתמורות שהתחוללו מכוחו במשפט העבודה. למעשה, תוכניות של הגירת עבודה זמנית אינן מחויבות כלל באופן עקבי לסדר יום נאו-ליברלי. הקריאה המוצעת על ידי מדישה מערכת נוספת של הנחות, הצדקות והגיונות מארגנים המגיעים מדיני ההגירה, על המטענים שמקופלים לתוכם בהיבטי מגדר, גזע, אתניות, מעמד ועוד. בקריאה זו, דיני ההגירה אינם רק מעצימים את הפיצול הפנימי של דיני העבודה בין מחויבות לאינטרסים ולפררוגטיבה של מעסיקים לבין הגנה על זכויות עובדים, אלא מחדירים לדיני העבודה הגיונות מארגנים חיצוניים מובחנים. השפעתם על דיני העבודה, בתפיסה זו, עמוקה וגורפת יותר. אסביר: את הפיצול האידאולוגי הפנימי של משפט העבודה בין הגנה על זכויות עובדים לבין מחויבות לאינטרסים ולפררוגטיבה של מעסיקים ניתן לאפיין – בהכללה שתשורטט בקווים גסים מאוד לצורך הטיעון – כפיצול בין תפיסה חברתית-כלכלית שמאלית לתפיסה חברתית-כלכלית ימנית. הראשונה מבוססת על מחויבות גבוהה לשוויון חברתי ולחלוקה מחדש ועל מעורבות מדינתית עמוקה באסדרת שוק העבודה לצורך קידום מטרות אלו. האחרונה מבוססת על מחויבות נמוכה לשוויון חברתי ולחלוקה מחדש ועל תפיסה של עליונות אינהרנטית של השוק על פני המדינה, תפיסה המחייבת את צמצום מעורבותה של המדינה בשוק למינימום. לו היו אכן דיני ההגירה אך מעצימים את הפיצול הפנימי של משפט העבודה בין קטבים אלו, לנסיגה מהגנה קוגנטית על זכויות עבודה מינימליות הייתה אמורה

52 מודל העבודה הפורדיסטי התאפיין בתעסוקה רצופה של עובדים במקום עבודה אחד לכל אורך חייהם בתאגיד המבוסס על אינטגרציה אנכית, בשיעורים גבוהים של חברות עובדים באיגודים מקצועיים ובמציאות חברתית וכלכלית שבה שימשו גברים מפרנסים עיקריים. מעבר להיותו מודל העסקה, הוא ביטא תפיסה רחבה יותר של הקצאת סיכונים במדינת הרווחה. ראו לילך לוריא דיני עבודה ורווחה במאה העשרים ואחת 39 (2013).

53 לניתוח ההשלכות מרובות הפנים של הגלובליזציה והמפנה הנאו-ליברלי על שוק העבודה ראו Kerry Rittich & Guy Mundlak, *The Challenges to Comparative Labor Law in a Globalized Era*, in *COMPARATIVE LABOR LAW* 80, 83–99 (Finking & Mundlak eds., 2015).

להתלוות העצמה של האתוס הנגדי והנאו-ליברלי של דיני העבודה, המדגיש את עליונות השוק על המדינה ואת חופש החוזים האינדיבידואליסטי כבסיסן הרצוי של התקשרויות בין פרטים בשוק העבודה. בתפיסת עולם נאו-ליברלית עקבית, אם כן, העצמה זו הייתה אמורה להוביל גם לליברליזציה של משטרי תנועה וניידות: הן תנועה חוצת גבולות לצורך עבודה, והן ניידות בתוך שוק העבודה (כלומר, בין ענפים ומעסיקים) לאחר הכניסה.⁵⁴ בפועל, תוכניות של הגירת עבודה זמנית מבוססות על גריעה בורזמנית משתי הנטיות האידאולוגיות המתחרות של משפט העבודה: הן מתפיסה נאו-ליברלית של שוק חופשי והן מתפיסה של הגנה מדינתית קוגנטית על זכויות מינימליות. במילים אחרות, תוכניות הגירת עבודה זמנית הן אולי נאו-ליברליות ביחס לנסיגה מהגנות עבודה קוגנטיות, אך אינן נאו-ליברליות ביחס למוביליות חוצת גבולות ולמוביליות שוקית. כך, במקרה של ענף הסייעוד הביתי שייבחן בהמשך, להחרגתן של עובדות סיעוד מהגרות מחוק שעות עבודה ומנוחה – בין היתר, מנימוקים נאו-ליברליים המדגישים את ההסכמה והבחירה של העובדות בנוגע לתנאי העבודה המוצעים בישראל⁵⁵ – נלוותה, בו בזמן ממש, הקשחה של הסדרי כבילתן למעסיקים ומגבלות דרקוניות מתעצמות על כוח השוק שלהן.⁵⁶ אסדרה של הגירת עבודה זמנית חורגת, אפוא, מהמתח בין תפיסה חברתית-כלכלית ימנית לתפיסה חברתית-כלכלית שמאלית (או בין "אינדיבידואליזם" ל"אלטרואיזם", במילותיו של דנקן קנדי), ואינה מוגדרת באמצעותו. היא אינה רק תוצר של מתחים פנים-ליברליים, ולכן גם המפנה הנאו-ליברלי והתמורות שחולל במשפט העבודה אינם מספקים לה הסבר מלא. אסדרה של הגירת עבודה זמנית קרובה יותר למה שקנדי מכנה "אגואיזם טהור", ושאינו אכנה אינסטרומנטליזם; הסמן הימני השוכן מעבר ל"אינדיבידואליזם", החף, לגבי קנדי, מ"תוכן מוסרי": התפיסה כי אין זה אפשרי או רצוי להטיל כל מגבלה על קידום האינטרס העצמי.⁵⁷ כפי שנראה בהמשך, מקורו של אינסטרומנטליזם זה במשפט הוא בהגיונות מדיני ההגירה, ובעיקר בהנחתם המשתמעת שלפיה מהגרות ומהגרי עבודה הם פחות מסובייקטים פוליטיים מלאים, הנחה הקשורה באופן עמוק להבניות חברתיות של גזע, תפקידים מגדריים ומעמד. על פי הנחה זו, תכלית שהותם של מהגרות ומהגרי עבודה, והסיבה שבגינה הותרה כניסתם לכתחילה, היא לשמש אמצעי בשירות מטרה חיצונית להם: רווחתה או האינטרסים הכלכליים של קהילת האזרחים.

קביעה נוספת שדומה כי ראוי להרהר אחריה היא הקביעה שלפיה מערכת היחסים בין דיני העבודה לדיני ההגירה מתמצית בהשפעה חד-כיוונית של האחרונים על הראשונים. חרף השפעותיהם העמוקות של דיני ההגירה על דיני העבודה, אני סבורה שהשפעות אלו אינן חד-כיווניות. אדגים הבחנה זו באמצעות חקר המקרה של אסדרת עבודת מהגרות בתחום הסייעוד הביתי, שיוצג בפרק השלישי. מבט על התפתחויות באסדרתו המשפטית של ענף

54 למידה שבה תפסות צדק ליברטריאניות מחייבות ליברליזציה עמוקה של משטרי תנועה חוצת גבולות ו"גבולות פתוחים" ראו Joseph H. Carens, *Aliens and Citizens: The Case for Open Borders*, 49 REV. POL. 251 (1987).

55 בג"ץ 1678/07 גלוטן נ' בית הדין הארצי לעבודה, פ"ד סג(3) 209, 235-240 (2009) (להלן: בג"ץ גלוטן).

56 לדיון מורחב בסוגיה ראו להלן בפרק 3.3, תחת סעיף א, חלק 1.

57 Kennedy, לעיל ה"ש 7, בעמ' 1714-1715.

הסיעוד הביתי לאורך שני עשורים חושף מה שניתן לאפיינו יותר כתנועה בין הגיונות דיני עבודה להגיונות דיני הגירה. אומנם אין מדובר בתנועה סימטרית בין שני קטבים שווים במשקלם, והדומיננטיות של הגיונות מדיני הגירה במערך האסדרה ברורה. לצד זאת, עדיין ניתן לזהות השפעות נגדיות ברורות, למצער בתקופות או ברגעים מסוימים, של דיני העבודה על דיני ההגירה.

2.1 דיני העבודה ודיני ההגירה: שלושה צירים של מתח

פרק זה מתאר את המתח שבין דיני העבודה לדיני ההגירה באסדרה של הגירת עבודה זמנית לאורך שלושה צירים עיקריים. אף שמסגרת הניתוח המוצעת רלוונטית לאסדרה של הגירת עבודה זמנית במדינות נוספות המסתמכות על הגירת עבודה זמנית, טעמים הנוגעים לבהירות ולרצון להימנע מהכללות יתר לאורך הקשרים חברתיים-כלכליים ולאומיים שונים הובילו אותי להשעין את ניתוח היחסים בין דיני העבודה לדיני ההגירה בעיקר מתוך מבט על המקרה הישראלי. במיפוי מערך האסדרה, הפרק מתמקד בדיני העבודה וההגירה כביטויים במשפט הישראלי הפנימי. בחירה זו נובעת מכך שהמסגרת המדינתית של המדינה קולטת ההגירה, במקרה זה ישראל, עודה משמשת גורם מאסדר עיקרי של עבודה והגירה בתוכניות של הגירת עבודה זמנית. מציאות זו נותרה בעינה גם נוכח המפנה להסכמים בילטרליים עם מדינות המוצא של מהגרות ומהגרי עבודה, המהווים כיום חלק ממערך האסדרה.⁵⁸ הבחירה לתאר את המתח באסדרה של תוכניות הגירת עבודה זמנית באמצעות הנגדה של דיני העבודה ודיני ההגירה מחייבת הבהרות מקדימות אחדות באשר לתפיסת התכלית וההיסטוריה של מערכות נורמטיביות אלו, המנחות את הניתוח.

הערה חשובה ראשונה נוגעת ליחסים בין דיני הגירת עבודה לגזע ולאתניות. שווקים להגירת עבודה מאורגנים – ובמידה רבה חצויים – לאורך קווים גזעיים ואתניים בולטים; בכואה רבת עוצמה למורשות של עבדות וקולוניאליזם.⁵⁹ סטראוטיפים גזעיים ואתניים – והצלבניותיהם עם זהויות אחרות, כגון מגדר ומעמד – ממלאים תפקיד לא מבוטל בהבניית

58 מצב זה מאפיין מדינות קולטות הגירת עבודה רבות. לניתוח אסדרתה של הגירת עבודה בירי מדינות קולטות ותפקידים של הסכמים בילטרליים במערכת יחסים שהיא ביסודה חד־צדדית ראו Jennifer Gordon, *People are Not Bananas: How Immigration Differs from Trade*, 104 Nw. U. L. Rev. 1109, 1137–1142 (2010). לניתוח המניעים של מדינות שולחות ומדינות יעד באסדרה של הגירת עבודה באמצעות הסכמים הבילטרליים ראו Yuval Livnat & Hila Shamir, *Gaining Control? Bilateral Labor Agreements and the Shared Interest of Sending and Receiving Countries to Control Migrant Workers and the Illicit Migration Industry*, 23 THEORETICAL INQ. L. 65 (2022).

59 ADELLE BLACKETT, *EVERYDAY TRANSGRESSIONS: DOMESTIC WORKERS' TRANSNATIONAL CHALLENGE TO INTERNATIONAL LABOR LAW* 19 (2019); Ben Rogaly, *Commentary: Agricultural Racial Capitalism and Rural Migrant Workers*, 88 J. RURAL STUD. 527 (2021). התנאים של אסדרת עבודת הגירת זמנית, המבוססים על יצירת כוח עבודה זול, לא חופשי וממושטר באינטנסיביות של עובדות ועובדים מוגזעים, מאפשרים להבחין בהמשכיות של תבניות ניצול קולוניאליות, וזאת גם מבלי שלישראל עצמה היסטוריה דומה בהקשר זה לאלו של מעצמות אימפריאליות ותיקות.

הביקוש למהגרות ומהגרי עבודה בענפים שונים,⁶⁰ והם אף נקראים, לא אחת, לתוך מערך האסדרה וממלאים תפקיד בשיח ההצדקות סביבו.⁶¹ חרף כל אלו, וכפי שאובחן בכתביה, הדיון המשפטי בדיני הגירה נוטה להתכחש לבידול הגזעי והאתני העמוק שביסוד תצורות אסדרה עכשוויות של הגירה, ונסוב על שאלות ניטרליות לכאורה לסוגיות של זהות.⁶² דיון מעין־דוקטרינרי בדיני הגירה מהסוג המוצע במאמר עשוי להיחזק כמהלך המשעתיק שטטוש זה. מתוך כך חשוב לחדד כי תפיסתי את דיני ההגירה היא תפיסה המניחה מראש את תפקידם ההיסטורי והעכשווי כמכשיר של בידול גזעי ואתני. בהתאמה, הדיון המוצע במאמר בדיני הגירה בהקשר של אסדרתן של תוכניות הגירת עבודה זמנית אינו מניח מהגר עבודה אבסטרקטי, המוגדר אך ורק באמצעות עובדת היעדרה של חברות פוליטית או "זרות" כללית. הוא נשען על הכרה מקדמית בכך שכל דיון בסוגיות העומדות בליבו של מאמר זה – הדרה, חלוקה מחדש ומסחר – הוא ביסודו דיון בהבניות חברתיות וכלכליות של גזע ואתניות (כמו גם של מעמד, מגדר וזהויות נוספות).

Anna Romina Guevarra, *Supermaids: The Racial Branding of Global Filipino Care Labour*; in MIGRATION AND CARE LABOUR 130 (Bridget Anderson & Isabel Shutes eds., Rogaly 2014); שם, בעמ' 529.

61 בחינת הפסיקה מגלה מופעים רבים, מעודנים יותר ופחות, של סטראוטיפיזציה אתנית של מהגרות ומהגרי עבודה, בפרט של מהגרות העבודה המועסקות בסיעוד. כך, למשל, בפסק הדין בבג"ץ גלוטן ציין השופט ריבלין את "מזגם הטוב" ואת "מסירותם המופלאה" של מהגרות ומהגרי העבודה המועסקים בטיפול סיעודי. לעיל ה"ש 55, בפס' 27; התייחסות המהדהדת סטראוטיפים אתניים ומגדריים שעל פיהם נשים מוגזעות נתפסות כמטפלות "טבעיות" (על כך ראו למשל ברידג'ט אנדרסון "סתם עוד עבודה? הקומודיפיקציה של עבודת הבית" *האישה הגלובלית: מטפלות, עוזרות ועובדות מין בכלכלה החדשה* 136, 141–142 (אנררייך והוכשילד עורכות 2006)). בפרשה אחרת נפסק כי ההסדר הייחודי החל בעניין משך שהותם של מהגרות ומהגרי עבודה המועסקים בטיפול סיעודי "מושפע גם מההכרה בדבר האיכויות המיוחדות של הטיפול הסיעודי, שמביאים עמם עובדי הסיעוד הזרים המגיעים לישראל, בעיקר מארצות המזרח הרחוק, ומהקושי הרב הקיים במציאות הישראלית למצוא כוח עבודה באיכות דומה בתחום גבולות הארץ". עע"מ *Bueno* 2190/06 נ' *מדינת ישראל*, פס' 31 לחוות דעתה של השופטת פרוקצ'יה (נבו 15.5.2008). בפרשה נוספת התייחס השופט רובינשטיין בנימה מבודחת לעוצמת השתרשותם של סטראוטיפים אתניים בענף הסיעוד, וציין כי "בתחום הסיעוד הפך 'פיליפיני או פיליפינית' לשם גנרי" – "יש ל'לה' פיליפינית/מסרילנקה". בג"ץ 2405/06 *קו לעובד נ' מנהל יחידת הסמך לעובדים זרים – משרד התעשייה המסחר והתעסוקה* (נבו 2.8.2016).

62 Inés Valdez, *Socialism and Empire: Labor Mobility, Racial Capitalism, and the Political Theory of Migration*, 49 POL. THEORY 902 (2021); Tendayi E. Achiume, *Racial Borders*, 110 GEO. L. J. 445 (2021); Antje Ellermann, *Discrimination in Migration and Citizenship*, 46 J. ETHNIC & MIGRATION STUD. 2463 (2020). יש, כמובן, מידה של פרדוקסליות בפרובלמטיזציה של הבחנות כאלו בדיני ההגירה במשפט במדינה שמשטר ההגירה שלה מושתת על זכויות יתר על בסיס אתני כנקודת מוצא.

הערה נוספת נוגעת לתפיסת התכלית של דיני העבודה המשמשת ברקע הדין. ההנחה כי דיני העבודה ודיני ההגירה מונעים בידי הגיונות מנוגדים מבוססת על התפיסה המסורתית באשר לתכליתו של משפט העבודה. על פי תפיסה זו, משפט העבודה נועד לקדם שוויון חברתי וצדק חלוקתי ולהגן על עובדות ועובדים מפני מסחור לא מרוסן של עבודה.⁶³ בקריאת תכלית זו, משפט העבודה מצוי במתח אינהרנטי עם כמה מההגיונות המארגנים העיקריים של דיני ההגירה, אשר נשענים על תפיסה שונה של מוטבים, על תכלית חברתית שונה ועל עמדה אתית אחרת בתכלית כלפי מסחור. בתמצית, דיני ההגירה נועדו לקדם את רווחתה של קהילת האזרחים, ובפרט מעסיקים;⁶⁴ לדיני ההגירה תכלית מבצרת ומגדרת שנועדה להרחיק "זרים" – שלאחרותם, כאמור, יש לעיתים קרובות ממד גזעי, אתני, מגדרי או מעמדי – באמצעות דחיית כניסתם או באמצעות התרתה בתנאים המבוססים על היררכיה פנימית ועל הרחקה מיתרונותיה הסמליים והחומריים של חברות פוליטית (תכלית אנטי-חלוקתית); לבסוף, הגיונם של דיני ההגירה – שמקורו בעקרון הריבונות ובפרווגטיבה החד-צדדית הרחבה, הנובעת ממנו, לאסור או להתנות את כניסתם ושהותם של זרים – מאפשר בפועל התניה על זכויות אוניברסליות באמצעות הסכמה משתמעת.⁶⁵ מתקיים, לכן, מתח אינהרנטי בין כובען של מהגרות העבודה כ"מהגרות" לבין כובען כ"עובדות", המסגיר את המתח שבין דיני ההגירה לבין דיני העבודה כמערכות נורמטיביות.

אלא שהעמדה זו, המשורטטת בשלב זה באופן גורף מאוד, היא בבירור הכללה גסה וחד-ממדית. העמדתם של דיני העבודה כניגודם ההחלטי של דיני ההגירה היא העמדה פשטנית למדי – בראש ובראשונה משום שדיני העבודה אינם פרויקט נורמטיבי קוהרנטי, הרמוני ונטול מתחים פנימיים.⁶⁶ אף אם מקבלים את העמדה המסורתית בדבר תכליתו של

63 PAUL DAVIES & MARK FREEDLAND, *KAHN-FREUND'S LABOUR AND THE LAW*, 18 (Stevens & Sons eds. 3rd ed. 1983)

64 ביטוי לתפיסה זו נתן תומר מוסקוביץ', כיום מנכ"ל רשות האוכלוסין וההגירה: "החוק בישראל מכיר בעובדים זרים, וכך קרוא החוק: 'חוק עובדים זרים, תשנ"א-1991'. החוק אינו מכיר בביטוי מהגרי עבודה, ולטעמי לא בכדי. מהגר הוא אדם העובר מארץ לארץ כדי להיטיב את מצבו, והמדינה המארחת קולטת אותו מתוך רצון לסייע לו בהשגת מטרה זו. מהגר עבודה הוא, אם כן, מי שנכנס לארץ כדי לשפר את מצבו התעסוקתי; ובהרשותה לו לבוא בשעריה, מציבה המדינה את עצמה כמי שמוכנה לסייע לו בכך. כניסתם של עובדים זרים לישראל, לעומת זאת, נעשית כדי לפתור את מצוקתם של מעסיקים בענפים מסוימים כפי שהוכרה על ידי הממשלה; ולא מתוך מטרה של הממשלה לשפר את מצבם של העובדים הזרים. זאת בשונה למשל מפליטים המקבלים בארץ אשרת עבודה כללית שכן הם אכן מעין 'מהגרי עבודה', היינו בני אדם שכניסתם לארץ מורשית מתוך רצון של המדינה להיטיב את מצבם" (מכתב מתומר מוסקוביץ', יועץ משפטי, משרד התמ"ת, ליובל לבנת, עו"ד בעמותת קו לעובד (8.6.2006)).

65 לדיון בטיעון ההסכמה בהקשר של הגירת עבודה ראו מונדלק, לעיל ה"ש 5, בעמ' 428-432.

66 גם דיני ההגירה בכללותם אינם פרויקט לכיד ונטול מתחים פנימיים. מבט על מלוא הקורפוס של דיני ההגירה היה מחייב דיון בהעמדות אפשריות נוספות של דיני ההגירה ודיני העבודה, הנגזרות במידה רבה מתפיסה עקרונית כלפי עצם הלגיטימיות של המגבלות הנרחבות שמשילות מדינות לאום טריטוריאליות על תנועה חוצת גבולות ומתפיסות של צדק גלובלי. עבור מי שסבורים כי למגבלות על תנועה חוצת גבולות הצדקה אתית מטעמים קהילתניים, או עבור מי

משפט העבודה שלפיה משפט העבודה נועד לקדם שוויון חברתי וצדק חלוקתי, תפיסה זו עדיין אינה מספרת את מלוא הסיפור על תכליותיו – שכוללות יעדים נוספים ובהם הגברת יעילות דרך הפחתת עלויות עסקה והקטנת פערי מידע⁶⁷ – ובוודאי לא על ההיסטוריה של יישומו בפועל. למשפט העבודה שורה של מחויבויות מסורתיות סותרות: לזכויות הקניין של המעסיק ולפרודגטיבה הניהולית שלו,⁶⁸ לתהליך הייצור ולהיררכיה.⁶⁹ ההתמקדות בתכלית החלוקתית של דיני העבודה לא נועדה, אם כן, לכפור בקיומה של נטייה נגדית וסותרת המובילה למיסוד ולהעצמת כוחם העודף של מעסיקים. ההנחה היא כי נטיות סותרות אלו דרות יחד, ומשקפות מתח אידאולוגי אינהרנטי לפרויקט הרגולציה של העבודה.⁷⁰ העמדתם של דיני העבודה כניגודם ההחלטי של דיני ההגירה עשויה אף לעורר התנגדות מצד מי שרואות את הרמיון בין דיני העבודה ודיני ההגירה כמכשירים חברתיים משותפים של הדרה. טענה ברוח זו עשויה להיות כי הן דיני העבודה והן דיני ההגירה מניחים סגירות כלפי חוץ וקהילה פוליטית מגודרת (המוגדרת במידה רבה לאורך קווים גזעיים ואתניים). המסגרת המדינתית וקהילות פוליטיות מגודרות (בין היתר באמצעות דיני ההגירה) הן שמאפשרות – והן שמאז ומעולם אפשרו – את דיני העבודה במתכונתם הנוכחית; דינים שמבוססים ביסודם על דחיית התחרות של עובדים חיצוניים (ומגוזעים) זולים יותר ועל הגנות מובחנות לשוק המקומי (protectionism), שהשתרעו בעיקר על עובדים לבנים.⁷¹

שסבורים כי מגבלות על הגירה מגבירות שוויון כלפי פנים, דיני העבודה ודיני ההגירה עשויים להיתפס כמכשירים משותפים של הכלה. בתפיסה הראשונה, שעם מבטאיה המרכזיים נמנה הפילוסוף מייקל וולצר, מידה של סגירות כלפי חוץ היא תנאי יסודי לקיומה של קהילה שאינה אך אוסף של אינדיבידואלים, ראו MICHAEL WALTZER, SPHERES OF JUSTICE A DEFENSE OF PLURALISM AND EQUALITY (1983). התפיסה השנייה מדגישה את הסתירה שבין פתיחות להגירה לבין קיומה של מדינת הרווחה והסדרים של חלוקה מחדש בתוך קהילות פוליטיות, ראו למשל Han Entzinger, *Open Borders and the Welfare State*, in MIGRATION WITHOUT BORDERS 119 (Antoine Pecoud & Paul de Guchteneire eds., 2007). בחירתי להתמקד בדיני הגירת עבודה הופכת במידה רבה דיונים אלו לבלתי רלוונטיים. דיני הגירת עבודה אינם מבוססים על סגירות, אלא על הכלה מכפיפה במעמד ארעי ועל היררכיה פנימית קבועה. גם לגבי מי שמצדיקים הגבלות על הגירה מטעמים של שוויון כלפי פנים ושמצדדים במה שלעיתים מכונה "גבולות אתיים", ברור כי תוכניות של הגירת עבודה זמנית אינן מייצגות גבולות אתיים ובוודאי אינן מגבירות שוויון כלפי פנים. התייחסותו הידועה של וולצר עצמו לתוכניות של הגירת עבודה זמנית היא כאל "משפחה עם משרתים" (שם, בעמ' 62).

- Stewart J. Schwab, *Law-and-Economics Approaches to Labour and Employment Law*, 67
33 INT'L J. COMP. LAB. L. & INDUS. REL. 115 (2017)
- Gali Racabi, *Abolish the Employer Prerogative, Unleash Work Law*, 43 BERKELEY J. EMP. & LAB. L. 79 (2022)
- Judy Fudge, *Labour as a 'Fictive Commodity': Radically Reconceptualizing Labour* 69
.LAW IN THE IDEA OF LABOUR LAW 120, 123 (Guy Davidov & Brian Langille eds., 2011)
- Guy Mundlak, *Generic or Sui-generis Law of Employment Contracts?*, 16 INT'L J. 70
.COMP. LAB. L. & INDUS. REL. 309, 313 (2000)
- Diamond Ashiagbor, *Race and Colonialism in the*; לעיל ה"ש 62; *Construction of Labour Markets and Precarity*, 50 INDUS. L. J. 506 (2021)

אתיחס להעמדה אפשרית זו – ולהבדלים הניכרים שאני בכל זאת סבורה שקיימים בין שתי מערכות נורמטיביות אלו גם שעה שמביאים בחשבון את תפקידם ההיסטורי המקטב של דיני העבודה – בהמשך.

אחד עוד כי בהדגשת מחויבותם של דיני העבודה לחלוקה מחדש ולדה־קומודיפיקציה, מטרתי אינה להאיר את דיני העבודה באור ורוד מדי, או לטעון שהם גילומו של החזון המושך ביותר לצדק חלוקתי בין עבודה להון – וודאי שלא בין הצפון הגלובלי לדרום הגלובלי.⁷² לצד זאת, כפי שמזכיר דוידוב, ההכרה החשובה במגבלות ההתערבות שמייצרים דיני העבודה בשווקים אינה מבטלת את תפקידם כמכשיר חלוקתי.⁷³ לדלדולם כמסגרת נורמטיבית עבור מהגרות ומהגרי עבודה השלכות עמוקות ונרחבות כמעט בכל היבט, שאין זה רצוי להתעלם מהן. מקורן בחוסר התחליפיות של משפט העבודה, במציאות הנוכחית, כאמצעי של עוצמה ושל הגנה שוקיים. הגנות עבודה קוגנטיות הן אמצעי כמעט יחיד של חלוקה מחדש במדינות רווחה לגבי מהגרות ומהגרי עבודה, שמוחרגים במובנים חשובים מהסדרים אחרים של חלוקה מחדש, כהסדרי ביטחון סוציאלי ומיסוי פרוגרסיבי.⁷⁴ גם אם אכן מדובר במעט, על המעט הזה ראוי לשמור – בפרט במציאות שבה, כך דומה, לא פוסקות התביעות להעמיד את המינימום המזערי ביותר לבחינה מחדשת.⁷⁵

2.1.1. מתח שעניינו מוטבים: עובדים לעומת אזרחים

הרעיון המארגן היסודי של דיני הגירת עבודה הוא מחויבות כמעט בלעדית לעניינם של אזרחים.⁷⁶ מחויבות זו נלמדת בראש ובראשונה מהיקפו של עקרון הריבונות של מדינות על גבולותיהן במשפט הבינלאומי. על פי פרשנותו המקובלת של עקרון הריבונות, מדינות אינן חייבות להתיר את כניסתם של מי שאינם אזרחיהן, ונתונה להן פררוגטיבה חד־צדדית כמעט מלאה לעצב את הסדרי הכניסה אליהן והשהייה בהן כרצונן.⁷⁷ מדינות – וישראל

72 בין היתר משום שלהגירת עבודה השלכות מורכבות, ממושכות, רב־ממדיות ובין־דוריות על יחידים, קהילות, משפחות ומדינות שהעסקה צודקת והוגנת במדינות היעד, חרף חשיבותה הרבה, אינה מפצה עליהם.

73 Guy Davidov, *The (Changing?) Idea of Labour Law*, 146 INT'L LAB. REV. 311, 314 (2007).

74 לעניין מיסוי ראו בג"ץ 8421/14 הסתדרות העובדים הכללית החדשה נ' שר האוצר (נבו) 7.3.2017. לעניין הסדרי ביטחון סוציאלי ותחולתם החלקית על מהגרות ומהגרי עבודה ראו הדיון בפרק 1 לעיל.

75 לאחרונה מתגברות הקריאות מצד גורמים ממשלתיים להחריג כליל קבוצות של מהגרי ומהגרות עבודה מהגנות עבודה בסיסיות, לרבות הזכות לשכר מינימום ולפנסיה בענפי הסיעוד והחקלאות. לסקירה ראו בן ישראל, חקיקת מגן בדיני העבודה, לעיל ה"ש 39, בעמ' 64.

76 לא למותר יהיה להזכיר כי מוסד האזרחות נוצר כנחלתם וברמותם של גברים לבנים בעלי רכוש. גבולות החברות הפנימית בקהילות פוליטיות הוגדרו באופן היסטורי על בסיס של מגדר, גזע, מעמד וכן זהויות נוספות שנתפסות כאנטיתטיות לחברות פוליטית מלאה. ראו למשל Achiume, לעיל ה"ש 62.

77 ככלל, זכות הכניסה למדינה שמורה לאזרחים, ואילו הפררוגטיבה לקבל החלטות חד־צדדיות על התרת כניסתם או דחייתם של מי שאינם אזרחים למדינה נחשבת לחלק אינטגרלי מריבונותן של

אינה חריגה מבחינה זו – נוהגות לעצב הסדרי הגירה אלו על פי תפיסות בדבר טובתם או האינטרסים של אזרחיהן.⁷⁸ הבחירה להתיר כניסה או שהות של מהגרים אינה נעוצה מבחינה נורמטיבית בשיקולים הנסובים על צורכיהם או זכויותיהם של המהגרים עצמם (להוציא כמה חריגים מצומצמים ומובחנים).⁷⁹ מקורה באינטרסים או בזכויות של אזרחים. הדינים העוסקים בהגירת עבודה ממחיישים זאת היטב. התרת כניסתם של מהגרות ומהגרי עבודה לענפים עתירי עבודה נועדה לשרת אזרחים המבקשים להעסיק מהגרים, בדרך כלל מטעמי מחסור נטען בעובדים מקומיים. מהגרי ומהגרות העבודה עצמם אינם נתפסים כחברים מלאים בקהילה שבה הם עובדים. ניתן להם מעמד ארעי שמאפשר להתנות את שהותם באופנים הנתפסים כמועילים להגשמת המטרות העומדות ביסוד ההחלטה להתיר את כניסתם, ואשר יאפשר גם את גירושם בקלות יחסית במידה שיפרו תנאים אלו. דיני הגירת עבודה מבוססים, אם כן, על מידה אינהרנטית של אינסטרומנטליזם כלפי מהגרים. תכלית התרת כניסתם ועבודתם של מהגרים היא לקדם מטרה חיצונית להם. הם

מדינות. המשפט הבינלאומי מכיר בזכותו של "כל אדם" לעזוב כל מדינה, כולל מדינת-ישלו, אולם לא מוטלת מכוחו חובה מקבילה על מדינות לקלוט "כל אדם"; זכות הכניסה למדינה מיוחדת למי שהמדינה שאליה הם מבקשים להיכנס היא מדינתם. ראו ס' 13 (2) להכרזה לכל באי עולם בדבר זכויות האדם, 1948; ס' 12 (2) ו-12 (4) לאמנה הבינלאומית בדבר זכויות אזרחיות ומדיניות, כ"א 1040, 269 (נפתחה לחתימה ב-1966). ראו גם ס' 6 לחוק יסוד: כבוד האדם וחירותו.

78 בניסוחו הלאקוני של אריק פוזנר, "פוליטיקאים מקדמים את האינטרסים של מצביעים, וזרים אינם מצביעים". לכן, "הבסיס הנורמטיבי של דיני ההגירה הוא מקסום רווחתם של אזרחים אמריקניים" (Eric A. Posner, *The Institutional Structure of Immigration Law*, 80 U. Chi. L. Rev. 289, 290 (2013)). הסתייגות מתבקשת נוגעת לתפיסתם של אזרחים כקבוצה הומוגנית. קיימים הבדלים משמעותיים בתוך קבוצת האזרחים באשר למידה שבה דיני ההגירה מקדמים את רווחתם או את האינטרסים שלהם. דיני ההגירה אינם מחויבים לרווחתם של כלל האזרחים במידה שווה. משטר ההגירה בישראל מבוסס על העדפה על פי מפתח לאומי-דתי מכוח חוק השבות, ובנוסף על הפליה חמורה של אזרחי ישראל הערבים לעומת אזרחי ישראל היהודים בכל הנוגע לזכויות משפחה, ראו בג"ץ 466/07 גלאון נ' היועץ המשפטי לממשלה (נבו 11.1.2012). בהיבט זה, דיני ההגירה הם מכשיר להדרה נוספת של קבוצת מיעוט לאומי פנימית מגבולות האזרחות.

79 הכולט בהם הוא משטר ההגנה הבינלאומי על פליטים, שאוסר על מדינות להחזיר או לגרש פליט למדינות "שבהן יהיו חייו או חירותו בסכנה מטעמי גזע, דת, אזרחות, השתייכותו לקבוצת חברתי או להשקפה מדינית" (ס' 33 לאמנה בדבר מעמדם של פליטים, כ"א 65, 3 (נפתחה לחתימה ב-1951)); עקרון ה-Non-refoulement מייצג את הסייג הנורמטיבי המשמעותי ביותר למשטר התנועה הגלובלי המבוסס על סגירות ועל ריבונות כמעט מוחלטת בגבול. עיקרון זה, והזכות למקלט באופן כללי, התערערו במידה ניכרת בעשורים האחרונים. ראו למשל Jessica Schultz, *An End to Asylum?: Temporary Protection and the Erosion of Refugee Status*, in *WAITING AND THE TEMPORALITIES OF IRREGULAR MIGRATION* 170 (Christine M. Jacobsen et al., eds., 2020).

אינם נתפסים כסובייקטים במלוא זכויותיהם או כחברים מלאים בקהילה שבה הם חיים ועובדים, אלא כאמצעי למימוש זכויותיהם או צורכיהם של אחרים.⁸⁰ לעומת דיני ההגירה, דיני העבודה הם קורפוס נורמטיבי שבמרכזו תפיסת מוטבים שונה. דיני העבודה חלים בתחולה טריטוריאלית מתוקף קיומם של יחסי עבודה, ולא מתוקף מעמד אזרחי. תחולתם אומנם מוגדרת ותחומה על פי גבולותיה של המסגרת המדינתית, אך החלתם כלפי פנים לא נועדה באופן אקסקלוסיבי להגנתם של אזרחים, כי אם להגנתם של עובדים. ההבחנה בין "אזרחים" ל"זרים" – אחת ההבחנות הבסיסיות של דיני ההגירה, ומקורן של אינספור השלכות נורמטיביות – אינה מופיעה כלל בחוקי העבודה המרכזיים, ואף אינה רלוונטית לעניין סמכות השיפוט של בתי הדין לעבודה. היא אינה נושאת, לפחות ברמה התאורטית, משמעות מדירה דומה במשפט העבודה, אשר תחולתו כמערכת נורמטיבית נקבעת בעיקר על פי שאלת קיומם של יחסי עובד-מעביד.

לתפיסת המוטבים השונה של דיני ההגירה ודיני העבודה היבט נוסף. בעוד שדיני ההגירה מעדיפים מבחינה נורמטיבית אינטרסים וזכויות של אזרחים, דיני העבודה מבטאים מידה של העדפה נורמטיבית לעובדים. תכליתם העיקרית היא להגן על עובדים ולחלק מחדש כסף, כוח ומשאבים אחרים ממעסיקים לעובדים. תכלית זו מוצרדת על יסוד תפיסתם של עובדים כצד החלש ליחסי העבודה; חולשה המצדיקה התערבות במישורים שונים: הן במישור של זכויות מינימליות (הגנות עבודה קוגנטיות) והן במישור של הגנות ייחודיות על הזכות להתארגנות ולמשא ומתן קולקטיבי.⁸¹

כפי שכבר צוין, ניתן להרהר אחר ההנגדה ההחלטית המוצעת כאן בין דיני העבודה לדיני ההגירה. מעבר לתפקידים המשותף כמכשיר של סגירות כלפי חוץ, מבט על התפתחות אסדרתה של העבודה, בישראל ובמקומות נוספים, מלמד שדיני העבודה לא הוחלו מעולם בפועל באופן אוניברסלי כלפי פנים. הם אומנם אתגרו, אך בה בעת גם מיסדו ואכפו פרגמנטציה וקיטוב בשוק העבודה, ומילאו תפקיד לא מבוטל ביצירה של ריבוד ואי-שוויון, וכן בהדרה של קבוצות חברתיות שנתפסו כמצויות מחוץ לגבולות האזרחות.⁸² המסקנה מכך עשויה להיות

80 על הגיונם האינסטרומנטלי של דיני ההגירה (ובתוכם דיני הגירת עבודה) הצביעו רבים. ראו למשל עודד פלר "מושא לזכויותיהם של אחרים: המהגרת ודיני ההגירה" (דברים בכנס "הן כאן אינן – נשים, מעמד והגירה", אוניברסיטת תל אביב, 3.4.2012); Tally Kritzman-Amir, *The Methodology of Immigration Law*, 60 VA. J. INT'L L. 651, 691 (2019). היגיון אינסטרומנטלי זה מאפיין גם את גישת דיני ההגירה לבני משפחה מהגרים של אזרחים, שהצדקה לשהותם מצויה בזכויותיהם של אזרחים לחיי משפחה.

81 ההגנה הייחודית שמעניקים דיני התארגנות קיבוצית (ברקע דיני ההגבלים העסקיים, האוסרים על קרטליזציה ביחסים מסחריים) משרתת את שתי תכליותיו המרכזיות של משפט העבודה: צמצום פערים בכוח המיקוח של עובדים מול מעבידים ומטרה חלוקתית (ההנחה שעובדים מאוגדים ישיגו תוצאות חלוקתיות טובות יותר). ראו Guy Davidov, *The Goals of Regulating Work: Between Universalism and Selectivity*, 64 U. TORONTO L. J. 1 13, 14 (2014).

82 הסדרי העסקתם של עובדים פלסטינים והסדרים היסטוריים של העסקת עובדות ועובדים מזרחיים מספרים היטב את תפקידם זה של דיני העבודה בהקשר הישראלי. לדיון בהעסקת עובדים פלסטינים ראו מעין ניזונה **כיבוש העבודה: העסקת עובדים פלסטינים בישראל** קו לעובר (2016). לדיון בהסדרי העסקה מקטבים של עובדות ועובדים מזרחיים ראו שושנה מריומה-

כי אין זה ראוי להפריז בתיאור המתח הקיים בין דיני ההגירה לדיני העבודה בכל האמור לתפיסת מוטבים. כך בוודאי לגבי טיפול ועבודת משק הבית, שההבחנה החדה בינה לבין עבודה "יצרנית" בשוק היא שהגדירה במידה רבה את גבולות תחולתם של דיני העבודה.⁸³ הסתייגות זו היא כמובן מוצדקת, והטעון במאמר זה ודאי מאשש אותה. חשוב, אפוא, לחדד שתיאור מחויבותם של דיני העבודה לתחולה אוניברסלית כלפי פנים לא נועד לכפור בהיסטוריה (ובהווה) של הדרה, בדרך כלל לאורך קווים אתניים, לאומיים ומגדריים. הוא נועד להצביע על הרעיון ועל האידאולוגיה של דיני העבודה, גם אם אלו מומשו לפרקים בפועל באופן חלקי, לכל היותר. במילים אחרות, גם אם דיני העבודה ודיני ההגירה שימשו בפועל בתקופות שונות כמכשיר דומה של הדרה, עדיין קיים שוני חשוב: במקרה של דיני ההגירה הדרה ותפיסת מוטבים סלקטיבית היא תכלית נורמטיבית עיקרית, ואילו במקרה של דיני העבודה ההדרה במידה רבה נתפסת כאנומליה שיש לתקן. תפיסה זו משתקפת בהתפתחותו ההיסטורית של משפט העבודה, שבחינתה מגלה דינמיות ותנועה מתרחבת בתפיסת הכיסוי שלו ובהיקפו.⁸⁴

2.1.2 מתח שעניינו מטרות: חלוקה מחדש ושוויון לעומת מניעתה של חלוקה מחדש והיררכיה

בתפיסה המסורתית כאשר לתכליתו החברתית-כלכלית, משפט העבודה נועד לקדם שוויון חברתי וצדק חלוקתי כלפי פנים, שביטויים העיקריים הוא חלוקה מחדש של משאבים, כוח וסיכונים בין מעסיקים לבין עובדות ועובדים.⁸⁵ תפיסה זו משמשת כ"בסיס מוסרי ונרטיב

-
- מרום עבודות הדחק כמרכיב במדיניות החברתית-תעסוקתית של ישראל 1950–1970 (חיבור לשם קבלת תואר דוקטור, האוניברסיטה העברית בירושלים) (2007); Assaf S. Bondy, *The (Dis)Advantages of Sector-Level Bargaining: Outsourcing of Cleaning Work and the Segmentation of the Israeli Industrial Relations System*, 60 J. INDUS. REL. 691 (2018)
- 83 לדיון בהבניות המגדריות והכלכליות-פוליטיות שברקע הבחנה זו ראו Judy Fudge, *Feminist Reflections on the Scope of Labour Law: Domestic Work, Social Reproduction, and Jurisdiction*, 22 FEM. LEG. STUD. 1 (2014)
- 84 Guy Davidov, *Setting Labour Law's Coverage: Between Universalism and Selectivity*, 34 OXF. J. LEG. STUD. 543, 551 (2014)
- 85 כפי שדוידוב מסביר, לאי-שוויון בכוח המיקוח של עובדים ומעסיקים מאפיינים ספציפיים – במישור הארגוני, הכלכלי והפסיכולוגי-חברתי – המייחדים אותם ממופעים אחרים של אי-שוויון ביחסים חוזיים. במישור הארגוני, יחסי העבודה כולם מאפיינים בגירעון דמוקרטי, שכן הרעיון הדמוקרטי מחייב שמי שמושפע מהחלטות יוכל להשתתף בתהליך קבלתן, ואילו במקום העבודה, עובדות ועובדים נתונים למרות חד-צדדית, ואינם משתתפים בהחלטות הנוגעות לניהול העבודה. במישור הכלכלי והפסיכולוגי-חברתי, אי-השוויון בין עובדים למעסיקים נובע מהתלות הרבה של העובד במעסיק במובן כלכלי – תלות שמשמעותה היא גם חוסר היכולת של העובד (בניגוד למעסיק, או לקבלן העצמאי) לפזר סיכונים – ובמובן אי-חברתי, נוכח חשיבותה מרובת הפנים של העבודה בשכר בחיים האנושיים. Guy Davidov, *The Three Axes of Employment Relationships: A Characterization of Workers in Need of Protection*, 52 U. TORONTO L. J. 357 (2002)

מכונן" של משפט העבודה.⁸⁶ כפי שניסח זאת בית הדין הארצי לעבודה לפני כמה עשורים, "משפט העבודה הוא משפט של 'אי שוויון', שמטרתו לפצות [על] חולשתם של העובדים מול המעבידים".⁸⁷

בטרם אפנה לבחינת נטייתם הנגדית של דיני ההגירה, אבקש לעדן את התיאור לעיל בהערות אחרות. ראשית, כפי שכבר הוזכר, דיני העבודה מתאפיינים במתח ובפיצול פנימיים בין נטייתם החלוקתית לנטייה נגדית, והדיון בנטייתו החלוקתית של משפט העבודה מניח עובדה זו כנתון. הערה שנייה נוגעת לעצם אפיונו של משפט העבודה כקורפוס שתכליתו העיקרית היא צדק חלוקתי. ספרות מהשנים האחרונות מציעה לחשוב מחדש על תכליתו של משפט העבודה, נוכח התמורות המורכבות והדרמטיות – כלכליות, פוליטיות, חברתיות, טכנולוגיות ואחרות – שהתחוללו בעולם העבודה ומחוצה לו, ואשר הובילו לדעיכתו של מודל העבודה הפורדיסטי, שעל בסיסו עוצב משפט העבודה המסורתי המדינת-טריטוריאלי.⁸⁸ לעומת ספרות זו, הדיון המוצע כאן נשען על הנרטיב המסורתי בדבר תכליות משפט העבודה, אשר על פיו משפט העבודה נועד לצמצם אי-שוויון ולקדם צדק חלוקתי. מקורה של בחירה זו בתמימות דעים עם גישתו של דוידוב, הגורס כי המשבר של דיני העבודה בעידן הפוסט-פורדיסטי אינו משבר של מטרות, משום שמטרותיו המסורתיות של משפט העבודה עודן רלוונטיות מתמיד. לגישתו, הבנה עדיפה של המשבר היא כמשבר של כיסוי, או של התאמה בין דיני העבודה לבין מטרותיהם.⁸⁹

לעומת דיני העבודה, דיני ההגירה של מדינות הצפון הגלובלי משרתים במידה רבה תכלית הפוכה, אנטי-חלוקתית. גבולות משרתים כמה מטרות עיקריות, ואחת מהן היא למנוע חלוקה מחדש ל"זרים"; מי שממלאים תפקיד סמלי קרדינלי בהגדרת מדינת הלאום, במילותיה של ברידג'ט אנדרסון, כ"קהילה של ערך" (community of value).⁹⁰ קשה להפריז בחשיבות המיוחסת לתפקידם זה של דיני ההגירה בעידן הנוכחי. יש בו כדי להסביר מדוע מדינות נתבעות מבחינה ציבורית, ואכן משקיעות בפועל, משאבים ואמצעים נרחבים בביצור סמיי-צבאי של גבולותיהן ובהגנה, ממשית ומדומיינת, על ממדיה הסמליים והחומריים של האזרחות.⁹¹

Brian Langille, *Labour Law's Theory of Justice in The Idea of Labour Law* 110 (Guy Davidov & Brian Langille eds., 2011).

תב"ע (ארצי) שם/2-35 קוזלוביץ נ' "אורדן" בע"מ, פד"ע י"ב(1) 200, 208 (1981).

ראו את אסופת ההצעות בספר *The Idea of Labour Law*, לעיל ה"ש 69 ו-86.

Guy Davidov, *Re-Matching Labour Laws with Their Purpose in The Idea of Labour Law* 120 (Guy Davidov & Brian Langille eds., 2011).

BRIDGET ANDERSON, *US AND THEM?: THE DANGEROUS POLITICS OF IMMIGRATION CONTROL* 2 (2013).

לדיון במיליטריזציה הגוברת של גבולות, ובעלייתו של היגיון ביטחוני כפרדיגמה מרכזית בתעשיית ניהול הגבול, ראו Didier Bigo, *Security and Immigration: Toward a Critique of the Governmentality of Unease*, 27 *ALTERNATIVES* 63 (2002); JEF HUYSMANS, *THE POLITICS OF INSECURITY: FEAR, MIGRATION AND ASYLUM IN THE EU* (2006); Elizabeth Vallet & Charles-Philippe David, *Walls of Money: Securitization of Border Discourse*

תכליתם זו של דיני ההגירה מוגשמת בראש ובראשונה באמצעות דחיית כניסתם של זרים כליל. אולם, היא מוגשמת גם באמצעות מה שמכונה לעיתים "הכלה מכפילה" (subordinate inclusion). כאלו הן תוכניות של הגירת עבודה זמנית: הן מבוססות על התרת כניסתם של מהגרות ומהגרים בתנאים של היררכיה עמוקה וקבועה בין מהגרים לאזרחים, מבוססות על משטור ופיקוח אינטנסיביים של שהותם ועבודתם ועל הרחקה מיתרונותיה הסמליים והחומריים של חברות פוליטית.

ניתן, לכאורה, להעלות את הטענה כי כערוץ כניסה מתועד כמעט יחיד לשוקי העבודה במדינות עשירות, תוכניות של הגירת עבודה זמנית הן למעשה אמצעי חלוקתי שמכוחו מתאפשרת העברה משמעותית של הכנסות מהצפון הגלובלי לדרום הגלובלי.⁹² אף שמדובר במישור אחר של דיון בחלוקה מחדש יש לחדר כי אף בהנחה – שגם עליה ניתן לחלוק עמוקות – כי תוכניות של הגירת עבודה זמנית מקדמות חלוקה מחדש מהצפון הגלובלי לדרום הגלובלי, הן בוודאי אינן מקדמות חלוקה מחדש בין עבודה להון. זאת, בין היתר, נוכח ההדרה הדרסטית של מהגרי העבודה בתוכניות אלו מתנאי המינימום המקובלים בשוק העבודה המקומי, והמידה שבה האסדרה של תוכניות הגירת עבודה זמנית בכללותה מוטה באופן עמוק לטובת אינטרסים כלכליים של מעסיקים. כפי שאוונס והאו מאבחנות, אינטרסים אלו הם שמגדירים במידה רבה את התפקיד והתכלית של תוכניות אלו, והם שמזינים את התפיסה שלפיה אין להכפיף תוכניות אלו לאסדרה "נוקשה" אלא להתאימן בעיקר לצרכים ולאילווצים שוקיים.⁹³

2.1.3 מתח שעניינו קומודיפיקציה

דיני העבודה הם מכשיר של דה קומודיפיקציה חלקית. מטרתם היא להגן על עובדים מפני ההיגיון הכלכלי שבמסחור העבודה, והם שוללים, לפיכך, את הרעיון בדבר גריעה בהסכמה משורה של זכויות מינימליות קוגנטיות. התפיסה שפותחה בהקשר זה היא כי "אופי ציבורי-קוגנטי זה של ההוראות המגניות [...] מביא לידי כך שאין הן יכולות לשמש נושא להסכם בין הצדדים. הצדדים לא יצרו את הזכות, והצדדים אינם יכולים להסכים עליה ולשנותה. הזכות היא פרי החוק, הנותן ביטוי למדיניות סוציאלית שבישומה עניין לציבור כולו".⁹⁴ דיני ההגירה, לעומת זאת, אינם מצייתים להיגיון דומה. למעשה במידה רבה הגיונם הפוך, כפי שמונדלך מסביר:

משמחליטה המדינה, משיקוליה שלה, להתיר כניסתם של עובדים זרים, היא עושה זאת תוך הגדרת זכויות מסוימות לעובד הזר. מערך זכויות זה נלווה לסטטוס של "עובד זר" [...] הזר יכול להחליט אם הוא רוצה לקבל על עצמו

and Militarization of Markets, in BORDERS, FENCES AND WALLS: STATE OF INSECURITY

143. כן ראו אילת שחר "התמורה הגדולה במשטר האזרחות" *הזמן הזה* 3 (2021).

92 למעשה, כפי שצוין בפתח המאמר, מדובר בתפיסת מדיניות מרכזית ביותר בזירת משילות ההגירה הגלובלית, שבה הגירת עבודה מובנת כ"פתרון" עיקרי לפיתוח כלכלי במדינות מוצא.

93 Joanna Howe & Rosemary Owens, *Temporary Labour Migration in the Global Era:*

The Regulatory Challenges in TEMPORARY LABOUR MIGRATION IN THE GLOBAL ERA

ה"ש 1, בעמ' 4-5.

94 בג"ץ 760/79 ד"ר נ' בית הדין הארצי לעבודה, פ"ד לרד (3) 820, 823 (1980).

את הסטטוס שישראל מציעה ולעבוד בה על-פי תנאיה, לבחור בסטטוס מתחרה שמדינה אחרת מציעה או להישאר במדינתו. עצם נכונותו של זר להיכנס למדינה בסטטוס המוצע מעידה על הסכמתו לתנאים הנלווים המוצגים לפניו. משניתנה הסכמה זו, היא מהווה את הביסוס המוסרי לכל מערך הזכויות שהמדינה מציעה. אם מערך הזכויות הנגזרות מהסטטוס יהיה חסר או לא אטרקטיבי דיו, תצטרך המדינה לשנות את תנאי ההצעה עד למילוי מכסת העובדים הזרים שהיא רוצה למלא. אך אם ימלא מספרם של הזרים המעוניינים לאמץ סטטוס זה, על תנאי הנלווים, את המכסה, משמע שתנאים אלה הינם הוגנים. עצם הסכמת הזרים לקבלם על עצמם היא חותם הכשרות להגיונותם.⁹⁵

את ההבניה דמוית החוזה של הקשר בין המדינה לבין מהגרות ומהגרי העבודה מונדלק מכנה "חוזה התשתית". "חוזה התשתית" מייצג את מכלול התנאים שהמדינה מעמידה בפני מהגרות ומהגרים כתנאי לכניסה אליה ולעבודה בה.⁹⁶ עצם הבחירה של מהגרי העבודה להגר לישראל בתנאים המוצעים נתפסת כהסכמה משתמעת לתנאים אלו.⁹⁷ הגיונו של הקשר בין מהגרות ומהגרי עבודה לבין המדינה הוא, לכן, היגיון של מסחור מוחלט.⁹⁸ ניתוח זה מחדר את המידה שבה דיני העבודה ודיני ההגירה מקפלים לתוכם עמדות אתיות מנוגדות בבסיסן כלפי מסחור.⁹⁹

הניתוח עד כה ביקש לשרטט בקווים עקרוניים ממדים של קונפליקט אינהרנטי בין דיני העבודה לדיני ההגירה לאורך שלושה צירים, המייצגים את ה"מי", את ה"מה" ואת ה"איך" של שתי מערכות נורמטיביות אלו: מתח בתפיסת מוטבים; מתח בשאלת תכליתם החברתית של הדינים ומתח הנוגע לעמדה אתית כלפי מסחור. הפרק הבא פונה ליישומו של הניתוח העקרוני על המקרה של אסדרת עבודתן של מהגרות עבודה בענף הסיעוד הביתי בישראל, והתמורות שחלו בו לאורך כשני עשורים. בכללותו, הניתוח חושף מגמה של דעיכה ניכרת של המתח שבין דיני ההגירה לדיני העבודה באסדרת תחום הסיעוד הביתי. דעיכה זו מתבטאת בהפנמתו לדיני העבודה של הבידול בין זרים לאזרחים, להיפוך בתפיסת מושא התפקיד החלוקתי של דיני העבודה ולהענקת לגיטימציה נורמטיבית להתניה מבוססת-הסכמה על זכויות אוניברסליות.

95 מונדלק, לעיל ה"ש 5, בעמ' 428.

96 שם, בעמ' 428-432.

97 שם, בעמ' 429.

98 לדיון במסחור מכוחה של רגולציה מדינתית, ולא רק כתופעה המוגבלת לשוק, ראו צילי דגן וטליה פישר "על שווים ושווים יותר: הרגולציה של האימוץ" מסדירים רגולציה: משפט ומדיניות 93 (ישי בלנק, דוד לוי-פאור ורועי קרייטנר עורכים) (2016).

99 למתחים הנוגעים למסחור ממד מגדרי עמוק; הוא יידון ביתר הרחבה בפרק 3 שבו ייבחן ענף הסיעוד הביתי.

חלק שני

3. חקר מקרה: אסדרת ענף הסיעוד הביתי

3.1 מבוא

מהגרות עבודה מועסקות בישראל בענף הסיעוד הביתי מזה כארבעה עשורים.¹⁰⁰ על פי נתוני רשות האוכלוסין וההגירה, נכון לחודש מרץ 2021 הועסקו בישראל כ-54,000 מהגרות עבודה מתועדות בתחום הסיעוד,¹⁰¹ ומספרן צפוי, על פי כל ההערכות, לעלות באופן חד בעתיד.¹⁰² עבודתן של עובדות סיעוד מהגרות הפכה לתו היקר מרכזי של שוק שירותי הטיפול בקשישים ובאנשים עם מוגבלות, וההישענות עליה הגדירה מחדש את תפקידיהם של המדינה, המשפחה והשוק באספקת טיפול סיעודי לקבוצה הולכת ומתרחבת של נזקקים.¹⁰³ אף שהמתח בין דיני העבודה לדיני ההגירה מאפיין את אסדרת השהייה והעבודה של מהגרי עבודה באופן כללי, למתח זה ביטויים מובחנים בתחום הסיעוד הביתי. אלו נובעים במידה רבה מהמטען המגדרי של עבודת הטיפול וממיקומה הלימינאלי, וכן מתפיסות הנוגעות לצורכיהם ולאינטרסים של מעסיקהן של עובדות סיעוד מהגרות, המטופלות

100 האופן שבו ראוי להגדיר את עבודת משק הבית, ואת עבודות הסיעוד והטיפול באופן ספציפי, שנוי במחלוקת ונדרן בספרות ענפה (ראו למשל Fudge, *Feminist Reflections on the Scope of Labour Law*, לעיל ה"ש 83). מאמר זה אינו מבקש להתערב בספרות זו, ולצרכיו אסתפק בהגדרת אמנת ארגון העבודה העולמי על עובדי משק בית משנת 2011. ILO DOMESTIC (WORKERS CONVECTION, 2011 (No. 189)). האמנה מגדירה בס' 1 שלה את עבודת משק הבית כ"עבודה שנעשית בתוך או עבור משק הבית או משקי בית". עבודה זו כוללת בדרך כלל את "עבודתה המסורתית של עקרת הבית: בישול, ניקיון וטיפול בבני משפחה תלויים". ראו Hila Shamir, *What's the Border Got to Do with it? How Immigration Regimes Affect Familial Care Provision – A Comparative Analysis*, 19 AM. U. J. GENDER & SOC. POL'Y & L. (2011) 601. מהגרות עבודה המועסקות בתחום הסיעוד הביתי מכונות לצורך הקיצור במאמר גם "עובדות סיעוד" או "מהגרות עבודה".

101 רשות האוכלוסין וההגירה נתוני זרים בישראל (2021). על פי דו"ח זה, מהגרות העבודה המתועדות בתחום הסיעוד מהוות כ-60% מכלל מהגרי העבודה המתועדים ששהו בישראל נכון לאותו מועד. בנוסף, שהו בישראל במועד זה כ-15,000 מהגרות עבודה לא מתועדות, אשר כניסתן לישראל נעשתה ברישיון לעבוד בענף הסיעוד, ואשר ייתכן שמועסקות בענפים אחרים. בענף הסיעוד שיעור העובדות הלא מתועדות הוא הגבוה ביותר בהשוואה לענפים אחרים שמועסקים בהם מהגרי עבודה, כגון בניין וחקלאות.

102 הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה חוזה שבשני העשורים הקרובים צפוי בישראל שינוי דמוגרפי משמעותי, שביטוי בגידול ניכר בשיעור הזקנים והזקנות (בני 65+) באוכלוסייה. לפי תחזיות הלמ"ס, עד סוף שנת 2030 יגיע מספר הזקנים בישראל ל-1.367 מיליון נפש, והם יהוו 13.7% מכלל האוכלוסייה. הוועדה לתכנון המערך הגריאטרי הלאומי ל-2010-2020 ו-2020-2030 דין וחשבון הוועדה והמלצותיה 17 (2011).

103 לדין בקשרים בין התפתחויות במדיניות הרווחה, העבודה וההגירה בהקשר של הגירת עבודה לסייעוד בישראל ראו Hila Shamir, *Migrant Care Workers in Israel: Between Family, Market, and State*, 28 ISR. STUD. REV. 192 (2013).

והמטופלים הסיעודיים.¹⁰⁴ ביטויים מובחנים אלו של המתח ייסקרו בקצרה בפרק זה, כרקע נחוץ לדיון שיוצע בהמשך בתמורות הקונקרטיות שחלו במערך האסדרה.

דוגמה אחת לאופיו המובחן של המתח שבין דיני העבודה לדיני ההגירה באסדרת ענף הסיעוד הביתי נוגע למסחור. המטען ההיסטורי שעבודת הסיעוד נושאת, כמלאכתן הלא מתוגמלת של נשים במסגרת הבית והמשפחה, מעניק ממד חשוב נוסף לדיון במסחור, החורג מהמתח ה"רגיל" שעל ציר זה בין דיני העבודה לדיני ההגירה. כפי שאבחנו כותבות פמיניסטיות, מסחורה של עבודת הטיפול, כלומר הפיכת תפקידיה ה"טבעיים" של הרעיה לעבודה בתשלום, מלווה במה שכונה חרדת מסחור (commodification anxiety): הרתיעה החברתית מהמרת ערכם האינטרינזי של פעילויות או היבטי חיים במחיר שוק, ומהכפפת "חלוקתם" להיגיון שוקי.¹⁰⁵ חרדת מסחור היא גורם מסביר חשוב הן של תנאי העבודה והשכר בשוקי טיפול והן של תפיסה דומיננטית שהתגבשה ביחס לאסדרת עבודת הטיפול, שעל פיה עבודת הטיפול היא עבודה יוצאת דופן הזקוקה לאסדרה ייחודית.¹⁰⁶

כפי שהציע הניתוח בפרק הקודם, הגיונם של דיני ההגירה מתיר בפועל מסחור בלתי מוגבל מכוחו של "חווה התשתית". חרדת המסחור המאפיינת את היחס לעבודת טיפול בשכר מולידה תביעה מקבילה, לכאורה סותרת, להגבלתו ולצמצומו של מסחור; ביטוי לרתיעה ממסחור כבסיס יחסי העבודה בענף הסיעוד.

תפיסות מנוגדות אלו כלפי מסחור ניכרות היטב במערך האסדרה של ענף הסיעוד הביתי, המשקף, באספקלריה של זכויות עבודה, את הרע משתייהן: חרדות סביב מסחור הובילו להקשחת הסדרי כבילה למעסיקים, במטרה להגן על מעסיקים מתחרות שוקית על עובדות – אך לא להעצמה של הגנות עבודה קוגנטיות, שאמורות לספק גם לעובדות הגנה מינימלית מכוחות השוק. בדומה, שלילתן של הגנות עבודה קוגנטיות מעובדות סיעוד מהגרות מנימוקים המושתתים על "הסכמה" ו"בחירה" לא הובילו להתרופפות מקבילה של משטר הכבילה למעסיק מנימוקים ממסחרים דומים.

דוגמה נוספת לאופיו המובחן של הדיון במתח בין דיני העבודה לדיני ההגירה במקרה של ענף הסיעוד הביתי נוגע לזהות מעסיקהן של עובדות הסיעוד, המטופלות והמטופלים הסיעודיים. כפי שנראה, זהותם של המעסיקים העצימה את המתח העקרוני שבין דיני העבודה לדיני ההגירה על ציר המוטבים. העצמתו של המתח התרחשה על רקע תפיסות

104 הנחה רווחת בשיח המשפטי ובחלקים מהכתיבה על ענף הסיעוד היא כי לעבודת הסיעוד מהות מוקדמת ואופי ייחודי, וכי אלו מסבירים (ואף מחייבים) את תנאי העבודה החריגים שהתבססו בענף. זו התפיסה הניכרת, למשל, מבג"ץ גלוטן, לעיל ה"ש 55 ("ההתייחסות לסוגיה שבפנינו כאל סוגיה 'רגילה' של יחסי עובדים ומעסיקים עושה עוול ל'עובדים' ול'מעסיקים' כאחד [...]). ההסדר המתבקש צריך שיביא בחשבון את המציאות החורגת מן המסגרת הרגילה של יחסי העבודה". שם, בעמ' 244-245). לעומת גישה זאת, הנחה יסודית המשמשת בניתוח כאן היא כי המהות והאופי של עבודת הסיעוד אינן "עובדות" שקודמות למשפט, אלא מכוונות במידה רבה גם באמצעותו.

105 JOAN WILLIAMS, UNBENDING GENDER: WHY FAMILY AND WORK CONFLICT AND WHAT TO DO ABOUT IT 118 (2000).

106 Guy Mundlak & Hila Shamir, *Bringing Together or Drifting Apart? Targeting Care Work as "Work Like No Other"*, 23 CAN. J. WOMEN L. 289, 295-297 (2011).

בדבר מוחלשותם החברתית-כלכלית של מטופלים סיעודיים, שהובילו להבנייתם כמושאים ראויים יותר להתערבות חלוקתית מיטיבה במסגרת יחסי העבודה.

בחנינת מגמות בהתפתחותם של דיני העבודה החלים על עובדות סיעוד מהגרות מלמדת, אפוא, לא רק על מתח בין מחויבויות סותרות למוטבים שונים, אלא על היפוך של ממש שחל בתפיסת המוטבים של דיני העבודה; היפוך שבו הצד החלש המזוהה כזקוק להגנה מוגברת ולהתערבות חלוקתית מיטיבה במסגרת יחסי העבודה אינו עוד העוברת, אלא המעסיק. היפוך זה העצים את ההטיה האנטי-חלוקתית המוקדמת של דיני ההגירה כלפי עובדות סיעוד והעניק לה גוון דומיננטי נוסף. תפיסה שהחלה מתבססת היא כי חובות משפט העבודה – שבאופן רגיל נתפסות כנורמות מינימליות וקוגנטיות – מהוות פגיעה בזכויותיהם של מטופלות ומטופלים סיעודיים. בשיאה, הגיעה תפיסה זו למסגור החרגתן של עובדות סיעוד מהגרות מהגנות עבודה מינימליות כמעשה של צדק חלוקתי כלפי קשישים ואנשים עם מוגבלות.

3.2 היבטים של אסדרה ייחודית בענף הסיעוד: פיקציית הזמניות והקשחה פרדוקסלית של תנאי שהייה ממושכת

בפרק הראשון של המאמר תוארו העקרונות המרכזיים המשמשים בהעסקה של מהגרי ומהגרות עבודה בתוכניות של הגירת עבודה זמנית. תיאור זה תקף, באופן כללי, גם לגבי העסקתן של מהגרות עבודה בענף הסיעוד הביתי. לצד זאת, עבור עובדות סיעוד מהגרות גובשו בהדרגה דינים פרטיקולריים; דפוסי אסדרה ייחודיים של תנאי השהייה והעבודה בישראל כמהגרות עבודה זמניות. להתפתחות הדינים הפרטיקולריים נלווה גם שיח הצדקות ייחודי המתבסס, כפי שכבר הוזכר, על ראייתו של תחום הסיעוד הביתי כענף יוצא דופן. התפתחות זו בידלה מכמה בחינות חשובות את ההסדרים החלים על עובדות סיעוד מהגרות מאלו החלים על מהגרי עבודה המועסקים בענפים אחרים, כגון בניין וחקלאות. בעוד שבפרק הבא – הבוחן את מערך האסדרה בענף הסיעוד הביתי בראי המתח שבין דיני העבודה לדיני ההגירה – יסקרו מרביתם של הסדרים ייחודיים אלו כחלק מיישומו של הניתוח שעניינו המתח שבין דיני העבודה לדיני ההגירה, פרק זה מבקש להציג בקצרה היבט חשוב אחד של שוני במערך האסדרה, המהווה רקע חיוני לדיון, שעניינו אופק השהייה האפשרי של עובדות סיעוד מהגרות בישראל.

כזכור, שהותם של מהגרות ומהגרי עבודה בישראל מוגבלת באופן עקרוני, על פי חוק הכניסה לישראל, לחמש שנים לכל היותר. הגבלות טמפורליות כאלו, שנועדו להבטיח את אופייה הארעי של השהות ולמנוע את הפיכתה להשתקעות ממושכת, הן מאפיין שכיח של תוכניות הגירת עבודה זמנית. אלא שבמקרה של ענף הסיעוד הביתי, הגבלות טמפורליות אלו נקלעו למתח חריף עם הביקוש הקבוע והמתרחב למהגרות עבודה ובעיקר עם הדרישה, מצד מטופלים ובני משפחותיהם, לאפשר לעובדות סיעוד מהגרות שהות ממושכת ברישיון עבודה. דרישה זו התבססה על הטענה שתחלופה גבוהה אינה עיקרון המתאים לקשר של טיפול, המבוסס על מערכת יחסים אישית, ועל הפגיעה שגרעתו של הקשר הטיפולי האישי מסכה למטופלות ולמטופלים. הגבלות טמפורליות על שהותן של עובדות סיעוד מהגרות, שבה ועלתה הטענה, אינן עולות בקנה אחד עם צורכיהם הבסיסיים של מטופלות ומטופלים סיעודיים.

דרישותיהם של מטופלות ומטופלים סיעודיים נפלו על אוזניים קשובות. בסדרה של תיקוני חקיקה מותנו, ובמידה רבה הוסרו כליל, המגבלות הטמפורליות על משך שהייתן המקסימלי בישראל של עובדות סיעוד מהגרות.¹⁰⁷ כתוצאה, הקשר שבין התכלית המוצהרת בכסיס הגעתן של מהגרות עבודה לישראל – הגעה זמנית לשם עבודה התחומה לשנים בודדות – לבין ההסדר הנורמטיבי שאמור לשקפה ולקבע אותה, הלך והתרופף.

המצב החוקי בעת כתיבת המאמר הוא שניתן להאריך – למעשה ללא כל הגבלה של שהייה מקסימלית – את רישיונות העבודה של עובדות סיעוד מהגרות, בתנאי שהן מועסקות באופן קבוע אצל אותו מעסיק לפני שמלאו ארבע שנים לשהייתן בישראל, ושחוות דעת מקצועית קובעת שהפסקת עבודתן אצל המטופל תגרום לפגיעה קשה בו.¹⁰⁸ הסרת המגבלות על משך השהייה המקסימלי הובילה לכך שחלק משמעותי ומתרחב של עובדות סיעוד מהגרות עובדות בישראל תקופות ארוכות מאוד; תקופות הנמדדות, במקרים ההולכים ומתרבים, בעשורים – ולא בשנים בודדות.¹⁰⁹

בעבר הובעה הדעה שהמשך הארכת שהותן של מהגרות עבודה בסיעוד תחייב הכרה בעוברת היותן תושבות דה פקטו, ולא שוהות זמניות.¹¹⁰ אלא שחרף הסדרים מאוחרים

107 ראו חוק הכניסה לישראל (תיקון מס' 11), התשס"ג-2003, ס"ח 1900; חוק הכניסה לישראל (תיקון מס' 13) (הארכת אשרה לעובד זר), התשס"ד-2004, ס"ח 1944; חוק הכניסה לישראל (תיקון מס' 20) (הארכת רישיון לעובד זר בתחום הסיעוד), התשע"א-2011, ס"ח 2291. על רצינון ההבחנה בין מהגרות העבודה בתחום הסיעוד למהגרי עבודה בתחומים אחרים לגבי משך השהות המותר בישראל עמד יו"ר ועדת הפנים ואיכות הסביבה דאז, ח"כ יורי שטרן: "ההתיקון באמת מבדיל באופן ברור בין עובדי סיעוד לשאר העובדים הזרים, שרובם בחקלאות ובבניין, דבר שהוא בטבעו שונה בתכלית מעבודה סיעודית. פה מדובר במשהו שאינו נכנס למסגרת הרגילה של יחסי עובד מעביד ויחסים של מטפל ומטופל. יש שם דינמיקה וחוקים משלהם, ואנחנו חייבים להתחשב בזה. החקיקה הזאת היא לטובת החולים והמטופלים הסיעודיים במדינת ישראל. אני חושב שבאישור התיקון הזה נעשה הקלה משמעותית למאות אם לא אלפי אנשים" (פרוטוקול ישיבה 217 של ישיבת ועדת הפנים ואיכות הסביבה, הכנסת ה-16, 3.7.2004).

108 ס' 3א(ב) לחוק הכניסה לישראל, התשי"ב-1952, ס"ח 111.

109 על פי נתונים שמסרה המדינה במסגרת התייגויות משפטיות, בשנת 2008 עמד מספר מהגרות העבודה המתועדות ששהו בישראל מעל 17 שנים על 22 בלבד. לעומת זאת, בשנת 2017 עמד מספר מהגרות העבודה המתועדות ששהו בישראל מעל 16 שנים על 559. ראו, בהתאמה, תצהיר של ממונה אשרות וזרים מיום 14.5.2008 בעת"מ (ת"א) 1708/07 אמונ' נ' שר הפנים (נבו 25.9.2008); תגובה מטעם המשיבים 1-2 מיום 3.10.2017 בבג"ץ 9971/16 קו לעובד נ' שר הרווחה (נבו 16.4.2019). יצוין כי אין שוני משמעותי במספרן הכולל של מהגרות עבודה שהועסקו בסיעוד בשנים אלו.

110 ראו פרוטוקול ישיבה 62 של ועדת הפנים ואיכות הסביבה, הכנסת ה-16, 6 (29.7.2003). בהתייחס לאפשרות שתבקש בעתיד הארכה נוספת של משך השהייה המותר של מהגרות עבודה בתחום הסיעוד אמר שר הפנים דאז, אברהם פורז: "נצטרך לתת תושב ארעי. יש באיזשהו מקום אבסורד פנימי. אדם לא יכול להיות במעמד ביקור לעד. המילה ביקור, כשלעצמה היא קצרת מועד. מי שמבקר פה תקופות ארוכות – ויכולים להיות מקרים סיעודיים קשים מאוד – לא תהיה ברירה אלא לטפל בהם, לתת להם תושב ארעי. אחרת זה לא מסתדר אפילו עם הסמנטיקה [...]". גם ועדה מייעצת לבחינת מדיניות ההגירה של ישראל, שהוקמה על פי

שהרחיבו במידה ניכרת את אופק השהייה של עובדות סיעוד מהגרות, דעה זו לא התקבלה. התיקונים שהוסיפו והסירו מגבלות מעל משך שהותן של מהגרות עבודה המועסקות בסיעוד לא לוו ברוויזיה הנוגעת לסוג המעמד שניתן לעובדות או לתנאי. מעמדן של עובדות סיעוד מהגרות נותר רישיון של הגירת עבודה זמנית (רישיון לשיבת ביקור מסוג ב/1) לאורך כל שנות השהייה, ללא אפשרות לקבל, בנקודת זמן כלשהי, מעמד תושבות.

כפי שראינו, המעמד הניתן בתוכניות של הגירת עבודה זמנית אינו מקנה זכויות סוציאליות מקיפות לפי חוק הביטוח הלאומי או ביטוח במסגרת חוק ביטוח הבריאות הממלכתי; אינו מאפשר להתאחד עם בני משפחה שנותרו במדינת המוצא או להקים משפחה בישראל עם מהגרי עבודה אחרים; אינו מקנה זכות להשתתפות פוליטית (גם לא ברמה המוניציפלית), ופוקע מייד בהסתיים יחסי העבודה עם המטופל, בדרך כלל כתוצאה מפטירתו. במצב כזה, גם מי ששוהות בישראל כדין שנים ארוכות ואף עשורים תהפוכנה, כמעט מייד, לשוהות שלא כדין החשופות למעצר ולגירוש.

כך אירע שבאופן פרדוקסלי, משטר ההגירה שחל על שהייתן של עובדות סיעוד מהגרות הופך לקשוח ולמגביל יותר דווקא ככל ששהותן החוקית במדינה מתארכת. כאמור, תנאי להארכת רישיון העבודה של עובדות סיעוד מהגרות מעבר לארבע שנים הוא המשך עבודה אצל אותו מטופל. המשמעות היא שהחל מנקודת זמן זו הן אינן רשאיות עוד לעבור בין מעסיקים, והמשטר החל על שהותן בישראל הוא משטר של כבילה כמעט אבסולוטית למעסיק אחד.¹¹¹ במידה שנולדו להן ילדים בישראל ואלה נותרו עימן לאחר לידתם עליהן לשלוח אותם אל מחוץ לישראל כתנאי לחידושו של רישיון עבודתן.¹¹²

חרף הבעייתיות הרבה הטמונה בה וחריגותה בפרספקטיבה השוואתית, מדיניות "הארעיות הנצחית" אושרה בפסיקת בתי המשפט.¹¹³ גם לזו המדיניות שעניינה שלילת גישתן של

החלטת ממשלה משנת 2005 (החלטה 3805 של הממשלה ה-30 "ההגירה לישראל והשפעתה על חוק האזרחות והכניסה לישראל" (26.6.2005)), המליצה על הענקת תושבות למהגרות ומהגרי עבודה העובדים בישראל שנים ארוכות: "חלק קטן מן העובדים שאינם תושבי המדינה, במיוחד בתחום הסיעוד, שוהים בישראל כדין ומועסקים בה במשך שנים רבות. עובדים כאלה תרמו לישראל את מיטבם, התערו בארץ ובחלקם אף הקימו בה את משפחתם. חלקם אף הגיעו לגיל שבו יקשה עליהם למצוא עבודה במדינת אזרחותם. הפקעת זכותם להתגורר ולעבוד בישראל וגירושם למדינת אזרחותם עלולים לגרום להם עוול, ויש בה מידה של נצלנות וחוסר מוסריות. שיקולים אלה צריכים, כמובן, להכריע את הכף רק במקרים של שהייה חוקית ממושכת מאוד בישראל, להבדיל משהייה לא חוקית או שלא נמשכה שנים רבות, שלא תוכל להקנות זכות להמשיך לשבת בארץ. הוועדה ממליצה כי עובדים שאינם תושבי המדינה, ששהו בה ברציפות כדין במשך 10 שנים לפחות, יהיו זכאים לקבלת מעמד של תושבי קבע. זכות זאת תורחב, במקרים המתאימים, גם לבני-הזוג ולילדיהם של העובדים. במקביל, עובדים ששהו בישראל שלא כדין במשך 15 שנים לפחות – לא יגורשו מהארץ". ראו הוועדה המייעצת לבחינת מדיניות הגירה למדינת ישראל דו"ח ביניים 14 (2006).

- 111 סוגיה זו תידון בהרחבה בפרק הבא. ראו להלן פרק 3.3.1 תחת סעיף א.
- 112 לדיון במדיניות כלפי מהגרות עבודה שהרו וילדו בישראל ראו להלן פרק 3.3.2 תחת סעיף ב.
- 113 בשנת 2007 ניסתה זנן אמון, מהגרת עבודה ששהתה כדין בישראל במשך 17 שנים עד לפטירתם של זוג המטופלים שסעדה, לאתגר את ההכניה הארעית של שהותה הממושכת בישראל, ועתרה

עובדות סיעוד ותיקות לזכויות מבוססות-תושבות לביטחון סוציאלי (ביטוח לפי חוק הביטוח הלאומי) ולבריאות (ביטוח בריאות מכוח חוק ביטוח בריאות ממלכתי) נותר על כנו ללא שינוי, חרף קבלתה החלקית של עתירה שתקפה הסדרים אלו.¹¹⁴

לקבל תושבות קבע לאחר פטירתם של המטופלים שאותם סעדה ראו עת"מ (ת"א) 1708/07 אמונ' נ' שר הפנים (נבו 25.9.2008). אמונ' טענה בעתירה כי ישראל הפכה בפועל לביתה ב-17 שנות עבודתה בה, שנים שבהן התמסרה לטיפול במעסיקה, לא הקימה משפחה משלה, וקשריה עם משפחתה וקרוביה בפליפינים התרופפו לאחר קרוב לשני עשורים של היעדרות מהמדינה. שם, פס' 4, 9 לפסק הדין. העתירה נדחתה, ובפסק הדין הודגשה הסכמתה של אמונ' לתנאים שנקבעו ביחס לשהייתה ("העותרת הגיעה לארץ באשרת עבודה לתקופה קצובה שהוארכה מפעם לפעם, והיא המשיכה את שהייתה, ביודעה כי עם מות מעסיקתה, או הפסקת הטיפול בה, יהיה עליה לעזוב את הארץ. היא אף נתנה הסכמתה המפורשת לתניה זו". שם, פס' 8). להשלמת התמונה יצוין שערעור שהגישה אמונ' על פסק הדין לבית המשפט העליון, ראו עע"מ 8947/08 אמונ' נ' משרד הפנים (נבו 1.7.2010), נמחק, בהמלצת בית המשפט. בהחלטת המחיקה בית המשפט העיר כי "המלצתנו [...] לחזרה מן הערעור אין בה משום הבעת עמדה השוללת ברמה העקרונית את האפשרות כי הגורם המוסמך יבחן בעתיד, בלא קשר למקרה הקונקרטי, קביעתו של נוהל או הסדר לעניין עובדים זרים המועסקים בתחום הסיעוד והשוהים כדין בישראל לאורך תקופה ארוכה העשויה להגיע לעיתים כדי עשרות בשנים. זאת, בלא שאנו נוקטים עמדה בעניין זה". שם, פס' 3 לפסק הדין. נוהל או הסדר כאמור מעולם לא נקבעו.

114 בג"ץ 1105/06 קו לעובד נ' שר הרווחה (נבו 22.6.2014) (להלן: בג"ץ קו לעובד נ' שר הרווחה). במקרה זה התקבלה באופן חלקי עתירה שתקפה את הסדרי הביטוח הסוציאלי וביטוח הבריאות של מהגרות עבודה השוהות בישראל כדין שנים ארוכות. פסק הדין דחה את חלקה של העתירה הנוגע לזכויות ביטחון סוציאלי, וקיבל אותה באופן חלקי לגבי זכויות בריאות. נפסק כי יש "לקרב" את הסדרי הבריאות החלים על מהגרות עבודה השוהות בישראל כדין שנים ארוכות לאלו החלים על תושבים. בפרמטרים טוריים ובמישור ההבניה הנרטיבית פסק הדין נחזה כציון דרך חשוב. הוא ביטא הכרה במציאות התערותן של מהגרות עבודה העובדות בישראל תקופות ארוכות בחברה הישראלית, ובהכרח להפנים גם את הזכויות והאינטרסים שלהן לתוך התחשיב התועלתני והאינסטרומנטלי בעיקרו שהמדינה מנהלת על בסיסו את מדיניותה כלפיהן. אלא שקבלתה החלקית של העתירה לא הובילה לשינוי ממשי בהסדרי הבריאות שנתקפו במסגרתה. הטעמים העיקריים לכך הן תקופת האכשרה החריגה שנקבעה בפסק הדין (עשר שנים), ובעיקר העובדה שפסק הדין לא חייב את החלתו של חוק ביטוח בריאות ממלכתי על מהגרות עבודה ותיקות אלא אפשר להותיר את המשך מתכונת הביטוח הפרטי על כנה, לרבות ההסדר שלפיו הביטוח הרפואי פוקע כליל בנסיבות של אובדן כושר עבודה. למעשה, בסופו של דבר תוצאתו היחידה הייתה תיקון לצו סל שירותי הבריאות שבמסגרתו התווסף לביטוח הפרטי כיסוי לפיזיו-חד-פעמי במקרה של אובדן כושר עבודה, תוך השתת מלוא הפרמיה על עובדות הסיעוד עצמן. ניסיונות מאוחרים לטעון כי תיקונים אלו אינם עולים בקנה אחד עם החובה שהותוותה בפסק הדין "לקרב" את הסדרי הבריאות החלים על מהגרות עבודה השוהות בישראל כדין שנים ארוכות לאלו החלים על תושבים נדחו בידי בית המשפט, ראו בג"ץ 9971/16 קו לעובד נ' שר הרווחה והרווחה (העתירה נמחקה ביום 16.4.2019); בג"ץ 987/21 קו לעובד נ' שר הבריאות (העתירה נמחקה ביום 27.6.2022).

3.3 התערערות יסודותיו המסורתיים של משפט העבודה לגבי עובדות סיעוד מהגרות

פרק זה מתחקה אחר הטונספורמציה שהתחוללה במשפט העבודה ובתפיסת תפקידו לגבי עובדות סיעוד מהגרות. טונספורמציה זו, אבקש להראות, היא ביטוי להפנמה של ההיגיון המארגן ומערכת ההנחות של דיני ההגירה לתוך דיני העבודה, ותוצאתה היא דעיכת המתח האינהרנטי – שקווים לדמותו שורטטו בפרק הקודם – בין שתי מערכות נורמטיביות אלה. הניתוח המוצע בפרק מתמקד בשינויים שחלו ביחס למגבלות על כוח השוק של עובדות סיעוד מהגרות וביחס לתחולתה של חקיקת המגן (לרבות אכיפתה). במילים אחרות, הפרק מתמקד בשניים מתוך שלושת יסודותיו המסורתיים של משפט העבודה: חופש התקשרות וסטנדרטים מינימליים לעבודה.¹¹⁵

3.3.1. חופש התקשרות

א. כבילה

האלמנט המרכזי שמכוחו נשלל, או הוגבל במידה ניכרת, כוח השוק של עובדות סיעוד מהגרות הוא הסדר הכבילה למעסיק. הסדר זה מבוסס ביסודו על עיקרון של תלות במעסיק לצורך שימור המעמד החוקי, ומהווה מאפיין שכיח, בתצורות שונות, של העסקה במסגרת תוכניות להגירת עבודה זמנית ברחבי העולם.¹¹⁶ בישראל, גרסתו המוקדמת של הסדר הכבילה (שהוחלה עד לראשית שנות האלפיים) הכתיבה שרישיון הישיבה והעבודה שניתן בידי מהגרות ומהגרי עבודה שבאים לישראל יותנה בעבודה עבור מעסיק יחיד – המעסיק שהזמינם לעבודה, באופן שסיום יחסי העבודה עם המעסיק המזמין יהווה תנאי מפקיע אף ביחס לתוקפו של הרישיון. במילים אחרות, עובדת שפוטרה או שהתפטרה או שמעסיקה נפטרה, הפכה משום כך אף שוהה שלא כדין, שדינה מעצר וגירוש.¹¹⁷ במרוצת השנים, מדיניות זו התרככה במידה מסוימת והותר, מכוח נוהל של משרד הפנים, מעבר מוגבל ומותנה של מהגרות ומהגרי עבודה בין מעסיקים לאורך חלק מתקופת השהות בישראל.¹¹⁸ חוקיותו וחוקתיותו של הסדר הכבילה נדונו בבג"ץ הסדר הכבילה. טענתם המרכזית של העותרים בהליך, ארגונים לא ממשלתיים, הייתה כי הסדר זה מוביל לפגיעה עמוקה בזכויות יסוד: בכבודם, בחירותם ובזכויותיהם על פי משפט העבודה של מהגרות ומהגרי

115 לדיון ביסוד השלישי של משפט העבודה, הזכות להתארגנות, בהקשר של עובדות סיעוד מהגרות בישראל, ראו Guy Mundlak & Hila Shamir, *Organizing Migrant Care Workers in Israel: Industrial Citizenship and the Trade Union Option*, INT'L. LABOUR REV. 93, 100 (2014) 153.

116 שמיר, פרדוקס החוקיות, לעיל ה"ש 4, בעמ' 484-486.

117 הסדר הכבילה למעסיק יוסד על סמכותו הכללית של שר הפנים מכוח ס' 6 לחוק הכניסה לישראל, המתיר לשר הפנים "לקבוע תנאים למתן אשרה או רישיון ישיבה ולהארכה או החלפה של רישיון ישיבה [...]", וכן סמכות "לקבוע באשרה או ברשיון ישיבה תנאים שקיומם יהיה תנאי לתקפם של האשרה או של רישיון הישיבה".

118 לתיאור הסדר זה ("נוהל מעבר ממעסיק למעסיק") שנקבע בשנת 2002 ראו בבג"ץ הסדר הכבילה, לעיל ה"ש 25, פס' 7, 9-11 לפסק דינו של השופט לוי.

עבודה, וכי הוא מאיין את היסוד ההסכמי שאמור לשמש בבסיסם של יחסי עבודה. הם עתרו להחליפו במודל של כבילה ענפית שבמסגרתו תוגבל עבודתם של מהגרות ומהגרי עבודה בישראל לתחום עיסוק מסוים, אך לא למעסיק יחיד.¹¹⁹

מקץ ארבע שנות התדיינות אימץ בית המשפט חלק ניכר מטענותיהם של העותרים. בפסק דין דרמטי, שמייצג עד היום, בישראל ואף מחוצה לה, שיא של התערבות שיפוטית פרוגרסיבית למען מהגרי עבודה בתוכניות של הגירת עבודה זמנית, מצא בית המשפט שהסדר הכבילה למעסיק פוגע פגיעה קשה ובלתי מידתית בזכויותיהם של מהגרי העבודה, בייחוד בזכות לחירות ובחופש ההתקשרות החוזי. בכך, נפסק, הוא יוצר מציאות נורמטיבית חריגה שאינה עולה בקנה אחד עם העקרונות הבסיסיים שמשפט העבודה מושתת עליהם ועם ערכו המוסרי ותכליתו של חוזה העבודה.¹²⁰ המשנה לנשיא חשין תיאר את ההסדר – בפסקה שלימים הפכה לאחת המצוטטות ביותר מפסק הדין – כ"מעין עבדות בגרסה מודרנית".¹²¹ ענף הסיעוד נדון ישירות בפסק הדין. טיעונה של המדינה במסגרת ההתדיינות היה כי קיים הכרח באסדרה ייחודית שלו, וכי יש להבדילו, לגבי הצורך בכבילה למעסיקים, מיתר ענפי העסקה שמהגרי עבודה מועסקים בהם. טענת המדינה הייתה כי בתחום הסיעוד קיימת הצדקה לקיים משטר העסקה והגירה מבוסס כבילה, שאחרת "נזקקים מסוימים לשירותים סיעודיים – אשר אף הם אוכלוסייה חלשה – לא יוכלו להעסיק עובד זר, בין מחמת הקושי המיוחד בטיפול בהם יחסית לנזקקים אחרים לטיפול סיעודי, בין מחמת חסרון כיס ובין מחמת מקום מגוריהם בארץ".¹²² עמדה זו נדחתה ברובה בפסק הדין, ואשוב אליה, ולהתייחסות הקונקרטיית בפסק הדין לענף הסיעוד הביתי, בהמשך הדברים.

פסק הדין בעניין הסדר הכבילה התבלט בסביבה הנורמטיבית שאפיינה את התקופה שבה ניתן בכמה היבטים מרכזיים.¹²³ אחד החשובים שבהם, לצורכי הדיון כאן, הוא האופן שבו הנכיח בית המשפט – למעשה העמיד בלב הניתוח המשפטי – את המתח שבין דיני העבודה לדיני ההגירה שמעורר הסדר הכבילה למעסיק. השופט לוי, כותב חוות הדעת העיקרית, מצא כי הסדר הכבילה מכונן "משטר משפטי ייחודי שהנו זר על-פי טבעו לעקרונותיו היסודיים של משפט העבודה, לערכו המוסרי של חוזה העבודה, ולתכליתו הבסיסית של חוזה העבודה בהבטחת קיומו הכלכלי של העובד, כבודו וחירותו"; כי הוא נותן "בידי מעסיקו של העובד הזר כלי-אכיפה בלתי-מוכר במשפטנו – שדחה מעליו את הרעיון בדבר אכיפת חוזה-עבודה" וכן כי הוא נוטל מהעובד את "היכולת הבסיסית ביותר לשאת ולתת אודות התמורה שיקבל בעבור כוח-העבודה שלו, אודות תנאי העסקתו וזכויותו הסוציאליות".¹²⁴

119 שם, פס' 2-5 לפסק דינו של השופט לוי.

120 שם, בפס' 32, 37-39 לפסק דינו של השופט לוי.

121 שם, בפס' 4 לפסק דינו של המשנה לנשיא חשין.

122 שם, פס' 59 לפסק דינו של השופט לוי.

123 לניתוח חדשנות הפרדיגמה וההבניה הנרטיבית של פסק הדין בבג"ץ הסדר הכבילה ראו חני בן ישראל "החוס השברירי אל החיים עצמם": עבודה הגירה וטיפול בין אלטרואיזם לאינסטרומנטליזם 41-43 (עבודה שקולה לתזה, הפקולטה למשפטים, אוניברסיטת תל אביב (2018).

124 בג"ץ הסדר הכבילה, לעיל ה"ש 25, פס' 32 לפסק דינו של השופט לוי.

מפסק הדין בבג"ץ הסדר הכבילה הצטיירה בכירור, אפוא, קריאה להחייאת הגיונות מדיני העבודה (דה"קומודיפיקציה, חלוקה מחדש) והפנמתם לתוך מערך האסדרה שחל על מהגרי עבודה. את הסדר הכבילה, נקבע בפסק הדין, אין לבחון רק ככלי של אכיפת מדיניות הגירה, אלא יש לבחון את השלכותיו על שוק העבודה ואת התאמתו הנורמטיבית למשפט העבודה. גישה זו הובילה את בית המשפט לקבוע כי לעומת ההיגיון מדיני ההגירה של "חווה התשתית", הגיונו של משפט העבודה שולל מסחור מלא של הקשר בין מהגרות ומהגרי העבודה לבין המדינה, ומחייב גבול לכוחה של ההנחה בדבר הסכמתם לתנאי השהייה והעבודה בישראל.¹²⁵

החייאה של הגיונות דיני עבודה באה לידי ביטוי גם בתפיסת המוטבים העולה מפסק הדין. כפי שראינו, דיני הגירת עבודה מבוססים על מידה אינהרנטית של אינסטרומנטליזם כלפי מהגרים, אשר תכלית התרת כניסתם ועבודתם היא לקדם מטרה חיצונית להם. תפיסה אינסטרומנטלית זו באה לידי ביטוי מודגש בטיעוני המדינה במסגרת ההתדיינות בבג"ץ הסדר הכבילה, שהוזכרו לעיל; טיעונים שהדגישו את הצורך המיוחד בכוח עבודה לא חופשי בענף הסיעוד הביתי, נוכח צורכיהם של מטופלות ומטופלים סיעודיים.¹²⁶ בית המשפט דחה בהחלטיות תפיסה זו מדיני ההגירה, וקבע כי יש להעריך את השלכותיו של מערך האסדרה גם על מהגרות ומהגרי העבודה עצמם – ולא רק כאמצעי בשירות מעסיקיהם.¹²⁷ חרף חשיבותו, פסק הדין מימש באופן חלקי בלבד את התחזיות האופטימיות שנתלו בו בשעתו,¹²⁸ בעיקר ככל שהדברים נוגעים לעובדות בתחום הסיעוד הביתי. כפי שנראה,

125 שם, פס' 5 לפסק דינו של המשנה לנשיא חשין. השופט לוי שב וחידר את המתח שבין דיני ההגירה לדיני העבודה בפרשה מאוחרת יותר שנגעה לחוקתיות הסדר כבילה של עובדי בניין טורקים למעסיקתם, חברה בבעלות טורקית הפועלת בישראל; פרשה שבה נותר בדעת מיעוט ("גישה, ולפיה די בהסכמה כדי להכשיר חוזה למתן שירות, יהא תוכנו אשר יהא, אינה עולה בקנה אחד עם הבנתנו את דיני העבודה ותכליתם – להקיף, בגדרות נטועים היטב של הוגנות ומוסר, אינטראקציות בין מעסיק ומועסק. עומדת היא בניגוד מובהק גם לרציונל שבבסיסם של חוקי מגן, אשר למגינת הלב נמצאנו משלימים פעמים כה רבות עם הפרתם הבוטה. 'עובד זר' – קודם שהוא זר, עובד הוא. רוחו של משפט העבודה, הפורשת עליו כנפיה, שוב אינה מאפשרת להביט על יחסיו עם מעסיקו, כמו גם עם המדינה, מבעד לדרך הצר של הסכמה מדעת גרידא". ראו בג"ץ 10843/04 מוקד סיוע לעובדים זרים נ' ממשלת ישראל, פס' 12 לפסק דינו של השופט לוי (נבו 10.9.2007).

126 בג"ץ הסדר הכבילה, לעיל ה"ש 25, פס' 59 לפסק דינו של השופט לוי.

127 שם, פס' 60 לפסק דינו של השופט לוי.

128 לתחזיות אופטימיות כאלו ראו עמירם גיל ויוסי דהאן "בין ניאורליברליזם לאתנו-לאומיות: תיאוריה, מדיניות ומשפט ביחס לגירוש מהגרי עבודה בישראל" משפט וממשל י 347, 382 (2006). המחברים הציעו כי פסק הדין בבג"ץ הסדר הכבילה מייצג "התפתחות חסרת תקדים בכיקורת השיפוטית על מדיניות הגירת העבודה בישראל", המבשרת "עידן חדש ומתקדם בגישתו של בית המשפט העליון – ובעקבותיו גם בגישתם של בתי-משפט בערכאות נמוכות יותר – כלפי מהגרי עבודה בישראל". לצד קביעה זאת, גיל ודהאן גם סיגנו את החשיבות שראוי לייחס לפסק הדין. לגישתם, בג"ץ היה נכון להתערב "רק לאחר שהגל הגדול של הגירוש שכך, ועשרות אלפי מהגרי-עבודה כבר גורשו מכוח הסדר הכבילה. רק במצב-דברים זה יכלה החלטתו של בג"ץ להתקבל בשוויון נפש יחסי הן על-ידי המדינה והן על-ידי המעסיקים, שכן

הבשורה הנורמטיבית רבת העוצמה שקיפל לתוכו פסק הדין בעניין הסדר הכבילה אכן הובילה להישגים משפטיים עוקבים. העקרונות, הניתוח וההבניה הנרטיבית של פסק הדין התגלו כיסודות הבנייה של הכרעות תקדימיות בפרשות חשובות מאוחרות. אלא שבמובנים עיקריים אחרים שייבחנו ביתר הרחבה בהמשך, מגמות התפתחות של מערך האסדרה החל על עבודה מהגרות בתחום הסיעוד הביתי מאז שניתן פסק הדין בעניין הסדר הכבילה היו רגרסיביות.¹²⁹

כאמור, עמדת המדינה שלפיה יש הכרח בהסדר כבילה של עובדות סיעוד מהגרות (מטעמי טובתם של מטופלות ומטופלים סיעודיים) נדחתה ברובה בפסק הדין. אף שביט המשפט הכיר בחשיבות הרבה הטמונה בעבודת הסיעוד עבור המטופלים, והוסיף ומצא כי על המדינה מוטלת חובה פוזיטיבית "להבטיח שקשישים ונכים בישראל יזכו לקיום בתנאים שאין בהם כדי לבוזת את אנושיותם, ואשר שומרים על כבודם כבני-אדם",¹³⁰ הוא דחה את הטיעון שעל פיו "הגשמתה של חובה זו מצדיקה את כבילתו של אדם למעסיקו, תוך כפייתו, הלכה למעשה, להעניק שירות אישי מאונס".¹³¹ בלשונו החריפה של פסק הדין:

גישת [המדינה] הנה שיש להבטיח כי כל נזקק סיעודי באשר הוא יוכל להעסיק בשירותו עובד זר – בהתעלם משאלת השכר ותנאי העבודה שברצונו ובאפשרותו להעניק לעובדו – וזאת באמצעות כריכה בין התפטרות המטפל מעבודה בשירותו של הנזקק, לבין סנקציה חמורה כאבדן המעמד בישראל. גישה זו, כאמור לעיל, אינה עומדת במבחן חוקתי, משעקרון המידתיות אינו מתקיים בה. היא אף אינה עומדת במבחן מוסרי, שהרי בני-אדם לעולם עומדים כתכלית וערך בפני עצמם. אין לראות בהם אמצעי בלבד ולא מוצר לסחור בו – תהא המטרה נאצלת ככל שתהא.¹³²

מדברים אלו עולה כי עמדתו של בית המשפט ביחס לתחום הסיעוד הביתי עולה בקנה אחד עם עמדתו הכללית באשר לפסול העקרוני שבהסדר הכבילה. ואולם, דומה שעדיין ניתן לזהות גם בה את ניצניה של האמביוולנטיות והשניות כלפי תחום הסיעוד הביתי. מסקנה זו נלמדת מכך שאת אמירותיו על תחום הסיעוד הביתי הקפיד בית המשפט להקדים בקביעה מסייגת שעל פיה מקובלת עליו ההשקפה שבתחום הסיעוד "נקודת האיזון" בין האינטרסים

השפעתה על השינויים מרחיקי-הלכת שהובילו שחקנים אלה למן שנת 2002 נידונה להיות מוגבלת ביותר". שם, בעמ' 383. נקודת מבטי על פסק הדין שונה מזו של גיל ודהאן. אני סבורה שפסק הדין היווה אתגר אידאולוגי עמוק לגישה הרווחת לאסדרה של תוכניות הגירת עבודה זמנית, ואף לא התקבל בשוויון נפש על ידי מעסיקים מטעם זה. רחוק מכך: השנים שלאחר פסק הדין התאפיינו בתגובות נגד משמעותית (שביטוייה ייסקרו להלן), ושהובילה לכך שעקרונות פסק הדין, בפרט בכל הנוגע לענף הסיעוד, אינו במידה ניכרת.

129 למעשה, גם המידה שבה הובילו הכרעות תקדימיות מאוחרות לפסק הדין בבג"ץ הסדר הכבילה לשינוי ממשי במציאות ו"היתרגמו" להשפעה קונקרטיית משמעותית בעולם המעשה, מוטלת בספק. ראו הדיון להלן בזכויות מהגרות עבודה שילדו בישראל (פרק 3.3.2 תחת סעיף ב), וכן פרשת בג"ץ קו לעובד נ' שר הרווחה, לעיל ה"ש 114.

130 בג"ץ הסדר הכבילה, לעיל ה"ש 25, פס' 59 לפסק דינו של השופט לוי.

131 שם, פס' 60 לפסק דינו של השופט לוי.

132 שם, שם.

הנוגדים של המעסיק, מחד, והעובד הזר, מאידך, שונה היא מתחומים אחרים בהם מועסקים עובדים זרים.¹³³ קביעה זו – שבית המשפט אינו מפתחה בפסק הדין אל מעבר לשורה קצרה אך קרדינלית זו – היא למעשה התשתית הקונספטואלית והאידיאולוגית שתעמוד בבסיס מהלכי ההחרגה העתידיים של עובדות סיעוד מהגרות מנורמות אוניברסליות, ואכן, סתירה פנימית זו בין שני חלקיו של הניתוח תלך ותעמיק בשנים שיחלפו. הרתיעה, שקיבלה ביטוי נה נחרץ בפסק הדין, מתפסית המוטבים של דיני הגירה ומהאינסטרומנטליזם החריף המקופל לתוכה תלך ותקרה, עד שתזכה, לבסוף, בלגיטימציה מחדשת.

האמירה הנורמטיבית רבת העוצמה של פסק הדין בבג"ץ הסדר הכבילה איבדה מכוחה במהירות יוצאת דופן. היא התקשתה לעמוד אל מול התביעה, שהלכה והתגברה מאז שניתן פסק הדין, ובמידה רבה כתגובת נגד לו, לאסדרה פרויקטורית של עבודת הסיעוד, להחרגתה מהנורמות האוניברסליות של משפט העבודה – ומהעקרונות החדשים בנוגע לכבילה למעסיק שנבקעו בפסק הדין – ולשיבה לתפיסה אינסטרומנטלית יותר של עובדות סיעוד מהגרות. בעקבות פעילות סנגור של יחידים וארגונים הפועלים למען מטופלות ומטופלים סיעודיים, פעילות אשר במסגרתה גם הוגשה עתירה לבית המשפט העליון בסוגיה,¹³⁴ נהפך פסק הדין בבג"ץ הסדר הכבילה כמעט כליל לגבי עובדות סיעוד מהגרות באמצעות תיקונים שהוכנסו לחוק הכניסה לישראל במאי 2011 – חמש שנים בלבד לאחר מתן פסק הדין.¹³⁵ ההליך בעתירת המטופלים חשף תפנית חדה בעמדתו של בית המשפט העליון כלפי הסדר הכבילה, שהניעה במידה רבה את תיקוני החקיקה האמורים. העמדה החדשה גרסה כי הכרחי לסייג את קביעותיו של פסק הדין בבג"ץ הסדר הכבילה באשר לתחום הסיעוד, על מנת להתמודד עם מה שהוגדר בהליך כ"סוגיה כאובה של נטישת מעבידים בתחום הסיעוד על ידי עובדים זרים באופן פתאומי, תוך הותרת המעביד – קשיש או אדם בעל מוגבלות בדרגה גבוהה – חסר אונים".¹³⁶

מכוח התיקונים האמורים לחוק הכניסה לישראל, אשר יושמו באמצעות תקנות בשנת 2014, מהגרות עבודה המועסקות בסיעוד יוזמנו לבירור מנהלי, שתוצאתו עלולה להיות החלטה על שלילת רישיון ישיבתן, מעצרן וגירושן מישראל, במקרה שהתפטרו מעבודתן אצל שלושה מעסיקים סיעודיים לפחות בתוך תקופה של שנתיים. זאת, במטרה לברר האם המעברים מהווים "ניצול לרעה של האשרה ורישיון הישיבה" שניתנו להן.¹³⁷ משום שהסדר מניח הימצאותו של תיעוד ברשות ההגירה בדבר מעבר בין מעסיקים (שכן הוא אשר אמור לשמש עילה להזמנה לבירור מנהלי), משמעותו היא שהוא משתרע על מי שעברו ממעסיק למעסיק כדין, ולא הפרו בהכרח את תנאי רישיון ישיבתן או שהו שלא כדין בישראל. עיגון התפיסה שלפיה עצם ההתפטרות עלול להיחשב, כשלעצמו, ל"ניצול לרעה" של רישיון הישיבה של עובדת הסיעוד, ממחיש את השינוי הפרדיגמטי שמגלמות התקנות ביחס לעקרונות פסק הדין בבג"ץ הסדר הכבילה.

133 שם, פס' 59 לפסק דינו של השופט לוי.

134 בג"ץ 1834/09 דורון נ' שר הפנים (נבו) 26.5.2012. (להלן: עניין דורון).

135 חוק הכניסה לישראל (תיקון מס' 21), התשע"א-2011, ס"ח 2298.

136 עניין דורון, לעיל ה"ש 134, פס' א.

137 תקנות הכניסה לישראל (אמצעי בקרה על מעבר עובדים זרים בענף הסיעוד), התשע"ד-2014.

נוסף על כך, על מהגרות עבודה בתחום הסיעוד הוטלו מגבלות גאוגרפיות. מכוחן של תקנות הכניסה לישראל (קביעת אזורים גאוגרפיים להעסקת עובדים זרים בענף הסיעוד),¹³⁸ המדינה חולקה לשלושה אזורים העסקה לגבי עובדות בענף הסיעוד: אזור מרכז, אזור פריפריה ואזור תל אביב, תוך הגבלת המוביליות בין אזורי העסקה השונים. עובדות שהגיעו לישראל לעבודה אצל מעסיק באזור הפריפריה לא תוכלנה, ככלל, לעבור לעבוד עבור מעסיק המתגורר באזור אחר, נוכח טענות על קושי למצוא ולהעסיק עובדות סיעוד באזורי הפריפריה. החלוקה הגאוגרפית הוסיפה וצמצמה את האפשרויות הריאליות העומדות בפני עובדות סיעוד מהגרות לעבור בין מעסיקים, וכפועל יוצא מכך את כוח המיקוח שלהן. חוק הכניסה לישראל מורה כי על התקנות בעניין אמצעי הבקרה והאזורים הגאוגרפיים להיקבע "בשים לב לחירותו של העובד, כך שלא ייכפה עליו לעבוד עבור מעסיק".¹³⁹ לשון זו נועדה ככל הנראה לאותת כי התיקונים עולים בקנה אחד, לגבי מנסחיהם, עם פסק הדין.¹⁴⁰ אלא שבבחינה מהותית, הסדר הכבילה החדש לעובדות סיעוד מהגרות חמור מהסדר שפסל בית המשפט העליון בשנת 2006. הוא כולל הגבלה על מספר המעסיקים שעובדות הסיעוד רשאיות לעבור ביניהם – עניין שזוהה במפורש בפסק הדין בעניין הסדר הכבילה כפסול,¹⁴¹ וכן תוחם מהגרות עבודה, לראשונה, לאזורים גאוגרפיים תחומים שרק בהם תותר העסקתן. על פי דיווחיהם של ארגוני חברה אזרחית, הסדר הכבילה החדש (לצד היבטים נוספים של כבילה בענף הסיעוד, שייבחנו להלן) יצר אפקט מצנן משמעותי לנכונותן של מהגרות עבודה לעבור בין מעסיקים – גם כשהן לכאורה רשאיות לעשות כן. רבות מבכרות להשלים, בליט ברירה, עם מצבים של העסקה פוגענית, מחשש למיצוי מכסת המעעברים המותרת.¹⁴² הסדר הכבילה שתואר עד כה אף אינו ממצה את מלוא האופנים שעובדות סיעוד מהגרות ככולות בהם למעסיקהן בפועל. בעוד שלאורך שנות העבודה הראשונות בישראל נתונה לעובדות סיעוד מוביליות מסוימת, אף אם מוגבלת, כמתואר לעיל, בין מעסיקים – מוביליות זו מצטמצמת במידה ניכרת, המגיעה במצבים מסוימים כדי כבילה מוחלטת, בתום חמש שנות שהייה בישראל.

138 התשע"ד-2014.

139 ס' 2(ג) רג"ג לחוק הכניסה לישראל.

140 לשון התיקונים מצביעה גם על מה שבילסקי ובלוך מכנות "רסיגניפיקציה": שימוש במושגים ליברליים המציגים חזות של הפנמת הביקורת, תוך עיקורה בפועל של הביקורת מתוכן ממשי והותרת הפרקטיקות הקודמות על כנן. ראו ליאורה בילסקי ועופרה בלוך "הפליה ניאורליברלית: בחזרה אל המסה 'מחשבה ביקורתית בצל המשפט' תיאוריה וביקורת" 50, 175 (2018).

141 כפי שכבר הוזכר, פסק הדין בבג"ץ הסדר הכבילה לא עסק לכתחילה במצב שבו מוטלות מגבלות אבסולוטיות על החלפת מעסיקים. למעשה, ערב מתן פסק הדין אפשר הסדר הכבילה למעסיק מעבר מוגבל בין מעסיקים, שהוסדר על פי "נוהל מעבר עובד ממעסיק למעסיק". נוהל זה אפשר מעבר בין מעסיקים, אולם הקנה לפקיד משרד הפנים שיקול דעת להגביל את המעבר ולסרב לבקשה של עובד לעבור בין מעסיקים – כך אם, למשל, התחורר כי העובד עבר פעמים רבות בין מעסיקים. בית המשפט התייחס באופן ספציפי לסוגיה זו ומצא כי מדובר בהגבלה בלתי חוקית (ראו בג"ץ הסדר הכבילה, לעיל ה"ש 25, פס' 42 לפסק דינו של השופט לוי).

142 ריאיון טלפוני עם מיכל תג'ר, עו"ד בעמותת קו לעובד (3.1.2022).

כפי שהוזכר, תנאי להארכת שהותן של מהגרות עבודה בענף הסיעוד בישראל מעבר לחמש שנים הוא המשך עבודה אצל אותו מטופל. מהגרות עבודה אלו – שניתן להעריך כי מונות כיום קרוב למחצית מכלל עובדות הסיעוד מהגרות¹⁴³ – מועסקות, אפוא, במסגרת משטר של כבילה כמעט אבסולוטית למעסיק אחד. מוצא יחיד ממנה (הפתוח אך בפני חלק מתוך העובדות) הוא העסקה ברישיון מטעמים הומניטריים מיוחדים, קטגוריית העסקה שהוחלט לראשונה על יצירתה לפני כעשור.¹⁴⁴ רישיון זה מיועד למעסיקים המבקשים להעסיק עובדת השוהה בישראל מעל חמש שנים (ולפיכך, בהתאם לכלל הרגיל, אינה יכולה עוד לעבור בין מעסיקים) מ"טעמים הומניטריים מיוחדים וחרגיים המתקיימים במטופל הסיעודי והקשורים למורכבות או לייחודיות הטיפול הסיעודי הנדרש לו או לנסיבות אישיות אחרות של המטופל".¹⁴⁵

קטגוריית העסקה זו, שהשימוש בה התרחב במידה ניכרת בשנים האחרונות,¹⁴⁶ לכאורה התירה במידה מסוימת את הכבילה של עובדות סיעוד מהגרות בתום חמש שנות עבודה בישראל – באמצעות יצירת אפשרות לעבודה עבור מעסיק נוסף. אלא שבד בבד היא העמיקה ושכללה את הכבילה בענף הסיעוד. ראשית, מדובר באפשרות חד-פעמית ויחידה להעסקה לאחר מיצוי תקופת השהייה המותרת. היא מבוססת, לכן, על כבילה מוחלטת למעסיק יחיד. שנית, לקטגוריה זו נלווית מערכת של תמריצים וסנקציות שנועדה הן לנתב עובדות המבקשות להוסיף ולעבוד בישראל לעבודות סיעוד קשות במיוחד, אשר יש קושי מובנה לאיישן בהיעדר הסדר כבילה הרמטי לחלוטין,¹⁴⁷ והן להניא עובדות מהתפטרות לאורך כל שנות השהייה בישראל – גם בשנים שבהן הדבר מותר. כחלק מכך, מתן רישיון מטעמים

143 על פי נתונים הנכונים לסוף שנת 2021, מתוך 57,509 מהגרות ומהגרי עבודה מתועדים שהועסקו במועד זה בענף הסיעוד הביתי, 23,623 שהו בישראל מעל חמש שנים (כלומר 41% מכלל העובדות). הנתונים מתוך רשות האוכלוסין וההגירה נתוני זרים בישראל 14 (פברואר 2022) ומתוך מכתב ממלי דודיאן, ממונה חוק חופש המידע, רשות האוכלוסין וההגירה לעו"ד אלעד כהנא, עמותת קו לעובד (21.2.2022).

144 חוק הכניסה לישראל (תיקון מס' 20) (הארכת רישיון לעובד זר בתחום הסיעוד), התשע"א-2011, ס"ח 2291.

145 ס' 3א(ב) לחוק הכניסה לישראל.

146 בשנים הראשונות שלאחר התיקון, המכסות השנתיות המרביות שנקבעו מכוח תיקון זה היו נמוכות. כך, למשל, בשנה הראשונה והשנייה שלאחר התיקון המכסות השנתיות המרביות שנקבעו היו 100 ו-200, בהתאמה, ראו צו הכניסה לישראל (מכסה שנתית מרבית של רישיונות שיינתנו מטעמים הומניטריים מיוחדים), התשע"א-2011, ק"ת 7012 וצו הכניסה לישראל (מכסה שנתית מרבית של רישיונות שיינתנו מטעמים הומניטריים מיוחדים), התשע"ב-2012, ק"ת 7099. בשנת 2016 טיפסה מכסת הרישיונות ל-2,000: צו הכניסה לישראל (מכסה שנתית מרבית של רישיונות שיינתנו מטעמים הומניטריים מיוחדים), התשע"ז-2016, ק"ת 7743, ובשנת 2021 הועמדה על 4,800. ראו צו הכניסה לישראל (מכסה שנתית מרבית של רישיונות שיינתנו מטעמים הומניטריים מיוחדים) (מס' 2), התשפ"א-2021, ק"ת 9596.

147 על פי ההסדר, עובדות השוהות בישראל מעל שמונה שנים ועד 13 שנים תוכלנה לעבוד רק אצל מטופלים צעירים ברמת המוגבלות הגבוהה ביותר, שהטיפול בהם מורכב ותובעני במיוחד (חוק הכניסה לישראל, ס' 3א(1)(א)). עובדות השוהות בישראל עד שמונה שנים תוכלנה לעבוד אצל קבוצות אחרות של מטופלים שמתקיימים בהם "טעמים הומניטריים מיוחדים".

הומניטריים מותנה בקיומן של אינדיקציות למוביליות מועטה בין מעסיקים במהלך שנות העבודה הראשונות בישראל,¹⁴⁸ ובכל מקרה לא ניתן לקבלו במידה שהעובדת חזרה להתפטר ממעסיקה האחרון (מתן הרישיון אפשרי רק בנסיבות של פטירת המטופל או מעבר שלו למסגרת מוסדית).¹⁴⁹ על פי דיווחיה של עמותת קו לעובד, יש קשר מובהק בין מקרים של העסקה פוגענית במיוחד וניצול חמור להעסקה ברישיון הומניטרי.¹⁵⁰

משמעותם המצטברת של ההסדרים שנסקרו עד כה היא שבניגוד חריף לעקרונות שנקבעו בפסק הדין בבג"ץ הסדר הכבילה, כבילה למעסיק, בתצורות שונות, וההולכת ומעמיקה עם הזמן, שבה והתבססה כמאפיין יסודי של ענף הסיעוד הביתי. חלק משמעותי ומתרחב תדיר של העובדות בענף כבול באופן אבסולוטי או כמעט אבסולוטי למעסיק אחד. בחינת התמורות שחלו בעיצובו של הסדר הכבילה על פני שני עשורים מלמדת, אפוא, על תנועה שהתרחשה בתקופה זו בין הגיונות דיני עבודה לדיני הגירה. התנועה לעבר הגיונות של דיני עבודה, שאותה ביטא בבירור פסק הדין בעניין הסדר הכבילה, התבררה כשבירית וכקצרת מועד. היא נסוגה במהירות מפני הגיונות דיני הגירה, שכינון מחדש כבסיס האסדרה נתבע בעוצמה בידי קבוצות הנהנות מהשפעה פוליטית רבה לאין שיעור מזו של עובדות סיעוד מהגרות.

ב. התערבויות כופות אחרות בהתקשרות שבין עובדות הסיעוד למעסיקיהן ביטוי נוסף לצמצום כוח השוק וחופש ההתקשרות של עובדות סיעוד מהגרות הוא הגבלת יכולתן לשאת ולתת על תנאי עבודה בסיסיים ביותר. תניות מהותיות בחוזה העבודה שבין מהגרות העבודה למעסיקיהן מוחרגות מגדרי משא ומתן שוקי, אלא נקבעות בידי המדינה. תניות אלו נועדו הן לעצב את קשר העבודה באופן שנחזה כמקדם את טובתם ואת האינטרסים של מעסיקים סיעודיים, והן לקדם תכליות של מדיניות הגירה, חיצוניות לקשר העבודה. עם הבולטות שבתניות האמורות נמנה איסור על העסקה של מהגרת עבודה בטיפול סיעודי במשרה חלקית, או למשך שעות ספורות ביממה בלבד. על המעסיק מוטלת חובה להעסיק את עובדת הסיעוד המהגרת "במשרה מלאה לפחות".¹⁵¹ כמו כן, חל מכוח נוהלי הרשות איסור על מגורים עצמאיים של עובדות סיעוד, והן מחויבות לגור בבית המטופל.¹⁵²

מקורן של התערבויות אלו בהגיונות אינסטורמנטליים מדיני ההגירה: חובת המגורים נועדה להבטיח זמינות מרבית למטופלים וכן לכפות אחידות במתכונת ההעסקה באופן שנועד למתן ככל האפשר אפשרויות מגוונות של העסקה בענף. האחדת תנאי העבודה בענף נחזית כצעד המדכא את המוטיבציה לעבור ממעסיק למעסיק, שכן בתנאים של אחידות יחסית, מעבר בין מעסיקים אינו צפוי להוביל לשיפור של ממש בתנאי העבודה. בנוסף,

148 ס' 3א(1)(ב) (א) לחוק הכניסה לישראל (לגבי עובדות השוהות בישראל עד שמונה שנים).

149 שם, בס' 3א(1)(ב) (ב).

150 ריאיון עם עו"ד מיכל תגר, לעיל ה"ש 142.

151 ס' ד 4, ד 7. ג. לנהול רשות האוכלוסין וההגירה 9.2.0002 "נוהל הטיפול בבקשה לקבלת היתר חדש/הארכת היתר להעסקת עובד זר בענף הסיעוד" (1.9.2021).

152 שם, ס' ד 5.

קביעת חובת מגורים בבית המטופל נתפסת כהגבלה חשובה על האפשרות של מהגרות ומהגרי עבודה לקיים חיי משפחה (כלומר להשתקע) בישראל.¹⁵³ השפעותיו של החיוב לגור בבית המטופל כתנאי לחוקיות העבודה בישראל חורגות, כמובן, מצמצום כוח השוק של עובדות סיעוד. מדובר במאפיין המשליך עמוקות על מתכונת ההעסקה, ומתוכה גם על תפיסות של זמינות, פנאי ונפרדות, ועל המידה שבה העובדות נתפסות כסובייקט עצמאי הזכאי לפרטיות, למרחב אישי, לקשרים חברתיים ולחיי משפחה. אין תמה שבספרות מתועדת הערפה גורפת ועקבית של עובדות במשקי בית למגורים נפרדים, ורתיעה עמוקה מעבודות הכוללות מגורים בבית המעסיק בהיבטי פרטיות, גבולות על שעות העבודה, שכר נמוך ובודדות.¹⁵⁴ החיוב לגור בבית המעסיק והחיוב להעסיק "במשרה מלאה לפחות" מחמירים את הבעיות המאפיינות את ההעסקה בתחום הסיעוד הביתי, ובראשן הקושי לתחום את יום העבודה ולאבחן בין עבודה לפנאי. הם שוללים בפועל במקרים רבים יכולת ממשית להגביל את משכו של יום העבודה, מכוננים את עבודת הסיעוד על בסיס של זמינות בלתי מוגבלת וחושפים את העובדת לפיקוח ומשטור אינטנסיביים ולבידוד חברתי ומשפחתי אינהרנטי.

בשני ההיבטים שנסקרו עד כה כדוגמאות מרכזיות למגבלות על חופש ההתקשרות של עובדות סיעוד, לתנועה להגיונות של דיני הגירה מטען עמוק הנוגע לתפקידים מגדריים ולחרדת מסחור. הסדרי כבילתן של עובדות סיעוד למעסיקיהן והניסיון להגביל את יכולתן לנהוג כסוכנות כלכליות בשוק מבטאת, בבסיסה, שאיפה לדה־קומודיפיקציה של הטיפול. שאיפה לשוב ולהשתית את הטיפול, גם כשהוא ניתן בשוק, על בסיסה של אתיקה כמו־משפחתית: אתיקה שבה נשים מטפלות במנותק משאלה של תגמול ותנאים, שבה טיפול אינו עניין לבחירה או לתחרות שוקית ושבה הוא מבוסס על אהבה והתמדה נוכח כל קושי (ולמצער, על מחויבות מוסרית לטיפול) ובמידה רבה על הקרבה עצמית. את המגבלות המתעצמות על חופש ההתקשרות של עובדות סיעוד מהגרות ניתן, אפוא, לראות גם כתרגומן לכללים משפטיים של ציפיות חברתיות מגדריות להתמסרות ללא תנאי. כך, בעוד שהגיונם של דיני ההגירה

153 ביטוי לתכליות אלו ראו בנוהל רשות האוכלוסין וההגירה 9.2.0009 "טיפול בבקשות מטעם מטופלים סיעודיים המעסיקים שני עובדים זרים בקורת גג אחת לפטור מחובת הלנת עובד זר לגבי אחד מהעובדים" (16.4.2015). על פי הנוהל, "חובת הלינה בבית המטופל מבטיחה שמתן השירותים למטופל אכן יתקיים בכל השעות שהמטופל נדרש להן. בנוסף [...] מתן אפשרות לעובד זר שלא ללון בביתם של מטופלים מסוימים עלולה להוביל לפגיעה קשה במטופלים סיעודיים אחרים, ובמיוחד אלו הזקוקים לטיפול אינטנסיבי בשעות הלילה, נוכח העדפתם של חלק מהעובדים הזרים לעבוד בבתי מטופלים סיעודיים מבלי להתגורר איתם [...] אפשרות זו גם מאפשרת לעובד הזר לעבוד בשעות הערב או הבוקר המוקדמות בעבודות פרטיות אחרות בניגוד לתנאי רישיון עבודתו, או להתגורר בתאים משפחתיים, דבר המעלה חשש להשתקעות".

154 ראו BLACKETT, לעיל ה"ש 59, בעמ' 65-68. סוגיה זו קיבלה ביטוי באמנת ארגון העבודה העולמי על עובדי משק בית, הקובעת כי על המדינות החברות "לנקוט אמצעים על מנת להבטיח כי עובדים בהעסקה ביתית יהיו חופשיים להגיע להסכמה עם מעסיקיהם או עם מעסיקיהם הפוטנציאליים בשאלה האם להתגורר בבית המעסיק" (ס' 9(a), התרגום שלי).

מתיר בפועל מסחור בלתי מוגבל מכוחו של "חוזה התשתית", חרדת המסחור המאפיינת את היחס לעבודת טיפול בשכר מולידה תביעה מקבילה, לכאורה סותרת, להגבלתו ולצמצומו.

3.3.2. חקיקת המגן

לצד חופש התקשרות מוגבל וכוח שוק הולך ומצטמצם, גם מעמדה של חקיקת המגן בעבודה כמסגרת נורמטיבית מחייבת לעבודתן של עובדות סיעוד מהגרות התערער במידה ניכרת. תהליך זה, והמידה שבה הוא משקף תנועה מהגיונות של דיני עבודה להגיונות של דיני הגירה, הוא שעומד במרכזו של פרק זה.

בפתח הדברים יש לחדר, כי בתיאור התנועה מהגיונות של דיני עבודה להגיונות של דיני הגירה איני מבקשת לשרטט עבר מדומיין שבו אכן שימשו סטנדרטים מינימליים של עבודה מסגרת מחייבת ונאכפת בהעסקה של מהגרות ומהגרי עבודה. המציאות היא כי תמיד שרר פער עמוק בין דיני העבודה עלי ספר לבין מציאות העסקתם של מהגרות ומהגרי עבודה. במקרה של עבודת הסיעוד המצב חריף עוד יותר, נוכח היעדרם המוחלט, בתחומים מסוימים, של סטנדרטים מינימליים.¹⁵⁵ אלא שחרף פערים אלו, עודה נשמרת מחויבות בסיסית – הגם שפורמלית, במידה רבה – לעצם תחולתן של נורמות עבודה מינימליות מסוימות, ולשויון עקרוני בין מהגרות ומהגרי עבודה לבין עובדים ישראלים.¹⁵⁶ מצב דברים זה השתנה במידה ניכרת בשנים האחרונות. דוגמאות מרכזיות לתהליך זה ייבחנו בפרק זה, בהן כאלו הנוגעות לזכויות לפי חוק שעות עבודה ומנוחה, לזכויות עובדות בהיריון ולידה, ולאכיפה ציבורית של זכויות עבודה.

155 דוגמאות בולטות להיעדר זה כוללות סוגיות של בטיחות בעבודה ושל חובת המגורים בבית המעסיק. חרף הדימוי הנפוץ של עובדות הסיעוד כעובדות המבצעות עבודות ביתיות קלות, או כמי שמשמשות אך "בנות לווייה" לקשישים ולאנשים עם מוגבלות, בפועל, העבודה בתחום הסיעוד היא עבודה פיזית קשה, לעיתים מפרכת, ואף עלולה לגרום לפגיעות פיזיות ונפשיות. חרף כך, הסכנות הבריאותיות הטמונות בעבודת הסיעוד אינן זוכות להכרה. כפועל יוצא מכך, מעולם לא נקבעו סטנדרטים בסיסיים של בטיחות וגיהות בתחום הטיפול הביתי (או לגבי עבודת משק הבית באופן כללי), כפי שנעשה ביחס לענפי עבודה אחרים. דוגמה אחרת להיעדר סטנדרטים נוגע למגורים. בניגוד לתחומים אחרים שבהם מועסקים מהגרי עבודה, כגון תחומי הבניין והחקלאות, הכוללים מערכת נורמות ברורה – הגם כי כזו שאינה נאכפת באופן מספק – בנוגע לתנאי המגורים שאמורים להיות מסופקים למהגרי העבודה, בתחום הסיעוד אין כל סטנדרטים ברורים בעניין טיב המגורים שעל המעסיק לספק. זאת, על אף קיומה של חובת מגורים בבית המעסיק. חוק עובדים זרים אומנם מטיל חובה על מעסיקים להעמיד למהגרי עבודה "מגורים הולמים", אך בתחום הסיעוד אין הסדרים, בדומה לקיים בענפים אחרים, הפורטים את המינוח הכללי לשורה של חובות ישימות. למעשה, החובה להעמיד מגורים הולמים בתחום הסיעוד אינה כוללת כל סטנדרט קונקרטי, אפילו לא חובה מינימלית להקצות לעובדת הסיעוד חדר משלה או אפילו מיטה משלה. המציאות בענף היא כי עובדות לנות לעיתים עם המעסיק או המעסיקה באותה מיטה, או במיטה נפרדת באותו חדר, או שהן לנות במקומות מאולתרים במסדרון או בסלון.

156 ראו למשל ע"ע Xue Bin 1218/02 – חברת א. דורי, חברה לעבודות הנדסיים בע"מ, פד"ע לח 650, 691-693 (2002).

א. זכויות מכוח חוק שעות עבודה ומנוחה
 אחת המייצגות הבולטות של מגמת הידלדלות חקיקת המגן בעבודה כמסגרת מחייבת לעובדות סיעוד מהגרות היא פסיקתו של בית המשפט העליון מלפני למעלה מעשור בפרשת גלוטן (התוצאה אושרה בדעת רוב בדיון נוסף בשנת 2013).¹⁵⁷ מכוח פסיקה זו הוחרגו מהגרות עבודה בתחום הסיעוד הביתי, באופן קטגורי וגורף, מתחולתו של חוק שעות עבודה ומנוחה. פרשת גלוטן נסבה על זכאותה של יולנדה גלוטן, מהגרת עבודה מהפיליפינים, לתגמול על עבודה בשעות נוספות מכוח חוק שעות עבודה ומנוחה עבור עבודתה כמטפלת סיעודית בקשישה בביתה. בית הדין האזורי לעבודה,¹⁵⁸ ולאחריו בית הדין הארצי,¹⁵⁹ מצאו כי לחוק אין תחולה בעניינה של גלוטן, ולפיכך היא אינה זכאית לתגמול עבור עבודה בשעות נוספות. עבודתה, נפסק, באה בתחולת החריגים לחוק, המחריגים מתחולתו עובדים בתפקידי הנהלה או עובדים בתפקידי הדורשים מידה מיוחדת של אמון אישי,¹⁶⁰ וכן בעובדים שתנאי עבודתם ונסבותיהם אינם מאפשרים למעביד כל פיקוח על שעות העבודה והמנוחה שלהם.¹⁶¹ החלתם של חריגים אלו על עניינה של גלוטן לא עלתה בקנה אחד עם הפרשנות המסורתית שניתנה להם עד לאותה עת בפסיקת בתי הדין לעבודה. חריג האמון האישי פורש בפסיקת בתי הדין כחריג שעניינו עובדים בכירים בשכר גבוה,¹⁶² ואילו חריג הפיקוח פורש כחריג הנוגע לעובדים "בעבודות שבהן הקשר של העובד עם 'מקום העבודה' במובן הפיסי הוא אקראי או שאינו קיים כלל",¹⁶³ או לעובדים ב"עבודות שדורשות ניידות, שכדי ליצור עימם קשר יש צורך במנגנון פיקוח מיוחד".¹⁶⁴ בהתאם לפרשנות ששררה ערב מתן פסק הדין, אם כן, עובדות סיעוד, המועסקות בשכר נמוך והמבלות את כל עיתותיהן במקום העבודה (בית המעסיק) לא נתפסו כנמנות עם העובדות אשר להן נועדו חריגים אלו.
 בית המשפט העליון, שאליו עתרה גלוטן על פסק דינו של בית הדין הארצי לעבודה בעניינה, דחה את עתירתה. פסק הדין, שנועד להוות דין זמני עד לגיבושו של הסדר העסקה חקיקתי ייחודי לעובדות סיעוד (אך נותר הלכה תקפה עד היום), נומק בידי בית המשפט העליון באופן חריג, והוביל לתוצאה חריגה, במידה רבה חסרת תקדים: החרגתן באבחה, ומכוח פרשנות שיפוטית, של עשרות אלפי עובדות מנדבך עיקרי של חקיקת המגן. פסק דינו של בית המשפט העליון בפרשת גלוטן הועמד על שתי קביעות עיקריות: הראשונה היא כי יש להחריג את עובדות הסיעוד מתחולת חוק שעות עבודה ומנוחה גם בהיעדר חריג לחוק החל על עניינן בבירור (פסק הדין לא הגיע להכרעה החלטית באשר

157 בג"ץ גלוטן, לעיל ה"ש 55; דנג"ץ 10007/09 גלוטן נ' בית הדין הארצי לעבודה (נבו 18.3.2013).

158 ע"ב 2237/01 גלוטן נ' יעקב (נבו 19.3.2003).

159 ע"ע (ארצי) 157/03 גלוטן נ' יעקב (נבו 01.1.2007).

160 ס' 30(א)(5) לחוק שעות עבודה ומנוחה, התשי"א-1951, ס"ח 204.

161 שם, ס' 30(א)(6).

162 ראו למשל תב"ע לא/2-66, וקסברג – חברת מלון הולילנד בע"מ, פד"ג ג 38 (1972); ע"ע 1113/02, טודורנג'אן – מעיין, פד"ע לט 409 (2004) (להלן: עניין טודורנג'אן).

163 רב"ע לג/2-4, רון – מועצה מקומית מצפה רמון, פד"ע ד' 386 (1972).

164 רב"ע מט/2-7, רבות – הורמן שירותי אחזקה (אילת) בע"מ, פד"ע כא 117 (1989).

לתחולת חריג האמון האישי וחריג הפיקוח).¹⁶⁵ הסיבה לכך, לגבי בית המשפט, היא כי מתכונת ההעסקה של עובדות סיעוד מהגרות, המבוססת על מתן טיפול מסביב לשעון, ממילא מנוגדת לחוק שעות עבודה ומנוחה. משכך, לא ניתן לחייב מעסיקים בתשלום עבור עבודה בשעות נוספות מכוח החוק, שכן לא ניתן לאכוף את החוק לשיעורין. נקבע כי "הלגיטימיות או היעדר הלגיטימיות של מתכונת ההעסקה של העובדים הסיעודיים, משליכה באופן ישיר גם על האפשרות לחייב את המטופלים בתשלום שעות נוספות בעניינם".¹⁶⁶ חריגותה של הנמקה זו בכך שהיא סותרת פסיקה ותיקה ומושרשת שלפיה עצם ההעסקה במתכונת בלתי חוקית אינה שוללת מהעובד את הזכות לשכר או לגמול על עבודה בשעות נוספות.¹⁶⁷ הנמקתו השנייה של פסק הדין חריגה עוד יותר. היא נטועה כולה בשיקולי מדיניות חיצוניים לחוק שעות עבודה ומנוחה ולפרשנותו, ובראשם החשש מהתייקרות עבודת הסיעוד הביתי, ומהשלכותיה של התייקרות זו על מטופלים הזקוקים לטיפול סיעודי. על מרכזיותם של שיקולי מדיניות אלו ניתן ללמוד מההצהרה הדרמטית שבה נפתח פסק הדין ועל פיה קבלת העתירה פירושה "לשפוך במדקרת חרב את דמם של חלשים".¹⁶⁸ לו תתקבל העתירה, קבע בית המשפט, רבים מהנזקקים לטיפול סיעודי, "אוכלוסיה מוחלשת במיוחד", לא יוכלו לעמוד בעלות העסקתן של מטפלות.¹⁶⁹

התייקרות זו תפגע, לגבי בית המשפט, גם בעובדות, שכן היא תביא בהכרח לצמצום ניכר בביקוש להעסקתן בישראל.¹⁷⁰ מטעם זה נקבע כי החרגתן של עובדות הסיעוד מחוק שעות עבודה ומנוחה ושמירה על עלויות שכר נמוכות משרתות אף את טובתן שלהן. תנאי ההעסקה בישראל עודם עולים על התנאים בארצות מוצאן של העובדות, נקבע בפסק הדין, ומתכונת ההעסקה, אף שספק אם היא עולה בקנה אחד עם החוק, עודה רצויה עבור מהגרי עבודה רבים".¹⁷¹ אומנם ההחרגה מחייבת סטייה מ"העמדה המקובלת ביחס לחוקי מגן", אך מדובר בסטייה מוצדקת:

165 בג"ץ גלוטן, לעיל ה"ש 55, פס' 14.

166 שם, פס' 22.

167 "מטרתו היסודית של חוק שעות עבודה ומנוחה היא להבטיח לעובד שבוע עבודה שלא יעלה בששת ימי המעשה על 47 שעות עבודה, וכך מנוחה בימי שבת ומועד, ולהעניק לו תשלום מיוחד בנוסף לשכרו הרגיל עבור שעות עבודה נוספות ועבודה בימי חג ומועד, כשהוא מועבד כך בהתאם לחוק, ולא כל שכן כשהוא מועבד בניגוד לחוק". ראו ע"א 309/63 החברה להנדסה חקלאית לישראל בע"מ נ' נאגי, פ"ד י"א(3) 290, 296 (1964). בפרשה מוקדמת אחרת, שעסקה בהעבדה שלא כדין לפי חוק עבודת הנוער, פסק בית המשפט העליון כי "המעביד נער בשעות נוספות ונתבע לשלם את שכרו אינו יכול להשמע בטענה, שמאחר והוראות 'הגמול' לשעות נוספות שבחוק [...] אינן חלות על העבדת נער, שוב אינו חייב לשלם גמול כאמור [...] פשיטא שאין אדם רשאי לטעון להגנתו את חטאיו שהוא חטא. מאידך, נער התובע שכר שעות הנוספות שעבד, שומעים גם שומעים לו: החוק אינו אוסר עבודת נער בשעות נוספות, כי אם רק העבדתו על ידי מעביד". ראו ע"א 150/63 מזרחי נ' ווינשטוק פ"ד י"ז 1361, 1367 (1963).

168 בג"ץ גלוטן, לעיל ה"ש 55, פס' 1.

169 שם, פס' 25-26.

170 שם, פס' 24.

171 שם.

אנו חיים במציאות מורכבת ובלתי אידיאלית ויש להתחשב בכך כאשר ניגשים לבחינת אפשרות החריגה מהוראות חוקי המגן כשזו נדרשת לשם הגנה על האינטרסים של העובדים הזרים עצמם. אינטרסים אלה והמציאות הייחודית של העבודה בתחום הסיעוד, עשויים לשמש בסיס לעמדה כי כינונו של הסדר שונה בעניינם נובע מהבחנה מותרת ולא מאפליה אסורה. יש לזכור כי המדינה יכולה לפקח על שוק העבודה המקומי אך אין לה כל אפשרות לפקח על שוק העבודה העולמי ועל תנאי העבודה הצפויים לעובדים הזרים בארצות מגוריהם. חובה עליה להביא לתוצאה המיטבית מבחינת עניינם של העובדים הזרים ובעניין הזה יש להתחשב גם במבחן התוצאה ובמתן האפשרות לעובד לבחור בתנאי העבודה המיטיבים בהשוואה לכל אופציה אחרת [...] יישום חוקי המגן באופן הגורע בפועל מרווחתם של המועסקים הוא יישום שיש בו ממידת האבסורד.¹⁷²

פרשת גלוטן, על תוצאתה והנמקותיה, מבטאת כחריפות את דעיכתו של המתח הבסיסי בין דיני העבודה לבין דיני ההגירה, והפנמה של ההגיונות המארגנים של דיני ההגירה לתוך דיני העבודה. בראש הגיונות דיני ההגירה שאומצו בפסק הדין ניצבת התפיסה, שמקורה בחוזה התשתית ובתפיסה של מסחור בלתי מוגבל, כי גם על זכויות קוגנטיות ניתן להתנות באמצעות "הסכמה" מיוחסת – תפיסה שנדחתה על ידי בית המשפט לא אחת בעבר.¹⁷³ להפנמת הגיונות מדיני ההגירה לתוך דיני העבודה ביטויים נוספים הנוגעים לתפיסות המתחרות של דיני העבודה ודיני ההגירה על צירים של מוטבים ותכלית. כפי שראינו, הגיונם של דיני הגירת עבודה הוא היגיון אינסטרומנטלי. מוטביהם הם אזרחים, ומהגרי עבודה נתפסים במסגרתם, במידה רבה, כאמצעי למימוש זכויותיהם או צורכיהם של אזרחים. בהיבטי תכלית, אחת ממטרותיהם העיקריות של דיני ההגירה היא למנוע חלוקה מחדש ל"זרים". פסק הדין בפרשת גלוטן הפנים את תפיסת התכלית ותפיסת המוטבים של דיני ההגירה, תוך דחיקת תפיסותיהם המתחרות של דיני העבודה. בעוד שהמוטבים של דיני העבודה הם עובדים, המוטבים בפרשת גלוטן הם מעסיקים אזרחים, שלרווחתם ולאינטרסים שלהם (או למצער, לאופן שבו בית המשפט מבינם) ניתנת עדיפות מובהקת, ובעוד שלדיני העבודה תכלית עיקרית של חלוקה מחדש לעובדים, פרשת גלוטן רוחה תכלית זו. פסק הדין מזהה את המעסיקים כצד החלש ליחסי העבודה, ולפיכך כמושאים בלתי ראויים להטלה של חובות מכוחו. במילים אחרות: כמו דיני ההגירה, דיני העבודה בפרשת גלוטן אינם עוד מכשיר לחלוקה מחדש ממעסיקים לעובדים, אלא מכשיר הרתום לתכלית בדבר רווחתם של אזרחים המעסיקים מהגרים. החרגת עובדות הסיעוד מחוק מגן מנימוקי טובתם ורווחתם של מעסיקים מטופלים מייצגת, אפוא, מטמורפוזה עמוקה בתפיסת תכליתם של דיני העבודה; מטמורפוזה המקרבת את הגיונם הפנימי לזה של דיני ההגירה.¹⁷⁴

172 שם, פס' 26.

173 לדחיית טענות בדבר הסכמה לויתור על זכויות קוגנטיות ראו למשל בג"ץ 6845/00 ניב נ' בית הדין הארצי לעבודה פ"ד נו(6) 663, 695 (2002) (להלן: בג"ץ ניב).

174 בשנת 2015 נפסק כי דינו של עובד סיעוד אזרחי ישראל המועסק כמלווה לנכה צה"ל להיות מוחרג גם כן מתחולת חוק שעות עבודה ומנוחה, שכן "דין אחד חייב להיות למלווה הנכה ולמטפל הזר הסיעודי אשר בתוכנו". ראו ע"ע (ארצי) 47114-03-13 מור נ' נתיב 2 בע"מ, פס' 5. א לחוות דעתו של הנשיא פליטמן (נבו 5.11.2015). ניתן לטעון כי פסיקה זו, שהרחיבה את

דבקות עקבית במערכת ההנחות של פרשת גלוטן – המדגישה, בין היתר, את הבחירה ואת ההסכמה של העובדות לתנאי עבודתן ואת הצורך, המשותף, לכאורה, לעובדות ולמעסיקים, בליברליזם שוקי – אמורה הייתה להוביל לשינוי מהותי גם בהסדר הכבילה ובתפיסת חופש ההתקשרות הנתון לעובדות. כפי שראינו, מה שהתרחש בפועל הוא ההפך: להחרגתן של עובדות סיעוד מחוק שעות עבודה ומנוחה נלוותה הקשחה משמעותית של הסדרי כבילתן למעסיקים. כפי שכבר צוין, עובדה זו מקשה להסביר את אסדרת ענף הסיעוד הביתי באמצעות אחת ההטיות האידאולוגיות המתחרות של משפט העבודה, וממחישה את השפעות ההיגיון ותפיסתם האינסטרומנטלית המובחנים של דיני ההגירה על דיני העבודה. כאמור, דיני ההגירה מתאפיינים במחויבות חד-צדדית לרווחתם ולאינטרסים של אזרחים. פרשת גלוטן, על מעגלי השפעה המתרחבים שלה,¹⁷⁵ היא ביטוי רב עוצמה להפנמה של מחויבות זו לתוך דיני העבודה.

ב. זכויות בעת היריון ולידה

תכלית מדיניות עיקרית של תוכניות הגירת עבודה זמנית היא מניעת השתקעות ארוכת טווח. כאמור בפרק הראשון, כחלק מהגשמתה של תכלית זו, חל איסור על מהגרות ומהגרי עבודה להגיע לישראל עם בני משפחה מדרגה ראשונה. כן חל איסור על קשירת קשרים זוגיים עם מהגרי עבודה אחרים במהלך השהות בישראל, ובמידה רבה גם על לידת ילד בישראל. יישום היבטה האחרון של המדיניות כרוך בהשעייתם דה-פקטו של הדינים הקוגנטיים האוסרים על הפליית נשים מחמת היריון ולידה.

על פי המדיניות שנהגה לאורך שנים ארוכות, לידת ילד בישראל על ידי מהגרת עבודה הובילה לביטולו המידי של רישיון עבודתה. מהגרת העבודה היולדת הצטוותה לעזוב את ישראל עם תינוקה מייד בתום חופשת הלידה, או לשלוח את תינוקה אל מחוץ לישראל עד לתום חופשת הלידה שלה (כלומר, במלאות שלושה חודשים לתינוק לכל המאוחר) כתנאי

ההחרגה מכוח בג"ץ גלוטן לעובדים ישראלים המועסקים בטיפול, מלמדת שההיגיון המניע את התפתחות הדין אינו בהכרח היגיון מדיני ההגירה. במענה לטענה אפשרית זו ראוי לחדד, כי בנוסף ליתר הפערים שבין מתכונת ההעסקה של עובדות סיעוד מהגרות לזו של מלווים ישראלים לנכי צה"ל, פסק הדין בפרשת מור הבהיר כי מסקנת ההחרגה מבוססת גם על כך שמלווים לנכי צה"ל מקבלים תגמול מיוחד, המפצה אותם באופן מלא ואף מעבר לכך, לגישת בית הדין, על אי תחולת החוק. שם, פס' 5.ב לחוות דעתו של הנשיא פליטמן. בנוסף, החרגה זו מותנה במידה ניכרת בפסיקה מאוחרת שהבהירה כי אין מדובר בהחרגה גורפת (ע"ע 29613-18 צ'רניצ'נקו נ' א.א.ר.אס שירותי רפואה (נבו) 18.3.2020); ת"צ (ת"א) 17-10-26111-17 ציון חזוט ואח' – מדינת ישראל (נבו) 12.1.2021).

175 בשנת 2016 אישר בית הדין הארצי לעבודה כי עובדות סיעוד קיפחו מכוח הלכת גלוטן לא רק את זכותן הקוגנטית לגמול עבור עבודה בשעות נוספות, אלא אף זכותן למנוחה שבועית בת 36 שעות כקבוע בחוק ע"ע 12-10-47576 זלטמן נ' פטרובה (נבו) 7.7.2016 (להלן: פרשת פטרובה). לדין בפרשנויות אפשריות אחרות להלכת גלוטן בהקשר הזכות למנוחה שבועית, שלא אומצו בפסיקה, ראו חני בן ישראל ומיכל תג'ד "באה מנוחה ליגעה? עבודה ומנוחה בהעסקתן של מהגרות עבודה בתחום הסיעוד הביתי בישראל" מעשי משפט ז 69 (2015).

לחידוש רישיון הישיבה והעבודה בישראל.¹⁷⁶ מכוחה של מדיניות זו – שנועדה "ליצור חיץ בלתי עביר בין הפונקציות הרפרודוקטיביות של העובדות הזרות כיצרניות של שירותי סיעוד וטיפול ובין הרפרודוקטיביות שלהן כאימהות וכבעלות משפחה משל עצמן"¹⁷⁷ – מהגרות עבודה שהרו וילדו בישראל הועמדו בפני ברירה אכזרית: להיפרד מתינוקן בהגיעו לגיל שלושה חודשים ולהמשיך לעבוד בישראל לבדן, או לעזוב את ישראל עם תינוקן, ולוותר על האפשרות להמשיך ולעבוד בה. לידה הפכה עילה לפקיעתו של רישיון העבודה בישראל בעטייה של המדיניות, ולפיקח התירה למעסיקים – למעשה, חיובה אותם – לפטר את העובדת שילדה או לא לאפשר לה לשוב לעבודתה בתום חופשת הלידה.

כך, המדיניות עמדה בסתירה ישירה להוראות משפט העבודה, האוסר על פיטורי עובדת בתקופת הלידה וההורות וכן במהלך 60 ימים אחריה,¹⁷⁸ ובאופן כללי על הפליה בעבודה מחמת הורות.¹⁷⁹ היא מייצגת, לכן, דוגמה לאופן שבו הגיונות דיני עבודה נדחקים מפני הגיונות דיני הגירה (מסחור מוחלט, אינסטרומנטליזם) באסדרתה של הגירת עבודה זמנית. בחינת שיח ההצדקות ברקע המדיניות כלפי מהגרות עבודה שילדו בישראל מחזק מסקנה זו. המדיניות הוצדקה לאורך השנים בהתאם לתפיסת המסחור של דיני ההגירה, המתירה התניה מבוססת-הסכמה על זכויות אוניברסליות,¹⁸⁰ והן על בסיס תפיסת המוטבים של דיני ההגירה, המחויבת בראש ובראשונה לטובתם של מעסיקים-אזרחים. במסגרת ההיבט האחרון, נטען לא אחת כי הגנות משפט העבודה על נשים שהרו וילדו פוגעות במטופלים סיעודיים,

176 נוהל משרד הפנים בסוגיה זו, שנקבע בשנת 2004 ושעמד בתוקפו במשך שנים מספר, קבע כי "עד לתום 12 שבועות [מיום הלידה] צריכה העובדת להחליט אם לעזוב את ישראל יחד עם תינוקה או שמא לשלוח את תינוקה מישראל ולהמשיך לשהות בישראל לברה" (בהנחה שעפ"י הנהלים באפשרותה לעשות כן). הנהל בנוסחו המקורי צורף כנספח למכתב מיובל רויטמן, עו"ד בפרקליטות המדינה, ליובל לבנת, עו"ד בעמותת קו לעובד (22.10.2004). לנוסחו הערכני של הנהל כיום ראו: נוהל רשות האוכלוסין וההגירה 5.3.0023 "נוהל טיפול בעובדת זרה בהריון ובעובדת זרה אשר ילדה בישראל" (20.5.2013).

177 סיגל גולדין ואריאנה קמפ "זרות ופוריות: הביורופוליטיקה של הגירת עבודה, גוף ומגדר" בתוך **גזענות בישראל** 258, 259 (יהודה שנהב ויוסי יונה עורכים) (2008).

178 ס' 6(ב)1, 9(א), 9(ג)1(א) לחוק עבודת נשים, התשי"ד-1954, ס"ח 160.

179 ס' 2(א) לחוק שוויון הזדמנויות בעבודה, תשמ"ח-1988, ס"ח 1240. אף שחוק הזדמנויות בעבודה לא חל על אדם המעסיק פחות משישה עובדים, האיסור על הפליה עורר עומד מכוח עקרון השוויון הכללי במשפט, ראו בג"ץ ניב, לעיל ה"ש 173. לעיגונן של הוראות אלו בדין הבינלאומי ראו למשל ס' 11(2) לאמנה בדבר ביטול אפליה נגד נשים לצורותיה, כ"א 1035, 179 (נפתחה לחתימה ב-1979); ס' 2, 8 לאמנת העבודה בדבר שוויון הזדמנויות ושוויון היחס לעובד ולעובדת: עובדים בעלי אחריות משפחתית (מספר 156) (נפתחה לחתימה ב-1981).

180 התבטאויותיהם של גורמים רשמיים לאורך השנים מלמדות על עוצמת ההישענות על רעיונות בדבר "הסכמה" ו"בחירה" כהצדקה לה. כך, לדוגמה, קצינה בכירה במשטרת ההגירה טענה בישיבת הוועדה לבחינת בעיית העובדים הזרים בכנסת כי "הנשים האלה עושות בחירה [...] הן לא חסרות ישע, הן לא קטינות [...] והבחירה היא לעזוב את המשפחה ולבוא לעבוד כאן. עכשיו, אם את מחליטה להיכנס להריון זה סוג של בחירה, ואז יש לך בחירה לקום וללכת". ראו פרוטוקול ישיבה 39 של הוועדה המיוחדת לבחינת בעיית העובדים הזרים, הכנסת ה-16, (3.11.2004) 22.

וכי אימהות לתינוקות רכים תתקשנה בכיצוע עבודתן כמטפלות סיעודיות, באופן העלול להביא לפגיעה במטופל.¹⁸¹ אופיין של הצדקות אלו מלמד על היפוך בתפיסת מושא התפקיד החלוקתי של דיני העבודה, וממחיש את המידה שבה התבסס הרעיון שלפיו מצבם של מטופלות ומטופלים סיעודיים מחייב את שלילת זכויותיהן הקוגנטיות של עובדות הסיעוד. בשנת 2011 פסק בית המשפט העליון בשאלת חוקתיותה של המדיניות כלפי מהגרות עבודה שילדו בישראל, בעקבות עתירה שבה נתקפה מדיניות זו בידי ארגונים לא ממשלתיים שונים. בפסק הדין בעניין המדיניות כלפי מהגרות עבודה שילדו בישראל, שבו התקבלה העתירה, מצא בית המשפט כי אף שבבסיס המדיניות כלפי מהגרות עבודה שילדו בישראל ניצבו שיקולים ענייניים ורלוונטיים – בראשם האינטרס במניעת השתקעות ארוכת טווח של מהגרות עבודה¹⁸² – שיקולים אלו אינם ממצים את מלוא השיקולים שהיה מצופה כי המדינה תשקול, ובהם הפגיעה הקשה שמסבה המדיניות לזכויות היסוד של מהגרות העבודה.¹⁸³ בית המשפט פסק כי המדיניות פוגעת בזכות החוקתית להורות, העומדת למהגרות עבודה במשפט הישראלי. אף שהמדיניות אינה כופה, כפשוטה, על העובדת להיפרד מילדה לאחר לידתו, היא עודה כופה "בחירה בין שתי גזירות: האחת – לעזוב את הארץ עם ילדה, בשל לידתו, ולהחמיץ בכך תקופת עבודה נוספת בישראל שהותרה לה ברישיון, אשר קיימת אפשרות פוטנציאלית להארכתה, ולהיפגע עקב כך פגיעה כלכלית קשה; השנייה – לחזור לישראל להמשך העבודה בלא הילד ולהותירו לטיפול בידיים אחרות במדינה שמעבר לים".¹⁸⁴ בית המשפט ציין כי הגעתן של מהגרות עבודה לישראל כרוכה בתשלום דמי תיווך גבוהים, וכי ציפיותיהן הכלכליות הטבעיות הן כי יצליחו להשיב את החוב, ולאחר מכן להשתכר למחייתן ולתמוך במשפחותיהן שנותרו במדינות המוצא.¹⁸⁵ על רקע זה נפסק כי "כפייתו של אישה לבחור בין המשך תעסוקה, תוך הגשמת ציפיותיה הכלכליות הלגיטימיות, לבין הגשמת זכותה לאמהות אינה מתיישבת עם התפיסות הערכיות והמשפטיות-חוקתיות

181 בג"ץ 11437/05 קו לעובד נ' משרד הפנים, פ"ד סד(3) 122, 143 (2011) ("המדינה מציינת כי התרת שהותה של העובדת הזרה בישראל עם ילדה, עלולה ליצור קשיים בלתי מבוטלים הן מבחינת טובת המעסיק, הן מבחינת טובת הילד. אשר למעסיק, עולה חשש כי העובדת לא תהא מסוגלת לעמוד בדרישות העבודה בשל צרכי הטיפול בילד. בתנאים אלה, מעסיק לא יסכים בהכרח להעסיק עובדת המטופלת בילד, ובמיוחד כך בתחום הסיעוד. אשר לטובת הילד, קיים ספק אם העובדת תהא מסוגלת לטפל בו כראוי עת מוטלות עליה מטלות עבודה אינטנסיביות. יש להניח כי הישארותה בארץ עם התינוק תעלה גם סוגיות נוספות באשר לתנאים סוציאליים ולביטוח רפואי לה ולתינוק") (להלן: בג"ץ המדיניות כלפי מהגרות עבודה שילדו בישראל). טיעונים אלו חזרו על עצמם בעתירת המדינה לדיון נוסף בפסק הדין: "מטבע הדברים, עובדת זרה שאך זה ילדה, תתקשה בכיצוע מטלות המוטלות עליה במסגרת עבודתה כמסייעת למעסיקה הסיעודי בעוד היא מטופלת בעולל רך בימים". ראו בקשה לדיון נוסף מטעם המדינה מיום 19.5.2011 בדנג"ץ 3860/11 משרד הפנים נ' קו לעובד, פס' 79.

182 בג"ץ המדיניות כלפי מהגרות עבודה שילדו בישראל, שם, פס' 29 לחוות דעתה של השופטת פרוקצ'יה.

183 שם, בעמ' 155, 159.

184 שם, בעמ' 164.

185 שם, בעמ' 165.

של החברה בישראל".¹⁸⁶ מסקנת פסק הדין הייתה כי אף שהתכלית בדבר מניעת השתקעות, העומדת ביסוד המדיניות, היא תכלית ראויה,¹⁸⁷ האמצעי שנבחר לשמש בהגשמתה של מדיניות זו אינו מידתי, ועל כן עליו להתבטל:

העמדת שיקולים של הקלה על אמצעי אכיפה ופיקוח בראש סולם הערכים והעדיפויות, גם על חשבון זכויות היסודיות של האישה – באשר היא – להרות, להביא ילד לעולם ולגדלו, אינה יכולה שתתקבל. הפער בין תכלית המדיניות, הניתנת להשגה באמצעים שונים שאינם כרוכים בפגיעה כה חריפה בזכויות אדם, לבין דרך הגשמתה בנוהל תוך כדי גרימתה של פגיעה מהותית בזכויות, אינו סביר, אינו מידתי ואינו יכול שיוותר על כנו. לא האופציה של עזיבת הארץ עקב הלידה, תוך כדי פגיעה קשה באינטרס הכלכלי, ולא האופציה של חזרה לעבודה בלא הילד כשהוא מטופל בידי אחרים, תוך כדי פגיעה בזכות להורות, יכולות שיוותרו בעינן. הוראות הנהלה בעניין זה אינן מתיישבות עם עקרונות יסוד של המשפט החוקתי הישראלי, ולכן דינן להתבטל.¹⁸⁸

בדומה לפסק הדין בעניין הסדר הכבילה, גם פסק הדין בעניין המדיניות כלפי מהגרות עבודה שילדו בישראל נחזה בשעתו כהישג חשוב. חלקו הארי של הניתוח בפסק הדין נסב, אומנם, על הפגיעה בזכויות חוקתיות כגון הזכות להורות, אולם בחלקו האחר ניתן לזהות גם מפנה להגיונות של דיני עבודה בהיבט של שלילת מסחור מלא ומחויבות לזכויות עבודה קוגנטיות.¹⁸⁹ אלא שחרף חשיבותו הרטרית, הפוטנציאל הטמון בפסק הדין לא מומש במציאות, ולא הצליח להשפיע עליה במידה ניכרת. בחינת הנחות היסוד שאימץ בית המשפט כנקודת מוצא להתערבות שערך, והיקפה של ההתערבות שהוכתבה מכוח הנחות מוצא אלו, עשויה לסייע בחשיפת חלק מהסיבות שהובילו לכישלון.

הבחינה החוקתית שקיים בית המשפט בפסק הדין בעניין המדיניות כלפי מהגרות עבודה שילדו היא הבחינה החוקתית הסטנדרטית הנהוגה בבית המשפט העליון בנוטה להתרכז, במסורת הניתוח הדומיננטית של נשיא בית המשפט העליון לשעבר, אהרן ברק, בשאלת המידתיות כליבה של הבחינה החוקתית. כפי שאבחן מדינה, שאלת המידתיות מנקזת אליה את רוב ההכרעות החוקתיות, שנוטות לצלוח את המסננות ה"גסות" יותר, כביכול, שקודמות לה (כגון שאלת התכלית הראויה או הלימת האמצעי עם ערכיה של ישראל כמדינה יהודית ודמוקרטית).¹⁹⁰ כך אירע גם בפסק הדין בעניין המדיניות כלפי מהגרות עבודה שילדו בישראל, שבו נקבע כי התכלית בדבר מניעת השתקעות של מהגרות עבודה בישראל היא

186 שם, בעמ' 160-167.

187 שם, בעמ' 174-175.

188 שם, בעמ' 178-179.

189 שם, בעמ' 172: "הוראות הנהלה הקובעות כי עובדת זרה שילדה חייבת לעזוב את מקום עבודתה ולצאת מישראל עם ילדה, אינן עולות אפוא בקנה אחד אף עם התפיסה הבסיסית של חוקי העבודה במדינת ישראל, האוסרים על הפליה בין גבר לבין אישה בעבודה ועל הפליה מטעמי הורות ומשפחה".

190 ברק מדינה "על 'פגיעה' בזכות חוקתיות ועל 'תכלית' ראויה": בעקבות ספרו של אהרן ברק מידתיות במשפט – הפגיעה בזכות החוקתית והגבלותיה (2010) "משפט ועסקים" טו 281, 310 (2012).

תכלית ראויה; קביעה שפינתה את הדרך לדיון בשאלה האם המדיניות כלפי מהגרות עבודה שילדו בישראל מקיימת את מבחני המידתיות.

הפרדוקסליות והסתירה הפנימית שמאפיינות את תכלית "מניעת ההשתקעות" לגבי מהגרות עבודה בענף הסייעוד הביתי לא נדונו בפסק הדין. כפי שראינו, מזה שנים ארוכות אין כמעט הגבלה טמפורלית על משך שהותן של עובדות סיעוד מהגרות בישראל במידה שהן מוסיפות לסעוד את אותו מעסיק (ולאחר מכן אף עשויות לעבור לתקופת העסקה נוספת ברישיון מטעמים הומניטריים). במילים אחרות, התכלית בדבר מניעת השתקעות הוצגה בידי המדינה, והתקבלה על דעתו של בית המשפט, כתכלית לגיטימית, חרף העובדה ש"ההשתקעות" הפיזית של עובדות סיעוד בישראל, ולאורך פרקי זמן ממושכים, אינה אלא עובדה מוגמרת.

משמעות הדבר היא כי התכלית בדבר מניעת השתקעות אינה נושאת עוד את משמעותו האינטואיטיבית של צירוף מילים זה: הגבלה טמפורלית על משך שהות. השהות כשלעצמה, כפי שהודגם, עשויה להיות ממושכת מאוד, ולהשתרע על שנים ארוכות ואף עשורים. ב"מניעת השתקעות" הכוונה היא, אפוא, להכפפתה של השהות למשטר קיצוני באופיו של פיקוח; משטר המצמצם במידה רבה את חייהן של עובדות סיעוד מהגרות בישראל לפונקציית הטיפול הסייעודי, שאותה הן ממלאות כעובדות בשכר נמוך. הרעיון בתכלית כ"מניעת השתקעות" – ללא שנלוות לה הגבלות על משכה המקסימלי של השהות – הוא כי אין לאפשר חיי אנוש מלאים, ובכלל זה הקמת משפחה או חיים במחיצתה, משום ההנחה שהאיסור יכריע את הכף, בסופו של דבר, לטובת עזיבה.¹⁹¹ קביעתו של בית המשפט כי תכלית "מניעת ההשתקעות" צולחת את מבחן התכלית הראויה – חרף האינסטרומנטליזם והמסחור הבלתי מרוסנים שבאים בה לידי ביטוי – נדמית, לכן, כהחמצה של מה שאמור היה להיות מוקד ביקורת עיקרי.

פסק הדין קבע עוד כי במידה שהמדיניות כלפי מהגרות עבודה שילדו בישראל תוחל החל מהשנה החמישית לשהותה של העובדת בישראל (בהתאם למגבלה המקורית שקבע חוק הכניסה לישראל ביחס למשך השהייה המקסימלי של מהגרי עבודה בישראל), מדיניות זו ככל הנראה תהא מידתית.¹⁹² בית המשפט סבר כי פרק זמן של חמש שנים משקף את הציפייה הלגיטימית שיכולה להיות לעובדת סיעוד להישאר בישראל ברישיון, וכי לא ניתן לחייב את המדינה להאריך את רישיון עבודתן של מהגרות עבודה שילדו בישראל מעבר לכך יחד עם ילדן. עוד נקבע כי הארכת שהותה של עובדת לאחר הלידה "כפוף ליכולתה המעשית לשלב בין חובות עבודתה לבין צורכי הטיפול בילד, ולקיום תנאים מתאימים לשילוב כזה במקום עבודתה".¹⁹³ שתי קביעות אלו המיטו כליה סופית על כוחו הטרנספורמטיבי הפוטנציאלי של פסק הדין.

191 עם ההצדקות שהוצגו בידי המדינה למדיניות כלפי מהגרות עבודה שילדו בישראל נמנתה גם ההצדקה ש"קיומו של בן משפחה נוסף בארץ מקל על בדידותו של העובד הזר, ומקל מבחינה נפשית ולעיתים גם כלכלית על השתקעותו כאן". ראו בג"ץ המדיניות כלפי מהגרות עבודה שילדו בישראל, לעיל ה"ש 181, בעמ' 151.

192 בית המשפט ציין בפסק הדין כי ניתנה הסכמה מטעם העותרים להגבלה זו במסגרת ההליך, ראו שם.

193 שם, בפס' 70 לחוות דעתה של השופטת פרוקצ'יה.

אישורו של בית המשפט להגבלת האפשרות לשהות בישראל יחד עם הילד עד למקסימום של חמש שנים לאחר הלידה – הגבלה שאומצה על ידי המדינה בנוהל המתוקן שגובש לאחר מתן פסק הדין¹⁹⁴ – פירושה, לגבי עובדות ששוהות בישראל מתחת לחמש שנים, רק דחייתה הזמנית של הפרידה מתינוקותיהן ולא מניעתה. בהשלימן חמש שנות עבודה, עובדות אלו תידרשנה לשלוח את תינוקן אל מחוץ לישראל תוך שלושה חודשים מיום הלידה כתנאי להמשך חידושו של רישיון עבודתן.¹⁹⁵ בכך לא הצליח פסק הדין להתערב באופן ניכר במציאות שעמדה בלב הביקורת שלו – כפייתה של אישה לבחור בין "לעזוב את הארץ עם ילדה, בשל לידתו, ולהחמיץ בכך תקופת עבודה נוספת בישראל שהותרה לה ברשיון, אשר קיימת אפשרות פוטנציאלית להארכתה, ולהיפגע עקב כך פגיעה כלכלית קשה" ובין "לחזור לישראל להמשך העבודה בלא הילד, ולהותירו לטיפול בידיים אחרות במדינה שמעבר לים".¹⁹⁶

קביעתו השנייה של פסק הדין כי הארכת רישיון העבודה לאחר הלידה תהא כפופה "ליכולתה המעשית (של העובדת) לשלב בין חובות עבודתה לבין צורכי הטיפול בילד, ולקיום תנאים מתאימים לשילוב כזה במקום עבודתה",¹⁹⁷ העמידה אף היא משוכה גבוהה בפני מהגרות עבודה המועסקות בסייעוד הרוצות להישאר בישראל יחד עם תינוקן. מבנה ההעסקה הנוכחי בתחום הסייעוד הביתי, שבמסגרתו הטיפול ניתן "מסביב לשעון" ומחייב מגורים בבית המטופל, אינו יכול, במרביתם המכרעת של המצבים, לאפשר שילוב בין עבודה לאימהות. עניינים נוספים המשליכים על היתכנותו של שילוב זה אינם מצויים כלל בשליטתה של העובדת, כגון קיומו של מקום פיזי בבית המטופל למגורי התינוק או הסכמתו למגוריה יחד עם התינוק בביתו. קביעתו של בית המשפט כי על העובדת להראות יכולת מעשית לשלב בין חובות עבודתה לבין צורכי הטיפול בילד, וכן לבסס קיום תנאים מתאימים לכך במקום עבודתה – אך ללא התערבות במבנה ההעסקה שבמרבית המצבים אינו מאפשר לא את זה ולא את זה – סתם את הגולל סופית על האפשרות שלפסק הדין תהא משמעות החורגת מניצחון סמלי.

ג. החרגה ממנגנוני אכיפה של זכויות עבודה

מגמת הידלדלות משפט העבודה כמסגרת מחייבת לעבודת הסייעוד קיבלה אף ביטוי מוסדי מפורש. גילומו הוא בהחרגתן של עובדות סיעוד מהגרות ממנגנון אכיפה של זכויות עבודה. בשנת 2011 הוקם מוסד "הממונה על זכויות עובדים זרים בעבודה" במשרד התמ"ת (כהגדרתו אז; כיום משרד הכלכלה והתעשייה).¹⁹⁸ הקמת המוסד התבצעה כחלק מרוויזיה במערך הסמכויות ותקני כוח האדם שהוקנו למשרד הפנים, מצד אחד, ולמשרד הכלכלה

194 נוהל רשות האוכלוסין וההגירה 5.3.0023 "נוהל טיפול בעובדת זרה בהריון ובעובדת זרה אשר ילדה בישראל" (5.9.2018).

195 שם, בס' א.5.

196 בג"ץ המדיניות כלפי מהגרות עבודה שילדו בישראל, לעיל ה"ש 181, בפס' 40 לחוות דעתה של השופטת פרוקצ'יה.

197 שם, בפס' 70 לחוות דעתה של השופטת פרוקצ'יה.

198 הקמת מוסד הממונה התבצעה במסגרת תיקון לחוק עובדים זרים – ראו פרק 3ד' לחוק.

והתעשייה, מצד שני, בתחומי פעילותם הנוגעים למהגרי עבודה. במסגרתה, סמכויותיה של יחידת הסמך לעובדים זרים עברו ממשד הכלכלה והתעשייה לרשות האוכלוסין וההגירה.¹⁹⁹ הקמתו של מוסד הממונה על זכויות עובדים זרים בעבודה במשרד התמ"ת נועדה "לאזן" את העברת סמכויותיה של יחידת הסמך לעובדים זרים מזרוע העבודה במשרד הכלכלה והתעשייה לרשות ההגירה. תפקידו והאוריינטציה הארגונית המרכזית של הגוף ראשון הם אכיפת חוקי העבודה על מעסיקים, מתווכים וקבלני כוח אדם, ואילו השני הוא גוף שתפקידו והאוריינטציה הארגונית המרכזית שלו הם מעצר וגירוש שוהים שלא כדין. החשש מטשטוש ההבחנה בין גורמי האכיפה השונים, ומזיהוי של הממונים על אכיפת חוקי המגן בעבודה עם מנגנון המעצר והגירוש, הם שעמדו ברקעה של ההחלטה הן להרחיב את תחומי פעילותו של מוסד הממונה על זכויות עובדים זרים בעבודה במשרד התמ"ת,²⁰⁰ והן לחזק את מעמדו באמצעות הגדרתו בחקיקה ראשית והרחבה ניכרת של תחומי עבודתו וסמכויותיו.²⁰¹

במסגרת התיקון לחוק הוגדרו תפקידיו של הממונה על זכויות עובדים זרים בעבודה והוקנו בידי סמכויות רבות ורחבות מבעבר. תפקידו על פי החוק הוא "לפעול כלפי מעבידים, מעסיקים בפועל, מתווכי כוח אדם, וקבלנים [...] לאכיפת זכויות העובדים הזרים לפי דיני העבודה ולקידום ההכרה בזכויות אלה".²⁰² דרכי הפעולה שהועמדו לרשות הממונה כוללים חינוך, הדרכה והסברה; התערבות בהליכים משפטיים בעניינים שבתחומי תפקידו וטיפול בתלונות מטעם עובדים זרים נגד מעבידים, מעסיקים בפועל, מתווכי כוח אדם וקבלנים. סמכויותיו כוללות את הסמכות לדרוש מכל גוף מבוקר כל ידיעה, מסמך או דין וחשבון²⁰³ ואת הסמכות להורות למעביד, למעסיק בפועל, למתווך כוח אדם או לקבלן למסור לו נתונים

199 החלטת 3434 של הממשלה ה-31 "הקמת רשות האוכלוסין וההגירה ומעברי הגבול במשרד הפנים" (13.4.2008) שמכוחה הוקמה רשות האוכלוסין, ההגירה ומעברי הגבול במשרד הפנים. רשות זו נועדה להחליף את מנהל האוכלוסין במשרד הפנים, ולהפוך לגוף ריכוזי הנושא בעיקר האחריות ליישום מדיניות הממשלה בתחום ההגירה לישראל, הישיבה בה והגירוש ממנה. עד לאותו מועד שימשה יחידת הסמך לעובדים זרים במשרד התמ"ת כגוף הממשלתי המרכזי האמון על אכיפתם של הדינים הנוגעים למהגרי עבודה על מעסיקים, מתווכי כוח אדם וקבלנים, באופן ששמר על הפרדה יחסית בין האורגנים האמונים על אכיפת חוקי עבודה לבין האורגנים האמונים על מעצר וגירוש בגין שהייה או עבודה בישראל שלא כדין מכוח חוק הכניסה לישראל.

200 עד למועד שבו תוקן החוק פעל במשרד התמ"ת ממונה על זכויות עובדים זרים בתחום הבניין בלבד, מכוח הסדר מנהלי פנימי, ובידיו ניתנו סמכויות פעולה מצומצמות.

201 על הרציונל המתואר לעיל בדבר הצורך בהרחבת מוסד הממונה על זכויות עובדים זרים ובחזיון עמד יועצו המשפטי של משרד התמ"ת, מר מיכאל אטלן, בישיבת ועדת הפנים והגנת הסביבה שבה נדונה הצעת החוק. במענה לשאלת יו"ר ועדת הפנים והגנת הסביבה, ח"כ דוד אזולאי, מדוע "לא היה כדאי פעם אחת ולתמיד לרכז את [הטיפול במהגרי עבודה] בידי גורם אחד, ולא לפצל אותו בין שני משרדים", השיב אטלן כי "אפשר להמשיך לשמר את זה במשרד התמ"ת, אבל ההחלטה נפלה שצריך לחזק את רשות ההגירה, אז עניין של דאגה לזכויות העובדים לא יכול להיות מזוהה עם מי שמזוהה בציבור כאחראי בעיקר להרחקת עובדים. הם יחששו להתלונן, ואנו יודעים את זה מרשויות אחרות". פרוטוקול ישיבה 94 של ועדת הפנים והגנת הסביבה, הכנסת ה-18 (9.11.2009).

202 ס' 1(א) לחוק עובדים זרים.

203 שם, בס' 1(ב)א).

בעניין קיום חובותיו לפי דיני העבודה כלפי עובד זר.²⁰⁴ בנוסף, החוק קובע מנגנון להגשת תלונות לממונה²⁰⁵ ומוסיף וקובע את הדרכים העומדות לרשות הממונה לטיפול בתלונות, עימן נמנות הסמכויות לדחות את התלונה על הסף, להפנותה לבירור על ידי גוף אחר הפועל על פי דין, להעבירה, בהסכמה, לגישור, לקיים בירור כדי לקבוע האם יש מקום להגיש תביעה אזרחית ולהגיש תביעה אזרחית או בקשה לצו כללי לשם אכיפת זכות נשוא התלונה. בחוק נקבע כי הממונה על זכויות עובדים זרים בעבודה לא יהיה רשאי להפעיל את מלוא סמכויותיו בנוגע למטופלים המעסיקים מהגרות עבודה בענף הסיעוד אלא במקרים שבהם קיים חשש לסחר בכני אדם, החזקה בתנאי עבודת או עבודת כפייה, עבירת מין או אלימות והטרדה מינית.²⁰⁶ הרציונל שמאחורי ההחרגה של עובדות הסיעוד ממרבית סמכויותיו של מוסד הממונה מהדהד במידה רבה את רציונל ההחרגה של עובדות סיעוד מחוק שעות עבודה ומנוחה בפרשת גלוטן: עוברת חולשתם של המעסיקים הסיעודיים, חולשה אשר בגינה נסבר כי "אין לערב גורם ממשלתי נוסף כדוגמת הממונה על זכויות עובדים זרים, במחלוקת שבין העובד הזר המועסק בענף הסיעוד למעסיקו הנכה או הקשיש אלא במקרים חמורים".²⁰⁷ בפועל, החרגות אלה אינן את מוסד הממונה על זכויות עובדים זרים בעבודה מרוב משמעותו המעשית כלפי ענף הסיעוד הביתי.²⁰⁸

עתירה שהוגשה נגד התיקון נדחתה.²⁰⁹ נפסק כי אין פגיעה בשוויון בין עובדות סיעוד מהגרות לבין מהגרי עבודה אחרים אשר הממונה רשאי להידרש לעניינם ללא מגבלות דומות, נוכח השוני הרלוונטי המתקיים בין מהגרות עבודה בענף הסיעוד למהגרי עבודה

204 שם, בס' 1 כה(א).

205 שם, בס' 1 כו(א).

206 שם, בס' 1 לא.

207 מכתב מבנימין בן אליעזר, שר התמ"ת, לחני בן ישראל, עו"ד בעמותת קו לעובד, עורך פלר, עו"ד באגודה לזכויות האזרח בישראל ויונתן ברמן, עו"ד במוקד סיוע לעובדים זרים (1.6.2009).

208 הסמכויות שיהא הממונה רשאי להפעיל ביחס לעובדות סיעוד מהגרות הינן הסמכות לדחות את תלונתן על הסף (ללא שיש לו סמכות מקבילה לקבל את התלונה ולפעול על פיה בהתאם לסמכויות שהוקנו לו); הסמכות להפנות את התלונה לבירור על ידי גוף אחר הפועל על פי דין והסמכות להפנות את הצדדים, בהסכמה, לגישור. החרגי ההחרגה, הקובע כי במקרים שבהם קיים חשש לסחר בכני אדם, מעשה המהווה עבירת מין או אלימות והטרדה מינית, יהיה הממונה על זכויות עובדים זרים רשאי לעשות שימוש במלוא תפקידיו וסמכויותיו, הוא חריג זניח. החרגי עוסק בסיטואציות פליליות קיצוניות אשר ממילא אינן מתאימות, ואין לשער כי יפנו, לטיפולן של הממונה – מי שניתנו בידיו סמכויות פעולה במישור האזרחי – כי אם לטיפול במסגרת הדין הפלילי (יצוין עוד כי עבירות פליליות טיפוסיות אחרות לענף, במדרג חומרה פחות, כגון עיכוב דרכון, עושק ואיומים, לא הוכללו בתחום טיפולו של הממונה). לתלונות השכיחות בענף הסיעוד, הנסכות בדרך כלל על עניינים כגון אי תשלום שכר מינימום, תנאי מגורים לא נאותים, אי מתן מנוחה שבועית, אי מתן חופשה שנתית, אי הסדרת ביטוח רפואי וכדומה לא יוכל הממונה להידרש. בנוסף, קורבנות סחר בכני אדם ממילא זכאים לייצוג משפטי ללא תשלום על פי חוק הסיוע המשפטי, התשל"ב-1972 (ס' 1 לתוספת), ואף מטעם זה אין משמעות מיוחדת לקביעה כי הממונה יהא רשאי להידרש לעניינם.

209 בג"ץ 4007/11 ליאנג' נ' הכנסת (נבו) 6.10.2011. (להלן: בג"ץ ליאנג').

בתחומים אחרים, שעיקרו ההבדל בין מעסיקים סיעודיים למעסיקים בענפים אחרים.²¹⁰ תכליתו של התיקון – לחזק את ההגנה על מהגרי העבודה – אינה מתקיימת, על פי בית המשפט, "כאשר מדובר בשני צדדים חלשים".²¹¹ נפסק כי "הצורך להגן על קבוצת העובדים הזרים אין משמעו מכל וכל פגיעה בקבוצה חלשה אחרת, ואין משמעו כי הגנה על זכויות תיעשה תוך כיסוי עיניים אל מול אינטרסים ציבוריים ואנושיים נוספים".²¹² כן עמד בית המשפט על הגורמים הממתנים של ההחרגה.²¹³

אף שמוסד הממונה על עובדים זרים בעבודה, על ערוצי האכיפה המשלימים שהוא מעמיד לרשותם של מהגרי עבודה, אינו חלק ממערך חוקי העבודה הקוגנטיים, הוא נועד לשמש כלי מרכזי באכיפתם. הצורך בו הוכר על ידי המחוקק, והוא מתבלט על רקע גרעון האכיפה העמוק המאפיין את העסקתם של מהגרות ומהגרי עבודה. החרגתן של עובדות הסיעוד מסמכויותיו המשמעותיות של המוסד מהווה אף היא עדות למגמת הכרסום בתפיסת משפט העבודה כמסגרת נורמטיבית מחייבת לעבודת הסיעוד הביתי. היא מספרת את התרחבות הלגיטימציה שהחרגתן ממשפט העבודה זוכה לה, ושקיבלה כעת ביטוי מוסדי מפורש: החרגתן ממנגנון המשמש באכיפת דיני העבודה. ההצדקות למהלך מספרות אף את המידה שבה חדרה תפיסת המוטבים של דיני ההגירה לתוך דיני העבודה. לבסוף, ובדומה למקרים אחרים שנסקרו, גם במקרה זה בולטת דחיקת תכליתו החלוקתית של משפט העבודה. המחויבות החברתית לעובדות סיעוד מהגרות מצומצמת מבחינה סמלית ומוסדית מחלוקה מחדש ושוויון חברתי – תכליתו המסורתיות של משפט העבודה – לסוגיות קיצון של מניעת פגיעות פליליות חריפות (עבירות כגון סחר בבני אדם ועבירות מין).

סיכום

טיעונו העיקרי של מאמר זה הוא כי דיני ההגירה ודיני העבודה נתונים במתח אינהרנטי באסדרה של תוכניות הגירת עבודה זמנית. ביטוי של המתח בתפיסות מתחרות של מוטבים, בתכליות חברתיות-כלכליות מנוגדות ובעמדות אתיות סותרות כלפי מסחור. טיעון זה הודגם באמצעות חקר מקרה מפורט שבמרכזו אסדרת ענף הסיעוד הביתי. המקרה של ענף הסיעוד הביתי מצביע על כך שהמתח האינהרנטי שבין דיני העבודה לדיני ההגירה מצוי במגמת דעיכה, ומסגיר טרנספורמציה משמעותית שאירעה במשפט העבודה ובתפיסת תפקידו ביחס לעובדות סיעוד מהגרות. דעיכתו של המתח הובילה להפנמתו בעוצמה לדיני העבודה של

210 שם, בפס' י' ("עולה בבירור, כי מתקיים בנדרון דידן שוני רלבנטי בין עובדים זרים בענף הסיעוד לבין אלה שבענפים אחרים. הטעם להחרגת העובדים הסיעודיים [...] עיקרו בהבדל מהותי ואמיתי בין המעסיקים בענף הסיעוד לבין מעסיקים בענפים אחרים. בענף הסיעוד מועסק העובד הזר על ידי אדם שהוא לרוב מבוגר, או מוגבל, או חולה התלוי בו לצרכיו הבסיסיים ביותר, וללא עזרתו לעתים אין ביכולתו לתפקד כלל. מצב זה מותיר את המטופל פגיע וחושף אותו, חלילה, לניצול. בכך שונה המצב בענף הסיעוד מענפים אחרים, בהם העובד הזר הוא בבירור הצד החלש").

211 שם (ההדגשה במקור).

212 שם, בפס' י"ב.

213 שם, בפס' י"ג.

הבידול בין זרים לאזרחים, להיפוך בתפיסת מושא התפקיד החלוקתי של דיני העבודה ולהענקת לגיטימציה להתניה מבוססת הסכמה על זכויות אוניברסליות. בעוד שבאופן מסורתי דיני העבודה נועדו להעצים עובדות ועובדים כצד החלש למערכת יחסי העבודה, למזער את השלכות פגיעותם האסימטרית של הצדדים ליחסי העבודה, להבטיח תוצאות חלוקתיות הוגנות יותר ולהגן על גרעין קשה של זכויות וחסינויות מכוחות השוק, מערך האסדרה שעוצב עבור עובדות סיעוד מהגרות משרת מטרות שונות. הוא אינו רק ביטוי למפנה אידאולוגי נאו-ליברלי, אלא מבוסס על גריעה משתי ההטיות האידאולוגיות המתחרות של משפט העבודה. בעטיים של דיני ההגירה – לצד חרדת מסחור בנוגע לטיפול כעבודה בשכר הנקנית בשוק – משפט העבודה הולך ומשנה את פניו: מכלי חלוקתי לכלי שמטרתו השאת רווחתם של מעסיקים-אזרחים; ומכלי שמטרתו צמצום הדרה חברתית – לכלי נגדי. הטענה שנפרשה לאורכו של המאמר בדבר המתח שבין דיני העבודה לדיני ההגירה אינה טענה להשפעות הדדיות שוויוניות. התנועה שבין דיני העבודה לבין דיני ההגירה אינה תנועה סימטרית בין שני קטבים שווים במשקלם. הטענה אינה גם שהיכולת של מהגרות ומהגרי עבודה לתבוע את הגנתם של דיני העבודה ולהשפיע על מצבם באמצעותם זהה ליכולתם של אזרחים – בתוכם קבוצות אינטרס מאורגנות ורבות השפעה של מעסיקים ומתווכים – לתבוע את הפעלתם של דיני ההגירה, וכמובן להשפיע באופן מקדמי על עיצובם באמצעות השתתפות פוליטית ופוליטיקת לקוחות.²¹⁴ ואולם חרף כל אלו, וחרף מסקנה פסימית במידת מה בנוגע לרגע הנוכחי באסדרתה של הגירת עבודה זמנית לישראל, הניתוח עורו מצביע על רגעים חשובים של תנועה ושל השפעה נגדית באמצעות דיני העבודה. המקרה של תחום הסיעוד הביתי, שנדון בחלקו השני של המאמר, מצביע על כך שההצטלבות בין דיני העבודה לדיני ההגירה נתונה במשא ומתן קבוע, וכי זה הניב לפרקים, ובתוך מציאות לכאורה מעוטת סיכוי, מידה של השפעות הדדיות. בכך, אני סבורה, יש כדי ללמד דבר מה רחב יותר על הוויטליות של משפט העבודה (ולמצער, על הוויטליות של הרעיונות, המטרות והאידאולוגיה של משפט העבודה) גם בתוך המשבר שבו הוא שרוי.

ברצוני להציע בקצרה שתי תובנות העולות מהניתוח העקרוני שהוצע במאמר, ואשר השלכותיהן חורגות מהמקרה של תחום הסיעוד הביתי. תובנה ראשונה נוגעת למקום השולי באופן יחסי שדיני העבודה וזכויות עובדות ועובדים תופסים בקהילת השינוי החברתי בישראל. מרביתם של הארגונים לשינוי חברתי בישראל, לרבות מי שפועלים בעניינם של מהגרות ומהגרי עבודה, פועלים מתוך מסגרת עיקרית של זכויות אדם. ההכרה בפוטנציאל

214 בניתוחו של פרימן, "פוליטיקת לקוחות" – פוליטיקה שבה קבוצות קטנות ומאורגנות המעוניינות במדיניות מסוימת מפתחות קשרים הדוקים עם הגורמים האחראים לה – היא שמעצבת מדיניות הגירה בדמוקרטיות ליברליות. בניתוחו של פרימן, מדיניות הגירה מתעצבת מתוך פוליטיקת לקוחות משום שהיא מניבה תועלות מרוכזות (למשל – למעסיקים בענפים עתירי עבודה, לעסקים שמרוויחים מגידול באוכלוסייה, לבני משפחה של מהגרים) ועלויות מבוזרות (שבהן נושאת האוכלוסייה הכללית), כמו גם עלויות ישירות לקבוצות החסרות את המשאבים הנדרשים להשפעה פוליטית, כגון עובדים מקומיים לא מיומנים. ראו Gary P. Freeman, *Modes of Immigration Politics in Liberal Democratic States*, 29 INT'L. MIGRATION REV. 881 (1995). לניתוח עלייתה של פוליטיקת הלקוחות ככוח מניע של הגירת העבודה לישראל ראו קמפ ורייכמן, לעיל ה"ש 19, בעמ' 72-79.

המרסן של דיני העבודה, ובאתגר האידאולוגי הלא פחות שהם מעמידים בפני דיני ההגירה, מצדיקים לשקול הסטה משמעותית של משאבים ופעילות בחברה האזרחית לפרדיגמה של עבודה ולתמיכה בתנאים שיאפשרו התארגנות עובדות ועובדים. הוואקום העמוק שהותירה, ושעודה מותירה, הסתדרות העובדים הכללית, ארגון העובדים הגדול בישראל, בייצוג עניינם של עובדות ועובדים מוחלשים כמהגרות ומהגרי עבודה, אך מעצימה צורך זה. תובנה שנייה עניינה הצורך בהערכה זהירה וביקורתית של קריאות, הנשמעות מעת לעת, להרמוניזציה נורמטיבית של משטרי הגירת עבודה. אף שחלק מקריאות אלו מונעות מדאגה לזכויות מהגרים, ומהנחה שהרמוניזציה נורמטיבית תוביל לכהירות בסוגיות של סטנדרטים ותסייע בשיפור תנאי עבודה ובאכיפתן של זכויות,²¹⁵ יש סיבה טובה לסבור כי הרמוניזציה אינה פרויקט נטול חסרונות. התחקות אחר ההגיונות המארגנים המתחרים של דיני העבודה ודיני ההגירה מעוררת כמו מאליה את השאלה האם חתירה להרמוניה אין פירושה בפועל מונופול להגיונות ולאתיקה של דיני הגירה, תוך דחיקתם של אתוסים מתחרים. במילים אחרות, בהיעדר שינוי מהותי של האופן שבו אנו תופסים את הפרוגנוזטיקה של מדינות לאום טריטוריאליות, ונוכח העוצמה הפוליטית של קבוצות התובעות להשתית את מערך האסדרה על בסיס הגיונות מדיני ההגירה, יש סיבה טובה לחשוש מהרמוניזציה נורמטיבית של משטרי הגירת עבודה (הרמוניזציה שממילא, בגישה הביקורתית, אינה בת השגה). כחלופה לחזון זה, מאמר זה מציע מבט אוהד על פלורליות, ועל החיוניות חסרת התחליף שבקונפליקט.²¹⁶ דעיכתו, שתוארה במאמר זה באמצעות חקר המקרה של ענף הסיעוד הביתי, היא סיבה לדאגה.

על בסיס המבט הממוקד והממושך בענף הסיעוד הביתי אבקש להציע מחשבות מסכמות אחרונות הנוגעות להיבטים ספציפיים בשיח המשפטי שהתהווה בנוגע לעובדות סיעוד מהגרות ומטופליהן; שיח המעוצב גם באמצעות בחירות הליטיגציה של ארגונים לשינוי חברתי הפועלים בענף.

הטיעון שפותח את חלקו השני של המאמר הוא כי חלו תמורות עמוקות בשני העשורים האחרונים במערך האסדרה של תחום הסיעוד הביתי, וכי תמורות אלו הן ביטוי לטרנספורמציה יסודית של דיני העבודה ולשינוי עמוק בתפיסת התכלית, המוטבים והמטרות של דיני העבודה, בהשפעת תפיסתם המתחרה של דיני ההגירה. אלא שבמסגרת השיח שהתפתח, בעיקר בפסיקת בית המשפט העליון, התמורות שהתחוללו באסדרת התחום מוסגרו והוצדקו באופן אחר: כ"איזון" ששומה על בית המשפט לערוך בין תביעותיהן הסותרות של שתי קבוצות חברתיות חלשות. כך, בפסקה הפותחת את פסק הדין בעניין גלוטן הובהר כי אף שהעתירה "מבקשת להיטיב עם קבוצה חלשה וראויה להגנה", קבלתה פירושה "לשפוך במדקרת חרב את דמם של חלשים".²¹⁷ בעניין ליאנגי, שבו אושרה החרגתן של מהגרות העבודה בתחום הסיעוד הביתי ממרכיב סמכויותיו של מוסד הממונה על זכויות עובדים

215 ראו תומס, לעיל ה"ש 3.

216 השווו, בהקשר שונה: הילה שמיר "גישות פמיניסטיות לרגולציה של הזנות: מבט אוהד על הפער שבין המשפט עלי ספר לבין המשפט בפעולה" מסדירים רגולציה: משפט ומדיניות 121 (ישי בלנק, דוד לוי-פאור ורועי קרייטנר עורכים 2016).

217 בג"ץ גלוטן, לעיל ה"ש 55, בפס' 1.

זרים בעבודה, נכתב כי "אכן, קבוצת העובדים הזרים הם קבוצה חלשה המועדת לפגיעה ולניצול", אלא ש"הצורך להגן על קבוצת העובדים הזרים אין משמעו מכל וכל פגיעה בקבוצה חלשה אחרת".²¹⁸ בעניין דורון נכתב כי "מצוקתם של המטופלים ברורה, ונדרש איוון בין זכותו היסודית של העובד לחירות לבין זכויותיהם היסודיות ביותר של המטופלים הסיעודיים".²¹⁹ גם בדיון הנוסף בגלוטן חזרה הבניה נרטיבית זו על עצמה: "ההתמודדות עם הסוגיה שעלתה בהליך דנא מציבה את בית המשפט בפני דילמה, שכן מדובר במאבק בין שתי קבוצות מוחלשות, הנואשות לתמיכת החברה ולהגנתו של החוק".²²⁰

כפי שמקבץ ציטוטים זה ממחיש, הנרטיב שלפיו נדרש "איוון" בין זכויותיהן המתחרות של קבוצות מוחלשות הפך לקריאה דומיננטית של תחום הסיעוד הביתי בפסיקה. הוא אומץ באופן בלתי ביקורתי בידי רבים, לרבות ארגונים לשינוי חברתי. אני סבורה שמדובר בנרטיב שגוי ומזיק, שהניע בחירות ליטיגציה בעייתיות – ושראוי, לכן, לתשומת לב ביקורתית. עניין ראשון שיש להבחין בו הוא הבעייתיות הטמונה בדגש הנרטיבי על "חולשה". בהכרעות השונות שבמרכזן עמדו היבטים באסדרת עבודתן של עובדות סיעוד מהגרות, אפיוןן של שתי הקבוצות – העובדות מצד אחד, והמטופלות והמטופלים הסיעודיים מצד שני – כ"חלשות", מוצג כמצב עניינים נתון ומוכן מאליו. כמעט שלא מוצעים לו הסברים או הקשרים מבארים. בהיעדרם, החולשה המיוחסת למטופלים סיעודיים ולעובדות הסיעוד מובנת ומוכנת כגזרת גורל בלתי נמנעת; המשמעות הטבעית של "להיות" עובדת סיעוד או להזדקק לטיפול סיעודי.

ייתכן שהקביעה שקשישים ואנשים עם מוגבלות וכן עובדות סיעוד מהגרות הן קבוצות חברתיות "חלשות" נראית כה טריוויאלית ומוכנת מאליה עד שבית המשפט אינו רואה צורך להסבירה או לבארה. אלא שבכך בדיוק טמונה הבעיה: בחירה זו מפשיטה את החולשה מהקשריה החברתיים והכלכליים ומבנה אותה כעובדת חיים טבעית. בפסק הדין בבג"ץ גלוטן, למשל, אבחן השופט ריבלין כי "האוכלוסייה שמעסיקה ברגיל את העובדים הסיעודיים היא אוכלוסייה מוחלשת במיוחד וכוללת ברובה קשישים ובעלי מוגבלויות מסוגים שונים, לרבות נכות פיננסית קשה".²²¹ הבחירה לתאר עוני כ"נכות פיננסית" היא בחירה רטורית יוצאת דופן. העוני שבו חיים חלק ממי שזקוקים לטיפול סיעודי הוא, בקריאה זו, "נכות"; כלומר, מצב קבוע ובלתי הפיך, ולא תוצר של מבנים חברתיים וכלכליים שניתן, לכן, לשנות באמצעות בחירות מדיניות.²²² גם חולשתן של עובדות סיעוד מהגרות היא עובדה שאינה

218 בג"ץ ליאנגי, לעיל ה"ש 209, בס' י"ב.

219 עניין דורון, לעיל ה"ש 134, בס' י"ג.

220 הדיון הנוסף בעניין גלוטן, לעיל ה"ש 157, בפס' 17 לחוות דעתו של הנשיא גרוניס. אך ראו, מנגד, את חוות דעתה של השופטת חיות, שם, בפס' 5-6.

221 בג"ץ גלוטן, לעיל ה"ש 55, בפס' 23.

222 קצרה היריעה מלתאר את שורת הגורמים המובילים לעוני בגיל זקנה. דוגמאות בולטות כוללות את העובדה שעד לפני שנים ספורות לא חלה חובה חוקית על מעסיקים להפריש לחיסכון פנסיוני, וכתוצאה, רק לכשליש מכלל הזקנים בישראל יש פנסיה תעסוקתית (דורון 2013, 90-91), וכן קיצוצה העמוק של קצבת הזקנה (בג"ץ 5578/02 מנור נ' שר האוצר, פ"ד נט(1) 729 (2004)). בנוסף, כפי שמלמדים אותנו לימודי המוגבלות, גם המוגבלות, המכוננת בפסק הדין בפרשת גלוטן (ובהכרעות נוספות) כגזרת גורל טראגית, היא הבניה חברתית; תהליך

זוכה להסבר בחלק גדול מפסקי הדין, למצער לא להסבר מלא.²²³ כפי שהטיעון שפותח במאמר הראה, גם חולשה זו רחוקה מאוד מלהיות עובדת חיים טבעית, והיא במידה ניכרת תוצאתן של בחירות אסדרה ומדיניות.

בדומה לחולשה, גם הדגש החוזר על הצורך ב"איזון" בין עובדות הסיעוד למטופליהן ראוי לתשומת ליבנו הביקורתית. מה, בעצם, מאוזן כאן, ומול מה? אף שהצורך "לאזן" שב ומוזכר, תכניו המדויקים של האיזון שנערך נותרים מעורפלים, ונעדרים ממנו היבטים של הניתוח המשפטי הסטנדרטי בתחום זה. פרשת גלוטן ממחישה באופן בולט נקודה זו. מהות הזכויות שעמדו על הפרק בפרשה זו לגבי עובדות הסיעוד היה ברור – אך אילו זכויות או אינטרסים של המטופלים הסיעודיים עמדו, מבחינת בית המשפט, על הפרק? מול מה איזון בית המשפט זכויות עבודה קוגנטיות?

למען הסר ספק, הטענה אינה שלא קשר בין טיפול סיעודי נגיש מבחינה כלכלית לבין שורה ארוכה של זכויות בסיסיות. הטענה היא שבית המשפט אינו מפתח דיון באף אחת מזכויות אפשריות אלו. אני סבורה שהימנעות זו מדיון מעמיק אינה מקרית. נרטיב "האיזון" נעדר בסיס משפטי כמעט מכל בחינה, וכל ניסיון רציני לנמקו צפוי להיתקל בבעיות קשות: ביסוס ההצדקות להטלת החובה לממן את הטיפול באזרחי ישראל הנזקקים לו על עובדות סיעוד מהגרות;²²⁴ התמודדות עם העובדה שעל הפרק עומדות זכויות קוגנטיות המייצגות רף מינימלי, וככאלה אינן אמורות להיות מושא ל"איזון" בשום נסיבה, וכמובן – העובדה שאין מדובר כלל ב"איזון", כי אם בגריעה דרסטית וחד-צדדית מזכויותיה של קבוצה אחת. מעבר לבעיות יסודיות אלו שבנרטיב האיזון, העיקר הוא שהסוגיה שעל הפרק – זו שנדונה בפרשת גלוטן, למשל – איננה איזון בין זכויות מתנגשות של פרטים. היא נסובה על שאלה מסדר אחר, שעניינה מימון ציבורי ומדיניות רווחה.

את הדיון המתבקש במימון ציבורי ובמדיניות רווחה מחליף בפסקי הדין עיסוק ב"חולשה". בהיעדרו דומה כי החולשה, כשלעצמה, הופכת מקור לזכויות. ראוי שנזקקים לטיפול סיעודי יקבלו טיפול בעלות נגישה מבחינה כלכלית משום שהם חלשים, ולא משום שנתונות להן זכויות יסוד שאת היקפן ואת נאותותם של המימון והמדיניות שנועדו להגשימן ראוי לברר. אף שפרטים בעלי עניין וגופים ציבוריים שונים הפועלים בעניין זכויות קשישים ואנשים עם מוגבלות תמכו בשלילת תחולתו של חוק שעות עבודה ומנוחה על עובדות סיעוד מהגרות במסגרת ההתדיינות בפרשת גלוטן, קשה לראות במסגרת הדיון ובהבניה הנרטיבית של ההכרעות בפרשה – ששבו והשתכפלו בהכרעות מאוחרות – משום ניצחון לזכויות קשישים או אנשים עם מוגבלות.

בניגוד לפסק הדין בבג"ץ הסדר הכבילה, שהשתית את הדיון באסדרת הגירת עבודה על בסיס של זכויות ועל בסיס החייאת הגיונות של דיני עבודה, שיח החולשה מבוסס על תפיסה

שבו "שוני גופני ונפשי מעוצב לכדי משמעות והיררכיה כלכלית, פוליטית ואף מוסרית" (רוני הולר "לימודי מוגבלות: אתגרים וסוגיות" תיאוריה וביקורת 475 50 (2018)).

223 את ההתייחסויות השלמות ביותר למצבן של מהגרות העבודה בשוק העבודה בישראל ניתן למצוא בדעות המיעוט שנכתבו בדיון הנוסף בעניין גלוטן, לעיל ה"ש 55. ראו למשל בפס' 36-37 לחוות דעתה של השופטת ארבל.

224 ראו בהקשר זה את חוות דעתה במיעוט של השופטת חיות בדיון הנוסף בעניין גלוטן, לעיל ה"ש 157, בפס' 6.

של צדקה. זכויותיהן של שתי הקבוצות מנותקות ממקורותיהן הנורמטיביים וממוסגרות מחדש ברוח נאו-ליברלית כסוגיה של חמלה כלפי "חלשים". לצד היתרונות הכלכליים הטמונים לגבי מטופלים סיעודיים בהחגרת עובדות סיעוד מהגרות ממשפט העבודה הקוגנטי, חשוב להבחין בכך שגם מהמטופלים נשלל בהכרעות אלו דבר מה: דיון – וממילא הכרה – בבסיסה הנורמטיבי והפוליטי של תביעת הזכות שלהם; תביעה העוברת רדוקציה לפרטי ומופשטת כליל מממדיה הציבוריים והחלוקתיים. תחת דיון במקורותיה הנורמטיביים של הזכות לטיפול, בחובות הקולקטיביות שהיא אוצלת ובמימון ציבורי, הדילמה שדומה כי בית המשפט מתחבט בה היא, אם להתנסח בכוטות, מי מסכן יותר; מצבו של מי מעורר יותר רחמים וחמלה: מהגרות העבודה בתחום הסיעוד שעלולות "לכרוע תחת הנטל" ועובדות "מעל ומעבר"²²⁵ או המטופלים, המתוארים כמי ש"מוטלים במיטתם ותלויים כל כולם בעובר הסיעודי",²²⁶ וכמי "שגם כך חיהם עמוסי סבל ולא אחת קשיים כלכליים".²²⁷

למרבה הצער, לפרויקט דלדולו של משפט העבודה כמסגרת נורמטיבית מחייבת לעבודתן של עובדות סיעוד מהגרות ולנרטיב המאבק/איזון בין קבוצות מוחלשות נמצאו שותפות ושותפים מפתיעים. כך, לאחר שניתן פסק הדין בעניין גלוטן, התעוררה שורה של שאלות פרשניות הנוגעות לתחולתן של זכויות עבודה קוגנטיביות נוספות המעוגנות בחוק על עובדות סיעוד מהגרות, בראשן הזכות למנוחה שבועית. סוגיית הזכאות למנוחה שבועית הוכרעה בידי בית הדין הארצי לעבודה, ובמסגרת ההתדיינות בפניו הצטרף להליך ארגון חברתי (עמותת "המשפט בשירות הזיקנה"), מיוצג על ידי קליניקה משפטית (הקליניקה לזכויות זקנים בפקולטה למשפטים באוניברסיטת חיפה), כידיד בית המשפט. העמדה שהוגשה מטעם העמותה על ידי הקליניקה גרסה כי יש לקבוע שהזכות למנוחה שבועית נשללה כליל מעובדות סיעוד מהגרות בעקבות פסיקת בית המשפט העליון בעניין גלוטן (עד לקביעת הסדר חקיקתי אחר).²²⁸ עמדה זו הייתה קיצונית אף יותר מזו שהובעה על ידי היועץ המשפטי לממשלה בגדרי אותו הליך; על פיה, יש להפחית את המנוחה השבועית של עובדות סיעוד מהגרות מ-36 שעות ל-25 שעות – אך לא לשלול אותה כליל.

דוגמה אחרת למעורבות של ארגונים לשינוי חברתי בפרויקטים משפטיים בעייתיים היא פסק דין שניתן לאחרונה בעתירה של עמותת "כן לזקן – לקידום זכויות הזקנים", שנדונה בבית המשפט העליון בפני הרכב מורחב, ושבמסגרתה ביקשה העמותה לכטל את ההסדר שנקבע בחוק הכניסה לישראל הנוגע להעסקת עובדות סיעוד מהגרות השהות בישראל תקופות ארוכות מטעמים הומניטריים, מחמת האפליה מחמת גיל שנטען כי כרוכה בו כלפי מטופלים סיעודיים קשישים.²²⁹ ביטויה של האפליה שעל יסודה התבקש בית המשפט לכטל את ההסדר הוא בקביעת תנאי סף מקילים יותר למטופלים סיעודיים צעירים (מתחת לגיל פרישה) להעסקת עובדת סיעוד ברישיון מטעמים הומניטריים: מטופלים מתחת לגיל פרישה

225 שם, בס' ג' לחוות דעתו של השופט רובינשטיין.

226 שם.

227 שם, בס' י"ד לחוות דעתו של השופט רובינשטיין.

228 פרשת פטרובה, לעיל ה"ש 175. ראו גם פס' 15-29 לעמדת ידידת בית הדין שהוגשה במסגרת ההליך, "עמותת המשפט בשירות הזיקנה" מיום 25.5.2015.

229 בג"ץ 4343/19 כן לזקן – לקידום זכויות הזקנים נ' כנסת ישראל (נבו) 16.3.2022.

יוכלו להעסיק עובדות סיעוד מהגרות ברישיון מטעמים הומניטריים שנמצאות בישראל עד 13 שנים, ואילו מטופלים מעל גיל פרישה יוגבלו לעובדות סיעוד מהגרות שנמצאות בישראל עד 8 שנים.

אף שעתירתה של "כן לזקן" לא נועדה – בניגוד בולט לדוגמה הקודמת – להביא לשלילת זכויות בסיסיות מעובדות סיעוד מהגרות (למעשה, לו התקבלה העתירה הייתה התוצאה עשויה ככל הנראה להיטיב גם איתן), דומה כי עדיין ניתן להרהר אחר הבחירה להעמיד לכיקורת שיפוטית את הסדר הרישיונות ההומניטריים בענף הסיעוד הביתי על יסוד טענה שהפגם בו הוא הפליה מחמת גיל של מטופלים מעל גיל פרישה.

העתירה, ובעקבותיה גם פסק הדין, מתעלמים כליל מהעובדה שהשוויון הנתבע על ידי "כן לזקן" אינו אלא שוויון בגישה להסדר שהייה ועבודה בעייתי וחריג. כפי שראינו, המדובר בהסדר המבוסס על כבילה אבסולוטית למעסיק יחיד והמקיים קורלציה להפרות חריפות של זכויות עבודה. תכליתו המוצהרת היא להשתית את הטיפול הסיעודי במקרים הקשים והתובעניים ביותר על כוח עבודה לא חופשי, מתוך תפיסה שרק כך ניתן יהיה להצליח לאייש את העבודות הקשות, השוחקות והבלתי מתגמלות ביותר בענף. כפי שראינו עוד, מדובר בהסדר המאפשר שהייה ממושכת כדין של מהגרות המצויות במצב פרמננטי של פגיעות, שוליות וארעיות; כוח עבודה לא חופשי החי בשולי החברה, אשר ההישענות עליו כפתרון קבוע לאתגרים מעמיקים של רווחה וטיפול מצויה במגמת התרחבות מתמדת. הבחירה להעמיד את הדיון בהסדר הרישיונות ההומניטריים על השאלה האם הסדר זה מפלה מטופלים מחמת גיל, והיעדרו המצער של עניין – מצד העותרים או בית המשפט – במושאותיו, עובדות הסיעוד, הוביל לפסק דין בעייתי ביותר מנקודת ראותן. תנאי העבודה הגרועים, השוחקים ולעיתים המסוכנים ממש, המאפיינים חלק ניכר מההעסקה בענף הסיעוד הביתי – תנאים שהלוא הם שהולידו את הצורך בהסדר "הומניטרי" לכתחילה; הסדר שנועד לאפשר גישה לעובדות חסרות כוח מיקוח, כאלו שאין להן כל אלטרנטיבה אחרת להעסקה חוקית – מוצגים בפסק הדין באופן ניטרלי כ"אתגרי גיוס". על "אתגרי גיוס" אלו, נפסק, ראוי להתגבר באמצעות עוד כפייה ועוד הגבלות, ובפרט באמצעות הרחבת הגישה של מטופלים שהעבודה בשירותם קשה ושוחקת במיוחד לכוח עבודה לא חופשי. ככל הנראה בהיעדר טיעונים או תשתית עובדתית המתייחסים לעניינן של עובדות הסיעוד עצמן, בית המשפט פסק כי כפייה והגבלות אלו מהוות – בניגוד חריף לפסק הדין בכג"ץ הסדר הכבילה – "תכלית הומניטארית ראויה"²³⁰.

דומה כי יש מי שסבורים שדלדולו של משפט העבודה כמסגרת נורמטיבית מחייבת לעבודת הסיעוד הביתי היא התפתחות רצויה מנקודת ראותם של מטופלות ומטופלים סיעודיים. עמדה זו קצרת רואי. הטרנספורמציה שהתחוללה במשפט העבודה לגבי עובדות סיעוד מהגרות רחוקה מלבטא מחויבות ציבורית רחבה להגנה על הזכות לטיפול של קשישים ושל אנשים עם מוגבלות. פחות ערכו הכלכלי של הטיפול הוא בהכרח גם פחות בערכו החברתי. קידום הזכות לטיפול סיעודי בר השגה מבחינה כלכלית אינו יכול להיות פרויקט לשלילת זכויות עבודה בסיסיות מעובדות סיעוד, ולו מהטעם שהפוליטיקה של פרויקט כזה מזיקה גם למטופלות ולמטופלים עצמם. הדרת עובדות הסיעוד ממשפט העבודה היא

230 שם, בס' 26 לפסק הדין.

בחלקה תוצר של אותן מגמות נאו-ליברליות שמכוחן התחוללה נסיגה גם מראיית צורכיהם של מטופלות ומטופלים סיעודיים באספקלריה של זכויות חברתיות מוצקות; זכויות שיש לממשן באמצעות שירותים חברתיים נאותים ורשת ביטחון סוציאלית.

כפי שהניתוח שהוצע עד כה מעלה, טיפול אינו מובן בשיח האסדרה של ענף הסיעוד הביתי כטובין ציבורי.²³¹ הדיון בו אינו ממוקם בעולם הזכויות, כי אם ב"פרטי". הוא ממוסגר בו כסוגיה של "חולשה", חמלה וצדקה. מימון שירותי טיפול חיוניים באמצעות זכויותיהן הקוגנטיות של עובדות מהגרות מוחלשות מעניק, ללא ספק, יתרונות כלכליים מידיים למטופלות ולמטופלים. אך כשהאחריות – והעלויות – מגולגלות לפתחן של העובדות, המשמעות היא גם שטיפול אינו מובן עוד כסוגיה של אחריות ציבורית וקולקטיבית.

231 לדיון בטיפול כ"טובין" ציבורי ראו שירי רגב-מסלם "בעקבות תיאוריית האחריות הציבורית של פיינמן: ניתוח משטר הסיעוד הישראלי" מעשי משפט ה' 27 (2013).

ענף החקלאות כאתר של סחר בבני אדם למטרות עבדות ועבודת כפייה: בין גיוס מהגרים לזכויות עובדים

בענף החקלאות בישראל גובש ומומש ההסכם הדרו-צדדי הראשון בין מדינת היעד (ישראל) לבין מדינת מוצא מרכזית (תאילנד) של מהגרי עבודה. ההסכם הוביל להקמת מוסד בין-מדינתי (Thailand Israel Cooperation) שהצליח להתגבר על דפוסי פעולה אי-חוקיים ומושרשים של גביית דמי תיווך גבוהים שיצרו שעבוד חוב ופגיעות מבנית של מהגרי עבודה. המאמץ לכינונו של ההסכם והצלחתו התקדימית הושפעו מהשאיפה להיאבק בסחר בבני אדם בשדה ההגירה הישראלי. אולם במאמר זה אנו מצביעים על כך שהמסגרת המושגית והמוסדית של סחר בבני אדם עצרה בדמי התיווך. לאחר שלב הגיוס וההשמה, הצלחתו המתועדת של ההסכם לא חלחלה אל נוהגי ההעסקה בענף החקלאות עצמו. על מנת להסביר פער זה, המאמר מנתח את אסדרת הגירת העבודה לענף החקלאות בישראל תוך התמקדות בהתפתחויות ברמת המזו (meso) שהובילו למיסוד המובחן של הגיוס והתיווך לעבודה מזה, וההעסקה מזה. בחינת התהליכים על פני שלושה עשורים (1990-2020) מאפשרת לעמוד על תהליכי המיסוד המובחנים, להצביע על הפערים ביניהם ולהראות כיצד השתלבה והתעצבה במסגרתם הגישה המקומית למאבק בסחר בבני אדם. במאמר אנו מראים עוד כי התפתחות דפוסי המיסוד המובחנים השפיעה על שילובם של מהגרי עבודה בענף החקלאות במישור הגיוס והתיווך ובמישור ההעסקה באופן שונה. אסדרה תקדימית של הגיוס והתיווך חייבה תיאום ושיתוף פעולה בינלאומי על מנת להתמודד עם גורמי מזו חוצי גבולות, בעוד שההעסקה בענף החקלאות נחשבה כעניין פנימי הקשור יותר להגיון האסדרה הנאו-ליברלי של ענף החקלאות מאשר למשטר ההגירה. כמו כן, אופיו הפריפריאלי של ענף החקלאות תרם לפיתוח ושימור מערכת אקולוגית עצמאית בתחום ההעסקה, אשר שימרה את המבנים הפנימיים של דפוסי ההעסקה בענף, על פגמיהם. נוסף על כך, מוסדות המדינה התגייסו

* אבינעם כהן מחבר סגל בפקולטה למשפטים, המסלול האקדמי – המכללה למנהל, ועמית מחקר בקבוצת Trafflab.

** יהל קורלנדר מרצה במכללה האקדמית תל חי בחוגים השונים ובמכון לחקר הכפר ועמיתת מחקר בקבוצת Trafflab (ERC) בפקולטה למשפטים, אוניברסיטת תל אביב. סדר הכותבים אלפביתי, והתרומה שווה במאמר. הכותבים מבקשים להודות לעורכות הכרך ולמערכת משפט, חברה ותרבות על תרומתן למאמר. המאמר נכתב בתמיכתו של פרויקט המחקר TraffLab (www.trafflab.org) וקיבל מימון ממועצת המחקר האירופאית תחת ה-European Union's Horizon 2020 Research and Innovation Program (הסכם מענק מס' 756672).

לפעולה אפקטיבית במישור הגיוס והתיווך, בעודם מזניחים את המישור האחר ומתעלמים מן הרלוונטיות האפשרית של המסגרת המושגית של סחר בבני אדם למאבק גם בהפרות משמעותיות של זכויות מהגרי עבודה בעת העסקתם. גישתה של המדינה למאבק בסחר בבני אדם תרמה בפועל לקיטוע האסדרה של רצף ההגירה ולהותרת זכויות העובדים המהגרים מחוץ למרחב ההתעניינות של האסדרה המדינתית של הגירת העבודה, בשוק עבודה רווי בהפליה, פגיעות והפרת זכויות מבנית. הגיונות הפעולה השונים של המדינה תמכו בהיווצרות דפוסי המיסוד המובחנים. בשעה שהאסדרה המוצלחת של הגיוס והתיווך חייבה מעורבות אקטיבית ואינטנסיבית של המדינה כדי לארגן מחדש את רמת המזו והובילה להידוק הפיקוח על הגירה לישראל, המדיניות שמתווה את האסדרה הכלכלית של ענף החקלאות הכתיבה התערבות מועטה בנוהגי ההעסקה בתוך המדינה ובידוד רמת המזו מאסדרה שהייתה עשויה לשנות את דפוסי ההעסקה הנוהגים. אל מול מיסוד תקדימי של תהליך הגירה ומערך אסדרה שראשיתו במדינת המוצא, הצהרותיה של הממשלה על חשיבותו של המאבק בצורות השונות של סחר בבני אדם לא השפיעו על תהליך המיסוד של העסקת מהגרי עבודה בחקלאות, ועל המציאות השגורה של הפרת זכויות עובדים וניצולם.

מבוא

בחודש יולי 2005, לאחר שנים מספר של מאבק ממשלתי לצמצום מספרם של מהגרי עבודה בישראל ושל מאמצים ראשונים לקביעת מדיניות סדורה בנוגע להעסקתם, החליטה ממשלת ישראל (החלטה מס' 4024) על קביעת הסדרי גיוס חדשים, בפיקוח ארגון ההגירה הבינלאומי, ה־IOM (International Organization for Migration). זאת, באופן מוצהר, לשם התגברות על ניצולם של מהגרי עבודה על ידי מגייסים ומתווכים לעבודה בישראל.¹ ההחלטה הובילה בתוך עשור וחצי לשינוי יסודי של שיטת גיוס מהגרי עבודה לישראל ולהסתמכות מקיפה על הסכמים בילטרליים ישירים עם מדינות המוצא של מהגרי עבודה. תפנית זו שיקפה הבנה שהחלה להתגבש בקרב גורמי ממשל שונים, כי על מנת להבטיח את יישום המדיניות הממשלתית ביחס להגירת עבודה זמנית יש להיאבק במי שהם "מחוללי

1 ס' 6 להחלטה 4024 של הממשלה ה־30 "היתרים להעסקת עובדים זרים" (31.7.2005) קבע כי: "במטרה למנוע ניצול לרעה של עובדים זרים וגביית עמלות מופרזות מאותם עובדים, (הממשלה מחליטה) להנחות את הממונה על יחידת הסמך לעובדים זרים במשרד התמ"ת לקבוע הסדר לפיו גיוס עובדים זרים לעבודה בישראל יעשה תחת פיקוחו של ארגון ההגירה הבינלאומי (IOM) או הסדר אחר שייקבע למטרה זו, ולהבטיח כי יינתנו היתרים להעסקת עובדים שגיוסו על פי ההסדר שייקבע בלבד".

התופעה", גורמי ביניים המרוויחים מן ההגירה ומעבודתם של מהגרים – בהם חברות כוח אדם, מתווכי כוח אדם, לשכות פרטיות ומעסיקים.² ההסכם המשמעותי הראשון שגובש, נחתם ויושם היה ההסכם בין מדינת ישראל לבין תאילנד (להלן: הסכם ישראל-תאילנד).³ כחלק מהסכם זה והסדרי יישומו הוקם מוסד בין-מדינתי מפקח לגיוס והשמה של עובדים. מוסד זה, שכונה Thailand Israel) TIC (Cooperation), שילב בין הלשכה המקומית של ארגון ההגירה הבינלאומי בתאילנד למרכז להגירה בינלאומית ולקליטה (CIMI) מייסודו של הג'וינט בישראל, בשיתוף משרדי ממשלה בשתי המדינות. הדרך מהחלטת הממשלה להסכם וליישומו לא הייתה נטולת מהמורות,⁴ אך עובדי חקלאות החלו להגיע לישראל במסגרת המוסד הבין-מדינתי בשנת 2012 ובתוך שנים ספורות כיסה ההסכם את כלל העובדים אזרחי תאילנד בענף החקלאות, שהם הרוב המכריע בקרב מהגרי העבודה המועסקים בענף.⁵ יישומו של הסכם ישראל-תאילנד הוביל להתגברות על דפוסי פעולה אי-חוקיים נפוצים ומושרשים של גביית דמי תיווך גבוהים, שיצרו שעבוד חוב והגבירו את הפגיעות המבנית של מהגרי העבודה.⁶ החלטת הממשלה מס' 4024, ולאחריה הפעולות לכינונו וליישומו של הסכם ישראל-תאילנד, הושפעו מהשאפה להיאבק בסחר בבני אדם בשדה ההגירה הישראלי. בשנים שבהן פנתה ממשלת ישראל להתקשרות עם מדינות מוצא באמצעות הסכמים בילטרליים ננקטו פעולות רבות במישור החוקי, בתחום האסדרה ובהכוונה והגברה של פעילות האכיפה במסגרת

2 ס' 3(א) להחלטה 2211 של הממשלה ה-31 "הגדרת אפשרויות התעסוקה של ישראלים" (12.8.2007) קבע, כי יש "להטיל על המפקח הכללי של המשטרה, למקד, בנוסף לפעולות האכיפה כנגד עובדים זרים השוהים בישראל שלא כדין, את פעילות האכיפה של מנהלת ההגירה במשטרת ישראל במחוללי התופעה של שהייה שלא כדין, כגון: חברות כוח אדם, מתווכי כוח אדם, לשכות פרטיות ומעסיקים". כישלונה של מדיניות הגירה מוצהרת בשל השפעות סותרות היא תופעה מוכרת. לדיון נוסף על תפקידם של גורמי ביניים בסיכול מדיניות הגירה ראו, Stephen Castles, *Why Immigration Policies Fail*, 27 ETHNIC & RACIAL STUD. 205, 209–215 (2004).

3 ההסכם נכנס לתוקף לראשונה ביום 20.12.2010, עודכן לאחרונה ביום 13.7.2020 ונכנס לתוקף ביום 20.10.2020. ראו: Agreement between the Government of the State of Israel and the Government of the Kingdom of Thailand regarding the Recruitment for Employment of Thai Workers for Temporary Work in the Agricultural Sector in the State of Israel (Entry into Force 20.10.2020), <https://bit.ly/3GeRcBH>.

4 Avinoam Cohen, *Democracy in Migration: Democratic Encounters in Migration* (in Migration Governance) (PhD. Thesis, Tel-Aviv University 2018), בפרק 4 (להלן: Cohen, Democracy).

5 עם מימושו של ההסכם הפכה תאילנד למדינת המוצא היחידה שממנה הגיעו מהגרי עבודה לתקופות קצובות של חמש שנים, בהתאם לחוק הכניסה לישראל, התשי"ב-1952.

6 רבקה רייכמן ונונה קושנירוביץ' יעילות ההסכמים הבינלאומיים: גיוס, מימוש זכויות, תנאי חיים ותעסוקה של מהגרי עבודה לענפי החקלאות, הבנייה והסיעור בישראל 2011–2018 (2019) (להלן: רייכמן וקושנירוביץ').

המאבק בסחר בכני אדם בישראל.⁷ הסכם ישראל-תאילנד שילב הצברה (Publicization) חלקית של מערך הגיוס והתיווך של מהגרי עבודה לענף החקלאות,⁸ עם פיקוח הדוק על שרשרת התיווך, באופן שהוביל להצלחה תקדימית באסדרת הגיוס והתיווך לעבודה. אולם המסגרת המושגית והמוסדית של סחר בכני אדם התמקדה במישור זה. השפעתו של ההסכם על מהלך הגיוס וההשמה לא חלחלה לנוהגי ההעסקה בענף החקלאות. החלטת הממשלה הצהירה על הצורך "למנוע ניצול לרעה של עובדים", אך ההסכם והסדרי יישומו לא ביקשו להשפיע על מתכונת ההעסקה בחקלאות ולא הקדישו לכך משאבים מוסדיים ממשיים. הפרת זכויות עובדים, אשר נפוצה בענף החקלאות ומשפיעה ביתר שאת על מהגרי עבודה שחשופים במיוחד לניצול בשל תנאי הגעתם לישראל ושהייתם בה,⁹ נותרה תופעה שגורה.¹⁰ כיצד ניתן להבין את היעדרה של אסדרה יעילה של העסקה בתנאים הוגנים בענף החקלאות, נוכח האסדרה המוצלחת של הגיוס והתיווך לעבודה? אלו שנהנים במישרין מפרי עמלם של מהגרי העבודה שעובדים וחיים בתנאים קשים אינם נחשבים "מחוללי תופעה", והממשלה אינה מפנה משאבים או מתווה מדיניות שמגינה על העובדים מפני הפרת זכויות או ניצול אשר יכולים לעלות כדי סחר בכני אדם למטרות עבודת ועבודת כפיה. מדוע המסגרת המושגית של סחר בכני אדם, שתרמה לשינוי מוסדי ומערכתי משמעותי בחלק אחד של רצף ההגירה, לא שימשה עוגן לתמורה מקבילה בתחום ההעסקה? אנו סבורים כי המפתח להבנת פערים אלו טמון בתפיסת המאבק בסחר בכני אדם, כפי שהתעצבה במישור המקומי, ובזיקתה לתהליכי מיסוד מובחנים בין הגיוס והתיווך לעבודה מזה ולהעסקה בענף החקלאות מזה.

- 7 ראו הילה שמיר "גישת עבודה לסחר בכני אדם: 20 שנה למאבק הבינלאומי בסחר בכני אדם" עיוני משפט מד 377, 451-454 (2021) (להלן: שמיר "גישת עבודה לסחר בכני אדם").
- 8 איל פלג הפרטה כהצברה: גופים מופרטים במשפט הציבורי 45 (2005).
- 9 יהל קורלנדר ועידית צימרמן "מגורים הולמים למהגרי עבודה בענף החקלאות והסיעוד לפני ואחרי פרוץ מגפת הקורונה" הגירה 12 (2022); קו לעובד "כאן גרים... הפרת זכויות מהגרי עבודה בחקלאות למגורים הולמים" (2020) <https://bit.ly/3C0dXqu>; אביתר שמיר, זואי גוטצייט ומיכל תג'ר ארץ אוכלת עובדיה: הפקרת בריאותם של מהגרי עבודה בחקלאות (קו לעובד ורופאים לזכויות אדם 2021) <https://bit.ly/3FR3A9z> (להלן: ארץ אוכלת עובדיה).
- 10 משפט העבודה המגן וכלליו הקוגנטיים חלים על כל העובדים בישראל, ובכללם מהגרי עבודה. כללים אלו כוללים, בין היתר, חתימת חוזה עבודה, תשלום שכר מינימום ותנאים סוציאליים שונים. אף צווי הרחבה חלים על מהגרי עבודה, ובהם צווי עבודה בענף החקלאות. ראו צו הרחבה בענף החקלאות, לפי חוק הסכמים קיבוציים, התשי"ז-1957 (עודכן לאחרונה ב-7 בנובמבר 1999). בפועל, קיימת בעיה כרונית של אכיפת חסר של דיני העבודה בענף החקלאות כולו, אשר משפיעה בייחוד על מהגרי עבודה המועסקים בו. ראו יהל קורלנדר "לשכות פרטיות ותאגידיות כוח אדם" תכנית אלטרנטיבית למאבק בסחר בכני אדם: מודל מוצע לפי גישת העבודה לסחר (הילה שמיר ומעיין נייזנה עורכות 2020) (להלן: קורלנדר "לשכות פרטיות ותאגידיות כוח אדם"); וכן Matan Kaminer, *At the Zero Degree/Below the Minimum: Wage* (2019) *as Sign in Israel's Split Labor Market*, 43 *DIALECTICAL ANTHROPOLOGY* 317 (להלן: Kaminer, *At the Zero Degree/Below the Minimum*).

בפרק א נציג בקצרה את ההקשר הרחב של הגירת עבודה לישראל ונניח את התשתית התאורטית והמושגית לדיון במקרה הבוחן של הגירת עבודה לחקלאות. **בפרק ב** נעמוד בפירוט על התפתחות תהליכי המיסוד של עבודת מהגרי עבודה בענף החקלאות באמצעות חלוקה סכמתית של תקופת המחקר לשלושה עשורים. בעשותנו כך נצביע על ההתגבשות המובחנת של מיסוד הגיוס והתיווך שמשולבת בו אסדרה אפקטיבית למרות אופיו חוצה הגבולות, לעומת מיסוד עבודת המהגרים בחקלאות בישראל באופן המשמר ולעיתים גם מחמיר את פגיעותם של העובדים בענף. **בפרק ג** נדון במסקנות מרכזיות העולות ממקרה המחקר, ובפרק ד נסכם.

א. מיסוד גיוס ועבודת מהגרי עבודה בענף החקלאות במציאות כלכלית משתנה: הנחות מוצא וניתוח ברמת המזו

משק העבודה הישראלי בענפים עתירי עבודה כפיים נסמך מזה עשרות שנים על כוח עבודה הכפוף למשטרי אשרות והיתרים. בראשית הדרך היו אלה הפלסטינים אזרחי ישראל שחל עליהם המשטר הצבאי, ולאחר מכן עובדים פלסטינים מהשטחים שנכבשו בשנת 1967. אלו ואלו הועסקו בענפי הבניין והחקלאות על בסיס הגירה יוממית. בסוף שנות השמונים נפתח המשק להגירת עבודה מעבר לים, לענפים אלה ולאחרים, בהם סיעוד, מלונאות ועוד. עלייתה של מדינת ישראל על מפת הגירת העבודה העולמית ודחיקתם היחסית של העובדים הפלסטינים התחוללה כפועל יוצא של שילוב של נסיבות: שינויים סוציו-פוליטיים, סגר כללי על השטחים, חתימת הסכמי אוסלו, מעבר למדיניות כלכלית נאו-ליברלית ומסע לחצים מצד קבוצות אינטרס.¹¹

לצד תהליכים שהשפיעו על שוק העבודה בכללותו, את כניסתם של מהגרי עבודה לתחום החקלאות יש לראות גם על רקע שינויים מפליגים שחלו בענף ובמדיניות הכלכלית שהשפיעה על התפתחותו. שילוב של המשבר במרחב הכפרי שהחל בשנות השמונים, עם הפחתה ניכרת של התמיכות הממשלתיות בענף החקלאות, פתיחת המשק לייבוא חקלאי ותחרות בינלאומית בייצוא, חוללו תמורה עמוקה בענף החקלאות.

הכלכלה הקואופרטיבית של הענף נקלעה למשבר עמוק בעקבות האינפלציה הדוהרת מתחילת שנות השמונים, ולאחריה מדיניות הייצוב מאמצע אותו עשור.¹² תפיחת חובות של חקלאים רבים, במקביל לירידה במחירים הריאלי של המוצרים החקלאיים,¹³ הובילה לקריסת ארגוני הקניות, שהיו עמוד שדרה בכלכלת ענף החקלאות,¹⁴ וקלעה קיבוצים רבים לחובות

11 אדריאנה קמפ ורבקה רייכמן עובדים וזרים: הכלכלה הפוליטית של הגירת עבודה בישראל (2008) (להלן: קמפ ורייכמן).

12 רונן מנדלקרן "אחרית דבר: קיצור תולדות הניאו-ליברליזם הישראלי" דיוויד הארווי קיצור תולדות הניאו-ליברליזם 271 (גיא הרלינג מתרגם 2015).

13 משה שוורץ בערבות לא מוגבלת – היסטוריה וכלכלה מדינית בחקלאות הקואופרטיבית של ישראל: מושבים וארגוני קניות – לפני המשבר ובעקבותיו (1995).

14 ארגוני הקניות עסקו במכירת ציוד חקלאי בהקפה, גיוס אשראי, נתינת ערבויות, הפעלת תעשיות חקלאיות ליצירת תשומות חקלאיות וכן עיבוד התוצרת החקלאית ושימורה, וראו גם שם.

כבדים שמוטטו את כלכלתם. המשבר העמוק במגזר החקלאי איים על המשך קיומו והוביל לסיוע ממשלתי, שניתן בעיקר באמצעות הסדרי חוב ומחיקת חובות.¹⁵ המשבר הכלכלי והחילוץ הממשלתי של המגזר החקלאי התרחשו בתקופה שבה החלה מדינת ישראל להיפתח לסחר בינלאומי במידה משמעותית ועל רקע התבססותה של מדיניות מקרו-כלכלית נאו-ליברלית בהובלת משרד האוצר ובנק ישראל.¹⁶ בתנאים אלו חלו שינויים יסודיים בכלכלת ענף החקלאות. השאיפה להפחית את המעורבות הממשלתית בכלכלה¹⁷ הביאה לכך שתמיכות ממשלתיות ישירות צומצמו באופן ניכר,¹⁸ והוסרו חלק מן התמיכות העקיפות שבאו לידי ביטוי במכסי מגן, מחירי קרקע ומים ומגבלות שוק כגון מכסות ייצור ומחירי מטרה.¹⁹ במסגרת מגמות של ליברליזציה ודה-רגולציה במשק, פורקו מועצות הייצור בחקלאות והופחתו מחסומי סחר מסוגים שונים.²⁰ כך, התאוששות ענף החקלאות על רקע של הסרת התמיכה הממשלתית במחירי התוצרת החקלאית נשענה בחלקה על תמיכה עקיפה בקיומו של כוח עבודה זול וזמין, באמצעות חלוקת מכסות להעסקת מהגרי העבודה,²¹ ובראשית הדרך גם במתן שליטה לארגוני החקלאים המעסיקים על גיוס העובדים המהגרים.²² על רקע זה ניתן לראות כיצד השתרשה הגירת עבודה מתאילנד בענף החקלאות בישראל כתוצאה מהתפתחויות מבניות ברמות שונות שהשתלבו זו בזו. בהתפתחות התנאים למשיכת מהגרי עבודה למשק הישראלי ובהשפעתה הגוברת של הכלכלה העולמית על האסדרה המקומית השתקפה מה שמכונה בספרות ההגירה רמת המקרו, שמתייחסת למבנים כלכליים ופוליטיים, במדינה ומעבר לה, המשפיעים על יחסים בינלאומיים, ייצור, סחר והגירה.²³ לצד זאת התבססה ההגירה ברמת המיקרו, אשר מבטאת את המציאות שנוקמת במסדרונות ורפוסים של הגירה, ממדינת המוצא עד מדינת היעד וחזרה, ובהם מתהוות רשתות של מהגרים שמתווים את הדרך לבאים אחריהם. בין המבנים הכלכליים והפוליטיים ברמת

- 15 ראשית בהסדר חובות המושבים, המכונה גם "הסדר רביד", שנחתם ב-26.1.1988, ושנית, בחוק הסדרים במגזר החקלאי המשפחתי, התשנ"ב-1992.
- 16 מנדלקרן, לעיל ה"ש 12, בעמ' 271-286.
- 17 דניאל ממן "קבוצות עסקיות בכלכלה הישראלית: גורמי התגבשות והתעצמות" שלטון ההון: החברה הישראלית בעידן גלובלי 116, 127-128 (דני פילק ואורי רם עורכים 2004).
- 18 תמיכות מסוג זה כוללות למשל מענקים ותמיכה בהוצאות ביטוח, ייצור, ייצוא והשקעות והן משולמות ישירות לחקלאים. ראו חוק לעידוד השקעות הון בחקלאות, התשמ"א-1980.
- 19 להרחבת הדיון בנושא תמיכות ישירות בענף החקלאות ראו גלעד נתן תמיכות ממשלתיות בחקלאות (הכנסת, מרכז מחקר ומידע 2007) (להלן: נתן תמיכות ממשלתיות בחקלאות).
- 20 ויקטור פתאל תיאור וניתוח תמיכות ממשלתיות בענף החקלאות בישראל ובמדינות המפותחות (הכנסת, מרכז מחקר ומידע 2018).
- 21 יהל קורלנדר מסחור ההגירה – על צמיחתה, שגשוגה ושינויה של תעשיית הגיוס והתיווך להגירת עבודה לחקלאות מתאילנד לישראל (חיבור לשם קבלת תואר דוקטור, אוניברסיטת חיפה – החוג לסוציולוגיה, 2019) (להלן: קורלנדר מסחור ההגירה).
- 22 ראו בהרחבה פרק ב.1.
- 23 HEIN DE HAAS, STEPHEN CASTLES & MARK MILLER, AGE OF MIGRATION: INTERNATIONAL POPULATION MOVEMENTS IN THE MODERN WORLD 48-49 (6th ed., 2020) (להלן: HAAS, CASTLES & MILLER).

המקרו לבין הפעולה וחייו היומיום של מהגרים ברמת המיקרו מצויים הגורמים המפתחים ומשמרים תהליכים של הגירה במה שמכונה בחקר ההגירה רמת המזו (meso).²⁴ מבני המזו משקפים את "הדינמיקה הפנימית של הגירה" המתרחשת ומתפתחת "בתהליכים של סיבתיות מצטברת המזינים את עצמם, בדרך כלל באופן שמעצים דפוסים קיימים של תנועה חוצת גבולות או היעדרה".²⁵ ממחקר מדיניות הגירה ויישומה עולה בכיורר כי זהו ממד קריטי להבנת תהליכי מיסוד שמתווים התפתחויות במשטרי הגירה.²⁶

בישראל כונן מערך של אשרות, היתרים ומכסות שהסדיר את גישתם של מהגרים מעבר לים לשוק העבודה המקומי ולמעסיקים בו.²⁷ משטר זה חל על כל מהגרי העבודה בישראל, וכלל מכסות ייעודיות לענפים השונים, הסדרים מקיפים בתחום דיני הכניסה לישראל, השוות בה וההרחקה ממנה,²⁸ לצד אסדרה מוגבלת בהיקפה של העסקת מהגרים וזכויותיהם בעבודה.²⁹ מהגרים רבים הגיעו או נשארו בישראל מחוץ למסגרות הרשמיות והחוקיות, ולנוכח מגמות של הפרטה ודה-רגולציה וחולשתן היחסית של הרשויות התפתחו במהרה רשתות שונות של מתווכים להגירה, לעבודה ולסחר בבני אדם.³⁰ הייתה זו התפתחות פרדיגמטית ברמת המזו: הגישה המוגבלת לאשרות ולמכסות העסקה נעשתה כר פורה לפעולתם של גורמי ביניים ובסיס להתפתחות של תעשיית הגירה.³¹

כדומה להסתמכות הגוברת על מהגרי עבודה בענף החקלאות בישראל, גם סחר בבני אדם הוא תופעה שיש להבין אותה ברמת המזו. שרשרות של גיוס, ניצול, שעבוד, מעבר וגבולות, העברות כספים ומאפיינים שכיחים נוספים של סחר מייצרים נתיבי הגירה וסחר

- ש.ם. 24
- Thomas Faist, *The Crucial Meso-Level*, in *SELECTED STUDIES IN INTERNATIONAL MIGRATION AND IMMIGRANT INCORPORATION* 59, 70 (Marco Martiniello & Jan Rath eds., 2010) 25
- Adriana Kemp & Rebecca Rajman, *Bringing in State Regulations, Private Brokers, and Local Employers: A Meso-Level Analysis of Labor Trafficking in Israel*, 48 *INT'L MIGRATION REV.* 604, 606–607 (2014) 26
- Stephen Krasner, *Structural Causes and Regime Consequences: Regimes as* בעקבות 27
Intervening Variables, 36 *INT'L ORGANIZATION* 185 (1982)
 במשטר הגירה כוונתנו אל מערכת של עקרונות, נורמות, כללים ופרוצדורות של קבלת החלטות אשר מדריכה את הציפיות של שחקנים ומוסדות שיש ביניהם אינטראקציה סדירה בתוך מסגרת טריטוריאלית ופוליטית נתונה. המשטר, אפוא, אינו מוגבל לחקיקה ותקנות ולמנגנונים הממשלתיים הפורמליים הפועלים מכוחם.
- ראו בייחוד בתיקונים לחוק הכניסה לישראל. כך למשל בתיקון מס' 9, ס"ח תשס"א מס' 1804 מיום 7.8.2001, שהוסיף לחוק פרק מקיף על משמורת והרחקה. 28
- חוק עובדים זרים, התשנ"א-1991; ראו גיא מונדלק "עובדים או זרים בישראל? חוזה התשתית" והדפיציט הרמוקרטי" עיוני משפט כו 423 (2003). 29
- חנה ספרן וריטה חייקין "בין סחר בנשים לזנות: גלגולו של מאבק חברתי" בשר ודמים: זנות, סחר בנשים ופורנוגרפיה בישראל 237 (אסתר הרצוג ואראלה שדמי עורכות 2013). 30
- קורלנדר מסחור ההגירה, לעיל ה"ש 21. המושג "תעשיית ההגירה" על גלגוליו השונים הפך למושג רווח לפני כעשור כבואו לתאר את המוסדות השונים המתחזקים את תהליך ההגירה. להרחבת הדיון ראו *THE MIGRATION INDUSTRY AND THE COMMERCIALIZATION OF INTERNATIONAL MIGRATION* (Thomas Gammeltoft-Hansen & Nina Nyberg Sorensen eds., 2013) 31

המזינים את עצמם ומתווכים על ידי רשתות וגורמי ביניים מרובים. אלו שואפים לשימורם ופיתוחם של מסדרונות הגירה, באופן שאינו תלוי במדיניות הגירה מדינתית ובדרך כלל אף בניגוד לה. לאור המגבלות על הגירה לא רצויה ובשל המאפיינים הפוגעניים של סחר בבני אדם, למטרות זנות או למטרות עבדות ועבודת כפייה, גדל חלקם של ארגוני פשיעה ביצירתן ובקיומן של רשתות סחר.³²

בישראל, קמפ ורייכמן הדגימו את חשיבותו של ניתוח ברמת המזו, כאשר הסבירו באמצעותו את הפער בין מדיניות ההגירה הרשמית לבין תוצאותיה, הכוללות מצבים מגוונים של ניצול.³³ ניתוח מסוג זה מפנה את המבט אל זיהוי השחקנים, המכניזמים והמבנים הפועלים בכפיפה אחת במסגרת משטר ההגירה המדינתי, שארוגים בו מוסדות פורמליים עם קשת של גורמים לא מדינתיים ולא פורמליים. במחקרן הן הראו כיצד הסדר הכבילה והסדרים מוסדיים אחרים תרמו, ברמת המזו, להתפתחותן של פרקטיקות לא חוקיות, בהן סחר בבני אדם למטרות עבדות ועבודת כפייה.³⁴

ניתוח ברמת המזו מפנה את המבט אל עבר תהליכים חברתיים וכלכליים שנעשים שגורים ועומדים בפני עצמם ומכונים תהליכי מיסוד.³⁵ בתחום ההגירה, מיסוד יכול להתרחש כאשר תוכניות להגירת עבודה זמנית נעשות לחלק בלתי נפרד מענף ייצור או תעסוקה מסוים, או כאשר גורמים מתווכים הפועלים שלא כחוק יוצרים רשתות להברחת גבולות או סחר בבני אדם אשר פועלות כבדרך שגרה.³⁶ למדינה ולסוכניה שמור בדרך כלל תפקיד מרכזי במצבים של מיסוד הקשורים להגירה, אך תהליכי מיסוד יכולים להיות שונים זה מזה ולהתקיים גם ללא מעורבותם או השפעה ממשית של מוסדות מדינתיים.

התפתחותו של המאבק הבינלאומי בסחר בבני אדם והשפעתו בישראל משמשים דוגמה לניסיון בין-מדינתי מתואם להתמודד עם מבני-מזו, שחוצים גבולות וחותרים תחת השליטה של מדינות ריבוניות בגבולן ובנעשה בשטחן.³⁷ במסגרת פיתוח גישת העבודה לסחר בבני אדם הראתה שמיר כיצד העניין של המדינות במיגור פשיעה ובהשבת השליטה בגבול השתלב עם התמקדות במקרי קצה של קורבנות לעבדות ועבודת כפייה.³⁸ אולם ביקורתה של שמיר הוסיפה והצביעה על כך שהגישה הרווחת למאבק בסחר בבני אדם אימצה את גישת זכויות האדם העיוורת לפגיעות המבנית של עובדים בשוק העבודה, והזניחה את הטיפול בבעיות מבניות, הכוללות תחולה ואכיפה של דיני המגן, שליטת המעסיק על חיי העובדים, קשיי

Itty Abraham & Willem Van Schendel, *Introduction: The Making of Illicitness, in* ILLICIT FLOWS AND CRIMINAL THINGS: STATES, BORDERS, AND THE OTHER SIDE OF GLOBALIZATION 1 (Abraham & van Schendel eds., 2005).

Kemp & Raijman, לעיל ה"ש 26.

שם. 34

PETER L. BERGER & THOMAS LUCKMANN, *THE SOCIAL CONSTRUCTION OF REALITY: A TREATISE IN THE SOCIOLOGY OF KNOWLEDGE* 249 (1967).

Rebeca Raijman & Adriana Kemp, *The Institutionalization of Labor Migration in Israel*, 192 *ARBOR* 289a (2016).

Haas, Castles & Miller, לעיל ה"ש 23.

שמיר "גישת עבודה לסחר בבני אדם", לעיל ה"ש 7, בעמ' 419.

התארגנות ועוד.³⁹ שילוב התוכנות של ניתוח תהליכי מיסוד ברמת המזו עם גישת העבודה לסחר בבני אדם מלמד על כך שהמסגרת הכוללת של משטר ההגירה המדינתי אינה בעלת מרקם אחיד. בהקשרים שונים מתעצבים בו דפוסים שונים של פוליטיקה ומדיניות,⁴⁰ ואף באותו תחום עצמו יכולים להשתרש מערכי מזו שונים.

במחקר קודם מצאנו הברדלים בהשפעותיהם של הסכמים בילטרליים דומים במתכונתם על תוכניות הגירה למטרות עבודה זמנית בחקלאות ובבניין, כפועל יוצא של תהליכי מיסוד שונים והברדלים בין ענפים הבאים לידי ביטוי ברמת המזו.⁴¹ במאמר זה אנחנו מבקשים להוסיף נדבך לתוכנות אלו, ולהראות כיצד ניתוח ברמת המזו יכול לחשוף שונות בתהליכי המיסוד גם בתוך אותו ענף עצמו. בכל הנוגע להסתמכות על מהגרי עבודה בענף החקלאות בישראל ניתן להבחין בין תהליכי המיסוד שהתרחשו במערך הגיוס והתיווך להגירה, לבין תהליכי המיסוד הנוגעים לענף החקלאות בישראל ולדפוסים ותנאי העסקת מהגרי עבודה בו. הבחנה זו מסייעת לעמוד על הברדלים במדיניות הממשלתית, בהשפעתה ובאופני יישומה. בפרק הבא נעמוד על אבני דרך מרכזיות במיסוד העסקתם של מהגרי עבודה בענף החקלאות בישראל. בפרט נבקש להראות כיצד תרמה המסגרת המושגית והמוסדית של המאבק בסחר בבני אדם למיסוד מובחן של שני ממדים קשורים אך נבדלים זה מזה: התיווך והגיוס, וההעסקה. השאלה המצויה ברקע הדברים טמונה בפרע, הטעון הבהרה והסבר, בין אסדרה מוצלחת במערך מזו חוצה גבולות לבין אסדרה כושלת במערך מזו המצוי בעיקרו בתוך תחומי המדינה. לכאורה, קיים ניגוד מובהק בין הפעולה הפרו-אקטיבית לארגון מחדש של הגיוס והתיווך להגירת עבודה בחקלאות לחולשתה של ההתערבות בתחום ההעסקה. בעוד שהראשונה כרוכה בהצברה חלקית של ממד זה בשרשרת ההגירה, כדי להתגבר על דפוסי פעולה מושרשים של תיווך לעבודה וניצול מהגרים, האחרונה מתאפיינת בהימנעות עקבית משינויים מבניים בענף, שהיו יכולים להקשות על קיום יחסי העסקה נצלניים המתקרבים או מגיעים כדי סחר בבני אדם.

ב. שלושה עשורים של מיסוד עבודת מהגרים בענף החקלאות בישראל: בין גיוס ותיווך לבין העסקה

מיסוד עבודת מהגרים בישראל בהיקף נרחב החל לפני כשלושים שנה, בשל שילוב נסיבות אשר תועדו בהרחבה. כיוון שנארגים בכך תהליכים בעלי דינמיקה פנימית שונה הנפרשים על פני תקופה נמשכת, בחרנו להראות את התפתחות תהליכי המיסוד באמצעות תיקוף וחלוקה סכמתית לעשורים שנועדה בראש ובראשונה להצבת העובדות המרכזיות בתוך מסגרת זמן מארגנת. עם זאת, וכפי שיעלה מהתיאור והניתוח של תהליכים אלה, העשורים

39 שם, בעמ' 442.

40 Gary P. Freeman, *Modes of Immigration Politics in Liberal Democratic States*, 29 INT'L 40 (1995).
MIGRATION REV. 881 (1995)

41 Yahel Kurlander & Avinoam Cohen, *BLAs as Sites for the Meso-Level Dynamics of Institutionalization: A Cross-Sectoral Comparison*, 23 THEORETICAL INQ. L 248 (2022)
(להלן: Kurlander & Cohen).

חופפים במידה רבה לשלבים מרכזיים בתהליכים נושאי המחקר, ובמרכזו של כל עשור ניתן להצביע על התפתחויות משמעותיות שמסייעות להבנת תהליכי המיסוד שאותם אנו מתארים.

1.1. שנות התשעים של המאה העשרים – כניסתם של מהגרי עבודה לענף החקלאות בישראל

בשנות התשעים של המאה העשרים חלה תפנית ממשית במדיניות ההגירה הישראלית, שהתלכדה עם מגמות מקבילות במדינות הצפון הגלובלי. במישור הבינלאומי היו אלו שנים של הבטחה לשגשוג בשל גלובליזציה כלכלית וגוברת שנלוו לה הסרת חסמי סחר וניידות חוצת גבולות, לצד ביטויים ראשונים לדאגה של מדינות מהגירה לא רצויה. בישראל היו אלו השנים של הגירה ועלייה ממדינות הגוש הסובייטי, הגעתם של מהגרי עבודה מעבר לים, ומגבלות על תנועה של פלסטינים בין שני עברי הקו הירוק.⁴²

בשנת 1996, בעיצומה של התקופה, הגיע מספר היתרי העבודה להעסקת מהגרים לשיא של 106,161,⁴³ שהיוו כמעט 2 אחוזים מאוכלוסיית ישראל באותם ימים.⁴⁴ כשישית ממספר זה, 17 אלף מהגרי עבודה בקירוב, הועסקו באותם ימים בחקלאות. מרביתם של העובדים בחקלאות היו אזרחי תאילנד, שהייתה מראשית הדרך מדינת המקור המרכזית למהגרי עבודה לענף.⁴⁵ ככלל, בתקופה זו שמרו גורמי הממשל על "מרחק בטוח" מהגיוס והתיווך של העובדים ממדינות המוצא לישראל, כמו גם מן הטיפול בעובדים בעת שהייתם בישראל, באמצעות הפקדת הסמכויות הנוגעות בדבר בידי חברות פרטיות.⁴⁶ בתוך תקופה קצרה הוקמו חברות תיווך וכוח אדם שהוסמכו לממש את ההיתרים להעסקת מהגרי עבודה בכלל ענפי המשק שאליהם הגיעו מהגרי עבודה מעבר לים, והשליטה על משאב זה חייבה מהגרי עבודה ומעסיקים כאחד להשתמש בשירותיהם של המתווכים.⁴⁷

לעומת ההסתמכות הרחבה על חברות תיווך וכוח אדם בענפים אחרים, תקופה זו אופיינה בדומיננטיות של המעסיקים על פני כל רצף ההגירה של עובדים בחקלאות. מהגרי עבודה

42 קמפ ורייכמן, לעיל ה"ש 11, בעמ' 80-94.

43 שם, בעמ' 106.

44 הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, שנתון סטטיסטי לישראל 1996, לוח 2.1.

45 על היבטים שונים הנוגעים לתחילת העסקתם של מהגרי העבודה מתאילנד ראו גם Yael

Kurlander, *On the Establishment of the Agricultural Migration Industry in Israel's Countryside* (Geography Research Forum 21 2022); Shahar Shoham, *Pickers and Packers: Translocal Narratives of Returning Thai Agriculture Labour Migrants from Israel* (MA Thesis, Institute for Asian and African Studies, Humboldt University of Berlin 2017); Matan Kaminer, *By the Sweat of Other Brows: Thai Migrant Labor and the Transformation of Israeli Settler Agriculture* (PhD Dissertation, University of Michigan 2019).

46 Tally Kritzman-Amir, *Privatization and Delegation of State Authority in Asylum Systems*, 46 *L. & ETHICS HUM. RIGHTS* 194 (2011).

47 לאה פילובסקי "נוכחים נפקדים: חקר תפקודם של חברות כוח אדם לטיפול בעובדים זרים בישראל והקשר ביניהם לבין הרשויות" *הפועלים החדשים: עובדים ממדינות זרות בישראל* 41 (רובי נתנון ולאה אחרות עורכות 1999).

שהגיעו לענף החקלאות בראשית התקופה נכנסו לישראל מתוקף אשרה של מתנדבים. הם גויסו לעבודה בישראל על ידי חברות פרטיות, בהם תנועת המושבים, שהיא הארגון היציג של מושבי ישראל.⁴⁸ בשנת 1994 אף נתנה המדינה לתנועת המושבים מעמד ריכוזי בגיוס ותיווך של מהגרים לעבודה בענף החקלאות, שבו החזיקה עד לשנת 1998.⁴⁹ בשנים אלו החל מיסוד העסקת מהגרים בענף החקלאות והתעצבו דפוסי הפעולה של הגורמים המתווכים השונים. תנועת המושבים היתה הצייר המרכזי בארגון יחסי הכוחות בין חברות הגיוס בתאילנד לבין חברות כוח האדם בישראל, חלוקת דמי התיווך ביניהן וסל השירותים הניתנים במסגרת כל אחת מהן.⁵⁰ נציגי תנועת המושבים שיתפו פעולה עם חברות גיוס פרטיות בתאילנד על מנת לאתר מהגרי עבודה פוטנציאליים, ובה בעת רקמו קשרים גם עם פקידי ממשל מקומיים. כיוון שהתנועה איגדה את מרבית המעסיקים בענף,⁵¹ היה בכוחה לארגן גם את גורמי המשנה בשרשרת התיווך לעבודה. כך למשל, תנועת המושבים היא שבחרה את החברות הפרטיות המקומיות שליוו את השמת העובדים אצל החקלאים בישראל.⁵² שליטתה של תנועת המושבים על כל הגורמים הפועלים ברמת המזו הובילה לדומיננטיות שלה על פני רצף ההגירה, ממערך הגיוס והתיווך ועד הטיפול במהגרי עבודה לחקלאות. כך מוסדו יחסי הכוחות בין השחקנים השונים הפועלים במסדרון הגירה זה עד היום. על רקע מרכזיותה של תנועת המושבים בביסוס מכסת האשרות לעבודה בענף החקלאות מזה, ובגיוס העובדים והשמתם מזה, החלה התנועה לגבות דמי תיווך ממהגרי העבודה שבעניינים טיפלה. הסכום ששילמו מהגרי עבודה לתנועת המושבים באמצע התקופה עמד על 770 דולר.⁵³ רובו יועד להוצאות הנסיעה, וחלקו הועבר לחברות המלוות בתאילנד.⁵⁴ סכום נוסף, בשיעור של 65 דולר, גבו החברות בישראל מהחקלאים עבור השירותים שנתנו החברות למהגרי העבודה שהעסיקו. בשנת 1996 תוקן חוק שירות התעסוקה, כך שנאסר

48 תנועת המושבים היא מוסד ללא כוונת רווח שהוקם עוד בשנת 1933. כיום היא התנועה המיישבת הגדולה בישראל ומאגדת 254 מושבים. היא דואגת לאינטרסים השונים של תושבי המושבים, כגון עיגון הזכויות על הקרקעות, המדיניות החקלאית והכפרית של מדינת ישראל והפיתוח הכלכלי במרחב הכפרי.

49 ועדה בין-משרדית בראשות מנכ"ל שירות התעסוקה באותה עת, אלכס פארן, הובילה לשינוי זה בשנת 1994. ראו יהל קורלנדר ומתן קמינר "עובדים קבועים מאחורי הבית: העסקת מהגרי עבודה מתאילנד במרחב הכפרי" אופקים בגאוגרפיה 98, 136 (2020) (להלן: קורלנדר וקמינר).

50 קורלנדר מסחור ההגירה לעיל ה"ש 21, בעמ' 89.

51 שני גופים חקלאיים ציבוריים המשיכו באוטונומיה שלהם לייבא וטיפול במהגרי העבודה: "התאחדות האיכרים" שפעלה מטעם ובעבור חקלאי המושבות ו"החברה לפיתוח" מטעם מועצה אזורית ערבה תיכונה, שפעלה מטעם ובעבור חקלאי הערבה, ראו שם.

52 אריק כהן "עובדים מתאילנד בחקלאות הישראלית" הפועלים החדשים: עובדים ממדינות זרות בישראל 155 (רובי נתנזון ולאח אחרות עורכות 1991) (להלן: כהן "עובדים מתאילנד בחקלאות הישראלית"); פילובסקי, לעיל ה"ש 47.

53 הדרו"ח הכספי של תנועת המושבים ליום ה-31 בדצמבר 1996 (מקור אצל המחברים).

54 סכום זה התחלק כך לפי דיווחי התנועה: 420 דולרים בעבור כרטיס הטיסה, 293 דולרים לחברות המלוות לתקופה של שנתיים כולל מע"מ ו-57 דולרים לכיסוי הוצאות אגודת ברית סיוע, החברה הכלכלית השייכת לתנועת המושבים. קורלנדר מסחור ההגירה, לעיל ה"ש 21.

על כלל הגורמים המתווכים לגבות תשלומים כלשהם בגין תיווך לעבודה בישראל.⁵⁵ אולם רוחיותה של תעשיית התיווך החדשה התגברה על האיסור. תנועת המושבים, וכמוה יתר הגורמים המעורבים בשרשרת התיווך, המשיכו לגבות דמי תיווך, ששיעורם הלך והאמיר. האיסור על גביית דמי תיווך בישראל העביר את הגבייה למדינת המוצא, אולם חלק הארי מן הכספים שניגבו ממהגרי העבודה בעת הגיוס הגיע, בסופו של דבר, לגורמים בישראל.⁵⁶ חלקה של תנועת המושבים בשילובם של מהגרי עבודה בענף החקלאות לא התמצה עם שלב הגיוס אלא הורחב גם לתיווך וטיפול בעת שהייתם אצל החקלאים. פעילות זו נוהלה באמצעות החברות הפרטיות שהתנועה בחרה ופיקחה על פעילותן, יחד עם רכזות שהעסיקה התנועה במושבים.⁵⁷ הרכזות והחברות הפרטיות פיקחו על תנאי המחיה והעבודה של מהגרי העבודה וטיפולו בכל הקשת של חיי היומיום של העובדים במשקים החקלאיים, ובכלל זה: טיפול בבעיות בריאות; טיפול בהפרת כללי התנהגות במקום העבודה; טיפול בעובדים שהיו מעורבים בפלילים; יישוב סכסוכים בין עובדים למעסיקים; ניווד עובדים בין מעסיקים; טיפול בעובדים שעזבו את מעסיקיהם; ואף ארגון אירועי הווי ותרבות, כגון טיולים ופעילות פנאי בימי חג ומנוחה.⁵⁸

בשנים אלו נהפכו מהגרי העבודה מתאילנד לחלק בלתי נפרד מן המשקים החקלאיים לכל אורכה ורוחבה של המדינה. לקראת סופו של עשור זה החלה ממשלת ישראל לפעול לצמצום מספרם של מהגרי העבודה במשק הישראלי, בין היתר כיוון שהתבררו ממדיה של התופעה ושיעורם של המהגרים בשוק העבודה.⁵⁹ בשלב הראשון מיקרו הרשויות את מאמציהן בשיטור ואכיפה כלפי מהגרי העבודה והרחקת מי ששהו בלא היתר בנסיבות שונות,⁶⁰ מתוך כוונה מוצהרת להגן על העובדים המקומיים.⁶¹ במקביל לכך החל טיפול מערכת גם בגורמי הביניים ברמת המזו, שקצרו את פירות ההגירה. על רקע זה נסוגה המדינה מהפקדת סמכות הגיוס באופן ריכוזי בידי תנועת המושבים, ובשנת 1998 אפשרה לחברות פרטיות לגייס עובדים לענף החקלאות ולתווך ביניהם לבין המעסיקים בישראל.⁶²

- 55 פרק רביעי לחוק שירות התעסוקה, התשי"ט-1959.
- 56 קמפ ורייכמן, לעיל ה"ש 11, בעמ' 148-156; רייכמן וקושנירוביץ, לעיל ה"ש 6; קורלנדר מסחור ההגירה, לעיל ה"ש 21, בעמ' 118-124.
- 57 קורלנדר וקמינר, לעיל ה"ש 49, בעמ' 131.
- 58 Shoham, לעיל ה"ש 45.
- 59 יוסי דהאן ועמירם גיל "בין ניאור ליברליזם לאתנו לאומיות: תיאוריה, מדיניות ומשפט ביחס לגירוש מהגרי עבודה בישראל" משפט וממשל י' 347 (תשס"ז).
- 60 קמפ ורייכמן, לעיל ה"ש 11.
- 61 הצעת חוק עובדים זרים (העסקה שלא כדין), התשנ"א-1991, ה"ח תשנ"א 2032, בעמ' 130: "התופעה של העסקת עובדים זרים ללא היתר הולכת ומתפשטת ופוגעת קשה במאמצים להקטין את ממדי האבטלה בארץ [...] הצעת החוק נועדה להתמודד עם התופעה הזו על ידי קביעת עונשים מרתיעים לגבי המעסיקים עובדים זרים שלא כדין לרבות קבלני כוח אדם ומתווכי עבודה למיניהם ומצד שני לחזק את העובדה המאורגנת בישראל".
- 62 מכתב ממשה דימרי, מנכ"ל שירות התעסוקה, מר רפי אביזוב, עוזר שר החקלאות ושמואל ברקוביץ', מנכ"ל תנועת המושבים מיום ה'28.5.1999. עותק נמצא בידי המחברים.

ההתמקדות בחוקיות ההעסקה והשהות בישראל וההתעלמות מן התלות של עובדים במעסיקהם תרמה להשרשת דפוסי פעולה פוגעניים של העסקה. היעדר פיקוח מדינתי ממש על תנאי ההעסקה, בנסיבות שבהן לא העניקה העבודה המאורגנת רשת הגנה לעובדים בענף החקלאות ולא הקדישה תשומת לב לעובדים שאינם אזרחים, העצים את הפגיעות המבנית של מהגרי העבודה שהועסקו בענף.⁶³ ליבת דיני העבודה בישראל חלה באופן שווה על כל אדם המועסק בתחומה, ובכלל זה גם על מהגרי עבודה, בהיתר או שלא בהיתר,⁶⁴ אולם המציאות בענף החקלאות הייתה רחוקה מכך. מהגרי עבודה רבים הועסקו בישראל "בתנאי שכר משפילים, ללא תנאים סוציאליים ולעתים רבות בתנאי תעסוקה בלתי אנושיים".⁶⁵ מחקרים שנערכו בשנים אלו תיעדו הפרה שיטתית של זכויות עובדים בכל המישורים ותשלום שכר נמוך במידה רבה משכר המינימום המחייב.⁶⁶ בפועל, ענף החקלאות היה החשוף ביותר לאי-ציות לדיני העבודה ולכללים הנוגעים לתנאי עבודתם ומחייבתם של העובדים, בשל אופיו הפריפריאלי של הענף, מגורי העובדים במשקים חקלאיים מרוחקים זה מזה, והיעדרו של פיקוח ממש על מכלול תנאי העבודה מצד גורמי הממשל. היו אלה השנים שבהן צנחה רמת התמיכה הממשלתית הישירה בענף החקלאות, ובהתאמה עלתה חשיבותן של התמיכות העקיפות. מכסות העסקת מהגרי העבודה, שלא נלוותה להן אכיפה ממשית של זכויות העובדים, החלו לשמש באותה עת תמיכה עקיפה בפועל בענף החקלאות. התקופה הראשונה של מיסוד עבודת מהגרי עבודה בענף החקלאות בישראל התאפיינה אפוא בהתהוות מבני מזו שהיו משותפים לדפוסי ההעסקה בענף החקלאות המקומי, ולגורמים המתווכים שגייסו מהגרים לעבודה בישראל. באופן אשר שיקף את הפנייה לכלכלת שוק ולמדיניות נאו-ליברלית באסדרה שלה ברמת המקרו, ניתן חופש פעולה נרחב לשוק ולגורמים מונעי רווח בו, אשר זיהו את הפוטנציאל הכספי הגלום בנכונותם של מהגרי עבודה לשלם דמי תיווך בסכומים גבוהים על מנת לקבל הזדמנות לעבוד בישראל. כך התלכדו מגמות ברמות המקרו והמיקרו, בסיוע רשתות הגיוס והתיווך שהחלו להתארגן תחת שליטתה של תנועת המושבים.⁶⁷ מבני מזו אלה צמחו והתפתחו ביתר שאת כאשר הוסרו המגבלות על מעורבותם של מתווכים פרטיים שונים, כפי שנראה בפרק הבא.

במבט ראשון דומה כי בתחום ההעסקה, כמו בגיוס ובתיווך, הקו המוביל בתהליכי המיסוד שיקף דומיננטיות של הגורמים הפרטיים אשר ביססו את העסקת מהגרי העבודה מתאילנד

Hila Shamir, *The Paradox of "Legality": Temporary Migrant Worker Programs and Vulnerability to Trafficking*, in REVISITING THE LAW AND GOVERNANCE OF TRAFFICKING, FORCED LABOR AND MODERN SLAVERY 471 (Prabha Kotiswaran, ed., 2017)

64 מונדלק, לעיל ה"ש 29.

65 הצעת חוק עובדים זרים, לעיל ה"ש 61.

66 ראו כהן "עובדים מתאילנד בחקלאות הישראלית", לעיל ה"ש 52, בעמ' 173. כהן מצא כי מהגרי עבודה מתאילנד סבלו מהפרות שכר כשהרוויחו בין 400 ל-450 דולר לחודש בשנת 1997, שהיו שווים 1,500 ש"ח בקירוב, כאשר שכר המינימום החודשי באותה שנה עמד על 2,405 ש"ח, וגם לאחר ניכוי 25% משכרם היו זכאים ל-515 דולר ולא פחות מכך, אך לא זכו לקבל שכר זה. ראו: מירי אנדבלד, דניאל גוטליב ואורן הלר עדכון ממצאים על אי ציות לחוק שכר המינימום ומבט בינלאומי (נייר עמדה, מנהל המחקר והתכנון 2013).

67 Kurlander, לעיל ה"ש 45.

בענף החקלאות, תוך השאת רווחים באמצעות ניצולם של העובדים ושימור פגיעותם על פני רצף ההגירה. אולם התבוננות זהירה יותר במעורבות המדינתית ברמת המזון מלמדת על הבדלים חשובים בין שני הממדים הללו. בתחום הגיוס והתיווך, הקשור גם לעצם מתן היתרי ההעסקה והכניסה לישראל, השליטה שניתנה לתנועת המושבים ביטאה העדפה ממשלתית – גם אם חלשה – לאסדרה ריכוזית שתאפשר שליטה בממד זה של ההגירה. חופש הפעולה הרב שניתן לגורמי הביניים לא היה, במובן זה, חלק הכרחי של משטר ההגירה. לעומת זאת, ככל מה שנוגע למתן היתרי העסקה לחקלאים ובתחום ההעסקה עצמו, מיסוד עבודתם של מהגרים כתמיכה עקיפה בהוזלת עלויות הייצור של החקלאים הייתה כבר באותן שנים חלק בלתי נפרד מן הכלכלה הפוליטית של אסדרת ענף החקלאות כולו.

ב.2. העשור הראשון של המילניום: המאבק בסחר בבני אדם ותחילתו של מיסוד מובחן בגיוס ותיווך ובהעסקה

בתחום ההגירה התאפיין העשור הראשון של המילניום בשיתוף פעולה גובר בין מדינות ששאפו להשיב את השליטה על גבולותיהן, להפוך את ההגירה למוסדרת ולצמצם הגירה לא רצויה.⁶⁸ המאבק העולמי בסחר בבני אדם היה חלק בלתי נפרד מן המסגרת הנורמטיבית והמוסדרת שנועדה לקדם מדיניות של משטר תנועה גלובלי סלקטיבי.⁶⁹ על רקע זה אומצו פרוטוקולי פלרמו לאמנת האו"ם נגד פשע מאורגן חוצה גבולות, נחקק חוק ההגנה על קורבנות סחר ואלים של ארצות הברית, והחל להתפרסם דו"ח מחלקת המדינה האמריקאית לדירוג מאמצי המדינות השונות למניעת סחר בבני אדם. עוגנים משפטיים אלו שימשו בסיס רב עוצמה לקידום והאחדה של מדיניות. במדינות רבות – וישראל בתוכן – מוסדות מדינתיים הופקדו על הטמעת הנורמות החדשות והגברת שיתוף הפעולה בין המדינות, על מנת להגן על קורבנות סחר בבני אדם, אך לא פחות מכך על מנת להדק את הפיקוח על הגבולות ולהחליש רשתות עולמיות של ניצול וסחר בבני אדם בנסיבות של הגירה.⁷⁰

במקביל לתהליך שהוביל לאימוצו של פרוטוקול פלרמו בראשית העשור,⁷¹ הוקם בישראל לראשונה צוות בין-משרדי להתמודדות עם תופעת הסחר בנשים למטרות זנות.⁷² בשנים אלו גברה הביקורת העולמית על מחדליה של מדינת ישראל שתרמו לפריחתו של סחר בבני אדם בתחומה, עד כדי הורדתה של ישראל בדירוג השנתי שמפרסמת מחלקת

Hein de Haas et al., *Growing Restrictiveness or Changing Selection? The Nature and Evolution of Migration Policies*, 52 INT'L MIGRATION REV. 324 (2018) 68

Cohen, *Democracy in Migration*, לעיל ה"ש 4. 69

לכך הצטרפו במקביל פיגועי ה-11 בספטמבר ב-2001 ו"המלחמה הגלובלית בטרור" שנקמה בעקבותיהם, ובישרו החרפה במאבקן של מדינות בהגירה לא רצויה על ידי קידום סדר יום מדיני מוסדי כלל עולמי, להגברת השליטה על הגבולות. 70

ראו פרוטוקול למניעה, לריכוז ולהענשה על סחר בבני אדם, בעיקר נשים וילדים, המשלים את אמנת האומות המאוחדות נגד פשע מאורגן חוצה גבולות כ"א 56, 1529 (נחתם ב-2001), נפתח לחתימה ב-2000). 71

הצוות הבין-משרדי להתמודדות ומעקב עם תופעת הסחר בנשים לעיסוק בזנות דו"ח מסכם (2002); וכן ראו מוריה רבינוביץ סקירת פעילות של מדינת ישראל בתחום המאבק בסחר בבני-אדם: הטיפול בסחר בנשים (הכנסת, מרכז מחקר ומידע 2013). 72

המדינה של ארה"ב.⁷³ הביקורת מחוץ תרמה להאצת תהליכים מדינתיים שהובילו לשינויים מערכתיים המכוונים להתערבות ברשתות עברייניות המאפשרות סחר בבני אדם. ישראל הצטרפה לפרוטוקול פלרמו; התאימה את חוק העונשין שלה להגדרות העדכניות של עבירת הסחר בבני אדם; הקימה יחידה משטרתית ייעודית ועתירת משאבים; העמידה מתאמת בין-משרדית שהופקדה על קידום ותיאום מדיניות בתחום זה; והקימה ועדת מנכ"לים קבועה לעיצוב מדיניות בנושא המאבק בסחר בבני אדם.

בשלב ראשון התמקדה האסדרה המדינתית במאבק בסחר בבני אדם למטרות זנות, אולם בתוך פרק זמן קצר החלה להפנות את תשומת הלב גם לסחר למטרות עבדות ועבודת כפייה. כך, למשל, עודכנו הכללים בחוק שירות התעסוקה בנוגע לתשלומי מהגרים בקשר לתיווך בעבודה.⁷⁴ עם התרחבות ההתייחסות לסחר בבני אדם מעבר לסחר בנשים למטרות זנות גובשו שתי תוכניות לאומיות שעוסקות במאבק בסחר בבני אדם, הן כזה שהוא למטרת זנות והן כזה שהוא למטרות עבדות או עבודת כפייה.⁷⁵ בד בבד, לחץ ציבורי ומשפטי החל להשפיע על כללי התשתית שהגבירו את פגיעותם של מהגרי העבודה בישראל. כך, למשל, בוטל "הסדר הכבילה" שהעצים את שליטתם של מעסיקים בעלי היתרים בעובדיהם המהגרים,⁷⁶ הוחמרו החובות של מעסיקים כלפי עובדיהם ומונה "ממונה על זכויות עובדים זרים בעבודה".⁷⁷ בניסיון לצמצם את הביקוש לעובדים מהגרים ולעודד מעסיקים להסתמך על עובדים מקומיים נקטה הממשלה פעולות רבות ומגוונות. בצד השיטור וצעדי האכיפה הוכרו על "סגירת השמיים" והגבלת כניסתם של עובדים חדשים לישראל, ונעשה מאמץ שיטור רחב היקף להרחקה של שוהים שלא כחוק.⁷⁸ בקרת הגבולות התהדקה, והשימוש באמצעי זיהוי ביומטריים שם קץ להגירה חוזרת של עובדים באמצעות מסמכים מזויפים; היטלים ייעודיים הוטלו על המעסיקים כדי לייקר את עלות העסקתם של מהגרי עבודה; הודק הפיקוח על הקצאת אישורי עבודה ונעשו פעולות לצמצום מכסת ההיתרים.⁷⁹

- 73 גלעד נתן ישראל בדור"ח מחלקת המדינה האמריקנית בנושא המאבק בסחר בבני-אדם לשנת 2008 (הכנסת, מרכז מחקר ומידע 2019).
- 74 החלטה 1248 של הממשלה ה-29 "הקמת ועדת מנכ"לים קבועה ומתאם בין-משרדית בתחום הסחר בבני אדם" (28.12.2003). בראש ועדת המנכ"לים עומד מנכ"ל משרד המשפטים ועימו מנכ"ל המשרד לביטחון פנים ומפכ"ל המשטרה, ומנכ"לים של משרדי הרווחה, הפנים, התמ"ת, הבריאות והחוף או נציגיהם הבכירים; כן ראו תקנות שירות התעסוקה: תשלומים ממבקש עבודה בקשר לתיווך עבודה התשס"ו-2006.
- 75 תוכנית לאומית למאבק בעבדות ובסחר בבני אדם למטרות עבדות או עבודת כפייה מיום 8.2.2007 ובעקבותיה החלטת 2670 של הממשלה ה-31 "תכניות לאומיות למאבק בסחר בבני אדם וקביעת פתרונות שיכון לקורבנות עבדות, סחר לעבדות וסחר לעבודת כפייה" (2.12.2007).
- 76 בג"ץ 4542/02 עמותת קו לעובד נ' ממשלת ישראל, פ"ד נד" (1) 721 (2006) (להלן: בג"ץ הסדר הכבילה).
- 77 חוק עובדים זרים (תיקון מס' 12), התש"א-2010.
- 78 אבינעם כהן "הסגת גבול: מעצר של מבקשי מקלט בשוליים המתרחבים של המשפט הפלילי" משפט צדק? ההליך הפלילי בישראל: כשלים ואתגרים 435, 441 (משפט, חברה ותרבות, אלון הראל עורך 2017).
- 79 קמפ ורייכמן, לעיל ה"ש 11.

במקביל, ועל רקע ההצלחה החלקית של פעולות השיטור והאכיפה, החלה להתגבש בקרב גורמי ממשל מרכזיים ההבנה כי הימנעות מאסדרה יעילה של פעילות ברמת המזו מכשילה את מימוש מדיניות ההגירה המוצהרת.⁸⁰ הבנה זו הובילה, בין היתר, לאימוץ שיטת העסקה בענף הבניין שניתקה את הקשר בין עובדים לבין מעסיקיהם הישירים ("שיטת התאגידים").⁸¹ אך בעוד שהפעולות לצמצום גובה המכסה ומספר העובדים השוהים בישראל צלחו בענף הבניין ומספר ההיתרים והעובדים צומצם במידה ניכרת, לא נרשמה הצלחה דומה בענף החקלאות. בעוד שהמכסות בבניין צומצמו במידה ניכרת ואלפים רבים של עובדים הורחקו למדינות מוצאם,⁸² מכסת ההיתרים בתחום החקלאות נשארה יציבה באופן יחסי למרות ניסיונות חוזרים ונשנים לצמצם אותה. זאת, הודות לפעילות הלובי החקלאי, אשר כלל את ארגוני החקלאים וגורמים מתעשיית ההגירה, בהם חברות כוח אדם ולשכות תיווך. הלובי החקלאי פעל גם נגד ייקור עלות ההעסקה של מהגרי העבודה, אך זו צלחה באופן חלקי רק בעשור הבא עם ביטול מס המעסיקים.⁸³ מנקודת המבט של עבודת מהגרים בענף החקלאות, להתפתחויות המשמעותיות במשטר ההגירה שאירעו בעשור זה עוד לא נודעה אפוא השפעה ממשית, ברמת המזו, על מציאות ההגירה וההעסקה.

יתרה מכך, למאמץ לצמצם את מספרם של מהגרי העבודה בישראל נודעו גם תוצאות לא מכוונות שתרמו לרווחיותה ולהתרחבותה של תעשיית התיווך. כיוון שמספר המכסות קטן והוארך משך שהותם המקסימלי של עובדים מ־24 חודשים ל־63 חודשים,⁸⁴ עלה פוטנציאל ההשתכרות הכולל של העובדים המהגרים וגברה התחרות על אשרות לישראל. בהתאמה, תועד זינוק בגובה דמי התיווך ששילמו מהגרים ובשגשוג תעשיית ההגירה.⁸⁵ בזכות רווחיותה ואופייה חוצה הגבולות, הצליחה תעשיית התיווך להתגבר על החקיקה המגבילה בישראל ועל חקיקה מקבילה בתאילנד, שאסרה על גבייתם של דמי התיווך הגבוהים שהתקיימה לרוב במדינת המוצא.⁸⁶

ההתפתחות וההרחבה של תעשיית ההגירה ברמת המזו באה לידי ביטוי מובהק בכך שחברות הגיוס והתיווך החלו להתחרות זו בזו על החקלאים ולחציע להם תשלום כספי והטבות כדי שיגייסו מהגרי עבודה באמצעותן.⁸⁷ הסכום שהוצע לחקלאים נע מ־350 ועד

- 80 שם; ראו גם דו"ח הצוות הבין-משרדי תכנון שיטת העסקת עובדים זרים בישראל ותנאים למתן רישיונות להעסקת עובדים זרים (משרד האוצר 2004).
- 81 החלטה 447 של הממשלה ה־31 "שינוי שיטת העסקה של עובדים זרים בענף החקלאות" (12.9.2006).
- 82 קמפ ורייכמן, לעיל ה"ש 11, בפרק הרביעי.
- 83 חוק התוכנית להבראת כלכלת ישראל (תיקון מס' 18 והוראת שעה) התשע"ו-2016.
- 84 ס' 3א לחוק הכניסה לישראל, התשי"ב-1952, כפי שתוקן בתיקון מס' 11, ס"ח תשס"ג, מס' 1990.
- 85 בענף החקלאות הסכומים בעשור הזה נעו בין 3,000 דולר בשנת 1998 ל־9,353 דולר בשנת 2010. קורלנדר מסחור ההגירה, לעיל ה"ש 21, בעמ' 118.
- 86 קורלנדר מסחור ההגירה, שם, בפרק 1.6.
- 87 מבקר המדינה דו"ח שנתי 53 לשנת 2002 ולחשבונות שנת הכספים 2001, בעמ' 649 (2003) (להלן: מבקר המדינה דו"ח שנתי 53).

3,000 דולרים לעובד,⁸⁸ והתמריץ הכספי הפך את המעסיקים לגורמים פעילים בשימור תעשיית ההגירה. המדיניות הממשלתית של קביעת מכסה, שעל פניו ביקשה לווסת את תעשיית הגיוס לחקלאות, יצרה אסדרה שחייבה שימוש בחברות תיווך ובכך הביאה לתוצאה הפוכה מהרצוי. העובדים אזרחי תאילנד נאלצו לשלם סכומים גבוהים אף יותר מבעבר, והנהנים העיקריים היו החקלאים וחברות כוח האדם והתיווך שהצליחו לתפוס אחיזה בשוק ולעבוד עם חקלאים רבים. סוגיה זו המחישה בבירור כי החקלאים היו הלקוחות האמיתיים של חברות התיווך, ואכן, כשנפתחה התחרות בין החברות, טיפסה עלות ההגירה כיוון שהתשלומים שנדרשו מהחקלאים הושטו על המהגרים.⁸⁹

אולם בשגשוגה של תעשיית ההגירה היה טמון גם זרע הפורענות. ההסתמכות הנמשכת של ענף החקלאות על מהגרי עבודה והקשיים באסדרה אפקטיבית של תעשיית ההגירה הובילו את הממשלה לפעולה באפיק חדש: אסדרה של הגיוס וההשמה בארצות המוצא. באופן פורמלי נקבעו כבר בשנות התשעים הסדרים לגבי גיוס והשמה של מהגרי עבודה אשר הגבילו, בין היתר, את הסכומים המותרים לגבייה מעובדים עבור תיווך לעבודה, אך לכללים אלו לא נלווה כל מערך מוסדי יעיל אשר היה ביכולתו לאכוף את הדין על פעילות במדינות המוצא, ומציאות זו נעשתה לחלק בלתי נפרד מהגירת העבודה לישראל, וענף החקלאות בכלל זה. למרות ההכרה בכך שתשלום דמי תיווך מופרזים עלול להוביל לשעבוד לחוב (Debt Bondage),⁹⁰ לא מיהרה הממשלה לפעול לאסדרה אפקטיבית של תעשיית ההגירה. אולם מצבי ניצול שהחלו להסתמן בתוך המסגרת הממוסדת של הגירת

88 ענת גונן עובדים תאילנדים בישראל – קשר השתיקה (קו לעובד 2005); מבקר המדינה דו"ח שנתי 60 לשנת 2009 ולחשבונות שנת הכספים 2008, בעמ' 1035 (2010) (להלן: מבקר המדינה דו"ח שנתי 60); יובל לבנת חטיפות של עובדים לשדה התעופה, וניסיונות להוציאם מהארץ בכוח/במרמה ע"י מעסיקים ו/או חברות כוח אדם (קו לעובד 2007); שרון רונן ניצול מיני של מהגרות עבודה בחקלאות (קו לעובד 2008).

89 הדברים תועדו בהרחבה בדו"חות משרד מבקר המדינה בתקופה זו. "הרווח הכלכלי הטמון בהבאת עובדים זרים מחו"ל יצר תחרות בין מתווכי כוח-אדם עד כדי הצעת תשלומים והטבות בסכומי כסף לבעלי ההיתרים, כדי שאלה יממשו את ההיתרים באמצעותם. הדבר בולט בענף החקלאות, הנשען על ייבוא עובדים זרים מתאילנד" מתוך מבקר המדינה דוח שנתי 53, לעיל ה"ש 87, בעמ' 662. "ממסמכים שהגיעו לידי משרד מבקר המדינה עולה כי גופים בישראל העוסקים בתיווך כוח-אדם ומביאים לארץ את העו"ז משלמים לחקלאי בעל היתר 1,000–3,000 דולר בעבור כל עו"ז כדי שיביא את העו"ז לישראל באמצעותם. מכאן שגם למעסיקים, בעלי ההיתרים, יש עניין בהבאת עו"ז מחו"ל" מתוך מבקר המדינה דוח שנתי 60, לעיל ה"ש 88, בעמ' 1056.

90 ראו בפסק הדין שהורה על ביטול הסדר הכבילה, בג"ץ הסדר הכבילה, לעיל ה"ש 76, אך גם במדיניות שהחריגה חברות ביצוע זרות בבניין ואפשרה להן להגיע עם עובדיהן לישראל, תוך סטייה מן העיקרון שעובדים לא יהיו כבולים למעסיקיהם, בג"ץ 10843/04 מוקד סיוע לעובדים זרים נ' ממשלת ישראל סכ(3) 117 (2007). כן ראו בכלליות שמיר "גישת עבודה לסחר בבני אדם", לעיל ה"ש 7.

עבודה חוקית בישראל⁹¹ החלו מכוונים את גורמי הממשל להיאבק ב"מחוללי התופעה", ורמת המזו נעשתה ליעד מפורש של אסדרה. על רקע זה אומצה בשנת 2005 החלטת הממשלה מס' 4024 והחלו להירקם, בהדרגה, ערוצים של משא ומתן עם מדינות מוצא מרכזיות להגירת עבודה לישראל.⁹² בשנים הראשונות שלאחר החלטת הממשלה עוד ניכר היסוס בגישת הממשלה כלפי אפיק האסדרה החדש. בתחילה ביכרה הממשלה הסכם בין תאילנד לארגון ההגירה הבינלאומי, בלי מעורבות ישירה של מדינת ישראל בהסכם, במתווה אשר לא מומש.⁹³ אף עתירות שהוגשו כדי לחייב את הממשלה לפעול בהתאם להחלטה מס' 4024 נתקלו, בשלב הראשון, בהתנגדות, אך זו רוככה בהדרגה.⁹⁴ אולם לקראת סופו של עשור זה, ולאחר שיצא צו על תנאי בשלוש עתירות שעניינן אוחד,⁹⁵ נעשה ההליך המשפטי עוגן עבור צוות ממשלתי אשר פעל ליישום המדיניות של התקשרות בהסכמים עם מדינות מוצא ולקידומה גם אל מול מדינות מוצא נוספות,⁹⁶ עד לחתימת הסכמים שכיסו את ענפי הבניין, הסיעוד והמלונאות בעשור הבא. הידוק בקרת הגבולות בא לידי ביטוי בהפעלתה של מערכת מעו"ז (מערכת עובדים זרים) שהותקנה בנתב"ג ופעלה לצורך רישום וזיהוי ביומטרי של מהגרי העבודה שנכנסים לישראל. טביעות האצבע של מהגרי עבודה נסרקות ונשמרות במאגר ביומטרי,⁹⁷ המופעל

- 91 Kemp & Raijman, לעיל ה"ש 26; וכן לצורך דוגמה מן העת האחרונה בענף הבניין, ראו סע"ש (אזורי ת"א) 14051-08-18 Benli Oruc – יילמזר אינטרנשיונל, חברה לבניה תיירות וטקסטיל בע"מ (נבו 22.6.2022).
- 92 כך, כחודש לאחר החלטה מס' 4024, ביום 24.8.2005, נשלח מכתב מאת שגרירות ישראל ל-IOM בעניין אפשרות לפיקוח על כניסת עובדים לישראל. ראו בכתב טענות מטעם ממשלת ישראל בכג"ץ 2405/06 קו לעובד נ' ממשלת ישראל (13.3.2008) (אצל המחברים).
- 93 ההסכם הראשון שנחתם מול מדינת מוצא נחתם בשנת 2007 במשולש בין תאילנד, ארגון ההגירה הבינלאומי וישראל. הוא לא מומש, ותוקפו פג.
- 94 כך, בתגובה מוקדמת מטעם ממשלת ישראל לעתירות בעניין ההסכמים עם מדינות המוצא נכתב, כי "בעקבות עבודת מטה שנעשתה בעניין [...] ולאחר בחינת הספרות בעניין זה ודוגמאות להסכמים בין מדינות, [נכונה הממשלה] לבחון אפשרויות להתקשרות בהסכמים בילטרליים עם חלק ממדינות המוצא של העובדים הזרים בישראל, במטרה להגביר את הפיקוח על גיוס העובדים ואת שיתוף הפעולה בין המדינות". כתב טענות מטעם ממשלת ישראל בכג"ץ 2405/06 קו לעובד נ' ממשלת ישראל (12.3.2007) (אצל המחברים).
- 95 בג"ץ 2405/06 קו לעובד נ' ממשלת ישראל (נבו 17.12.2018), להרחבה ראו: Cohen, Democracy in Migration, לעיל ה"ש 4, בפרק 4.
- 96 ההליכים בבית המשפט העליון אוזכרו באופן עקבי בהחלטות הממשלה בעניין הגבלת ההיתרים לשם עידוד מדינות מוצא לחתימה על הסכמים. ראו והשוו החלטה 2211 של הממשלה ה-31 "הגדלת אפשרויות התעסוקה של ישראלים" (12.8.2007), החלטה 752 של הממשלה ה-32 "העסקת עובדים זרים בחקלאות" (14.9.2009). לסקירת ההסכמים ראו: Yuval Livnat, *Israel's Bilateral Agreements with Source Countries of Migrant Workers: What is Covered, What is Ignored, and Why?*, Available at SSRN: <https://bit.ly/3WvrQW8> (2019).
- 97 מבקר המדינה דו"ח ביקורת שנתי 170 ג70 (2020).

מכוח חוק הכניסה לישראל.⁹⁸ בשנת 2019 היו רשומים במאגר כחצי מיליון איש שנכנסו לישראל כמהגרי עבודה.⁹⁹ שיטה זו הפסיקה את הנוהג שהיה רווח עד אז של הגירה חוזרת של עובדים באמצעות מסמכים מזויפים. הפסקת ההגירה החוזרת של העובדים לחקלאות שיבשה ופירקה קהילות קטנות של מהגרי עבודה שהתקיימו במשקים גדולים וכייושבים עם עובדים רבים.¹⁰⁰

בראשיתו של עשור זה עבר תיקון מקיף לחוק עובדים זרים, אשר שינה את כותרת המשנה שלו מ"העסקה שלא כדין" ל"איסור העסקה שלא כדין והבטחת תנאים הוגנים".¹⁰¹ בהתאם, התיקון כלל שורה של הוראות אשר נועדו להבטיח את זכויותיהם של מהגרי עבודה (עובדים זרים בלשון החוק), תוך התייחסות מפורשת לצורך להתגבר על תופעה קשה ונרחבת של תנאי העסקה פוגעניים.¹⁰² אולם בשל אכיפה מועטה, גם האסדרה המפורשת של זכויות מהגרי העבודה לא שינתה באופן ממשי את מצבם של מהגרי העבודה בענף החקלאות. המדיניות הממשלתית שעוגנה בחקיקה שיקפה את העיסוק המוגבר של משטר ההגירה ב"מחוללי התופעה" ובביקורת הציבורית אשר נשמעה מעת לעת כלפי מציאות חייהם של מהגרי עבודה ובני משפחותיהם. בהקשר זה יש להזכיר כי ענף החקלאות נותר נתון ללחצים צולבים של כלכלת שוק מזה ואסדרה מרובה מזה, בעוד שהביקורת הציבורית על יוקר המחיה המאמיר הקשתה על החקלאים להעלות את מחיר תוצרתם. גם הביזור והריחוק הגאוגרפי תרמו לבידודו של ענף החקלאות מכללי ההעסקה החדשים, ואלה לא הלחלו באופן ממשי אל הענף.

בתחום העבודה, השינוי המרכזי במשטר ההגירה נגע לביטול הכבילה למעסיקים ברוב הענפים.¹⁰³ בכל הנוגע לאסדרת שוק העבודה של מהגרים בישראל, צומצמה החלתו של משפט העבודה הישראלי על מהגרי עבודה. כך למשל, חוק שעות עבודה ומנוחה לא הוחל על מהגרות ומהגרי עבודה בענף הסיעוד,¹⁰⁴ בוטלו נקודות זיכוי למס הכנסה שלהן זכו מהגרים בעבר, ועוד. ככלל, לא ניכרה פעילות משמעותית של משטר ההגירה למנוע ניצול ולטפל בבעיות של פגיעות מבנית בשוק העבודה.

98 על הפרשנות שהתירה זאת ועל הביקורת על היעדרה של מסגרת חוקית ייעודית ראו שם, בעמ' 524.

99 שם.

100 קורלנדר וקמינר, לעיל ה"ש 49.

101 חוק עובדים זרים (תיקון מס' 2), התשנ"א-1991 (נכלל בחוק ההסדרים של שנת תש"ס, מיום 10.1.2000, בעמ' 85).

102 דברי ההסבר לס' 21 בהצעת חוק ההסדרים במשק מדינת ישראל (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב והמדיניות הכלכלית לשנת הכספים 2003) (תיקון מס' 3), התש"ס-2000, ה"ח 2824. דברי ההסבר מתייחסים במפורש אל "תנאי מחיה של העובדים הזרים [ש]אינם הולמים מדינה נאורה... רבים מהעובדים הזרים אינם זוכים לתנאי שכר הוגנים ולזכויות סוציאליות. במציאות כזו יש כדי לפגוע בתדמיתה של המדינה כמדינת חוק [...] התיקון המוצע מסדיר שורה של הגנות לעובדים הזרים [...] בפיקוח המדינה" (שם, בעמ' 100).

103 בג"ץ הסדר הכבילה, לעיל ה"ש 76.

104 בג"ץ 1678/07 גלוטן נ' בית הדין הארצי לעבודה, פ"ד סג(9) 209 (2009).

הפעולות שנקטו ממשלות ישראל לקראת הצטרפות לארגון הבינלאומי לשיתוף פעולה ופיתוח כלכלי (ה-OECD) כללו בתקופה זו המשך הפחתה של התמיכות הישירות שניתנו לענף החקלאות, אשר צמחו ככמעט חמישים אחוזים משנת 1995 עד שנת 2007, וכן בצמצום הגנות על מחירי תוצרת מקומית והפחתת חסמי יבוא.¹⁰⁵ מדיניות נאו-ליברלית זו נבעה אומנם ממחויבותה של הממשלה להסכמים ובמסגרת תנאי החברות בארגון ה-OECD,¹⁰⁶ אולם בהשוואה למדינות אחרות בלטה ישראל בכך שקיבלה על עצמה ויישמה את סעיף ביטול התמיכות ללא עוררין וסייגים.¹⁰⁷ זאת אף כי תהליך ההצטרפות ל-OECD, שהושלם בסופו של עשור זה, היה מותנה גם בשורה של צעדי מדיניות וחקיקה בתחומי החברה והכלכלה, ובהקשר זה הרגישה הממשלה את התחייבותיה לטיפול בתופעות של פגיעה וניצול של מהגרי עבודה.

עלייתו של המאבק בסחר בבני אדם שיקפה, אפוא, כמה מגמות משלימות. מדיניות הגירה מגבילה הובילה לעלייה במספרם של מהגרים לא רצויים שחצו גבולות מחוץ לאפיקי הגירה סדורים וסלקטיביים. אולם אלו החלו להיחשב גם כקורבנות ראויים להגנה, לעיתים כפליטים ולעיתים כקורבנות סחר בבני אדם. כדי לקדם את השמירה על הגבולות והמאבק בגורמים פרטיים – ובכלל זה רשתות של פשיעה חוצת גבולות – הגבירו מדינות את התיאום ושיתוף הפעולה ביניהן.

אולם הגיונות הפעולה שהניעו את מדינת ישראל להצטרף למאמצים הבינלאומיים בתחום הסחר בבני אדם לא פעלו באופן דומה בתחום ההעסקה. השאיפה להדק את הגבולות ולמנוע הגירה לא רצויה, לצד הנמכת מחסומי סחר ותנועת הון, התיישבו דווקא עם היגיון כלכלי נאו-ליברלי של מעבר לרגולציית שוק. כך, מגמת הצמצום בתמיכות ממשלתיות ישירות ועקיפות בענף החקלאות הקטינה את התמריץ להפחית גם את הסבסוד העקיף של עלות העבודה, שבאה לידי ביטוי בהותרת המכסות על כנף ובאכיפת חסר של זכויות העובדים ותנאי ההעסקה.

3. ב. העשור השני למילניום: היפרדות מסלולי המיסוד

הפעולה הנמרצת להדבקת הסטנדרטים העולמיים, שאפיינה את העשור הקודם, הוחלפה בעשור השני למילניום בהתקדמות מהוססת יותר, מכוונת כלפי פנים, ונכונות רבה יותר להתאים את הסטנדרטים אל צורכיהם של גורמים ושחקנים מקומיים. בתחילת עשור זה נחתם ההסכם עם תאילנד לאסדרת ההגירה בענף החקלאות, ובשנת 2012 החל מימושו.¹⁰⁸ ההסכם פרץ את הדרך להסכמים בכל הענפים שמהגרי עבודה לישראל מגיעים מהם. בענף החקלאות הוביל ההסכם לארגון מחדש מקיף של מבני המזו בתחום הגיוס והתיווך לעבודה.

105 נתן תמיכות ממשלתיות בחקלאות, לעיל ה"ש 19; רפי שטכנליכט ההתפתחויות בחקלאות ישראל בשנת 2010: סיכום ביניים (החטיבה למחקר, כלכלה ואסטרטגיה, משרד החקלאות ופיתוח הכפר 2011).

106 נתן תמיכות ממשלתיות בחקלאות, שם.

107 שם.

108 הסכם ישראל-תאילנד, לעיל ה"ש 3.

הופסקה עבודתן של חברות הגיוס בתאילנד, ואילו החברות בישראל הפכו ללשכות פרטיות,¹⁰⁹ העוסקות בליווי מהגר העבודה והחקלאים במישור המדינתי המקומי.¹¹⁰ מבחינת השינויים ברמת המזון, צמצום גביית דמי התיווך ותיעולם למסגרת המוסדית של ה-TIC שינו ללא הכר את מבנה תעשיית ההגירה. עם שינוי פניהן של חברות התיווך הישראליות, מספר הלשכות הפרטיות צנח מ-36 חברות בשנת 2010 ל-12 כיום.¹¹¹ חברות הגיוס שפעלו בתאילנד הוצאו מן השוק והוחלפו בלשכה המקומית של ארגון ההגירה הבינלאומי עד שנת 2020, עת פרש ארגון ההגירה הבינלאומי מה-TIC. אולם גם אז לא שונה המערך המוסדי הבסיסי שהוקם במסגרת הסכם ישראל-תאילנד, כאשר רשות ממשלתית בתאילנד באה תחת ארגון ההגירה הבינלאומי על מנת להמשיך את יישום הסכם. כיום, בשנת 2022, כל מהגרי העבודה בהיתר בענף החקלאות מגיעים במסגרת הסכם ישראל-תאילנד.¹¹² בשנים שחלפו מאז מימוש ההסכם הצטבר ידע רב על השפעתו על דפוסי הגיוס והתיווך, ולאחרונה החל להתווסף לכך גם ידע על פרקטיקות במהלך תקופת ההעסקה עצמה.¹¹³ מן הידוע עד כה עולה כי אסדרת הגיוס והתיווך הצליחה, ושינתה מן היסוד את הפרקטיקה שנהגה בתחום. עלות ההגירה צנחה, לא נגבים עוד דמי התיווך מעבר למותר,¹¹⁴ וכפועל יוצא מכך העובדים אינם כבולים עוד לחוב שנגרם מעלות הגירה מופרזות.¹¹⁵ אולם בעוד שפגיעותם המבנית של מהגרי העבודה לחקלאות פחתה במידה ניכרת, לא נודעה להסכמים השפעה ממשית על פגיעות הנובעת מיחסי ההעסקה ותנאיהם, ויש אף היבטים במישור זה שהשתנו לרעה לאחר חתימת ההסכם.¹¹⁶ אף שמשפט העבודה המגן חל באופן עקרוני על כל העובדים בחקלאות אין בענף אכיפה אפקטיבית, ומהגרי עבודה נפגעים מכך

109 הוראת נוהל של רשות האוכלוסין וההגירה 9.3.001 "תנאי היתרים לתיווך עובדים זרים לעבודה בענף החקלאות" (20.1.2022).

110 פעילות הלשכות כוללת סיוע בהזמנת עובדים; אחריות להגעתם משדה התעופה למשקו של החקלאי; סיוע בפתיחת חשבונות בנק על שמם; סיוע בהארכת דרכונים ואשרות; סיוע בבעיות המתעוררות בין עובדים למעסיקהם; עזרה מול הביטוח הלאומי במקרה של עובד שנפגע; סיוע בהסדרת ביטוח רפואי וביטוח לאומי לעובד באמצעות סוכן מורשה; עזרה בנייד עובדים בהתאם לנוהל נייד; סיוע בהגשת בקשות להיתרים והארכת תוקף היתרים להעסקת עובדים; וכן עזרה במעברי עובדים בין מעסיקים. כל זאת על פי הוראת הנוהל, ראו שם. כן ראו ס' 6 בדף המידע ללשכות פרטיות "שיתוף פעולה תאילנד-ישראל לגיוס עובדי חקלאות זרים (TIC)" (11.10.2011).

111 קורלנדר מסחור ההגירה, לעיל ה"ש 21, בעמ' 170.

112 רשות האוכלוסין וההגירה – האגף לתכנון מדיניות ואסטרטגיה נתוני זרים בישראל (2022).

113 רייכמן וקושנירוביץ', לעיל ה"ש 6.

114 דמי התיווך צנחו ממעט מעל 9,000 דולר לפני מימוש ההסכם למעט מעל 2,000 דולר לאחר מכן. ראו שם.

115 השינוי המהותי בעלות ההגירה הוביל לכך שמשך הזמן שלוקח למהגרים להחזיר את ההלוואות השונות הנדרשות למימון ההגירה צנח מ-17 חודשים בשנת 2011 לתשעה בשנת 2017. ראו שם, בעמ' 15-16.

116 שם.

באופן מיוחד.¹¹⁷ כך, למשל, עלייה בשכר אשר נבעה מהעלאת שכר המינימום השפיעה באופן מוגבל על שכר מהגרי העבודה, ועובדים רבים דיווחו על הפרות שונות בדיני העבודה החלים על העסקתם,¹¹⁸ בבעיות הנוגעות לבטיחות בעבודה,¹¹⁹ ועוד.

במסגרת מימוש ההסכם הדו-צדדי נוספו שני מרכיבים משמעותיים למתכונת ההעסקה של מהגרי העבודה. הראשון בא לידי ביטוי בהוספה של יום אוריינטציה בתאילנד, שהועבר על ידי נציגי ארגון ה-IOM, ובשנים האחרונות על ידי אנשי משרד העבודה בתאילנד שבאו תחתיו, ובו ניתן הסבר על חווי עבודה אחידים המתורגמים לשפה התאית הנחתמים במעמד זה. בישראל, הוקם מוקד פניות טלפוני המופעל על ידי עמותת CIMI. עובדים המגיעים לישראל במסגרת ההסכם יכולים לפנות למוקד זה ולהליץ על הפרות זכויות אדם ועובד. בעוד שליום האוריינטציה נודעה הצלחה משמעותית כשהמודעות לזכויות העובדים עלתה דרמטית מלפני מימוש ההסכם לאחריו,¹²⁰ השפעתו של מוקד הפניות קטנה יותר. גם לאחר עשור של הפעלתו, מספר הפניות שהמוקד מקבל קטן מאוד באופן יחסי למספרם של העובדים ועמד בשנת 2021 על 2 אחוזים מכלל מהגרי העבודה מתאילנד.¹²¹ שיעור הפניות הנמוך נשמר במשך השנים, כאשר בדומה לשאר הענפים, גם בחקלאות הסיבה המרכזית לפנייה למוקד הינה התנהלות המעסיק והלשכה, ומייד אחריה בירור זהותה של הלשכה.¹²² למעשה, אי-הציות לשכר המינימום בענף החקלאות היה לתופעה רווחת שעומדת על 33 אחוזים, לעומת אי-הציות הכללי בשוק העבודה שעמד בשנת 2011 על 10 אחוזים בקירוב.¹²³ חקלאים רבים הצדיקו פרקטיקה זו ואף ניסו למסד אותה ברגולציה.¹²⁴ אף

117 העסקת מהגרי עבודה כפופה לדיני העבודה הקוגנטיים, בהם החובה להציג ולחתום על חוזה עבודה, תשלום שכר מינימום ותנאים סוציאליים, ועוד. בענף החקלאות אף קיים צו הרחבה שאכיפתו מצויה בחסר, ראו התייחסות בצו הרחבה בענף החקלאות לפי חוק הסכמים קיבוציים, התשי"ז-1957 (עורכן לאחרונה ב-7 בנובמבר 1999).

118 מהגרי העבודה קיבלו שכר מינימום לפני מימוש ההסכם ואחריו, אשר עמד על 3,850 ש"ח בשנת 2011 ועלה לסכום של 5,000 ש"ח בינואר 2017. בעוד שבענף כולו עלה השכר בתקופה זו בכ-30%, שכר מהגרי העבודה עלה רק ב-11%. ראו רייכמן וקושנירוביץ', לעיל ה"ש 6, בעמ' 20.

119 כך, למשל, חלה עלייה בדיווח על קבלת הנחיות בנוגע לעבודה עם חומרים מסוכנים לצד דיווח על ירידה באספקת אמצעי הגנה מן המעסיקים. ראו שם, בעמ' 26-27. כן ראו ארץ אוכלת עובדיה, לעיל ה"ש 9.

120 לפני מימוש ההסכם, בשנת 2011, 58% ממהגרי העבודה ידעו לומר שהחווה אינו תואם את תנאי עבודתם, חמש ושש שנים לאחר מכן 100% ו-82% ידעו לומר זאת. בהתאמה, שיעורם של המהגרים שטענו כי הם אינם יודעים אם היתה התאמה בין החווה לתנאי עבודתם צנח מ-15% ל-2% בלבד. ראו רייכמן וקושנירוביץ', לעיל ה"ש 6.

121 רשות האוכלוסין וההגירה מרכז הפניות לעובדים זרים במסגרת ההסכמים הביטורליים: נתוני 2021 (CIMI 2021).

122 בשנים קודמות היו המספרים דומים ונעו בין 500 ל-600 פונים בשנה, שהם בין 2%-3%. ראו שם.

123 מירי אנדבלד, דניאל גוטליב ואורן הלר עדכון ממצאים על אי ציות לחוק שכר המינימום ומבט בינלאומי (נייר עמדה, מנהל המחקר והתכנון 2013).

124 Kaminer, *At the Zero Degree/Below the Minimum*, לעיל ה"ש 10.

בהקשר זה, להשפעה מרחיקת הלכת על תעשיית ההגירה אין מקבילה במישור ההעסקה. ביחס למהגרי העבודה מתאילנד, הלשכות הפרטיות הקיימות גובות תשלומים חודשיים מן החקלאים בהתאם לשירותים המוצעים להם, והם גם המוטבים העיקרים של פעולתן. אף שהלשכות חויבו לסייע למהגרי עבודה לעבור בין מעסיקים, העדפת טובת החקלאים-המעסיקים מובילה להערמת קשיים על מעברם, ואלה מתרחשים לעיתים נדירות בלבד.¹²⁵ ביטוי נוסף לאסדרה החסרה בשני המישורים, של הגיוס כמו גם של ההעסקה, ניכר בהתפתחות ערוץ עוקף להסכם ישראל-תאילנד. כד בכד עם מיסוד ההסכם ויישומו, הורחב בעשור האחרון מסלול של "משתלמים בחקלאות", שמקורו בתוכנית ותיקה שבה פעלו משרד החוץ ומשרד החקלאות להנגיש טכנולוגיות חקלאות מתקדמות למדינות בדרום הגלובלי. המשתלמים, שמספרם נסק בשנים האחרונות, אינם נחשבים עובדים, כיוון שהם מגיעים לישראל לתקופה של 11 חודשים המשלבת עבודה חקלאית תובענית עם יום לימודים אחד. הם משלמים שכר לימוד גבוה וככולים לתוכניות שבמסגרתן הגיעו.¹²⁶ אף שאינם מקבלים שכר כעובדים, החלטות הממשלה שאישרו את הרחבת תוכנית המשתלמים מעידות כי הממשלה רואה בהם מהגרי עבודה לענף החקלאות.¹²⁷

ניתן אם כך לראות כי בעשור השני של המילניום הנורמות של תנאי העסקה המפריס זכויות אדם ועובד המשיכו, אך בניגוד לעשור הקודם מאמצי האכיפה בנוגע לביעור הסחר פסקו, למשל על ידי פירוק "זרוע סער" האמונה על אכיפה בתחום הסחר.¹²⁸ אומנם גופים בינלאומיים הוקיעו את תנאי ההעסקה הקשים בהגירת העבודה בענף החקלאות בישראל, אך אלו לא תורגמו לפעולה. למעשה, בשל מימוש ההסכם הדו-צדדי בשנת 2012 והדירוג הגבוה שניתן לישראל בדו"ח השנתי של מחלקת המדינה של ארה"ב באותה שנה חלה נסיגה בתשומת הלב שניתנה להיבטי ההעסקה, ומכאן לסחר בבני אדם למטרות כפייה ועבדות. ההיבדלות באה לידי ביטוי בגישה המתירנית של המשטר כלפי הפרת זכויות אדם ועובד בהעסקת מהגרי עבודה ויצירת מובלעות במשטר ההגירה המאפשרות זאת באופן מבני.¹²⁹

בעשור זה נחתמו ויושמו הסכמים תקדימיים עם מדינות מוצא של מהגרי עבודה לישראל. אף שהחלק הדומיננטי בהסכמים עוסק בגיוס ובתיווך הובילו ההסכמים גם להקמת מערכות משלימות לטיפול בהפרה של זכויות עובדים בעת שהותם בישראל, דוגמת הקו החם. ההסכמים והסדרי יישומם תרמו בכך להפחתת דמי התיווך ולהגברת המודעות על אודות זכויות עובדים, אך תנאי העסקה פוגעניים נותרו מציאות נפוצה בענף החקלאות.

125 קורלנדר "לשכות פרטיות ותאגדי כוח אדם", לעיל ה"ש 10.

126 Kurlander & Cohen, לעיל ה"ש 41.

127 העלייה במספרם הביאה לכך שבינואר 2018 נתקבלה החלטת ממשלה להגביל את מספר המשתלמים ל-4,000, ראו החלטה מס' 3341 של הממשלה ה-34 "מדיניות הממשלה בנושא העסקת עובדים לא ישראלים ותיקון החלטות ממשלה" (11.2.2018).

128 שמיר "גישת עבודה לסחר בבני אדם", לעיל ה"ש 7.

129 למשל במסלולים העוקפים של ההסכמים הביטורליים במשטר ההגירה ובענף הבנייה, בפנייה אל חברות בנייה זרות והיתר להצבת עובדיהן בישראל. ראו Kurlander & Cohen, לעיל ה"ש

ג. דיון ומסקנות מרכזיות

ענף החקלאות, שנבחר למקרה הבוחן במאמר זה, מובחן מהענפים האחרים באופיו הפריפריאלי כפי שזה מתבטא בממדים שונים. הממד האחד הינו גאוגרפי מובהק. ענף החקלאות מאופיין במיקומו באזורי הספר המרוחקים מהערים המרכזיות. לכך יש שתי השלכות עיקריות: הריחוק מארגוני סיוע חוץ-מדינתיים והעדר מרחב עירוני לכיסוס קהילתי רחב היקף. היבט זה מתחזק על ידי אופי העבודה בענף החקלאות של שעות עבודה ארוכות וימי מנוחה בעיקר בשבת, כאשר אין תחבורה ציבורית. הריחוק הפיזי מארגוני הסיוע מחליש את יכולתם של עובדים לעמוד על זכויותיהם ומגביר את פגיעותם. הנסיבות הפיזיות המשאירות את העובדים ביישובים בהם הם עובדים ומונעות מהם תנועה והגעה לערים מרכזיות מחזקות את בדידותם היחסית של העובדים.¹³⁰ הממד השני הוא תרבותי ושפתי. על רקע בדידותם הלשונית של העובדים, שאינם דוברים אנגלית, לא כל שכן עברית, הם תלויים כמעט לחלוטין במתרגם מטעם הלשכה הממונה עליהם או כמי שנחשב "בוס מקומי" מקרב העובדים המשמש כמתרגם.¹³¹ מתווכים ומתרגמים אלו עשויים להפעיל את כוחם למנוע גישה למידע על אודות זכויות ולמימושן.

ניתוח הגיוס, התיווך וההעסקה של מהגרי עבודה בענף החקלאות בישראל במאמר זה מסביר מדוע מוסדות המדינה התגייסו לפעולה אפקטיבית במישור האחד, אך הזניחו את המישור האחר והתעלמו מן הרלוונטיות האפשרית של המסגרת המושגית של סחר בבני אדם למאבק גם בהפרות משמעותיות של זכויות מהגרי עבודה בעת העסקתם. בעוד האסדרה של הגיוס והתיווך מצריכה תיאום ושיתוף פעולה בינלאומי על מנת להתמודד עם גורמי מזו חוצי-גבולות, העסקה נתפסת עדיין כעניין פנימי יותר למשטר ההגירה ולענפי ההעסקה המקומיים. על רקע זה, אפשר להבין כיצד אופיו הפריפריאלי של ענף החקלאות אפשר לו לפתח ולשמר מערכת אקולוגית משלו, בייחוד בתחום ההעסקה, אשר החלישה את אינטנסיביות האינטראקציה עם רמות אחרות ושימרה את המבנים הפנימיים שלה, על פגמיהם.

כסופו של דבר, גישתה של המדינה למאבק בסחר בבני אדם תרמה לקיטוע האסדרה של רצף ההגירה ולהותרת זכויות העובדים המהגרים מחוץ למרחב ההתעניינות של האסדרה המדינית, בשוק עבודה רווי בהפליה, פגיעות והפרת זכויות מבנית. כמה תוכנות מרכזיות עולות מן ההשוואה בין תהליכי המיסוד בשני הממדים של הגיוס והתיווך לעבודה וההעסקה. ראשית, ישנם מאפיינים מבניים ומוסדיים בולטים המקילים או מקשים על התערבות אפקטיבית בתהליכי המיסוד בענף. כך למשל ביזור, פריפריאליות וריבוי גורמי שלטון המופקדים על אינטרסים שונים מקשים על ממשליות יעילה ותורמים לקיטוע ידע מוסדי. בדומה לכך נראה כי התערבות מכוונת במערכי מזו מושרשים ומסועפים היא מוגבלת בהשוואה להתערבות בתהליכי מיסוד מתהווים ונתונים יותר להשפעה.

130 שחר שוהם וחני בן ישראל "קהילה ומשפחה" תכנית אלטרנטיבית למאבק בסחר בבני אדם: מודל מוצע לפי גישת העבודה לסחר (הילה שמיר ומעיין נייזנה עורכות 2020).

131 קורלנדר "לשכות פרטיות ותאגידי כוח אדם", לעיל ה"ש 10.

שנית, ישנם הברדלים במישור הנורמטיבי באסדרת מעמדם של מהגרי עבודה ושל הפעילות הכלכלית בכלל ממד. גישת זכויות האדם לסחר בבני אדם מדגישה את השיבות של אוטונומיה ומניעת יחסי ניצול ושעבוד. לא קיימת הגנה דומה, או לגיטימציה להתערבות ממשלתית, לשם הגנה על הזכויות הכלכליות של מהגרי עבודה. בהקשר זה מתעוררת גם ההבחנה בין החובה להגן על זכויות אזרחיות, וסעדים משפטיים הנגזרים ממנה גם כאשר נדרשת התערבות פעילה בשוק, לבין החובה להגן על זכויות כלכליות ולממשן. בספרות, ובמידת מה גם בפסיקה, ישנה מגמה המדגישה את הקשר ההדוק בין חשיבות הזכויות השונות ובין ההיבטים השונים בקיום חובות המדינה במימוש הזכויות כולן. אולם קיימים הברדלים ממשיים בהגנה על הזכויות השונות, הנובעים בין היתר מן האפשרות לנתק את אסדרת המעמד והאוטונומיה של מהגרי עבודה מן האסדרה של הפעילות הכלכלית שבה הם כרוכים.¹³²

לבסוף, ניכרים הברדלים גם בכלכלה הפוליטית של האסדרה. קמפ ורייכמן הדגישו את הקשר בין משטר האשרות שכובל מהגרים למעסיקהם ("הסדר הכבילה") לבין ההיגיון הנאו-ליברלי אשר הנחה את המדיניות הממשלתית.¹³³ צמצומן של התופעות החמורות ביותר של סחר בבני אדם למטרות עבודה – בעקבות ההסכמים הביטורליים שעליהם חתמה ישראל ופעילותה הנרחבת בתחום זה – נראה במבט ראשון כתפנית או כנסיגה חלקית מן ההיגיון הנאו-ליברלי. כך בייחוד נוכח המעורבות הנרחבת של הממשלה באסדרה וההצברה החלקית שעיימה נטילת אחריות על תהליך הגיוס והתיווך שראשיתו מחוץ לגבולה של המדינה. אולם כפי שהראינו, במהלך העשור הראשון למילניום החלה להתגבש הבנה בקרב גורמי ממשל מרכזיים כי הימנעות מאסדרה יעילה של פעילות ברמת המזו מכשילה את מימוש מדיניות ההגירה המוצהרת. ההתערבות המקיפה לצמצום הגורמים המתווכים השונים שסיכלו את המדיניות הממשלתית וייקרו את עלות ההעסקה הייתה, במובן זה, בתוך האופק הנאו-ליברלי ולא נלוותה או השלימה אותה פעולה מקבילה בממד ההעסקה.

סיכום

במאמר זה שאלנו כיצד ניתן להבין את היעדרה של אסדרה יעילה בתחום העסקת העובדים בענף החקלאות, נוכח האסדרה המוצלחת של הגיוס והתיווך לעבודה. לטענתנו המסגרת המושגית של סחר בבני אדם לא שימשה עוגן לתמורה מקבילה בתחום ההעסקה. הסיבה לכך טמונה לדעתנו בתפיסת המאבק בסחר בבני אדם, כפי שהתעצבה במישור המקומי, ובזיקתה לתהליכי מיסוד מובחנים של הגיוס והתיווך לעבודה מזה, וההעסקה בענף החקלאות מזה. בפרק הראשון ביקשנו להראות את חשיבות ההתבוננות ברמת המזו כממד קריטי להבנת תהליכי המיסוד, וכיצד שימוש בנקודת מבט זו מראה את אופני המיסוד השונים בתוך אותו ענף – אחד לדפוס ההעסקה והאחר לתיווך ולגיוס. בפרק השני עמדנו על התפתחות דפוס המיסוד המובחנים המשפיעים על שילובם של מהגרי עבודה בענף החקלאות, במישור הגיוס והתיווך ובמישור ההעסקה. כך, ראינו כיצד הודק הפיקוח על הגירה לישראל, בעוד

132 אבינעם כהן "לקראת דיני מהגרים בישראל – בעקבות צגטה נ' שר הפנים" ICON-S-IL Blog <https://tinyurl.com/3x9mfa24> (8.1.2018)

133 Kemp & Rajjman, לעיל ה"ש 26.

שהמדיניות שמתווה את האסדרה הכלכלית של הענף תומכת בהתערבות מועטה בנוהגי ההעסקה בתוך המדינה. בעוד שמערך האסדרה הצליח באופן תקדימי להביא תחתיו תהליך הגירה שראשיתו במדינת המוצא, הבטחת הזכויות בתוך גבולות המדינה לא צלחה למרות כוונותיה המוצהרות של הממשלה להיאבק בצורות השונות של סחר בכני אדם.

הקדמה: על טקסטים וסאבטקסטים בסדנת כתיבה למהגרות ומהגרי עבודה

נולדתי בברית המועצות והגעתי לישראל ב-1977, בגיל שלוש. הזרות, חוסר השייכות, הנחיתות האתנית וחוסר העניין הכללי בסיפור שלי ליוו אותי כל השנים. כשנקלעתי לחבורה של אנשים שהתווכחו ביניהם, היה לי ברור שדעתי לא תהיה זו שתקבע כי אין ברשותי הידע הנחוץ לבניית טיעונים מורכבים, כי ההיסטוריה שלי היא לא מפה: לא הכרתי את הפוליטיקה המקומית, את ההיסטוריה של המקום, נקודות מרכזיות באתוס המתהווה. לא הכרתי זמרים ישראלים ואף אחד מהמערכונים של הגששים. השלמתי פערים לאט לאט, אבל החורים הגדולים בסיפור הישראלי הותירו אותי שנים רבות בעמדת נחיתות בשעת שיחות שניהלתי עם אנשים שנולדו למשפחות שבהן דיברו עברית והכירו את מה שהולך כאן. מצחיק, אבל גם את ההיסטוריה של ברית המועצות לא באמת הכרתי, כי לאמא שלי לא היה אף פעם זמן לספר סיפור שלם, מפותל ונעוץ בציר הזמן של הארץ ההיא, כי היא עבדה כמו משוגעת ואני התרוצצתי ברחובות ואכלתי אצל חברות.

כשהגעתי לתיכון נפתחו שערי ברה"מ וישראל התמלאה ב"אנשים כמוני", אירוע ששימח אותי מאוד. חיפשתי את קרבתי, הייתי בטוחה שהם ישמחו להיעזר בי כדי לפצח את הקוד לקולקטיב המקומי מהר יותר, אבל די מהר הבנתי שמבחינתם הדבר היחיד ש"רוסי" בי הוא השפה, שגם היא נשחקה עם השנים וצרמה לאוזניהם. שוב מצאתי את עצמי באותה סיטואציה: מכיוון שלא גדלתי בברה"מ לא הכרתי את הספרים, את הסרטים, את המוזיקה, את רחובות הערים ואת הסלנג. שוב חוויתי נחיתות וזרות.

כצבא ניגש אליי בחור תימני וסיפר לי שהוא בדיוק חזר מצילומים בסנט פטרבורג, ואני שאלתי אותו איפה זה, כי לי סיפרו רק על קיומה של לנינגרד. כשהגיע זמני ללמוד באוניברסיטה מיהרתי להירשם ללימודים רוסיים וסלאביים כדי שאדע משהו על מקום כלשהו שקשור במשהו לזהות שלי.

אני קופצת לשנת 2021, למציאות שבה "אנשים כמוני" עובדים כאן בסיעוד ובבניין, ומגיעים רוטטי שפתיים ופגועים עד העצם למשרדי העמותה שבה אני עובדת – קו לעובד. הינה הם, יושבים על שורת הכיסאות בקבלת הקהל, מנסים ליצור קשר עין. אני לא אקבל אותם, כי הם באו לקבל שירות מהעמיתות שלי שמבינות בזכויות עובדים, אבל אגש אליהם פה ושם ואשאל לשלומם. בדרך כלל יעלו שאלות טכניות ואני אענה תשובות טכניות, אבל יהיו מקרים שבהם הסכר ייפרץ והטירוף ימלא את החדר. כשאני מדברת על טירוף אני מתכוונת לתופעה המטורפת ששמה הגירת עבודה, המתבטאת (במקרה של עובדות סיעוד) בחיים בבית זר, שנים על גבי שנים, שינה במיטה זרה והתנהלות יומיומית בתוך משפחה

* אסיה לדיזינסקיה היא יוצרת, פובליציסטית ועיתונאית לשעבר, ועובדת היום במחלקת מדיניות ציבורית בעמותת "קו לעובד". לדיזינסקיה הנחתה את סדנת הכתיבה למהגרות ומהגרי עבודה, סדנה שבמסגרתה נכתבו הטקסטים המתפרסמים בכרך זה.

שאיננה משפחתך. כשצפיתי בסרטים על עבדים בארה"ב ושפחות שטיפלו בילדים וניקו את הבתים – זה נראה בדיוק אותו דבר. אדם נתלש מחייו הטבעיים, שאותם בנה ובהר, ונגעץ מכורח הנסיבות בתוך חיים של אחרים. אז נכון, ישנם חוקים המעניקים זכויות ושכר חודשי נכנס לחשבון הבנק של העובדת, אך החוויה דומה להפליא. גם אם נפלת טוב, לתוך משפחה חביבה ומתחשבת, את מעמידה פנים שהכול נורמלי במציאות לא נורמלית לחלוטין. בשנת 2018 מצאתי את עצמי מתרגמת עבור אהוד, מתנדב של קו לעובד, את דבריה של זינאידה, עובדת סיעוד שהגיעה אלינו אחרי שהקשיש שלה נפטר. בכל פעם שאהוד עשה משהו במחשב ואנחנו המתנו בסבלנות לשאלה הבאה, זינאידה דיברה. היא לא הסתכלה עליי כמעט, המילים נשפכו ממנה כמו בטרנס, ומצאתי את עצמי מקלידה בנייד את מה שהיא אמרה לי. זינאידה, 59, אישה בעלת תווי פנים גבריים, הגיעה לישראל כשכבר יצאה לפנסיה: "הפנסיה שלי עמדה על 30 יורו בחודש", אמרה, "סכום שלא אפשר לקנות אפילו לחם. לא הייתי מסוגלת לחיות על חשבון הילדות שלי אז באתי לישראל לעבוד". בשנה הראשונה רק החזירה את דמי התיווך, 8,500 דולר, ואז התחילה לשלוח כסף הביתה. שמחה, הקשיש שלה, אמר לזינאידה שלא אכל אוכל כל כך טעים ולא חי בדירה נקייה כל כך מימיו. בן 94 היה. הוא קנה לה עגילים כדי להביע את תודתו, וכאשר נסעה לבקר במולדובה היא נאלצה לשקר ולומר לו שהיא נוסעת לשבועיים, כי "הידיעה שאני נוסעת לחודש הייתה גומרת אותו". שמחה צלצל מדי יום ושאל: "עוד לא עברו שבועיים??".

ב-9 במאי, יום הניצחון על גרמניה הנאצית, צעדו זינאידה ושמחה יחד. "צעדנו עם המדליות שלו", סיפרה והביטה בי לרגע קצר אחד, "אבל בלי הרגל שהוא איבד במלחמה". אחר כך זינאידה הפליגה למחוזות אחרים וציינה ששמחה היה צמחוני ואהב אוכל פשוט. מרק אדום היה החביב עליו. כששאלתי לאיזה מרק היא מתכוונת היא הסבירה: "מטגנים בצל וגזר, מוסיפים רסק ומים ובסוף אטריות כאלו – בצורת כוכבים". היא הכינה את המרק בראשה באותם רגעים, וכאשר נזכרה שאין לה למי לצקת ממנו – נאנחה. עכשיו, אמרה, היא מחפשת עבודה כעובדת סיעוד מחליפה באזור נצרת עילית. "למה בנצרת עילית?", שאלתי אותה, "כדי לבקר את הקבר של שמחה בשעות שבהן יהיה לי חופש", ענתה בפשטות. לפי החוק, בשנת העבודה שנותרה לה בישראל, זינאידה יכולה לעבוד כמחליפה. העניין הזה ציער אותה מאוד: "עד שאני מתרגלת למיטה חדשה ומצליחה להירדם, לוקח לי שבועיים. ואז אני צריכה ללכת הלאה ושוב להתרגל למיטה חדשה". אהוד סיים לערוך את החישוב וזינאידה לקחה אותו בידה, הודתה לשנינו ויצאה משם. למדתי כל כך הרבה ממנה, הרגשתי כאילו הסיטה עבורי את המסך הכבד המסתיר מאחוריו את מהות התופעה ששמה הגירת עבודה. כך זינאידה, עם תווי פניה שאינם מסגרים דבר, השאירה מאחוריה הוראות הכנה מדויקות לכתיבתה של טרגדיה.

מעולם לא הבנתי את ה"יבוא" הפונקציונלי הזה של אנשים מארצות שונות, כדי שיעבדו בישראל בעבודות שנהיו קטנות על הישראלים. איך חברה הופכת לשבעה כל כך, עד שהיא מפסיקה להיות מסוגלת לגדל בעצמה את הירקות והפירות שלה, לבנות את עריה ולטפל בקשישיה? כשהייתי קטנה וגרתי בדירת עמידר, קומה רביעית ללא מעלית בשכונה אפורה בירושלים, נהגתי להתעורר בבוקר ולהסתכל החוצה דרך החלון. המראות היו קבועים: ילדים פלסטינים, בני גילי וצעירים ממני, הקיפו את הפח האימנטי שניצב מתחת לשיכון ושלחו את הילד הקטן ביותר פנימה. הילד צלל לתוך הפח, המתפקע מאשפה, קרע במיזמנות שקיות

ודלה משם אוצרות: פה מפזר חום שאולי עדיין עובד, שם שמלה פרחונית, לפעמים אפילו זוג אופני ילדים עם גלגל שהתעקם. איך קרה שאנחנו, שלא היה לנו כלום, סיפקנו באופן המעוות הזה את צורכיהם של אלו שהיה להם לא כלום עם שום דבר?

שנים חלפו. יום אחד החלפתי כמה מילים עם עובד פלסטיני שמקושש פרנסה בשכונה שלי, והוא פיצח עבורי את הנוסחה שהכתיבה את סדרי העולם בארץ הזו: "במקום שבו חיים אריות, תמיד תמצא עצמות". כשהגעתי לקו לעובד נחשפתי לסדרי הגודל של התופעה ולילדים החדשים הנשלחים לצלול פנימה כדי לחפש אוצרות: מאות אלפי בני אדם, מהגרי עבודה שאין להם ברירה אחרת, הניזונים מהעצמות שנותרו על צלחתה של המעצמה הכלכלית שהיא המדינה שבה אני חיה.

זו הייתה הקדמה ארוכה ודי מפורזת לנושא שעליו התבקשתי לכתוב כמה מילים: סדנת הכתיבה למהגרי ומהגרות עבודה שהעברתי השנה. ארבעה אנשים לקחו בה חלק: ליילה, עובדת סיעוד מגאורגיה; עמנואל, משתלם בחקלאות מניגריה; שרימה, עובדת סיעוד מסרי לנקה; ואוטו – משתלם נוסף בחקלאות מהונדורס. עם ליילה נפגשתי ואחר כך עבדנו בזום, ואת השאר פגשתי רק דרך הזום כי הם כבר חזרו לארצותיהם. אוטו השתתף במפגש אחד ונעלם. החיים סחפו אותו.

שמחתי להזדמנות לדבר עם האנשים הללו, עובדים לרגע שלפעמים נשארים כאן שנים ארוכות, ותהיתי איך הם ירגישו במחיצת האריה המשליך לעברם עצמות. האם נצליח לדבר באמת? האם הם ירצו לכתוב על החוויות שלהם ולחלוק עם זרים את המחשבות הכמוסות שלהם? האם יצליחו להתחבר לכעס ולעלבון, או יעדיפו שלא להתגרות באריה ולכתוב כמה נחמד היה לעשות כאן כסף ולתרגם אותו לעתיד טוב יותר עבור ילדיהם? ומה לגבי השפה? האם אפשר לכתוב על טראומה (היום אני יכולה לטעון שהגירת עבודה, במהותה, היא סוג מסוים של טראומה) מפרספקטיבה של חודשים ספורים, או מתוך הטראומה עצמה? האם אדם שיוצא למסע כזה מסוגל לעשות רפלקציה של ממש, מבלי לשלם מחיר נפשי כבד מדי? ומה חשוב לי לדעת? האם תרגילי הכתיבה יציפו את מה שרוחש מתחת למים? האם נצייר יחד תמונה בעלת משמעות?

ליילה הייתה להוטה לספר. בכתיבתה היא מנווטת בבטחה בין תחנות חייה השונות ומציבה את עצמה במרכז הסיפור שלה. היא מתעמתת עם הגירת העבודה, כתופעה, בכעס גלוי; ממרקת במילים את העוול האחראי להסתלקותן של מאות אלפי אימהות מבתיהן. סדנת הכתיבה, אמרה, אפשרה לה לתרגל מיומנויות נשכחות מימיה כסטודנטית לבלשנות וכמורה; מיומנויות שרישומן ניכר היטב בטקסט דק ההבחנה ועז המבע שהוציאה מתחת ידה. שרימה עבדה אף היא בתחום הסיעוד בישראל, וחזרה לסרי לנקה לפני שנים אחדות אחרי שנים שבהן עבדה בסיעוד, בטיפול ובמשק בית במדינות שונות. כתיבתה מתעדת חיים המורכבים מרצף של הגירות עבודה, ומגוללת סיפור מסע חוצה עשורים ויבשות. בעבודה עימה חשתי כמדובבת של אדם שיצא למסע אל הלא נודע וחזר כדי לספר.

עמנואל, בחזר צעיר ומבריק, התבונן בכתיבתו בתקופה שלו בישראל כמבט שנע בין כעס לתמהון. הוא לא הצליח להבין כיצד ישראל משלימה עם תופעות עברייניות מהסוג שלו נפל קורבן והתעקש לתבוע את עלבוננו בבית המשפט. בכתיבתו, ברומה לזו של ליילה, האישי והפוליטי נכרכים זה בזה ללא הפרד. חוויות אישיות של הגירה ועבודה שבות

ונשזרות בכיקורת נוקבת של המחברים על ההקשרים הפוליטיים, החברתיים והכלכליים שבתוכן הן נטועות.

האם, לדעתי, יש ערך מוסף בכתיבה בגוף ראשון מתוך ההגירה? ההתנסות בסדנת הכתיבה הוכיחה שכן. המדיום הזה עושה פלאים: הנימוס נעלם, ההגנות יורדות והדיאלוג עם האני הופך לעשיר יותר. תרגילי הכתיבה שעשינו הציבו את המשתתפים כל פעם בעמדה אחרת, מסייעים בידם לבצע פעולות רפלקטיביות, לאמוד נזקים, להתבונן בהישגים ולהרכיב נרטיב. קריאה של הדברים מאפשרת האזנה קשובה לאנשים שבדרך כלל שותקים ועובדים, בדרך להבנה טובה יותר של סדרי העולם בארץ שבחרה להישען על לא־ישראלים כדי לגדל את הירקות והפירות שלה, לבנות את עריה ולטפל בקשישיה.

ליילה צירקידזה נולדה וגדלה ברוסיה, אביה גרוזיני והיא עברה לגרוזיה בתחילת שנות ה-90. בגרוזיה פגשה את בעלה ונישאה. יש לה שני ילדים בגירים שמתגוררים בגרוזיה עם בעלה. לפני הגעתה לישראל לימדה רוסית וספרות בבית ספר גרוזיני, אך השכר היה נמוך מאוד. כדי לממן את ההשכלה הגבוהה של ילדיה הגיעה לעבוד בישראל בתחום הסיעוד הביתי. היא עובדת בישראל 5.5 שנים. נכון למעד כתיבת טקסט זה עבדה אצל שתי משפחות, עד שהנשים שטיפלה בהן נפטרו. בעת סדנת הכתיבה התגוררה בישראל ועבדה אצל משפחה שלישית.

החיים בגרוזיה

אם מישוהו היה אומר לי שאעזוב את המדינה שלי, את בעלי וילדיי, ואסע – הייתי אומרת שהוא משוגע, והינה, בנסיבות שנוצרו, קיבלתי את ההחלטה מהר מאוד. קשה מאוד לחיות רחוק מהמשפחה ומהילדים, אך כשיש לך מטרה שעבורה אתה מוכן לסבול את זה – הכול מתגמד. כשסיפרתי לילדים שלי שזו התוכנית הם הבינו, למרות שהיה להם קשה לקבל את זה, כי בגרוזיה הגירת עבודה היא עניין שגרתי: מהרגע שגרוזיה יצאה מחסותה של ברית המועצות הייתה תקווה לדמוקרטיה ולחיים טובים יותר מאשר בעידן הקומוניסטי, אבל זה לא קרה. כל מה שנבנה בתקופת ברית המועצות – מפעלים, תשתיות, כלכלה – הופרט ונשאר בידיהם של המנהלים. הכול נשרד, חוטי חשמל נשרדו ונמכרו לכל המרבה במחיר והשתרר עוני ורעב. הכלכלה לא תפקדה לאורך כל שנות ה-90. בשנת 2001 עלה סקאשווילי לשלטון וקיווינו שהינה, זה קורה... ואכן הוא סלל כבישים, פתח בתי ספר ועשה הרבה דברים טובים עד שתנופת הפיתוח נבלמה, ועד היום הבעיה הכי קשה במדינה היא האבטלה. אולי 10% מהאוכלוסייה הבוגרת מועסקת באופן "נורמלי" – במגזר הציבורי, הוראה, פוליטיקה – והשאר מחפשים איך לשרוד.

מי שמגיע לגרוזיה נדהם מהשפע וקורא לה "מדינת חלום": לילדים הקטנים יש אייפונים, מרצדס הוא הרכב החביב על כולם, ואנשים קונים דירות. איך זה יכול להיות נוכח מה שאני מספרת? כי אין משפחה אחת בגרוזיה שבה אין לפחות מהגר עבודה אחד או שניים! זו בעיה קשה, כי לעיתים קרובות המשפחות מתמוטטות עקב כך: האישה עוזבת לחו"ל והבעל הופך לפרזיט שחי על חשבונה ומחפש ריגושים. בשביל מה לו להמשיך לעבוד בגרוזיה כשהשכר לא מספיק לתחבורה ולארוחת הצהריים שהוא אוכל? נוצרה מציאות שבה הצעירים מיואשים, והעבריינים מנצלים את זה.

ועדיין יש תקווה קטנה: קורה שצעירים שעבדו כמה שנים בחו"ל חזרו לגרוזיה, שיפצו את בתי הזקנים, התחילו לעבוד בחקלאות או בעבודות אחרות וחזרו לחיות שוב בבית. אני קוראת למי שהצליח לא לחזור לגרוזיה "א/עובדים שאינם חוזרים", כוח אדם פורה מבוזבז, פוטנציאל אנושי שזולג מהמדינה.

מכתב לנשיא גרוזיה

במכתב הזה אני רוצה להביע את תודתי העמוקה על הצעדים הפנטסטיים שבהם נקטת על מנת לשקם את המולדת שלנו, שנהרסה במהלך המהפכות התכופות שפוררו אותה לאורך שלושים השנים האחרונות. במשך שלוש שנות כהונתך נבנו מפעלים וחברות חדשות רבות, והאזרחים זכו סוף סוף בביטחון תעסוקתי וביציבות. הם שבו להאמין בעתיד טוב יותר. מרשים במיוחד שיקום החקלאות, שאפשר לאיכרים לחזור ולעבד את החלקות שלהם, המניבות עבורם יכולים שופעים. מרשימה לא פחות תנופת הפיתוח של מוסדות בידור להמונים. אבקש להחמיא לך על הגדלת קצבאות הזקנה, משמחת לא פחות ההשקעה במוסדות גריאטריים וטיפוליים, המעניקים לקשישים את הטיפול שהם זקוקים לו לעת זקנה – בדומה למה שנעשה במדינות מפותחות. השגת ביטוח רפואי עבור העם שלך, וסל השירותים המוצע במסגרתו גדל בהתמדה. אני רוצה לציין לטובה את חופשת הלידה בתשלום ואת האפשרות ללדת חינם במרפאות מטעם המדינה. תודה גם על הדאגה לכך שהריכוז על אשתי ועל הלוואות שהבנקים נותנים תישארנה נמוכות ותאפשרנה לאזרחים לנהל את כספם בהגינות. לא שכחת לוודא כי זוגות צעירים מקבלים הנחות והטבות בדיוק, מה שהשפיע לטובה הן על מספר הנישואים והן על איכות החיים והילודה. סוף סוף המדינה הבחינה ברבדים שאינם כוללים הישרדות בלבד, כמו השכלה ותרבות, ויצירות תרבות ואומנות, המוצבות ברשות הכלל, נשטפו ושוקמו אחרי שנים של ונדליזם והזנחה. אמצעי התקשורת זכו לניעור מקצועי, והקו המנחה של תוכניות הטלוויזיה הפסיק להיות וולגארי וגס. מסרים הדוגלים במוסר גבוה, ערכים, יושר וערכי המשפחה זכו לנראות גם בממד הזה. ספרי הלימוד בהיסטוריה עודכנו, והוצאו להם מהדורות חדשות ועדכניות. נורמות חברתיות מסורתיות חוזקו ציבורית, וקדושת מוסד המשפחה חזרה לסדר היום.

אלוהים, מה לא הייתי נותנת כדי לכתוב לך מכתב תודה אמיתי, לך העומד בראש המדינה, אבל לא... אתה לא עשית דבר מכל מה שתיארת כאן. כלום! ובגלל זה למעלה מ-2.5 מיליון תושבי המדינה נאלצו להיות מהגרי עבודה. התופעה הזו החלה עוד בימי הפרסטרואקה. מאז ועד היום מרבית האנשים שעזבו את הבית לצורכי פרנסה הם בעצם נשים, כי לגברים היה הרבה יותר קשה למצוא עבודה. נשים עזבו את הבית, את הילדים ואת המולדת. כמה כאב הן חוו במהלך השנים הללו! כמה פחדים והשפלות! כמה דמעות נשפכו לתוך כריות זרות! כמה משפחות נהרסו, כמה אנשים איבדו את שפיות דעתם! כמה מתו מגעגועים וכדידות! במדינה שלי כמעט לא נשארו נשים בגילים 25-60, כשהאשמה מוטלת עליך, ועליך בלבד. אתה חירש ועיוור לסבלם של האזרחים, שהעלו אותך לשלטון בתקווה שתבטיח את עתידם ותדאג להם. בגדת באומה שלך ופעלת למענך בלבד. אתה מפרסם תדיר נתונים מזהירים על אודות צמיחת הכלכלה, צמיחת המשכורות והתמודדות טובה עם המגפה העולמית, ואתה משקר כל כך טוב שהתחלת בעצמך להאמין בסיפור הזה. ומה לגבי העם? העם הפסיק לנופף בדגלים בעצרות, כי שליט הולך ושליט בא והחילופים מלווים בוויכוחים, אי הסכמות, האשמות הדדיות ואפילו מכות בין האופוזיציה לקואליציה. העם נדון להמשיך ולהתמודד עם עוני, מחסור והיעדר תקווה. העם הבין שהוא מקבל רק פירוורים, והגרזוני הבין שמי שיכול לעזור לו הוא רק הוא-עצמו, לפיכך הטיל את מקל הנדודים על כתפו, קשר אליו מטפחת, זרק לתוכה ציוד חיוני ויצא לעולם. אבל – מניעו

לא היו תירותיים. הוא לא מסתובב בעולם בסנדלים, כובע רחב שוליים ומצלמה טובה, אלא מצויד בשרירים הערוכים לעבודה קשה. כשהוא רואה ענן בשמיים, הוא תוהה אם הענן הזה חלף מעל ביתו ואם הבחינו בו ילדיו. הוא מחבק את הענן בדמיונו וכמה לכל עץ ופרח, חושב לעצמו: "אוי, כזה בדיוק גדל אצלי במולדת!". הוא רואה שכאן, במדינה הזרה, אנשים חיים אחרת, וחושב לעצמו "למה?? למה הייתי צריך לצאת למסע הזה, שכולו סבל וייסורים? לגמוע געגועים בלתי נסבלים לאהוביי ויקיריי רק כדי לספק דברים בסיסיים כמו השכלה גבוהה לילדים, תחזוקת הבית, רכישת מכונית קטנה שתביא אותי מהכפר העירה?". כמה אנשים יצאו למסע הזה כדי לראו לטיפול רפואי לילדיהם החולים או הוריהם המבוגרים? מדוע מדינה קטנטנה, שהצליחה לשמר את תרבותה במשך מאות שנים, שהגנה על מה שהיא יצרה מפני כיבושים ודיכויים של אימפריות אכזריות, הפכה לאחת המדינות העניות בעולם, עם כלכלה אפסית, כש-3/4 מאוכלוסייתה המשכילה – רופאים, מהנדסים, מרצים – הפכו לעובדי הסיעוד של אירופה השבעה?!

השאלות הן רבות, ואף אחד לא נותן תשובות. ואני? זו לי השנה השישית שבה אני מנקה בית שאיננו שלי, מבשלת לא במטבח שלי ולא עבור משפחתי, מתהלכת על אדמה שאינה אדמתי. זרם חשמלי מפלח את גופי וליכי מאיים לזנק החוצה מחזי כשאני רואה פתאום, באוטובוס, צעירה הדומה לבתי או צעיר ההולך באופן המזכיר את הליכתו של בני. אלו אינם ילדיי. לבי רואב מגעגועים כשאני רואה ברחוב זוג מחובק, אוזן ידיים, ואני מתכווצת מבושה ואשמה במחשבה על הוריי המבוגרים כשאני מתבוננת בילדיה של יפה (המטופלת; שם ברז) הבאים לבקרה בסופי השבוע עם ילדיהם, נכדיה. חלפו 1,900 ימים מאז שנמנע ממני כל זה: התרפקותם של ילדיי ובעלי, חיבוקים, שהייה במחיצת הוריי, התכנסות עם חברים לשירת קריוקי, ישיבה עם אחיי ואחיותיי סביב מדורה, פגישה עם בני המחזור שלי באוניברסיטה, תליית מצעים לבנים – שכובסו זה עתה – בשחרית היום. מזיגת חלב לחתולה וליטופה מאחורי האוזניים. אתה מצליח לתפוס כמה נגזל ממני? ואיך אשיב לעצמי את מה שאבד? אני מנחמת את עצמי שיום אחד אשוב ואקח חזרה את מה שנגזל ממני, אבל אני יודעת שהימים חולפים, השבועות והחודשים, ואלו לא ישוכו. קח אחריות על כל דמעה שלי – אני, המייבבת לכרית זרה – ועל הכאב העצום שחשתי הבוקר, כשהתעוררתי באחת מחלום קטן, טהור וממשי, ובו אני מושיטה קדימה מפתח ועומדת לפתוח את דלתו של ביתי שלי.

ההחלטה לעבוד בישראל

אף אחד לא מחליט בראש צלול לעזוב בית ל-15 שנה, אלא חושב שייסע לשנתיים-שלוש ויחזור להמשיך בחיים מאותה נקודה שבה עזב. גם אני חשבתי ככה, אבל בינתיים אני בישראל כבר חמש וחצי שנים ולא רואה את החזרה באופק. לצערי אני צריכה לממן את המשכנתא עד סופה, אחרת הייתי חוזרת כבר אתמול, כי בהרבה מקרים בני זוג נפרדים כי חזרות לא מאפשרת לחזור לנקודת ההתחלה. יש בפרידה הממושכת הרבה הזדמנויות לרומנים, גם מצד אלו שנשארו מאחור וגם מצד המהגרים עצמם – פתאום יש להם כסף לכזבוזים ולמה לא בעצמם. גם אני רואה את ההזדמנויות סביבי. אני רוצה מציאות כזו בדיוק במולדת שלי. מהגרי עבודה רבים רואים את העולם מהצד. נדהמים מהעושר, מהדמוקרטיה, מהקרמה – ומשנים את נקודת המבט. כשהם חוזרים חזרה רואים פתאום עליבות ולא מבינים למה הגורל

שלהם כזה. הגישה שלהם משתנה, וכאשר הם מנסים לשנות את הבית שלהם ולהפוך אותו לדומה יותר למה שהרשים אותם בחוץ לארץ – זה לא ממש עובד. אם לא הייתי נוסעת לא היה לילדים שלי סיכוי. בעלי מהנדס בנייה שמתפרנס מהרכבת רהיטים ואדני חלונות ומזה חיינו, בתוספת השכר העלוב שלי כמורה. היום בעלי מרחם עליי, הוא מרגיש אשם על כך שלא הצליח לפרנס אותי ונאלצתי לנסוע מהבית לשנים ארוכות, הוא מחכה לי ומבקש שאשוב מהר. הוא לא מבזבז את המשכורת שלי, ואני מרגישה שהוא מעריך את העבודה שלי. רבים אחרים הופכים לעלוקות וחיים על חשבון הנשים, כי כשהאישה נוסעת גברים מפתחים תסביך נחיתות והגבריות שלהם נפגעת, וכשנשותיהם חוזרות הביתה הן מוצאות שכל ההבטחות מרחוק לא קוימו: לא שיפוצים, לא מכוניות, לא דאגה לעתיד. הגברים סתם שתו לשוכרה את הכסף שלהן. נשים אחרות עובדות ומנסות למלא צרכים אינסופיים שלעולם אינם מתמלאים – בהתחלה צריך לאפשר לבן השכלה אז היא נוסעת לעבוד, אחר כך צריך להרוויח כסף כדי לממן את חתונתו, אחר כך לממן את החיים עם אשתו – מגורים ומכונות – ואז באים הנכדים ומה איתם?... ושוב צריך לשלם על בית הספר, על לימודי הבלט, על שיעורי הכינור – ויש נשים שעובדות ומממנות גם את הנכדים באוניברסיטאות. ואז הן חוזרות למשפחה שכולה חיה על חשבונה, אבל לא מוצאות את מקומן. כולם התרגלו לחיות בלעדיהן. כשהן מגששות לגבי שיבה הביתה הכלה שלהן שואלת: "אז ממה נחיה?". התופעה הזו ששמה הגירת עבודה, בדגש על הנשים, מזמנת פרוטיות וניצול מצד המשפחה. יש כאלו ששואלים: "למה שלחת מעט כסף??".

הממשלה מגלגלת מיליארדים על חשבון מהגרי העבודה, חלק גדול מהתקציב של גרוזיה נשען על הגירת העבודה. לא מספיק שאנחנו נאלצים לעזוב את הילדים והמשפחה, הייתה הצעת חוק לקחת לנו עוד 30% מהשכר, כמס. שם למעלה לא עושים כלום עבורנו, ורק רוצים את הכסף שלנו. אך בינתיים המדינה לא נוקפת אצבע כדי למגר את הבעיות הנוצרות כתוצאה מהגירת עבודה.

הרושם הראשון מישראל

ביומי הראשון כאן הגעתי לחוף הים בתל אביב וראיתי מראות שלא אשכח. זה היה בשעת ערב, והייתה מין רחבה כזאת ליד בית קפה. ניגנו שם מוזיקה וכל האנשים רקדו, כל אחד בסגנון שלו: רקדה אישה הרה עם בן זוגה, רקדו שני קשישים, רקדה ילדה קטנה עם חיתול. האווירה הזו נראתה לי כמו גן עדן! ראיתי איך אחרי אלפי שנות רדיפה, גלות והשפלות, היהודים הגיעו למולדת שלהם והם רוקדים! בלי קשר למי יפה או לא יפה, מי רוקד יפה ומי סתם מתנועע, כולם נעים באושר לצלילי המוזיקה. היו באותו יום עוד כמה רגעים נהדרים: ראיתי קשיש סולידי ומטופח בחברת נכדה קטנטנה, אולי אפילו נינה, והוא שיחק איתה כאילו היא הדבר הכי משמח שיש בעולם. נראה כאילו כולם מאושרים במדינה הזו, וחשבתי כמה כיף לחיות כאן! כולם מסתובבים בכגדי ים, לא מתביישים בגוף שלהם, ואף אחד לא שופט אותם. זה היה גילויי מבחינתי. חשבתי לעצמי כמה אנחנו סגורים ומסוגרים, כמה אנחנו עסוקים במרדף אחר פת הלחם... תהיתי אם רק מי שיש לו מה לאכול מרשה לעצמו לחיות. ואני? רציתי גם כן לרקוד, להצטרף לשמחה הפשוטה הזאת, אבל לא הצלחתי. אני מצטערת על כך.

ישראל היא לא גן עדן, כך גיליתי עם הזמן, אבל הכול יחסי. הבנתי שמערכת הבריאות כאן לא משהו, שיש חריקות, שאנשים לא מרוצים פה ושם... אבל אצלנו במדינה יש פער עצום בין מה שיש למה שאמור להיות לנו. שמעתי על ביבי, למשל, על הסיגרים והשוחה, ושכאן חושדים בחבר כנסת שקנה אחרי שלוש שנים דירה – כי זה סימן שאולי הוא קיבל שוחה. אצלנו? אצלנו היו מופתעים אם חבר פרלמנט חיכה שלוש שנים לפני שהוא קנה דירה... זה לא אמור להיות ככה.

העבודה בישראל

הימים הראשונים היו ללא ספק הקשים ביותר: שמיים אפורים ללא שמש, שרב ואוויר מחניק של חמסין. מרים בת ה־86 הייתה שם, משכילה ואנרגטית, אישה שקראה הרבה והייתה פעילה מאוד בחייה, והנה הגיעה לגיל האנחות וההתכווצויות התכופות מכאבים בלתי נסבלים, המונעים ממנה לשכב לישון. ידעתי שלרשותה עומדים כחודשיים ימים, וטיפלתי בה כמה שאפשר. כמה קשה היה לראות את כל זה! באותם ימים קרה מה שאחר כך לא יעזוב אותי במשך 6 שנים – תחושת חוסר הממשות של הפיצול הזה: הנה אני כאן, אם ואשת איש, שמעולם לא עזבה את הבית. מורה בעלת מוניטין. והנה אני כאן, בבית זר, אלפי קילומטרים מביתי. מתהלכת, מנקה, מכינה אוכל. מטפלת בקשישה לא מוכרת. "איך ייתכן שזה קרה לי?", שאלתי את עצמי. המחשבה הזו הובילה אותי למבוי סתום בתוך המחשבות שלי, להתמוטטות. התקשורת הכנה עם מרים בשפת האם, בגרוזינית, הפכה לחוט הצלה התופר יחד את החלקים השסועים בתוכי, הצייל אותי מאיבוד שפיותי. לאט לאט המוח הצליח לפתח מנגנונים לאיזון הרגשות הגואים, כי האדם מתרגל לכל דבר.

אני מקווה שזה לא יסבך אותי מול החברה שמעסיקה אותי, אבל אני עובדת 7 ימים בשבוע. זו בחירה שלי כי אין לי לאן ללכת בחופשות, וגם כי אני רוצה רק להרוויח כמה שיותר ולחזור חזרה הביתה. ביררתי מראש את התנאים וידעתי לקראת מה אני הולכת. בהתחלה הרווחתי פחות, ועם השנים השכר עלה.

פיתחתי לעצמי שגרה חדשה, שבליבה קשר וירטואלי עם הבית. כך יכולתי לברך את יקירי ב"בוקר טוב!" וב"לילה טוב!", ולטפל מרחוק בבעיות שצצו. והנה, תוך פרק זמן קצר הקשישה נפטרה, וזו הייתה הפטירה הראשונה שהייתי עדה לה. עקבתי בדאגה אחר המדרים שלה, שלאט לאט התקרבו לאפס, ולא הבנתי איך האחיות לא מבחינות בכך. בתה של מרים ונכרותיה לא זכו להיפרד ממנה, כך שמילותיה האחרונות ואנחת הפרידה שלה מהעולם הגיעו רק לאוזני.

אחר כך התחיל חודש שבמהלכו החלפתי עובדת סיעוד אחרת, באופן זמני, בדירה ישנה ליד אלנבי. התגוררה שם קשישה קטנה שבכתה הרבה ולא דרשה עבודה רבה. יחדיו צעדנו לשוק הכרמל הגועש בהמולה יס־תיכונית, ובערבים טיילנו לאורך הטיילת וחוף הים. אז הבחנתי בישראל שבה לא הבחנתי לפני כן: יפה, מרשימה, שזופה, שמחה. בתי הקפה שלה רבים מספור, מצוידים ברחבות שעליהן רוקדים כולם – מקטן עד גדול – כל אחד מכרכר איך שהוא יודע ומבין.

כעבור חודש מצאתי את עצמי ברמת השרון, בביתה הנעים של רוזה: קשישה עדינה מאודסה, ששיערה שיבה והיא מזכירה את סבתי האהובה, ליוסיה. רוזה קיבלה את פניי

בחמימות רבה. היה משונה לחיות איתה, כי היה לה אלצהיימר והיא חיה בעולם משל עצמה עד הערב. בערב, לפני השינה, נתתי לה כדור ופתאום הראש שלה התבהר ויצאו דברים לא צפויים. פעם היא אמרה לי פתאום: "ברגע שהגעת מצאת חן בעיניי! את יפה!! העיניים שלך נוצצות!!". היא הייתה חמודה מאוד, כמו תינוקת, ובכיתי נורא כשהיא נפטרה. שרנו שירים ברוסית יחד. היא לא זיהתה את הבן שלה, אבל שירים ברוסית היא זכרה. כל הזמן היא חיפשה את אמא שלה ושאלה אותי: "את אמא שלי?". ילדה קטנה ואבודה.

המחלה נטלה מרוזה בקצב מסחרר הן את זיכרונה והן את חריפותה, והותירה שובל חיזור. תשעה חודשים של לילות ללא שינה הותירו את חותמם על בריאותי. קרובים וחברים ייעצו לי להחליף מקום עבודה, כי אי אפשר ככה. מה עם החופשה? מה יהיה על הנסיעה הביתה, שלה המתנתי? החופשה נדחתה בשנה. ילדיה של רוזה התייחסו אליי יפה, ולא פגעו בי הן מבחינת תשומת הלב שהעניקו לה והן מבחינת תשלום שכרי.

לבסוף התחיל הטיפול התרופתי ברוזה להשפיע, ורוזצ'קה נרגעה. היא הפכה לשקטה יותר ונוטה לעצבות. השתדלתי לשמח אותה וללוות אותה בערכים לטיולים בכיכר. שם, בכיכר, הכרתי שתי אוקראיניות, ושלושתנו ניסינו לצבוע בצבעים בהירים את מציאות חיינו הקשה: הבאנו שתייה חמה בתרמוסים ומאפים מדי פעם. כשהיינו מתכנסות יחד, כולנו היינו שמחות: העובדות והקשישות המטופלות. בימי החופשה הנדירים שקיבלתי, נסעתי לטיולים מאורגנים למקומות קדושים. אף פעם לא העליתי על דעתי שאגיע לכנסייה בירושלים או לכנסיית המולד בבית לחם.

שלוש וחצי שנים ניסיתי לקשט את חייה של רוזה. סירקתי אותה יפה והלבשתי, טיגנתי עבורה בלינצ'ס שהיא אהבה ולעיתים קרובות החלפתי את זר הוורדים שעמד בסלון. בחודשיים האחרונים לחייה רוזה השתתקה, ורק עיניה, שהציצו דרך הקמטים, חייכו. נהגתי לאחוז בידה כשזו הלכה לישון בשקט, פניה שלוות וטובות. ביום האחרון לחייה של רוזה, קטפתי עבורה ורדים אחרונים והנחתי אותם בזרועותיה ההולכות ומתקררות.

במהלך השנתיים וחצי האחרונות אני עובדת במרכז הרצליה. יפה, המטופלת החדשה שלי, היא ליטאית עצמאית למדי, והטיפול בה היה הרבה יותר פשוט. יפה לא יכולה להיות רגע ללא ספר ביד, ואני הולכת עבודה בשמחה לספרייה כדי לשאול ספרים ושואלת ספר גם עבור עצמי. אנחנו נוהגות לטייל ברחובה הראשי של העיר. כאן כבר לא חיפשתי מכרים חדשים, והעדפתי למלא את ימי בקריאה, בציור ובכדידות.

הגירת עבודה נתפסת כאקט לא נורמלי אצל אנשים שעבורם זו לא אופציה כלל, כי זה "לא הגיוני" לעזוב משפחה וללכת. הילדים של הקשישות שלי לא מצליחים לתפוס שככה אנשים פועלים. הם מכירים את הסיפור שלי ואת המשפחה שלי, אבל עד הנקודה שבה הם עומדים מול תופעה שהם לא מבינים לחלוטין. איך מסבירים להם דבר כזה? אני לא חושבת שאוכל לעשות זאת.

הזמן חולף. הינה עבר שבוע, הינה עבר חודש. אני שמחה שהזמן חולף ומקרב אותי הביתה, אבל אז אני תופסת שזה לא רק שהזמן חולף לטובתי – אלא שהחיים שלי גם כן הולכים ונגמרים...

חופשה ראשונה

לחופשה הראשונה שלי יצאתי רק לאחר שנה וחצי. כשנחתתי בשדה התעופה שלנו נשמתי מלוא הריאות, אחרי זמן רב, את הריח המתוק והרך, הריח המוכר של מולדת. הבן שלי לא בא לפגוש אותי כי הוא עבד ברוסיה, ובקרב מקבלי הפנים שלי זיהיתי מיד את בעלי. הפנים שלו נראו מודאגות וחמורות סבר. בתי עמדה לידו ואחזה בזר גדול של ורדים אדומים. זרקתי הצידה את המזוודה ומיהרתי לחבק את כתפיה השבריריות. נישקתי, נישקתי ונישקתי אותה. לא הבנתי איך חייתי שנה וחצי בלעדיה, מבלי להריח את ריח שיערה, מבלי לגעת בלחיים הרכות והמתוקות שלה. כמה ימים עברו עליי הרחק מבעלי ומילדיי! הרגשתי שזה לא יכול היה לקרות, שזה משהו שקרה ודאי לאישה אחרת. בכינו וצחקנו, התחבקנו והתנשקנו ללא הרף. בעלי לקח את הזר כי הוא ראה כמה הוא מפריע ללאנה [הבת] לחבק אותי. פירשתי את המתח בפניו כתגובה רגשית לקושי שלו להשלים עם העובדה שאני זו שנסעתי הרחק מהבית כדי לקושש פרנסה ולא הוא, ושהצעד הזה ערער את הגבריות שלו. אני, מצידו, הייתי שלמה עם ההחלטה כי קיבלנו אותה יחד. בעלי היה נחוץ בבית – כדי לטפל בגינת הירק, בכרם הענבים ובהורים המבוגרים שלנו – והכי חשוב, כדי לשמור על הבריאות ועל הלב החולה שלו. הוא חיבק אותי, אימץ אותי לליבו, והחיבוק הזה הסביר הכול.

כל הדרך המחשבות לא הרפו ממני: הרגשתי שהפעם לא אצליח לעזוב.

אחר כך נסענו לבית הקיץ בכפר, שם קטפנו אגוזים, בישלנו ריבה, הכנו לפתן ושימרנו הכול. רציתי להכין עבורם כמה שיותר מאכלים עבור החורף המתקרב, שיהיה להם טעים בהיעדרי. אחר כך נסענו לחמישה ימים לחוף הים בבטומי. ניתקתי את המחשבות כדי להתמקד באושר קצר המועד, כדי להתפלל בכל אחד מהרגעים שלנו יחד. יום לפני הנסיעה שלי חזרה התמודדנו עם הידיעה שזה נגמר, ובעלי לבש שוב את ההבעה המודאגת. אמרנו זה לזו שהכול "יהיה בסדר" – ביטוי שאימצנו כולנו, כל המשפחה – והחלטתי שאני לא בוכה בשום פנים ואופן, שאני מחזיקה את הדמעות בפנים עד שאיעלם מהמבט שלהם במדרגה האחרונה של המדרגות הנעות. עמדתי בזה. כשהמדרגות הנעות הובילו אותי מהם נופפתי להם ביד וחייכתי בזמן שהלב שלי נקרע לחתיכות. אחרי בדיקת הדרכונים, באולם ההמתנה, שחררתי את הדמעות.

המטוס לקח אותי חזרה לישראל. קורה בחיים שאנשים נכלאים בבית הסוהר ויושבים בכלא חמש שנים. מצבי הרי טוב יותר – אני נכלאת מרצוני במדינה יפה, המשלמת לי שכר עבור עבודתי, שכר שיאפשר לנו לעשות בבית שלנו את מה שלא הצלחנו לעשות במשך 24 שנות חיים משותפים. בגלל זה, בגלל ההזדמנות הזו, אני מודה לאל על מה שקרה לי.

רגעים נבחרים מהימים

30.6.21, יום רביעי: היום ביקרתי באוניברסיטת תל אביב. אני נמצאת במדינה זרה השוכנת בחלק אחר של העולם, והאוניברסיטה הזו שונה מאוד מהאוניברסיטה שבה אני למדתי. האווירה זהה. נשטפתי נוסטלגיה למראה הסטודנטים הזורמים מהרצאה להרצאה ונוכרתי בתקופת הנעורים שלי, בימי כסטודנטית, והשתכשכתי בזיכרונות.

- 1.7.21, יום חמישי: בטביליסי סוף סוף התקינו מזגן. הידרד! סוף סוף הילדים יוכלו לישון בשקט בחום הנורא.
- 2.7.21, יום שישי: יצאתי מבית החולים [שבו הקשישה מאושפזת] והגעתי לדירה מוקדם יותר. שוחחתי עם בעלי בטלפון. הם סיימו לעבוד בשדה התירס ומחר ירססו את כרם הענבים. אני רוצה אליהם. הביתה. רוצה להיות לידם.
- 3.7.21, שבת: לאניצ'קה חזרה ממשמרת לילה עייפה מאוד. זה מטריד אותי מאוד, צריך לשנות משהו מהותי באורח החיים שלה. צריך למצוא לה עבודה אחרת.
- 4.7.21, יום ראשון: הגעתי לבית החולים וראיתי איך בחור צעיר ישן במסדרון, במיטה לא מוצעת. התברר לי שזהו בנו של הקשיש הישן ליד החלון. גם אשתו הייתה שם ושוחחה עם יפה [המטופלת]. כנראה הוא היה אבא טוב ואהוב, הקשיש המאושפז, ובני משפחתו חוששים שמא ימות כשהם לא לציירו. אשתו לא משה ממיטתו למרות שגם לה יש מטפלת, וגם הבת מגיעה לעיתים קרובות לבקר. המשפחה הזו נגעה לליבי.
- 5.7.21, יום שני: נסענו לבילינסון, כדי שיפה תעבור MRI כפול. יש בישראל דאגה יוצאת דופן לקשישים, שמרשימה אותי מאוד. יפה שלי בת 89, והחליפו לה קוצב לב. מבררים הכול, בודקים, מטפלים. במולדת שלי טיפול שכזה אינו ריאלי, וזה כואב. בישראל קשישים זוכים להוקרה וכבוד מצד המדינה שלהם.
- 6.7.21, יום שלישי: שוב בבית החולים. ראיתי איך אב צעיר משחק עם בתו. היא צוחקת, מתגלגלת מצחוק. הלוואי ובני יתחתן בקרוב ויביא ילדים! אני מנחשת שהוא יהיה רך ועדין אל בתו שתיולד יום אחד.
- 7.7.21, יום רביעי: לאנה נפגשה עם חבריה לספסל הלימודים. אני שמחה שהם פיתחו חברות עמוקה. לתיאונה חברתה כבר יש שני ילדים, היא נשואה, ואחרת גם נישאה לאחרונה וצפויה ללדת בינואר. הלוואי ולאנה תפגוש כבר בחור שימצא חן בעיניה!
- 8.7.21, יום חמישי: העיניים שלי נפוחות מעייפות, ואני משתמשת בטיפות עיניים להקלה. הן עוזרות.
- 9.7.21, יום שישי: שוחחתי עם לוקה [הבן], הוא אימץ גור חתולים. הגור חמוד, צמרירי, כל הזמן נצמד ומבקש ליטופים. התמלאתי געגועים עזים כשראיתי אותו, כל כולי עורגת הביתה, להיות שם איתם, בבית.
- 10.7.21, יום שבת: שוחחתי עם אמא, היא שלחה תמונה מהפטל שצומח להם בגינה. הכול כל כך יפה וירוק! הבית בכפר עומד ליד הנהר. אני רוצה לשם, לחבק את אמא, לאכול פטל, הגעגועים גומרים אותי.
- 11.7.21, יום ראשון: הקשיש בחדר שבו יפה מאושפזת נפטר. כואב הלב.
- 12.7.21, יום שני: פגשתי את ויקה, עובדת סיעוד שעבדה איתי ברמת השרון. נעים לפגוש בן אדם החולק איתך סיפור חיים והשקפות עולם. באוקראינה, המולדת שלה, אותו בדרך כמו אצלנו בגרוזיה. הבן שלה נסע לעבוד בפולין עם אשתו, אבל לא מצא שם דבר והוא חוזר הביתה לאותו חידלון. מה יהיה? אין עבודה ואין פרנסה במחוזות שלנו.
- 13.7.21, יום שלישי: סוף סוף קיבלנו מכתב שחרור וחזרנו הביתה. אלוהים, כמה טוב להיות בבית!
- 14.7.21, יום רביעי: אני דואגת מאוד ללוקה, שלא מוצא עבודה נורמלית וחושב לנסוע לעבוד באירופה. הציעו לו לעבוד במכרה בפולין, אבל אני מתנגדת נחרצות. זה מסוכן

ומפחיד. שני חבריו מסתובבים בפולין כבר תקופה בלי למצוא שום דבר, וכל פעם צריכים שבועיים בידוד בגלל הקורונה – מפסידים כל הזמן זמן וכסף. צריכים לשלם עבור קורת גג ומזון, אך אין שום אופק תעסוקתי. צריך למצוא פתרון למצב הזה.

איך תיראה השיבה הביתה?

ברגע שיסתיימו התשלומים על הבית, אסע בחזרה. קשה לי יותר ויותר לחיות רחוק, ואני מחזיקה את עצמי בעבודה בכוחותי האחרונים. גם הבריאות לא הולכת ומשתפרת, והגוף מזכיר לי כל הזמן שהוא קיים. כל פעם אני מטפלת במחלה זו או אחרת, ואף נאלצתי לעבור ניתוח סביב גידול קטן – שלשמחתי התברר כשפיר. אני אסירת תודה למדינה הזו על הטיפול והדאגה לבריאותי. קרובי המשפחה, בצד השני של מסך הנייד, לא מאמינים שכל הטיפול שאני מקבלת כלול בביטוח הבריאות שלי ומוענק לי חינם אין כסף. כמה דמעות והתייפחויות עברנו יחד, כמה התמודדויות ואנחות. אני והמטופלת שלי – יפה – מדברות על הכול. יפה אמרה פעם אחת לילדים שלי: "אמא שלכם היא מלאך עלי אדמות". תמיד הרגשתי את ההערכה והחום, אבל כשאמרה זאת התרגשתי עד דמעות. כשאעזוב נתחבק ונתנשק, ויפה תאמר ש"עוברת כמוך לא אמצא לעולם. שיהיה לך בהצלחה והרבה אושר לך ולמשפחתך". עם המילים הללו אצא בפעם האחרונה מרחוב ויצמן 17. "שיהיה גם לך בהצלחה, יפה חביבה!", אומר לה, "חיי עוד הרבה שנים, ותסכי שמחה ואושר לילדייך ונכדייך". מילותיה של בתה של יפה מהדהדות בראשי: "את לימדת את אמא ליהנות מהבקרית שלה ולהעריך מחדש כל דבר פעוט". נכון, היו ימים שבהם יפה ענתה לשאלותיהם של ילדיה: "לא טוב...". היה להם קשה מאוד לשמוע את זה, ואני לא התעייפתי מלהזכיר לה שהכול בעצם טוב! שהיא מתגוררת בבית שלה, מתניידת באופן עצמאי, אוכלת בעצמה, נושמת, אינה זקוקה לעזרה בשירותים... בתקופה מאוחרת יותר, כאשר התאשפזה בבית החולים שלוש פעמים בחודשיים, יפה אמרה לי: "צדקת!".

לאחר שאעבור את עמדת בידוק הדרכונים, אתיישב באולם ההמתנה. "אוף!", אחשוב לעצמי, "הסתיימו שבועיים של חישובים והתעסקויות, שני לילות אחרונים ללא שינה וקדחת האריזה". עכשיו אמתין לטיסה שלי, ועוד שעתיים וקצת תדרוך רגלי על אדמת המולדת. אנשום את האוויר המוכר ואאמץ אל ליבי את יקירי. ולפתע תשטוף אותי תחושת המציאות המתרחשת סביבי. "כן, זה קורה. אני באמת נוסעת הביתה". התחושה האבודה הזו תמלא את כל ישותי במין שיכרון נעים.

המטוס יתרומם באוויר והאורות המנצנצים של תל אביב ילכו ויתרחקו. שלום, ישראל, תודה על הכול! מי יודע? אולי עוד ניפגש... נתתי לך חלקיק מהלב שלי, מהחום שלי, וגם את תפסת מקום משמעותי בליבי. וכעבור שעתיים אראה עוד אורות דומים הדולקים ברחובות שמתחת, אבל הפעם יהיו אלו אורות עירי האהובה – טביליסי. אבל זה, כמו שאומרים, סיפור אחר לגמרי. כמה יחכה לי שם! סידור הבית, התארגנות מחדש, כמה מפגשים מרגשים ועמוסים בשמחה ורמעי! ואז, בהמשך, אנסה לשזור יחד את חרוזי החוויות הישראליות שלי, הרגשות שהרגשתי, וודאי אעלה אותם על הכתב. החרוזים שונים יהיו זה מזה – קריסטלים שקופים ובהירים מחד ואבנים עכורות ומעורפלות מאידך.

מכתב על השידה למטפלת שתבוא אחריי¹

ראשית, אני רוצה לבקש ממך לדבר בשקט וברוגע, כי רוזה מתרגשת מאוד מכל דבר קטן והוא עלול לערער אותה. נתחיל משעות הבוקר: רוזה מתעוררת מוקדם, ואוהבת לשטוף את הידיים בגוש סבון ולא בסבון ידיים נוזלי. חשוב לא להאיץ בה, לתת לה ליהנות מהטקס הקטן הזה. היא נהנית מזרם מים דק והנחת הסבון בסוף בסבונייה. היא אוהבת מאוד להתקלח ואומרת: "אני אוהבת להיות נקייה!". בבקרים היא אוהבת לסדר את המיטה שלה בקפידה ולהניח על הספה את הכריות בסדר מסוים. היא אוהבת לסדר את השיער, להניח כל שערה במקומה ולהדק אותן בידיים רטובות לפני האיסוף שלהן לפקעת. חשוב לה שהכול יהיה נקי ומסודר.

רוזה אוהבת מאוד פרחים העומדים בכד ליד הספה, בעיקר ורדים. אני תמיד מציינת באוזניה שאלו "הוורדים של רוזה [ורד ברוסית]", והיא מגיבה אליי בחיוכה התמים והילדותי. לפני כן, כשהייתה צלולה יותר, היא סיפרה איך שתלה ורדים עם בעלה, ונהגתי לשאול אותה: "והיכן החזקתם את התרנגולות?". היא הייתה מופתעת, כל פעם מחדש, ושאלה "איך את יודעת?", וסיפרה איך כל המשפחה גידלה תרנגולות ופטל, וכמה בעלה היה חרוץ ודאג לכולם. בעלה מעולם לא העניש את הילדים או הרים עליהם את קולו, והם אהבו אותו אהבת נפש. הסיפורים האלו מרגיעים אותה, והיא אוהבת להאזין גם לסיפורי הזולת. נהגתי לשיר לה והיא הייתה מצטרפת לשירה, ובעיקר אוהבת שירים מתקופת ברית המועצות ושירים ידועים מתוך סרטים. היא אוהבת מאוד קפה וגלידה, כך שאפשר להפוך את אכילת הגלידה לטקס קטן ונעים.

הוציאי אותה כמה שמתאפשר לך למרפסת, כי היא אוהבת לשבת בה. דאגי שתשוחח עם השכנות שלה, שחיו בשכנות לה עוד בפולין וגדלו מול עיניה. בשום פנים אל תקחי אותה לטייל בימים שנושבת בהם רוח, כי רוזה חוששת מאוד מפני רוחות. כאשר נושבת הרוח כדאי לסגור חלונות ודלתות, כדי שהיא תוכל למצוא מרגוע לנפשה.

1 מקטע זה בטקסט זה נכתב כחלק מתרגיל כתיבה אשר עסק במטופלת הקודמת של צירקזזה, רוזה.



ציור: ליילה צירקידזה – Lela Tsirekidze

עמנואל סמפסון ניה, אזרח ניגריה, השתתף בתוכנית לתואר שני במדעי הצמח (MSc), המשותפת למרכז הבינלאומי למשתלמים בערבה ולאוניברסיטת תל אביב, בין השנים 2017-2019. הוא הגיש תביעה לבית הדין לעבודה נגד המרכז הבינלאומי למשתלמים בערבה בפברואר 2019, אשר הסתיימה בפשרה במרץ 2020. בעת סדנת הכתיבה עמנואל חי בארצות הברית, בה היה בעליו של עסק ועבד כאח. לצד אלו הוא השלים לימודים בתחום הסיעוד ממכללה הקהילתית קוניסיגמונד במסצ'וסטס.

מר סמפסון ניה יוצג בתביעתו לבית הדין לעבודה ובפניות לאוניברסיטת תל אביב בקשר עם התוכנית לתואר שני במדעי הצמח בידי עו"ד חני בן ישראל (אחת מעורכות הכרך), שעבדה בזמנים הרלוונטיים כמנחה קלינית בקליניקה לזכויות פליטים ומהגרים במרכז הבינתחומי הרצליה, וכן בידי עו"ד מיכל תג'ר מעמותת קו לעובד. לאחר קבלת ממצאי ועדת בדיקה אוניברסיטאית שהוקמה בעקבות פניותיו של מר סמפסון החליטה האוניברסיטה, בשלהי שנת 2019, לסגור את התוכנית לתואר שני במדעי הצמח, במתכונתה המשותפת עם מרכז המשתלמים בערבה.

בעולם שבו משורטטות מחיצות הנקראות גבולות; בעולם שבו גבולות אלה מבוזרים בחומות; בעולם שבו המקום שבו נולדת נקרא "מדינה זרה", ושברגע שאתה עוזב אתה נקרא "זר", "מהגר" וברוב המקרים – "מהגר בלתי חוקי"; בעולם שבו ממשלות משקיעות מיליארדי דולרים כדי לאבטח את גבולותיהן המבוזרים בחומות – בעולם כזה, מוחי מתקשה לעכל את העובדה שמדינת ישראל עצמה יוצרת ומבססת פרצות בחוקי ההגירה שלה; שהיא מאפשרת, מעודדת ומעניקה חסות לתוכניות שמאפשרות ל"זרים" לחצות את גבול מיליארד הדולר שלה בתור סטודנטים עם ויזות סטודנט, כדי שמרכז לימודי לכאורה יוכל להשתמש בהם בתור כוח עבודה זר וזול עבור חקלאים במדבר הישראלי, במטרה לקדם את ענף החקלאות המתקדם והמהולל של ישראל, ללא הגינות וללא כבוד לזכויות האדם שלהם.

בקיץ 2017 שמעתי על מלגה המאפשרת לימודי "תואר שני במדעי הצמח, עם דגש על ביטחון ובטיחות מזון". שמחתי והתרגשתי על האפשרות לעזוב את ניגריה, שחוותה קשיים כה רבים לאחרונה, ולנסוע לישראל כדי לחוות משהו חדש ומרגש. הייתי נחוש לאסוף את כל המסמכים הדרושים לתוכנית, ועברתי שלושה ראיונות בסקיפ עם מרצים מאוניברסיטת תל אביב, שכללו שאלות מדעיות שונות ושאלות הנוגעות לקבלה לתוכנית. אחד מהמרצים תיאר את מתכונת הלימודים-עבודה של התוכנית, ושמחתי על האפשרות להשקיע בעבודה כי המרצה אמר לי שהעבודה היא פרקטיקום שנקבל עליו ציון.

למרות ההתרגשות, אני זוכר שתהיתי אז למה ניתן לי כל כך מעט מידע, ולמה שום דבר לא היה באמת ברור לחלוטין. הרגשתי כאילו אני קופץ פנימה עם עיניים עצומות. בראייה לאחור, אני חושב שהרגשתי שמשוהו טיפה מפוקפק, אבל רציתי מאוד שינוי בחיי, והחלטתי

לסמוך על האנשים מהאוניברסיטה שלי ששלחו לי את המידע על ההזדמנות הזאת שהם לא ישלחו אותי למקום שבו אני עלול להיפגע. אחרי שעברתי את מה שעברתי במדבר הנגב, אני יודע עכשיו לסמוך על תחושת הבטן שלי, ולחקור כמה שיותר לפני שאני מחליט על הצעד הבא בכל דבר שאני רוצה לעשות. שיעור כואב, אבל חשוב.

נקפוץ קדימה לסתיו של אותה שנה: הייתי על מטוס בדרך לתל אביב, מלא בהתרגשות ובגאווה על הפסגה החדשה שאעפיל אליה. בנמל התעופה בן גוריון פגשתי נהג מהמרכז למשתלמים¹ שהסיע אותי במשך שלוש שעות לתוך המדבר הישראלי באישון לילה. לא הבנתי איפה אני נמצא כי היה חשוך, ובבוקר התעוררתי ומצאתי את עצמי בערכה. השתמשתי בגוגל כדי למצוא את אוניברסיטת תל אביב על המפה, וראיתי שהיא במרחק שלוש שעות – זו הפעם הראשונה שנדלקה לי נורת אזהרה רצינית לגבי התוכנית.

איש ממרכז המשתלמים לא הגיע לדבר איתנו בבוקר, כי אם סטודנטית מהתוכנית שלנו, שהגיעה לישראל כמה ימים לפני. היא נשלחה כדי לבקש מאיתנו להתכונן ליציאה לעבודה. התלבשתי והלכתי בעקבותיה למקום העבודה. זה היה מפעל לאריזת תמרים, ומנהל ישראלי הגיע כדי לתת לנו הנחיות לגבי האזור במפעל שבו אנחנו נעבוד. העברתי את היום הראשון שלי בישראל באריזת תמרי מג'הול במשך 16 שעות. בשלב הזה כבר הבנתי שעשיתי טעות, אבל ניסיתי לשמור על מצב רוח מרומם ועל אופטימיות. נציגי מרכז המשתלמים הגיעו ביום המחרת, הצטלמו איתנו והשאירו כמה הנחיות, ובזה זה נגמר. מחזור העבודה השתנה אחרי שבוע. נדרשנו לקום בשעה חמש בבוקר כדי להיאסף על ידי משאית שתיקח אותנו למשק. מחזור העבודה הזה נמשך יותר משבוע, ורק אחרי עבודה מפרכת של שבוע סוף-סוף ראינו כיתה מבפנים. למרבה ההפתעה, בכיתה לימדו אותנו מדע בסיסי, וברוב הפעמים המרצים לא הבינו לחלוטין מה הם לימדו אותנו, וקטעו את השיעור בפתאומיות אם השאלות הפכו קשות מדי. רוב בתי הספר מציגים לסטודנטים באיטיות את עיקר הקורס, וחשבתי שאולי מדובר באחת מההקדמות האיטיות האלו שמובילות לחלקים המסובכים יותר בקורס, אבל זה נשאר כך לאורך רוב הקורס. עדיין היינו רחוקים מאוד מאוניברסיטת תל אביב, כל המרצים שדיברו איתנו בסקיפ נעלמו, ואף אחד מהם לא לימד אותנו – להוציא פעם אחת אחרי טקס שנערך בערכה שבו אחד המרצים השתתף, ופטפט איתנו אחר כך.

הימים הפכו לשבועות, השבועות לחודשים והחודשים לשנה, אבל דבר אחד נשאר קבוע – העבודה החקלאית. ימי הלימוד צומצמו משלושה ימים בשבוע ליום אחד בשבוע, וימי העבודה תפחו בהתאם. באמצע הקיץ קצרנו כמה צמחים ששתלנו, ולא למדנו שום דבר ממה שתואר בתור "פרקטיקום". במהלך הזמן הזה עבדנו תחת ההדרכה וההוראות של עובדים תאילנדים שלא דיברו אנגלית, כך שלא הייתה לנו כמעט שום אפשרות ללמוד משהו בעל ערך שקשור ללימודים שלנו. זו בעצם הייתה עבודת כפיים שהוסוותה כפרקטיקום, אבל החדשות הטובות היו שהיא עדיין זיכתה אותנו בציון, אפילו אם לא למדנו דבר. תלושי המשכורת שלנו נכתבו בעברית, ובתשע פעמים מתוך עשר קיבלנו שכר נמוך ממה שחישבנו או שציפינו לו. תמיד היינו צריכים להתלונן על הפערים האלו. אפילו אחרי כל העבודה הקשה תחת השמש, מרכז המשתלמים לא שילם לנו את מלוא השכר שהגיע לנו,

1 המרכז הבינלאומי למשתלמים בערכה.

וטען שהוא השתמש בחלק מהשכר כדי לקנות לנו כרטיסי טיסה בחזרה למדינות שלנו, דבר המנוגד לחוק.

ביולי 2018 שהינו חודש באוניברסיטת תל אביב כדי להשתתף בקורס שאורכו חודש במרכז מנה,² ולראשונה שהינו במעונות סטודנטים ראויים. אבל הנוחות הזו הייתה קצרת מועד ונלווה לה מחיר גבוה: באוגוסט חזרנו לתנאי עבודה קשים עוד יותר בגלל החום ללא נשוא במדבר. בשלב הזה עבדנו כל יום במשך חודש שלם, ובכל יום עבדנו שעות ארוכות. ברוב הימים המשכנו לארוז את התוצרת עמוק לתוך שעות הבוקר המוקדמות. נאלצנו להשתמש במסכות במהלך העבודה בשמש כדי להפחית את ההשפעה של החום, ונאלצנו לעבוד גם בחממות מכוסות יריעות פלסטיק בשמש הקופחת ובתנאי חום נורא. זה היה החלק הברוטלי ביותר עבורי בתוכנית, ובשלב הזה נמאס לי כליל אבל עוד התלבטתי אם להישאר או לעזוב. למעשה, לא יכולתי לעזוב כי מרכז המשתלמים מלכד אותי בכך שהוא עיכב אצלו את הכסף שלי. במשך חודש אחד לא היו קורסים כי היינו ב"חופשה" – אבל לא בחופשה מהעבודה.

ייתכן שהמדינה מודעת לנזק שנגרם לסטודנטים לתארים מתקדמים "ממדינות זרות" כשהם מגיעים לישראל כחפשמס אחר הזדמנות ללמידה ולהתפתחות. ישראל מתגאה בהיותה אחת מהמדינות הכי חדשניות שיש – מטכנולוגיה ועד חקלאות. תפישה זו, הגם שהיא מוצדקת, מכסה ואינה מגלה את סיפורה של העבודה הקשה (הפיזית והמנטלית) ושל העובד הסובל ממוג האוויר הקיצוני במדברות הנגב והערבה. הטמפרטורה במדבר הישראלי יכולה להגיע לשיאים קיצוניים, אבל דבר אחד אינו משתנה – העבודה והעובדים. לדעתי, אין שום הצדקה לניצול של סטודנטים ולהפרה של חוקים בינלאומיים אלא אם המדינות משתפות פעולה עם המצב הזה. אני בטוח שהממשלות יודעות, ושהאוניברסיטאות יודעות שהן מביאות עבדים במסווה של סטודנטים,³ ולמרות זאת הן מפרסמות את עצמן בלי לחוש בושה. אני מקווה שמדינות אפריקאיות והמנהיגים שלהן באמת ידאגו להתפתחות של אפריקה ושל מדינות עולם שלישי אחרות (כמו שהעולם התחיל לעשות בזמנים שונים), כך שהעבודות המודרנית מבוססת ההונאה הזאת תיפסק ושהאחראים ייתנו את הדין. עבור רבים, כולל אותי, אלו היו שנתיים מבוזבזות. שנתיים מהחיים שלי שלא אקבל בחזרה. זו הייתה החוויה הכי קשה בחיים שלי – השתמשו בי ופגעו בי במלוא מובן המילה. אני מתחרט שהצטרפתי לתוכנית הזו, ומצטער שכלל עליתי על הטיסה לישראל.

לבסוף, תבעתי את מרכז המשתלמים כדי לקבל צדק.

עורך הדין של מרכז המשתלמים טען שלמדתי מההשתתפות בתוכנית – בניגוד לטענותיי שלא למדתי – כי היא אפשרה לי לראות מכוונות שמעולם לא ראיתי באפריקה. זו טענה

2 מרכז מנה לבריאות וביטחון במזון בפקולטה למדעי החיים באוניברסיטת תל אביב.

3 בשנת 2019 נחשף כי 15 סטודנטים ממקסיקו, שהשתתפו בתוכנית לימודית בתחום המלונאות והתיירות בקמפוס אילת של אוניברסיטת בן גוריון, הועברו למקלט לקורבנות סחר בבני אדם. מתכונת התוכנית התבססה על "עבודה מעשית" במשרה מלאה במלונות באילת, שהוגדרה כפרקטיקום שעבורו לא קיבלו הסטודנטים שכר, כי אם דמי מחיה בסך 800 ₪. ראו ניצן צבי כהן "סטודנטים ממקסיקו הועסקו בתנאי ניצול במסגרת לימודיהם בישראל – והוכרו כקורבנות סחר" דבר, 12.5.2019. כן ראו פרוטוקול דיון בבית הדין לביקורת משמורת של שוהים שלא כדין בעניין רודריגו, מתקן משמורת גבעון, מיום 28.3.2019.

שקרית, כי עבדתי בתור מנהל בקרת איכות במוסד חקלאי מתקדם מבחינה טכנולוגית לפני הנסיעה לישראל, וראיתי כל מיני מכונות לפני הנסיעה. ציינתי בפני השופט שתמיד היו פערים בין השכר שהיינו אמורים לקבל ובין סכומי הכסף שנכתבו על תלושי המשכורת שלנו, שהיו כתובים בעברית ולפיכך לא יכולנו לקרוא אותם.

בקבוצה שלי, רק אני הגשתי תביעה וקיבלתי פיצוי. האחרים עזבו בלי שום דבר. הסטודנטים ממדינות המזרח הרחוק לא רצו להצטרף לתביעה. מבחינתם ההגעה לישראל הייתה הזדמנות לעזוב את המדינות שלהם, והם חשבו שהמשקים במדבר הם מקומות עבודה לגיטימיים. תוכניות לא־חוקיות כאלו טובות בגיוס אנשים חלשים. מדינות המוצא זוכות לכל מיני הטבות בהסכמים האלה, ומעדיפות להשלים עם הניצול מסיבות פוליטיות. הן אינן שואלות באילו תנאים האזרחים שלהן חיים, ולא אכפת להן אם הם ישנים ברוחק בחללים צפופים, פחות או יותר על הרצפה, ואינם מדברים אנגלית. זה נוח! בצורה הזאת אין תקשורת חוץ מאשר "יאללה יאללה", כמו לכלבים: "קדימה", "בואו", "תעשו". אין שיחות נורמליות – וזה נמשך כך חמש שנים!⁴ שעות העבודה של העובדים התאילנדים מטורפות. בצהריים הם ישנים בשדה, על הצמחים, כי אם הם ייסעו במשך שעה מהשדה ובחזרה, השעה הזו תנוכה מהמשכורת אז הם מעדיפים לישון בשדה.

אחרי שנה נעשה צדק, והתוכנית נסגרה בזכות כל האמיתות המכוערות שחשפתי. קיבלתי פיצויים ממרכז המשתלמים, אבל השאלה היא עד כמה בכוחם של הפיצויים לתקן את הנזק הנפשי, את החרדה ואת הכאב שנגרמו לי כשעבדתי במשקים האלה כמו עבד; כמה נזק כלכלי הפיצויים האלו מסבים לאנשים שגנבו מיליונים, והונו זרים שהפכו לעבדים? איך זה נמשך כל כך הרבה זמן ולמה זה עדיין נמשך היום? איך המרכזים האלו קיבלו רישיון לעסוק בסחר בינלאומי בבני אדם, תחת עינה הפקוחה של ממשלת ישראל? מהי המעורבות של ממשלת ישראל וממשלת תאילנד בייצוא כוח האדם מתאילנד למדבר הישראלי, שבו הם חיים כמו בהמות ועובדים כמו מכונות עבור שכר מבזה? עד שהשאלות האלו לא ייענו, העולם מוחזק בידיים הלא נכונות, ועד שמשהו ייעשה כדי לשנות את התרמית הזו, ההגינות האנושית נותרת רחוקה, והמאבק לצדק עוד לא הוכרע.

4. השוהות המקסימלית המותרת למהגרי עבודה ברישיון עבודה לפי חוק הכניסה לישראל, התשי"ב-1952, היא חמש שנים.

שרימה קריימר, אזרחית סרי לנקה, עבדה במשך למעלה מעשרים שנה מחוץ לסרי לנקה כדי לתמוך במשפחתה. היא עבדה כאומנת, מטפלת ועובדת משק בית בין היתר בדובאי, בסינגפור ובישראל. היא שבה לסרי לנקה לפני מספר שנים.

נולדתי בספטמבר 1968, הבת הבכורה במשפחה שלי. בגלל המחסור בחופש בסרי לנקה, התחתנתי בגיל 16. אתם בטח תוהים למה אני מתכוונת כשאני כותבת מחסור בחופש. אסביר את עצמי. באותה תקופה בת לא הייתה יכולה לדבר עם בן, גם אם הוא היה ידיד שלה. אם השכנים ראו שבת מדברת עם בן, הם חשבו שמהו קורה ביניהם או שהם מאוהבים. אז הם היו מתחילים לרכל, והמשפחה הייתה שומעת על זה, ואז הבת הייתה מקבלת מכות. זה מה שקרה לי. אז החלטתי להתחתן. הנישואים שלי לא החזיקו מעמד יותר משנתיים, עד שלבעלי הייתה תאונה. בעלי עזב אותי ואת התינוקת שלנו, תינוקת בת שישה חודשים, לנצח. התחתנתי בניגוד לרצונה של המשפחה שלי, אז הרגשתי שאני לא יכולה לבקש מהם עזרה. אבל אמא שלי באה אליי ושאלה אותי מה התוכניות שלי לעתיד. הייתי תלמידה טובה, כמובן, אז העליתי בפניה את הרעיון שהיה לי ללכת לעבוד בחוץ לארץ. היא לא חשבה שזה רעיון כל כך טוב, אבל אחרי שיחה ארוכה היא הסכימה לטפל בתינוקת שלי, שהייתה אז בת שנה. אז מצאתי עבודה בתור מטפלת בדובאי. כשהגיע הזמן לעזוב את הבת שלי, היא הייתה בת שנה וחודשיים ועוד הנקתי אותה. היום שבו עזבתי אותה היה היום הכי גרוע בחיים שלי, כאילו הייתי צריכה להשאיר חלק ממני. אבל הייתי חייבת לעשות את זה, כדי לתת לה חיים טובים. אז עזבתי לדובאי, עם דמעות בעיניים.

מצאתי את העבודה הראשונה שלי בדובאי, הייתי צריכה לטפל בילדה קטנה כמו הבת שלי. היה לי עצוב לעזוב את התינוקת שלי, ופחדתי לטוס בפעם הראשונה.

עבדתי בדובאי במשך שמונה שנים, ובמהלך שמונה השנים האלה טסתי חזרה לסרי לנקה כל שנתיים כדי לבלות עם התינוקת שלי במשך חודש. אבל העובדה שהייתי צריכה לעזוב אחרי חודש, תמיד החזירה אותי להתחלה. המשפחה שעבורה עבדתי בדובאי הייתה משפחה נחמדה: גבר מסרי לנקה שהתחתן עם אישה מהודו. כשהגעתי לדובאי הוא בא לאסוף אותי משדה התעופה, והדבר הראשון שהוא עשה היה לקחת את הדרכון שלי. אחרי שנכנסתי לבית באה לקראתי ילדה חמודה – זו הילדה שטיפלתי בה במשך שמונה שנים. באותו יום לא עבדתי כלל, ומהבוקר שלמחרת הייתי אמורה לנקות את הבית ולשחק עם הילדה הקטנה. לא היו לי ימי חופש: כשהם יצאו מהבית, יצאתי יחד איתם. שניהם עבדו, אז הייתי צריכה לשמור על התינוקת, וכשהיא חלתה הייתי צריכה לטפל בה. אחרי תקופה מסוימת ילדה הבוסית שלי עוד ילדה קטנה ואני טיפלתי בשתייהן ובמטלות הבית. המשפחה התייחסה אליי יפה – דובאי היא מקום נחמד אם מצליחים למצוא את האנשים הנכונים לעבוד איתם – אבל אחרי שמונה שנים נפרדתי מהם וחזרתי הביתה לתינוקת שלי.

הבנתי שפספסתי את ההתבגרות שלה כי הלכתי לעבוד, אבל המציאות היא שלא הצלחתי למצוא עבודה בסרי לנקה. אז שוב עזבתי, הפעם לסינגפור. כשהגעתי לסינגפור, מישהו הגיע לאסוף אותי ולקח אותי לסוכנות, שם הייתי צריכה לשהות במשך כמה ימים. נלקחתי לבית שבו פגשתי אישה בהיריון, זו הייתה המעסיקה העתידית שלי. כמו המעסיק שלי בדובאי, גם היא לקחה את הדרכון שלי.

לא אהבתי את האוכל שהמעסיקים שלי אכלו. המראה של מרק רגלי העוף או רגלי הצפרדע שהם אכלו עשה לי בחילה. היה לי קשה אז התחלתי לבשל. הייתי צריכה לעשות את כל עבודות הבית. יתרון אחד בנוגע למעסיקים האלו הוא שהם נתנו לי יום חופש בימי ראשון. בימי ראשון סיימתי את המטלות ויצאתי מהבית. אבל כשחזרתי בשעה שש, מצאתי כיור מלא בכלים מלוכלכים וכבר הצטערתי שהיה לי יום חופש. עבדתי עבור המשפחה הזו במשך שש שנים, ובהן טיפלתי בשני הילדים שלהם מהרגע שבו הם נולדו.

אחרי שש שנים ארוכות חזרתי הביתה לסרי לנקה. נשארתי לתקופה, התחתנתי שוב וילדתי את הבן שלי. אבל אלו לא היו נישואים טובים. נפרדנו. ראיתי בעיתון מודעה לגבי ישראל, ומהר מאוד הגעתי למדינה. שוב, הייתי צריכה לעזוב את שני הילדים שלי ולטוס לישראל. כשהגעתי לנמל התעופה בן גוריון, אספה אותי מונית. הנהג הוריד אותי בפתח תקווה.

הגעתי לבית ואישה נפלאה פתחה את הדלת. זה היה בחודש דצמבר, בחורף, ואני רעדתי מקור. האישה נתנה לי סוטרשרט וקפה חם ואמרה לי ללכת לישון. התעוררתי מאוחר והיא הגיעה אליי עם אותו חיוך והסבירה לי את העבודה. פתחתי את התיק ונתתי לה את הדרכון שלי. היא הסתכלה על הדרכון שלי, החזירה לי אותו ואמרה לי לשמור אותו אצלי. הייתי בהלם בגלל הניסיון הקודם שלי. כאן הייתי מאושרת. אהבתי מאוד את ישראל. היו לי ימי חופש שבהם הלכתי לראות מקומות. מצאתי חברים, והמשפחה שעבדתי עבורה אהבה אותי כאילו הייתי הילדה שלהם. אבל העבודה החזיקה מעמד רק שמונה חודשים, כי המעסיק שלי מת בזרועותיי. הייתי עצובה, גם בגלל המוות של המעסיק שלי וגם כי עכשיו הייתי צריכה לעזוב את המשפחה הנפלאה הזאת. אחרי שבעה ימים הגעתי לנס ציונה כדי לעבוד עבור מעסיק חדש. לא היה לי טוב שם: המעסיק היה כעוס מאוד ולא נתן לי להתקלח או לכבס את הבגדים שלי. לא הייתי שמחה, אבל עבדתי שם. אמרתי לעצמי שאני צריכה להיות סבלנית, ולעבוד במשך שנה כדי לקבל את הבונוס שלי, אבל המשפחה פיטרה אותי אחרי עשרה חודשים. אני עדיין זוכרת איך בכיתי. מאוחר יותר גיליתי שהם פיטרו אותי כי הם לא רצו לשלם לי את הבונוס. אחר כך מצאתי עבודה בתל אביב. המשפחה לא רצתה שאגור איתם בבית, אז גרתי בחוץ ובאתי לעבוד. במשפחה ההיא גם הבעל וגם האישה היו צריכים עזרה, וגם הייתי צריכה לבצע מטלות בית, אבל הייתי שמחה, והילדים שלהם היו מאוד נחמדים אליי. עזבתי את ישראל לפני שש שנים אבל אני עדיין שומרת איתם על קשר. עבדתי בישראל במשך שמונה שנים, וכמהלך העבודה שם קניתי בית ושטח בסרי לנקה, והצלחתי לערוך לכת שלי חתונה יפהפייה. יש לי זיכרונות נהדרים מישראל, שתמיד אשמור בלב שלי. פגשתי אנשים נפלאים, מצאתי חברים טובים ועברתי כמה רגעים בלתי נשכחים. כבר עברו שש שנים מאז שעזבתי את ישראל, אבל הלב שלי עדיין עם ישראל. עכשיו אני עובדת בסרי לנקה, בפעם הראשונה בחיים שלי. אני שמחה עכשיו, אבל אני מקווה שיום אחד אחזור לבקר בישראל.

הסחר בבני אדם והרווח בין כלכלות: נקודת מבט מדייאלית

המאמר בוחן את התנאים הכלכליים לקיומו של סחר בבני אדם מתוך נקודת מבט היסטורית השוואתית שמתמקדת בתקופת ימי הביניים המרכזיים. בין המאה השמינית למאה האחת עשרה צבר הסחר בבני אדם ממדים בינלאומיים חסרי תקדים בפריסה גאוגרפית שהקיפה שלוש יבשות. נשים, גברים, ילדים וילדים נשבו, שועבדו, נמכרו ונסחרו בין צפון אירופה, הערבה האירו-אסייתית, חצי האי האיברי והסאהל האפריקני. מערך של נתיבי מסחר המקושרים ביניהם ברשתות הפך את המשועבדים והמשועבדות לעבדים ולשפחות בכלכלות המפותחות של המזרח התיכון והים התיכון מהחליפות בעיראק, דרך ביזנטיון ועד אל-אנדלוס. שני אזורים היוו את המקור העיקרי לרשתות הסחר בבני אדם בתקופה הזו: תושבי מזרח אירופה והקווקאז במזרח, ותושבי הסאהל האפריקני בדרום. המשועבדות והמשועבדים היו על פי רוב תושבים מקומיים שנתפסו ונמכרו לסוחרים, מקומיים או זרים, והובלו לחיים מנותקים לגמרי מעברם, הרחק מארץ מוצאם ומשפחתם. השעבוד גרר זהות חדשה, חברתית, כלכלית, תרבותית ודתית.

המאמר בודק את הרציונל החברתי-כלכלי שעמד בבסיס הסחר בבני אדם בימי הביניים הן מהזווית המקומית, הן מהזווית הגלובלית. ניתוח השוואתי של המערך החברתי-כלכלי בארצות השונות חושף את התנאים היוצרים מסגרת משותפת לתופעות שעבוד שמקשרות בין מרחבים גאוגרפיים שונים. הסחר בבני אדם בימי הביניים נבע משני גורמים עיקריים. ראשית, המערך הכלכלי בארצות המפותחות היה תלוי במה שניתן לכנות כצבירת "הון אנושי", הווה אומר הגדלת מספר האנשים שבהם היה תלוי הקיום והרווח של יחידות משק פרטיות במרחב הכפרי ובמרחב העירוני כאחד. שנית, ההבדל העצום בין הכלכלות המבוססות, דוגמת עולם החליפות וביזנטיון, ובין הכלכלות שנותרו בבסיסן שבטיות, יצר פערים כלכליים ניכרים בין כלכלות מפותחות לבין כלכלות בלתי מפותחות. הסחר בבני אדם התפתח ברווח שפערו פערים אלה. עבור החברות שהיו עניות במשאבים וחסרות ארגון כלכלי מפותח היווה הסחר בבני אדם משאב עיקרי, מקור לרווח שאפשר את השתתפותן בדינמיקה הכלכלית הבינלאומית. מתוך דינמיקה זו מתברר הסחר בבני אדם כפועל יוצא של חלוקת העושר בין כלכלות פחות ליותר מתקדמות לפי ערך הסחורה האנושית. למעשה, הגירה כפויה של הקורבנות הייתה האמצעי ליצור מפה כלכלית גלובלית של סחר חליפין. הכלכלות הפחות מפותחות סחרו במה שהייתה הסחורה העיקרית שנמצאה תחת ידיהן: בני אדם. אלה הביאו את הרווחים הגדולים ביותר ואפשרו

* פרופ' מן המניין, החוג להיסטוריה של עם ישראל, אוניברסיטת תל אביב.

קידום מסחרי כלכלי. ההגירה הכפויה, האלימה והאכזרית של משועבדות ומשועבדים היוותה את החלק הארי של הסחר הבינלאומי, והביאה לפיתוחן של כלכלות שהיו פריפריאליות מבחינה גאוגרפית-כלכלית וגם מבחינה תרבותית-דתית. הגירה כפויה, שעבוד והמרת דת הפכו בני אדם להון עבור מי שיכלו להשתמש בהם, הון שאפשר קידום כלכלי. מסקנה זו מתאימה גם למצב הבינלאומי של כלכלה גלובלית היום שמאפשר את קיומן של צורות שעבוד שונות. בין אם מדובר במהגרי עבודה, בשעבוד חובות, או בתופעות מקומיות אחרות של שעבוד, השינוע, בין אם בכפייה ובין אם מרצון, של בני אדם מאפשר את הרחבת הרשת הכלכלית הבינלאומית ושיתופן של כלכלות עניות במערך הכלכלי הגלובלי.

ההיבט העולמי והרציונל הכלכלי של עבדות וסחר בבני אדם

רוב מדינות העולם מגדירות כיום עבדות וסחר בבני אדם במערכת המשפט שלהן כפשעים הנתונים לענישה, ואף ענישה כבדה. בהתאם, פיתחו מערכות המשפט המודרניות קריטריונים כדי לקבוע מתי תוגדרנה תופעות ניצול כסחר בבני אדם וכעבדות, או במילים אחרות מתי מתרחשת "עבדות למעשה", או עבדות בפועל (slavery de facto).¹ כך לדוגמה, אף על פי שבעלות על בני אדם היא בלתי חוקית, בתי המשפט מחויבים להחליט מתי אדם מפעיל בעלות על אדם אחר או סוחר באדם אחר באופן המנוגד לחוק.² העבדות אינה שונה בכך מכל עבירה פלילית אחרת. הנחת היסוד הפוליטית הבינלאומית היא שעבדות בפועל קיימת כמעט בכל מקום בעולם של היום, וכי מערכות המשפט, הלאומיות והבינלאומיות, אחראיות לא רק לזהותה ולהענישה בהתאם, אלא גם למיגורה. בפרספקטיבה זו העבדות המודרנית דומה לפשע מאורגן.³

המונחים "עבדות מודרנית" או "עבדות בת-זמננו" (contemporary), "modern slavery", "slavery" הוטבעו על ידי שיח זכויות האדם בעשורים האחרונים כמונחים כלליים לאגד צורות של שעבוד וסחר בנשים, גברים, ילדות וילדים, שהפכו נוכחות יותר ויותר ברחבי

1 REVISITING THE LAW AND GOVERNANCE OF TRAFFICKING, FORCED LABOR AND MODERN SLAVERY (Prabha Kotiswaran ed., 2017).

2 THE BELLAGIO-HARVARD GUIDELINES ON THE LEGAL PARAMETERS OF SLAVERY, (2012) https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/313409/Bellagio-Harvard-Guidelines-on-the-legal-parameters-of-slavery-2012.pdf; Home Office, *Modern Slavery: Statutory*; (להלן: Bellagio-Harvard) [bit.ly/3FLoIPO](https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/313409/Bellagio-Harvard-Guidelines-on-the-legal-parameters-of-slavery-2012.pdf) Guidance for England and Wales (under s49 of the Modern Slavery Act 2015) and Non-Statutory Guidance for Scotland and Northern Ireland, (2022) [https://bit.ly/3PhtIPn](https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/107791/Modern_Slavery_Act_2015_-_Guidance_for_Scotland_and_Northern_Ireland.pdf); U.S. DEPARTMENT OF STATE, 2018 TRAFFICKING IN PERSONS REPORT: <https://www.state.gov/j/tip/rls/tiprpt/2018/> (להלן: (TRAFFICKING IN PERSONS REPORT).

3 ראו שם, וכן את הדו"חות הבאים: INTERNATIONAL LABOUR ORGANIZATION, WALK FREE & INTERNATIONAL ORGANIZATION FOR MIGRATION, GLOBAL ESTIMATES OF MODERN SLAVERY: GLOBAL FORCED LABOUR AND FORCED MARRIAGE (2022) [https://bit.ly/3uKAIQQ](https://www.ilo.org/public/english/mediapublication/download/working-paper/136/136.pdf) (להלן: (ESTIMATES OF MODERN SLAVERY).

העולם במהלך שלושים השנים האחרונות. העבדות המודרנית חולקת דבר נוסף עם פשע מאורגן: הרציונל שלה הוא כלכלי. עבדות היא רווחית למשעבדים. המשועבדים – נשים וגברים, ילדות וילדים – מנוצלים לשם הערך הכלכלי של עבודתם וגופם. ההערכות של הרו"ח הבינלאומי לשנת 2021 מצביעות על כך ש-49.6 מיליון בני אדם נמצאים במצב של עבדות מודרנית. מתוכם 27.6 מיליון נמצאים בעבודות כפייה, וכ-22 מיליון בנישואי כפייה. 86% ממקרי עבודת הכפייה מונצלים על ידי גורמים פרטיים או מפעלים במצב של שעבוד חוב, 63% במשק הפרטי במגזרים שאינם ניצול מיני מסחרי ו-23% בניצול מיני מסחרי בכפייה. עבודת כפייה שהוטלה על ידי המדינה הם שאר 14 האחוזים.⁴ הנתונים הללו, גם אם זוכים לביקורת כמוגזמים, חושפים רשת עולמית שמקיימת ומרוויחה מהעבדות המודרנית שבבסיסה רציונל כלכלי.⁵

בשנת 1999 פרש הסוציולוג והכלכלן קווין ביילס תמונה של עבדות מודרנית בעולם דרך תיאורן של חמש תופעות: זנות של ילדות בתאילנד שנמכרו על ידי הוריהן לסרסורים, נשים וגברים משועבדים במאוריטניה למערך אספקת המים, עובדים בייצור פחם בברזיל, חקלאים בהודו שהחליפו את חופש התנועה שלהם תמורת חלקת אדמה לעיבוד, ומשפחות שמוחזקות בשעבוד תמידי בייצור לבנים בפקיסטן בשל החוב שירשו.⁶ לספרו של ביילס הייתה השפעה גדולה על דעת העולם כלפי עבדות מודרנית/בת-זמננו. הספר היה מועמד לפרס פוליצר ויצא לאור בעשר שפות. בניגוד לתיאורים אחרים של צורות מודרניות של עבדות, שבמרכזן הפרות זכויות אדם, שינוע והגירה כפויים, חטיפת בני אדם לצורך ניצולם והחזקתם בניגוד לחוק המדיני והחוק הבינלאומי, ביילס אימץ פרספקטיבה חברתית-כלכלית וחשף תופעות שעבוד מודרניות שהן חלק בלתי נפרד (built in) ממבנים חברתיים ומשפטיים מקומיים. העבדות המודרנית על פי ספרו היא חלק מובנה מהמערך החברתי-כלכלי של מיקרו-חברות ומיקרו-כלכלות, הנתמך בחוק.

הספר עורר את השאלה מה בין עבדות להלכה ולמעשה, ומה בין הגדרת עבדות לתופעות שעבוד. כל חמשת המקרים שתיאר ביילס התייחסו לאנשים שלא שועבדו באופן בלתי חוקי, לא אולצו לפעול נגד החוק, ולא היו קורבנות של חטיפה בלתי חוקית או של סחר בבני אדם. צורות השעבוד שלהם היו כולן חוקיות, ונוצרו מתוך הדרך שבה פעלו מערכות המשפט המקומיות. לא היה ניתן להגדיר אף אחת מהן באופן משפטי כעבדות. יחד עם זאת, עבור ביילס הן אכן יצרו עבדות בפועל. כוונתו של ביילס, מייסד שותף ונשיא העבר של *Free the Slaves*, ארגון בלתי ממשלתי בעל לובי בינלאומי, הייתה להעלות את המודעות הציבורית לתופעות עכשוויות של עבדות ברחבי העולם. הוא הסביר את קיומן דרך השינויים שעברו

4 ש.ם.

5 השו: Anne T. Gallagher, *What's Wrong with the Global Slavery Index?*, 8 ANTI-TRAFFICKING: REV. 90, 90–112 (2017); GOVERNMENT ACCOUNTABILITY OFFICE, HUMAN TRAFFICKING: BETTER DATA, STRATEGY AND REPORTING NEEDED TO ENHANCE U.S. ANTITRAFFICKING EFFORTS ABROAD (2006) <http://www.gao.gov/new.items/d06825.pdf>; INTERNATIONAL LABOUR OFFICE, A GLOBAL ALLIANCE AGAINST FORCED LABOUR: GLOBAL REPORT UNDER THE FOLLOW-UP TO THE ILO DECLARATION OF FUNDAMENTAL PRINCIPLES AND RIGHTS AT WORK (2005) <https://bit.ly/2tznYHI>.

6 .KEVIN BALES, DISPOSABLE PEOPLE: NEW SLAVERY IN THE GLOBAL ECONOMY (1999)

מערכות מיקרו־חברתיות בעולם של כלכלה עולמית. הניסיונות להגדרתה של העבדות על פי צורות עכשוויות של עבדות בפועל הם אמצעי להבין, להמשיג ולטפל בתופעות של שעבוד, סחר וניצול של בני אדם שיצרה הכלכלה העולמית. יחד עם זאת, ספרו של ביילס השאיר פתוחה את השאלה כיצד קשורות ביניהן תופעות שעבוד מקומיות כחלק מהמבנה החברתי־כלכלי־משפטי המקומי, וכיצד הן מונעות על ידי דינמיקה כלכלית עולמית ואף מתניעות אותה. מבחינה זו נוכל להבחין בין שעבוד לעבדות באופן הבא: שעבוד הוא הפיכתם של נשים, גברים, ילדות וילדים, עבודתם ותוצרתם, לסחורה בחזקתו של משעבד שבה הוא יכול להשתמש, לנצל או להעביר לאחר. עבדות, לעומת זאת, היא המערכת שיוצרת, מאפשרת, מנרמלת ומקיימת מצבים ומערכות יחסי שעבוד. במילים אחרות, שעבוד הוא המצב הממשי של האדם המשועבד, בעוד שעבדות היא המסגרת, המערכת, התומכת בו. שתי דוגמאות היסטוריות חושפות היטב כיצד תופעות של שעבוד בני אדם, גופם ועבודתם, מזינות מערך מקרו־כלכלי שחורג מעבר לאזור שבו הן מתרחשות, ומזמינות אותנו לחשוב על עבדות כחלק מדינמיקה כלכלית נרחבת. הדוגמה הראשונה היא הדרום האמריקני שלפני מלחמת האזרחים. לפי מפקד האוכלוסין הלאומי של שנת 1860 היו 3,950,511 עבדים, נשים וגברים, מתוך אוכלוסייה של 12,240,293 במדינות שבהן העבדות הייתה חוקית.⁷ במחקר המודרני התקבעה התמונה של כלכלה דרומית נפרדת, מבוססת על עבדות של אפריקנים משועבדים בגידולי כותנה אל מול כלכלה תעשייתית צומחת במדינות הצפון החופשיות. אלא שהדרום האמריקני לא היווה חברה נפרדת. הכלכלה בצפון הרוויחה בעקיפין מהעבדות בדרום בדרכים שונות שבעשור ומחצה האחרון נחשפות והולכות. משכון משועבדים ושימוש בהם כערבונות בנקאיים היוו גורם מרכזי בצמיחת הבנקאות ומערכת האשראי האמריקני בצפון שהביאה לפיתוחו הכלכלי.⁸ כך תרמו האפריקנים המשועבדים בעל כורחם ושלא בידעתם לצמיחה כלכלית אמריקנית עולמית שבה קישרה העבדות את כלכלת הדרום לכלכלת הצפון. כך גם לגבי העבדות במושבות באיים הקריביים וברזיל.¹¹ מיליון אפריקנים משועבדים שרדו את סחר העבדים הטרנס־אטלנטי בין המאות החמש עשרה לתשע עשרה (יותר משני מיליון אפריקנים מתו בדרך).⁹ הם היוו חלק ניכר מאוכלוסיית המושבות הקריביות וברזיל, אך הם לא היוו אחוז גבוה מכלל החברות הקולוניאליות שכללו את האוכלוסייה המקומית של המושבות וארצות האם יחדיו. עד לקבלת עצמאותן במהלך המאה ה־19 לא היו המושבות כלכלות עצמאיות. הן מילאו תפקיד מרכזי במערך הכלכלי העולמי האירופי־אטלנטי של מדינות האם: פורטוגל, ספרד, בריטניה, צרפת. העבדות לא הייתה כוח העבודה העיקרי בכלל המערך החברתי־כלכלי של האימפריות הקולוניאליות

7 WEBER STATE UNIVERSITY, STATISTICS ON SLAVERY <https://bit.ly/2HhN2dx>; U.S. CENSUS BUREAU, 1860 CENSUS: POPULATION OF THE UNITED STATES (1864) http://www.civil-war.net/pages/1860_census.html

8 SVEN BECKERT & SETH ROCKMAN, SLAVERY'S CAPITALISM: A NEW HISTORY OF AMERICAN ECONOMIC DEVELOPMENT (2016); EDWARD E. BAPTIST, THE HALF HAS NEVER BEEN TOLD: SLAVERY AND THE MAKING OF AMERICAN CAPITALISM (2014); Bonnie Martin, *Slavery's Invisible Engine: Mortgaging Human Property*, 76/4 J. SOUTHERN HIST. 817 (2010); GAVIN WRIGHT, SLAVERY AND AMERICAN ECONOMIC DEVELOPMENT (2006)

9 .DAVID ELTIS, THE RISE OF SLAVERY IN THE AMERICAS (2000)

האירופיות, אך בגלל ניהול מושבות הכתר בידי מדינת האם הפכה העבדות את המושבות למנוע צמיחה כלכלית למבנה הקולוניאלי כולו. היא אפשרה ליצור עילית חברתית חדשה, בעלת מערך כלכלי עולמי שהרציונל לקיומה היה העבדות. זאת באופן דומה למדינות העבדות של הדרום האמריקני, שאף על פי שלא היו מושבות, היוו כאמור מנוע לצמיחה למערך הכלכלי-פיננסי האמריקני כולו.

הדוגמה השניה מגיעה מספרו של אוליבייה פטרה־גרנויו, שניסה לראשונה להרכיב מודל עולמי של סחר בכני אדם בעת החדשה המוקדמת שאינו מוגבל למרחב האטלנטי. ספרו טוען שלא ניתן להבין את העבדות הטרו־אטלנטית מבלי לקחת בחשבון את האופנים שבהם שעבוד של אפריקנים היה מקושר והזין את הכלכלות האירופיות, האפריקניות והאסייתיות. התיזה שלו שמה דגש על האופן שבו אפשרו צורות שונות של עבדות בעולם לקשור בין מערכי כלכלה נפרדים על ידי סחר בכני אדם, כך לדוגמה בין הסחר בכני אדם במערך הטרו־אטלנטי־אפריקני לבין הסחר בכני אדם באוקיאנוס ההודי. פטרה־גרנויו מראה שמערך סחר העבדים הפנים־אפריקני מקשר בין המקורות של הסחר בכני אדם החוצה אוקיינוסים, ושהרציונל לקיומם הוא רציונל כלכלי עולמי של שעבוד. במילים אחרות, כלכלות שמשמשות בשעבוד מקושרות זו לזו ותומכות זו בזו. ההדים הרבים של הספר, שהגיע לכתורות תחת אשמה חסרת ביסוס כ"מכחיש עבדות", חשפו עד כמה יכולה ראייה כלכלית־עולמית לזעזע את החלוקה הדיכוטומית בין מנצלים־משעבדים למנוצלים־משועבדים.¹⁰ לפי המחקרים האלה העבדות נהפכת לאבן פינה שמאפשרת צמיחה כלכלית מתוך כך שהסחר בכני אדם שמזין אותה מקשר בין כלכלות שונות.¹¹ במילים אחרות, איננו יכולים להבין את הדרכים שהעבדות פועלת בהן ואת הגורמים שהופכים אותה למהותית למבנה החברתי בלי להביא בחשבון את המקום שלה בדינמיקה כלכלית עולמית.¹² וכאן ממלא הסחר בכני אדם תפקיד מרכזי. כדי לבדוק כיצד המערך הכלכלי העולמי מספק רציונל לעבדות ומהו תפקידו של הסחר בכני אדם בתוכו, יתמקד הדיון הבא בעולם ובחברות שלרוב נעדרות מהדיון הכלכלי על עבדות, חברות ימי הביניים.

בעולם הדימויים הוויזואלי של עבדות שולטות תמונות של עבדות העולם החדש, עבדות מודרנית של מטעים באמריקה, או עבדות בעולם הרומי: אחוזות גדולות של עילית רומית עשירה המחזיקה עשרות עבדים ושפחות, קורבנות הכיבושים ודיכוי המרידות. נעדרות ממנו צורות שעבוד מחברות לא־מערביות, כמו גם צורות מדיאבליות של עבדות. הסיבה העיקרית לכך נובעת משתי התאוריות ששלטו במחקר על עבדות במאות התשע עשרה והעשרים. הראשונה חתרה להגדרה אחת כוללנית של כל סוגי העבדויות, והאחרת סברה שהמעבר מעולם העת העתיקה לימי הביניים הביא לדעיכה בשימוש ובסחר בנשים ובגברים משועבדים,

OLIVIER PÉTRÉ-GRENOUILLEAU, LES TRAITES NÉGRIFIÈRES: ESSAI D'HISTOIRE GLOBALE (2004); 10
Antoine de Baecque, Il S'est Fait Traiter [He got treated], Libération, (Mar. 15, 2006),
.https://bit.ly/3hzyMIJ

MICHAEL ZEUSKE, SKLAVEREI: EINE MENSCHHEITSGESCHICHTE VON DER STEINZEIT BIS HEUTE: 11
HEUTE [SLAVERY: A HUMAN HISTORY FROM THE STONE AGE TO THE PRESENT] (2008)

THE SLAVERY FOOTPRINT TEAM, FREE MARKET TO FREE PEOPLE, HOW MANY SLAVES? 12
THE SLAVERY FOOTPRINT TEAM, FREE MARKET TO FREE PEOPLE, HOW MANY SLAVES?
WORK FOR YOU, https://slaveryfootprint.org/

עד להופעתו המחודשת בעת החדשה המוקדמת.¹³ כיום, לאחר למעלה משני עשורים של מחקר נרחב של היסטוריונים ואנתרופולוגים, הוכחו שתי התאוריות האלה כשגויות. ראשית, האנתרופולוגיה חשפה את המגוון הרב של צורות שונות והגדרות שונות של עבדות ושל שעבוד, בעיקר בחברות לא-מערביות.¹⁴ שנית, עבודה מאומצת של היסטוריונים חשפה עולם ימי-ביניימי שבו העבדות אינה רק חלק אינטגרלי, אלא מהווה מנוע לצמיחה ופיתוח חברתי-כלכלי ופוליטי.¹⁵ עולם ימי הביניים רלוונטי מאוד לדיון בתפקיד העבדות והסחר

13 בין המחקרים המפורסמים ביותר בנושא ראו: HENRI A. WALLON, HISTOIRE DE L'ESCLAVAGE DANS L'ANTIQUITÉ [HISTORY OF SLAVERY IN ANTIQUITY] (1988) (1st ed. 1847); KARL MARX & FRIEDRICH ENGELS, THE GERMAN IDEOLOGY: INCLUDING THESES ON FEUERBACH AND INTRODUCTION TO THE CRITIQUE OF POLITICAL ECONOMY (1st ed. 1932); M. I. FINLEY, ANCIENT SLAVERY AND MODERN IDEOLOGY (1980); ORLANDO PATTERSON, SLAVERY AND SOCIAL DEATH: A COMPARATIVE STUDY (1982). לסיכום וניתוח של התאוריות השונות ראו: YOUVAL ROTMAN, BYZANTINE SLAVERY AND THE MEDITERRANEAN WORLD (Jane M. Todd, (להלן: BYZANTINE SLAVERY), trans., 2009).

14 FORMES EXTRÊMES DE DÉPENDANCE: CONTRIBUTIONS À L'ÉTUDE DE L'ESCLAVAGE EN ASIE DU SUD-EST [EXTREME FORMS OF ADDICTION: CONTRIBUTIONS TO THE STUDY OF SLAVERY IN SOUTHEAST ASIA] (Georges Condominas ed., 1998); CLAUDE MEILLASSOUX, THE ANTHROPOLOGY OF SLAVERY: THE WOMB OF IRON AND GOLD (Alide Dasnois trans., 1991); SLAVERY IN AFRICA: HISTORICAL AND ANTHROPOLOGICAL PERSPECTIVES (Suzanne Miers & Igor Kopytoff eds., 1977); SLAVERY, MIGRATION AND CONTEMPORARY BONDAGE IN AFRICA (Joel Quirk & Darshan Vigneswaran eds., 2013); AFRICAN SLAVES, AFRICAN MASTERS: POLITICS, MEMORIES, SOCIAL LIFE (Alice Bellagamba, Sandra Greene & Martin Klein eds., 2017); COULEURS DE L'ESCLAVAGE SUR LES DEUX RIVES DE LA MÉDITERRANÉE (MOYEN AGE – XXe SIÈCLE) [COLORS OF SLAVERY ON BOTH SHORES OF THE MEDITERRANEAN (MIDDLE AGE – 20th CENTURY)] (Roger Botte & Alessandro Stella eds., 2012)

15 STEVEN A. EPSTEIN, SPEAKING OF SLAVERY: COLOR, ETHNICITY, AND HUMAN BONDAGE IN ITALY (2001); SLAVERY AND THE SLAVE TRADE IN THE EASTERN MEDITERRANEAN (C. 1000–1500 CE) (Reuven Amitai & Christoph Cluse eds., 2017); MATTHEW S. GORDON, THE BREAKING OF A THOUSAND SWORDS: A HISTORY OF THE TURKISH MILITARY OF SAMARRA (THE BREAKING OF A THOUSAND SWORDS: (להלן: (A.H. 200–275/815–889 C.E.) (2001) SLAVERY: (להלן: RUTH M. KARRAS, SLAVERY AND SOCIETY IN MEDIEVAL SCANDINAVIA (1988) MOHAMED MEOUAK, ŞAQĀLIBA: EUNUQUES ET ESCLAVES À LA CONQUÊTE DU ;(AND SOCIETY POUVOIR; GÉOGRAPHIE ET HISTOIRE DES ÉLITES POLITIQUES “MARGINALES” DANS L'ESPAGNE Umayyade [ŞAQĀLIBA: EUNUCS AND SLAVES AT THE CONQUEST OF POWER; GEOGRAPHY AND HISTORY OF “MARGINAL” POLITICAL ELITES IN Umayyad Spain] (Scientiarum Fennica ed., DAVID A.E. PELTERET, SLAVERY IN EARLY ;(ŞAQĀLIBA: EUNUCS AND SLAVES: (להלן: 2004) MEDIAEVAL ENGLAND FROM THE REIGN OF ALFRED UNTIL THE TWELFTH CENTURY (1995); ;13 לעיל ה"ש, BYZANTINE SLAVERY; ALICE RIO, SLAVERY AFTER ROME, 500–1100 (2017) ALESSANDRO STELLA, HISTOIRE D'ESCLAVES DANS LA PÉNINSULE IBÉRIQUE [HISTORY OF SLAVES IN THE IBERIAN PENINSULA] (Paris: EHESS, 2000); LES ESCLAVAGES EN MÉDITERRANÉE: ESPACES ET DYNAMIQUES ÉCONOMIQUES [SLAVERY IN THE MEDITERRANEAN: ECONOMIC SPACES

בבני אדם במערך הכלכלי העולמי משתי סיבות. ראשית, מדובר בחברות מגוונות בשלבי התפתחות שונים, בין השאר התפתחות כלכלית. שנית, הרוב הגדול של השפחות והעבדים בעולם הזה היו מהגרים בעל כורחם. שתי עובדות אלה קשורות זו בזו: סחר בבני אדם, שינועם והגירתם הכפויה בין החברות והכלכלות השונות היו אמצעי קישור בין הכלכלות של ימי הביניים. השאלות העומדות לדיון אם כך הן: האם יש ערך כלכלי לשינוע בני אדם ובכללו סחר בהם, מלבד ערך גופם ועבודתם? שנית, האם יש רציונל כלכלי עולמי שיכול להסביר את הדרך שבה הכלכלות קשורות זו בזו באמצעות שינוע וסחר בבני אדם.

עבדות וסחר בבני אדם בימי הביניים

שני המקורות העיקריים לעבדות בימי הביניים היו מלחמה ומסחר. שניהם גרמו לכך שהקורבנות שנמכרו לעבדות היו בעיקרם זרים. המפה הגאופוליטית של העת העתיקה עברה שינויים מהותיים במאה השביעית, והתייצבה רק לקראת סוף המאה השמינית בחלוקתה לשלושה גושים פוליטיים: החליפות האסלאמית במזרח התיכון וצפון אפריקה, האמפריה הביזנטית, או בכינויה המודרני "ביזנטיון", בצפון מזרח ובמרכז הים התיכון, והממלכה הקרולינגית במערב אירופה. זו הייתה גם מפה דתית שחולקה בין אסלאם ערבי, נצרות יוונית ונצרות לטינית. קהילות יהודיות התקיימו בכל המרחב. המאה השמינית ראתה גם שינויים בדינמיקה בין הגושים. זו כבר לא הייתה תקופה של כיבושים גדולים וסיפוחים גאופוליטיים של אזורים נרחבים. שיטת הלוחמה השתנתה. התקפות קצרות מועד במטרה להחליש את היריב הפכו דומיננטיות יותר ויותר, בייחוד באזורי הגבול בין הגושים, ובכללם בים התיכון שנהפך לאזור ספר פרוץ. במסגרת זו התגלתה הפיראטיות כדרך יעילה במיוחד לשעבוד של תושבות ותושבים, והפכה נפוצה ביותר בתקופת ימי הביניים המרכזית באזורי הים התיכון. היא אומצה כאסטרטגיה צבאית גם בחליפות וגם בביזנטיון, והפכה מטרידה בעיקר לתושבי הים התיכון, שהיו הם וגופם המטרה העיקרית. כך שימשו האיים סיציליה וכתרים בסיס לפשיטות על תושבי החוף הביזנטי. שורדי ים מוסלמים איימו על אזורי הים האגאי, דרום איטליה ואסיה הקטנה.¹⁶ היעד לא היה ניצחון צבאי, אלא האוכלוסייה הביזנטית עצמה שנחטפה, שועבדה ולאחר מכן נמכרה בשוקי החליפות. הביזנטים מצידם ערכו התקפות צבאיות על אוכלוסייה מוסלמית במזרח הים התיכון.¹⁷ שעבוד והגירה כפויה של זרים הפכו לפיכך לנוהג נפוץ. הדת קבעה מי זר ומי לא. את הראשון ניתן היה לשעבד, את השני לא.

AND DYNAMICS] (Fabienne P. Guillén & Salah Trabelsi eds., 2012); SER Y VIVIR ESCLAVO IDENTIDAD, ACULTURACIÓN Y AGENCY (MUNDOS MEDITERRÁNEOS Y ATLÁNTICOS, SIGLOS XIII-XVIII) [BEING AND LIVING A SLAVE, IDENTITY, ACCULTURATION AND AGENCY (MEDITERRANEAN AND ATLANTIC WORLDS, 13th-18th CENTURIES)] (Fabienne P. Guillén & Roser Salicrú i Lluç eds., 2021); YOUVAL ROTMAN, SLAVERIES OF THE FIRST MILLENIUM (2021)

BYZANTINE SLAVERY, לעיל ה"ש 13, בפרק 2.

IBN HAWQAL'S, KITĀB ŠURĀT AL-ARD 205 (Johannes H. Kramers ed., 2th ed., 1964) : (להלן); AL-MUQADDASĪ, AḤSAN AL-TAQĀSĪM FĪ MA'RIFAT AL-AQĀLĪM [THE BEST ;KITĀB ŠURĀT DIVISION FOR THE KNOWLEDGE OF THE PROVINCES] 194-195 (Andre Miquel ed., Andre Miquel trans., 1963) (להלן: KNOWLEDGE OF THE PROVINCES).

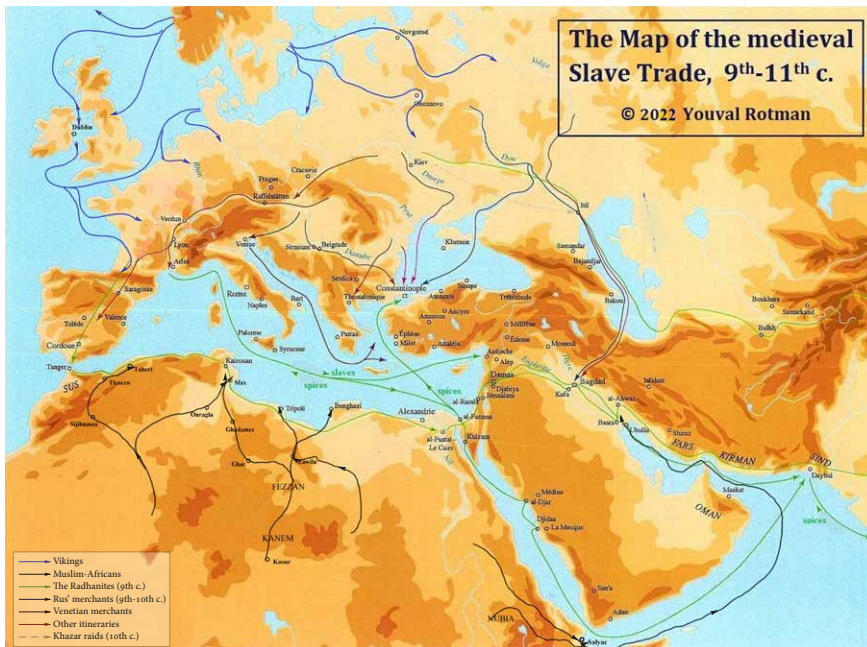
דינמיקה זו של שעבוד והגירה כפויה באזורי הים התיכון הביאה גם ליצירתו של שוק מפותח של פדיון שבויים. שליחים מיוחדים וכן סוכנים פרטיים הצליחו לפדות את השבויים ולהחזירם למשפחותיהם ולאמונתם תמורת תשלום כופר. קהילות יהודיות היו יצירתיות במיוחד בטוויית רשת בין-קהילתית בינלאומית לפדיון שבויים ושבויים יהודים על פי המצווה של פדיון שבויים.¹⁸ כל זה מצביע על דינמיקה בינלאומית בעולם ימי הביניים שבה שעבוד היה אמצעי לרכוש מהגרים בעל כורחם. מהגרים משועבדים היוו את המשאב העיקרי לתפקודו והתפתחותו של משק כלכלי עצמאי בחברות המדיאבליות השונות. עובדת היותם מהגרים הפכה אותם מסחורה אנושית ל"הון אנושי", שכן כמהגרים משועבדים הם היו מנותקים לחלוטין מעולם מוצאם. בעולם המוסלמי היה בלתי אפשרי לשעבד את תושבי החליפות המוסלמים, וכך גם בנוגע לנוצרים בכיזנטיון. מהגרים משועבדים היו לכן המקור הפופולרי ביותר לעבדים ושפחות בחברות אלה. התוצאה הייתה תנועה גדולה של אנשים בין החברות השונות. בין אלה ששועבדו, נעקרו, נסחרו והוגלו בכפייה ממולדתם היו גם מי שחיו מעבר לאזורי הים התיכון והמזרח התיכון, בצפון מזרח אירופה, בערבה האירואסייתית, ובאפריקה שמדרום לסהרה.¹⁹ העובדה שאוכלוסיות אלה היו פגאניות עד תקופה מאוחרת יחסית העניקה לגיטימציה לשעבודם. פדיון לא היה אפשרי עבורם. בניגוד למאמינים נוצרים, מוסלמים ויהודים, לא הייתה להם מדינה ששמרה על מעמדם כבני חורין ולא סולידריות תנית שהבטיחה את פדיונם. למעשה לא התקיימה צורה יציבה מאורגנת של מדינה באזורים אלה להסדרת נתינותם. הם שועבדו ונסחרו, לעיתים קרובות על ידי המנהיגים המקומיים. בנוסף, התקופה שבין המאה התשיעית לאחת עשרה נחשבת לעידן הוויקינגים, שמאופיין בהתנחלויות והתרחבות של מליציות סקנדינביות במזרח ובצפון אירופה ובפשיטות על האוכלוסייה המקומית.²⁰ מצב השעבוד כתוצאה מחטיפה של תושבים, נשים, גברים, ילדות וילדים, התרחב ויצר מפה מסחרית בינלאומית שהתבססה על שעבוד והגירה כפויה. אפריקנים

18 יובל רוטמן "פדיון שבויים וחילופי שבויים כמעשה מדיני ביהדות, בנצרות ובאסלאם: התהוותו של נוהג ימי ביניים" שבויים 43, 43-60 (מרב מאק עורכת 2014).

19 DAVID AYALON, ISLAM AND THE ABODE; לעיל ה"ש 15, THE BREAKING OF A THOUSAND SWORDS OF WAR: MILITARY SLAVES AND ISLAMIC ADVERSARIES (1994); Lutz Berger, *Mamluks in Abbasid Society*, in MIGRATION HISTORY OF THE MEDIEVAL AFRO-EURASIAN TRANSITION ZONE 413 (Johannes Preiser-Kapeller et al. eds., 2020); Salah Trabelsi, *Commerce et Esclavage dans le Maghreb Oriental [Trade and Slavery in the Eastern Maghreb] (VIIe-Xe siècles)*, in COULEURS DE L'ESCLAVAGE SUR LES DEUX RIVES DE LA MÉDITERRANÉE (MOYEN AGE – ;(Trade and slavery: (להלן: Roger Botte & Alessandro Stella eds., 2012) Mohamed Meouak, *Esclaves Noirs et Esclaves Blancs en al-Andalus Umayyade et en Ifrīqiya Fātimide [Black Slaves and White Slaves in Umayyad al-Andalus and Fātimid Ifrīqiya]*, in Couleurs de l'esclavage sur Les Deux Rives de la Méditerranée (Moyen Black and (להלן: Roger Botte & Alessandro Stella eds., 2012) Age – XXe siècle). (White Slaves

20 Ben Raffield, *The Slave Markets of the Viking World*; לעיל ה"ש 15, SLAVERY AND SOCIETY 20 *Comparative Perspectives on an 'Invisible Archaeology'*, 40/4 SLAVERY & ABOLITION 682, 682-705 (2019).

שמדרום לסהרה, סלאבים ובלגרים ממזרח אירופה, תורכים מהערבה האירואסייתית ותושבי קווקאז, כמו גם תושבים מהאיים הבריטיים שועברו, נסחרו ונמכרו מספרד לעירק ומדרום הסהרה לסקנדינביה. רשת בינלאומית של סחר בבני אדם, יצירה של ימי הביניים המרכזיים, חיברה את החברות של הים התיכון והמזרח הקרוב עם אזורי פריפריה – ראו מפת סחר בכני-אדם מצורפת. חטיפה, שעבוד, סחר והגירה היו המנוע שהפעיל את הרשת הזו.²¹ תיאורים מימי הביניים של היסטוריונים, גאוגרפים, נוסעי מסעות, כמו גם התכתבויות פרטיות ורשמיות, הסכמי סחר ואמנות בינלאומיות לצד ממצאים ארכאולוגיים, מאפשרים לנו לשנות את נקודת המבט היס-תיכונית האזורית לטובת מפה עולמית הכוללת גם את האוכלוסיות שמעבר לחברות היס-תיכונית: העמים הסלאביים של מזרח אירופה, הקווקאז, תושבי האיים הבריטיים ופרנקיה במערב, תושבי הסאהל וקרן אפריקה. אוכלוסיות אלה הפכו במאות התשיעית והעשירית למקור העיקרי של הסחר בבני אדם.



שעבודם של תושבים שנולדו חופשיים לא הייתה נדירה במערב אירופה במאות השישית והשביעית, ואוכלוסייה משועבדת, כולל של ילדים, נסחרה מאנגליה ופרנקיה לאזורי הים התיכון.²² החל מהמאה השמינית כיוונו סוחרי העבדים האירופאים את מסלוליהם לעבר

MICHAEL McCORMICK, ORIGINS OF THE EUROPEAN ECONOMY: COMMUNICATIONS AND COMMERCE 21
 Youval Rotman, *The*; (ORIGINS OF THE EUROPEAN ECONOMY: (להלן: AD 300–900 (2001)
Medieval Slave Trade: Map, Data, Sources (D. Prior ed., 2017) <https://bit.ly/3YejRxL>

GREGORY THE GREAT, REGISTRUM EPISTULARUM IX. 232 (Dag L. Norberg ed., vol.2, 1982) 22
 CASSIODORUS, VARIAE VIII.33 (Theodor Mommsen ed., 1894); THOMAS ;(REGISTRUM: (להלן:

צפון-מזרח, לעבר האוכלוסייה הפגאנית של מזרח אירופה. שלושת הנהרות העיקריים בצפון מזרח אירופה – הדנייפר, הרון והוולגה – חיברו את האזורים של צפון-מזרח אל הים השחור והים הכספי. השווקים במזרח התיכון מקונסטנטינופול ועד בגדד היו קשורים לנתיבי סחר אלה על ידי פושטים-סוחרים "רוסים" ויקינגים (וראנגי ביוניתי). אלה חטפו והובילו את קורבנותיהם הסלאבים לשוקי הים השחור ולסוחרים כוזרים שעל הוולגה.²³ כך גם בצפון-מערב אירופה. הויקינגים שהתמקמו במערב אירופה פשטו וסחרו בתושבים מקומיים בין סקנדינביה לאקוויטניה. דבלין עצמה הפכה להתיישבות ויקינגית במאה התשיעית ושימשה בסיס לפשיטות ולסחר נרחב בתושבים מקומיים.²⁴ רוב נתיביהם של הפיראטים הויקינגים היו נתיבי נהרות וים. את קורבנותיהם הם מכרו לסוחרים עבדים זרים, אך לפעמים גם שעבדו אותם בעצמם והובילו אותם לסקנדינביה ולאיסלנד, שם הם שימשו כפמליה של העילית השבטית.²⁵ הפעילות הזו מתועדת היטב במקורות הלטיניים, היווניים והערביים של התקופה ומצטרפת לתיאורים של נתיבי הסחר האפריקניים שחצו את הסהרה מהסאהל לצפון אפריקה, לאל-אנדלוס ולעירק. העדויות מהמקורות השונים מאפשרות לשרטט מפה בינלאומית של סחר בבני אדם בימי הביניים המשתרעת מסקנדינביה בצפון, כולל איסלנד, עד לסאהל, ומחצי-האי האיברי במערב ועד הים הכספי ומערב לו, טרנסאוקסאניה במזרח. השאלה המרכזית היא האם מפה זו היא עולמית, דהיינו: האם היה לה רציונל מאחד? האם צורות השעבוד וההגירה הכפויה בקנה מידה כה גדול היו קשורות זו לזו?

דינמיקה מדיאבלית עולמית של הסחר בבני אדם

מייקל מקורמיק מייחס בספרו על מקורות הכלכלה האירופית תפקיד מרכזי לדרישה לסחורה אנושית של העולם המוסלמי כמרכיב מרכזי בהעברת סחורות, אנשים וכסף בין צפון הים התיכון לדרום הים התיכון.²⁶ בדינמיקה מסחרית זו שימשו האזורים הסלאביים של מזרח אירופה מקור ראשון במעלה באספקת סחורה אנושית לחברות הים-תיכוניות, לביזנטיון ולחליפות בפרט, שהיוו את השווקים העשירים ביותר על מפת ימי הביניים. העובדה שתושבי צפון ומרכז אירופה לא הטביעו מטבעות זהב או כסף עד תקופה מאוחרת

-
- MACMASTER, THE TRANSFORMATIVE IMPACT OF THE SLAVE TRADE ON THE ROMAN WORLD, 580–720 (2016)
- J. Shepard, Kitāb Ṣūrat, לעיל ה"ש 17, בעמ' 392–394; ראו לעיל מפת סחר העבדים; 23
- Constantinople – Gateway to the North: The Russians, in CONSTANTINOPLE AND ITS HINTERLAND 243 (Cyril Mango & Gilbert Dagron eds., 1995)
- .Poul Holm, *The Slave Trade of Dublin, Ninth to Twelfth Centuries*, 5 PERITIA 317 (1986) 24
- Sunna Ebenesersdóttir et al., *Ancient Genomes from Iceland Reveal the Making of a Human Population*, 360 Sci. 1028 (2018); Elise Naumann et al., *Slaves as Burial Gifts in Viking Age Norway? Evidence from Stable Isotope and Ancient DNA Analyses*, 41 J. ARCHAEOLOGICAL SCI. 533 (2014) 25
- .J. ORIGINS OF THE EUROPEAN ECONOMY, לעיל ה"ש 21. 26

יחסית הפכה את האזורים הללו לתלויים בכיזנטיון ובחליפות באספקת מתכות עשירות.²⁷ תמורת מתכות אלה סחרו החברות הצפון והמרכז אירופיות בפרוות, בכלי נשק, וגם בכני אדם. כבלים, שרשראות וקולרים לשעבוד נשים וגברים שנמצאו בחפירות ארכאולוגיות במזרח ובצפון אירופה וכן באיים הבריטיים וכצורתם הם עדות נוראה לממדים הרחבים של הסחר בכני אדם בימי הביניים.²⁸

תמונה דומה מתארים גיאוגרפים, היסטוריונים ונוסעי מסעות מוסלמים. כך מתאר איבן פרלאן את מסעו מבגדד לחאנות הבולגרית של הוולגה בשנת 922, שם פגש פושטים רוסים שסחרו בפרוות, שעווה ועבדים.²⁹ סוחרים אלה היו פעילים גם בים השחור. מטרתם היתה שוקי העבדים בכיזנטיון ובעירק.³⁰ מסלולים אחרים הובילו ממזרח אירופה למערב הים התיכון דרך

- Evgeniy Nosov, *Rjurikovo, Gorodišče et Novgorod*, in LES CENTRES PROTO-URBAINS 27
 RUSSES ENTRE SCANDINAVIE, BYZANCE ET ORIENT 148, 152 (Michel Kazanski et al. eds.,
 2000); Valerij Sedyh, *Timerevo, un centre proto-urbain sur la grande voie de la Volga*
 Tamara Puškina, *Les trouvailles monétaires de Gnezdovo: un* ;178-175 'בעמ'
 Glib Ivakin, *Kiev aux viiiè-* ;224-215 'בעמ', *marqueur des relations commerciales*
 Thomas S. Noonan, *The Impact of the Islamic Trade ;232-231 'בעמ' ,xe siècles,*
upon Urbanization in the Rus' Lands: the Tenth and the Early Eleventh Centuries
 Maryta Esperonnier, *Les Échanges Commerciaux entre le Monde ;393-379 'בעמ'*
Musulman et les Pays Slaves d'après les Sources Musulmanes Médiévales [Commercial
Exchanges between the Muslim World and the Slavic Countries according to Medieval
Commercial (להלן: Muslim Sources)], 23/1 CAHIERS DE CIVILISATION MÉDIÉVALE 17 (1980)
 Marek Jankowiak, *Dirhams for Slaves Investigating the Slavic Slave Trade ;(Exchanges*
in the Tenth Century, Fig. 1, Lecture delivered at the Medieval Seminar, All Souls (Feb.
 27, 2012) <https://bit.ly/3uHppTM>
- Janel M. Fontaine, *Early Medieval Slave-Trading in the Archaeological Record: 28*
Comparative Methodologies, 25/4 EARLY MEDIEVAL EUR. 466 (2017); MINISTERE DE LA
.CULTURE, Shackles Discovered at Lacoste, Moullets et Villemartin <https://bit.ly/3PiLiGm>
- AHMAD IBN FADLĀN, MISSION TO THE VOLGA (Jamas Montgomery trans., 2017); *Commercial 29*
Exchanges מבגדד אל גדות הוולגה: מסע אבן פרלאן אל ארץ הבולגארים, תרגמה אלה
 Maryta Esperonnier, *Villes et commerce: la Khazarie ;27 לעיל ה"ש (2019),*
et la Bulgarie de la Volga, d'après les textes arabes et persans des ix^e et x^e siècles, in
 LES CENTRES PROTO-URBAINS RUSSES ENTRE SCANDINAVIE, BYZANCE ET ORIENT 409, 409-424
 .(Michel Kazanski et al. eds., 2000)
- ACCOUNTS OF MEDIEVAL CONSTANTINOPLE: THE PATRIA (Albrecht Berger trans., 2013); IBN 30
 ABI YA 'QŪB IBN WĀDIH AL-YA 'QŪBĪ, KITĀB AL-BULDĀN [BOOK OF THE COUNTRIES] 258-263
 (Michael J. de Goeje ed., Leiden: Brill 1892) . IBN BUTLĀN *Risālā Fī Shirā' Al-Raqīq*
.Wa-Taqlīb Al-'Abīd, in Nawādir Al-Makhṭūṭāt (Abd Salām Hārūn ed.) 351-389

מרכז ומערב אירופה. גם כאן היוו נהרות את הנתיבים המרכזיים: הדנובה, הסון והרון בפרט. יעודם של מסלולים אלו היו נמלי איטליה, ונציה, אמלפי, דרום פרנקיה, שאליהם הגיעו סוחרים מדרום הים התיכון.³¹ אלו קנו את תושבי מזרח אירופה החטופים ומכרו אותם בשוקי הים התיכון מקורדובה ועד בגדד. מסלול מערבי חיבר את מרכז וצפון אירופה לים התיכון דרך הממלכה הקרולינגית, והוא מתועד היטב במקורות של המאה השמינית והתשיעית.³² תנועה זו מצפון לדרום, במזרח, מערב ומרכז אירופה השאירה את עקבותיה ברוב השפות של עולם ימי-הביניים. למרות שלא כל העבדים האירופיים היו ממוצא סלאבי, בביזנטיון, באל-אנדלוס וצפון אפריקה המונח "סלאבים" ("סקלאבי" ביוונית, ו"סקאליבה" בערבית) הפך לשם נרדף לעבדים אירופים, ומשם נכנס לשפות אירופיות אחרות שאינן סלאביות.³³ התיאור הגיאוגרפי המפורט הזה מאפשר לעמוד על המימדים הנרחבים של מפת הסחר בבני אדם בימי הביניים. הוא מעורר את השאלה כיצד ניתן להבין מפה כה נרחבת של נתיבי סחר בבני אדם, שחוצים יבשות וימים בתקופה שבה שינוע מכל סוג שהוא לא היה שכיח ודרש מערכים לוגיסטיים מורכבים. את התשובה נמצא באופן שבו הכלכלות השונות התחברו האחת לשנייה באמצעות הסחר הזה. עדויות על אופן המסחר בבני אדם בצדה הדרומי של המפה, דרך אפריקה, מאפשרות לחשוף רציונל כלכלי עולמי משותף.

סחר העבדים האירופי שחיבר את צפון-מזרח אירופה לשווקים של דרום הים התיכון ואת סחר העבדים הוויקינגים בים הצפוני לא היה התמונה כולה. השווקים בים התיכון והמזרח התיכון סחרו גם בבני אדם מאפריקה, מדרום הסהרה ומהסאהל. גם כאן, היסטוריונים וגאוגרפים ערכים מספקים את העדויות העיקריות.³⁴ החל מסוף המאה השביעית, ויותר במאות השמינית והתשיעית, נהפכו תושבי צפון אפריקה למוסלמים ברובם. העובדה ששעבוד וסחר במוסלמים היה אסור בעולם האסלאם כיוונה את סוחרי העבדים הערבים לשבטים הפגאניים של צפון אפריקה ולמרכזים המסחריים בסאהל כדי לרכוש עבדים אפריקנים פגאנים.³⁵ רשת של נתיבי סחר חיברה את הסאהל ואפריקה של דרום הסהרה לשווקים של צפון אפריקה,

31 ORIGINS OF THE EUROPEAN ECONOMY, לעיל ה"ש 21; ראו לעיל מפת סחר העבדים.

32 ORIGINS OF THE EUROPEAN ECONOMY, שם, בעמ' 640-652.

33 Helga Köpstein, *Zum Bedeutungswandel von "Sklabos"/Sclavus [On the Change in Meaning of "Sklabos/Sclavus]*, 7 BYZANTINISCHE FORSCHUNGEN 67 (1979); Marek Jankowiak, *What Does the Slave Trade in the Saqaliba Tell Us about Early Islamic Slavery?*, 49 INT'L J. MIDDLE EAST STUD. 169 (2017); ŞAQĀLIBA: EUNUCS AND SLAVES לעיל ה"ש 15.

34 KĪTĀB ŠURĀT ABU ABD ALLAH AL-BAKRĪ, KĪTĀB AL MASĀLIK ;92-80, בעמ' 80-92, לעיל ה"ש 17, WĀ-L-MAMĀLIK [BOOK OF HIGHWAYS AND KINGDOMS] 833-894 (Adrian V. Leeuwen & ,*Black and White Slaves*; 19, לעיל ה"ש 19, *Trade and Slavery*; Andre Ferré eds., vol.2 1992) לעיל ה"ש 19.

35 Mohamed Meouak, *Esclaves et Métaux précieux de l'Afrique Subsaharienne vers le Maghreb au Moyen Âge à la Lumière des Sources Arabes [Slavs and Precious Metals from Sub-Saharan Africa to the Maghreb in the Middle Ages in the Light of Arab Sources]*, 23 HIST. MEDIEVAL 113 (2010); Jelle Bruning, *Slave Trade Dynamics in Abbasid Egypt :The Papyrological Evidence*, 63 J. OF THE ECON. AND SOC. HIST. OF

דרך הערים מהסהרה המערבית (מרוקו המודרנית) ועד פאזאן (דרום לוב) וקאואר (ניג'ר), לכיוון השווקים של צפון אפריקה ממערב למזרח. במזרח אפריקה חיבר סחר העבדים את נוביה ואתיופיה לנמלי מפרץ עדן, ואת אזור קאנם (צ'אד המודרנית) וסודאן (מילולית "ארץ השחורים") לשוקי הים התיכון של צפון אפריקה, אל-אנדלוס ועירק.³⁶ הגאוגרף מהמאה התשיעית יעקובי מתאר את הסחר החוצה את הסהרה במילים אלו:

מדרום מעבר לוואדאן נמצאת העיירה זאוילה (דרום לוב). אנשיה הם מוסלמים, כולם משעבדים (איבאדייה) ועולים לרגל למכה [...] הם מייצאים עבדים שחורים מקרב המיריון, הזאגהוויין, המארוויין ומעמי סודן אחרים, כי הם גרים קרוב לזאוילה, אשר תושביה לוכדים אותם [...] מלכי סודן מוכרים את עמם ללא כל תירוץ מלחמה [...] זאוילה היא ארץ של תמרים, שבה זורעים דורה ודגנים אחרים. חיים שם אנשים שהגיעו גם מאזורים אחרים מח'ורסאן, בצרה וקופה. מסע של חמישה עשר יום מעבר לזאוילה שוכנת עיירה בשם קאואר (צפון-מזרח ניז'ר), בה חיים מוסלמים משבטים שונים, רובם ברברים. הם אלו שמביאים את השחורים (העבדים, א-סודן).³⁷

הסחר בבני אדם, הרסני עבור האוכלוסייה המקומית, היה תלוי לכן בפשיטות על האוכלוסייה המקומית ומכירת הקורבנות לסוחרים עבדים זרים. הנתיבים ששימשו לסחר באפריקנים משועבדים מדרום לסהרה ועד צפון אפריקה היו החלק הדרומי של רשת הסחר הבינלאומית שחיברה בין שוקי הים התיכון של צפון אפריקה לדרום אירופה מהמערב למזרח התיכון (מצרים, סוריה ועירק). הגאוגרף בן המאה התשיעית אבן ח'ורד'אדיביה מציע בספרו "ספר הנתיבים והממלכות" (בגדד, 846) תיאור מפורט של הנתיבים שחיברו את מערב אירופה לשווקים של המזרח התיכון והמשיכו עד למזרח הרחוק, ובכללם מתעכב באופן מיוחד על פעילותם של סוחרים יהודים בשם אירד'אהניה.³⁸ הרד'אהניה דיברו ערבית, פרסית, יוונית, סלבית ושפות אחרות, וסחרו בעבדים (ביניהם סריסים), אריגים, משי, פרוות, חרבות ותבלינים. ארבעת הנתיבים הבינלאומיים שלהם חיברו את נמלי דרום אירופה ("פראנג'יה") לצפון אפריקה, למזרח הקרוב, לביזנטיון, והמשיכו מזרחה לסינדר (דרום פקיסטן המודרנית) ולהודו, משם ייבאו תבלינים חזרה לשוקי הים התיכון.³⁹

- THE ORIENT 682 (2020); Elizabeth Savage, *Berbers and Blacks: Ibādī Slave Traffic in Eighth-Century North Africa*, 33 J. AFR. HIST. 351 (1992)
- Jere L. Bacharach, *African Military Slaves*; לעיל ה"ש 17, KNOWLEDGE OF THE PROVINCES 36
in the Medieval Middle East: The Cases of Iraq (869–955) and Egypt (868–1171), 13
 INT'L J. MIDDLE EAST STUD. 471 (1981); TIMOTHY POWER, *THE RED SEA FROM BYZANTIUM*
TO THE CALIPHATE: AD 500–1000 (2012)
- CORPUS OF EARLY ARABIC SOURCES FOR WEST AFRICAN HISTORY 22 (J. F. P. Hopkins & 37
 Nehemia Levtzion eds., 1981)
- Ibn Khurradādhbih, *KITĀB AL-MAŠĀLIK WA-L-MAMĀLIK* 152-155 (Michael J. De Goeje 38
 ed., 1967); (להלן: *KITĀB AL-MAŠĀLIK*).
- Claude Cahen, *Quelques Questions sur les Radanites* [A few Questions About the 39
 Radanites], 47 DER ISLAM 252 (1971); Moshe Gil, *The Radhanite Merchants and the*
Land of Radhan, 17 J. ECON. & SOC. HIST. ORIENT 299 (1974); Eliyahu Ashtor, *Aperçus*

העובדה שהסוחרים הללו היו יהודים אינה מפתיעה. היהודים הוגבלו ברכישת בני אדם בארצות נוצריות ומוסלמיות, והוגבלו גם ביכולתם להמיר עבדים ליהדות. השתלבותם של סוחרי עבדים יהודים בסחר העבדים הבינלאומי היא עדות לתלותם בייבוא ושעבוד של מהגרים לפני הגעתם לארץ היעד. עם זאת, העובדה שיהודים היו מעורבים בסחר בעבדים נתקלה גם בביקורות חריפות, במערב הלטיני בפרט. כותבים כנסייתיים, כמו האפיפיור הדריאנוס השלישי ואגוברד בישוף ליון, הביעו התנגדות נחרצת למכירת עבדים נוצרים ועבדים בכלל לסוחרים יהודים ומוסלמים והפנו איגרות בנושא לשליטי הממלכה הקרולינגית,⁴⁰ ואומנם ההתנגדות הכנסייתית הזאת קיבלה תשובה בארצות הנוצריות. כך אסרו הסכמים בינלאומיים בין ביזנטיון לדרוכסות ונציה על שיתוף הפעולה עם סוחרים בעבדים ובכלי מלחמה שהגיעו מארצות מוסלמיות.⁴¹ אחת התוצאות של איסורים דתיים-פוליטיים כאלה הייתה העברתו של הסחר בבני אדם במערב אירופה לאורך הנהרות סון ורון במאה התשיעית משליטתם של סוחרים מקומיים, שעליהם נאסר שיתוף הפעולה הבינלאומי עם סוחרים שאינם נוצרים, לידי הוויקינגים הפגאנים שהתמקמו במרכז ודרום-מערב צרפת, בגסקוניה ובאקוויטניה.⁴² נתיבי מסחר בלתי מוכרים שוחזרו לאחרונה בעזרת מחקר טופונימי שעוקב אחרי שמות מקומות בצרפת שמקורם במילים סקנדינביות הקשורות לסחר בעבדים.⁴³ אלה, לצד עדויות ארכאולוגיות של נוכחות ויקינגית בדרום מערב צרפת, מאפשרים לשחזר את

- sur les Radhanites* [Insights on the Radhanites], 27 REVUE SUISSE D'HISTOIRE 245 (1977); Charles Verlinden, *Les Radaniya: Intermédiaires Commerciaux entre les Mondes Germano-Slave et Gréco-Arabe* [*The Radaniya: Commercial Intermediaries between ORIGINS ;the Germano-Slavic and Greco-Arabic Worlds*], 6 GRAECO-ARABICA 111 (1995), 13, לעיל ה"ש 92, BYZANTINE SLAVERY; בעמ' 21, לעיל ה"ש 68-66, OF THE EUROPEAN ECONOMY MICHAEL TOCH, THE ECONOMIC HISTORY OF EUROPEAN JEWS. LATE ANTIQUITY; AND EARLY MIDDLE AGES 196-200 (2013); Nigel Thomas: *Redhanites, Chinese Jews, and the Silk Road of the Steppes*, in *THE CHINESE JEWS OF KAIFENG: A MILLENNIUM OF ADAPTATION AND ENDURANCE* 3-23 (Anson H. Laytner & Jordan Paper eds., 2017) ראו לעיל מפת סחר העבדים.
- 40 REGISTRUM; AGOBARD OF LYON, OPERA OMNIA (L. van Acker ed., 1981), לעיל ה"ש 22, בכרך 1.
- 41 PACTA VENETA 4: I TRATTATI CON BISANZIO 992-1198 (Marco Pozza & Giorgio Ravegnani eds., 1993) URKUNDEN ZUR ÄLTERN HANDELS-UND STAATSGESCHICHTE DER REPUBLIK VENEDIG [DOCUMENTS ON THE OLDER TRADE AND STATE HISTORY OF THE REPUBLIC OF VENICE] 5, 16-17 (Gottlieb L. Fr. Tafel & Georg M. Thomas eds., vol. 1 1964).
- 42 JOEL SUPÉRY, LA SAGA DES VIKINGS: UNE AUTRE HISTOIRE DES INVASIONS [THE VIKINGS SAGA: ANOTHER HISTORY OF INVASIONS] (2018).
- 43 מדובר במחקר העוקב אחרי ההיסטוריה של שמות מקומות בדרום מערב צרפת שחושפים שורש "עבר" בשפות הנורדיות, כגון *Trelleborgs* – "טירת עבדים", *Thraell* – "עבר", שהתפתח ל-*Trelbo*, *Talliburgo*, וכן מקומות ששמותיהם נושאים את המקור: *trel*, *tral*, *treil*, *trail*, *tal*, *ter* ראו: JOEL SUPÉRY, *THE VIKING AXIS OF THE SLAVE TRADE IN WESTERN EUROPE IN THE 9-10th CENTURIES: VIKING CONNECTIVITY BETWEEN FRANCE AND SPAIN*, in *COMPARATIVE AND GLOBAL FRAMING OF ENSLAVEMENT* (Youval Rotman et al. eds., 2022).

התפקיד המרכזי שמילאו הוויקינגים בפיתוח רשת משוכללת של סחר בבני אדם ממערב אירופה, האיים הבריטיים, אירלנד בפרט, וממרכז אירופה לפירנאים ולממלכת פמפלונה הבסקית, במטרה לספק עבדים לשוק הגדול ביותר במערב: החליפות של אל-אנדלוס. הדת היוותה על כן גורם מכריע במפת הסחר בבני אדם בימי הביניים, וכיוונה את הסוחרים והמשעבדים הלאה לאזורים הפריפריאליים. עובדה זו מסבירה את הסחר הער בבני אדם באפריקה, וגם במזרח אירופה. אם במאה התשיעית היו אלה פושטים-סוחרים רוסיים שמכרו את הסלאבים המקומיים לשוקי העבדים של ביזנטיון והחליפות, עד סוף המאה כשהעילית שלהם המירה את דתה לנצרות הם אימצו את הפרספקטיבה הביזנטית שאסרה על שעבוד של בני דתם. ההסכמים שחתמה ביזנטיון עם הרוסים במאה העשירית מלמדים על הקמת חזית משותפת נגד שעבוד של תושבים מקומיים.⁴⁴ אף על פי כן נשארו הרוסים דומיננטיים בסחר בבני אדם שאותם רכשו הלאה במזרח, מעבר לדון, על חשבון הסוחרים שהגיעו מממלכת הכוזרים שאותה הם הרסו בסוף המאה העשירית.⁴⁵ במילים אחרות, התרחבות המונותאיזם אל מעבר לאזורי הים התיכון והמזרח הקרוב כיוונה את הסחר בבני אדם לעבר האוכלוסיות הפגאניות שנמצאו יותר ויותר לצפון מזרח אירופה, לערבה האירואסייתית ולדרום הסהרה. כך פורשים נתיבי הסחר בבני אדם בימי הביניים רשת בעלת דינמיקה תרבותית-דתית: שעבוד של נשים וגברים מדת אחרת, פגאנים ברובם, שאותם ניתן היה להמיר לדת המשעבד. יחד עם זאת, האספקט הדתי שמסביר היטב את התפשטות נתיבי הסחר לאזורים הפריפריאליים של החברות הים-תיכוניות אינו מסביר את הקישוריות של נתיבי הסחר השונים. בבסיסה עמד רציונל כלכלי.

הרציונל הכלכלי של רשת הסחר הבינלאומית בבני אדם

הסחורה האנושית הייתה יקרה מאוד. מחירי העבדים האירופיים נעו בין 20 מטבעות זהב (נומיסמטה) בקונסטנטינופול לבין 33 מטבעות זהב (דינרים) במצרים ובסוריה. ההבדל במחירים מסמן את ההבדל בנתיבי הסחר. מחירה של אישה משועבדת במצרים יכול היה להגיע ל-30 דינר.⁴⁶ מחיר זה היה שווה ערך למחיר בית בעיר מחוז, או למחיר ממוצע של שלוש חנויות בכירה בקונסטנטינופול, שכר של שנה לעובד בשירות הציבורי, או חמש-שמונה שנים של עובד שכיר. מחירים גבוהים אלה, בהשוואה לכל סוג אחר של סחורות, נבעו אומנם מהנתיבים הארוכים והעובדה שידיים רבות לקחו חלק בסחר בבני אדם והרוויחו ממנו. אך, הסבר נוסף ניתן למצוא בקישוריות הכלכלית שסיפקה רשת הסחר הזו. נקודות

Irene Sorlin, *Les Traités de Byzance avec la Russie au X^e Siècle* [*The Treaties of Byzantium with Russia in the 10th Century*], 3 CAHIERS DU MONDE RUSSE ET SOVIÉTIQUE (1962) 447 (להלן: *Treaties of Byzantium*).

45 KİTĀB ŞURĀT, לעיל ה"ש 17, בעמ' 392.

46 מטבעות הזהב בחליפות ובביזנטיון, הדינר והנומיסמה בהתאמה, היו שקולים במשקלם ובמסת זהב של 24 קראט (*qirāt* או *keration*). הם שמרו על משקל של 4.55-4.233 גרם עד לסוף המאה ה-11. Cecile Morrison, *Byzantine Money: Its Production and Circulation*, in *THE ECONOMIC HISTORY OF BYZANTIUM FROM THE SEVENTH THROUGH THE FIFTEENTH CENTURY 921-924* (The Economic History of Byzantium: (הספר להלן: Angeliki E. Laiou ed., 2002).

המכס והאגרות שהוטלו על סוחרי העבדים היו קיימים לאורך כל הדרכים הללו, והפכו את סחר העבדים לעסק רווחי עבור השלטונות המקומיים. הסחר בבני אדם לא היה רק אמצעי לתנועה כפויה בינלאומית של אנשים ושליטה, אלא גם, ואפילו בעיקר, אמצעי לחיבור בין הכלכלות השונות. הדינמיקה הזו עולה מתוך העדויות על מיסים ומכסים שהוטלו על הסחורה האנושית בימי הביניים.⁴⁷

בביזנטיון באה לידי ביטוי השליטה הכלכלית של המדינה במסחר באמצעות מיסים על סחורות, קומרקיה (*kommerkia*), שעליהם הופקדו נושאי משרות מיוחדים, הקומרקיארי (*kommerkiarioi*) שהיו אחראים לגבייתם.⁴⁸ היבט נוסף של השליטה הביזנטית הריכוזית על המסחר בא לידי ביטוי בתקנות משפטיות על שינוע ימי של סחורות.⁴⁹ מערכת זו אפשרה למדינה הביזנטית לשלוט לא רק בפעילות המסחרית בתוך האימפריה, אלא הודות למיקומם של נמלי הים הביזנטיים גם בפעילות המסחרית הבינלאומית בין הים השחור, הים האגאי והים האדריאטי.⁵⁰ בתחילת המאה התשיעית העלה הקיסר הביזנטי את המיסים לסוחרים בבני אדם והעמידו על שתי מטבעות זהב לכל עבד שמגיע לאמפריה שלא דרך נקודת המכס בנמל אבידוס, שהייתה בית המכס הראשי.⁵¹ שתי מטבעות זהב היוו עשרה אחוז ממחירו של אדם בביזנטיון. המס הזה היה תקף לא רק לסוחרים ביזנטיים. גם סוחרים רוסיים נדרשו לשלם מעשר למכס הביזנטי בעת שעברו מהים השחור לים התיכון דרך הבוספורוס.⁵² מכסים היו קיימים גם בחליפות. במאה התשיעית מזכיר אבו עובייד אל-קאסם בן סלאם, שמסכם את נושאי הכספים, הנכסים והמיסוי בחליפות בספרו על הממונות (*Kitāb al-Amwal*) את התקנות

47 ראו לעיל מפת סחר העבדים.

48 Jean-Cl. Cheynet, *Quelques Nouveaux Sceaux de Commerciaires (Some New Seals of Kommerkiarioi)*, in TRADE IN BYZANTIUM, PAPERS FROM THE THIRD INTERNATIONAL SEVGI GÖNÜL BYZANTINE STUDIES SYMPOSIUM 25–54 (Nevea Necipoglu & Paul Magdalino eds., 2016); Simon Bendall, *Slaves or Soldiers?*, 8 NOMISMATIKA KHRONIKA 41, 41–43 (1989).

49 *Leges Navales: Lex Rhodia*, in JUS GRAECOROMANUM 91–103 (Iannes D. Zepos & Panagiotes Zepos eds., vol. 2 1931).

50 THEOPHANES CONFESSOR, THEOPHANIS CHRONOGRAPHIA 486–487 (Carolus De Boor ed., *Zhitie S. Georgia*; “CHRONOGRAPHIA” (להלן): vol. 1 Hildesheim: G. Olms 1963) (1883), *Byzantine Slavery; Amastriskago*, in TRUDY 33 (V. G. Vasil’evskij ed., Vol. 3 1915) לעיל ה”ש 13, בעמ’ 71–69; Nicolas A. Oikonomides, *The Role of the Byzantine State*; 71–69, בעמ’ 1058–973; לעיל ה”ש 46, בעמ’ 1058–973; Evelyne Patlagean, *Byzance et les Marchés du Grand Commerce, Vers 830-Vers 1030; Entre Pirenne et Polanyi [Byzantium and the Large Trade Markets, Around 830-Around 1030; Between Pirenne and Polanyi]*, 40 MERCATI E MERCANTI NELL’ALTO MEDIOEVO: L’AREA EUROASIATICA E L’AREA MEDITERRANEA (23–29 APRILE 1992) 587–629 (1993); Angeliki E. Laiou, *Monopoly and Privileged Free Trade in the Eastern Mediterranean (8th–14th Century)*, CHEMINS D’OUTRE MER: ÉTUDES D’HISTOIRE SUR LA MÉDITERRANÉE MÉDIÉVALE OFFERTES À MICHEL BALARD 511–526 (Damien Coulon et al. eds., 2004).

51 שם, CHRONOGRAPHIA

52 לעיל ה”ש 38, בעמ’ 155. KITĀB AL-MAŚĀLIK

שתיקן החליף עומר אבן אל-ח'טאב במאה השביעית שלפיהן סוחרים מוסלמים שילמו מס של שניים וחצי אחוזים, בני חסות שילמו חמישה אחוזים, בעוד שסוחרים ביוזנטים חויבו במעשר משום, מציין הכותב, שלקחו את אותו המס מסוחרים זרים שעברו בשטחם. אף על פי שתקנות אלו מיוחסות למאה השביעית, הן משקפות ככל הנראה מציאות בתקופתו של המחבר, דהיינו במאה התשיעית.⁵³ בתחילת המאה העשירית מפת המכסים מתרחבת: כך לגבי המכסים שהכוזרים מטילים על הסוחרים שעוברים באיטיל מהוולגה לים הכספי;⁵⁴ גם בדרך הצפונית לאורך הדנובה מתועדים המכסים ברפולשטן שעל הדנובה (ליניץ של היום), נתיב מסחר ששימש את סוחרי העבדים ממזרח למערב ודרום אירופה.⁵⁵ ניתן להבחין, אם כך, באמצעים שבהם נוקטים שליטים מקומיים כדי לקחת חלק ברשת המסחר הבינלאומית בבני אדם לשם רווח. למעשה, השליטים הכוזרים והנסיכים הבווארים מאמצים את אותם אמצעים שבהם נקטו שתי הכלכלות המבוססות של ביוזנטיון והחליפות.⁵⁶ כך התפתחה דינמיקה כלכלית בינלאומית משותפת בין האזורים השונים של מפת ימי הביניים. יחד עם זאת, דינמיקה זאת הרחיקה את הסוחרים לרכוש את הסחורה האנושית בדרכים שעוקפות את המכסים האלה, אל עבר אזורים יותר ויותר פריפריאליים. הדינמיקה המסחרית של רשת זאת התבססה לכן על כפייה ושעבוד של בני אדם מכלכלות פחות מבוססות בצפון-מזרח (מזרח אירופה, הקווקז והערבה האירואסיתית), בצפון-מערב (הים הבלטי, האיים הבריטיים) ובסאהל ואפריקה שמדרום לסהרה. רשת זאת, אם כך, היוותה אמצעי עבור כלכלות בלתי מפותחות ובלתי עשירות להתחבר לכלכלות העשירות יותר בדינמיקה עולמית שהתבססה על מעבר כפוי של בני אדם כסחורות. במילים אחרות, הסחר בבני אדם היה אמצעי, אפילו האמצעי העיקרי, לקידום כלכלות מקומיות. הוויקינגים, הרוסים, הכוזרים, הבולגרים של הוולגה, הנסיכים הבווארים והשליטים המקומיים של ערי דרום הסהרה, הם דוגמאות לשליטים שקידמו את כלכלתם באמצעות סחר בבני אדם. החיבור לשווקים העשירים מאל-אנדלוס ועד עירק על ידי סחר בבני אדם אפשר פיתוח של ארגון

Hamilton A. R. Gibb, *Arab-Byzantine Relations under the Umayyad Caliphate*, 12 53
DUMBARTON OAKS PAPERS 221–233 (1958); Hamilton A. R. Gibb, *The Fiscal Rescript*
of 'Umar II, 2 ARABICA 1 (1955)

54 *Kitāb al-Mašālik*, לעיל ה"ש 38, בעמ' 155; *Kitāb Šūrāt*, לעיל ה"ש 17, בעמ' 392.
55 MONUMENTA GERMANIAE HISTORICA: CAPITULARIA REGUM FRANCORUM 249–252 (no. 253)
(Alfred Boretius & Victor Krause eds., vol. 2 1960); Heinz Dopsch, *Raffelstettener*
, ORIGINS OF THE EUROPEAN ECONOMY; *Zollordnung*, in LEXIKON DES MITTELALTERS 397 (1995)
Alexsander Gieysztor, *Les Marchés et les Marchandises*; 557–553 בעמ' 21, לעיל ה"ש
entre le Danube et la Volga AUX VIII^e-XI^e Siècles [Markets and Goods Between the
Danube and the Volga in the 8th–11th Centuries], in 40 MERCATI E MERCANTI NELL'ALTO
.MEDIOEVO: L'AREA EUROASIATICA E L'AREA MEDITERRANEA. (23–29 APRILE 1992) 499–522
(1993).

56 ראו: CARL L. HAMMER, A LARGE-SCALE SLAVE SOCIETY OF THE EARLY MIDDLE AGES:
SLAVES AND THEIR FAMILIES IN EARLY MEDIEVAL BAVARIA (2002); CAMERON SUTT, SLAVERY
IN ÁRPÁD-ERA HUNGARY IN A COMPARATIVE CONTEXT: EAST CENTRAL AND EASTERN EUROPE
.IN THE MIDDLE AGES 450–1450 (2015)

כלכלי מסחרי. כך למשל בכל הנוגע לרוסים. במאה העשירית ערכו הרוסים וביזנטיון שלוש אמנות ביניהם שהעניקו מקום מרכזי לסוחרים הרוסים בשווקים הביזנטיים. שתי האמנות של 911, 907 וזו של 944 העניקו לרוסים הקלות מסחריות בביזנטיון.⁵⁷ ההסכמים מצביעים על הרוסים כספקים עיקריים של עבדים לשווקים הביזנטיים. עבדים הם הסחורה היחידה שמוזכרת בהם. הסוחרים הרוסים קיבלו אישור להיכנס לשווקים הביזנטיים, כולל השוק של קונסטנטינופול. מיסים ומכסים אינם מוזכרים, והביזנטים אף מתחייבים לספק לינה לסוחרים הרוסים והגנה על ספינותיהם. כך מתברר שהסחר בבני אדם והביקוש לסחורה אנושית אפשרו לחברות באזורי הפריפריה של מפת ימי הביניים להתחבר לחברות העשירות יותר ולקדם את עצמן מהבחינה המסחרית-כלכלית. האמצעי המרכזי ביצירת הדינמיקה הזאת היה סחר בבני אדם.

הסחר בבני אדם היה פועל יוצא של חלוקת העושר בין כלכלות פחות מתקדמות ליותר מתקדמות לפי ערך הסחורה האנושית. למעשה, הגירה כפויה של הקורבנות הייתה האמצעי ליצור מפה כלכלית עולמית של סחר חליפין. הכלכלות הפחות מפותחות סחרו במה שהיה הסחורה העיקרית שהייתה תחת ידיהם: בני אדם. אלה הביאו את הרווחים הגדולים ביותר ואפשרו קידום מסחרי כלכלי. הכוזרים על הים הכספי, הבולגרים על הוולגה, הוויקינגים בצפון אירופה, כמו גם השליטים בדרום הסהרה (קאנס-בורנו, בג'ה, סודאן), השתתפו ברשת מדיאבלית עולמית של סחר בבני אדם, ולמעשה אפשרו את קיומה. הם היוו את החלק הגדול והיקר ביותר בסחר הבינלאומי. השעבוד וההגירה הכפויה של קורבנות הסחר היו האמצעי עבור השליטים באזורים הפריפריאליים להתחבר לכלכלות העשירות, ובכך להשתתף במפה הכלכלית הבינלאומית.

ההגירה הכפויה, האלימה והאכזרית של משועבדות ומשועבדים היוותה אפוא את החלק הארי של הסחר הבינלאומי, והביאה לפיתוחן של כלכלות שהיו פריפריאליות מבחינה גאוגרפית-כלכלית וגם מבחינה תרבותית-דתית. למעשה תאם הרציונל הכלכלי העולמי היטב את הרציונל הדתי. מאחר שהסחר בבני אדם בימי הביניים נקבע על ידי הגורם הדתי ונשען על ייבוא אוכלוסיות פגאניות בנתיבים ארוכים ויקרים, הוא יצר רשת מסחרית עולמית שקישרה בין התרבויות המונותאיסטיות לתרבויות הפגאניות שנהפכו תוך כדי כך בעצמן למונותאיסטיות. הסחר בבני אדם בימי הביניים נראה כאמצעי שמאפשר לחברות מתפתחות להשתלב בתוך דינמיקה כלכלית עולמית ודינמיקה תרבותית עולמית. הגירה כפויה, שעבוד והמרת דת הופכים בני אדם להון עבור מי שיכולים להשתמש בהם, הון שמאפשר קידום כלכלי. מסקנה זו מתאימה גם למצב הבינלאומי של כלכלה עולמית היום שמאפשר את קיומן של צורות שעבוד שונות. בין אם מדובר במהגרי עבודה, בשעבוד חובות, או בתופעות מקומיות אחרות של שעבוד, השינוע, בין אם בכפייה ובין אם מרצון, של בני אדם מאפשר את הרחבת הרשת הכלכלית הבינלאומית ושיתופן של כלכלות עניות במערך הכלכלי העולמי. מחקרים רבים של העשור האחרון, ואף לפניו, בדקו את מידת השפעתם של מהגרות ומהגרי עבודה על המערך הכלכלי, החברתי והפיסקלי ועל התמ"ג בארצות מוצאם דרך

THE RUSSIAN PRIMARY CHRONICLE: LAURENTIAN TEXT 65–75 (Samuel H. Cross & Olgerd P. Shobowitz-Wetzor eds., Samuel H. Cross & Olgerd P. Shobowitz-Wetzor trans., *Treaties of Byzantium*; 1953) לעיל ה"ש 44.

העברת כספים (Remittances) מרווחיהם לארצות מוצאם, בין אם לקרובי משפחה ובין אם למתווכים או למדינה באמצעות מיסוי (ישיר או עקיף).⁵⁸ הדו"ח בנושא של ה-World Bank Group (World Bank Group 2017) מציין 15% בממוצע מרווחיהם של מהגרי העבודה ככספים שנשלחים לארצות מוצאם. עבור כלכלות ארצות המוצא מדובר בסכומים משמעותיים ביותר. כך בכל הנוגע לכלכלת משק הבית הפרטית של המשפחה שבארץ המוצא ולאפשרויות התמיכה שהיא מספקת, כך גם בנוגע לכלכלת ארץ המוצא באופן כללי, שהכספים שמהגרי העבודה מעבירים תורמים להעלאת התמ"ג שלה. חלק ממדינות המוצא שהנהיגו מיסוי על העברת כספים של מהגרי עבודה, אזרחיהן, בחזרה לארץ המוצא, ביטלו זאת ובכך תרמו להעלאת הסכומים שהעבירו המהגרים אליהן.⁵⁹ העבודה שחלק ממדינות היעד שבהן עובדים מהגרי העבודה שוקלות למסות את העברת הכספים מהצד של המוענים בדרך ישירה או עקיפה (כמו למשל בצורת פיקדון של חלק משכרם), מצביעה על ההכרה שעבודתם של מהגרות ומהגרי העבודה נחשבת כהון פיננסי, מקור לרווח ולצמיחה כלכלית בדיוק מהיותו אמצעי מקשר הפועל ברווח שבין כלכלות עשירות לעניות.

58 ראו במיוחד את הדו"ח הבא: World Bank Group, Migration and Development Brief 27: Migration and Remittances recent Developments and Outlook, Special Topic: Global Compact on Migration (2017), <https://bit.ly/3W6g0kP>, ואת המחקרים הבאים לפי סדר כרונולוגי: Oded Stark, *Reasons for Remitting*, 10 WORLD ECONOMICS 147 (2009); Yasser Abdih et al., *Remittances Channel and Fiscal Impact in the Middle East, North Africa, and Central Asia*, 104 IMF Working Paper (2012); Christian H. Ebeke, *Do International Remittances Affect the Level and the Volatility of Government Tax Revenues?*, 26 J. INT'L DEVELOPMENT 1039 (2014); Liliana Simionescu & Dalina Dumitrescu, *Migrants Remittances Influence on Fiscal Sustainability in Dependent Economies*, 19 AMFITEATRU ECON. 640 (2017); Zareh Asatryan et al., *Remittances and Public Finances: Evidence From Oil-Price Shocks*, 155; J. PUB. ECON. 122 (2017); Ana I. L. Garcia & Barry Maydom, *Migrants' Remittances, the Fiscal Contract and Tax Attitudes in Africa and Latin America*, POL. STUD. 1, 1–22 (2021).

59 כאשר וייטנאם הסירה את המס של 5 אחוזים על העברות כספים ב-1997, היא מצאה שזרימת ההעברות בערוצים פורמליים גדלה: World Bank, *Global Economic Prospects 2006: Economic Implications of Remittances and Migration* (2006), <https://bit.ly/3W6lRqi>; SAODAT OLIMOVA & IGOR BOSCH, *LABOUR MIGRATION FROM SAODAT OLIMOVA & IGOR BOSCH, LABOUR MIGRATION FROM TAJIKISTAN: Economic Implications of Remittances and Migration* (2006), <https://bit.ly/3YsRDzt>; Blanca Moreno-Dodson et al., *Migration, Taxation, and Inequality*, 80 ECON. PREMISE (2012).

חבר הלאומים, הגירה וזנות: לשורשי המאבק בסחר בנשים

בשנת 1921 הוקמה ועדת חבר הלאומים למאבק בסחר בנשים. היא פיקחה על יישום אמנות בינלאומיות, קראה דוחות שנתיים של המדינות החתומות, הפיקה דוחות עצמאיים ושלחה משלחות בדיקה למיפוי הסחר. מאמר זה עוקב אחרי אופני פעולתה של הוועדה ומתמקד בדיוניה ובממצאיה על אודות מרחבים קולוניאליים באסיה ובצפון אפריקה. טענתו המרכזית היא שלמרות החלפת המינוח מ"עבדות לבנה", שהיה שגור במאה התשע עשרה ובראשית המאה העשרים, ל"סחר בנשים וילדים", שכלל גם נשים לא-לבנות, בפועל לא היו לוועדת חבר הלאומים נגד סחר בנשים ולמשלחות הבדיקה שלה הכלים לבחון את גורלן של נשים העוסקות בזנות בחברות נכבשות. משלחות בדיקה, דוחות ודיונים שהתקיימו בוועדה התמקדו בפועל בנשים אירופאיות בקולוניות, ודחקו לשוליים את גורלן של נשים לא-לבנות, ובכלל זה נשים מקומיות ומהגרות שהיו נתונות למשטר של זנות ממוסדת שנכפתה על ידי המעצמות הקולוניאליות. מי שייצגו את הקולוניות בדיוני הוועדה היו תמיד נציגי המעצמה הקולוניאלית, אשר בפועל ייצגו את האינטרסים של המעצמה וביקשו להגן על המוניטין שלה ועל האינטרסים של קהילת המתישבים. כאשר הוצגו האינטרסים של האוכלוסיות הנכבשות, הם היו עטופים בשורה של הנחות גזעיות ותרבותיות באשר למיניות לא-לבנה, שביקשו להחריג נשים לא-לבנות מהגנת האמנות נגד סחר בנשים. המגבלה המרכזית של הוועדה, אם כן, הייתה ונתרה הבעיה הקולוניאלית של חבר הלאומים – כל דיון בחברות הנכבשות תווך באופן בלעדי על ידי נקודת המבט של המעצמה הקולוניאלית, ונשים לא לבנות נותרו בשוליו.

מבוא

ביוני 1921 המליץ הכנס הבינלאומי למאבק בסחר בנשים וילדים, שהתכנס בחסות חבר הלאומים, על אימוץ המונח "סחר בנשים וילדים" כתחליף למושג הישן יותר, "עבדות לבנה", לתיאור העברה של נשים וילדים ממדינה למדינה לצורכי זנות. המינוח החדש נועד, כך קבע נוסח ההחלטה המסכמת, לספק הגנה לנשים וילדים, יהיה אשר יהיה גזעם וצבע עורם.¹ לצד זאת המליץ נוסח ההחלטה על הקמת מנגנון מעקב, מחקר ופיקוח, בדמותה של ועדה למאבק בסחר בנשים וילדים שיהיו חברים בה נציגי מדינות וכן נציגים של

* פרופ' ליאת קוזמא, החוג ללימודי האסלאם והמזרח התיכון, האוניברסיטה העברית.

1 International Conference on Traffic in Women and Children 2, LEAGUE NATIONS O. J 596, 598–599 (1921).

ארגונים בינלאומיים נגד סחר בנשים. המלצה נוספת הייתה איסוף מידע באמצעות דוחות שנתיים שתשלחנה המדינות החברות.² בין 1921 ל-1945 שלחו מדינות החתומות על האמנה למניעת סחר בנשים דוחות שנתיים לחבר הלאומים, ומזכירות החבר סיכמה אותם בקבצים שהתפרסמו מדי שנה. דוחות אלה תיעדו את החקיקה בנושא במדינות השונות, את השינויים שעברה לאורך זמן, וכן את האכיפה – לפחות כפי שהמדינות בחרו לדווח עליה.³ בנוסף, ועדת חבר הלאומים למאבק בסחר בנשים וילדים יזמה שתי משלחות חקר, האחת ב-5'1924 והאחרת ב-1932, כדי לברוק את הנעשה בשטח ולעמת את ממצאי צוות החקירה עם הדוחות הרשמיים. הדוחות שפרסמה הוועדה עוררו שיח לאומי ובינלאומי ער באשר לסחר בנשים, זנות ממוסדת ומדיניות הגירה, שהובילו בתורם לשינויים בחוק ובפרקטיקה במקומות שונים ברחבי העולם.⁴ חשיבותה של עבודת החבר בסוגיית הסחר בנשים היא בהנחת התשתית לאמנה הבינלאומית על השבתת הסחר בבני אדם וניצול זנותם של אחרים, 1949,⁵ ועבודת האו"ם בסוגיות אלה מאז ועד היום. חלק מחוקותיה וחולשותיה של מערכת זו נעוץ בהגדרות ובמנגנונים שפותחו בין מלחמות העולם, בחסות חבר הלאומים. ביניהם אפשר למנות תקנות הגירה ששמו להן למטרה נשים שנוסעות לבדן ואפשרו מניעת הגירה של נשים החשודות כעוסקות בזנות תחת אמתלה של הגנה מפני סחר, וכן יחסי הכוח הלא-שוויוניים בין מדינות המתמודדות עם הסחר.

טענתו המרכזית של מאמר זה היא שאף על פי ששינוי המינוח והשינוי בהגדרת הבעיה מ"עבודת לבנה" ל"סחר בנשים וילדים" כלל גם נשים לא-לבנות בקולוניות האירופיות באסיה ובאפריקה, בפועל לא היו לוועדת חבר הלאומים נגד סחר בנשים ולמשלחות הבדיקה שלה הכלים לבחון את גורלן של נשים בזנות בחברות נכבשות. המגבלה המרכזית של הוועדה בסוגיה זו הייתה ונותרה הבעיה הקולוניאלית של החבר – כל דיון בחברות הנכבשות נידון ותווך באופן בלעדי על ידי נקודת המבט של המעצמה הקולוניאלית, ונשים לא לבנות נותרו בשוליו.

מאמר זה מתכתב עם שלושה גופי ידע: ההיסטוריה של הזנות במרחבים קולוניאליים, ההיסטוריה של הקולוניאליזם וחבר הלאומים, וההיסטוריה של ועדת חבר הלאומים נגד סחר בנשים. הקשר בין זנות לקולוניאליזם, מאמצע המאה התשע עשרה ואילך, נעוץ בשינויים בכלכלת הזנות בעקבות הגירה מסיבית של חיילים, מתיישבים ואוכלוסיות נכבשות – בעיקר לצורכי עבודה. הגירה זו הייתה מגדרית באופייה והובילה ליצירת קהילות של גברים ללא נשים – בעיקר עובדים וחיילים, תהליך שעודד יצירה של זנות מקומית ומהגרת. תהליכים

2 שם, בעמ' 599.

3 LEAGUE OF NATIONS, TRAFFIC IN WOMEN AND CHILDREN COMMITTEE, SUMMARY OF ANNUAL REPORTS (1922–1936); LEAGUE OF NATIONS, ADVISORY COMMITTEE ON SOCIAL QUESTIONS, SUMMARY OF ANNUAL REPORTS (1937–1946).

4 LEAGUE OF NATIONS, TRAFFIC IN WOMEN AND CHILDREN: REPORT OF SPECIAL BODY OF EXPERTS – DISCUSSIONS AT 45TH SESSION OF COUNCIL, JUNE 1927 (1927); LEAGUE OF NATIONS, COMMISSION OF ENQUIRY INTO TRAFFIC IN WOMEN AND CHILDREN IN THE EAST: REPORT TO THE COUNCIL (1932).

5 G.A. Res. 317 (IV), Convention for the Suppression of the Traffic in Persons and of the Exploitation of the Prostitution of Others (Dec. 2, 1949).

אלה הובילו בתורם לשינויי חקיקה ולמערכות של הסדרת זנות בחסות המשטר הקולוניאלי. הסדרה זו כללה בדרך כלל רישום מרוכז של כל הנשים העוסקות בזנות, הענשה של אלה שלא נרשמו, חיובן לעבוד בבתי זונות רשומים בלבד ובדיקות רפואיות שבועיות – במטרה לשמור על הסדר הציבורי ולמנוע את הפצתן של מחלות מין.⁶ מחקר חשוב ופורה שעסק בזנות הקולוניאלית, עם זאת, מוגבל בדרך כלל לטריטוריות קולוניאליות מסוימות או לאימפריות קולוניאליות מסוימות – ומתעלם מאופייה חוצה הגבולות וחוצה האימפריות של הזנות הקולוניאלית, ומהדיון שהתפתח במחצית הראשונה של המאה העשרים על סחר בנשים והגירת נשים לזנות.

ההיסטוריה הקולוניאלית של חבר הלאומים ממוקדת בעיקר בשיטת המנדטים – מערכת משטר וריבונות שהכפיפה את השליטה הקולוניאלית על אזורים שנשלטו עד למלחמת העולם הראשונה בידי האימפריות העות'מאנית והגרמנית לפיקוח בינלאומי. ספרות זו דנה באופנים שבהם תפקד אותו פיקוח, באינטראקציה של נציגי המעצמות הקולוניאליות עם ועדת המנדטים, ובניסיונם של נתינים קולוניאליים להשמיע את קולם בג'נבה.⁷ לצד זאת, חקר חבר הלאומים בעשור האחרון התמקד בשיתוף הפעולה שנוצר בחסות חבר הלאומים סביב שורה של סוגיות כלכליות, תרבותיות וחברתיות – שיתוף פעולה מדעי, שימור מורשת לאומית ועולמית, הגנה על הסביבה, שמירה על מעמדם של מיעוטים, השבה ויישוב מחדש של שבויי מלחמה ועוד. מחקרים מסוג זה הראו שבעוד שחבר הלאומים הוכתר ככישלון בממדיו הפוליטיים ולא הצליח לבלום את חימושה מחדש של אירופה ואת הישנותה של מלחמה עולמית, הרי שבסוגיות החברתיות הוא הניח את התשתית לכינונה של מערכת הומניטרית בינלאומית. מחקרים שפורסמו בעשור האחרון בחנו היבטים שונים של עבודת החבר – כטיטה ראשונית למגננונים בינלאומיים להגנה על זכויות אדם.⁸ רק לאחרונה החלו

6 ראו למשל LOUISE WHITE, THE COMFORTS OF HOME: PROSTITUTION IN COLONIAL NAIROBI (1990); PHILIPPA LEVINE, PROSTITUTION, RACE, AND POLITICS: POLICING VENEREAL DISEASE IN THE BRITISH EMPIRE (2003); ELISA CAMISCILO, REPRODUCING THE FRENCH RACE: IMMIGRATION, INTIMACY, AND EMBODIMENT IN THE EARLY TWENTIETH CENTURY (2009)

7 ANTONY ANGHIE, IMPERIALISM, SOVEREIGNTY, AND THE MAKING OF INTERNATIONAL LAW (2005); SUSAN PEDERSEN, THE GUARDIANS: THE LEAGUE OF NATIONS AND THE CRISIS OF EMPIRE (2015); Natasha Wheatley, *Mandatory Interpretation: Legal Hermeneutics and the New International Order in Arab and Jewish Petitions to the League of Nations*, 227 PAST & PRESENT 205 (2015); SEAN ANDREW WEMPE, REVENANTS OF A FALLEN EMPIRE: COLONIAL GERMANS, THE LEAGUE OF NATIONS, AND THE REDEFINITION OF IMPERIALISM (2019); Susan Pedersen, *AHR Reflections: An International Regime in an Age of Empire*, 124 AM. HIST. REV., 1676–1680 (2019)

8 IRIS BOROWY, COMING TO TERMS WITH WORLD HEALTH: THE LEAGUE OF NATIONS HEALTH ORGANIZATION 1921–1946 (2009); JEAN ALLAIN, THE SLAVERY CONVENTIONS: THE TRAVAUX PRÉPARATOIRES OF THE 1926 LEAGUE OF NATIONS CONVENTION AND THE 1956 UNITED NATIONS CONVENTION 31–34 (2008); MAGALY RODRIGUEZ GARCIA ET. AL, THE LEAGUE OF NATIONS' WORK ON SOCIAL ISSUES: VISIONS, ENDEAVORS AND EXPERIMENTS (Magaly Rodrigues

חוקרים להתבונן בממשק בין התחומים ולבחור את האינטראקציה של גופיו החברתיים- הכלכליים של החבר עם העולם הקולוניאלי,⁹ ומאמר זה מצטרף למגמה מחקרית זו. שורה של מחקרים שנכתבו בשנים האחרונות עמדה על תפקידו המכונן של חבר הלאומים כביסוסן של נורמות בינלאומיות נגד סחר בנשים. בעוד שמחקרים מוקדמים יותר היללו את תפקידו החלוצי של החבר בכינון של נורמות בינלאומיות לשמירה על זכויותיהם של נשים וילדים, מחקרים מאוחרים יותר הצביעו גם על מגבלותיה של הוועדה. קתרינה לפנץ וברברה מצגר, לדוגמה, הדגישו את תפקידה של ועדת חבר הלאומים נגד סחר בנשים בהעלאת מודעות לסחר בנשים ולהרחבת המושג כך שיכלול נשים בנות כל הגזעים.¹⁰ ז'ן מישל שאמו, מגלי רודריגז, פול נפר וסטפני לימונצ'לי אימצו גישה ביקורתית יותר והראו כיצד שיתוף פעולה, בחסות חבר הלאומים, בין מדינות לבין ארגונים וולונטריים בעלי אג'נדות מגוונות יצר תמהיל שהשפיע בפועל על שני תחומים – ביטול הזנות הממוסדת ומיסוד מדיניות הגירה ברחבי העולם. הטענה שבת זונות ממוסדות יוצרים ביקוש לסחר בנשים הביאה את חבר הלאומים להמליץ על ביטולם, ואילו בלימת הסחר עלתה בקנה אחד עם רצונן של מדינות לאום ומדינות קולוניאליות להגביל הגירה של גורמים לא רצויים. התוצאה הייתה חקיקה מדינתית שאפשרה הגבלה של הניידות הבינלאומית של נשים הנוסעות לכדן.¹¹ חקיקה זו

Garcia et al. eds, 2016); OMER ALONI, THE LEAGUE OF NATIONS AND THE PROTECTION OF
.THE ENVIRONMENT (2021)

Liat Kozma, *Cannabis Prohibition in Egypt, 1880–1939: From Local Ban to League of Nations Diplomacy*, 47 MIDDLE E. STUD. 443 (2011); Stephen Legg, *An International Anomaly? Sovereignty, the League of Nations and India's Princely Geographies*, 43 J. HIST. GEOGRAPHY 96 (2014); Tomoko Akami, *Imperial Politics, Intercolonialism, and the Shaping of Global Governing Norms: Public Health Expert Networks in Asia and the League of Nations Health Organization 1908–1937*, 12 J. GLOB. HIST. 4 (2017); Utathya Chattopadhyaya, *Dagga and Prohibition: Markets, Animals, and the Imperial Contexts of Knowledge, 1893–1925*, 71 S. AFR. HIST. J. 587 (2019); HARUM GOTO-SHIBATA, THE LEAGUE OF NATIONS AND THE EAST ASIAN IMPERIAL ORDER 1920–1946 (1st ed. 2020); Rosalind Parr, *Solving World Problems: The Indian Women's Movement, Global Governance, and 'the Crisis of Empire', 1933-46*, 16 J. GLOB. HIST. 122 (2021); Nova Robinson, *Syro-Lebanese Women's Transnational and International Collaborations at the League of Nations*, 17 J. MIDDLE E. WOMEN'S STUD. 479 (2021)

Barbara Metzger, *Towards an International Human Rights Regime During the Inter-war Years: The League of Nations' Combat of Traffic in Women and Children*, in BEYOND SOVEREIGNTY: BRITAIN, EMPIRE AND TRANSNATIONALISM, C. 1880–1950, 54 (Kevin Grant, Philippa Levine & Frank Trentmann eds. 2007); Katarina Leppänen, *Movement of Women: Trafficking in the Interwar Era*, 30 WOMEN'S STUD. INT'L F. 523, 525–526 (2007).

JEAN-MICHEL CHAUMONT, LE MUTH DE LA TRAITE DES BLANCHES: ENQUÊTE SUR LA FABRICATION D'UN FLÉAU (Paris: Decouverte, 2009); Paul Knepper, *Measuring the Threat of Global Crime: Insights from Research by the League of Nations into the Traffic in Women*, 50 CRIMINOLOGY 777 (2012); Magaly Rodríguez García, *The League of Nations*

אפשרה לסוכני המדינה לחפש קורבנות סחר פוטנציאליים על ספינות ורכבות, למנוע דרכון או ויזה מנשים שהיו חשודות כקורבנות פוטנציאליים או שמטרות העסקתן בחו"ל נראות מפוקפקות, לגרש נשים החשודות כקורבנות סחר וכן להזהיר מפני סוחרי נשים בתחנות רכבת ונמלים. כל אלה שימשו בפועל אמצעי מניעה וענישה – לא רק של סוחרי נשים, אלא של נשים שהגרו למטרות זנות מבלי שנחטפו או אולצו להגר; וכן נשים שנסעו ללא לוויית בן משפחה.¹² עבודתי נשענת במידה רבה על מסקנות ביקורתיות וספקניות אלה, ומבקשת להוסיף אליהן את הרובד הקולוניאלי, שנעדר כמעט לחלוטין מניתוחן את המעבר מ"עבדות לבנה" ל"סחר בנשים וילדים".

מאמר זה מתבסס על ארכיוני חבר הלאומים בז'נבה ועל פרסומיו – ובעיקר דוחותיה של ועדת חבר הלאומים נגד סחר בנשים. המאמר פותח בסקירה של ההיסטוריה של סוגיית "העבדות לבנה" ו"סחר בנשים" – לפני קיומו של חבר הלאומים, וחלקו השני ממשיך בבחינת שיטות איסוף הידע של חבר הלאומים ואת השלכות המלצותיו. חלקו השלישי של המאמר עוסק בהקשר הקולוניאלי, ובאופן שבו ניסה חבר הלאומים לממש את ההבטחה הגלומה בהחלפת המושג "עבדות לבנה" במושג מכיל יותר. אראה כאן עד כמה מוסגרה שאלת הסחר בנשים כשאלה קולוניאלית שמתעדפת אזרחים אירופאים בקולוניות על פני נתינים מקומיים, ומנהלת את דיוניה לגבי עתידן של החברות הנכבשות מעל ראשיהן.

סוגיית הסחר בנשים עד מלחמת העולם הראשונה

המושג "עבדות לבנה" הוא תולדה של שנות השבעים של המאה התשע עשרה, ושימש הן כדי לתאר את בתי הבושת הממוסדים בחסות המדינה והן את מה שייקרא בהמשך סחר בנשים – העברת נשים ממדינה למדינה לצורכי זנות. היה זה הסופר הצרפתי ויקטור הוגו שטבע את המונח "עבדות לבנה" – כאשר השווה את מצבן של נשים בבתי הזונות הממוסדים למצבם של עבדים.¹³ ההקשר המיידני למונח זה היה המאבק הפמיניסטי נגד מיסוד הזנות, מיסוד אשר הונהג, לדוגמה, בצרפת ב־1804 ובבריטניה באופן מצומצם בהרבה, בשנות השישים של המאה התשע עשרה, ובעקבות זאת גם בקולוניות שלהן. למעשה, גם כאשר בוטל מיסוד הזנות בבריטניה עצמה ב־1886, הוא המשיך להתקיים בקולוניות הבריטיות עמוק לתוך המאה העשרים. נשים בנות מעמד הביניים התנגדו לזנות הממוסדת בשל הכפייה

and the Moral Recruitment of Women, 57 INT'L. REV. SOC. HIST. 97 (2012); STEPHANIE A. LIMONCELLI, THE POLITICS OF TRAFFICKING: THE FIRST INTERNATIONAL MOVEMENT TO COMBAY THE SEXUAL EXPLOITATION OF WOMEN 73–77 (2010)

RONALD HYAM, EMPIRE AND SEXUALITY: THE BRITISH EXPERIENCE 152 (1992); Julia T. Martinez, *The League of Nations, Prostitution, and the Deportation of Chinese Women from Interwar Manila*, 33 J. WOMEN'S HIST. 67 (2021); Philippa Hetherington & Julia Laite, *Editorial Note: Special Issue: Migration, Sex and Intimate Labor*, 33 J. WOMEN'S HIST. 7 (2021)

EDWARD J. BRISTOW, PROSTITUTION AND PREJUDICE: THE JEWISH FIGHT AGAINST WHITE SLAVERY, 1880–1939 36 (1983)

שבה היא הייתה כרוכה – הן כפייה של רישום והן כפייה של בדיקות רפואיות – וכן בשל הסטנדרט הכפול הגלום בה, שמעניש רק צד אחד, האישה, על מעשה ששותפים לו שניים.¹⁴ בהמשך המאה התשע עשרה התקבע המושג "עבדות לבנה" כמתאר סחר בינלאומי. נשים שהועברו ממדינה למדינה לצורכי זנות נתפסו כקורבן האולטימטיבי של החברה המתועשת וההאצה של התעבורה הבינלאומית. בזכות מנוע הקיטור נעשה המסע בין ערים גדולות, בין מדינות ובין יבשות מהיר יותר וזול יותר מכפי שהיה בעבר. העשורים שקדמו למלחמת העולם הראשונה התאפיינו בניידות מוגברת של אנשים, רעיונות וסחורות, ולמולה – חשש גובר של דעת הקהל העולמית ושל ממשלות ברחבי העולם מפני השלכותיה של ניידות זו. מדינות מערב אירופה ואמריקה תפסו את עצמן כמוצפות בידי המוני מהגרים שמביאים איתם מגוון סכנות בריאותיות, ביטחוניות ומוסריות. רשויות אכיפה מצאו את עצמן חסרות אונים מול פשיעה חוצת גבולות והחלו לבסס שיתופי פעולה בינלאומיים כדי להתמודד איתה.¹⁵ הספציפיות הגזעית של המונח "עבדות לבנה", שנבעה בראשיתה מהשוואה על דרך השלילה לעבדות האפריקאית, קיבלה בהמשך גם ממדים גזעיים נוספים – כאשר הסרטורים סומנו כ"האחרים" של אירופה – לעיתים קרובות, יהודים או מהגרים.¹⁶ בהקשר הקולוניאלי, עבדות לבנה הייתה מקושרת גם בפרט מפני מין בין-גזעי בין נשים לבנות לגברים לא לבנים. הפעילות נגד עבדות לבנה שילבה פעילות ופעילים בעלי מגוון אג'נדות – אלה שביקשו להגן על נשים מפני הזנות הממוסדת, אלה שרצו להפליל את הזנות לחלוטין ואלה שראו בזנות הממוסדת רע הכרחי – אך ביקשו לבטל את צדרי האפלים ביותר שהתגלמו בסחר בנשים. ההתמקדות בסחר בנשים היוותה מעין פשרה בין הגישות השונות, והשתלבה גם באג'נדות פוליטיות נוספות – למשל אנטישמיות או אנטי-אנטישמיות, חשש ממהגרים לצד דאגה לרווחתם.¹⁷ שתי האמנות הבינלאומיות למיגור העבדות הלבנה שנחתמו ב-1904 וב-1910

- 14 ראו למשל ALAIN CORBIN, WOMEN FOR HIRE: PROSTITUTION AND SEXUALITY IN FRANCE AFTER 1850 (Alan Shridan trans, 1990); JUDITH R. WALKOWITZ, PROSTITUTION AND VICTORIAN SOCIETY: WOMEN, CLASS, AND THE STATE (1980)
- 15 PAUL KNEPPER, THE INVENTION OF INTERNATIONAL CRIME: A GLOBAL ISSUE IN THE MAKING, 1881–1914 (2010); PAUL KNEPPER, INTERNATIONAL CRIME IN THE 20TH CENTURY: THE LEAGUE OF NATIONS ERA 1919–1939 (2011)
- 16 Ben Braber, *The Trial of Oscar Slater (1909) and Anti-Jewish Prejudices in Edwardian Glasgow*, 88 HIST. 262 (2003); Keely Stauter-Halsted, 'A Generation of Monsters': *Jews, Prostitution, and Racial Purity in the 1892 L'viv White Slavery Trial*, 38 AUSTRIAN HIST. Y.B 25 (2007); Sylvain Pattieu, *Souteneurs Noirs à Marseille, 1918–1921*, 64 ANNALES: HISTOIRE, SCIENCES SOCIALES 361 (2009); TODD SHERPARD, SEX, FRANCE, AND ARAB MEN, 1962–1979 132–160 (2017)
- 17 Susan Mumm, *Josephine Butler and the International Traffic in Women*, in SEX, GENDER, AND RELIGION: JOSEPHINE BUTLER REVISITED 55 (Jenny Daggars & Diana Neal eds., 2007); Marion Kaplan, *Prostitution, Morality Crusades and Feminism: German-Jewish Feminists and the Campaign against White Slavery*, 5 WOMEN'S STUDIES INTERNATIONAL FORUM 619 (1982); Donna J. Guy, *White Slavery, Public Health and the Socialist Position on Legalized Prostitution in Argentina 1913–1936*, 23 LATIN AM. RSCH. REV. 60 (1988);

הביאו לראשונה בהיסטוריה את הסוגיה לסדר היום הפוליטי של הקהילה הבינלאומית. כדי לאפשר הסכמה בינלאומית נבחרה הגדרה מצומצמת ביותר של עבדות לבנה: סחר בינלאומי בנערות מתחת לגיל 20, וכן סחר בנשים בוגרות תוך שימוש בכוח או בהונאה.¹⁸

חבר הלאומים וסוגיית הסחר בנשים

חבר הלאומים הוקם בשנת 1921 במטרה לקדם שיתוף פעולה בינלאומי ומתוך תקווה למנוע את הישנותה של מלחמה עולמית. סעיפיה המרכזיים של אמנת החבר עסקו אומנם בפתרון סכסוכים בדרכי שלום ובצמצום החימוש, אך היה זה סעיף 23 שבאופן אגבי כמעט ביקש לעגן אמנות קודמות, שעסקו בעניינים כלכליים, חברתיים והומניטריים, לכדי הסכמות משותפות בחסות החבר. בין האתגרים שאיתם ביקש סעיף 23 להתמודד היו הפצת מחלות, סחר בסמים ובנשק וסחר בנשים וילדים למטרות זנות.¹⁹ קברניטיו של חבר הלאומים קיוו שעיסוק משותף באתגרים חוצי גבולות ייצור תמריץ לשיתוף פעולה בינלאומי גם במישור הפוליטי. היו אלה אותם אתגרים שהתעצמו בעידן הקיסור ועם האצת התעבורה היבשתית והימית.²⁰

לצד זאת, וכדי להתמודד עם אותם אתגרים חוצי גבולות, החלו בנשים שאחרי מלחמת העולם הראשונה מדינות רבות לחייב מהגרים בהחזקת ויזות ודרכונים – אמצעים שלא היו נפוצים בעבר.²¹ מדינות גם סירבו להכניס לתחומן, או גירשו לאחר כניסתם, שורה של גורמים לא רצויים מבחינתן – חולים במחלות מדבקות, קומוניסטים, פושעים וזונות.²² הקשר זה חשוב במיוחד להבנת האווירה שהולידה את המושג "סחר בנשים" ואת המנגנונים שהיא תיעדה ועודדה במטרה להגן על נשים מפני סחר.

הכנס הבינלאומי נגד סחר בנשים שהתכנס ביוני 1921 בחסות חבר הלאומים המליץ כי המדינות השונות ינקטו צעדי חקיקה במטרה להגן על נשים וילדים הנוסעים לבדם (סעיף

-
- Jens Jäger, *International Police Co-operation and the*; 41-40 בעמ' 13, Bristow
.Associations for the Fight Against White Slavery, 38 PAEDAGOGICA HISTORICA 565 (2002)
- International Agreement for the Suppression of the "White Slave Traffic", May 18, 18
1903; International Convention for the Suppression of the White Slave Traffic, May
4, 1910
- The Covenant of the League of Nations, article 23c, Dec. 24: "Members of the League... 19
will entrust the League with the general supervision over the execution of agreements
with regard to the traffic in women and children, and the traffic in opium and other
.dangerous drugs"
- Susan Pedersen, *Back to the League of Nations: Review Essay*, 112 AM. HIST. REV. 1091 20
(2007).
- JANE CAPLAN & JOHN TORPEY, DOCUMENTING INDIVIDUAL IDENTITY: THE DEVELOPMENT OF 21
.STATE PRACTICES IN THE MODERN WORLD (Jane Caplan & John Torpey eds., 2001)
- ADAM GOODMAN, THE DEPORTATION MACHINE: AMERICA'S LONG HISTORY OF EXPELLING 22
IMMIGRANTS 9-36 (2020); Lauren Banko, Keeping Out the 'Undesirable Elements': The
Treatment of Communists, Transients, Criminals, and the Ill in Mandate Palestine, 47
.J. IMPERIAL & COMMONWEALTH HIST. 1153 (2019)

6), וכן יקפידו לתלות מודעות בתחנות רכבת, ספינות ונמלים המזהירות מפני סחר ומציינות לאן ניתן לפנות לעזרה (סעיף 8). הוא גם המליץ כי המדינות החתומות ינפיקו דוחות שנתיים לגבי הצעדים שנקטו במאבק בתופעה, במטרה לאפשר להן ללמוד זו מניסיונה של זו (סעיף 10). לבסוף המליץ הכנס על הקמתה של ועדה קבועה שתהיה מורכבת מנציגיהן של חמש או שש מדינות וכן נציגי שלושה ארגונים וולונטריים בינלאומיים, במטרה לפקח על יישום האמנה (סעיף 11).²³ תוצאה נוספת של כנס זה הייתה אמנה חדשה נגד סחר בנשים וילדים אשר אשררה את האמנה של 1910, קראה למדינות החברות לחתום עליה בשמן ובשם הטריטוריות הקולוניאליות שלהן, והעלתה את גיל ההסכמה ל-21.²⁴ ועדת חבר הלאומים נגד סחר בנשים שהוקמה בעקבות הכנס של 1921 הייתה מורכבת בסופו של דבר מנציגי תשע מדינות (דנמרק, צרפת, בריטניה, איטליה, יפן, פולין, רומניה, ספרד ואורוגוואי), לצד נציגים של חמישה ארגונים בינלאומיים שישבו בוועדה במעמד של מעריכים חיצוניים (assessors). הארגונים הללו היו הלשכה הבינלאומית נגד סחר בנשים, האגודה הקתולית הבינלאומית להגנה על נערות, הפרציה של האיגודים הלאומיים להגנה על נערות, ארגוני הנשים הבינלאומיים והאגודה היהודית להגנה על נערות ונשים.²⁵ בחירה זו נבעה מהכרה בפעילותם ארוכת השנים של ארגונים אלה, משאיפה להסתמך על הידע שצברו וכן מהנחה שארגונים אלה יוכלו להציג בוועדה את האינטרסים של הנשים והילדים הזקוקים להגנת חבר הלאומים.²⁶ נוכחותם של נציגים אלה הגדילה את שיעורן של נשים בוועדה, שהייתה הוועדה בעלת שיעור הנשים הגבוה ביותר בחבר הלאומים.²⁷ הגדרת הסחר בנשים שהנחתה את עבודת הוועדה הזו יצרה ערפול וחוסר בהירות: האם קורבנות סחר הן רק נשים שהובלו לזנות במדינה אחרת במרמה, או גם נשים שעסקו בזנות והועברו או הגרו בעצמן ממדינה למדינה מרצונן? במרכזו של הדיון עמדה הבחנה בין הזונה, שהביאה על עצמה את גורלה, לבין קורבן הסחר – שהגיעה לזנות בכפייה או

23 International Conference on Traffic in Women and Children , לעיל ה"ש 1, בעמ' 598-599.
 24 International Convention for the Suppression of the Traffic in Women and Children, Sep. 30, 1921.

25 The International Bureau for the Suppression of Traffic in Women and Children, the International Catholic Association for the Protection of Girls, the Federation of National Unions for the Protection of Girls, the International Women's Organizations, and the LEAGUE OF NATIONS, ראו Jewish Association for the Protection of Girls and Women THE WORK OF THE COUNCIL AND SECRETARIAT OF THE LEAGUE OF NATIONS – SECRETARIAT – REPORT TO THE THIRD ASSEMBLY OF THE LEAGUE 1922 ON THE WORK OF THE COUNCIL AND SECRETARIAT AND ON THE MEASURES TAKEN TO EXECUTE THE DECISIONS OF THE SECOND ASSEMBLY – A.6.1922, A.6a.1922 (1922); LEAGUE OF NATIONS, PERMANENT ADVISORY COMMITTEE ON TRAFFIC IN WOMEN AND CHILDREN – COUNCIL OF THE LEAGUE – REPORT BY MR. DA CUNHA AND RESOLUTION ADOPTED BY THE COUNCIL 14 JANUARY 1922, REGARDING .THE FORMATION OF THE COMMITTEE (1922)

26 International Conference on Traffic in Women and Children , לעיל ה"ש 1, בעמ' 599.
 27 Susan Pedersen, *Metaphors of the Schoolroom: Women Working the Mandates System of the League of Nations*, 66 HIST. WORKSHOP J. 188 (2008)

במרמה. בתוך ועדת חבר הלאומים עצמה התחרו כמה גישות לשאלת הסחר: השארת הזנות הממוסדת אך מאבק בסחר, לצד ביטול המיסוד כחלק ממאבק כולל באפליה כלפי נשים.²⁸ כך, לדוגמה, בשנות השלושים התבטאו חברי הוועדה באופן ששיקף יותר מכול בלבול לגבי מטרתה ולגבי הפער, שארחיב עליו בהמשך, בין מטרתה המוצהרת לבין ממצאיה. החבר הפולני באחת מוועדות הבדיקה של החבר, קרול פינדור, למשל, גרס ב־1932 שאם קיימת עבדות לבנה בסין, "הרי שהיא מתקיימת בהתאם לרצונן של המשועבדות, או בורותן".²⁹ ד"ר אסטריד היין, הנציגה הדנית לוועדה ופעילה ותיקה לזכויות נשים, גרסה ב־1933 כי: "אין זה רצוי להגן על נשים כוגרות מפני תוצאות המעשים שהן ביצעו מרצונן".³⁰ סמואל כהן, נציג האגודה היהודית להגנת נערות ונשים בוועדה, גרס בהמשך אותו דיון כי: "גם אם אישה בוגרת מסכימה להפוך להיות אובייקט סחר, ברוב המקרים היא לא מבינה את גודל האסון שעומד לפתחה, והסכמתה אינה פוסלת את העמדתם לדין של הסוחרים בה".³¹ בדוחות שנתיים אל מזכירות החבר, המדינות התבקשו לדווח על מקרים של שידול (ובכלל זה, השיוך הלאומי של הסרסור ושל הקורבן), על נוהלי הסגרה, על גברים ונשים שגורשו בשל סרסרות, שידול או זנות, על קורבנות סחר שזוהו והוחזרו לארצן, ועל צעדים שננקטו כדי להגן על נשים וילדים מפני סחר. בגלל מרכזיות בתי הזונות הממוסדים בהבנתה של הוועדה את תופעת הסחר, המדינות התבקשו לדווח גם על המצב החוקי של הזנות בתחומן.³² המטרה של הדוחות הייתה לאתר את נתיבי הסחר – את המדינות המייבאות והמדינות המייצאות, מידע שיאפשר לנסח פתרונות, ברמה הלאומית, האימפריאלית והבינלאומית לבעיית הסחר בנשים. בפועל מנו הדוחות, לדוגמה, נשים שנעצרו וגורשו בעוון עיסוק בזנות – גם אם לא הוגדרו כקורבנות סחר. מדינות דיווחו שדרכונים הונפקו לנשים רק לאחר בדיקה באשר לנסיבות נסיעתן ומניעיה.³³ הנשים שהגרו לבדן מוסגרו לפעמים כקורבנות שיש להגן עליהם, ולפעמים כגורמים לא רצויים שיש למנוע את כניסתם וכך להגן על החברה המקומית מפניהם. כתוצאה מכך, אף על פי שדוחות אלה היו אמורים לתעד סחר בנשים

Jessica R. Pliley, *Claims to Protection: The Rise and Fall of Feminist Abolitionism in the League of Nations' Committee on the Traffic in Women and Children, 1919–1936*, 22 J. WOMEN'S HIST. 90, 97 (2010)

LEAGUE OF NATIONS, COMMITTEE OF ENQUIRY INTO THE TRAFFIC IN WOMEN AND CHILDREN IN THE EAST: VERBATIM REPORT OF THE 2ND SESSION (1932) 29

LEAGUE OF NATIONS, MINUTES OF THE ELEVENTH SESSION OF THE TRAFFIC IN WOMEN AND CHILDREN COMMITTEE (1932) 30

LEAGUE OF NATIONS, MINUTES OF THE TWELFTH SESSION OF THE TRAFFIC IN WOMEN AND CHILDREN COMMITTEE (1933) 31

LEAGUE OF NATIONS, TRAFFIC IN WOMEN AND CHILDREN – ANNUAL REPORTS TO BE FURNISHED BY NATIONAL GOVERNMENTS – SECRETARY GENERAL – DRAFT LETTER TRANSMITTING THE ANNUAL REPORT DRAWN UP BY THE ADVISORY COMMITTEE AND APPROVED BY THE COUNCIL OF THE LEAGUE, JULY. 1922 (1922–1925) 32

LEAGUE OF NATIONS, TRAFFIC IN WOMEN AND CHILDREN: EXTENSION OF THE ENQUIRY ON TRAFFIC IN WOMEN AND CHILDREN TO THE EAST, INFORMATION CONCERNING TERRITORIES UNDER MANDATE AND FRENCH COLONIES (1930) 33

למטרות זנות, בפועל הייתה התופעה שתיעדו הגירת נשים לצורכי זנות – בין אם מרצון ובין אם בכפייה, ולצד זאת – מגבלות הגירה על נשים שנסעו לכרזן, שהיו חשודות בהיותן קורבנות סחר, או חשודות כמי שהגרו לתעשיית המין.³⁴ הצעדים הללו עוררו ביקורת גם בוועדה עצמה, וחששות מפני ההשלכות שלהם על התנועה הגלובלית של נשים.³⁵ כבר בשנת 1923 הצביעה הנציגה האמריקאית לוועדת חבר הלאומים למאבק בסחר בנשים, גרייס אבוט, על כך שלא ניתן להסתמך על הדוחות המגיעים מהמדינות המדווחות. הדיווח על יישום החקיקה והשלכותיה, היא טענה, בפועל נוטה להיות חלקי ונועד להאיר באור חיובי את המדינה המדווחת. היא טענה כי על המציאות בשטח ניתן יהיה ללמוד רק מביקורי שטח.³⁶ הבחנה זו הובילה להקמת הוועדה המטיילת הראשונה,³⁷ שהייתה מורכבת משלושה חוקרים אמריקאים ומומנה על ידי קרן רוקפלר, באמצעות המשרד האמריקאי להיגיינה חברתית (Bureau of Social Hygiene). שיטות העבודה שלהם התבססו על מתודות שבהן השתמש צוות חקירה שפעל בשנות מלחמת העולם הראשונה לבידוק עולם הזנות של ניו יורק, אף הוא במימון הקרן.³⁸ מחקריו של החבר בנושא סחר בנשים עלו בקנה אחד עם אמונתם של מייסדיו ורבים מחבריו באותה עת ביכולתו של מחקר סוציולוגי מעמיק ורחב היקף לסייע בפתרון של בעיות חברתיות ולהשפיע על חקיקה ועל קבלת החלטות ברמה הלאומית והבינלאומית.³⁹

שלושת חברי הצוות – בסקום ג'ונסון, פול קינסי וסמואל אורכר – ביקרו בסך הכול ב-112 ערים בצפון אמריקה, אמריקה הלטינית, אירופה והים התיכון, ודיווחו על מצב הסחר בנשים

LEAGUE OF NATIONS, TRAFFIC IN WOMEN AND CHILDREN – SUMMARY OF ANNUAL REPORTS 34
ELABORATED IN 1926 BY THE SECRETARIAT (1928). LEAGUE OF NATIONS, TRAFFIC IN WOMEN
AND CHILDREN, SUMMARY OF ANNUAL REPORTS FOR 1928, PREPARED BY THE SECRETARIAT 5
(1930).

LEAGUE OF NATIONS, MINUTES OF THE ELEVENTH SESSION OF THE TRAFFIC IN WOMEN AND 35
CHILDREN COMMITTEE (1932); LEAGUE OF NATIONS, MINUTES OF THE EIGHTH SESSION OF
THE TRAFFIC IN WOMEN AND CHILDREN COMMITTEE; Lenore Manderson, *Colonial Desires:
Sexuality, Race, and Gender in British Malaya*, 7 J. HIST. SEXUALITY 372 (1997)
נוסף על גמישותו של המונח ראו HETHERINGTON AND LAITE, לעיל ה"ש 12.

LEAGUE OF NATIONS, EMPLOYMENT OF WOMEN IN THE POLICE FORCE – SECRETARY GENERAL 36
– CIRCULAR LETTER TRANSMITTING A RESOLUTION PASSED AT THE SECOND SESSION OF THE
ADVISORY COMMITTEE ON TRAFFIC IN WOMEN AND CHILDREN MARCH 1923, RECOMMENDING
THAT WOMEN, AS WELL AS MEN, SHOULD BE EMPLOYED AMONG THE POLICE ENGAGED IN DEALING
WITH PROSTITUTION (1923); Advisory Comm. on Traffic in Women and Children, Second
Session, U.N Doc. CTFE/2nd session, PV5, at 6 (1923) (5th meeting held in Geneva);
Advisory Comm. On Traffic in Women and Children, Second Session, U.N Doc.
7.CTFE/2nd session, P.V6, at 1–3 (1923) (6th meeting held in Geneva)

LEAGUE OF NATIONS, ADVISORY COMMITTEE ON TRAFFIC IN WOMEN AND CHILDREN – COUNCIL 37
OF THE LEAGUE – REPORT ON THE WORK OF THE 2ND SESSION OF THIS COMMITTEE PRESENTED
BY M. HYMAN AND ADOPTED BY THE COUNCIL 19 APRIL 1923 (1923)

.GEORGE J. KNEELAND, COMMERCIALIZED PROSTITUTION IN NEW YORK CITY (New ed., 1913) 38

Knepper, לעיל ה"ש 11, בעמ' 785-787. 39

בהן.⁴⁰ פול קינסי ביקר בצפון אפריקה ובמזרח התיכון והיווה הממשק היחיד בין השלושה לבין העולם הקולוניאלי. הוא התחזה לסרסור וביקש לברר כיצד ניתן להבריה נערה בת 17 למטרת זנות.⁴¹ בניגוד לדוחות שהגיעו עד אז לג'נבה, הדוחות שאוזכרו לעיל – אשר נשלחו על ידי המדינות עצמן והתבססו על נקודת מבטם של מנגנוני האכיפה המדינתיים – קינסי שוחח בעיקר עם סרסורים, וכן עם כמה מנהלות בתי בושת ועם כמה נשים שעסקו בזנות. הרוח של קינסי, שמהדורה מוערת שלו התפרסמה לאחרונה על ידי ז'אן מישל שאמו ומגלי רודריגו, כתוב ברהיטות של ספרות בלשים. הוא מתמלל את שיחותיו, בעיקר עם סרסורים, ומתאר לפרטי פרטים את האנשים שפגש ואת המקומות שביקר בהם. הרוח שמור באופן מקודד, וספר הקודים שמור בנפרד ממנו. הגרסה שפרסמו שאמו ורודריגו כוללת שמות מקומות ואנשים שהושמטו הן בגרסה שנשמרה והן בדוח שהתפרסם בעקבותיה.⁴² הדוח מספק תיאור גרוש של עולם הסרסורים ושל שיטות ההברחה של נשים צעירות לזנות ברחבי העולם. הדוגמאות שלהלן מדיגמות את סוג המידע שהשיג ואת אופן העבודה שלו. בקהיר, לדוגמה, הוא איתר בתי זונות רשומים ולא-חוקיים, וכן תיעד זונות רחוב ברחוב פואד הראשון וליד בתי התה גרופי וסולט. הוא פגש שם את הירש, סרסור שהמליץ עליו ארון קפלן, שאותו פגש קינסי שבועות מספר קודם לכן בפריז. הירש הוא מוכר תכשיטים, אך מתפרנס מסרסרות, סחר ברכוש גנוב וזיוף מסמכים.⁴³ הוא תיעד את שיחתם:

הירש: אתה מכיר את ג'אל ביי?

קינסי: לא.

הירש: הוא בחור (סרסור) מצרי שמנהל בית הימורים. יש לו השפעה מכל מיני סוגים, והוא מביא מצרפת כל שנה לפחות שמונה נערות. הוא מוכר אותן לבעלות בית זונות. תשאל אותו, הוא יגיד לך.

קינסי: איך הוא מוכר את הנערות?

הירש: למדאם. הוא מקבל לפעמים חמישים לירות. לפעמים גם בחורים קונים אותן. מצרים היא מקום שאפשר לעשות בו הכול. למה לדעתך בחורים מגיעים לכאן מכל העולם כדי לעשות כסף? גם בחורות. חוץ מזה, עם תעודות המעבר (passes) שאני הולך לתת לך, הבחורות יוכלו ללכת לכל מקום בעולם. הם משנים את הגיל, ואם הן רוצות לעבוד במקום

40 הדוחות שלהם מרוכזים בתיבות S171-S181 בארכיון חבר הלאומים, תחת הכותרת "חקירה ראשונה בנושא סחר בנשים וילדים", ומסודרים בסדר אלפביתי ולפי מדינות.

41 ראו למשל LEAGUE OF NATIONS, FIRST REPORT OF ENQUIRY – EGYPT (1925); LEAGUE OF NATIONS, TRAVELLING COMMISSION: TURKEY AND TUNISIA, ISTANBUL, TURKEY 2–13 (1925); LEAGUE OF NATIONS, FIRST REPORT OF ENQUIRY – EGYPT ALEXANDRIA 5–13 (1925); LEAGUE OF NATIONS, FIRST REPORT OF ENQUIRY – EGYPT, PORT SAID 2 (1925); LEAGUE OF NATIONS, FIRST REPORT OF ENQUIRY – EGYPT, CAIRO 3 (1925); LEAGUE OF NATIONS, PART II OF THE REPORT OF THE COMMITTEE OF EXPERTS ON TRAFFICKING IN WOMEN AND CHILDREN – COMMENTS .BY GOVERNMENTS TO THE COMMITTEE OF EXPERTS (1927)

42 JEAN-MICHEL CHAUMONT & MAGALY RODRÍGUEZ GARCÍA, TRAFFICKING IN WOMEN 1924–1926: .THE PAUL KINSIE REPORTS FOR THE LEAGUE OF NATIONS (United Nations, 2017)

43 שם, בעמ' 291.

שלא מעסיק בחורות מתחת לגיל עשרים ואחת, הן יכולות לעבוד עם תעודות המעבר האלה. הן מראות אותם במקום תעודת לידה וכל הזבל הזה. תשמע מה שאני אומר לך, ואל תיסע בלעדיהם. כמה מסמכים כאלה הוצאתי לדעתך לבחורים ולבחורות? רק בשנה שעברה – יותר משבעים וחמישה! ...אני יכול להשיג לך מסמכים מצריים, רומניים ואפילו יוונים. אין בחור ששווה משהו ויודע מה הוא עושה בלי שהוא מתארגן לפחות על שני סוגים של תעודות מעבר.⁴⁴

באלכסנדריה שוחח קינסי עם סרסור המכונה "הברון":

הברון: הנה מה שאתה צריך לעשות: תשלח טלגרף לבחורה שלך בפריז, ותגיד לה ששני גברים יפגשו אותה במרסי.

קינסי: איפה במרסי?

הברון: במברק שתשלח לה, תגיד לה ללכת למרסי, ולאסוף בסניף הדואר רסטנט מכתב בשמה. אתה תשלח לה את המכתב באותה ספינה שהולכת להביא אותה לכאן. תגיד לה שבשעה זו זוו, במקום זה וזה, שני אנשים יחפשו אותה עם מכתב בשבילה. תגיד לה ששני הגברים האלה עובדים בספינת הקיטור לוטוס, ושהם יסדרו להביא אותה לאלכסנדריה. הם יגידו לה מתי הספינה מפליגה. היא צריכה לעלות עליה לילה מראש. על הספינה, היא תהיה לבושה כמו פועל, ותישאר על הדרגש שהגברים האלה יקצו לה. הם יביאו לה אוכל והכול. אחרי שהספינה תגיע לכאן, אנחנו נוריד אותה מהספינה באמצע הלילה.⁴⁵

בפורט סעיד הוא שוחח עם סרסור צרפתי בשם גיום רוויי, שסיפר לו על אחד מעמיתיו:

רוויי: אני מכיר את יאניש גולדברג טוב מאוד. היינו בסין יחד. בכל מקום שאתה רואה אותו, יש לו אישה אחרת.

קינסי: הוא מצליח למכור את כולן?

רוויי: לא, הבעיה היא שהוא לא מסתדר כל כך טוב עם הבחורות שלו, ואז הן בדרך כלל מתחפפות לו. הבחורה הזאת שיש איתו עכשיו הוא הביא אותה מרומניה. הוא איתה חמש שנים. היא עשתה לו מלא כסף. ואז הוא שם עין על מישהי אחרת, ואם הוא לא יצליח להפטר ממנה הוא יתחפף (make a quick getaway) כמו שארון קפלן עשה עם הבחורה ההיא.

קינסי: הבחורה תסכים להחלפה הזו?

רוויי: היא חייבת! אתה לא מכיר את הבחור הזה! הוא בריון ומפוצץ את הבחורות שלו במכות. שמת לב לצלקות שיש לו על הפרצוף? תשאל אותו עליהן פעם. הבחורה שהייתה לו בשנחאי חרטה את ראשי התיבות של שמה על פניו בסכין גילוח. הוא כמעט נכנס לכלא בגלל הבחורה

44 שם, בעמ' 289.

45 שם, בעמ' 295.

הזאת! בגלל זה הוא עזב את סין. אחרי שהיא דקרה אותו הוא השאיר אותה חצי מתה.⁴⁶

מפקד משטרת פורט סעיד הודה בפני קינסי שכל ספינה של חברת הספנות Messagieres Maritime שעונגת באלכסנדריה מבריחה איתה נוסעים סמויים. כשקינסי שאל אותו האם ניסה להתריע בפני רבי החובלים לגבי התופעה הוא השיב:

זה חסר תועלת. רבי החובלים אומרים שהם לא מעיזים לרדת אל חדרי המנועים לחפש נוסעים סמויים. חברת הספנות טוענת שסוג המלחים שהחברה שוכרת במרסי הם הטיפוסים הגרועים ביותר שהם מכירים, וגם אי אפשר לפטר אותם, כי אז האיגוד יכריז על שביתה וכל הספינות יהיו כבולות לזמן בלתי מוגבל.⁴⁷

הדוגמאות לעיל ממחישות כמה תופעות. ראשית, מהפירוט המאוד מדויק של אופני ההברחה באמצעות ספינות של חברת הספנות Messagerie Maritime ניתן ללמוד כיצד ההברחה מתואמת מול המבריחים ומול הנערה עצמה, מה תפקידם של עובדי הספינה, ובעיקר מטעיני הפחם העובדים בחדרי המנועים. בהמשך מתואר גם אופן הכנסת הנערה לנמל בתחנת היעד. שנית, ניתן ללמוד על היחסים בין הסרסורים, כמו גם בינם לבין הנשים. הרוח של קינסי עמוס בתיאורים כאלה – בעיקר מנקודת המבט של הסרסורים עצמם. שלישית, הגרסה המלאה של שאמו ורודריגז משקפת באופן מובהק את אחת ההטיות הבולטות של הרוח – ההסתמכות על סרסורים יהודים וצרפתים, שנבעה מהטיותיו של קינסי עצמו. הוא החל את מסעו בני יורק ושליטתו בידיש הביאה אותו לאנשי קשר יהודים, ואלה עזרו לו ליצור קשרים בנקודות החדשות שהגיע אליהן; הוא דיבר צרפתית, וכך הגיע גם לסרסורים צרפתים. הרוח שפרסמה הוועדה לא כלל שמות, אבל ההתייחסות לסרסורים צרפתים וכן ציטוטים מתובלים בסלנג ידישאי לא הותירו מקום לספק.⁴⁸ על ההטיות הקולוניאליות של הרוח אכתוב בחלקו השני של המאמר.

הרוח המסכם של ועדת חבר הלאומים בעקבות סיור זה התפרסם בסופו של דבר ב-1927,⁴⁹ וכלל ציטוטים נבחרים מדוחותיהם של פול קינסי ועמיתיו, לצד מסקנות וניתוח. ממצאים שעלולים היו להביך יותר מדי את המדינות המתוארות אצל קינסי, כגון שחיתות משטרתית, לא נכללו בדוח הסופי. ההטיה הצרפתית בדוח הביאה למחאה רשמית של צרפת, ואילו ההטיה היהודית לסערה זוטא – אנטישמית ואנטי-אנטישמית.⁵⁰

ההשוואה בין הרוח של קינסי לבין הרוח שפרסמה בסופו של דבר ועדת חבר הלאומים נגד סחר בנשים וילדים מצביעה על חולשותיה של הוועדה, כמו גם על הבעייתיות בשיטת העבודה של צוות הבדיקה ובמצאיו. ז'ן מישל שאמו הראה כי ממצאי צוות הבדיקה לא כללו עדויות לרשת סחר עולמית, או לקשר בין סחר בנשים לבין מיסוד הזנות, ובכל זאת

46 שם, בעמ' 307.

47 שם, בעמ' 309.

48 Knepper, לעיל ה"ש 15, בעמ' 111.

49 REPORT OF SPECIAL BODY OF EXPERTS, לעיל ה"ש 4.

50 Knepper; Archives Diplomatiques [CAD]. 242QO/1755, 24QO/1756 (CAD, Courneuve)

לעיל ה"ש 11, בעמ' 796, 793, League of Nations, *Advisory Commission for the Protection and Welfare of Children and Young People, Minutes of the 7th Session* (1928)

המלצות הוועדה תמכו באופן חד־משמעי בביטול הזנות הממוסדת. הוא אף הראה שאף על פי שממצאי הוועדה העידו על כך שרוב הזונות הזרות עסקו בזנות לפני הגירתן, הוועדה ראתה בהן קורבנות סחר שהובלו במרמה לזנות מעבר לגבולות ארצן.⁵¹ ב־1932 יצא צוות בדיקה נוסף. הוא כונה "ועדה לחקר סחר בנשים וילדים במזרח", וביקר למעשה באסיה – מיפן במזרח ועד פלסטין ולבנון במערב. הצוות היה מורכב משלושה חברים: בסקום ג'ונסון האמריקאי, ד"ר אלה סנדקוויסט השוודית והדיפלומט הפולני קרול פינדור. אחת מנקודות המוצא לעבודתה של ועדה זו הייתה שישנו הבדל עמוק בין המנטליות של המזרח והמערב, וזו מצריכה לפיכך בדיקה נפרדת.⁵² שיטות העבודה של הצוות הראשון הכעיסו את המדינות שבהן הוא ביקר; הן טענו שצוות בדיקה סמוי שפועל ללא תיאום עם הרשויות מפר את ריבונותן. הצוות שיצא לאסיה ב־1932 עבד לפיכך אחרת לגמרי. חברי הצוות הציגו את עצמם בפני הרשויות, נפגשו עם שרים ועם בכירי המשטרה, וניהלו בדיקה שתוכה לחלוטין על ידי הרשויות הלאומיות או הקולוניאליות. בעוד שהצוות הראשון הגיע בעיקר לסרסורים ולזונות אירופאים – הצוות השני הסתמך לחלוטין על הגרסה הממלכתית. המנדט שלהם היה מוגבל, במוצהר, לסחר בינלאומי, והם הורשו לעסוק בסחר פנימי רק באישורן של המדינות שבהן ביקרו.⁵³

לקראת הנסיעה נשלחו שאלונים אל המדינות הנסקרות, ובהם הן נדרשו לדווח על נתוני הגירה אליהן ומהן, וכן על מדיניות ההגירה שלהן; שיעור הנשים והילדים שנוסעים ללא ליווי של גבר בוגר, מספרן, גילן ומוצאן הלאומי של הנשים הזרות שעוסקות בזנות, מקרים של שידול לזנות; גיל ומוצא של סוחרי הנשים וקורבנותיהם; תהליכי ההסגרה המקובלים במדינה; האמצעים שהמדינה נוקטת כדי למנוע סחר, ועוד. שאלות רחבות יותר עסקו בהשפעה של גורמים כלכליים, חברתיים ופוליטיים על כניסת נשים לזנות, גורמים שעלולים להשפיע על ביקוש והיצע של זנות – כגון הגירת עבודה, בסיסי צבא ותיירות; וכן היחס התרבותי לסחר בנשים – דעת הקהל או פעילות של ארגונים וולונטריים.⁵⁴ ניכר כאן שינוי כיוון בתפיסה של חקר הסחר: הסחר בנשים יוחס לשורה של נסיבות כלכליות, חברתיות ופוליטיות, ולא לרשת סרסורים שניתן למפות ולאתר אינדיבידואלית כמו במסע הראשון. השאלות נועדו למפות גורמי דחיפה ומשיכה שמייצרים זנות כתופעה מקומית, ולפיכך עלולים להסביר ריכוזים של זנות זרה או מוקדים לסחר בנשים ברמה האזורית או העולמית. בהמשך שנות השלושים חל שינוי בדגשים של הוועדה – מהתמקדות בהיבטים הבינלאומיים של זנות לשאלות של מדיניות וחקיקה, שנתפסו כמפתח לשינוי חברתי עמוק יותר. כך לדוגמה איזידור מוס, הנציג הבלגי לוועדה, הציע שורה של רפורמות רחבות ומעמיקות יותר שכללו, בין השאר, העלאת שכרן של נשים, דיור בר השגה וחינוך, במטרה להרחיק נשים מעוני וכך לצמצם את אחת מסיבות העומק לזנות. לוועדה לא היה מנדט להשפיע

51 Chaumont, לעיל ה"ש 11, בעמ' 21–34.

52 LEAGUE OF NATIONS, TRAFFIC IN WOMEN AND CHILDREN: PRELIMINARY INFORMATION FOR THE ENQUIRY OF THE TRAFFIC IN WOMEN IN THE EAST 6 (1930).

53 Leppänen, לעיל ה"ש 10, בעמ' 528.

54 LEAGUE OF NATIONS, TRAFFIC IN WOMEN AND CHILDREN: EXTENSION OF THE ENQUIRY ON TRAFFIC IN WOMEN AND CHILDREN IN THE EAST: QUESTIONNAIRE 1–3 (1930).

על מדינות באופן זה, והמאמץ לא נשא לפיכך פרי.⁵⁵ דוח שהנפיקה הוועדה ב־1934 עסק בביטול בתי הבושת הממוסדים. הוא מיפה את החקיקה במדינות שונות כדי לבחון את ההשלכות של ביטול זה. מסקנתו הייתה שזנות ממוסדת כבר אינה מוצדקת רפואית, שהיא פוגעת במאמצים למניעת זנות ושמדינות שביטלו את המערכת הממוסדת לא חוו עלייה במחלות מין. דוח זה העיד על ביטול הדרגתי של הזנות הממוסדת במקומות שונים בעולם, ובעיקר, כפי שנראה בחלק הבא, במרחבים קולוניאליים.⁵⁶ מסקנת הדוח הייתה כי סגירת בתי הזונות הממוסדים הביאה לירידה בכדאיות הכלכלית של הזנות, ולכן בירידה בזמינותה. בנוסף, כאשר פסקו הבדיקות הרפואיות הכפויות, הגיעו גברים ונשים מרצונם למרפאות חינם לטיפול במחלות מין. כאשר פעילות ההסברה נכונה, סיכם הדוח, נשים נקלטות מחדש בקלות בחברה הכללית.⁵⁷

ב־1936 אוחרה ועדת חבר הלאומים נגד סחר בנשים עם ועדה לרווחתם של ילדים וצעירים ונוצרה "הוועדה לשאלות חברתיות". הדוחות שהנפיקה הוועדה במחצית השנייה של שנות השלושים כבר התמקדו בפתולוגיה של נשים העוסקות בזנות, ובגורמים הפסיכולוגיים והסביבתיים שהביאו אותן לזנות.⁵⁸ כיוון זה השתלב במגמה רחבה יותר של התמקצעות של עבודה סוציאלית ותפיסה מדעית של מדעי החברה ויכולתם לחולל שינוי חברתי.⁵⁹ דוחות שהתפרסמו במחצית השנייה של שנות השלושים התבססו על מחקרים כמותניים שכללו שאלונים ואיסוף סטטיסטיקה מהמדינות החברות. מניעת סחר בנשים, בשלב זה, משמעה היה איתור הפתולוגיה האישית והסביבתית שמחוללת זנות. בין הסיבות לזנות נמנו בין השאר עוני, הפרעות נפשיות, נכות גופנית וכן "ניסיון מיני מוקדם", שאולי היום היינו קוראים לו ניצול מיני של ילדות ונערות.⁶⁰ בדומה, הדוח שעסק בכניסת נשים לזנות הזכיר קורלציה בין עבודה כמשרתת לבין עבודה בזנות, וייחס זאת ל"ההלם התרבותי של נערות מהכפר מהעושר של העיר", מבלי להזכיר את הניצול המיני שלעיתים קרובות היה מנת חלקן

Traffic in women and children, "Memorandum submitted by Dr. Maus", U.N Doc. CTFE 55
 .Experts/20, n.d.

LEAGUE OF NATIONS, LICENSED HOUSES – RESULTS OF ABOLITION – DISCUSSIONS AT 13TH 56
 .SESSION OF THE ADVISORY COMMITTEE ON PROTECTION OF WOMEN AND CHILDREN (1934)
 שם, בעמ' 62–63. 57

LEAGUE OF NATIONS, ADVISORY COMMITTEE ON SOCIAL QUESTIONS, ENQUIRY INTO MEASURES 58
 OF REHABILITATION OF PROSTITUTION, PART I: PROSTITUTES – THEIR EARLY LIVES (1938);
 LEAGUE OF NATIONS, ADVISORY COMMITTEE ON SOCIAL QUESTIONS, ENQUIRY INTO MEASURES
 OF REHABILITATION OF PROSTITUTES (PART III AND IV), METHODS OF REHABILITATION OF ADULT
 CAROL MILLER, The ;105–104 בעמ' 28, לעיל ה"ש 28, Pliley, ראו גם
 Prostitutes (1939).
 Social Section and Advisory Committee on Social Questions of the League of Nations,
 in INTERNATIONAL HEALTH ORGANIZATIONS AND MOVEMENTS 1918–1939, 154–166 (Paul
 .Weindling ed, 1995)

REGINA KUNZEL, FALLEN WOMEN, PROBLEM GIRLS: UNMARRIED MOTHERS AND THE 59
 .PROFESSIONALIZATION OF SOCIAL WORK, 1890–1945, 50–54 (1993)

,45–43, 31, 15 בעמ' 58, לעיל ה"ש 58, Advisory Committee, Prostitutes – Their Early Lives 60
 .52

של משרתות בתקופה זו. על פי הרוח, נערות נמשכו לזנות מתוך עצלות ומשיכה למצורי צריכה יוקרתיים, והעדיפו את "החיים הקלים" של זנות על פני חיי השגרה המתישים של המשרתת.⁶¹ בדוחות ניכר גם חותמו של מדע האאוגניקה כפי שהובן באותה תקופה – התפיסה שעבריינות היא מולדת, ושתורשה יכולה להסביר מדוע בתו של אלכוהוליסט תפנה לזנות, למשל.⁶² דוח שעסק באפשרות לשיקום ציין שחשוב לאתר נשים בתחילת דרכן בזנות, שכן חילוצן מזנות בשנים מאוחרות יותר הוא כמעט בלתי אפשרי.⁶³

אחת התוצאות של עבודת הוועדה לשאלות חברתיות בשנות השלושים המאוחרות הייתה טיוטת אמנה נגד ניצולן של נשים בזנות, שבין סעיפיה הייתה הפללה של סרסורים, הן בסחר בינלאומי והן בתוך מדינת הלאום. האמנה אמורה הייתה להיחתם ב-1940, אך הכינוס המתוכנן בוטל בשל המלחמה. טיוטה זו שולבה בחלקה באמנת האו"ם נגד סחר בבני אדם משנת 1949.⁶⁴

סחר בנשים והשאלה הקולוניאלית

זנות בקולוניות הושפעה באופן מכריע ממדיניות קולוניאלית. הגירה של עובדים, חיילים ופקידים קולוניאליים יצרו חוסר איזון מגדרי, וקהילות, קבועות או זמניות, של גברים ללא נשים. מיסוד הזנות – בערים הקולוניאליות ובבתי הזונות הניידים שליוו את הכוחות הזרים – נועדו לשרת את הגברים הללו ולצמצם את המגע שלהם עם הקהילה המקומית. הנשים שעברו בבתי הזונות הממוסדים היו בנות המקום, מהגרות מקולוניות אחרות ונשים אירופאיות שהתלוו אל החיילים והמתיישבים שהיגרו מארצות מוצאן. הזנות בקולוניות התארגנה לפי היררכיות מעמדיות וגזעיות, כדי לשמר אבחנות בין כובש ונכבש ואבחנות בין-קהילתיות. כך, לדוגמה, מגוריהן של נשים מקומיות ואירופאיות היו נפרדים אלה מאלה, הן פנו לקהל לקוחות שונה, תנאי המחיה שלהן היו שונים והבריכות הרפואיות שלהן התנהלו על ידי גורמים שונים. מעצמות קולוניאליות ראו לעיתים קרובות את עצם קיומן של זונות אירופאיות בקולוניות כאיום ליוקרה האימפריאלית. מין בין-גזעי נחשב כמאיים במיוחד על היוקרה האימפריאלית ולעיתים היה אסור בחוק, והרשויות הקולוניאליות הקפידו להפריד בין זונות מקומיות לזרות כדי שיוכלו לשלוט בנגישותם של לקוחות ילידים לנשים

61 שם, בעמ' 31, 38, 42, 43, 47, 51, 55, 65.

62 שם, בעמ' 26-27, 35.

63 ADVISORY COMMITTEE ON SOCIAL QUESTIONS, ENQUIRY INTO MEASURES OF REHABILITATION OF PROSTITUTES, DONNA J. GUY, WHITE SLAVERY AND MOTHERS ALIVE, OF PROSTITUTES AND DEAD: THE TROUBLED MEETING OF SEX, GENDER, PUBLIC HEALTH, AND PROGRESS IN LATIN AMERICA 84 (2000).

64 Miller, לעיל ה"ש 58, בעמ' 160. על העבודה המקדימה לקראת הוועידה ראו LEAGUE OF NATIONS, COMMITTEE ON SOCIAL QUESTIONS, REPORT OF THE SUB-COMMITTEE ENTRUSTED WITH THE DRAWING UP OF THE SECOND DRAFT OF A CONVENTION FOR SUPPRESSING THE EXPLOITATION OF THE PROSTITUTION OF OTHERS, PARIS SESSION, JUNE 15TH–19TH, 1937 (1937).

אירופאיות. בעוד שהפקידות הקולוניאלית ראתה זנות כשירות הכרחי, תנועות פמיניסטיות בתוך האמפריה הבריטית ראו בזנות הממוסדת מוסד שמעורר סחר בנשים.⁶⁵ את האתגר של ועדת חבר הלאומים במושבות קולוניאליות ובאזורים תחת מנדט או פרוטקטורט ניתן לנסח באופן הבא: מי שייצגו אזורים אלה בדיוני החבר היו תמיד נציגי המעצמה הקולוניאלית. הם ייצגו את האינטרסים של המעצמה הקולוניאלית וביקשו להגן על המוניטין שלה, וכן את האינטרסים של קהילת המתיישבים. כאשר הוצגו האינטרסים של האוכלוסיות הנכבשות, הם היו עטופים בשורה של הנחות תרבותיות והכללות. מי שנשאר מחוץ לדיון היו נשים מקומיות העוסקות בזנות שהיו נתונות תחת משטר של זנות ממוסדת, ובשוליו נשים לא לבנות העוסקות בזנות, גם מחוץ לארצן.

החלת האמנות הבינלאומיות על האזורים הקולוניאליים הייתה האתגר הראשון שבפניו עמדה ועדת חבר הלאומים נגד סחר בנשים בהקשר זה. סעיף 2 של החלטת הכנס הבינלאומי נגד סחר בנשים קרא למדינות החתומות לאשר את תחולתן של האמנות של 1904 ו-1910 גם על הקולוניות ושאר הטריטוריות שתחת חסותן.⁶⁶ האמנה של 1921, לצד זאת, קבעה כי חתימתה של מדינה אינה חלה על הקולוניות, שטחי המנדטים והטריטוריות שתחת חסותה, ושעליה לחתום על האמנה בשם טריטוריות אלה בנפרד.⁶⁷ ואכן, האימפריות המנדטוריות לא מיהרו לחתום על האמנה בשם הטריטוריות הללו. האוסטרלים טענו שאין כל בעיה של סחר בנשים בגיניאה החדשה, ולכן אין כל תועלת בהצטרפותם לאמנה בשמה.⁶⁸ משרד החוץ הבריטי, מצידו, גרס שבריטניה לא תצרף חלק מהקולוניות והאזורים המנדטוריים שלה לאמנה "בשל התנאים החברתיים השונים השוררים בקרב תושבי הטריטוריות האלה", וכן מכיוון שלמרות השינוי בטרימינולוגיה, הרי שהאמנות שהיא נדרשת לחתום עליהן "שמו להן למטרה בראש ובראשונה מניעת סחר בנשים אירופאיות, וסחר כזה לא קיים בקולוניות"; ולסוף: "האמנה נוסחה בעיקר ביחס לשידול נשים מהגזע האירופאי, ולכן קבעה את גיל המינימום כ-21, אך בקרב הילידים של אפריקה הטרופית, בנות 16 או 18 בוגרות כמו אישה אירופאית בת 21".⁶⁹ היפנים, בתורם, גרסו שאומנם אין להם כוונה להחריג את הקולוניות והשטחים המנדטוריים שלהם מהאמנה, אבל אין להם כוונה לצרפם אליה כל עוד המעצמות

65 Levine, לעיל ה"ש 6; Camisciolo, לעיל ה"ש 6; Vicki Crinis, *Sex Trafficking to the Federated Malay States 1920–1940: From Migration for Prostitution to Victim or Criminal?*, 48 JOURNAL OF IMPERIAL & COMMONWEALTH HISTORY 296 (2020)

66 International Conference on Traffic in Women and Children, לעיל ה"ש 1, בעמ' 598.
67 International Convention for the Suppression of the Traffic in Women and Children, Geneva art. 14, Sept. 30, 1921

68 LEAGUE OF NATIONS, TRAFFIC IN WOMEN AND CHILDREN IN MANDATED TERRITORIES AREAS – CORRESPONDENCE WITH THE AUSTRALIAN GOVERNMENT (1924)

69 LEAGUE OF NATIONS, TRAFFIC IN WOMEN AND CHILDREN IN MANDATED AREAS – CORRESPONDENCE WITH THE BRITISH GOVERNMENT (1924)

האחרות נמנעות מכך.⁷⁰ סירוב זה עורר מחאה מצד ועדת המנדטים של חבר הלאומים⁷¹ וכן מצד ארגונים נגד סחר בנשים.⁷² צרפת ובריטניה הצטרפו לאמנה בשם הטריטוריות המנדטוריות שלהן רק ב־1931.⁷³

לאורך שנות פעילות הוועדה, הדוחות שפירטו את מצב הזנות בקולוניות נכתבו על ידי פקידות קולוניאליות, וכל אימפריה הגישה במרוכז את הדוחות על הטריטוריות הקולוניאליות והמנדטוריות שלה. דוחות החבר עצמו, והדוחות שהגישו מדינות שונות, שיקפו הנחות לגבי מיניות שונה של נשים לא־אירופאיות, הנחות שפטרן את חבר הלאומים מאחריות להגנה על נשים לא־אירופאיות מזנות ומסחר בנשים. כך למשל טען הדוח לגבי עיראק שבתי זונות ממוסדים מצילים את חייהן של נשים, שכן הם הופכים למפלטן היחיד של נשים שחטאו מפני רצח בידי בני משפחותיהן.⁷⁴ ובירדן: "לא ננקטים כאן צעדי מנע מהותיים, מכיוון שצעדים כאלה אינם חיוניים במדינה המורכבת מכפרים קטנים ושבטי נוודים, בהם כולם יודעים על מעשי שכניהם, וילדים ונשים נשמרים באופן קנאי ממש".⁷⁵

כאשר מתבוננים בממצאי הוועדה המטיילת הראשונה כאשר לטריטוריות שבשליטה קולוניאלית בצפון אפריקה ובמזרח התיכון ניכר העדרן של נשים מקומיות מהסיפור. כל מרואייניו של קינסי הם אירופאים, והתמונה שהוא מציג היא של עולם זנות שמורכב כולו ממהגרים אירופאים. הטיה זו נובעת מכמה סיבות. ראשית, השפות שבהן דיבר לא אפשרו לו לשוחח עם סרסורים וזונות מקומיים. שנית, שיטת העבודה של קינסי הסתמכה על קשרים שיצר ועל המלצות שקיבל בנקודות שונות שביקר בהן, מה שהביא אותו, למשל, לסרסורים צרפתים באלכסנדריה בעקבות המלצות שקיבל בפריז. שלישית, הגדרת המונח "סחר בנשים" כהעברה בינלאומית של נשים וילדים לצורכי זנות מיקדה את החיפוש שלו במהגרות ובמהגרים. בעיות וחולשות אלה הביאו אותו להתעלם כמעט לחלוטין גם מהגירה בינלאומית של נשים לא־לבנות, שפשוט לא היו בתחום ההגדרה של משימתו. רבות נכתב על ההגירה הסורית והלבנונית למצרים בסוף המאה התשע עשרה וראשית המאה העשרים –

LEAGUE OF NATIONS, PERMANENT MANDATE COMMISSION (PMC), MINUTES OF THE SEVENTH 70
.SESSION, HELD AT GENEVA FROM OCTOBER 19TH TO OCTOBER 30TH 1925 (1925)

LEAGUE OF NATIONS, MINUTES OF THE 6TH SESSION OF THE PERMANENT MANDATES COMMISSION, 71
.GENEVA, 26 JUNE–JULY 1925 100–101, 116–117, 134, 169–170

LEAGUE OF NATIONS, TRAFFIC IN WOMEN AND CHILDREN IN MANDATED TERRITORIES – VARIOUS 72
CORRESPONDENCE WITH THE ASSOCIATION FOR MORAL AND SOCIAL HYGIENE AND OTHER
.ASSOCIATIONS (1923)

LEAGUE OF NATIONS, TRAFFIC IN WOMEN AND CHILDREN: EXTENSION OF THE ENQUIRY ON 73
TRAFFIC IN WOMEN AND CHILDREN IN THE EAST: INFORMATION CONCERNING FRENCH MANDATE
TERRITORIES (1930); LEAGUE OF NATIONS, TRAFFIC IN WOMEN AND CHILDREN: EXTENSION
OF THE ENQUIRY ON TRAFFIC IN WOMEN AND CHILDREN IN THE EAST: A REPORT CONCERNING
.PALESTINE (1932)

REPORT BY HIS BRITANNIC MAJESTY'S GOVERNMENT TO THE COUNCIL OF THE LEAGUE OF 74
.NATIONS ON THE ADMINISTRATION OF IRAQ FOR THE YEAR 1925 6 (Colonial Office, 1926)

LEAGUE OF NATIONS, ADVISORY COMMITTEE ON SOCIAL QUESTIONS, SUMMARY OF ANNUAL 75
.REPORTS FOR 1937-38, PREPARED BY THE SECRETARIAT 4 (1939)

גברים, נשים ומשפחות שבעקבות משבר כלכלי, מלחמות אזרחים ודיכוי פוליטי עזבו את סוריה ולבנון והיגרו לאירופה, לארצות הברית, למצרים ולאפריקה שמדרום לסהרה.⁷⁶ הגירה זו הפכה נשים סוריות ולבנוניות גם לחלק מתעשיית הזנות במזרח התיכון – במצרים, בפלסטין ובעיראק, לדוגמה.⁷⁷ התופעה הזו מתועדת אצל קינסי באופן שטחי ביותר. עבורו זרים הם אירופאים, אבל לא נשים וגברים לא־לבנים מחוץ לארצם. את התשתית של הזנות הממוסדת ואת התפקיד של מעצמות אירופה (במקרה של המזרח התיכון – בריטניה וצרפת) בכינונה ובביסוסה לא הכיר קינסי כלל. כך מדווח קינסי על אלכסנדריה:

הבר הפריזאי "פרסון" הוא מקום מפגש מרכזי. כל מנהיגי עולם הסרסורים נמצאים בו. רוב הסרסורים הללו הם צרפתים, אבל אפשר למצוא גם איטלקים, ספרדים, יוונים, רומנים, רוסים ובלגרים. יש ביניהם חוק לא־כתוב שרק סרסורים שיש להם בחורות צרפתיות יכולים להשתמש במקום הזה כמפקדה שלהם.⁷⁸

ובקהיר:

רוב בתי הבושת נמצאים ברחוב וג'ה אל־ברכה, במרחק יריקה ממרכז העיר... מתגוררות בהם בעיקר נערות זרות, ויש ייצוג כמעט לכל הלאומים מלבד סינים, יפנים ואמריקאים. נמצאות שם נערות צרפתיות, איטלקיות, יווניות, ספרדיות, תורכיות, רוסיות, רומניות ובלגריות – והייצוג הרב ביותר הוא לשלוש הראשונות, מלבד כמובן המקומיות.⁷⁹

רוב הנשים הן צרפתיות ואיטלקיות, וחלקן צעירות מאוד. בבית הזונות "החתול השחור" (chat noir) פגשתי זונה צרפתייה שטענה שהיא בת עשרים, ונמצאת בקהיר חמישה חודשים. בבית הזונות "קונסטנטינופול" יש בחורה תורכיייה בת עשרים. היא טוענת שהיא בקהיר שנתיים. אווה היא נערה סורית בת 17 בקפה־בר "רוסיה". ג'ו יורייה, הסרסור, הציג אותה בפני, ואמר שלפני עשר שנים, כשהיא הייתה בת עשר בכירות, הוא קיים יחסים איתה. היא בקהיר כבר שלוש שנים. זונה יוונייה בת תשע עשרה עובדת בכר ירמות' באותו הרחוב. היא בקהיר כבר שנה. בברים ובבתי הזונות הרשומים ראיתי זונות מתחת לגיל 21. כשתשאלתי אותן, חלק הודו בגיל שלהן ואחרות העמידו פנים שהן מבוגרות יותר. בנסיבות שבהן פגשתי את הנערות האלה, קשה היה לתשאל אותן באופן יותר אישי.⁸⁰

בפורט סעיד:

76 THOMAS PHILIPP, *THE SYRIANS IN EGYPT, 1725–1975* (1985); Zachary Lockman, *The Egyptian Nationalist Movement, and the Syrians in Egypt*, 3 IMMIGRANTS & MINORITIES 233 (1984).

77 LEAGUE OF NATIONS, *TRAFFIC IN WOMEN AND CHILDREN, EXTENSION OF THE INQUIRY ON TRAFFIC IN WOMEN AND CHILDREN TO THE EAST, INFORMATION CONCERNING IRAQ AND PALESTINE* (1930).

78 Rodriguez & Chaumont, לעיל ה"ש 42, בעמ' 302.

79 שם, בעמ' 291.

80 שם, בעמ' 293.

ביקרתי גם בקברטים וראיתי את המצב ברחוב. פגשתי נערה צרפתייה בשם מניון בקברט "ליניס", שהודתה שהיא רק בת תשע עשרה נמצאת באלכסנדריה פחות משנה. בחורה צרפתייה אחרת בשם מרסלה, בת שמונה עשרה, עובדת במגרדניית "אתונה". שתי זונות צרפתיות מחפשות לקוחות ברחוב קליאופטרה. הן בנות שמונה עשרה ותשע עשרה, ומתגוררות בבית הבושת הלא-חוקי של מדאם ויקטוריה. ג'וליה היא רק בת שמונה עשרה. היא פולנייה. היא הגיעה לכאן לבד והיא האישה של רפאל. היה זה בלתי אפשרי לתשאל את הנערות מעבר לכך, כי זה עלול היה לעורר את חשדם של הסרסורים שהייתי איתם.⁸¹

בחיפה, הוא מצא:

הזונות חיות בתנאים לא סניטריים. רוב הלקוחות בעיר הם ערבים, וגם הזונות הן בעיקר בנות אותו הגזע. ביניהן ניתן לעיתים למצוא זונות צרפתיות, איטלקיות ויווניות. כל אלה שראיתי ודיברתי איתן נראו מעל עשרים ואחת. הן גם הודו שהן בחיפה מזה זמן מה... ראיתי גם בבתים הללו נערות סוריות צעירות מאוד למראה. אנשי הקשר שלי אומרים שאלה נולדו בחיפה להורים סוריים. נראה שאין סרסורים זרים בעיר. רווחיהן של הזונות כל כך זעומים, שהנשים בקושי מפרנסות את עצמן. בנוסף לבתי הזונות, ביקרתי גם בבתי קפה, ושני "קברטים" או כך קוראים להם – מסעדת קאמל וקפה דה-פואנט. בשניהם מצאתי אנשים מכובדים.⁸²

ניתן ללמוד מדיווחים אלה כמה דברים. ראשית, עד כמה אירופאי הוא עולם הזנות שנגלה לעיניו של קינסי. הסרסורים והזונות הם אירופאים, והנשים המקומיות בלתי נראות ממש. שנית, הנשים הסוריות מופיעות כבדרך אגב, ובחיפה – ברור שהן אינן מעניינות את קינסי. הן אולי ילידות המקום ואולי לא, אולי קטינות ואולי לא. לתפיסתו, תיעוד התופעה ואיתור הגורמים לזנות קטינות בחיפה אינם מעניינו.

הדוח של הוועדה השנייה השתדל למצוא מסקנות כלליות באשר לזנות באסיה, כפי שתוכו על ידי פקיד ממשל בריטיים, צרפתיים ועוד. כמו הדוחות המדינתיים, הדוח יחס משקל הסברי רב להפרדה בין גברים ונשים בחברות מוסלמיות, ולשימוש ב"רצח על כבוד המשפחה". הדוח גרס כי "מנהגיהם של המוסלמים נוטים למנוע באופן משמעותי זנות וסחר. נשים מופרדות מגברים באופן קפדני, ויש להן מעט מאוד הזדמנויות לפגוש גברים זרים. באיזורים מסוימים, מוטל עונש מוות על נשים בגין ניאוף, ובכלל – עקרונות דתם אוכפים באופן אדוק הגנה על צניעותן של נשים".⁸³ בלבנון הסיקה הוועדה כי הקנאות המוסלמית הזו השפיעה גם על הנוצרות.⁸⁴ בעיראק הסבירו הבריטים לוועדה שבניגוד למקומות אחרים

81 שם, בעמ' 303.

82 שם, בעמ' 312-313.

83 LEAGUE OF NATIONS, TRAFFIC IN WOMEN AND CHILDREN: EXTENSION OF THE ENQUIRY ON TRAFFIC IN WOMEN AND CHILDREN IN THE EAST: REPORT CONCERNING TERRITORIES UNDER FRENCH MANDATE 16 (1932)

84 COMMISSION OF ENQUIRY INTO TRAFFIC IN WOMEN AND CHILDREN IN THE EAST, לעיל ה"ש בעמ' 4, 15-16.

אין הם טורחים לחקור את נסיבותיהן של נשים שהגיעו לזנות, מכיוון שעצם החקירה, אם שמעה יגיע לדיעת קרוביהן, עלול לסכן את חייהן.⁸⁵ אם זנות קיימת בחברות מוסלמיות שבשליטה בריטית או צרפתית הרי זה משום שנורמות חברתיות מקומיות אינן מותרות לאישה שחטאה כל ברה מלבד זנות; ואילו נשים שהגיעו לזנות בעיראק, בפלסטין, בלבנון או בסוריה עשו זאת כי רצו בכך מאוד, עד כדי עקיפה של מנגנונים חברתיים עתיקי יומין שנועדו להגן עליהן. כך או כך – לבתי הזונות הרשמיים שהקימו הבריטים ברחבי המזרח התיכון ובצפון אפריקה אין זכר ברוח זה. בהודו ייחס הדוח זנות למנהגיה של החברה: קיומה של קאסטה שבה כל הנשים הן זונות וכל הגברים סרסורים, לצד קיומן של הדוואדסי, משרתות המקדשים; וכן הטאבו נגד נישואיה מחדש של אלמנה, שמביא נשים רבות לזנות, שכן הן מעדיפות אותה על פני הבידוד החברתי שנכפה עליהן באלמנותן.⁸⁶ גם כאן לא ניכרה כלל אחריות הרשויות הקולוניאליות למצבן של נשים העוסקות בזנות, למשל אחריות הרשויות להפלת מנהגיהן של הדוואדסי, והפיכתן לזונות רשומות.⁸⁷

באשר לנשים אירופאיות, הדוח של הוועדה מצא שההגירה של נשים אירופאיות לזנות באסיה נמצאת בירידה; נשים שמהגרות לאסיה עוסקות בזנות בעיקר בקרב "בני גזען", כלומר אירופאים.⁸⁸ משמעותה של הבחנה זו הייתה שכל עוד המהגרות האירופאיות אינן מתרועעות עם גברים מקומיים, הנוכחות שלהן במזרח נסבלת. הסיבה לירידת הביקוש לזנות של נשים לבנות באסיה, כך הסביר הדוח, הייתה שהחיים במזרח נהיו נוחים יותר גם להגירת משפחות; וכן שהנוכחות של נשים "ממוצא מעורב", וכן מהגרות רוסיות, משלימות את החסר.⁸⁹ גם היפנים מסגרו כך את הנוכחות של זונות יפניות באזורים אחרים של אסיה, כל עוד הן עברו בקהילות היפניות שמעבר לים. ממשלת יפן הקפידה לאתר זונות יפניות מעבר לים ולהשיב אותן לארצן, שכן נשים יפניות שעובדות עם גברים מגזעים אחרים משפיעות לרעה על המוניטין היפני ועל האינטרסים של יפן בחו"ל.⁹⁰

באמצע שנות השלושים הוקדשו כמה דוחות של חבר הלאומים באופן מיוחד לנשים רוסיות במזרח, ובמיוחד בשנגחאי. בעקבות המהפכה הרוסית ומלחמת האזרחים ברחו רוסיים לבנים דרומה, למנצ'וריה, ומשם – בעקבות הכיבוש היפני – לחלקים נוספים של סין, בחיפוש אחר פרנסה. נשים שהגיעו לזנות במזרח הדאיגו מאוד את דעת הקהל האירופאית, ובכלל זה את חבר הלאומים, בגלל ההשפעה של נשים אלה על המוניטין של עמי אירופה במזרח. המלצות חבר הלאומים בעניינן כללו שיקום של אלה שעוסקות בזנות והפנייתן

85 שם, בעמ' 426.

86 שם, בעמ' 335, 347.

87 Mytheli Sreenivas, *Creating Conjugal Subjects: Devadasis and the Politics of Marriage in Colonial Madras Presidency*, 37 FEMINIST STUD. 63 (2011)

88 COMMISSION OF ENQUIRY INTO TRAFFIC IN WOMEN AND CHILDREN IN THE EAST, לעיל ה"ש, 4, בעמ' 16.

89 שם, בעמ' 22-24, 145.

90 שם, בעמ' 69-70.

למקצועות מכובדים כגון מזכירות, קצרנות, ראיית חשבון וכדומה, תחומים שבהם כוח העבודה הסיני אינו יכול להתחרות.⁹¹

כבר ציינתי לעיל את הדוח של חבר הלאומים משנת 1934 שביקש למפות את ההשלכות של ביטול הזנות הממוסדת על סחר בנשים, מחלות מין, עבירות מין, הסדר הציבורי ועל הזונות עצמן. הרשויות הקולוניאליות הקפידו להסביר כיצד התרבות השונה בחברות הנכבשות מתאימה במיוחד לזנות ממוסדת, ובחברות אחרות – התמערות מאפשרת את ביטולה. הבריטים טענו, למשל, שביטול הזנות הממוסדת לא תבטל את הזנות בהודו, שכן הביקוש למין מסחרי בהודו גדול. כדי להקטין אותו, יש להשקיע במסגרות פנאי ובהסברה על נזקי הזנות וכן בחינוך לאחריות אישית, אחריות חברתית ואחריות לבריאות הגזע.⁹² לגבי מייצרי המושבות (Straits Settlements) ופדרציית מלאיה, לעומת זאת, הבריטים טענו כי התושבים התחילו להעריך ספורט, משחקים ואולמות ריקודים. יותר ויותר אסיתים יוצאים לביילוי עם חברים ומתרחקים מבתי הזונות.⁹³

בשנת 1937 התכנס בבאנדונג, אינדונזיה, כנס שהפגיש את הרשויות האחראיות למאבק בסחר בנשים במזרח הרחוק. ביניהם נכחו נציגים של הרשויות הבריטיות, הצרפתיות, ההולנדיות והפורטוגוזיות בדרום אסיה, נציגי סיאם ויפן, שהיו מדינות עצמאיות, וכן נציגים של ארגונים לא-ממשלתיים.⁹⁴ למרות תפקידן המרכזי של מעצמות אלה במיסוד הזונות בקולוניות, נציגיהן הציגו את ביטול הזנות הממוסדת כבשורה מערבית. כך, למשל, גרס קל"ג' אנת'ובן, ראש המחלקה המשפטית של איי הודו ההולנדיים (אינדונזיה): "היוזמה לכנס ועדה זו לא הגיעה מהמזרח הרחוק – והוא מפתיע את המזרח לחלוטין. דעת הקהל במזרח הרחוק, ברובה, לא מכירה כלל את הבעיה שאנו עוסקים בה".⁹⁵ בפועל ניהלו הנציגים הקולוניאליים לוועידת בנדונג דיון בשאלה – האם המזרח בשל לביטול הזנות הממוסדת או לא – מבלי להביא כלל נציגים של החברות הנכבשות. כמו בדוח של 1934, גם כאן ביקשו נציגי המעצמות להעריך את מידת מוכנותן של חברות אסייתיות לביטול הזנות הממוסדת. לידו של הנציג ההולנדי, למשל, באיי הודו ההולנדיים אין סטיגמה על זנות כמו באירופה, החברה עדיין לא אינדיבידואליסטית כמו באירופה, ולכן יהיה קל יותר לקלוט מחדש את קורבנות הזנות.⁹⁶ במקרה של הודו – האחריות על זנות מקומית היא של מנהגי המקום, שמונעים מהאלמנה להינשא מחדש ודנים אותה לזנות.⁹⁷ הנציג הצרפתי, פרופ' לברוקר, הסביר שבעדר רישומי לידה מסודרים קשה יותר לפקח על זנות קטינים מאשר מאירופה. הוא גרס שבעיית הזנות

Fraser Newham, *The White Russians of Shanghai*, 55 Hist. Today 20 (2005); LEAGUE OF NATIONS, TRAFFIC IN WOMEN AND CHILDREN COMMITTEE, POSITION OF WOMEN OF RUSSIAN ORIGIN IN THE FAR EAST 5, 15 (1935) 91

LEAGUE OF NATIONS, LICENSED HOUSES – RESULTS OF ABOLITION "ה"ש 56, בעמ' 62. לעיל 92

שם, בעמ' 82-83. 93

LEAGUE OF NATIONS, INFORMATION SECTION BROCHURES – TRAFFICKING IN WOMEN IN THE EAST, WORK OF THE BANDOENG CONFERENCE (1938) 94

שם, בעמ' 6. 95

שם, בעמ' 62. 96

שם, בעמ' 40. 97

בהודו-סין נובעת מקיומן של בנות תערובת, שנדחות הן על ידי החברה המקומית והן על ידי החברה האירופאית, אבל רוצות להיות בסטנדרטים אירופאים ללא נגישות למשכורת אירופאית. הבדידות והפער מובילים אותן לזנות.⁹⁸ ביטול הזנות הממוסדת באסיה, סיכם הכנס, תלוי בהבשלה של המנטליות המקומית – שעדיין לא מוכנה לביטול זה.⁹⁹

סיכום

מה נמצאנו למדים על היבטיו הקולוניאליים של חבר הלאומים מהתבוננות בוועדת חבר הלאומים לסחר בנשים? שינוי הטרימינולוגיה בחסות חבר הלאומים ביקש לאותת שהקהילה הבינלאומית אינה מסתפקת בדאגה לגורלן של נשים לבנות, אלא מבקשת לבחון את סוגיית הסחר בנשים באופן גלובלי. חבר הלאומים אף יצר שורה של מנגנונים שביקשו לעקוב באופן רציף אחר היקף התופעה והאופן שבו מבקשים לבלום אותה ברחבי העולם. טענתי במאמר זה שהגדרת הבעיה – כהעברה של נשים ממדינה למדינה לצורכי זנות – ושיטות הבדיקה של החבר, הותירו נשים מחברות נכבשות מחוץ לתמונה. נקודת המבט שייצגו הדוחות הייתה נקודת המבט של המעצמות האירופאיות, וגם כאשר הגיעו לצפון אפריקה, למזרח התיכון ולדרום מזרח אסיה התמקדו צוותי הבדיקה של החבר בעיקר בנשים אירופאיות, והתקשו לאתר נשים סוריות, סיניות, הודיות ועוד, ולהסביר מה עולה בגורלן ומדוע. חוסר השוויון המבני בין מעצמות אירופה לקולוניות שלהן גם בתוך חבר הלאומים הותיר גם את שאלת הסחר בנשים, ברובה, שאלה של עבדות לבנה.

98 שם, בעמ' 36.

99 שם, בעמ' 53.

כשטרנס לאומי הופך לטרנס מקומי: משולש הקטיפה הישראלי ואימוץ חוק איסור צריכת זנות

ב־31 בדצמבר 2018 אישרה כנסת ישראל את חוק איסור צריכת זנות, המשקף גרסה מרוככת של "המודל הנורדי" הנתמך על ידי האיחוד האירופי. בכך הפכה ישראל למדינה השמינית בעולם שהצטרפה לניסוי הרגולטורי השנוי במחלוקת של אימוץ חקיקה נאו-אבולישיוניסטית, המבקשת למגר את תעשיית המין על ידי הפללת צרכני זנות. תהליך החלחול של אידאולוגיית הצפון העולמי, המקדמת גישה נאו-אבולישיוניסטית ואופן עיצובה בהקשר המקומי, מעלה מגוון שאלות, כגון כיצד עיצבו שינויים חברתיים, תרבותיים ודמוגרפיים את הרגולציה כלפי זנות; אילו ערכים תרבותיים קודמו ועל חשבון מי; קולן של מי נשמע ושל מי הודר; כיצד השתמשו בנימוקים ערכיים להשגת מטרת משפטיות אינסטרומנטליות; אילו קבוצות אינטרס פעלו בשדה לאורך השנים ומה היה אופי שיתוף הפעולה ביניהן.

באמצעות ניתוח פרוטוקולים בין-לאומיים, מסמכים היסטוריים ומסמכי מדיניות, כמו גם ראיונות עומק עם מגוון שחקנים בשדה, אנסה להשיב לשאלות אלו, כאשר מטרת הניתוח היא להתייחס להקשר השיחני והמוסרי שבו התפתחה הרגולציה כלפי זנות החל מסוף שנות ה־90, כמו גם לשחקנים הספציפיים שלקחו בה חלק ולדינמיקת הכוח שאפיינה אותם. במהלך המאמר אראה כיצד הטבעה הטרנס לאומית בדמות התשתית הרעיונית, הארגונית, הפוליטית והכלכלית שעוצבה בנושא סחר בבני אדם השפיעה עמוקות על עיצובו של "משולש קטיפה" (Woodward, 2015) מקומי ועל התבססותה של הטבעה טרנס מקומית בדמות הפרדיגמה הנאו-אבולישיוניסטית הדוגלת בהפללת צרכני שירותי מין במשפט הישראלי. אטען כי אימוץ חקיקה ממגרת הוא תולדה של הצטלבות כוחות עולמיים ומקומיים כאחד המראים כיצד הטבעה טרנס לאומית הופכת, בעזרתן של קואליציות "תרגום" מקומיות, גם להטבעה טרנס מקומית. קרי – לא רק כיצד עקרונות אוניברסליים עוברים התאמה ותרגום לתרבות המקומית, כי אם גם כיצד הגיונות תרבותיים שכבר עברו התאמה זו בכל הנוגע לתופעה אחת (למשל סחר בבני אדם) מוחלים על תופעה אחרת (זנות מקומית).

ממצאי המחקר מעלים כי הזירה המקומית היא לא (רק) עוד צינור לעיסוק של הצפון העולמי בג'נטריפיקציה מוסרית באמצעות נאו-אבולישיוניזם, אלא הייתה נכונה לפעולה גם טרם מעורבותה של הזירה העולמית, וכי ארגוני

* ד"ר יעלה להב־רז, מרצה בכירה, המחלקה לסוציולוגיה ואנתרופולוגיה, אוניברסיטת בן-גוריון בנגב. אני רוצה להודות לגב' רומי שפר על סיועה באיתור ואיסוף החומר הארכיוני.

החברה האזרחית היו מראשית התהליך הכוח המניע לשינוי מדיניותה של ישראל. השתנות הרכב השחקנים של משולש הקטיפה המקומי היווה גורם מכריע בשינוי הרטוריקה, השיח, ובהתאם גם בשינוי המדיניות. מסקנות המחקר מלמדות כי משולש הקטיפה הישראלי, בדומה למשל לתעשיית ההצלה הגלובלית, הפך למנגנון של פמיניזם משילותי שעיקרו הפעלת סמכות המתורגמת בסופה לכפיפות מוחלטת מצד אלו הנתפסים כקורבנות. בהקשר הישראלי, הכוונה היא לכך שלאורך השנים נדחק קולן של חלק מעובדות המין בישראל למקום שולי יחסית במסגרת הדיון הציבורי והפרלמנטרי בנוגע לחקיקה. דחיקה זו שירתה את הדומיננטיות האידיאולוגית של שיח הצפון הגלובלי שעיצב את הגישה השלטת בדין הבינלאומי, האמריקני והאירופי כאחד, תוך כריכת שתי התופעות – סחר בכני אדם למטרות זנות וזנות מקומית – יחדיו, וניתוב ההתמודדות עימן למישור הפלילי.

מבוא

ב־1 באוגוסט 2021, כשנה לאחר שנכנס לתוקפו חוק איסור צריכת זנות,¹ פנו 100 נשים ושני ארגונים – "ארגמן" ו"איגוד החשפניות הישראליות" – במכתב אל ח"כ עאידה תומא סלימן (י"ר הוועדה לקידום מעמד האישה ולשוויון מגדרי) בבקשה שלא לחדש את פעילות ועדת המשנה למאבק בסחר בנשים ובזנות.² במכתב הועלו ארבעה טעמים מרכזיים לבקשתן. הטעם הראשון, צמצום ממדי תופעת הסחר בנשים – "מאלפי מקרים לפני 2 עשורים עד מצב של מקרים בודדים בשנים האחרונות", מה שאינו מצריך התכנסות של ועדת משנה ייחודית. הטעם השני, משום שקיומה של הוועדה והתמקדותה בסחר בנשים ובזנות מסיט את המוקד מהבעיה האמיתית של סחר בכני אדם והיא – התעמרות במהגרי ומהגרות עבודה, כאשר הגדרתן של האחרונות כנסחרות מעניק לוועדה את המשך זכות קיומה. הטעם השלישי נשען על הביקורת על אודות החיבור הכפוי והמזיק בין סחר בכני אדם לבין עיסוק

1 חוק איסור צריכת זנות (הוראת שעה ותיקון חקיקה), התשע"ט-2019, ס"ח 235 (להלן: חוק איסור צריכת זנות 2019).

2 הוועדה קמה בתחילה כוועדת החקירה הפרלמנטרית לעניין הסחר בנשים בתאריך ה־13 ביוני 2000 במהלך הכנסת ה־15 בראשות חברת הכנסת זהבה גלאון וביוזמתה. לוועדה היו שתי מטרות: (1) יצירת מהפך תודעתי ביחס לנשים, קורבנות הסחר בכני אדם, באופן שיראו בהן קורבנות עבירה, נשים שזכויותיהן הופרו, ולא עברייניות או שוהות בלתי חוקיות. (2) החמרת ההתייחסות לעבריינים הסוחרים והמסרסרים בגופן של נשים. ב־31 בדצמבר 2004 סיימה הוועדה את עבודתה כוועדת חקירה והמלצותיה הוגשו במרס 2005. החל מ־1 בינואר 2005 המשיכה הוועדה את עבודתה כוועדת משנה למאבק בסחר בנשים, במסגרת הוועדה לביקורת המדינה. בתחילת הכנסת ה־17 (2006) הוקמה הוועדה מחדש כוועדת משנה במסגרת הוועדה לקידום מעמד האישה. שם הוועדה נותר על כנו עד הכנסת ה־19 (שנת 2013), אז שונה שוב שם הוועדה, הפעם ל"ועדת המשנה למאבק בסחר בנשים ובזנות". לשינוי שם הוועדה אדרש בפרקים השונים.

בעבודת מין הכורך את שתי התופעות הללו יחדיו, ובכך ממקם את הדיון בזנות ועבודת מין תחת הקונטקסט הפלילי, מה שפוגע בנשים העובדות בתחום.³ הטעם הרביעי מבקש לבטל את פעילות הוועדה מכיוון שעצם קיומה ממשיך במגמת סימון זנות ועבודת מין כבעיה מובחנת שיש להידרש אליה, לטפל בה ואף – כפי ששם הוועדה מעיד – להיאבק בה. בכך מונצחת הסטיגמה כלפי המעורבות בתחום, קולן של הנשים עצמן נדחק על חשבון "גופים לוביסטים בעלי שיקולים זרים" ונמנע דיון בסוגיות הללו תחת הקשר מגדרי ומעמדי של זכויות עובדים ועובדות.

פנייתן של 100 הנשים ושני הארגונים ביקשה לשרטט הפרדה בין שתי תופעות שונות שהחוק ומקדמו כורכים יחדיו: סחר בבני אדם, ועיסוק בזנות ועבודת מין. זוהי נקודת ציון חשובה במאבק המתחולל בשנים האחרונות נגד המגמה שהתפתחה בישראל מאז סוף שנות ה-90 לאימוץ חקיקה נאו-אבולישיוניסטית המבקשת למגר את תעשיית המין.⁴ חקיקה זו באה לידי ביטוי בשורה של חוקים ותיקוני חקיקה לעבירות הנלוות לזנות,⁵ כאשר גולת הכותרת היא חוק איסור צריכת זנות שנחקק ב-31.12.2018, נכנס לתוקף ב-10.7.2020.

3 הטעם השלישי מתבסס על ביקורת נרחבת הקיימת בספרות. ראו לדוגמה, Elizabeth Bernstein, *Carceral Politics as Gender Justice? The "Traffic in Women" and Neoliberal Circuits of Crime, Sex, and Rights*, 41 THEORETICAL SOC. 233 (2012); Jo Doezema, *Now You See Her, Now You Don't: Sex Workers at the UN Trafficking Protocol Negotiations*, 14 (Doezema, *Now You See Her, Now You Don't*: (להלן: Soc. & LEGAL STUD. 61 (2005); Niina Vuolajärvi, *Governing in the Name of Caring – The Nordic Model of Prostitution and its Punitive Consequences for Migrants Who Sell Sex*, 16 SEXUALITY RSCH. & SOC. POLICY 151 (2019) (להלן: Vuolajärvi, *Governing in the Name of Caring*).

4 עמדה פמיניסטית דומיננטית שמקורה בארצות הברית ולפיה זנות היא ביטוי לשליטה גברית ואלימות כנגד נשים הקשורה מטבעה לסחר, ואי לכך יש למגרה. לפיכך, חקיקה נאו-אבולישיוניסטית תומכת בהפללת לקוחות זנות יחד עם תמיכה של מוסדות הרווחה שמטרתם לעודד שיקום ויציאת נשים מזנות. להרחבה: EILIS WARD & GILLIAN WYLIE, *FEMINISM, PROSTITUTION AND THE STATE: THE POLITICS OF NEO-ABOLITIONISM 1* (Eilis Ward & Gillian Wylie eds., 2017); Lucrecia Rubio Grundell, *The Rise of Neo-Abolitionism in Europe: Exploring the role of the Neoliberalism–Vulnerability–Security Nexus in the Prostitution Policies of the United Kingdom, Spain, France, and Ireland*, (להלן: Soc. POL. 1 (2021) Grundell, *The Rise of Neo-Abolitionism in Europe*).

5 למשל הצעת חוק העונשין (תיקון – איסור פרסום מודעות גיוס לזנות), התשע"ז–2017, ה"ח הכנסת 170; חוק סמכויות לשם מניעת ביצוע עבירות באמצעות אתר אינטרנט, התשע"ז–2017, ס"ח 1040; חוק חסימת מספר טלפון לשם מניעת ביצוע עבירות, התשע"ח–2018, ס"ח 444; ס' 202, ס' 205–205, ס' 214 (ב) וס' 225 לחוק העונשין, התשל"ז–1977, ס"ח 226.

ואכיפתו החלה בינואר 2021.⁶ אימוצו של החוק, המשקף גרסה מרוככת של "המודל הנורדי"⁷ הנתמך על ידי האיחוד האירופי,⁸ מיקם את ישראל כמדינה השמינית בעולם שהצטרפה לניסוי הרגולטורי השנוי במחלוקת.

בקשתן של 100 הנשים ושני הארגונים מסמנת את ועדת המשנה למאבק בסחר בנשים וזנות כזירה המרכזית שבה מתחולל מזה שני עשורים מאבק אידאולוגי ונרטיבי בדבר הדרך הראויה להידרש לנושא הזנות. במאבק זה לוקחים חלק שחקנים מרובים, הן מהזירה העולמית והן מהזירה המקומית, כאשר כל אחת מהזירות הללו מכילה ערב רב של שחקנים מדינתיים ולא מדינתיים. במהלך המאמר אטען כי אימוץ חקיקה ממגרת⁹ היא תולדה של הצטלבות כוחות עולמיים ומקומיים כאחד המראים כיצד הטבעה טרנס לאומית הופכת,¹⁰

6 דורי ריבקין, דנה ברנדר, אמיליה קפרנוב, עירית אייזיק ואלומה לוי זוהר מחקר מלווה לחוק איסור צריכת זנות ממצאי ביניים (מאירס ג'וינט ברוקרייל 2022). יש להרגיש כי החוק המדובר הוא בגדר הוראת שעה, קרי חוק ניסיוני החל לפרק זמן של חמש שנים ואי לכך מהווה ניסוי רגולטורי.

7 הכוונה היא למעבר להפלת לקוחות וזנות כשיטה המועדפת למיגור זנות וסחר בנשים. קיימת ביקורת בקרב חוקרים על השימוש במודל הנורדי ככלי אנליטי, במיוחד כאשר לא בכל המדינות הנורדיות המודל אומץ באופן זהה (למשל פינלנד או בכלל (דנמרק). להרחבה: Vuolajärvi, Sarah Kingston & Terry Thomas, *Governing in the Name of Caring Model in Practice: A 'Nordic Model' to Respond to Prostitution?* 71 CRIME L. Soc. CHANGE 423 (2019). בניגוד לשוודיה, שבה צריכת זנות היא בגדר עבירה פלילית המוחלת גם על אזרחים שוודים הצורכים זנות מחוץ לגבולות המדינה, המחוקק הישראלי החליט על אישור עבירה מנהלית שמשמעותה קנס מנהלי כלפי צריכת זנות בגבולות המדינה בלבד.

8 ב-26/2/2014 המליצה הוועדה לזכויות נשים ושוויון מגדרי (FEMM) של הפרלמנט האירופי לאיחוד האירופי לצמצם את הביקוש לזנות על ידי ענישת לקוחות. הפרלמנט האירופי אימץ זאת כהחלטה לא מחייבת ברוב של 343 קולות, 139 מתנגדים ו-105 נמנעים. The Differing EU Member States' Regulations on Prostitution and their Cross-Border Implications on Women's Rights, EU. PARL. DOC. PE 695.394 (2021). לדיון מורחב בגישה הנאו-אבולישיוניסטית לזנות המאפיינת את האיחוד האירופי ראו גם, Lucrecia Rubio Grundell, *The EU's Approach to Prostitution: Explaining the 'Why' and 'How' of the EP's Neo-Abolitionist Turn*, 28 EUR. J. WOMEN'S STUD. 425 (2021) (להלן: *The EU's Approach to Prostitution*).

9 חקיקה ממגרת נשענת על רעיונות הפמיניזם הרדיקלי שלפיהם זנות היא באופן אינהרנטי אלימות נגד נשים ועל כן על המדינה לפעול למיגורה על ידי הפללה של כלל הגורמים המרוויחים מניצול נשים, בעוד שהנשים עצמן נתפסות כקורבנות האלימות ולכן אין להפילן אלא לפעול למען שיקומן והוצאתן ממעגל הזנות. להרחבה על אודות השיטות הרגולטוריות השונות ראו הילה שמיר "גישות פמיניסטיות לרגולציה של הזנות: מבט אוהד על הפער שבין המשפט עלי ספר לבין המשפט בפעולה" מסדירים רגולציה: משפט ומדיניות 121 (ישי בלנק, דוד לוי-פאור, רועי קרייטנר עורכים 2016) (להלן: שמיר, גישות פמיניסטיות לרגולציה של הזנות).

10 JANET HALLEY ET AL., GOVERNANCE FEMINISM: AN INTRODUCTION 149 (Janet Halley et al. eds., 2018) (להלן: GOVERNANCE FEMINISM: AN INTRODUCTION).

בעזרתן של קואליציות "תרגום" מקומיות,¹¹ גם להטבעה טרנס מקומית. קרי – לא רק כיצד עקרונות אוניברסליים עוברים התאמה ותרגום לתרבות המקומית, כי אם גם כיצד הגיונות תרבותיים שכבר עברו התאמה זו בכל הנוגע לתופעה אחת (למשל סחר בכני אדם) מוחלים על תופעה אחרת (זנות מקומית).

בהיבט העולמי, למדיניות האירו-אמריקאית בנוגע לסחר בכני אדם,¹² ולמעבר להפלת לקוחות כאסטרטגיה המועדפת למיגור הזנות, השפעה ניכרת על האסדרה של תעשיית המין בישראל. ספרות מחקרית ענפה מצביעה על האופן שבו התפשטות אידאולוגיית הצפון העולמי בנושא סחר בכני אדם ועבדות מודרנית,¹³ יותר משהיא מגינה על קורבנות, מדגישה את הג'נטריפיקציה המוסרית של הריכוזיות האירו-אמריקאית. ריכוזיות זו, הנשענת על תשתית רעיונית המגולמת הן באמנת פלרמו (2000)¹⁴ והן בחוק הפדרלי להגנת קורבנות

11 SALLY ENGLE MERRY, HUMAN RIGHTS AND GENDER VIOLENCE: TRANSLATING INTERNATIONAL ENGLE MERRY, HUMAN RIGHTS AND GENDER VIOLENCE: TRANSLATING INTERNATIONAL LAW INTO LOCAL JUSTICE 264 (Sally Engle Merry ed., 2006) (להלן: ENGLE MERRY, HUMAN RIGHTS AND GENDER VIOLENCE).

12 בעוד שהמדיניות האירופאית מאופיינת באשרור אמנות לא מחייבות, כגון האמנה בדבר ביטול אפליה נגד נשים לצורותיה ופרוטוקול פלרמו למאבק בסחר בכני אדם, ההטבעה הטרנס-לאומית הכבדה של החוק האמריקני מאופיינת באיום מניעת סיוע כספי באמצעות ה־TVPA וה־TIP Report.

13 ראו לדוגמה Doezema, *Now You See Her; Now You Don't*, לעיל ה"ש 3; Grundell, *The EU's Approach to Prostitution*, לעיל ה"ש 3; Diya Ray, *The Business of Rescue – Uncovering the Relationship Between Immigration Policy and the Rescue Industry* (Jan. 6, 2015) (Master's Thesis, American University in Cairo) (on file with the American University Ronald Weitzer, *Modern Slavery and Human Trafficking*, GREAT DECISIONS 41 (2020) (להלן: Weitzer, *Modern Slavery and Human Trafficking*); Nicola Mai, P.G. Maciotti, Calum Bennachie, Anne E. Fehrenbacher, Calogero Giametta, Heidi Hoefinger & Jennifer Musto, *Migration, Sex Work and Trafficking: The Racialized Bordering Politics of Sexual Humanitarianism*, 44 ETHNIC & RACIAL STUD. 1607 (2021); Prabha Kotiswaran, *The Sexual Politics of Anti-Trafficking Discourse*, 29 FEMINIST LEGAL STUD. 43 (2021) (להלן: Kotiswaran, *The Sexual Politics of Anti-Trafficking Discourse*); Kamala Kempadoo, *The Modern-Day White (Wo)Man's Burden: Trends in Anti-Trafficking and Anti-Slavery Campaigns*, 1 J. HUM. TRAFFICKING 8 (2015) (להלן: Kempadoo, *The Modern-Day White (Wo)Man's Burden*).

14 אמנת האו"ם נגד פשע מאורגן חוצה גבולות – Organized Crime & the Protocol Thereto, Nov. 15, 2000, 2225 U.N.T.S 209 (אמנת פלרמו, משנת 2000). מטרתה העיקרית של האמנה הינה קידום שיתוף פעולה בינלאומי כמאבק ובמניעת פשיעה מאורגנת חוצת גבולות. האמנה מהווה אמנת מפתח בתחום המשפט הבינלאומי הפלילי. האמנה נחתמה על ידי ישראל בתאריך 13 בדצמבר 2000, ואושררה על ידי ישראל ב־27 בדצמבר 2006.

סחר ואליומות (TVPA, 2000),¹⁵ עיצבה את הדרום והמזרח העולמי "המתפתח" כאזורים הזקוקים להצלה, מה שמלמד רבות על הקשר שבין הליכי הגירה, שוקי-עבודה וכלכלה פוליטית והשפעתם של אלו על הנמקות פוליטיות מקומיות.

אם כן, בניסיון להבין את ההנמקות הפוליטיות המקומיות, לא ניתן לדרון בחלחול ואימוץ אידאולוגיית הצפון העולמי מבלי להידרש למאבק המקומי העיקש שהחל בסוף שנות ה-90. בכל הנוגע לשיח הציבורי כלפי זנות, שמיר הראתה כי עד שנות ה-80 התאפיינ השיח הציבורי בישראל בשתי גישות עיקריות שאף אחת מהן לא הייתה חדורה במחויבויות פמיניסטיות.¹⁶ הגישה הראשונה הייתה גישה שמרנית שראתה בזנות בעיה מוסרית, ואילו הגישה השנייה הייתה גישה ליברלית שלפיה זנות היא תוצר של בחירה אינדיבידואלית ולפיכך לא צריכה להיות כפופה לרגולציה. החל מסוף שנות ה-90 ותחילת שנות ה-2000, כתוצאה ממגמה גוברת של סחר בבני אדם בישראל, במיוחד סחר אל תעשיית המין, השיח הציבורי, כמו גם המדיניות שננקטה, משנים את פניהם. עם זאת, הספרות בתחום מראה כי השינוי בגישה לסחר בישראל לא היה תוצר של מחויבות עמוקה להגנה על קורבנות סחר או כיבוד אמנות האו"ם שישאל חתומה עליהן.¹⁷ שינוי זה הוא תולדה של ההצטלבות בין עבודה מאומצת עם המדינה מצד קבוצות פמיניסטיות, במיוחד פמיניסטיות רדיקליות המקדמות עמדות נאו-אבולישיוניסטיות וארגוני זכויות אדם מחד גיסא, וההטבעה הטרנס לאומית בדמות האיום האמריקאי במניעת סיוע כספי מאידך גיסא.

אין חולק כי הדינמיקה של הרגולציה הבינלאומית בכל הנוגע לסחר בבני אדם מעוצבת על ידי חלוקת הכוח במרחב העולמי, קרי ליחסי הכוח המתקיימים בין מדינות, אך לצד זאת, כפי שמראים הקר ואפרת,¹⁸ הרגולציה מעוצבת לא פחות גם על ידי העדפותיה של המדינה. וכך, אומנם הופעל לחץ על ישראל מצד הממשל האמריקאי, אך אסטרטגיות הציות שבהן בחרה המדינה סיפקו את דרישות ארה"ב ובה בעת שמרו על האינטרסים הכלכליים, האידאולוגיה והמאבקים הפוליטיים הפנימיים שלה. יתרה מזו, השחקנים המקומיים, בדמותם של ארגוני זכויות אדם וקבוצות פמיניסטיות נאו-אבולישיוניסטיות, לא רק שלא ערערו מהותית על כללי המשחק הטרנס לאומיים, אלא אף יצרו אופני ממשל חדשים שבסופו

15 Victims of Trafficking and Violence Protection Act of 2000, Pub. L. No. 106–386, 114 Stat. 1464 (2000) (codified at 18 U.S.C § 1581–1595 (2018)) (להלן: Victims of Trafficking and Violence Protection Act) – חוק פדרלי שאושר על ידי הקונגרס האמריקני ונחתם על ידי הנשיא קלינטון. החוק אושר מאוחר יותר גם על ידי הנשיאים בוש, אובמה וטראמפ. בנוסף לתחולתו על אזרחי ארה"ב, יש לו יכולת לאשר הגנות למהגרים לא מתועדים שהם קורבנות של צורות חמורות של סחר ואליומות.

16 GOVERNANCE FEMINISM: AN INTRODUCTION, לעיל ה"ש 10.

17 ראו שם; Daphna Hacker, *Strategic Compliance in the Shadow of Transnational Anti-Trafficking Law*, 28 HARV. HUM. RTS. J. 11 (2015) (להלן: Hacker, *Strategic Compliance*); ASIF EFRAT, GOVERNING GUNS, *(in the Shadow of Transnational Anti-Trafficking Law PREVENTING PLUNDER: INTERNATIONAL COOPERATION AGAINST ILLICIT TRADE* 134 (2012) (להלן: EFRAT, GOVERNING GUNS, PREVENTING PLUNDER).

18 ראו Hacker, *Strategic Compliance in the Shadow of Transnational Anti-Trafficking Law*, לעיל ה"ש 17; EFRAT, GOVERNING GUNS, PREVENTING PLUNDER, לעיל ה"ש 17.

של דבר חיזוק, גם אם לא במתכוון, את ההיבטים הריבוניים של המדינה.¹⁹ מכאן, המקרה הישראלי בכל הנוגע לסחר בבני אדם תואם את הביקורת על הרגולציה העולמית נגד סחר הטוענת כי תקנות אלו מכוונות באופן שגוי לחיזוק הגבולות הלאומיים של המדינה, ולא להתמקדות בהפרת זכויות אדם של מהגרים. זאת ועוד, המקרה בישראל בכל הנוגע לסחר בבני אדם מלמד על ההצלחה של הפמיניזם המשילותי ועל האופן שבו קבוצות פמיניסטיות צברו כוח פוליטי משמעותי, השתלבו במוקדי קבלת ההחלטות הפוליטיות ועיצבו את המדיניות והחקיקה בתחום.²⁰

אם כן, ייחודיותו של המקרה הישראלי, המגלם בתוכו השפעות גלוקליות לצד כתיבה מועטה בישראל על סוגיית הסחר בבני אדם, מעלה את הצורך לבחון לעומק כיצד גורמים מקומיים פועלים לאור התשתית הרעיונית המגולמת במדיניות הצפון העולמי ומושפעים ממנה. במאמר זה אני מבקשת להמשיך את הדיון בנקודה שבה עצרו שמיר, הקר ואפרת כשהתייחסו בכתיבתם לנושא הסחר בבני אדם.²¹ שמיר טענה שהפמיניזם הנאו-אבולישיוניסטי צבר הצלחה בצמצום ממדי הסחר למטרות זנות מכיוון שהאג'נדה הפמיניסטית עלתה בקנה אחד עם האג'נדה הנאו-ליברלית הריבונית של המדינה, ואילו כישלונן בהעברת חוק איסור צריכת זנות לאורך השנים טמון בניסיון לערער על הסמכות הריבונית הבלעדית ועל אידאולוגיית השוק הנאו-ליברלית.²² מכיוון שחוק איסור צריכת זנות נחקק ב־2018, עולה השאלה כיצד בכל זאת הצליחו ארגוני זכויות אדם וקבוצות פמיניסטיות נאו-אבולישיוניסטיות להתגבר על המכשולים שנקרו בדרכן ולגרום למדינה לאמץ חקיקה ממגרת שעיקרה הפללת צרכני זנות. המוקד של המאמר, אם כן, אינו דיון משפטי בתיקוני החקיקה שנעשו מאז 2006 בתחום של סחר בבני אדם, כי אם ניסיון להראות כיצד התשתית הרעיונית, הארגונית, הפוליטית והכלכלית שעוצבה בנושא סחר בבני אדם השפיעה עמוקות על התבססותה של הפרדיגמה הנאו-אבולישיוניסטית הדוגלת בהפללת צרכני שירותי מין במשפט הישראלי. את התבססותה של הפרדיגמה הנאו-אבולישיוניסטית בישראל אדגים באמצעות המונח שתבעה ודוורד "משולש הקטיפה".²³ ודוורד התייחסה למושג משולש הקטיפה כמושג מטאפורי המתאר את החשיבות של ממשל לא פורמלי בקביעת מדיניות ממוקדת שוויון מגדרי בינלאומי אירופאי. תחת משולש הקטיפה מתקיימות רשתות מגוונות של שחקנים, הן בתוך המדינה והן מחוצה לה, המקיימות אינטראקציה במערך רב־שכבתי כאשר מטרותן של אינטראקציות אלו היא להשתמש במנגנונים כגון קשרים חברתיים, כדי להתגבר על העדר כוח פורמלי. בבחינת מאבקים לקידום שוויון מגדרי, חוקרות נוספות²⁴ הראו כי הרכב משולש הקטיפה

- 19 ראו GOVERNANCE FEMINISM: AN INTRODUCTION, לעיל ה"ש 10.
- 20 שם.
- 21 ראו שם; Hacker, *Strategic Compliance in the Shadow of Transnational Anti-Trafficking*; *Law*, לעיל ה"ש 17; EFRAT, GOVERNING GUNS, PREVENTING PLUNDER, לעיל ה"ש 17.
- 22 ראו GOVERNANCE FEMINISM: AN INTRODUCTION, לעיל ה"ש 10.
- 23 Alison E. Woodward, *Travels, Triangles and Transformations: Implications for New Agendas in Gender Equality Policy*, 18 TVGN 5 (2015) (להלן: Woodward, *Travels, Triangles and Transformations*).
- 24 להרחבה בדבר היישום של המושג על ידי חוקרות שונות: Grundell, *The EU's Approach to Prostitution*, לעיל ה"ש 8; Paul Cairney & Kirstein Rummery, *Feminising Politics to*

מכיל שלושה שחקנים מובחנים: קובעות מדיניות ופוליטיקאיות, אקדמאיות פמיניסטיות המקדמות שיח מומחים, ותנועות שטח פמיניסטיות. במאמר זה ברצוני לשאול את המושג ולהראות את התהוותו בחברה הישראלית והשתנות הרכבו הפנימי לאורך תקופות זמן, כמו גם לרונן במידת האפקטיביות שלו בקידום ובאימוץ הפרדיגמה הנאו-אבולישיוניסטית. התשתית התאורטית למחקר נשענת אומנם על מסורות תאורטיות שונות, אך שילובן זו עם זו מאפשרת התבוננות מעמיקה בתופעה שהמאמר מבקש לעסוק בה. מסורות תאורטיות אלו תשלכנה בין ביקורת פמיניסטית פוסט-קולוניאלית ופמיניזם משילותי מחד גיסא, ובין תאוריית משפט טרנס לאומית כדוגמת המסגרת התאורטית שהתוותה אנתרופולוגית המשפט סאלי אנגל מארי, מאידך גיסא. בספרה *Human Rights and Gender Violence: Translating International Law into Local Justice* טענה מארי כי בכדי שרעיונות זכויות אדם אוניברסליים יהיו יעילים יש לנכס, לתרגם ולמקם אותם בהקשרי כוח מקומיים.²⁵ במילים אחרות, הם צריכים "להיעשות מחדש" בשפת העם. בניסיונה להציע תפיסת כוח מורכבת מארי מראה כיצד תרבות הופכת להון (התרבות של מי מוערכת ושל מי לא), וכי השפה האוניברסליסטית של זכויות האדם מוצגת כחלק מתהליך ה"תרבות" של תרבויות מוערכות פחות. כפועל יוצא, תצורות ידע קולוניאליות, שבתוכן התבססה עליונות המערב על טענתו לשוויון ודאגה רבה יותר לנשים, נותרו בולטות בהכניות של זכויות אדם המשמשות בהסברה כנגד אלימות מגדרית.

בנוסף, מארי מראה כיצד קואליציות טרנס לאומיות בעלות אידאולוגיות שונות פועלות בשיתוף פעולה כדי לקשור בין מערכות מקומיות ועולמיות. קואליציות אלו הופכות ל"מתרגמים", קרי האנשים שמתאימים עקרונות אוניברסליים לתנאים ולמוסדות המקומיים. בתהליך התרגום, אף על פי שהקואליציות עצמן אינן הומוגניות, השפה הנישאת הופכת להומוגנית. אחת הסכנות הצפויות בתהליך התרגום, כפי שהראו גם האלי,²⁶ שמיר²⁷ וקוטסווארן²⁸ תחת המסגרת של פמיניזם משילותי, כמו גם חוקרות פמיניסטיות פוסט-קולוניאליות,²⁹ היא ההשלכות הבלתי מכוונות ואף ההרסניות לעיתים על האוכלוסייה אשר לה נועדו החוקים לסייע. כפי שאדגים, משולש הקטיפה הישראלי, בדומה למשל לתעשיית ההצלה הגלובלית,³⁰ הפך למנגנון של פמיניזם משילותי שעיקרו הפעלת סמכות המתורגמת בסופה לכפיפות מוחלטת מצד אלו הנתפסים כקורבנות. כך נוצרה מה שכינו חוקרים "פוליטיקה

Close the Evidence-Policy Gap: The Case of Social Policy in Scotland, 77 AUSTRALIAN J. PUB. ADMIN. 542 (2018) (להלן: Cairney and Rummery, *Feminising Politics to Close the Evidence-Policy Gap*).

25 ראו ENGLE MERRY, HUMAN RIGHTS AND GENDER VIOLENCE, לעיל ה"ש 11.
 26 ג'נט האלי "מבוא: נא להכיר: פמיניזם משילותי" מעשי משפט ט 17-11 (2018).
 27 ראו שמיר, גישות פמיניסטיות ורגולציה של הזנות, לעיל ה"ש 9.
 28 ראו Kotiswaran, *The Sexual Politics of Anti-Trafficking Discourse*, לעיל ה"ש 13.
 29 ראו Doezema, *Now You See Her; Now You Don't*, לעיל ה"ש 3; Kempadoo, *The Modern-Day White (Wo)Man's Burden*, לעיל ה"ש 13.
 30 Laura Agustin, *The Soft Side of Imperialism*, CounterPunch (Jan. 25, 2012), <https://bit.ly/3dtwXEq> (להלן: (Agustin, *The Soft Side of Imperialism*)).

מוסרית" (morality politics),³¹ ואף "מסע צלב מוסרי" (moral crusade). בהקשר הישראלי, הכוונה היא לכך שלאורך השנים נדחק קולן של חלק מעובדות המין בישראל למקום שולי יחסית במסגרת הדיון הציבורי והפרלמנטרי בנוגע לחקיקה. כפי שאראה במהלך המאמר, דחיקה זו שירתה את הדומיננטיות האידאולוגית של שיח הצפון הגלובלי שעיצב את הגישה השלטת בדין הבינלאומי, האמריקני והאירופי כאחד, תוך כריכת שתי התופעות – סחר בבני אדם למטרות זנות וזנות מקומית – יחדיו, וניתוב ההתמודדות עימן למישור הפלילי. השילוב בין המסגרות התאורטיות שהוזכרו לעיל מאפשר לנו לשאול שאלות על אודות תהליך החלחול של אידאולוגיית הצפון העולמי המקדמת גישה נאו-אבולישיוניסטית ואופן עיצובה בהקשר המקומי: כיצד עיצבו שינויים חברתיים, תרבותיים ודמוגרפיים את הרגולציה כלפי זנות? אילו ערכים תרבותיים קודמו ועל חשבון מי? קולן של מי נשמע ושל מי הודר? כיצד השתמשו בנימוקים ערכיים להשגת מטרות משפטיות אינסטרומנטליות? אילו קבוצות אינטרס פעלו בשדה לאורך השנים תחת משולש הקטיפה, ומה היה אופי שיתוף הפעולה ביניהן? לאורך המאמר אנסה להשיב לשאלות אלו באמצעות ניתוח סוציו-היסטורי ביקורתי הנשען על 120 פרוטוקולים בינלאומיים, מסמכים היסטוריים ומסמכי מדיניות,³² וכן באמצעות ניתוח 25 ראיונות עומק שנערכו עם נציגות ארגוני שטח, עובדות מין, פוליטיקאיות, עובדות מדינה ואקטיביסטיות שקידמו את החקיקה או התנגדו לה לאורך השנים. מטרת הניתוח היא להתייחס להקשר השיחני והמוסדי שבו התפתחה הרגולציה כלפי זנות החל מסוף שנות ה-90, כמו גם לשחקנים הספציפיים שלקחו בה חלק ולדינמיקת הכוח שאפיינה אותם. על מנת לדון בתהליכים אלו, המאמר מורכב משלושה פרקים בהתאם לתקופת הזמן. פרק א' יעסוק בתשתית הרעיונית שהתעצבה בדיונים על סחר בבני אדם בשלהי שנות ה-90 ועד 2006. פרק ב' ידון במגמות השינוי ואימוץ המהלך המקרבן שהתרחשו בין 2006 ל-2013, ולבסוף, פרק ג' יעסוק בכניסתם של גורמים שמרניים למערך משולש הקטיפה המקומי בין השנים 2013 ועד כניסתו של החוק לאיסור צריכת זנות לתוקף. יש לציין שמפאת עושר

31 ראו Doezeema, *Now You See Her, Now You Don't*, לעיל ה"ש 3; Weitzer, *Modern Slavery and Human Trafficking*, לעיל ה"ש 13. הכוונה היא לבהלה מוסרית כלפי זנות וסחר בנשים המובילה לפאניקה מוסרית שעוצמתה והיקף האיום הנתפס שלה עולים בהרבה על המציאות האובייקטיבית. מסעות צלב מוסריים מעלים בדרך כלל טענות אוניברסליסטיות, ולעיתים קרובות בלתי ניתנות לאימות, לגבי טיבו והיקפו של רוע חברתי מסוים. לכן, נטען כי זו פוליטיקה המתאפיינת בתפיסות מוסריות ואידאיות הרחוקות מלהתאים את עצמן לחוויות החיים המגוונות של אוכלוסיות השוליים אשר להן נועדה החקיקה לסייע.

32 מהזירה האמריקאית אלו כללו את דו"חות מחלקת המדינה האמריקאית (TIP Report). מהזירה האירופאית אלו כללו אמנות ופרוטוקולים בינלאומיים וכן דו"חות מצד ארגונים שונים, כגון אמנסטי אינטרנשיונל (Amnesty International), מועצת אירופה (Council of Europe) שתחתיה נמצא גם גרטה (GRETA – the Group of Experts on Action against Trafficking in Human Beings), הנציבות האירופית (European Commission), האיחוד האירופי (European Union), ארגון העבודה הבינלאומי (ILO – interational labor organization) והאום" (Union of Nations). מהזירה הישראלית נבחנו פרוטוקולים מוועדות הכנסת, הצעות חוק, תיקוני חוק, מחקרים שנעשו מטעם מרכז המחקר והמידע בכנסת, דו"חות ומכתבים מצד ארגוני החברה האזרחית.

המידע וריבוי האירועים, אתיחס במהלך המאמר אך ורק לסוגיות המרכזיות בכל אחת מתקופות הזמן.

א. משלהי שנות ה־90 עד 2006: המסד הרעיוני

ראשיתו של משולש הקטיפה המקומי הוא בתהליכים גאו־פוליטיים עולמיים, כגון התפרקותה של ברית־מ לשעבר, שלוותה בקריסת המערכות הסוציאליות ומשברים כלכליים שהביאו להגירה מאסיבית של נשים אל עבר עתיד תעסוקתי טוב יותר באמצע שנות ה־90. גלי ההגירה המאסיביים לישראל שינו במידה רבה את פניה של תעשיית המין הישראלית, שכעת הורכבה הן מנשים "מקומיות" העוסקות בזנות, הן מנשים יהודיות מהגרות שהיו עובדות מין והן מנשים לא יהודיות שלא קיבלו אזרחות ישראלית והיגרו לישראל כדי לעבוד בתעשיית המין.³³ חלק מהנשים הללו היגרו ככוונה, חלקן הוברחו, ואחרות נסחרו.³⁴

אף על פי שארגונים פמיניסטיים דנו בנושא הזנות המקומית כבר בשנות ה־70,³⁵ ועוד קודם לכן נערכו דיונים בכנסת על אודות זנות שעיקרם היה הצעות חוק שונות שהועלו בדבר האפשרות למסד את הזנות,³⁶ דו"ח שדולת הנשים שהתפרסם בשנת 1997,³⁷ שהיווה תוצר של קואליציה פמיניסטית רב־לאומית,³⁸ הפנה לראשונה את תשומת הלב לפגיעה בזכויות אדם של נשים מברית־מ לשעבר שנסחרו אל תעשיית המין המקומית ואל כישלונה של מדינת ישראל לנקוט צעדים מתאימים לתיקון המצב. הדו"ח קבל נגד המדיניות בישראל לראות בנשים אלו עברייניות במקום לראותן כקורבנות של צורת עבודת מודרנית. בכך,

33 נעמי לבנקרון ויוסי דהאן "סחר בנשים בישראל בחסות שלטון החוק" תיאוריה וביקורת 24, 9 (2004); חנן ספרן וריטה חייקין "בין סחר בנשים לזנות: גלגולו של מאבק חברתי" בשר ודמים: זנות, סחר בנשים ופורנוגרפיה בישראל 237 (אסתר הרצוג ואראלה שדמי עורכות 2013).

34 להרחבה: Deborah Bernstein et al, Sex, Work and Migration: The Case of Tel-Aviv and Jaffa, 1918-2010, in SEX IN THE CITY: A GLOBAL HISTORY OF PROSTITUTION 1600s-2000s (Magaly Rodriguez et al. eds., 2017). (להלן: Sex, Work and Migratio).

35 ארגונים כגון "אנחנו שוות" ו"אשה לאשה מרכז פמיניסטי חיפה". למשל, בפרלמנט הנשים (מושב 5, מאי 2000) אסתר עילם מספרת שבשנות ה־70 דובר בתנועה הפמיניסטית על מיסוד הזנות לעומת תפיסתה כניצול נשים, ולבסוף השתכנעו שמדובר בתוצר פטריארכלי וכלי לדיכוי נשים. ראו אסתר עילם "זנות" פרלמנט הנשים (4.5.2000). <https://bit.ly/3SN6mCp>

36 למשל פרוטוקול ישיבה 415 של ועדת העבודה והרווחה, הכנסת ה־13 (12.12.1995). בדיון הוועדה מועלית אפשרות מיסוד הזנות, על היתרונות והחסרונות של המודל, ומיגור הזנות מקושר למיגור מחלות מין ואיידס. להרחבה על אודות ההיסטוריה של הזנות והרגולציה שלה ראו נעמי לבנקרון "חקיקה ככלי לשינוי חברתי: הפללת לקוחות בשבדיה ובישראל כמקרה מבחן" חוקים טז 129 (2022) (להלן: לבנקרון, חקיקה ככלי לשינוי חברתי); נעמי לבנקרון "הסיפור של תורג'מן: אוטופיה בכבלים – תורג'מן נגד היועץ המשפטי לממשלה" מעשי משפט י 405 (2019).

37 מרטינה ונדנברג הברחת נשים לישראל וזנות בכפייה (נגה אפלבום עורכת, שדולת הנשים בישראל 1997).

38 מי שכתבה את הדו"ח היא מרטינה ונדנברג, פעילה באמנסטי ואקטיביסטית בהקשר האמריקאי עד היום.

מדינת ישראל אינה עומדת בהתחייבותה לשורה של אמנות, כגון אמנת CEDAW,³⁹ שלפיה על גופים מטעם המדינה לנקוט את כל האמצעים הדרושים, לרבות חקיקה, כדי למגר כל צורה של סחר בנשים וניצולן לזנות.

בעקבות פרסום דו"ח השדולה הוקמה "הקואליציה למניעת סחר בנשים". קואליציה רב-לאומית זו הורכבה מארגוני זכויות אדם מקומיים ועולמיים, וכן מארגונים פמיניסטיים,⁴⁰ ומטרתה הייתה למגר את הסחר בנשים בישראל ולטפל בקורבנותיו. הקואליציה הניעה רבים מהדיונים שהתנהלו באותה עת בוועדה לקידום מעמד האישה. למשל, במרץ 1998 התקיים דיון בדו"ח שדולת הנשים שהעלה שתי סוגיות מרכזיות.⁴¹ הראשונה היא ההבדל בין נשים נסחרות, הנתפסות כקורבנות של תופעת "סחר עבדים", ובין נשים מקומיות העוסקות בזנות ובוחרות "להיות זונות ברחוב". הסוגיה השנייה, בעלת קשור הדוק לראשונה, היא ניסיון להחזיר אל שולחן הדיונים את מיסוד הזנות כדרך לסייע לנשים מקומיות. כך למשל אמרה יו"ר הוועדה, ח"כ יעל דיין, כי הדיון בדבר מיסוד נועד לדידה "למצוא קומבינציה שתהיה גם בריאה וגם לא תרע את התנאים של הזונות".⁴² על אף העיסוק בממצאי דו"ח שדולת הנשים, ארגוני זכויות אדם מקומיים חשו כי הם אינם מצליחים לייצר שינוי משמעותי במצבן של הנשים. סיגל רוזן, שעמדה בראש המוקד לסיוע לעובדים זרים, העידה על הניסיונות של ארגוני החברה האזרחית לייצר לחץ על מקבלי ההחלטות אך ללא הועיל, מה שגרם להם לפנות לזירה הבינלאומית בתקווה שזו תפעיל את הלחץ הנדרש:⁴³

מוקד סיוע לעובדים זרים, ואני באופן אישי, פעילים בנושא מאז 1998. בשלוש השנים הראשונות לפעילותנו היינו מבקרים פעמיים בשבוע בכלא "נווה-תרצה", ואספנו אינספור עדויות מנשים שהן קורבנות סחר. העברנו את העדויות האלה למשטרה, לאמצעי התקשורת, לארגונים בינלאומיים, כמו "אמנסטי אינטרנשיונל".⁴⁴ לא הצלחנו לגרום לשום שינוי, עד שבשנת 2001

39 Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women, Dec. 18, 1979, 1249 U.N.T.S 14 – האמנה בדבר ביטול כל צורות האפליה נגד נשים היא אמנה בינלאומית שאומצה ב-1979 על ידי העצרת הכללית של האו"ם. היא תוארה כמגילת זכויות בינלאומית לנשים. האמנה אושרה על ידי 189 מדינות, לרבות ישראל שאשררה אותה בשנת 1991.

40 שדולת הנשים, אשה לאשה – המרכז הפמיניסטי חיפה, מוקד סיוע לעובדים זרים, איגוד מרכזי סיוע לנפגעות תקיפה מינית, אנחנו שוות, האגודה לזכויות האזרח, אמנסטי אינטרנשיונל, קל"ף, ל.א. לאלים נגד נשים, קול האישה, שומרי משפט – רבנים למען זכויות אדם, תמר – הנשמה מתחת לכגדים, הקשת הדמוקרטית המזרחית ועצו"ם. ראו "הקואליציה למאבק בסחר בנשים" <https://bit.ly/3SIUUYF>.

41 פרוטוקול ישיבה 119 של הוועדה לקידום מעמד האישה, הכנסת ה-14 (17.3.1998).

42 ראו שם.

43 פרוטוקול ישיבה 14 של הוועדה למאבק בסחר בנשים, הכנסת ה-18 (28.4.2009).

44 דו"ח אמנסטי אינטרנשיונל (*Amnesty Int'l, Israel: Human Rights Abuses of Women Trafficked from Countries of The Former Soviet Union Into Israel's Sex Industry*, AI Index MDE 15/017/2000 (May 17, 2000) פורסם בשנת 2000 ונכתב על ידי משלחת שחקרה את מצבן של נשים מברית המועצות לשעבר בישראל. הדו"ח התבסס על נתונים מצד ארגוני

משרד המדינה האמריקאי הוציא את הדו"ח השנתי שלו בפעם הראשונה בעקבות חוק שעבר בארצות-הברית,⁴⁵ וכשהעברנו את המידע אליהם, רק אז בעצם, כאשר ישראל מוקמה במקום השלישי והאחרון, אי שם בין עמאן לבחריין, החלה להתחולל פה אותה מהפכה.

הפנייה של ארגוני החברה הישראלית אל הזירה הבינלאומית לא התקבלה בעין יפה. בריאיון עימה סיפרה סיגל רוזן כי שר המשפטים דאז, מאיר שטרית, אמר לה: "את הכביסה המלוכלכת מכבסים בבית". עם זאת, הפנייה החוצה השיגה את מטרתה, בין היתר מכיוון שעם תחילת המילניום, בחסות הגלובליזציה, התפרקות בריה"מ וגלי הגירה המוניים, העיסוק המקומי פוגש נכונות מצד הקהילה הבינלאומית להתמודד עם התופעה של סחר בבני אדם. לאורך שנות ה-90 התקיים באו"ם שיח ער בדבר הצורך להגביר את ההגנה על זכויות אדם.⁴⁶ כך נוצרה מסגרת חדשה לקידום זכויות אדם המערכת שחקנים ברמה המקומית והבינלאומית ועידוד ממשלות לאמץ סנקציות נגד מארגני ההגירה הבלתי חוקית ונגד ניצול המהגרים הלא חוקיים. זו לא הייתה רק מסגרת רעיונית, אלא החלטה להקצות תקציבים ליצירת קואליציות טרנס לאומיות. למשל, עו"ד ד"ר נעמי לבנקרון העידה בריאיון איתה כי דו"חות הסחר של המוקד לסיוע לעובדים זרים בראשית שנות ה-2000 מומנו על ידי האיחוד האירופי. אם כן, עשור שנות ה-90, שהסתיים באימוץ אמנת פלרמו, מסמן לדעת חוקרות, הן אלו היוצאות מביקורת פוסט-קולוניאלית והן אלו היוצאות מביקורת הפמיניזם המשילותי,⁴⁷ את המעבר של הפרלמנט האירופי מעמדה אמביוולנטית כלפי זנות אל עבר אימוץ גישה נאו-אבולישיוניסטית מפורשת המגדירה את הזנות כאלימות נגד נשים, כעבדות מודרנית, וכורכת אותה יחד עם התופעה של סחר בבני אדם למטרות זנות.

לטענת גרנדל,⁴⁸ הופעתה של הזנות על סדר היום של האיחוד האירופי ואימוץ גישה נאו-אבולישיוניסטית מצידו היא תולדת התלכדות של שלושה גורמים מרכזיים: הצטרפותה של שוודיה לאיחוד האירופי ורצונה לייצא את האג'נדה הנאו-אבולישיוניסטית כמו גם

החברה האזרחית המקומיים, אותם נתונים שהוצגו כבר בדו"ח שדולת הנשים מ-1997. כפי שרוזן מציינת, הדו"ח אומנם לא השיג את האפקט הרצוי מצד הארגונים, אך לא ניתן להתעלם מהמסגור שלו את בעיית הזנות כסוגיית סחר.

45 הכוונה היא לחוק הגנה על קורבנות סחר ואלימות, Victims of Trafficking and Violence Protection Act, ראו לעיל ה"ש 15.

46 למשל, הוועידה העולמית לזכויות אדם שנערכה בווינה בשנת 1993. ראו World Conference on Human Rights, *Vienna Declaration and Programme of Action*, 37, U.N. Doc. A/CONF.157/23 (June 25, 1993); בנוסף, בשנת 1995 פרסם האו"ם החלטות שאומצו על ידי האספה הכללית G.A. Res. A/49/607 (Feb. 24, 1995); כמו כן, בשנת 1996 פורסמו החלטות שאומצו על ידי האספה הכללית G.A. Res. A/50/630 (Feb. 16, 1996); לבסוף, ראו החלטות מהאספה הכללית בנושא פשע מאורגן חוצה גבולות, G.A. Res. A/53/616 (Jan. 20, 1999).

47 ראו Doezenia, *Now You See Her, Now You Don't*; לעיל ה"ש 3; Grundell, *The Rise of Neo-Abolitionism in Europe*, לעיל ה"ש 4; Kotiswaran, *The Sexual Politics of Anti-Trafficking Discourse*, לעיל ה"ש 13.

48 Grundell, *The Rise of Neo-Abolitionism in Europe*, לעיל ה"ש 4.

לאחוז בעמדות כוח מרכזיות בתוך מוסדות האיחוד האירופי; התגבשותו של משולש קטיפה נאו-אבולישיוניסטי באמצעות יצירת קשרים מוסדיים חזקים בין הנציבות האירופית, הפרלמנט האירופי ושדולת הנשים האירופית; וההתפתחות ההדרגתית של מודל שוויון מגדרי באיחוד האירופי, המהדהד אידיאלים נאו-אבולישיוניסטים הנקשרים יותר ויותר לשוויון מגדרי כערך בסיסי של האיחוד.

אמנת פלרמו הייתה לא רק יעד ללובי אינטנסיבי מצד רשתות טרנס לאומיות פמיניסטיות במהלך השנתיים שקדמו לניסוחה, אלא מסמנת עד היום לדעת דוזמה את הפיצול בתנועה הפמיניסטית בין טיעונים ליברליים המגדירים זנות כעבודה לגיטימית לבין טיעונים רדיקליים הרואים כל זנות כהפרת זכויות האדם של נשים.⁴⁹ אף על פי שקבוצות הלובי הורכבו מפמיניסטיות ופעילות זכויות אדם, קווי הדמיון הללו התבררו כחסרי משמעות לנוכח השסע האידאולוגי העמוק שפיצל את הקבוצות ושנגע במהותו בשאלת ההסכמה. לא רק רשתות לא ממשלתיות פמיניסטיות היו חלוקות עמוקות בסוגיית הזנות. משלחות מדינתיות רבות השתמשו במשא ומתן כהזדמנות להוקיע את רוע הזנות, בעוד שאחרות (פחותות במספר) טענו שההתמקדות בזנות גורעת מהמאמצים להגיע להסכמה בנושא סחר. לאחר ויכוח מר, שאיים לטענת דוזמה להרוס את האמנה כולה, הושגה פשרה. שימוש בכוח או כפייה נכלל כמרכיב חיוני של סחר, אך ההגדרה קושרת סחר לזנות באופן מעורפל למדי, והאמנה אומנם מתווה דרך פעולה רצויה אך מותירה מרווח פעולה בנוגע לאופן שבו על כל מדינה לתבוע, להגן ולמנוע סחר בבני אדם בתחומה.⁵⁰ עם זאת, עצם המאבק שקדם לניסוח האמנה והבחירה בניסוח מעורפל משקפים, לדעת חוקרות,⁵¹ את האופן שבו הוחלט לתקן, ברמה הבינלאומית, את משמעות הזנות באמצעות השיח על סחר. כך, הגם שלא נכתב במפורש, שתי התופעות – זנות וסחר בכפייה – אוחדו להן יחדיו.

לצד היותו של האיחוד האירופי אתר משמעותי להתפתחות הגמוניות המודל הנאו-אבולישיוניסטי והפיכתה של אמנת פלרמו למסמך מכונן באשר להתמודדות הבינלאומית עם סחר בבני אדם, בכל הנוגע להשפעת מדיניות הצפון העולמי על הנעשה בישראל חשוב לציין שחקן נוסף – הממשל האמריקאי. בעוד שהזירה האירופאית התאפיינה, ומאפיינת עד היום, ביצירת אמנות הניתנות לאימוץ, לדחייה או לאימוץ חלקי מצד מדינות, שינוי משמעותי, כפי שגם הוזכר קודם לכן בדבריה של סיגל רוזן, הונע בעיקר על ידי הממשל האמריקאי.

בשנת 2000 נחקק בארצות הברית חוק הגנה על קורבנות סחר ואלומות שקבע שיטות העמדה לדין לסוחרים, מניעת סחר בבני אדם והגנה על קורבנות ניצול וסחר.⁵² בעקבות חקיקת החוק הוקם המשרד לפיקוח ומאבק בסחר בבני אדם,⁵³ אשר דרש לפרסם מדי שנה

49 Doezema, *Now You See Her, Now You Don't*, לעיל ה"ש 3.

50 The "3P's" paradigm – prosecution, protection, and prevention

51 ראו Doezema, *Now You See Her, Now You Don't*, לעיל ה"ש 3; Kotiswaran, *The Sexual*

52 RICHARD PARKER & JONATHAN GARCÍA, *Politics of Anti-Trafficking Discourse*, לעיל ה"ש 13; RICHARD GARCÍA, *ROUTLEDGE HANDBOOK ON THE POLITICS OF GLOBAL HEALTH* 411–420 (Richard Parker & Jonathan García Eds., 2018).

52 ראו *Victims of Trafficking and Violence Protection Act*, לעיל ה"ש 15.

53 *The Office to Monitor and Combat Trafficking in Persons*

דו"ח סחר בבני אדם (TIP) שבו מדורגות המדינות בהתאם למאמציהן (או העדר מאמציהן).⁵⁴ בשנת 2001, השנה הראשונה לדירוג, ישראל הייתה מדורגת בדרגה הנמוכה ביותר – Tier 3, קרי, המדינה אינה עומדת כלל בסטנדרטים המינימליים למניעת סחר.⁵⁵ בדו"ח צוין כי אף על פי שישנה התעוררות מצד ארגונים לא ממשלתיים המותחים ביקורת על הממשלה, אין כלל שיתופי פעולה רשמיים עם מדינות אחרות בנוגע לתיקי הסחר, ואין כל מאמץ למניעה והגנה על קורבנות הסחר. השפעתו המכרעת של הדו"ח הייתה טמונה בסנקציות הכלכליות שהשית על מדינות שלא תעשנה מאמצים להעלות את דירוגן. לחץ זה עבד, ואכן החצי הראשון של שנות ה-2000 מאופיין בהתעוררות ניכרת ובפעילות ענפה הן מצד המחוקק הישראלי והן מצד ארגוני החברה האזרחית, שלפחות חלקם זכו למימון והכשרה נרחבת מגורמים אמריקאיים. למשל, עו"ד ד"ר נעמי לבנקרון סיפרה בריאיון עימה:

האמריקאים באופן כללי, הם הזמינו אותי ב-2002 [...] את באה אלינו לשלושה שבועות [...] וזו הייתה תקופה שלא היה לי עם מי לדבר בארץ או ללמוד על זנות וסחר [...] אז נסעתי עם עוד 20-30 אנשים, כל אחד ממדינה אחרת, לקחו אותנו לסמינר על סחר בבני אדם [...] מביאים לך את FBI, ואז מביאים לך את NYPD, מביאים לך את נורמה הוטלינג⁵⁶ [...] הביקור אצלה בסן פרנסיסקו שם התחילו המחשבות שלי על חוק הלקוחות. אתה ועם שבדיה [...] אחר כך הם שלחו אותי לאיזה כנס במולדובה לעשות מינגלינג עולמי אז האמריקאים היו מאד רוח גבית במובן הזה שאף אחד לא הקשיב לי בישראל.

אם כן, הפנייה של ארגוני החברה האזרחית המקומיים אל הקהילה הבינלאומית עיצבה את השיח הישראלי, שכעת נסוב סביב שתי סוגיות מרכזיות. הראשונה היא דרכי פתרון מגוונות להתמודדות עם סחר בבני אדם במטרה להעלות את הדירוג של ישראל בדו"חות האמריקאים. הלחץ להעלות את הדירוג היווה זרז להקמת ועדת החקירה הפרלמנטרית לעניין סחר בנשים בראשותה של ח"כ זהבה גלאון (יוני 2000). זהו מסגור חשוב, מכיוון שהתווה את גבולות הדיון בסחר בבני אדם כתופעה המתקיימת בעיקר ביחס לנשים הנסחרות למטרות זנות. במסגרת ועדת החקירה התקיימו דיונים רבים ובהם הופעל לחץ מצד ארגוני החברה האזרחית לשנות את התפיסה של מדינת ישראל הרואה בנשים הנסחרות עברייניות.⁵⁷ פעולות ועדת החקירה הפרלמנטרית נשאו פרי. תחילה בתיקון חוק העונשין בשנת 2000 שקבע איסור

Human Trafficking Legislation, American Bar Association, <https://bit.ly/3C60sXk> 54
 U.S. DEP'T OF STATE, BUREAU OF DEMOCRACY, H.R. AND LAB., VICTIMS OF TRAFFICKING 55
 AND VIOLENCE PROTECTION ACT OF 2000: TRAFFICKING IN PERSONS REPORT (2001)
 נורמה הוטלינג הייתה אקטיביסטית אמריקאית שפעלה נגד זנות וסחר בנשים והקימה ב-1992 56
 את SAGE – ארגון ללא מטרות רווח בסן פרנסיסקו (Standing Against Global Exploitation)
 שייסד את הג'וז'סקול בסן פרנסיסקו.
 פרוטוקול ישיבה 48 של הוועדה לקידום מעמד האישה, הכנסת ה-15 (6.3.2000); פרוטוקול 57
 ישיבה 25 של הוועדה לבחינת בעיית העובדים הזרים, הכנסת ה-15 (6.3.2000); פרוטוקול
 ישיבה 105 של הוועדה לקידום מעמד האישה, הכנסת ה-15 (26.2.2001); ראו גם נעמי לבנקרון
 סחר נשים בישראל: דו"ח עדכני 2001 (מוקד סיוע לעובדים זרים 2001).

מפורש לסחור בבני אדם למטרה ספציפית של עיסוק בזנות,⁵⁸ ושיאו בשנת 2006 עם תיקון ההגדרה שבחוק העונשין הישראלי באופן משמעותי, במסגרת שורה של תיקוני חקיקה.⁵⁹ בעקבות מהלכים אלה ונוספים עלתה ישראל בדירוג דו"ח משרד המדינה האמריקני.⁶⁰ הסוגיה השנייה שאפיינה רבים מהדיונים במסגרת פעילות ועדת החקירה דנה בהרחבת אחריותו של הלקוח ככלי למניעת סחר. על אף מה שנכתב קודם לכן בדבר הגמוניות האידאולוגיה הנאו-אבולישיוניסטית באיחוד האירופי, ועל אף העמדה האבולישיוניסטית בחוק העונשין,⁶¹ הזירה הישראלית באותן שנים (עד 2006) הייתה חלוקה בתפיסותיה על אודות מידת אחריותו של צרכן הזנות, ולפיכך גם כיצד יש להתייחס אליו ומהו מודל האכיפה הראוי. בעוד שניתוח הפרוטוקולים של ועדות הכנסת מעלה כי עד 2006 הדיון ממשיך להיות מאופיין כניסיון של ארגוני החברה האזרחית להיאבק נגד מודל המיסוד המועלה תדיר על ידי חברי כנסת שונים,⁶² ניכר כי מודל ההפללה הנורדי טרם קנה לו אחיזה ונמצא כשנוי במחלוקת גם בקרב ארגונים אלו. לדוגמה, בשנת 2004, במסגרת ועדת החקירה הפרלמנטרית בנושא סחר בנשים ברשות ח"כ זהבה גלאון, שנושאו היה הענשת הלקוח,⁶³ טענה עו"ד ד"ר נעמי לבנקרון שהמודל הנורדי מסוכן כי הוא יכול להוריד את הזנות למחתרת, והציעה את הגיון סקול כפתרון חלופי.⁶⁴ גם עו"ד רחל גרשוני, מי שהייתה המתאמת הבינ-משרדית לעניין הסחר בבני אדם, הסכימה עימה: "קודם כל אני רוצה להגיד שאני מסכימה לתזה הבסיסית שלכם שבשלב הזה לפחות לא צריך לחוקק עבירה פלילית של צריכת שרותי זנות, משום שצריך להקדים לזה מסע ציבורי של חינוך". לעמדה זו הצטרפו גם ארגוני החברה האזרחית שטענו כי חוק ההפללה צריך להיות מלווה קודם כול בהסברה ובמהפך תודעתי.

58 ס' 320א לחוק העונשין, התשל"ז-1997; חוק העונשין (תיקון מס' 56), התש"ס-2000, ס"ח 226.

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

60 למשל הקמת מקלט "מעגן" ב-2004, המיועד לנשים נפגעות סחר בנשים שקודם לכן שהו בבית המעצר "קישון", <https://bit.ly/3pkjFNm>.

61 ראו García, Voss & Meerkerk, Selling Sex in the City, לעיל ה"ש 34.

62 למשל, ח"כ מרינה סולודקין בפרוטוקול ישיבה 14 של ועדת החקירה הפרלמנטרית לעניין הסחר בנשים, הכנסת ה-16 (17.3.2004); פרוטוקול ישיבה 9 של ועדת המשנה למאבק בסחר בנשים עם הוועדה לקידום מעמד האישה, הכנסת ה-16 (19.7.2005).

63 פרוטוקול ישיבה 14 של ועדת החקירה הפרלמנטרית לעניין הסחר בנשים, הכנסת ה-16 (17.3.2004).

64 גיון סקול הוא התערבות חינוכית המכוונת ללקוחות זונות, שהחלה בסן-פרנסיסקו ב-1995 ומאז התפשטה ברחבי ארה"ב, קנדה ואירופה. התוכנית מיועדת לצרכני זנות שנעצרו בחשד לשידול או עבירות אחרות הקשורות לזנות, והיא משמשת פעמים רבות כחלופה לתביעה פלילית. ההתערבות החינוכית ממוקדת בנוקי הזנות, הסיכונים להעברת מחלות מין וההשפעה של הזנות על הקהילה. לעניין השפעת הכשרתה של עו"ד ד"ר לבנקרון על תמיכתה במודל, ראו ה"ש 56.

לאה גרינפטר גולד, מייסדת מכון תודעה,⁶⁵ שלימים הפך לאחד הארגונים הבולטים שקידמו את חוק הפללת הלקוח, הוסיפה:

במכון תודעה חשבנו על הנושא של הענשת הלקוח לאורך שנים ארוכות. בעיקר אחרי שבשנת 99 החוק השבדי מפליל את קניית שירותי המין. בכל מקרה צריך לשאול הרבה שאלות לפני שבאים להעניש את הלקוח [...] כשבודקים את התוצאות של החוק בשבדיה, יש פנים לכאן ולכאן. לא ברור עדיין אם החוק הזה באמת עוזר וגם בשבדיה אסור לשכוח יש שם מערך של רשת הגנה לזונות. מה שאין פה. כאשר באים להפליל את הלקוח צריך קודם כל שיהיה מערך מסודר לזונות וכמובן לנשים נסחרות מטעם המדינה וארגונים לא ממשלתיים שהם נעזרים על ידי המדינה.

האמביוולנטיות המוצגת בדיונים אלו היא תולדה של התהוות משולש הקטיפה בתקופת זמן זו. בעוד שחוקרות בעולם ציינו כי משולש הקטיפה מורכב לרוב מקובעות מדיניות ופוליטיקאיות,⁶⁶ תנועות שטח פמיניסטיות ואקדמאיות פמיניסטיות מומחיות, המקרה הישראלי מלמד כי לפחות בתקופת הזמן הראשונה הורכב משולש הקטיפה המקומי מקובעות מדיניות ופוליטיקאיות, ומקואליציות טרנס לאומיות, כאשר בקודקוד אחד מצויים ארגוני זכויות אדם ואילו בקודקוד השני מצויים ארגונים פמיניסטיים. שיתוף הפעולה בין השחקנים השונים במשולש הקטיפה מלמד על האינטראקציה הרקורסיבית בין מודלים שונים, כך למשל מודל ההפללה הנורדי נדחה לעת עתה, מה שמחזק את טענתה של הקר בדבר היכולת של שחקנים מקומיים לדחות או להתאים את אסטרטגיות הציות ללחצים המופעלים מלמעלה לצרכים המקומיים.⁶⁷ זאת ועוד, האינטראקציה בין השחקנים השונים במשולש הקטיפה באותה עת מדגימה את טענתה של אנגל מארי בדבר האופן שבו קואליציות טרנס לאומיות בעלות אידאולוגיות שונות פועלות בשיתוף פעולה כדי לקשור בין המערכות המקומיות והעולמיות.⁶⁸ בהקשר הישראלי, משולש הקטיפה לא הורכב מקבוצות הומוגניות, ולפיכך השפה שאפיינה כל קבוצה הייתה שונה. כך למשל הדגיש השיח המדינתי שפה של מסוד או הסדרה, ארגוני זכויות אדם דיברו בשפת האמנות הבינלאומיות האוניברסליות ואילו ארגונים פמיניסטיים הדגישו את הבסיס הפטריארכלי של הזנות. עם זאת, שיתוף הפעולה בין השחקנים השונים והתרגום של השיחים השונים לצרכים המקומיים, הם אלו שאפשרו – כפי שגם נראה בפרק הבא – לייצר שפה הומוגנית המובנת על הכלל.

65 מכון תודעה לחקר תופעת הזנות והסחר בנשים ובעולם הוא הנציג הישראלי הרשמי של ה- IAF (International Abolitionist Federation). ל- AIF מעמד מייעץ באו"ם, באונסקו, ביוניצף ובמועצת אירופה.

66 ראו Woodward, *Travels*, 4; לעיל ה"ש Grundell, *The Rise of Neo-Abolitionism in Europe* 66 Cairney and Rummery, *Feminising*, 23; לעיל ה"ש *Triangles, and Transformations*, 24. לעיל ה"ש *Politics to Close the Evidence-Policy Gap*.

67 Hacker, *Strategic Compliance in the Shadow of Transnational Anti-Trafficking Law* 67 לעיל ה"ש 17.

68 ENGLE MERRY, *HUMAN RIGHTS AND GENDER VIOLENCE*, לעיל ה"ש 11.

זאת ועוד, ברומה לטענה כי אמנת פלרמו עיצבה את מסגרת הדיונים עד היום בנוגע לסחר בבני אדם, כך גם ועדת החקירה הפרלמנטרית בראשות ח"כ גלאון התהוותה כזירה המרכזית להעלאת הסוגיות אשר עיצבו במידה רבה הן את השיח הציבורי בעשורים שלאחר מכן והן את הרכבו המשתנה של משולש הקטיפה המקומי, כפי שאמרה בריאיון עימה:

מהר מאד הבנתי שאנחנו צריכים לעשות כאן איזה שינוי תודעה בקרב מקבלי ההחלטות [...] באמת בעקבות עבודה שעשינו בוועדה עם ארגוני חברה אזרחית, ששיתפו פעולה בוועדה ובעצם הציגו בוועדה כל מיני תוכנות שלהם. בעיני זה היה כוח מאד משמעותי. הוועדה הפכה להיות איזה סוג של זירה שהארגונים יכלו להביא לשם את העדויות שלהם ממקור ראשון באופן בלתי אמצעי, כל מה שאני לא נחשפתי אליו עד אז.

ב. 2006 עד 2013 – מגמות שינוי ואימוץ המהלך המקרבן: "אם בסוף כל משפט בעברית יושב ערבי עם נרגילה, אז בסוף כל משפט מגדרי יש זנות"⁶⁹

בניגוד למה שנטען קודם לכן בדבר תפקידה המכריע של אמנת פלרמו בכריכת שתי תופעות שונות (סחר וזנות) יחדיו, בכל הנוגע לדיון הישראלי, התקופה שבין שלהי שנות ה-90 ועד 2006, עם חקיקת האיסור על סחר בבני אדם, אופיינה דווקא בביסוס ההפרדה ביניהן: סחר בנשים למטרות זנות וזנות מקומית. סימונדיז יועז טענה כי תוך שימוש בהבחנה הליברלית בין זנות כפויה לזנות מרצון הצליחו בעלי עמדה אבולישיוניסטית כלפי סחר לגבש קונצנזוס איתן סביב הצורך למגר את הסחר, בהיותו מקרה מובהק של זנות כפויה.⁷⁰ עם זאת, את התקופה שלאחר חקיקת חוק איסור סחר בבני אדם סימונדיז יועז מסמנת כמאופיינת על ידי "המהלך המקרבן", קרי, המאמץ של דוברים שונים לכרוך מחדש את שני הנושאים יחדיו, ובכך לטשטש את ההבחנה הליברלית האמורה בין זנות כפויה לזנות מרצון. המטרה הייתה להנחיל את הרעיון שזנות "רגילה" היא תופעה גרועה לא פחות מהסחר, וכי למעשה אף זנות איננה זנות "מרצון". המהלך המקרבן לפיכך עיקרו בהחדרת הרעיון שכל זונה, באשר היא, וללא תלות בנסיבות, היא קורבן.

ניתוח מסמכי ארכיון וכן ראיונות העומק מעלים כי אימוץ המהלך המקרבן הוא תולדה של שלושה גורמים מרכזיים שחברו להם יחדיו. ראשית, מאמצים מקומיים ועולמיים הנוגעים לאכיפת גבולות גוברת המביאה לצמצום אפשרויות ההברחה. עו"ד אורי קידר, שייסד יחד עם הרב לוי לאור את "המטה למאבק בסחר בנשים" (2003), אמר בריאיון עימו:

היו לנו באמת הצלחות כבירות אבל בואי נגייד שבינינו לבין אל קעידה בסניי שהיוו איום אסטרטגי למדינה – אני חושב שלהם יש יותר זכויות מאיתנו. סגרו

69 צייטוט מתוך הריאיון עם עו"ד אורי קידר. פראפרזה על משפט מהשיר של מאיר אריאל "שיר כאב".

70 יעל סימונדיז יועז, "כולנו קואליציה אחת גדולה": על קונצנזוס ואמיתות מוחלטות בשיח המשפטי על זנות וסחר בנשים בישראל (עבורת גמר לקראת התואר "מוסמך במשפטים", אוניברסיטת תל אביב 2009) (להלן: סימונדיז יועז, "כולנו קואליציה אחת גדולה").

את הגבול עם מצרים שזה היה הכי משמעותי. צריך לזכור שיחד עם ה־3000 נשים בשנה נכנסו לפה עשרות אלפי פליטים / מבקשי מקלט / מסתננים, ותגובת הנגד לכל "השרירים השחורים" האלה שמציפים את דרום תל אביב הובילה את הממשלה שלנו לסגור את הגבול, בין היתר. זאת אומרת, שילוב של פחד מאיומים חיצוניים ופחד מאיומים פנימיים. אפס דאגה לרווחתן של נשים. בטח בפרויקט של מיליארדים של סגירת הגבול. זה בכלל לא, זה לא [הנשים] השיקול.

קידר, וכך גם מרואיינות אחרות במחקר,⁷¹ טענו כי ממדי הסחר בנשים לישראל למטרות זנות צומצמו דרמטית, לא כתוצאה ממחויבות פמיניסטית ודאגה לרווחתן של הנשים הנסחרות, ואף לא כפועל יוצא של המאבק מצד ארגוני זכויות אדם וארגונים פמיניסטיים. לטענת קידר ואחרות, צמצום ממדי הסחר הושג הודות לבניית הגדר בדרום, וזו נבנתה מתוך החשש של ישראל מסנקציות כלכליות מחד גיסא, וחרדת זרים שיהוו איום על גבולותיה הריבוניים ועל אופייה היהודי מאידך גיסא.⁷² ואכן, בשנת 2009 דיווחו ארגוני זכויות אדם מקומיים כי מספר קורבנות הסחר ממזרח אירופה ירד מ־46% ל־6% בלבד.⁷³ לכן, הגורם השני המרכזי באימוץ המהלך המקרבן הוא שהיעלמותה של האוכלוסייה המדוברת גם ייתרה במידה רבה את פעילותם של ארגוני זכויות אדם שהיו עד אז הכוח המניע של מאמצי החקיקה. בריאיון עימה אמרה סיגל רוזן:⁷⁴

החל משנת 2007 בעצם כמעט ולא ראינו נשים שהובאו באותם תנאים [...] אז בשלב מסוים, בערך ב־2008, אנחנו פשוט נטשנו את הזירה, כי היא כבר לא הייתה הזירה שלנו. כן. כי שוב, המאבק שלנו היה בסחר ובשעבוד של נשים מהגרות. עכשיו ברגע שהן כבר לא היו שם יותר... אז גם אנחנו. עכשיו לא הפסקנו, גם מאז 2008 וכל יום, כל שנה אנחנו פועלים באופן אינטנסיבי למזעור ומיגור הסחר אבל זה כבר לא ממוקד בסחר במין.

ה"נטישה" של ארגוני זכויות אדם, עד אז שחקן חשוב במערך משולש הקטיפה המקומי, הותירה חלל, וכך הגורם השלישי שהאיץ את המהלך המקרבן – פעולה מאומצת מצד ארגוני החברה האזרחית ועמותות פמיניסטיות לאמץ את התשתית הרעיונית שהותוותה בדיונים על אודות סחר בבני אדם ולהתיקה אל עבר נשים מקומיות שכעת נתפסו כקורבנות של סחר מקומי. כפי שהעידה גילי ורון, שעמדה בראש מטה המאבק לסחר בנשים בין השנים 2011–2014:

- 71 ראו לדוגמה גילי ורון, "ה"כ לשעבר אורית זוארץ, הרב לוי לאור.
- 72 שמיר הראתה כי עבודות הבנייה על הגדר החלו רק בשנת 2009, כאשר הסחר לתעשיית המין כבר ירד באופן דרמטי, אך מציינת כי הראשונות שהעלו את הרעיון בדבר יצירת גדר לעצירת הסחר היו חברות הקואליציה, וכי קציני צבא הופיעו בהזדמנויות רבות בפני ועדת המשנה לסחר והבטיחו לבנות גדר כזו. ראו GOVERNANCE FEMINISM: AN INTRODUCTION, לעיל ה"ש 10.
- 73 U.N. OFF. ON DRUGS & CRIME, GLOBAL REPORT ON TRAFFICKING IN PERSONS 2012 (2012) (להלן: U.N. OFFICE ON DRUGS AND CRIME, GLOBAL REPORT 2012).
- 74 לימים שינתה רוזן את עמדתה כלפי חוק איסור צריכת זנות וכיום אינה תומכת בו.

אחד האתגרים שעמדו בפנינו היה לשנות את השיח או להרחיב, יותר נכון, את השיח מעיסוק בסחר כמשמעותו באמת בחוק וגם בשיח הציבורי לביאמת להבין מהי זנות מקומית, מהו סחר בגוף של אישה מבלי שהיא תיחטף מארץ אחרת ותגיע לכאן בדרך לא דרך [...] העיסוק הקודם שלנו בסחר הכשיר באיזשהו מובן את הקרקע לעיסוק בזנות המקומית.

המהלך של עמותות פמיניסטיות וארגוני לובי, כדוגמת מטה המאבק, השפיעו עמוקות על עבודת המחוקקות. ח"כ אורית זוארץ, מי שהחליפה את ח"כ גלאון וכיהנה כיושבת ראש ועדת המשנה למאבק בסחר בנשים בכנסת ה-18 (2009–2013), ביטאה בריאיון עמה את המהלך הזה:

הגבול בין קורבן, אה, Domestic Trafficking, ו־International Trafficking, הוא קטן, כי היו נשים שהגיעו הנה בכסות של תירות, הן לא, אי אפשר להגיד שהן נסחרו פר אקסלנס אבל הן נוצלו מינית מסחרית, אז אי אפשר היה לנתק את ה־Domestic Trafficking. דרך אגב, זה היה באמת קול חדש בעבודה שלנו עם ה־State Department והם מאד אהבו את זה שאנחנו פתאום שמים זרקור גם על ה־Domestic Trafficking, כי בארצות הברית ה־Domestic Trafficking, וגם באירופה הוא אחד הדברים הכי משמעותיים, זאת אומרת, שם המלחמה. אז מספר הקורבנות שבאמת נסחרו בצורה הקלאסית דרך מצרים ירד, הגבול נסגר.

הדיפוזיה הרעיונית הזו מ־International Trafficking ל־Domestic Trafficking, או פעמים רבות למה שמכונה Domestic Trade, קרי אותו עולם מושגי של סחר בבני אדם המוחל על אוכלוסייה מקומית, היא לא רק דוגמה ל"אסטרטגיה של ציות יתר" שבה נהגה ישראל אלא מגובה גם בנעשה בזירה הבינלאומית.⁷⁵ לראיה, גם דו"ח של אמנסטי אינטרנשיונל מ־2010 ציין כי האיחוד האירופי עד לגידול ניכר בסחר המקומי במדינות החברות.⁷⁶ כך, המסגרת הרעיונית של סחר עולמי מאמצת לתיאור סחר מקומי המשקף למשל מעבר מאזורים כפריים לאזורי תעשייה עירוניים, כמו גם הרחבת תחומי השיפוט הלאומיים שמרחיבים את ההגדרה של סחר למצבים נצלניים שהיו קיימים מאז ומתמיד אך סווגו כעבירות אחרות (ניצול מיני, עבודות כפייה וכו').⁷⁷

75 ראו Hacker, *Strategic Compliance in the Shadow of Transnational Anti-Trafficking Law*, לעיל ה"ש 17.

76 LA STRARADA, SAVE THE CHILDREN, TERRE DES HOMMES, AMNESTY INT'L & CHURCHES' COMM'N FOR MIGRANTS IN EUR., NGO STATEMENT & RECOMMENDATIONS ON THE OCCASION OF THE EUROPEAN PARLIAMENT SEMINAR ON COMBATING & PREVENTING TRAFFICKING IN HUMAN BEINGS – THE WAY FORWARD (2010) (להלן: NGO STATEMENT & RECOMMENDATIONS ON THE OCCASION OF THE EUROPEAN PARLIAMENT SEMINAR ON COMBATING AND PREVENTING TRAFFICKING IN HUMAN BEINGS 2010).

77 ראו U.N. OFF. ON DRUGS & CRIME, GLOBAL REPORT 2012, לעיל ה"ש 73. אין ספק כי השינוי הטרימינולוגי השפיע רבות על הסטת מוקד הדיון מסחר בבני אדם למטרות מין אל עבר סחר בבני אדם בזירות רבות ומגוונות, אך במסגרת מאמר זה אין ביכולתי לפתח דיון זה.

המעבר לעיסוק בזנות כסחר מקומי המשולב באימוץ המהלך המקרבן מעלה שוב את הצורך, הן העולמי והן המקומי, לדון בהפללה של צרכני הזנות כדרך להתמודד עם הביקוש וכך למנוע את התופעה.⁷⁸ אומנם הדיון בדבר המודל המשפטי הראוי להתמודדות עם הביקוש עלה כבר בשנים קודמות, אך כפי שניתן היה לראות בפרק הקודם, גם ארגוני החברה האזרחית היו חלוקים בדעותיהם האם המודל הנורדי, קרי הפללת לקוחות, הוא המודל המתאים לאימוץ בזירה המקומית. בשנת 2008 העלתה ח"כ גלאון את הצעת החוק הראשונה להפללת לקוחות.⁷⁹ לדבריה, הצעת החוק, יותר משהאמינה ביכולת ליישמה, נועדה להדוף את הדיון המתמשך בדבר מיסוד הזנות:

החוק להפללת לקוחות היה למעשה ניסיון להתנגד להצעות למיסוד הזנות. הצעת החוק הזו בעצם באה להתמודד עם שורה של הצעות שעלו באותה תקופה, שרצו למסד את הזנות. כשהתחילו ההצעות של מיסוד הזנות מצד כל מיני בעלי אינטרסים. הקימו איזה מין קבוצה כזו של בעלי אינטרסים שרצו למסד את הזנות בישראל. אני אז, באותה תקופה, כדי לתת קונטרה לזה הגשתי את החוק להפללת לקוחות זנות.

לצד הניסיון להדוף את הצעות המיסוד השונות, עו"ד ד"ר נעמי לבנקרון, שניסחה את הצעת החוק הראשונה, משקפת בדבריה את הדיפוזיה הרעיונית בין סחר עולמי וסחר מקומי שאותה ניסה החוק לקדם:

באותה תקופה אני באמת חשכתי שזה מה שייטיב אתן,⁸⁰ כי ללקוחות היה יותר מה להפסיד, לסוחרים פחות. כבר היה להם את התיק הפלילי. יש לזה איזשהו שם – אנשים רב בעייתיים. שגם אם תוציאי אותם מהסחר [...] יש להם עוד ועוד ועוד. לנשים אין מה להפסיד, לסוחרים אין מה להפסיד, ללקוחות יש מה להפסיד, ככה שאם את רוצה איפשהו לקטוע את הסחר, את צריכה להתמקד בלקוחות.

זאת ועוד, האמביוולנטיות שאפיינה את הדיון במודל הנורדי בתקופה הראשונה הוחלפה באותה עת בהבנה כי במאמציו לטפל בסוגיית הנשים הנסחרות הפקיר משולש הקטיפה המקומי את הנשים המקומיות העוסקות בזנות. לדברי ח"כ גלאון:

אז בשנים הראשונות עסקנו בסחר בנשים למטרות זנות, נשים זרות. ואז נוצר איזה מצב אנומלי לתפיסתי, שזנות שהיא מיובאת אז היא לא לגיטימית אבל זנות כחול לבן אפשר להתייחס לנשים בזנות שזה כאילו לגיטימי, שזה בסדר. ואמרת, לא יכול להיות שנתנו מענה שרק בא לפתור את המצוקה של נשים שהוברחו לכאן וצריך לתת מענה כולל יותר. במקום שעמדתי בו מבחינת תפיסת העולם שלי אז אמרתי בואו נאמץ את ההצעה, את המודל השבדי להפללת לקוחות הזנות [...] במהלך הדיונים בוועדה זה אמר לי שלא הגיוני מה שאנחנו עושות כאן. זאת אומרת, פתרנו בעיה מסוימת ובעצם הפקרנו, אני לקחתי אחריות שבעצם הפקרתי את הנשים בזנות בישראל. והתחלתי להתעמק במצבן של נשים בזנות

78 לדיון מעמיק במעבר מהצעת החוק להפללת לקוחות של קורבנות סחר להצעת החוק להפללת לקוחות זנות, ראו סימון דז'יועז, "כולנו קואליציה אחת גדולה", לעיל ה"ש 70.

79 הצעת חוק איסור צריכת זנות וטיפול בקהילה (תיקוני חקיקה), התשס"ח-2008.

80 לימים שינתה לבנקרון את עמדתה לגבי החוק.

בישראל. הבאתי את כל המומחיות האפשריות⁸¹ והחלטתי שאני רוצה לאמץ את ההצעה השבדית להפללת לקוחות הזנות.

ח"כ גלאון מעידה בדבריה על השתנותו של מערך משולש הקטיפה המקומי. עם נטישת ארגוני זכויות אדם תפסו את מקומם של אלו המומחיות מהאקדמיה שהחזיקו בעמדות פמיניסטיות נאו-אבולישיוניסטיות שאותן ייבאו מלימודיהן בארה"ב. אלו הפכו להיות, בניסוחה של אנגל מארי,⁸² למתרגמות, למי שמתאימות את התאוריה האמריקאית המיוכאת מבחוץ ל"תנאי הארץ ותושביה".⁸³ כפי שטענה בילסקי, במקום שהפרקטיקה תצמיח את התאוריה, כפי שקרה בארה"ב, במקרה הישראלי התאוריה מיוכאת לישראל מן המוכן, מותאמת למציאות הישראלית ורק אז מיושמת בפרקטיקה. הסכנה בתהליך ייבוא כזה אליבא דבילסקי היא שכאשר התאוריה מופעלת במנותק מההקשר החברתי וההיסטורי שבו צמחה עלולות להיות לה תוצאות שליליות, כפי שנראה בהמשך.

ההבנה כי נשים מקומיות העוסקות בזנות הופקרו בעקבות הדיונים על סחר גובתה גם במסמכים של עמותות וארגונים א-ממשלתיים,⁸⁴ וכך הוקמה בשנת 2007 "התכנית הבין-משרדית לטיפול בצעירות ונשים במעגל הזנות".⁸⁵ שיתוף הפעולה הניב בין השנים 2008-2011 יצירת ארבע מסגרות טיפול ושיקום: "אופק נשי" (חיפה, 2008), "סלעית" (תל אביב, 2008), "מרפאה ניידת חיפה" (2009) ו"בשבילך" (באר שבע, 2010). אלו הצטרפו למסגרות קודמות כגון "מרפאת לוינסקי" (2002) ו"מקלט מעגן" (2004) לקורבנות סחר מחו"ל.

הקמתן של מסגרות השיקום והטיפול כארגונים הפועלים מטעם או בעזרת המדינה היא נקודת ציון חשובה בעיצובו של משולש הקטיפה המקומי, מכיוון שארגונים אלו הפכו לשחקן דומיננטי במערך משולש הקטיפה. אלו לא נותרו רק כארגוני סיוע, אלא הצטרפו

81 ח"כ גלאון הזכירה בריאיון עימה את יעל גור, ד"ר ענת גור, דורית תמיר, פרופ' נויה רימלט, פרופ' שולמית אלמוג וד"ר אורית קמיד.

82 ENGLE MERRY, HUMAN RIGHTS AND GENDER VIOLENCE, לעיל ה"ש 11.

83 ליאורה בילסקי "יבוא תרבותי: המקרה של הפמיניזם בישראל" עיוני משפט כה 523 (2001).

84 ראו לדוגמה ריטה חייקין סחר בנשים בישראל 2001-2007 (אשה לאשה – המרכז הפמיניסטי בחיפה 2007); מכתב ממוקד הסיוע לעובדים זרים לעו"ד רחל גרשוני, מתאמת בין-משרדית, בעניין טיפולו של הצוות הבין-משרדי בזנות (20.2.2007). שני הדו"חות מבקשים למקד את התפיסה שלפיה זנות וסחר בנשים הן היינו הך ומבקשים לכלול את הזנות הישראלית בדיוני הצוות הבין-משרדי בנושא סחר בנשים ולקדם פתרונות בעניינן.

85 בספטמבר 2007 גיבש משרד הרווחה תוכנית בין-משרדית לטיפול בנערות, בצעירות ובנשים המצויות במעגל הזנות בשיתוף משרדי ממשלה נוספים (משרדי הבריאות, העלייה והקליטה, ביטחון הפנים – משטרת ישראל, המשפטים והחינוך). מטרת התוכנית היו צמצום הזנות ומניעת נזקיה בחברה הישראלית, שיקום של נערות, צעירות ונשים שזנחו את הזנות, ואיתור העוסקות בזנות כדי לסייע להן לצאת ממנה ולעזור להן בתהליך השיקום הפיזי והנפשי, ובחזרה לקהילה. לצורך כך פותחו שני מסלולים: (א) מזעור נזקים באמצעות שירותים כגון דירות חירום ללינה זמנית, קו חירום ארצי ומרפאה ניידת לצורך בדיקות וסיוע רפואי; (ב) מסגרות לטיפול ולשיקום המספקות טיפול נפשי, דיור, הכשרה מקצועית ועוד. להרחבה ראו: שלי מזרחי התוכנית הבין משרדית לטיפול בצעירות ונשים במעגל הזנות (הכנסת, מרכז מחקר ומידע 2013).

למומחיות מהאקדמיה ולארגונים פמיניסטיים ככוח מניע לקידום המהלך המקרבן ולאיימוץ הפרדיגמה הנאו-אבולישיוניסטית. עו"ד ד"ר מירב שמואלי, מי שהייתה עוזרת מתאמת ביחידת תיאום המאבק בסחר בבני אדם (2009-2016) העידה על חשיבותם של הארגונים בקידום החוק להפלת הלוקוח:

לארגונים מהיום הראשון היה תפקיד מאוד מאוד חשוב בכלל בכל מה שקשור לסחר וגם לחוק הפללת הלוקוחות [...] היה איזושהו שלב שבו הם התארגנו לסוג של קואליציה. זה היה צעד מאוד חשוב אני חושבת. שיתפו כוחות וכבר דיברו, בעצם כבר דיברו בשם הרבה אנשים ונשים. היה לזה הרבה משמעות. דבר שני, היו חברי וחברות כנסת שהקשיבו להם, כמו זהבה גלאון קודם כל אבל גם אורית זוארץ, גם דריר צור, גם עליזה לביא. אנשים שממש ישיבה אחרי ישיבה אהה... זה לא סתם שבאו ונתנו לארגונים לדבר, אלא פעילות מאחורי הקלעים. זה לחשוב על מה יהיה נושא הישיבה, אז דוד צור⁸⁶ ועידית הראל שמש⁸⁷ מתאמים על מה תהיה הישיבה, זה ממש היה להם תפקיד.

זאת ועוד, הקמתם של ארגונים אלו מעידה על הסתירות הקיימות במשטר הרווחה ההיברידי של מדינת ישראל.⁸⁸ קיימת הסכמה בספרות כי מאז שנות השמונים של המאה הקודמת ניכר צמצום באחריותה של המדינה לרווחת אזרחיה.⁸⁹ המגמה באה לידי ביטוי בצמצום ההשקעה בחינוך, בתעסוקה, בדיוור ובמערכת השירותים הסוציאליים, או בהפרטתם והעברתם מידי המדינה לידיים פרטיות או למגזר השלישי. לצד זאת, ניכר כי במשך השנים חלה הרחבה ועיבוי של מענים קיימים הנוגעים לנשים המעורבות בזנות. סתירה זו יכולה להיות מוסברת על ידי הבנת אופן הקמתם של המענים המעיד על תהליך הרחבה מתמשך ויציב של הפרטת שירותי הרווחה. מרבית השירותים הקיימים נולדו כעמותות ואז משרד הרווחה אימץ אותן במסגרת הפרטה חלקית, או שהם נוצרו כאשר משרד הרווחה יצא במרכז להקמת שירות ייחודי.⁹⁰ אחת התוצאות השליליות של מהלכים אלו היא פגיעותן של המערכות בהיותן נתונות לשינויים בתקציב המדינה, מכיוון שהן אינן מוסדרות בחקיקה. כך, ישראל הופכת למדינה שהתברכה בשפע של מוסדות רווחה אך חסרה מדיניות רווחה.

86 דוד צור היה ח"כ מטעם מפלגת "התנועה" במהלך הכנסת ה-19 (2013-2015), והחליף את ח"כ זוארץ כיו"ר ועדת המשנה למאבק בסחר בנשים ובזנות.

87 עידית הראל שמש עמדה בראש עמותת "מכון תודעה".

88 נועם תרשיש מדינות רווחה בראייה משווה: כיצד להגדיר את ישראל? (נייר מדיניות מס' 06.2017, מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל 2017).

89 Ofer Arian, *A Welfare State Without a Welfare Policy: The Case of Israel*, 24 *Israel Aff.* 369 (2018); Shavit Madhala-Brik & John Gal, *The Outsourcing of Welfare Services: Trends And Changes*, State NATION REP.: Soc'y & Pol'y 2016, 353 (2016).

90 לדוגמה, המענה של סלעית שהוזכר קודם לכן הוא מענה ממשלתי בשיתוף מוניציפלי, ומקלט מעגן הוא מענה ממשלתי (ממומן ומפוקח על ידי משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים) המופעל על ידי עמותה רשומה (קשת). הקר הראתה שגם ההחלטה לפתוח את מקלט מעגן הייתה תוצאה של כסף שנתנו האמריקאים עקב לחץ ישראלי שללא התקציב השירות לא ייפתח. ראו *Compliance in the Shadow of Transnational Anti-Trafficking Law*, לעיל ה"ש 17.

אם כן, ולסיכום פרק זה, אכיפת הגבולות הגוברת שייצרה את עבודת ארגוני זכויות אדם, יחד עם אימוץ התשתית הרעיונית שהותוותה בדיונים על אודות סחר בבני אדם והתקתה אל עבר נשים מקומיות שכעת נתפסו כקורבנות של סחר מקומי, עיצבה שני תהליכים חשובים המתרחשים בתקופת הזמן שבין 2006-2013. הראשון הוא טשטוש השונות הפנימית של הארגונים, וכך אף על פי שחלקם היו ארגוני לובי (כדוגמת מטה המאבק), חלקם עמותות פמיניסטיות נאו-אבולישיוניסטיות (כגון אישה לאישה, שדולת הנשים, מכון תודעה וכד') וחלקם ארגונים סמי-ממשלתיים (מרכזי השיקום והסיוע), אלו הצליחו ליצור שפה הומוגנית והפכו כלפי חוץ לקואליציה רבת עוצמה, שיחד עם עדויות מצד מומחיות בתחום מהאקדמיה הניעו את הזירה הפוליטית לקידום עמדה נאו-אבולישיוניסטיות שלפיה נשים המעורבות בזנות הן בהכרח קורבנות המצויות בתחתית המדרג בחברה הישראלית (כפי שבא גם לידי ביטוי בצייטוט של עו"ד קידר הפותח פרק זה), ומאמץ להשגת שוויון מגדרי מתחיל מהאוכלוסייה המוחלשת ביותר. טשטוש השונות הפנימית הוביל גם לטשטוש הגבולות, וכך הפכו ארגוני הסיוע הממשלתיים גם הם לארגוני לובי. על חזקתם של ארגוני הסיוע כארגוני לובי העיד עו"ד אורי קידר:

אנחנו [מטה המאבק] מאד קולניים, יש לנו משאבים של פרסום. הנראות שלנו גורמת לחשוב שאנחנו אולי מנהיגים את הדבר הזה, אבל זה לא המצב. ארגוני הסיוע בשטח, א' – עושים עבודה, עושות, עבודה מופלאה רב' – המיומנות האידאולוגית שלהם היא באמת ממש באה מלמטה והיא הרבה יותר אמיתית משלנו. אנחנו משוכנעים, אנחנו גם מכירים בסוף את השטח, אבל הם מאז ומעולם היו מבחינתנו – העמוד לפני המחנה.

התהליך השני הוא שהצעת החוק להפללת לקוחות שהוגשה לראשונה על ידי ח"כ גלאון בשנת 2007 מוגשת שוב על ידי ח"כ זוארץ כהצעת חוק פרטית,⁹¹ והפעם מצליחה לעבור בקריאה טרומית (2012). הצלחה חלקית⁹² זו מהדהדת תהליכים שקורים גם בזירה האירופית,⁹³ אך חשוב מכך, היא חשפה את כניסתם של גורמים שמרניים אל ועדת המשנה למאבק בסחר בנשים. בריאיון עימה העידה ח"כ זוארץ על הפתעתה מכניסתם של "ארגונים שהובלו ע"י גברים שבאמת נרתמו למאבק, כמו מכון ירושלים לצדק".⁹⁴ כך גם במסגרת ישיבה של

91 הצעת חוק איסור צריכת זנות וטיפול בקהילה (תיקוני חקיקה), התש"ע-2010.
92 זו הייתה הצלחה חלקית מכיוון שב-16 באוקטובר 2012 התפזרה הכנסת ולכן לא חל על ההצעה דין הרציפות.

93 אף על פי שהאפקטיביות של הפללת לקוחות ככלי לחימה בדרישה לזנות הייתה שנויה במחלוקת, למשל בשנת 2010 טענו באמנסטי אינטרנשיונל שהפללה עלולה להשפיע לרעה על קורבנות סחר: *NGO Statement & Recommendations on the Occasion of the Eur. Parliament Seminar on Combating and Preventing Trafficking in Hum. Beings 2010*, לעיל ה"ש 76; בשנת 2012 המליצה הנציבות האירופית על הפללת לקוחות: Eur. Comm'n & The Cyprus EU Presidency, 6th EU Anti-Trafficking Day-Working Together Towards the Eradication of Trafficking in Human Beings: The Way Forward (2012).

94 מכון ירושלים לצדק <https://bit.ly/3K4YwjS>.

ועדת המשנה בנושא הטלת אחריות פלילית על לקוחות תעשיית המין והזנות (2012),⁹⁵ אמר הרב ניר ורגון:

זה באמת יום מרגש לא רק לישראל הדמוקרטית, גם לישראל היהודית. ולא רק כפי שאבחנו נכון חברת הכנסת שלי יחימוביץ, זה לא רק עניין של פריצות, מתירנות מול פוריטאניות. מדובר פה באמת בנושא של חילול כבוד האישה. התורה אומרת – אל תחלל את בתך להזנותה. אל תחלל. והבנות, בנות אזרחיות מדינת ישראל הן הבנות שלנו.

ג. 2013 עד 2021 – כניסתם של גורמים שמרניים למערך משולש הקטיפה המקומי: "צריך להחליט: את רוצה לריב עם השומר או לאכול את הענבים?"⁹⁶

המהלך המקרבן שהוזכר בפרק הקודם מקבל תנופה משמעותית החל משנת 2013. ביטוי סמלי מרכזי לכך הוא בשינוי שם ועדת המשנה למאבק בסחר בנשים עם התמנותה של ח"כ ד"ר עליזה לביא ליו"ר הוועדה למעמד האישה.⁹⁷ כיו"ר הוועדה היא החליטה לשנות ולהרחיב את המנדט של ועדת המשנה כך שתעסוק לא רק בסחר בנשים אלא תסיט את המוקד העיקרי לעיסוק במאבק בזנות המקומית.

אומנם דיון בזנות מקומית התקיים במסגרת הוועדה עוד קודם לכן,⁹⁸ אך השינוי בשם הוועדה סימן, הן כלפי חוץ והן כלפי פנים, התמקדות במה שכונה עתה "זנות תוצרת כחול לבן".⁹⁹ ואכן, באותן שנים עלה הטיעון בוועדות כי החללים שהותיר הטיפול המוצלח בסחר בנשים מתמלאים כעת בנשים מקומיות העוסקות בזנות.¹⁰⁰ השינוי בשם הוועדה וההכנסה הרשמית של הזנות המקומית כחלק ממנדט הוועדה השפיעו על שלושה מהלכים. הראשון הוא הקמתה מחדש של הקואליציה בשנת 2013. בשנת 2007 התפרקה "הקואליציה למאבק בסחר בנשים" שהוקמה בעקבות פרסום דו"ח שדולת הנשים, ואילו ב-2013 היא הוקמה מחדש כ"קואליציה למאבק בזנות" תחת חסותו וריכוזו של "המטה למאבק בסחר בנשים ובזנות".¹⁰¹ זה לא היה רק שינוי סמלי אלא ביטוי לשינוי ההרכב הפנימי של הארגונים. בעוד שהקואליציה הראשונה הורכבה מארגוני זכויות אדם מקומיים ועולמיים (כמו גם ארגונים אממשלתיים ועמותות פמיניסטיות), הקואליציה הנוכחית, שהפכה לאחד השחקנים החשובים ביותר בקידום חוק הפללת הלקוח, מורכבת מ-14 ארגונים, חלקם ארגוני הסיוע הממשלתיים, חצי ממשלתיים, עמותות וארגוני חברה אזרחית. מטרת הקואליציה היא לקדם

- 95 פרוטוקול ישיבה 32 של ועדת המשנה למאבק בסחר בנשים, הכנסת ה-18 (15.2.2012).
- 96 ציטוט מתוך הריאיון עם ח"כ זהבה גלאון.
- 97 כיהנה כחברת כנסות בכנסות ה-19 וה-20 מטעם מפלגת "יש עתיד". מגיעה מהציונות הדתית.
- 98 להרחבה ראו סימונדי-יועז, "כולנו קואליציה אחת גדולה", לעיל ה"ש 70.
- 99 ציטוט מתוך הריאיון עם ח"כ זהבה גלאון.
- 100 פרוטוקול ישיבה 7 של ועדת המשנה למאבק בסחר בנשים ובזנות, הכנסת ה-19 (21.10.2013) (להלן: פרוטוקול ישיבה 7 של ועדת המשנה למאבק בסחר בנשים ובזנות). לא כולן מסכימות עם הטענה הזו, ולראיה דבריה של עידית הראל שמש ממכון תודעה באותה ועדה.
- 101 "המטה למאבק בסחר בנשים ובזנות" מארג <https://bit.ly/3c4Q1ZI>.

את הרחבת שירותי הטיפול והשיקום לשורדות הזנות, להיאבק בזנות באמצעות קידום חקיקה לאיסור צריכת זנות ולפעול לשינוי תפיסות הציבור והעלאת מודעות ביחס לזנות. לדברי עו"ד אורי קידר, כחלק מהפקת לקחים "אנחנו הבנו שאי אפשר לעבוד עם ארגונים שהם לא בשטח כמו ארגוני זכויות אדם אז החלטנו לא לעבוד איתם והיום הקואליציה היא הקואליציה של ארגונים שהם מכירים, שיודעים על מה הם מדברים בשטח". אמירתו של עו"ד קידר אינה מדויקת, ולראיה, אחד הארגונים השותפים לקואליציה הוא "מכון ירושלים לצדק" שאותו הזכירה קודם לכן גם ח"כ זוהר. המכון הוקם כמכון מחקר משפטי בשנת 2004 ומרבית מייסדיו הם יהודים הרואים בישוע משיח, וכפועל יוצא עיקר תרומותיו של המכון מגיעות מארגונים נוצריים אוונגליסטיים. המכון היה שותף לרבים מהמאבקים נגד תעשיית המין הישראלית. למשל, ביולי 2017 היה שותף יחד עם עוד ארבעה ארגונים נוצריים אוונגליסטיים ביצירת עצומה בינלאומית הקוראת לשרת המשפטים דאז, איילת שקד, לקדם את חוק איסור צריכת זנות. הארגון שיתף פעולה גם עם רבים מהארגונים המקומיים ועם ח"כיות מהציונות הדתית באמצעות נוכחות בדיוני הוועדה ובהוצאת דו"חות סקירה, ואף מימן לוביסטית מקצועית למען קידום החוק במהלך הכנסת ה-20.

אם כן, המהלך השני הוא שהמיקוד בזנות "תוצרת כחול-לבן" הכניס לפעולה נמרצת חברות כנסת מהצד הימני והדתי של המפה הפוליטית. גם כניסה זו היא בעידוד הקואליציה. הן עו"ד קידר והן הרב לוי לאור, העומדים בראש מטה המאבק, העידו בראיונות עימם על ניסיונות חיזור עיקשים מצידם לרתום את ח"כ שולי מועלם לעשייה. בוועדה שהתקיימה לציון עשור לפעילות הפרלמנטרית של הוועדה למאבק בסחר בנשים ובזנות¹⁰² ציינה ח"כ מועלם את חשיבות "איגום הכוחות" שהתקיים בין שחקנים שונים בכל הנוגע לסחר בנשים, והחשיבות של המשך איגום זה גם במאבק הבא בזנות המקומית שהוא "קריטי לדמותה של המדינה כמדינה יהודית ודמוקרטית" וכי "עלינו להמשיך את מסע השליחים הזה קדימה". המהלך השלישי הוא שקיומה של הקואליציה ככוח מניע, יחד עם הרוח הגבית הניתנת מצד נשים פמיניסטיות מהציונות הדתית, כדוגמת ח"כ מועלם וח"כ ד"ר עליזה לביא, מיקד את מאמצי הוועדה במהלך לקדם בשלישית את החוק להפלת לקוחות. אף על פי שבשנת 2014 פורסם נייר עמדה מטעם העמותה להסדרת הזנות בישראל נגד הצעת החוק להפלת לקוחות הזנות ובו נטען כי הכנסת מישור פלילי לעיסוקן מגדיל את הפגיעה, מוריד את הזנות למחתרת וחושף את הנשים לפגיעות, כמו גם מונע מגורמי הרווחה לסייע להן,¹⁰³ לא זכתה עמדה זו לתהודה או להכרה מצד ועדת המשנה כחלק מדינמיקה משתקה שאפיינה את עבודת הוועדה.¹⁰⁴ בנוסף, הדיון המקומי בהפלת לקוחות קיבל רוח גבית הן מהזירה האירופית שקידמה את המודל הנורדי והן משחקן חדש שנכנס למרחב הפעולה –

102 ראו פרוטוקול ישיבה 7 של ועדת המשנה למאבק בסחר בנשים ובזנות, לעיל ה"ש 100.

103 מדובר בעמותה שהוקמה בשנת 2012 על ידי נשים בגירות ועצמאיות העוסקות בזנות באופן חוקי ומתוך בחירה חופשית בלבד. מטרת העמותה הייתה להגיע להסדרה של עיסוק בזנות מבחירה חופשית. ראו העמותה להסדרת הזנות בישראל נייר עמדה נגד הצעת חוק הפלת לקוחות זנות (2014).

104 סימונדיזיועו, "כולנו קואליציה אחת גדולה", לעיל ה"ש 70.

הזירה המקוונת.¹⁰⁵ החל משנת 2014 הופכות הרשתות החברתיות הישראליות לכוח מניע בהתעוררות שיח ציבורי ער על פניה והשלכותיה של תעשיית המין הישראלית. לא עוד דיונים המתקיימים בדלתיים סגורות בוועדות הכנסת בין מחוקקות, ארגוני סיוע, עמותות פמיניסטיות וארגוני לובי, כי אם שיח ציבורי שביקש לקדם עמדה נאו-אבולישיוניסטית ולעודד את תהליכי החקיקה. בין השנים 2014-2016 פעלו עשרות דפי פייסבוק וקבוצות סגורות ופתוחות שהניעו לפעולה גם מחוץ לרחבי הרשת כדוגמת הפגנות מחאה מול מועדוני חשפנות, הפגנות נגד שדרני רדיו (גבי גזית, נתן זהבי) וכד'. השחקנים "הישנים" בשדה, כגון פוליטיקאיות וארגוני הקואליציה, זיהו במהרה את הרוח הגבית הנושבת מצד הרשת החברתית והחלו לשתף את הפוסטים השונים בעמודי הפייסבוק הציבוריים ולהשתמש בהם על מנת לקדם את עמדות הוועדה.¹⁰⁶ הקמפיינים שנוהלו ברשת סיפקו את הגושפנקא מהשטח שפוליטיקאיות חיפשו.¹⁰⁷

אירועי השטח, כמו גם הגושפנקא המקוונת, יצרו התעוררות בקרב אקטיביסטיות והן הקימו עמותות שונות שמטרתן לייצר מענים לנשים העוסקות בזנות שהמדינה נכשלת מלספק, כדוגמת "המכללה" (2016)¹⁰⁸ ו"לא עומדות מנגד" (2017).¹⁰⁹ הקמתם של מענים אלו היא עדות נוספת למגמה הסותרת המאפיינת את משטר הרווחה ההיברידי בישראל. ההתעוררות הציבורית והתהודה של הליכי החקיקה הובילו ליצירתם של שני כוחות מנוגדים:¹¹⁰

U.N OFF. ON DRUGS & CRIME, GLOBAL REPORT ON TRAFFICKING IN PERSONS 2014 (2014); 105

U.N OFF. ON DRUGS & CRIME, GLOBAL REPORT ON TRAFFICKING IN PERSONS 2016 (2016);

.EUR. CONSULT. ASS., 4TH GENERAL REPORT ON GRETA'S ACTIVITIES 5 (2014)

Yeela Lahav-Raz, *Narrative Struggles*: להרחבה בנוגע לדפי הפייסבוק השונים והשפעתם, ראו: 106
in Online Arenas: The Facebook Feminist Sex Wars on the Israeli Sex Industry, 20
.FEMINIST MEDIA STUD. 784 (2019)

107 לדוגמה, המונח "נאאים" (שפירושו צרכני מין) שהתפתח ברשת (על ידי לימור נחמיאס, סופרת ואקטיביסטית) השתרש בשיח הציבורי עד כדי כך ש"כ"ד"ר עליזה לביא פנתה לאקדמיה ללשון בבקשה להכניס את המילה למילון העברי.

108 "המכללה" היא בית ספר חברתי שמטרתו לאפשר לנשים שורדות זנות ואלימות ללמוד ולרכוש מקצוע ולהשתלב בחברה ובמעגל העבודה. המכללה הוקמה לנוכח חוסר במענה לרכישת מקצוע. החל משנת 2010 קיים בישראל שיקום נפשי לשורדות זנות, אך הוא מתמקד בגמילה מסמים ולאכוהול. המכללה מתמקדת בעזרה אקטיבית ברכישת כלים, ידע ומיומנויות חדשות שיאפשרו להן להשתלב בחברה. התקציב לפעילות המכללה מגיע מתרומות ומהתנדבות.
<https://bit.ly/3C5Lmkp>

109 "לא עומדות מנגד" נוסדה כקבוצת פייסבוק בספטמבר 2017 על ידי נעמה גולדברג ועתר ארזי, ובתוך זמן קצר גדלה לקהילה בת עשרות אלפי נשים וגברים המהווה כוח חשוב בשטח המסייע למאות שורדות זנות. בעזרת הקהילה, העמותה מגייסת סיוע חומרי ונפשי לנפגעות המבקשות להשיב לעצמן את השליטה על גופן וחייהן. הסיוע מבקש לתת מענה לצרכים בסיסיים ושונים שנמצאים מחוץ להישג ידן של הנשים ואינם מונגשים לנשים על ידי הרשויות וארגוני הסיוע הרשמיים.
<https://bit.ly/3PpDgX1>

110 בשנת 2016 הוקם הצוות הבין-משרדי לבחינת הכלים לצמצום צריכת זנות בישראל על ידי שרת המשפטים איילת שקד במטרה לבחון את הכלים לצמצום צריכת הזנות בישראל, וכן

הכוח הראשון הוא כניסתה של "קואליציית הארגונים הדתיים למאבק בזנות" (2017), שהייתה שיתוף פעולה בין פורום הנשים של מפלגת הבית היהודי ושורת ארגונים ועמותות מהמגזר הדתי.¹¹¹ הקואליציה השתתפה בפעילויות אקטיביסטיות בשטח וייצרה רוח גבית לנציגותיה בכנסת, כמו גם עריכת כנסים שביקשו להדגיש את חשיבות העיסוק בזנות מצד הפמיניזם הדתי.¹¹² למשל, בכנס "קולך" העשירי נאמר על ידי נציגה מארגון תהל:¹¹³

גם אם התופעה לא קיימת אצל דתיים ודתיות, היא עדיין קיימת. אני רואה את זה בטלפונים שאני מקבלת מנשים דתיות וחרדיות שגילו שהבעל הולך לזונות ואז מגיע הביתה עם מחלות מין. יש גם נשים חרדיות שנפלו לזנות אחרי חוויה קשה של אונס.

אמירות אלו מבטאות את התפיסה של הציונות הדתית הפמיניסטית כי עיסוק בזנות אומנם לא בהכרח מאפיין את האוכלוסייה הדתית, אך נזקיה של הזנות מחלחלים אל הקהילה הדתית. כחלק מתחושת השליחות להצלת עם ישראל, מאבק בזנות וצריכתה הוא בגדר "תיקון עולם". תפיסה זו עולה בקנה אחד עם תפיסת העולם של "תעשיית ההצלה" האיררו-אמריקאית, שפעמים רבות מכונה "צלבנות מודרנית", שהתפתחה סביב הסוגיה של סחר בבני אדם ועבדות מודרנית הכופה עצמה על שאר המדינות. בכך אין לבטל או להסוות עוולות חמורות כגון הברחות של בני אדם, סחר וניצול, אך ההשוואה בין שחרור הנשים מניצול ובין השחרור מעבדות מלמדת על ממשל עולמי פטרנליסטי שבו אוזנים שחקנים המסתמכים על דימוי האחר הלא-מערבי כבעיה חברתית שיש לפתור, ומונעים ממה שדווקא כינתה "פאניקה מינית עולמית".¹¹⁴ זאת ועוד, הספרות מבקשת להצביע על המניעים הניצבים בליבת העשייה של תעשיית ההצלה הנעים מבלימת הגירה נשית והגירה לא סדירה, מתן תעסוקה לעילית חברתית מסוימת, וכלה בקשרים בין הומניטריות ובין קפיטליזם נאו-ליברלי ורווח.¹¹⁵ כך, תעשיית ההצלה הופכת למנגנון של פמיניזם משילותי המשתמש ב"אתיקה של חמלה" אך עיקרו הפעלת סמכות המתורגמת בסופה לכפיפות מוחלטת מצד אלו הנתפסים כקורבנות.¹¹⁶

לבחון את האפשרות לקביעת עבירה של צריכת זנות. בראש הצוות עמדה עו"ד אמי פלמור, מנכ"לית משרד המשפטים, <https://bit.ly/3Qpbmj4>.

111 קואליציית הארגונים הדתיים למאבק בזנות, <https://bit.ly/3AhApLj>.

112 כרוגמת המושב "עמה אנוכי בצרה" במסגרת כנס "קולך" העשירי שעסק בהתגייסות למיגור הזנות בישראל ועמד בסימן 70 פנים לפמיניזם הדתי, ראו "כנס קולך העשירי – עמה אנוכי בצרה": ההתגייסות למען מיגור הזנות" יוטיוב (7.11.2019) <https://bit.ly/3QTeBei>.

113 ארגון תהל – מרכז הסיוע לנשים וילדים דתיים <https://bit.ly/3dFidTa>.

114 Doezema, *Now You See Her, Now You Don't*, לעיל ה"ש 3.

115 Kempadoo, 13; לעיל ה"ש 13, Kotiswaran, *The Sexual Politics of Anti-Trafficking Discourse*, Ray, *The Business of Rescue*; לעיל ה"ש 13, *The Modern-Day White (Wo)Man's Burden*, לעיל ה"ש 13.

116 ראו Ray, *The Business of Rescue*, לעיל ה"ש 13.

כחלק מהניסיון לקדם את הצעת החוק, מטה המאבק לסחר בנשים ובזנות החליט להציע לח"כ גלאון לוותר על ההובלה של החוק ולשתף פעולה עם ח"כ שולי מועלם.¹¹⁷ זה לא היה מהלך פשוט, ולדברי הרב לוי לאור ממטה המאבק לקח להם חצי שנה לשכנע את שתייהן להיפגש, אך מאמציהם נשאו פרי וגלאון ויתרה על הובלת החוק לטובת ח"כ מועלם. כדבריה בכותרת הפרק – היא הייתה צריכה להחליט האם מטרתה לנצח במאבק או להישאר צודקת. הדיונים בוועדה בשנים אלו מאופיינים במעבר מדיון בשאלת אימוץ חוק ההפללה אל עבר דיון במאמצים לכרוך אפיקי שיקום מאסיביים לצד האפיק הפלילי. לדוגמה, בישיבה שנערכה בוועדת המשנה בשנת 2017 אמרה אודיה איפרגן ממשרד הרווחה:¹¹⁸

אני רק רציתי לחדד את עמדת משרד הרווחה. כפי שחברת הכנסת מועלם ציינה, העמדה שלנו בשני הדברים חייבים ללכת ביחד. אי אפשר ללכת להפללה ללא שיקום לצידה. המשרד כבר שנים משקיע בכיוון של שיקום, כמוכן עם משאבים מתאימים לעניין. אי אפשר לקדם את זה ללא זה.

הכוח השני והמנוגד הוא שמול התקדמות הליכי החקיקה ובעטיים חלה התעוררות נוספת בקרב עובדות מין ישראליות שהרגישו שהשיח הציבורי לא רק מתעלם מהקול שלהן ו/או אינו מכיר בו, אלא שמשולש הקטיפה המקומי הפך במידה רבה לתעשיית הצלה המדוברת בשמן. פעילותן החלה ברשת, אך במהרה היתרגמה לפעולות שטח אקטיביסטיות כגון השתתפות ב"צעדת השרמוטות" כגוש עובדות מין, מחאת החשפניות (2018), מחאת המטריות האדומות מול משכן הכנסת (2019) ומפגשים בברים ברחבי תל אביב.¹¹⁹ לימים, מתוך פעילויות ברשת גם יצמח ארגון ארגמן – ארגון נשים עובדות (2019).¹²⁰ ההתעוררות של עובדות מין ישראליות גובתה גם בשינוי שחל בזירה העולמית, עם שינוי עמדתו של Amnesty International ב־2015 כשקרא למדינות לאמץ מדיניות של אי־הפללה כלפי המעורבים בתחום.¹²¹ ההתעוררות מצד עובדות המין איחרה את המועד, מכיוון שהחוק שכעת נקרא "חוק איסור צריכת זנות" נחקק בשנת 2019.¹²² במסגרת דיון בוועדה ב־2018

117 בעוד שח"כ זהבה גלאון מחזיקה בתפיסת עולם פמיניסטית רדיקלית שמאלנית, ח"כ שולי מועלם מגיעה מהציונות הדתית ובעלת השקפה פוליטית ימנית. הניסיון של מטה המאבק להעביר את ההובלה של החוק לידיה של ח"כ מועלם נבע משיקולים פרגמטיים שלפיהם כל עוד ח"כ גלאון ממשיכה בהובלת החוק הוא ימשיך להיות מזוהה כמאבק שמאל רדיקלי, ואי לכך יתקשה לקבל תמיכה רחבה בקרב חברי הכנסת.

118 פרוטוקול ישיבה 16 של ועדת המשנה למאבק בסחר בנשים ובזנות, הכנסת ה־20 (14.3.2017).

119 שיתוף פעולה בין ארגונים טרנסיים וארגמן.

120 ארגון ארגמן פייסבוק <https://bit.ly/3prFllc>.

121 Amnesty Int'l, *Sex Worker's Rights are Human Rights* (August 14, 2015).

122 חוק איסור צריכת זנות 2019, לעיל ה"ש 1.

הוצג תזכיר חוק איסור קבלת שירות של מעשה זנות.¹²³ בישיבה נשאה נאום עו"ד ניצן כהנא (שעמדה בראש מטה המאבק בין השנים 2017–2020):¹²⁴

אני מאוד מתרגשת היום, אני חייבת להגיד בכמה מילים. יש לי חלום. יש לי חלום שמדינת ישראל תפסיק להגיד שצריך לטפל בזנות ותתחיל לעשות כדי לחוקק את החוק הזה. יש לי חלום שהילדות שנולדו לפני 10 שנים כשהפצנו את תזכיר החוק הראשון לא ידורדרו לזנות. יש לי חלום שיפסיקו להגיד לנו כמה השיקום הוא חשוב ויפסיקו להשקיע בו כמה מיליונים בורדים [...] יש לנו חלום אדיר שיהיה פה חינוך נגד צריכת זנות והדור הבא לא ישקול בכלל לעשות את זה. יש לי חלום שהדור הבא של אנשים לא יצטרך להילחם נגד צריכת זנות ויש לי חלום אדיר שהילדות שלנו והנכדות שלנו יסתכלו על הקונספט של צריכת זנות כמו שאנחנו היום מסתכלים כעל חלום הזוי על הרעיון של עבדות ועל העובדה שלנשים פעם לא הייתה זכות בחירה [...] זה יום גדול והיסטורי.

לא לחינם מהדהד הנאום של כהנא את נאומו ההיסטורי של מרטין לותר-קינג "I have a dream" שנישא ב־1963. הנאום של כהנא מביטא את החותמת הסופית של תהליך הפנמת אידאולוגיית הצפון העולמי המשווה בין שחרור הנשים מניצול ובין שחרורם של השחורים מעבדות. בדומה לטענותיהן של אוגוסטין ודוזמה,¹²⁵ ארגון ארגמן, שלימים הצטרפו אליו גם ארגונים נוספים כגון "טרנסיות ישראל" (2020), "איגוד החשפניות הישראלי" (2021) וארגונים טרנסיים כלליים כדוגמת "מעברים" ו"פרויקט גילה", טענו כי תעשיית ההצלה הישראלית, בדמותו של משולש הקטיפה המקומי, משתמשת בשפה הומניטרית המסווה התערבויות כוחניות שמטרתן לכפות מערכת ערכים תרבותית חיצונית – בין אם זו הרדיקלית ובין אם זו השמרנית. ג', פעילה בארגון הקהילה הטרנסית ביטאה בריאיון עימה תהליך זה:

ההתקוממות הפנימית שלי כנגד החוק וכנגד התהליך שהוביל אליו וכנגד העמדות של הארגונים שבעצם באו לעשות הפחתת נזק ושיקום ובעצם שרכבו את עצמם באופן מאוד מאסיבי לעבודת שינוי מדיניות, אני חושבת שזה אי דיוק מטורף ברמה המקצועית. זאת בגידה מטורפת באנשים שהם באים לעזור להם ברמה המקצועית, זה עוול זועק לשמיים ובמידה רבה פוגע במעמד ובאמינות שלהם בשטח. זה פוגע בסולידאריות ובגובה העיניים שהם באים לפגוש אנשים במעגל הזנות כי הם כבר החליטו עליהם בבית המחוקקים ומול הממשלה ויש פה באמת איזה שהוא עוול איום ונורא שאנחנו עוד נראה את זה רץ המון שנים ומחבל. אחד הדברים שאני רואה זה שיש פה בלבול ברמת ארגונים בין הפחתת נזק ושיקום לבין מדיניות [...] ברמת הנתפס גם אם הכוונות הטובות הן מפה ועד הירח, ברמת הנתפס יש פה מישהו שהלך מאחורי גבי והחליט על חיי, על האוטונומיה שלי, על הכבוד, על העתיד שלי [...] ואם לא תהיה לקיחת אחריות

123 תזכיר חוק איסור קבלת שירות של מעשה זנות (הוראת שעה), התשע"ח–2018; פרוטוקול ישיבה 36 של ועדת המשנה לקידום מעמד האישה ולמאבק בסחר בנשים ובזנות, הכנסת ה־20 (13.6.2018) (להלן: פרוטוקול ישיבה 36).

124 ראו פרוטוקול ישיבה 36, לעיל ה"ש 123.

125 ראו Doezema, *Now you see her, now you don't*, לעיל ה"ש 3; Agustín, *The soft side of imperialism*, לעיל ה"ש 30.

על הפגיעה הזאת, אם לא תהיה נכונות להיכנס לאיזה שהוא שיח ולעשות איזה שהוא תהליך של ריפוי ואיזה שהוא תהליך של סליחה שדורש קודם כל להיות קצת פחות צודקות זה לא יעבור [...] חוסר הדיוק המשווע בעצם המעורבות הזאת והרצון העליון להיות צודקות זה פשוט לא יאפשר לתהליכים האלה לקרות.

אם כן, ג' מבטאת את אופן הפעולה של משולש הקטיפה המקומי שבהרכבו הפנימי הנוכחי ובהפיכתם של ארגוני הסיוע לארגוני לובי שלל את יכולתם של המעורבים בפועל בעבודת מין להביע את דעתם לגבי המדיניות הנוגעת ישירות אליהם, זאת על אף ראיות מחקריות ואקטיביסטיות מרחבי העולם על הצורך לערב את עובדות המין עצמן בהליך קבלת החוק ועדויות בדבר העמקת הסטיגמה כלפי עובדות מין כתוצאה מאימוץ החוק.¹²⁶

סיכום

מטרת המאמר הייתה להראות כיצד ההטבעה הטרנס לאומית בדמות התשתית הרעיונית, הארגונית, הפוליטית והכלכלית שעוצבה בנושא סחר בבני אדם השפיעה עמוקות על עיצובו של משולש הקטיפה המקומי ועל התבססותה של הטבעה טרנס מקומית בדמות הפרדיגמה הנאו-אבולישיוניסטית הדוגלת בהפלת צרכני שירותי מין במשפט הישראלי. בכל הנוגע לדיון בתופעת הזנות, קיימות עדויות להשפעות עולמיות כמו גם לייחודיות מקומית. מחד גיסא, הזנות כמקרה סטנדרטי של פוליטיקה מוסרית, קרי פוליטיקה העוסקת בסוגיות הקשורות באופן הדוק לערכים דתיים ו/או מוסריים, הפכה לסוגיה עולמית בשל אופייה הטרנס לאומי והמתח שהיא יוצרת בין עקרונות משפטיים שונים. מאידך גיסא, בכל מדינה היא מקבלת את ביטוייה הייחודי המושפע מהאופי הדתי, תרבותי, פוליטי וכלכלי המקומי כמו גם משיתוף הפעולה ודינמיקת הכוח בין שחקנים שונים. כפי שטענה לבנקרון,¹²⁷ חוק לא נחקק בחלל ריק, אלא הוא נגזר מרוחה של החברה, ומשקף שורה של בחירות שנעשו על ידה: בחירה בערכים, בחירה בחלוקת משאבים, ובחירה של טיב המציאות – המדומיינת לעיתים – שאותה חברה מבקשת לברוא לעצמה.

בכל הנוגע להשפעתה של הזירה העולמית, ממצאי המחקר הנוכחי מעלים כי אף על פי שמרבית המרואיינים במחקר טענו כי השפעתה של הזירה האירופית הייתה פחותה מזו של האמריקאית, לא כך הדבר. מעבר כמובן להתחייבותה של המדינה לשורה של אמנות, מרואיינות במחקר העידו כי לאורך השנים נוצרו אינספור שיתופי פעולה בין יוזמות אירופאיות לשחקנים ישראליים שבאו לידי ביטוי בעריכת כנסים, בנסיעות התלמודות ואף במימון פעילותם של ארגוני החברה האזרחית. עם זאת, אופן הפעולה השונה בין הזירה האירופית ובין הממשל האמריקאי, שהשית סנקציות כלכליות, מאפיל במידה רבה על הבנת השפעתה של הזירה האירופית.

לצד זאת, הבנת התהליך ההיסטורי שקדם לאימוץ החוק לאיסור צריכת זנות מלמד כי הזירה המקומית היא לא (רק) עוד צינור לעיסוק של הצפון העולמי בג'נטריפיקציה מוסרית באמצעות נאו-אבולישיוניזם אלא הייתה נכונה לפעולה גם טרם מעורבותה של

NSWP Home Page, <https://bit.ly/3wauCom> 126

127 ראו לבנקרון, חקיקה ככלי לשינוי חברתי, לעיל ה"ש 36.

הזירה העולמית, וכי ארגוני החברה האזרחית היו מראשית התהליך הכוח המניע לשינוי מדיניותה של ישראל. לאורך הפרקים השונים הראיתי כיצד השתנות הרכב השחקנים של משולש הקטיפה המקומי היווה גורם מכריע בשינוי הרטוריקה, השיח, ובהתאם גם שינוי המדיניות. בתקופת הזמן הראשונה היה הכוח המניע ארגוני זכויות אדם שביקשו להתמודד עם הפרת זכויות מאסיבית של מהגרים כתוצאה מתהליכים גאו-פוליטיים עולמיים. בשנים אלו מתפתחת תשתית רעיונית ומוסדית, הן ברמה המקומית והן ברמה העולמית, שתוצאותיה הן הניסיון לתקן, ברמה הבינלאומית, את משמעות הזנות באמצעות השיח על סחר. להבדיל, בתקופת הזמן השנייה, כתוצאה ממאמצים גלוקליים לאכיפת גבולות וירידה בהיקף הסחר, הרכב משולש הקטיפה משתנה לאור "נטישת" הזירה על ידי ארגוני זכויות אדם. או אז, כאשר הסחר נגמר במופעו הקודם, התופעה שנוסחה ראשית כבעיה של הפרת זכויות אדם מוחלפת ברטוריקה פמיניסטית, והזנות המקומית מומשגת מחדש כסוגיה פמיניסטית של אי-שוויון מגדרי. רטוריקה זו מקודמת על ידי ארגוני לובי, מומחיות מצד האקדמיה, עמותות פמיניסטיות, וארגוני סיוע מדינתיים שבתהליך טשטוש גבולות הופכים גם הם לארגוני לובי המקדמים עמדה נאו-אבולישיוניסטית. תקופה זו מאופיינת בהפיכתו של משולש הקטיפה המקומי כבעל מומחיות ייחודית לשותף פעיל של המדינה.

לצד הצלחות ניכרות באותן שנים, לא ניתן להתעלם מהעובדה כי בעשור שבין 2007, עם הצעת החוק הראשונה, ועד 2017, כאשר ח"כ שולי מועלם מצטרפת והצעת החוק שוב עוברת בקריאה טרומית, המאבק נגד הזנות המקומית מזהה כלפי חוץ כמאבק שמאל פמיניסטי רדיקלי. רק כאשר הקואליציה למאבק בזנות מבינה כי המציאות הפוליטית בישראל והרכב הממשלה באותן שנים מצריך מיתוג מחדש של המאבק, מתרחש השינוי המשמעותי. וכך, עם כניסת הפמיניזם הציוני-דתי למאבק, בדמותן של ח"כ מועלם וח"כ ד"ר לביא, וכן הרוח הגבית הניתנת להן מצד הרשת החברתית, עמותות דתיות ו"קואליציית הארגונים הדתיים למאבק בזנות", חרדת הגבולות החיצוניים של המדינה שאפיינה את התקופה הראשונה מומרת לחרדת הגבולות הפנימיים. הזנות מומשגת לא עוד כהפרת זכויות אדם אוניברסליות, לא עוד כ(רק) סוגיה פמיניסטית של אי-שוויון מגדרי, כי אם כבעיה לאומית. כפי שאמרה עו"ד ניצן כהנא: "פתאום זה לא חוק של שמאל סהרורי שמדבר על נשים בזנות [...] זה הפך את המאבק למאבק לאומי".

המאבק הפמיניסטי והלאומי בזנות המקומית אומנם זוכה לתמיכה חסרת תקדים הן מהקואליציה והן מהאופוזיציה, אך מחוץ לכותלי ועדת המשנה מתפתחת ביקורת חריפה הן מצד ארגוני עובדות המין וארגונים השייכים לקהילה הטרנסנית והן מצד ארגוני זכויות אדם – אותם אלו שהחלו את המאבק – כלפי הליך חקיקת החוק. ארגמן ושאר הארגונים טענו לאורך כל הדרך שלא נכון להתייחס למודל הנורדי כמודל משפטי מתאים, וכי החוק המיובא המגיע ממדינה בעלת מערכת רווחה מבוססת לא בהכרח מתאים לחברה הישראלית בעלת משטר הרווחה ההיברידי, שלאורך העשורים האחרונים עוברת תהליכי הפרטת שירותי מערכת הרווחה באמצעות תהליכי מחרוזת וצמצום ההשקעה בשירותי בריאות הציבור המרעים את מצבן של אוכלוסיות שוליים. לאורך השנים פרסמו ארגונים אלו ניירות עמדה שטענו כי אכיפת איסור צריכת זנות ללא מעני רווחה תפקיר אלפי אנשים ונשים למצוקה קשה

ולאלימות מסכנת חיים.¹²⁸ זאת ועוד, ארגונים אלו קבלו על העדרן של עובדות מין בגיבוש התוכנית הממשלתית שאינה עונה על הצרכים של הרוב הגדול של עובדות מין ושורדות זנות, וגם אינה מציבה את רווחתן של מי שצפויות להיפגע מהחוק בראש סדר העדיפויות. בשנת 2022 טענו הארגונים כי תוכניות לקידום תעסוקתי עבור נשים טרנסיות ואימהות חד-הוריות העוסקות בזנות באחריות זרוע העבודה במשרד הכלכלה טרם יצאו אל הפועל ו/או בוטלו. זאת ועוד, מענים שהובטחו כגון "הסל הגמיש" מוגבלים למספר פונות מועט ורק לאלו הנמצאות בהליכי שיקום, כך שעובדות מין – לרבות אלו המעוניינות לעזוב אך אינן מוצאות מקור פרנסה חלופי – אינן זכאיות לסל. בנוסף, דרישות בירוקרטיות מהוות חסם עבור נשים שאינן מעוניינות להיחשף מול גורמי רווחה ואף חוששות לעתיד משפחתן בגין חשיפת זהותן.

זאת ועוד, ארגונים אלו טוענים כי המהלך המקרבן שלפיו כלל הנשים המעורבות בזנות הן קורבנות וראויות שידברו בשמן, למעשה משתמש ב"אתיקה של חמלה" המסווה את האופן שבו יחסי כוח בין שחקנים מדינתיים ולא-מדינתיים נוכחים ביתר בניהול אוכלוסיות מוחלשות. כך, המאבק המקומי לאימוץ חוק איסור צריכת זנות מלמד על האופן שבו אפיסטמולוגיה נאו-אבולישיוניסטית שפותחה בצפון העולמי, שבהקשר המקומי מתווספת לה אצטלה מוסרית-לאומית, יותר משהיא מגינה על אוכלוסיות פגיעות עוסקת בתפיסות מוסריות ואידאיות הרחוקות מלהתאים עצמן לחוויות החיים המגוונות של אוכלוסיות השוליים אשר להן היא נועדה לסייע.

128 אחותי למען נשים בישראל, פרויקט גילה להעצמה נשית, עמותת טרנסיות ישראל, מעברים לקשת הטרנסית וארגון נשים עובדות מעקב בנוגע לחוק איסור צריכת זנות (הוראת שעה ותיקון חקיקה), התשע"ט-2019 (2020).

מורשות ויקטוריאניות, ליברליות ונאו ליברליות בגישת החברה והמשפט לסחר בנשים

צדדים שלישיים המפיקים רווח מזנות אינם תופעה חדשה על במת ההיסטוריה, אך רק במאה ה-19, על רקע תהליכי תיעוש, עיור והגירה המונית, והתרחבות הזנות והסחר בנשים לצד התעצמות סלידה ופחד מזורים ומהגרים באשר הם, הופנתה אל אותם צדדים שלישיים תשומת הלב הציבורית והמשפטית. משלב זה ואילך צמח מיתוס סוחר הנשים כנבל האבסולוטי, ומראשית המאבק בסחר בנשים למטרות זנות בשלהי המאה ה-19, ועד היום, מרבית מאמצי המיגור ממוקדים בראש ובראשונה בכלי הפלילי ובהפעלתו נגד סוחרי הנשים.

אין חולק כי הסחר לזנות מהווה פגיעה קשה, פיזית ונפשית, בנשים הנסחרות, עובדה שהקלה על תיאור סוחר הנשים כאויב החברה, פושע מרושע שמן הראוי שישלם על מעשיו. אולם, כפי שנמחיש, ההתמקדות בדמותו כגורם המרכזי ואפילו היחיד לתופעת הסחר הובילה (ועדיין מובילה) להימנעות כמעט מוחלטת מחקירת זהותו ומניעיו מחד גיסא, ואפשרה לחברה להתעלם או להמעיט בערכם של גורמים חברתיים וכלכליים, כגון עוני, אפליה מגדרית ואתנית והגירה המונית, שהניעו ועודם מניעים את גלגלי תעשיית הסחר, מאידך גיסא.

מבחן התוצאה אף הוא מלמד כי ההתמקדות בכלי הפלילי ובענישת הסוחרים כאמצעי העיקרי, ולעיתים הבלעדי, למלחמה בסחר לא הצליחה למגר את "העבדות המודרנית" ברמה העולמית או המקומית. למרות המאמצים הרבים שהושקעו ברחבי העולם בשינויי חקיקה, בשימת דגש על העמדתם של הסוחרים לדין, רוב המחקר בנושא מצביע על מיעוט העמדות לדין והרשעות, ובמקרים רבים הענישה מתמקדת ב"דגי הרקק". במדינות רבות אין עדות לכך כי ממדי הסחר צומצמו באופן משמעותי, אם בכלל.

* המחלקה ללימודים רב-תחומיים, המכללה האקדמית כנרת, ופוסט-דוקטורנטית בפקולטה למשפטים של אוניברסיטת בר-אילן. בעבר ניהלה את תחום המאבק בסחר בכני אדם במוקד לפליטים ולמהגרים.

** טל רביב, מוסמכת למשפטים ומומחית לזכויות אדם והגירה, יועצת בכירה לארגונים בינלאומיים. עוסקת במאבק בסחר בכני אדם למעלה מעשרים שנה, הובילה פעילויות למאבק בסחר, לרבות כתיבת חקיקה ומדיניות, מחקר, הדרכה, סיוע לקורבנות וייעוץ, בבלקן ובמזרח אירופה, במדינות דרום ומזרח אפריקה, בארה"ב ובישראל.

אנו מודות ליואב ספיר, איתי פרוסט, לשופט/ת האנונימית ולמערכת כתב העת על קריאה קפדנית והערות נבונות לטיוטות מוקדמות של מאמר זה. תודה למכללה האקדמית כנרת על מענק המחקר שסייע רבות בעריכת המחקר המקדים, ולצוות הספרייה של המכללה על הסיוע הנאמן והמסור לאורך כל הדרך. הטעויות, ככל שקיימות, הן כולן שלנו.

במאמר זה נטען לצורך במחקר אשר יבחן את הרקע שממנו הגיעו הסוחרים ואת הסיבות שבגללן פנו לפשע זה, מתוך הנחה כי אין כל הסוחרים מקשה אחת. מחקר כזה יאפשר הבנה מלאה ועמוקה יותר של התופעה ופיתוח כלים נוספים למיגורה, כמו למשל פיתוח פעילות מניעתית בקרב סוחרים פוטנציאליים, ולא רק בקרב קורבנות פוטנציאליים. כמו כן, נערוך סקירה מקיפה של תהליכים סוציו-פוליטיים שהובילו לצמיחת סוחרי הנשים מאז המאה ה-19, ונתמקד גם בתהליכי צמיחתם בקרב יהודים בתפוצות תחילה, ובעיקר במדינת ישראל.

מבוא

הדמוניזציה והקרימינליזציה של סוחרי הנשים מהוות נדבך מרכזי במאבק בסחר זה מאז המאה ה-19 ועד היום. הם מוצגים כאחראים מרכזיים או בלעדיים לקיומה ולשימורה של העבירה, ומתוארים תדיר כמקשה אחת של טפילים הניזונים מדמון, מנשמתן ומרווחיהן של נשים מנוצלות. אל הדמוניזציה של דמותם¹ נלווית באופן מתבקש כמעט גם קרימינליזציה, ואכן פעולות הנדרשות לביצוע עבירת הסחר מופללות כיום בחקיקת מרבית המדינות.² הרדוקציה של תופעת הסחר, שעל חומרתה והשפעותיה הקשות אין חולק, לכוזב הנוצרת ומשתמרת בעיניים של סוחרים, צמצמה או מנעה עד היום עניין ציבורי, פוליטי או מחקרי בזהותם ובגורמים שהובילו אותם לעיסוק זה.

בשתי תקופות שונות שבהן יתמקד המאמר – מפנה המאה ה-19 ומפנה המאה ה-20 – התרחשו תהליכים דומים בנוגע לעבירת הסחר בכני אדם: מצוקות כלכליות ופערים חברתיים הובילו אזרחי מדינות לנסות להגר למדינות אחרות שבהן יוכלו לשפר את מעמדם; גלי הגירה נרחבים בהיקפם נענו במדיניות הגירה מחמירה; שינוי היחס לזנות, מאדישות כלפי מופעים מקומיים שלה לתשומת לב מוגברת כלפי סחר בנשים; התעוררותו של דיון ציבורי, תקשורתי, משפטי ופוליטי מקיף בבעיה זו; וטיפול בה תוך שימוש בכלים מתחום המשפט הפלילי המופנים כלפי הסוחרים, אך זוכים לתוצרים מועטים בלבד.

הורתו של תהליך זה בסוף המאה ה-19, על רקע המהפכה התעשייתית והטלטלות החברתיות והכלכליות שהביאה עימה. מיתוס "העבדות הלבנה" שצמח בתקופה זו מיקד את המבט הציבורי במה שנתפס כזנות כפויה, של חטיפת נשים ונערות, ואפשר את הטשטוש של מאפיינים מרכזיים נוספים של בחירה, או בחירה חלקית, בעיסוק בזנות ו/או בהגירה

1 המונח "דמוניזציה" מוגדר במילון אוקספורד (2022) כתיאור אדם או חפץ בדרך שתגרום לאחרים לראותו כסמל הרוע או כמקור לסכנה. במאמר זה כוונתנו לתיאורם המתמשך של סרסורים וסוחרים בספרות, בתרבות, בתקשורת ובמערכת המשפט כמי שמונעים מתאוות בצע ורשעות, תוך הימנעות מתיאור הוליסטי יותר שלהם. <https://www.oxfordlearnersdictionaries.com/definition/english/demonization?q=demonization> (Last visited July 26, 2022)

2 Julia Laite, *Traffickers and Pimps in the Era of White Slavery*, 237 PAST & PRESENT 237 (2017) (להלן: *Traffickers and Pimps*). (Laite, *Traffickers and Pimps*)

כרע במיעוטו. העמדת דמותם של סוחרי הנשים בקדמת הבמה, מושא לתהליכי הוקעה והפללה, מנעה בחינת גורמי עומק חברתיים וכלכליים לבעיה.

לפיכך, אין תמה כי עת החל המאבק בסחר בנשים בגלגולו הנוכחי,³ לפני כשני עשורים, הוצב הסוחר כאשם המרכזי בתופעה. פרוטוקול האו"ם למניעה, לדיכוי ולהענשה על סחר בבני אדם,⁴ וכן החוק האמריקאי להגנת קורבנות הסחר,⁵ האיצו תהליכים אלה, עת הציבו את המאבק הפלילי בסוחרים כנדרש מהותי למאבק בסחר. לא בכדי פרוטוקול האו"ם⁶ הינו נספח לאמנה בינלאומית למלחמה בפשע מאורגן חוצה גבולות,⁷ ורובו ככולו הינו כלי פלילי ללכידה ולהענשת מבצעי העבירה. בדמותו ובצלמו של הפרוטוקול שועתקה החקיקה המודרנית למאבק בסחר ברוב מדינות העולם מאז ראשית המאה ה-21.⁸

תפיסה זו אומצה בישראל: גם כאן, סוחרי הנשים נתפסו כאחראים בלעדיים לקיום התופעה, ועיקר המאבק בתופעת הסחר התמקד באכיפת החוק הפלילי נגדם.⁹ תיקון 56 לחוק העונשין משנת 2000 קבע כי מכירה, קנייה או תיווך בעסקה המבוצעת באדם למטרות עיסוק בזנות, עונשה עד 16 שנות מאסר. נדרשו שש שנים נוספות כדי לאסור בחוק סוגי סחר נוספים.

התמקדות זו בסחר בזנות ובמענים מתחום המשפט הפלילי לא הייתה מקרית: כפי שימחיש המאמר, שני אלה היו תוצריה של מדיניות נאו-ליברלית שמיקדה את תשומת הלב בהיבט אחד וצר של בעיה חברתית, ויצרה מענה צר אף הוא הממוקד במשפט הפלילי, תוך טשטוש אופייה האמיתי של הזנות כתופעה מבנית חברתית רחבה. הדרת הזנות (ובעקבותיה הסחר למטרות זנות) ממסגרת הדיון בכלכלה, תעסוקה, הגירה, מגדר, עוני ואפליה, אל תוך מסגרת דיון נפרדת של פשיעה וסטייה חברתית, שירתה מטרות של מדיניות קפיטליסטית המתנערת מחובותיה בתחום הרווחה, ומעדיפה להטיל את האחריות למצוקות חברתיות על פרטים העוברים על החוק. רדוקציה זו הובילה להצעת פתרונות שהתמקדו בענישת הפרט, ולא בשינוי המבנה החברתי.

3 נציין כי הכלים המשפטיים המצוינים לעיל עוסקים בסחר בבני אדם למטרות זנות, אולם במאמר זה נתמקד רק בסחר למטרות ניצול מיני בזנות, אשר מרבית קורבנותיו הם נשים.

4 Protocol to Prevent, Suppress and Punish Trafficking in Persons, Especially Women and Children, Nov. 15, 2000, 2237 U.N.T.S. 319 (להלן: פרוטוקול האו"ם).

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

6 פרוטוקול האו"ם, לעיל ה"ש 4.

7 U.N Convention Against Transnational Organized Crime, Nov.15, 2000, 2225 U.N.T.S. 209.

8 לעיון בחקיקת רובן המכריע של מדינות העולם בעבירות הסחר ובאכיפתה ראו דו"ח מחלקת המדינה של ארה"ב לשנת 2022. U.S. DEP'T OF STATE, TRAFFICKING IN PERSONS REPORT. (2022).

9 במקביל להקשחת דיני ההגירה. לדיני ההגירה נתייחס בקצרה בלבד במחקר זה. לדיון בהקשחת מדיניות ההגירה של ישראל ושימוש בפרקטיקות מתחום המשפט הפלילי במסגרתה, ראו אבינועם כהן "הסגת גבול: מעצר של מבקשי מקלט בשוליים המתרחבים של המשפט הפלילי" משפט צדק? ההליך הפלילי בישראל – כשלים ואתגרים 435 (אלון הראל עורך 2017).

עם זאת, התשתית המחקרית על אודות סוחרי הנשים דלה, ועומדת בהיפוך מוחלט – ומסקרן כשלעצמו – לעוצמת הדרישה לפעול נגדם.¹⁰ עד לאחרונה התמקד המחקר בנשים העוסקות בזנות, ובשני העשורים האחרונים נוסף לצידו מחקר העוסק בביקוש ובלקוחות.¹¹ בנוגע לסרסורים קיים מחקר מועט, והמחקר בעניינם של סוחרי הנשים מצומצם אף יותר: הוא החל בעיקר בעשור האחרון, בקרב משרדי ממשלה וארגונים בינלאומיים, ומהווה חלקיק זעום מכלל המחקר והכתיבה בנושא, המוקדשים ברובם לקורבנות ולסטטיסטיקה פלילית,¹² והמחקר האקדמי על אודותיהם מצוי ממש בחיתוליו.¹³

מחקר דל זה על אודותיהם מעורר תמיהה, שכן נגישות חלקית למידע על סרסורים אפשרית, באמצעות מסמכים ארכיוניים¹⁴ או מסמכים של רשויות האכיפה.¹⁵ לפיכך, נדמה שהסיבה המרכזית למיעוט המחקר היא לא קושי מתודולוגי כי אם הטיה מכוונת, אידאולוגית, חינוכית ופוליטית, המשקפת לטענתנו מיסוד פרדיגמות בדבר מרכזיותם של סוחרים בעצם קיומו של הסחר לזנות. תפיסה זו ייתרה להלכה ולמעשה מחקר על אודותיהם, והותירה נקודות עיוורון נרחבות המשקפות, כך נדמה, את יחס החברה ולא את דמותו של עולם מורכב זה. התעלמות זו מקיומם משקפת חשש שמא ככל שנדע עליהם יותר, נאמין למיתוסים על אודותיהם במידה פחותה.

אם כך, מחקרנו מנסה לחמוק מהמהמורות המתודולוגיות, האידאולוגיות והאינטלקטואליות המאפיינות את שדה המחקר על אודות הזנות והסחר בנשים, תוך חיפוש אחר פרספקטיבה חדשה מבוססת מחקרית. כזו, שמכירה בחלקם של הסוחרים לקיומם של הזנות והסחר, אך נזהרת מהערכת יתר שלה.¹⁶ זאת, במידה רבה, בשל מחויבותנו העמוקה לנושא שבו אנו עוסקות. שכן, רגלו האחת של מחקר זה נטועה במחקר האקדמי, והאחרת – בניסיוננו המעשי לאורך השנים בעבודה עם קורבנות סחר ונשים העוסקות בזנות.¹⁷ לפיכך, אנו מבקשות למפות

10 Laite, *Traffickers and Pimps*, לעיל ה"ש 2, בעמ' 241. ראו בהקשר זה גם את טענתה של הולי דיוויס על סרסורים שלפיה הם נותרו "exceptionally understudied". Holly Davis, "Defining 'Pimp': Working Towards a Definition in Social Research", 18 Socio. Rsch. ONLINE 71 (2013).

11 נעמי לבנקרון "האם יוכלו כלי האדון להרוס את ביתו? חקיקה ככלי לשינוי חברתי: הפללת לקוחות בשבדיה ובישראל כמקרה מבחן" חוקים טז 129 (2022) (להלן: לבנקרון "האם יוכלו כלי האדון").

12 ראו למשל דו"חות מחלקת המדינה האמריקניים המפורסמים כל שנה וסוקרים את המאבק בסחר ברחבי העולם: U.S. DEPARTMENT OF STATE, *Trafficking in Persons Report*, <https://www.state.gov/trafficking-in-persons-report> (Last visited Dec. 5, 2022).

13 ראו למשל קובץ המאמרים על סוחרים שפורסם באפריל 2022 בכתב העת *Anti-Trafficking Review*. 18 ANTI-TRAFFICKING REV. (2022).

14 Laite, *Traffickers and Pimps*, לעיל ה"ש 2.

15 נעמי לבנקרון "עוד משלוח מטשקנט": קווים לדמותו של סוחר הנשים הישראלי 60, 68 (מוקד סיוע לעובדים זרים 2007) (להלן: לבנקרון משלוח מטשקנט).

16 LUISE WHITE, *THE COMFORTS OF HOME: PROSTITUTION IN COLONIAL NAIROBI* 6 (1990).

17 הכותבת הראשונה עבדה במוקד הסיוע לפליטים ומהגרים בישראל וייצגה קורבנות סחר בנשים, בין היתר, בהליכים מנהליים ובתביעות נזיקיות כנגד סוחרים. הכותבת השנייה היא יועצת

מצוקות וצרכים ממשיים, בקריאה ליצירת מדיניות אפקטיבית, תוך התבססות על ספרות מחקרית, דו"חות מדינתיים ובינלאומיים, פסקי דין, מאמרי עיתונות, חומרים ארכיוניים ודיונים בכנסת. בנוסף, ניסיונו לאורך השנים בעבודה עם קורבנות סחר ונשים העוסקות בזנות היה לנו לעזר רב, אם כי ייתכן שגם היטה במידת מה את השקפותינו בנושא, אפשרות המונחת לשיפוטן של הקוראות.

נבקש לתאר, במגבלות המחקר הקיים, את הופעתם של סוחרי הנשים מסוף המאה ה-19 ואילך כשחקנים מרכזיים בעולם הזנות, תוך השוואת מאפייניהם לסטראוטיפים שהתגבשו בעניינם: מה היו התהליכים ההיסטוריים שעיצבו אותם? מה היו מאפייניהם האמיתיים של מי שהפכו להיות "שדים עממיים"? מהם הגורמים שהובילו אותם לביצוע עבירות אלה? מהם קווי הדמיון והשוני בין סוחרים במאה ה-19 וכיום? בתוך כך, נבקש לארוג את המחקר המועט הקיים על אודותיהם לכלל יריעה המתארת את ההקשרים החברתיים והתרבותיים המורכבים לתהליכי צמיחתם, שימחישו כי רבים מהם פעלו ממניעים הדומים לאלה שהובילו נשים לזנות ולסחר: אי שוויון מגדרי ואתני, חסמים להגירה, שוק עבודה המתאפיין בתנאים קשים ושכר דל והזנחה חברתית, המתורגמים למצוקה כלכלית מתמשכת. בתוך כך יעקוב המאמר אחר הדרך שבה התעצב יחסו של המשפט הפלילי כלפי סוחרי הנשים, בהתבסס על סטראוטיפים חברתיים ושעתוקם.

חלקו הראשון של המאמר יציג את הרקע החברתי, המשפטי והפוליטי לתהליכי צמיחתו של סוחר הנשים. הסרטורים, שקדמו להם מבחינה היסטורית, השתייכו ברובם למעמד הפועלים, עבדו במקביל לסרסרות בעבודה נורמטיבית, וסרסרו לרוב באישה אחת, שהייתה כמעט תמיד בת זוגם או בת משפחה, לצורך השלמת הכנסתם. על מעמדם השולי בתקופה זו תעיד העובדה כי החוק הפלילי אף לא אסר על פעילותם. רק בעקבות השינויים הנרחבים שהתחוללו בתקופה זו, והתעצמות תופעת הסחר הבין-מדינתי בנשים, הופנתה תשומת ליבו של הציבור למה שהושג אז כ"עבדות הלבנה"¹⁸ ונוצרה דמותו מטילת האימה של סוחר הנשים. במסגרת המאבק ב"עבדות הלבנה" הותכה דמותם של הסרטורים בזו של הסוחרים, והם שורטטו כאלימים, נצלנים, החוטפים נערות תמימות בכפייה, דימוי שלא תאם את מציאות החיים של רבים מהם. גישה זו חזרה על עצמה במידה רבה גם במהלך הגל השני

ככירה לארגון ההגירה של האו"ם, העוסקת במאבק בסחר מעל לעשרים שנה, ניהלה פרויקטים בתחום זה בכלקן ובמדינות שונות באפריקה. כל אחת מאיתנו למדה להכיר את סוחרי הנשים, בין היתר, דרך סיפוריהן של מאות קורבנות הסחר שפגשה במהלך עבודתה, וכן דרך מסמכים של רשויות אכיפת חוק שונות ושיחות עם נציגיהם.

18 כאנגליה נעשה שימוש במונח "עבדות לבנה" בנוגע לעובדי המפעלים בתקופת המהפכה התעשייתית, אך עם הגבלת שעות עבודתם בחוק איבד המונח את משמעותו המקורית. ויקטור הוגו הפיח בו חיים מחדש במכתב שכתב בשנת 1870 לג'וזפין באטלר, שניהלה את המאבק נגד פקודת המחלות המידבקות, ובו ציין כי שעבוד הנשים השחורות באמריקה בא לסיומו, אך עבדות הנשים הלבנות נמשכת באירופה. בוועידה שהתקיימה בפריז בשנת 1902 נעשה שימוש במונח "סחר בלבנים". התרגום האנגלי של המונח, "עבדות לבנה", הפך להיות מונח מקובל ששימש חוקרים שנים ארוכות, גם לאחר שהפך לשם נרדף לגזענות ואפליה. להתפתחות המונח ראו: BRISTOW J. EDWARD, PROSTITUTION AND PREJUDICE: THE JEWISH FIGHT AGAINST WHITE SLAVERY 1870-1939 36 (1982).

של הסחר בבני אדם שבו יעסוק המאמר, בסוף המאה ה-20 וראשית המאה ה-21. מצוקות חברתיות וכלכליות שנוגדו בתקופה זו הובילו לגלי הגירה נרחבים ממדינות מתפתחות או ממדינות ברית המועצות לשעבר אל המערב, ונענו במדיניות הגירה מחמירה, אשר אך העצימה את פגיעות הקורבנות ואת שליטת סוחרי נשים בהן.

חלקו השני של המאמר יתמקד בסוחרי נשים יהודים וישראלים בגלגוליהם השונים: החל מהתפוצות שבהן חיו הקהילות היהודיות בסוף המאה ה-19, שם השפיע מעמדם כקבוצת מיעוט נרדפת על ייצוגם הגבוה יחסית של יהודים בקרב המורשעים בעבירות סחר וסרסרות; עבור דרך הסרסרות בתקופת בניו האומה, ודמותו מטילת האימה של "הסרסור המרוקאי", הניתנת להסברה בכלים חלופיים של גזענות החברה הקולטת; הסחר בנשים מברית המועצות מראשית שנות התשעים ועד לראשית המאה ה-21, שהגדיל את ממדי הסחר ונגדע במהירות רבה יחסית מעת שהחלה הפללתו והפעילות נגדו; וכלה בזרותם של הסוחרים כיום.

אם כך, מאמרנו מבקש להתחקות אחר זהותם של סוחרי הנשים כמו גם אחר העקבות שהותיר דימוים ברגולציה בעניינם. ראוי להבהיר: אנו מודעות היטב לאלימות ולניצול הקשה המאפיינים בדרך כלל את מעשיהם. אולם, בדומה לג'וליה לייט, אנו מבקשות לראות בהם שחקנים היסטוריים וחברתיים בזכות עצמם, במלוא הווייתם, ולא רק דמויות קרטון אפלות בשולי החברה הראויות אך ורק להוקעה.¹⁹ אין ספק שיש נושאים נעימים יותר למחקר, שיהיו שנויים במחלוקת במידה פחותה, כתבה לייט; עם זאת, העניין איננו "להושיע גיבורים, שדים, או מי שנמצאים בתווך בין שתי קבוצות אלה, אלא הבנת הדרך שבה אפליה, ניצול תעסוקתי והגירה השפיעו על קבוצות שונות של שחקנים, ועשויות לתרום לניתוח ביקורתי ומעמיק יותר של מי שפעלו בצילם של כל אלה".²⁰

א. הקשרים חברתיים והיסטוריים לצמיחת סוחר הנשים

צדדים שלישיים המפיקים רווח מזנות, ובעיקר סרסורים ומנהלי בתי בושת, אינם תופעה חדשה, אך השיח הציבורי, הפוליטי והמשפטי על אודותיהם השתנה במידה ניכרת מאז המאה ה-19 ואילך. עובדה זו יש להבין על רקע תהליכי השינוי שאפיינו את התקופה, לרבות צמיחתן של מדינות הלאום, התיעוש, העיור וההגירה ההמונית. כל אלה טבעו חותם בעולם הזנות, והשפיעו באופן עמוק על תהליכי צמיחתו של הסחר בנשים, על יחס המשפט כלפיו – וחוזר חלילה. תהליכים אלה חזרו על עצמם, אם כי בשינוי מסוים, גם בסוף המאה ה-20 ובראשית המאה ה-21. פרק זה יעמוד על מאפייני הסוחרים והיחס כלפיהם בשתי התקופות, ויצביע על נקודות הדמיון הרבות והמטרידות בין המבט המוסרני המופנה אליהם לבין השימוש במשפט הפלילי כלפיהם, תוך התעלמות מגורמי העומק שיצרו ואפשרו את פעילותם.

א.1. הגל הראשון: המאה ה-19

המהפכה התעשייתית שהחלה במאה ה-18 הובילה לשינויים נרחבים בחברה ובכלכלה: המפעלים שהוקמו בערים הגדולות העסיקו פועלים בתנאים קשים ובשכר זעום. התיעוש

19 Laite, *Traffickers and Pimps*, לעיל ה"ש 2.

20 שם, בעמ' 269.

הוביל לתהליכי עיור מואצים, שכפו על המוני הפועלים החדשים תנאי מחיה ירודים. התיעוש אפשר גם התפתחות מואצת של התחבורה, ובעיקר ספינות הקיטור והרכבות, שהרחיבו את תנועתם של סחורות ותיירים במרחב, ואפשרו העברת רעיונות בין ארגונים ומדינות והתפתחות שיתופי פעולה חוצי גבולות.

יותר מכול השפיעה התחבורה המתפתחת על אפשרויות ההגירה לסוגיה: התוך-מדינית, הבין-מדינית והבין-יבשתית, כאשר המוטיבציה להגר נעוצה בדרך כלל בצורך בשיפור כלכלי. מאז סוף המאה ה-19 ועד לפרוץ מלחמת העולם הראשונה בשנת 1914 היגרו מיליונים למדינות מערב אירופה וארה"ב. גל עצום זה של מהגרים לא תמיד התקבל בברכה: במובן הפרקטי, המהגרים שינו את המרקם החברתי, התרבותי, הכלכלי והדמוגרפי במדינות שאליהן הגיעו, ובעיקר בערים הגדולות שבהן התרכזו. במובן המטפורי, הם נתפסו בעיני רבים כקוראים תיגר על גבולות מדינת הלאום, על האוטונומיה שלה, על הסדר החברתי ועל תרבותה המעוגנת בנורמות של קדמה. סטראוטיפים תרבותיים נושנים וחדשים כאחד תורגמו לחששות עמוקים ולעיתים לשנאת זרים גלויה, תוך האשמת המהגרים באחריות לאבטלה, להפצת מחלות ולפשעה, ונתפסו כבעלי מוסר ירוד. התפתחות הזנות בקרבם היוותה עבור האוכלוסייה הקולטת המחשה לנכונות חששותיהם.²¹ זהו הרקע שעליו יש להבין את התפתחות מיתוס "העבדות הלבנה".

התפתחות המדע, לרבות הרפואה ומדעי החברה, בתקופה זו הובילה לשיפור ניכר באיכות החיים, אך במקביל גם למדיקליזציה של חיי היומיום ולפיקוח מדינתי על גופו ונפשו של האדם. תופעות מסוימות בקבוצות אתניות או חברתיות תויגו כפשעה וסטייה חברתית הנובעות מפתולוגיה המאפיינת חברי קבוצות אלה, תוך התעלמות מהסברים חלופיים הנוצצים בחברה, בתרבות ובכלכלה.²² התקשורת הפכה לסייסמוגרף הרושם תנודות בדעת הקהל, משקף ומעצב אותה בו בזמן. הישענותה הגוברת על תקציבי פרסום מסחריים הובילו לחיפוש אחר סנסציות, וארגונים חברתיים כמו גם פוליטיקאים הבינו את כוחה בהשפעה על ההמונים, וניצלו אותה למטרותיהם.²³

EITHNE LUIBHÉID, ENTRY DENIED: CONTROLLING SEXUALITY AT THE BORDER 1–16 (2002); 21
JEFFREY WEEKS, SEX, POLITICS AND SOCIETY: THE REGULATION OF SEXUALITY SINCE 1800
.12–14 (2018)

DAVID G. HORN, THE CRIMINAL BODY: LOMBROSO AND THE ANATOMY OF DEVIANCE (2003); 22
Peter Conrad, *Medicalization and Social Control*, 18 ANN. REV. OF SOCIO. 209 (1992);
John Rosecrance, *Compulsive Gambling and the Medicalization of Deviance*, 32 Soc.
.PROBS. 275 (1985)

J. O. Baylen, *The 'New Journalism' in Late-19th Century Britain*, 18 AUSTRALIAN J. POL. & HIST. 367 (1972); 23
: להשפעתה על הפוליטיקה: *Victorian Britain*, 18 AUSTRALIAN J. POL. & HIST. 367 (1972)
JAY G. BLUMLER & ELIHU KATZ, THE USES OF MASS COMMUNICATIONS: CURRENT PERSPECTIVES
ON GRATIFICATIONS RESEARCH (1974); DENNIS KAVANAGH, ELECTION CAMPAIGNING: THE
.NEW MARKETING OF POLITICS (1995)

לפי מילון אוקספורד, המונח "סרסור" נולד כבר במאה ה-16, והגדיר אדם המסדיר הזדמנות עבור אנשים לקיים יחסי מין עם אישה העוסקת בזנות.²⁴ שורשיה ההיסטוריים של הזנות עצמה עמוקים אף יותר, אך מחקרים שונים מצביעים על כך שבמאה ה-19 התרחבו ממדיה במידה ניכרת, עובדה ששיקפה בעיקר את חולשתן היחסית של נשים בשוק התעסוקה ובתא המשפחתי.²⁵ מאפייני הסרסורים שתוארו על ידי ג'וליה לייט בלונדון של סוף המאה ה-19 וראשית המאה ה-20 דמו במידה רבה לאלה של הנשים שבהן סרסרו: בניגוד לדימוי שרווח בציבור הם היו ברובם המכריע אזרחים בריטיים שהשתייכו לאוכלוסיות מוחלשות חברתית וכלכלית.²⁶ הם חיו מגיל צעיר בשולי החברה הנורמטיבית: גדלו בבתים הרוסים, הועברו למוסדות בגיל צעיר, התקשו למצוא עבודה יציבה ופנו לפשיעה בשלב מוקדם.²⁷ כמחציתם (49%) היו פועלי צווארון כחול, ועבדו כסבלים, פועלים, עגלונים או שוערים.²⁸ העבודות הנורמטיביות שבהן עסקו עוצבו במסגרתו של שוק תעסוקה נצלני, שנדרש לכוח אדם זמני שיתכוון או יתרחב לפי צרכיו. המהפכה התעשייתית, שאופיינה מראשיתה בקפיטליזם דורסני הנעדר את ההגנות החלקיות שמעניק משפט העבודה היום, סחטה את מלוא כוח עבודתם של גברים ונשים.²⁹ היא חשפה אותם לתנאי העסקה קשים, שכר נמוך, חוסר יציבות תעסוקתית וכפתה עליהם משרות חלקיות כמו גם תקופות של אבטלה. תנאים אלה עוצבו באופן בלעדי כמעט לפי צורכי המעביד, אך היו רחוקים מלמלא את צורכי העובד. הסרסורים אפשרו השלמת הכנסות מעבודה נורמטיבית לרף שיאפשר קיום מינימלי, והיוותה מקור רווח יחיד בתקופות אבטלה. עם זאת, בניגוד לדימוים כמי שמרוויחים הון עתק מעיסוקם, נותרו רובם המכריע במעמד הפועלים. תמונת מצב דומה עלתה מתיאורי סרסורים בארגנטינה³⁰ ובארה"ב.³¹

נתוני מערכת אכיפת החוק של לונדון בסוף המאה ה-19 מלמדים כי בניגוד למיתוסים הסרסורים היו מוכרים לנשים שבהן סרסרו, ופעמים רבות ניהלו מערכות יחסים מתמשכות

Pimp, OXFORD LEARNER'S DICTIONARY, https://www.oxfordlearnersdictionaries.com/definition/english/pimp_1 (Last visited July 26, 2022) 24

JULIA LAITE, COMMON PROSTITUTE AND ORDINARY CITIZENS: COMMERCIAL SEX IN LONDON, 1885–1960 (2012) (להלן: LAITE, COMMON PROSTITUTE); JUDITH R. WALKOWITZ, PROSTITUTION AND VICTORIAN SOCIETY: WOMEN, CLASS AND THE STATE (1980) (להלן: WALKOWITZ, PROSTITUTION AND VICTORIAN SOCIETY) 25

LAITE, COMMON PROSTITUTE, לעיל ה"ש 25; לנתונים דומים בנוגע לעובדת היותם של מרבית הסרסורים תושבי המקום, ראו ALAIN CORBIN, WOMEN FOR HIRE: PROSTITUTION AND SEXUALITY IN FRANCE AFTER 1850 159 (1990) 26

LAITE, COMMON PROSTITUTE, לעיל ה"ש 25, בעמ' 167. 27

Laite, *Traffickers and Pimps*, לעיל ה"ש 2, בעמ' 253. 28

PAT HUDSON, THE INDUSTRIAL REVOLUTION (2014) ראו (להלן: HUDSON, THE INDUSTRIAL REVOLUTION) 29

אלברט לונדרס הדרך לבואנוס איירס 41 (1927) (להלן: לונדרס). 30

BEN L. REITMAN, THE SECOND OLDEST PROFESSION 44 (1936); RUTH ROSEN, THE LOST SISTERHOOD: PROSTITUTION IN AMERICA 1900–1918 109 (1982) (להלן: ROSEN). 31

עימן. מתוך 116 הסרורים שנעצרו בין השנים 1898-1930, 47 היו נשואים לאישה שבה סרסרו או בני זוג שלה, לגבי 61 אין מידע, ורק 8 גברים סרסרו בנשים שידוע שלא היה להם כל קשר אליהן.³² עבירות אלימות, ובמקרי קיצון גם רצח, היו אומנם חלק בלתי נפרד ממערכת יחסים זו, אך לא היוו את בסיסה היחיד: הצורך בהגנה, ידידות, אהבה, קשר רגשי, ולעתים קרובות, כאמור, גם זוגיות או ילדים משותפים, סיפקו לה מניעים נוספים. הגברים שהועמדו לדין יכלו להיות מי שאיתרו לקוחות, סייעו לנשים להשתחרר ממעצר, לחמוק מהמשטרה, לחצות גבולות, חטפו אותן, או לעיתים לא ביצעו אף לא אחת מפעולות אלה אלא רק התגוררו עימן כבני זוג, חברים או בני משפחה.³³ אך מבחינה ציבורית או משפטית, כפי שנמחיש מייד, לא הייתה לפערים אלה כמעט חשיבות.

גורם אחר שתרם לפניית גברים לסרסרות היה הצבא. זאת, הן בשל הנורמליזציה של צריכת הזנות שהופנמה בתהליכי סוציאליזציה שעברו (ועדיין עוברים) חיילים,³⁴ והן בשל השפעותיו הקשות של השירות על חלקם, שהפכו נכים פיזית או נפשית, והתקשו להשתלב בעבודה נורמטיבית. חוסר המודעות לטראומה ומאפייניה הוביל להוקעה חברתית ומשפטית של מי שנסו משדה הקרב, אשר הפכו מושא לקלון ולעיתים הועמדו לדין ושוחררו בחרפה. גם מי שהשתחררו בצורה נורמטיבית, לא זכו לרוב לתשלום או לפנסיה עבור שירותם, וחלק קטן מהם הפכו עם השחרור לסרסורים.³⁵ כך למשל קיימים דיווחים על חיילים בריטים שהשתתפו במלחמת הבורים,³⁶ וחיילים צרפתים שהשתתפו במלחמת העולם הראשונה,³⁷ ופנו לאחר מכן לסרסרות.

עד לסוף המאה ה-19 זכו סרסורים לבוז, אך לא נתפסו כגורם שמוביל לקיומה של הזנות, ופעילותם לא הופללה.³⁸ אך התהליכים שתוארו לעיל, ובעיקר החרדה מפני הגידול העצום במספרם של המהגרים, מתהליכי העיור המואצים ומפני השפעתם האפשרית על המרחב העירוני הבורגני, מפני שכונות העוני שבהן התגוררו מהגרים ובני מעמד הפועלים, מפני התפשטותן של מחלות ובמיוחד מחלות מין שהוגדרו כ"מחלות מבישות" שיוחסו למוסר ירוד, ומפני ניידותן החדשה של נשים במרחב הציבורי – כל אלה הובילו בהדרגה לחרדה מפני הזר והשונה, ולחיפוש אחר אחראים למצב. עולם הזנות נתפס כתוצר ומייצג מובהק של כל אלה.³⁹

32 Laite, *Traffickers and Pimps*, לעיל ה"ש 2, בעמ' 262.

33 שם, בעמ' 264.

34 CYNTHIA ENLOE, *MANEUVERS: THE INTERNATIONAL POLITICS OF MILITARIZING WOMEN'S LIVES* (2000).

35 Laite, *Traffickers and Pimps*, לעיל ה"ש 2, בעמ' 252-255.

36 שם, בעמ' 252.

37 לונדרס, לעיל ה"ש 30, בעמ' 41. באופן דומה, הסוציולוגית רוזלינד ווילקינס מצאה כי 12% מהסרסורים בלונדון בשנות החמישים היו חיילים שערקו משירות במהלך מלחמת העולם השנייה. ROSALIND WILKINSON, *WOMEN OF THE STREET: A SOCIOLOGICAL STUDY OF THE COMMON PROSTITUTE* 244 (C.H Rolph ed., 1955).

38 Laite, *Traffickers and Pimps*, לעיל ה"ש 2, בעמ' 242.

39 לסקירה היסטורית של הפחד מפני זרים ושילובה ביחס לזנות ראו Stefan Slater, *Pimps, Police and Filles de Joie: Foreign Prostitution in Interwar London*, 32 LONDON J.

ביוני 1885 פרסם העיתונאי ויליאם סטיד בעיתון *Pall Mall Gazette* סדרת מאמרים שעסקו בסחר בנשים ונערות עניות לבתי בושת במדינות אחרות.⁴⁰ אופן הצגת הדברים, שביקש ללכוד את תשומת לב הציבור בכללותו, החמיץ במידה רבה את הסוגיות המעמדיות והמגדריות המורכבות ביחס לזנות, והדגיש את הסחר והכפייה הפיזית של נערות צעירות. מאמריו של סטיד העניקו תנופה למאבק נגד "העבדות הלבנה", על כל האלימות והניצול הגלומים בה, ובעיקר נגד סוחרים שהוצגו כאחראים לקיומה, תוך חיזוק דימויים הציבוריים כטורפים אכזריים. התוצאה לא איחרה לבוא: רבע מיליון איש התכנסו בהייד פארק בעקבות פרסום המאמרים ותבעו שינוי, שאותו סיפקה המדינה בשנים הבאות, אך באפיק הפלילי בלבד. ההתמקדות ב"עבדות הלבנה" התייכה את דמותם של הסרסורים המקומיים לתוך דמותם של סוחרים בינלאומיים המשחרים לטרף תמים. ככזו, היא אפשרה שעתוק והעצמה של סטראוטיפים גזעניים, לאומיים ומגדריים.⁴¹ סוחרים הנשים תוארו לרוב כגברים, זרים, המשתייכים לעיתים לקבוצת מיעוט דומיננטית, בעוד שהנערה השתייכה לרוב לחברה ההגמונית. כך למשל הצגתם של מהגרים יהודים כסוחרים נשים בסוף המאה ה-19 בלונדון העניקה לגיטימציה לתחושות הסלידה מפניהם.⁴² מבחינה מגדרית, "העבדות הלבנה" חיזקה רעיונות פטרנליסטיים בדבר חולשת הנשים המנוצלות שתוארו כצעירות, פתיות, המחפשות אחר חיי זוהר ונופלות לידי הסוחרים. הסיכון שנשקף להן מצידם נתפס כמצריך את הגנת המדינה, מצדיק את הגבלת חופש התנועה שלהן, ואפשר שימור יחסי כוחות מגדריים.⁴³ הרעיון שלפיו נשים נישבו בכפייה לזנות ונלכדו בה תאם את מפנה המאה במדינות המערב. קבוצות רפורמיסטיות נאבקו נגד הזנות והסחר בנשים כחלק ממאבקם להשגת טוהר חברתי כולל;⁴⁴ לצידם נמצאו סוציאליסטים שזעמו על ניצול נערות עניות בידי האליטות;

- Don Kulick, *Sex in the New Europe: The Criminalization of Clients and Swedish Fear of Penetration*, 3 ANTHROPOLOGICAL THEORY 199, 208 (2003) 53. לדיון בן זמננו בפחדים אלה, ראו Don Kulick, *Sex in the New Europe: The Criminalization of Clients and Swedish Fear of Penetration*, 3 ANTHROPOLOGICAL THEORY 199, 208 (2003).
- Gorham Deborah, *The "Maiden Tribute of Modern Babylon" Re-Examined: Child Prostitution and the Idea of Childhood in Late-Victorian England*, 21 VICTORIAN STUDY 353 (1978) 40. על היחס לנערות כמקור לפאניקה מוסרית בתקופות מעבר ראו MARY E. ODEM, DELINQUENT DAUGHTERS: PROTECTING AND POLICING ADOLESCENT FEMALE SEXUALITY IN THE UNITED STATES 1885-1920 (1995).
- Daniel Gorman, *Empire, Internationalism, and the Campaign against the Traffic in Women and Children in the 1920s*, 19 TWENTIETH CENTURY BRIT. HIST. 186 (2008) 41.
- Paul Knepper, *"Jewish Trafficking" and London Jews in the Age of Migration*, 6 J. MOD. JEWISH STUD. 239 (2007) 42. המאמר מתמקד במאבקם של יהודים בלונדון בתופעה, וממחיש בין היתר כיצד נעשו ניסיונות לשינוי מדיניות ההגירה והחוק הפלילי כמענה לה.
- Laite, *Traffickers and Pimps*, לעיל ה"ש 2. 43.
- Julia Laite, *The Association for Moral and Social Hygiene: Abolitionism and Prostitution in Britain (1915-1959)*, 17 WOMEN'S HIST. REV. 207 (2008) 44. עיקר המחקר בתחום זה מתמקד אומנם בכריטיניה ובארצות הברית, אך התהליך התרחש גם במדינות אחרות. ראו Katherine Elaine Bliss, *Theater of Operations: Reform Politics and the Battle for Prostitutes' Redemption at Revolutionary Mexico City's Syphilis Hospital*, IN THE

נשים בורגניות ששאפו להגן על נורמות המוסר הבורגני, עובדה שהקלה עליהן את שיתוף הפעולה עם אנשי דת וארגונים שמרניים שנחרדו מהפגיעה במוסר ובדת; רופאים הוטרדו מהסיכונים הטמונים בזנות לבריאות; וארגונים לאומניים שסברו שיש לקדם את הפעילות נגד הגורמים הזרים המסרסרים בנערות אירופאיות.⁴⁵ גם ארגוני הנשים הבינו כי הזנות המקומית, הנובעת ממצוקה חברתית-כלכלית, הפכה מזוהה בתפיסת הציבור עם עצלות ומוסר ירוד, ונתפסה כמאיימת על תפיסות מסורתיות של נשיות ומוסר. הסחר הבינ-לאומי, המבוסס על כפייה ואלימות כלפי נשים צעירות, אפשר הבנה והסכמה לקיומו של עוול, שכן כאן נשלל יסוד הבחירה. למאבק בגורמי העומק של הזנות, ובעיקר לחוסר השוויון המגדרי, הכלכלי והחברתי, לא היה כוח דומה ללכד סביבו דעת קהל אוהדת כמו למאבק בסוחרי הנשים.⁴⁶ לדמוניזציה של הסוחרים היו שני יתרונות נוספים: סוחרים היו ייצוג בוטה של אלימות פיזית המזוהה עם מעמד הפועלים, וההתמקדות בהם אפשרה העלמת עין מחלקה ומרווחיה של הבורגנות מן הזנות, למשל באמצעות השכרת דירות או חדרי מלון לשעה, מבלי שפעולותיה יזכו לגינוי או ענישה.⁴⁷ המונח "Rachmanism" במילון אוקספורד מיועד עד היום לתאר את התנהלותו של אחד מהבורגנים האלה, Peter Rachman, שהשכיר את דירותיו במחיר מופקע, בין היתר לנשים שעסקו בזנות.⁴⁸ גברים בורגנים אף היו הנהנים המרכזיים משירותי הנשים ואלה שסיפקו חלק גדול מהביקוש שבלעדיו לא היה מתקיים הסחר מלכתחילה, וגם מכך בחרה החברה להעלים עין.

התמונה הבינארית הפשטנית ששורטטה בנוגע לזנות הכפויה והסחר בנשים, טענה ג'ו דואזמה, כמתרחשת בין צעירה תמה לבין סוחר נבל הכופה אותה לעסוק בזנות, הובילה להתעלמות מגורמי עומק לקיומו של הסחר, וביטאה במידה רבה סירוב לראות בנשים בכלל, ובמהגרות בפרט, העוסקות בזנות סוכנות אוטונומיות, בדרך שחטאה למציאות במקרים רבים.⁴⁹ עם זאת, ההתמקדות ב"עבדות הלבנה" אפשרה מציאת מכנה משותף לערב רב של שחקנים מארגוני החברה האזרחית והמדינה. לפיכך, מעתה עברה "העבדות הלבנה" אל קרמת הבמה, תוך הפיכתה לשם נרדף למאבק בלתי מתפשר ברוע המוחלט – ניצול ציני

WOMEN'S REVOLUTION IN MEXICO, 1910–1953, 123 (Stephanie Mitchell & Patience A. Schell eds., 2006); Kristin Luker, *Sex, Social Hygiene, and the State: The Double-Edged Sword of Social Reform*, 27 THEORY & SOC'Y 609 (1998)

Keely Stauter-Halsted, *Moral Panic and the Prostitute in Partitioned Poland: Middle-Class Respectability in Defense of the Modern Nation*, 68 SLAVIC REV. 557 (2009) 45

Nora V. Demleitner, *Forced Prostitution: Naming an International Offense*, 18 FORDHAM INT'L L. J. 163, 166 (1994); LOUISE A. JACKSON, CHILD SEXUAL ABUSE IN VICTORIAN ENGLAND 14–16 (2000) Gorham; לעיל ה"ש 40.

CORBIN, לעיל ה"ש 26, בעמ' 155.

John Davis, *Rents* בנושא ראו לדין. לדין נוסף בנאום ראו John Davis, *Rents and Race in 1960s London: New Light on Rachmanism*, 12 TWENTIETH CENTURY BRIT. HIST. 69 (2001) 48

Jo Doezema, *Loose Women or Lost Women? The Re-emergence of the Myth of White Slavery in Contemporary Discourse of Trafficking in Women*, 18 GENDER ISSUES 23 (2000) 49

ואלים של נשים צעירות, שנחטפו לחיי זנות ושעבוד. זאת, אף על פי שחלק מהנשים ידעו שהן מהגרות למטרות עיסוק בזנות, ואף על פי שממדי הזנות המקומית היו רחבים יותר מהיקפו של הסחר, ולפיכך, למעשה, החרגי הפך להיות חשוב יותר מהכלל.⁵⁰ בנוסף, פוליטיקאים השתמשו ב"עבדות הלכנה" לצורך הרחבת הפיקוח החברתי על המדיניות בתחומי ההגירה, הבריאות או המוסר, אך גם לצורך צבירת הון פוליטי, בדומה לארגונים חברתיים שהפיקו ממנה רווח לא מבוטל, ממוני ואחר,⁵¹ ויצרו פאניקה מוסרית רבת עוצמה. פאניקה מוסרית, כפי שהומשגה בידי הסוציולוג סטנלי כהן,⁵² מתייחסת לתגובת יתר של חברה נתונה לפעילות של אדם או קבוצה חברתית מוגדרת, הנתפסת כאיום על מערכת הערכים המקובלת ועל הסדר החברתי. לפאניקה המוסרית עשויות להיות השלכות מרחיקות לכת, כגון יצירת אווירת חרדה בציבור והחמרת אכיפת החוק בתחומים שונים.⁵³ אף על פי שפעמים רבות המושג מתייחס לתגובות מוגזמות כלפי תופעות שוליות או תופעות שאינן קיימות כלל, בהחלט תיתכן פאניקה מוסרית סביב סוגיה סוציולוגית אמיתית, כמו במקרה זה.⁵⁴ ואכן, הפאניקה המוסרית בעניינם של הסוחרים אפשרה את העצמתה וניתובה לרגולציה פלילית, כפי שנמחיש כעת.

הרגולציה הבריטית במאה ה-19 התמקדה בשני היבטים של הזנות: רגולציה רפואית שאפשרה לערוך לנשים העוסקות בזנות בדיקות כפויות במטרה למנוע התפשטותן של מחלות מין,⁵⁵ והגבלות על מטרדים שיצרה הזנות, ובעיקר שידול במקום ציבורי ובתי בושת.⁵⁶ ארגוני נשים בריטיות שיצאו להיאבק ברגולציה הרפואית טענו כי היא משעתקת את אי השוויון המגדרי הניצב בכסיס הזנות, והתמקדו בתהליכי מניעה ושיקום, מתוך הבנת שורשיה המגדריים הנעוצים בחברה ובכלכלה. מתנדבות פתחו חוגי הכשרה מקצועית, העניקו לנשים ונערות השכלה בסיסית, החתימו עצומות, פרסמו מודעות בעיתונים ונאמו בזירות ציבוריות.⁵⁷ אך בהדרגה, עם התרחבות המאבק בזנות, והתרחבות מספרם של הארגונים והשחקנים שנטלו בו

- SHEILA JEFFREYS, THE IDEA OF PROSTITUTION 11 (1997) 50
- Sabin Bieri & Natalia Gerodetti, 'Falling Women' – 'Saving Angels': Spaces of Contested Mobility and the Production of Gender and Sexualities within Early Twentieth-Century Train Stations, 8 Soc. & CULTURAL GEOGRAPHY 217 (2007) 51
- STANLEY COHEN, FOLK DEVILS AND MORAL PANICS: THE CREATION OF THE MODS AND ROCKERS (Routledge, 3rd ed. (להלן): COHEN, 3rd ed. (2002)) 52
- יחיאל לימור, חנה ארוני ורפי מן לקסיקון לתקשורת 469 (2007). 53
- COHEN, 3rd ed., לעיל ה"ש 52, בעמ' vii. לרעה מתחרה הרואה שימוש יתר במונח ראו Sean P. Hier, Conceptualizing Moral Panic through Moral Economy of Harm, 28 CRITICAL SOCIO. 311 (2002) 54
- הייצוג הבולט ביותר של רגולציה זו הייתה פקודת המחלות המידבקות (The Contagious Disease Act) שנחקקה בבריטניה בשנת 1864, אך מדיניות דומה התקיימה גם במדינות אחרות. Contagious Diseases Prevention Act 1864, 27 & 28 Vict. c. 85 55
- LAITE, COMMON PROSTITUTE, לעיל ה"ש 25. 56
- JUDITH R. WALKOWITZ, CITY OF DREADFUL DELIGHT: NARRATIVES OF SEXUAL DANGER IN LATE-VICTORIAN LONDON 135–170 (1992) 57

חלק, עבר המאבק לתחום המשפטי, שלצד יתרונותיו למדינה ולבורגנות שנסקרו לעיל אפשר הצגת נתונים מדידים ומדויקים לכאורה, לפחות מבחינה מספרית: כמה חוקים נחקקו, כמה מעצרים בוצעו לפיהם וכמה הרשעות הושגו. הנאמות הכריזמטיות בהייד פארק הוחלפו במי שביקשו להשיג את תמיכת האליטות, הממשלה והפרלמנט למאבק ב"עבדות הלבנה". הפעילות נותקה משורשיה הפמיניסטיים, המניעתיים והשיקומיים, והתמקדה מעתה באויב אנושי חד-ממדי, הסוחר והסרסור, ובהם נאבקה בכלים פוליטיים ומשפטיים.⁵⁸

חרדות גזעניות ומגדריות שאפיינו את התקופה העניקו לפוליטיקאים הצדקה מוסרית ופוליטית לפיקוח מדינתי מוגבר על הזנות. הפניית האשם אל סוחרים וסרסורים אפשרה להם להתמקד בתיקונים נקודתיים בחקיקה קיימת בנוגע לשידול או בתי בושת,⁵⁹ תחת מציאת פתרונות עומק חברתיים וכלכליים. התפיסה הקרימינולוגית הקלאסית, שהתפתחה באירופה במאה ה-19,⁶⁰ ראתה בפשיעה תוצר של גורמים אינדיבידואליים ולא חברתיים. גישה זו, לצד הפחד מפני המהגרים ומעמד הפועלים, הובילה להגברת השימוש ברגולציה פלילית. הציבור, ובעיקר המעמד הבינוני, שחרר מהשינויים המואצים שעשוים היו המהגרים לייצר בחברה (וסירב ליטול אחריות לחלקו, כלקוח, בקיום הזנות והסחר), קיבל מגמה זו בברכה.⁶¹ הרגולציה הרפואית אומנם בוטלה בשנת 1866, אולם למעשה היא רק הומרה במגוון חוקים שנועדו להבטיח את המשך הפיקוח על הזנות באמצעים אחרים: חוק הנוודות משנת 1898 הפך את החיים על רווחי זונה לעבירה שעונשה 6 חודשי מאסר או קנס.⁶² עבירה זו, שהוגדרה בלונדון "חיים מרווחים לא מוסריים" (Living off immoral earning) טמנה אירוניה מרירה בהינתן תנאי העסקתם של הפועלים בלונדון בתקופה זו. העבירה לא הצריכה הוכחת התעללות, ניצול או אלימות, אלא רק הוכחה שהנאשם חי על רווחי הזונה, במלואם או בחלקם.⁶³ תיקון נוסף בחוק הפלילי משנת 1912 החמיר בעונשי הסרסורים וקבע כי ניתן להטיל עליהם עונש מלקות.⁶⁴ כך הפכה פעילות שלא זכתה לכל התייחסות משפטית בסוף המאה ה-19 לעבירה שבגינה ניתן להטיל עונש כה חמור, בתוך הרף עין היסטורי.

הבחירה להתמקד בפרט אפשרה גם את הידוק מדיניות ההגירה. מהגרים אתגרו את האוטונומיה של מדינות הלאום, את המשטר האתני שלהן, ו"העבדות הלבנה" סיפקה צידוק

58 ש.ם.

59 "חוק הבתים הפרועים" (The Disorderly House Act 1751) קבע כי יש להעמיד לדין מנהלי בתי בושת רק אם יצרו מטרד. Disorderly Houses Act 1751, 25 Geo. 2 c. 36; חוק הנוודות (The Vagrancy Act 1824) קבע כי ניתן להעניש נשים המשוטטות במקומות ציבוריים ומתנהגות באופן לא מוסרי. Vagrancy Act 1824, 5 Geo. 4 c. 83; וחוק משטרת המטרופולין (The Metropolitan Police Act 1839) קבע כי ניתן לקנוס אישה המשדלת לזנות ומטרידה עוברים ושבים. Metropolitan Police Act 1839, 2 & 3 Vict. c. 47.

60 גל הרץ "שני פנים לקרימינולוגיה: הנס גרוס בין זיהוי פלילי לאפיון גזעי" משפט, חברה ותרבות ד: משפט ומשטרה 27 (נעמי לבנקרון ותמר קריכלי-כץ עורכות) (2021).

61 MICHAEL IGNATIEFF, A JUST MEASURE OF PAIN: THE PENITENTIARY IN THE INDUSTRIAL REVOLUTION 1750-1850 (1978).

62 Vagrancy Act 1898, 61 & 62 Vict. c. 39.

63 JULIA O'CONNELL DAVIDSON, PROSTITUTION, POWER AND FREEDOM 243 (1999).

64 Laite, *Traffickers and Pimps*, לעיל ה"ש 2, בעמ' 243.

שקשה לחלוק על חשיבותו למאבק נגדם. לפיכך, נקבעו הגבלות כניסה ואפשרות לגירוש מהגרים שיוכיחו נטיות שאינן מוסריות, לרבות העיסוק בסרסרות.⁶⁵ את עקבותיהם של תהליכים אלה ניתן למצוא הן בחקיקתן הפנימית של מדינות שונות, והן באמנות בינלאומיות משנת 1904 ואילך שנדמו מרשימות מכפי שהיו תוצריהן המועטים.⁶⁶ האמנות הראשונות היו אומנם הצהרתיות ברוכן, אך ככל שחלפו השנים הושם הדגש על רגולציה פלילית, בעוד שתהליכי מניעה ושיקום נדונו בשפה רפה יותר.⁶⁷ מגמה זו נשמרת גם כיום, קרוב ל-120 שנה מאז שהתקבלה האמנה הראשונה.⁶⁸ קואופטציה זו של הארגונים, שאימצו כמעט מראשית דרכם את מיתוס הזנות הכפויה ואת הרגולציה הפלילית ככלי מרכזי למאבק בה, צמצמה מראש את מטרות המאבק ואת אמצעיו.⁶⁹ הצורך להתאים את מבוקשם למסגרתו הצרה של המשפט מנע היווצרות חלופות יעילות יותר לשינוי חברתי, חיזק את המוסדות הקיימים על האידאולוגיה הניצבת בבסיסם, והם נטמעו בשיטת פעולתם בעודם נאבקים בה. מאבקים שהתמקדו בזירה המשפטית צמצמו את מגוון הדעות והקולות והצריכו את פריטת החזון האוטופי לפרוטות של חוקים ופסיקות, תוך התעלמות ממורכבות השדה החברתי, על שלל השחקנים והאינטרסים שבו. אך כפי שמלמדת ההיסטוריה בכלל, וזו של מאבקים חברתיים בפרט, מהפכות הנתפסות דרמטיות בראשית דרכן לרוב קורסות אל תוך עצמן, ומותירות אחריהן שובל של חורבן. וכך, גם המאבק ב"עברות הלבנה" הוביל לתגובת נגד שתוארה בידי אמה גולדמן בשנת 1910, במאמר שלא נס ליחו גם היום:

שוחרי הקדמה שלנו נרעשים מתגליתם המפתיעה: הסחר בעבודה לבנה. העיתונים מוצפים בדיווחים על 'התנאים המחרידים' והמחוקקים כבר שוקדים על חוקים חדשים ששימו קץ לזוועה. כדאי לשים לב לכך שבכל פעם שרוצים להסיט את דעת הציבור מעוול ציבורי גדול, מכריזים על מסע צלב נגד מעשי תועבה,

- 65 לדיון בחשש ממהגרים ככוח המניע לשינוי ברגולציה של הזנות ראו Daphna Hacker, *Strategic Compliance in the Shadow of Transnational Anti-Trafficking Law*, 28 HARV. HUM. RTS. J. 11 (2015); Don Kulick, *Sex in the New Europe: The Criminalization of Clients and Swedish Fear of Penetration*, 3 ANTHROPOLOGICAL THEORY 199, 208 (2003).
- 66 Stephen Legg, 'The Life of Individuals as Well as of Nations': *International Law and the League of Nations' Anti-Trafficking Governmentalities*, 25 LEIDEN J. INT'L L. 647 (2012).
- 67 כך למשל באמנת 1904 (The 1904 International Agreement for the Suppression of the White Slave Traffic) (להלן: אמנת 1904) התבקשו המדינות החותמות להחזיר את הנשים לארצן במידת האפשר, ואם אין באפשרותן של הנשים לשאת בהוצאות המסע ואין להן בעל, קרובים או אפוטרופוס שישאו בהוצאות אלה, התבקשו המדינות לשלמן בעצמן. באמנת 1949 הרגולציה הפלילית נכללת בסעיף הפותח ושולטת בחלק הארי שלה. International Agreement for the Suppression of the "White Slave Traffic", May 18, 1904, 1 L.N.T.S 83.
- 68 פרוטוקול האו"ם, לעיל ה"ש 4.
- 69 לדיון רחב יריעה ביתרונות וחסרונות הפעילות המשפטית לשינוי חברתי לאור האפשרות לקואופטציה ראו Orly Lobel, *The Paradox of Extralegal Activism: Critical Legal Consciousness and Transformative Politics*, 120 HARV. L. REV. 937 (2007).

הימורים, מסבאות וכן הלאה. ומה יוצא מזה? הקף ההימורים גדל, הלקוחות צובאים בהמוניהם על דלתותיהן האחוריות של המסבאות, הזנות שוברת שיאים ומערכת הסרסרות ובתי הזונות מידרדרת עוד יותר. כיצד קורה שמוסד, המוכר כמעט לכל ילד, מתגלה כך פתאם? כיצד קורה שהעוול הזה, המוכר לכל סוציולוג, הופך בבת אחת לסוגיה בוערת כל כך? ההנחה שהחקירה שנערכה לאחרונה בנושא הסחר בעבודה לבנה (שהיתה אגב שטחית ביותר) גילתה משהו חדש, היא לכל הפחות מטופשת מאוד. הזנות היתה ונותרה נגע חברתי נפוץ... רק משעה שמצוקות אנושיות הופכות לצעצוע מבהיק וצבעוני פונה התינוק המגודל, ששמו המין האנושי, להתעניין בהן – לפחות לזמן מה. המין האנושי הוא תינוק גחמני מאוד: הוא תובע צעצועים חדשים מדי יום. הצעקה הצדקנית נגד הסחר בעבודה לבנה היא צעצוע כזה. היא מצליחה לשעשע את המין האנושי לזמן מה, והיא תעזור לתפור עוד כמה חליפות פוליטיות לפרזיטים שמנים הסובבים בעולם כפקחים, חוקרים, בלשים וכדומה.⁷⁰

את תגובת הנגד שיצר המאבק ב"עבדות הלבנה" ניתן לחלק לכמה קטגוריות שחזרו על עצמן עם השנים. דמותה של האישה העוסקת בזנות הותכה אל דמותם של הסרסור והסוחר, והפללתם הקרינה גם עליה. לפיכך, מצבן של הנשים שעסקו בזנות החמיר ותהליך הקרימינליזציה השפיע גם עליהן. ההתמקדות בהליך הפלילי הובילה אומנם לגידול במספר המעצרים, כתבי האישום וההרשעות שהושגו, אך רק מעטים מהם הוגשו בגין עבירות סרסרות, בעוד שרובם ייחסו עבירות ניהול בית בושת לנשים שעסקו בזנות באופן עצמאי, ומספרם של אלה עלה במהירות.⁷¹ מגמה זו השתמרה גם בראשית המאה ה-20,⁷² והובילה להפללה דה פקטו (גם אם לא בחוק) של הזנות בכללותה.⁷³ זאת, בין אם מכיוון שמספר הסרסורים בתקופה זו היה נמוך יחסית, ובין אם מכיוון שהמשטרה העדיפה להגן על האינטרסים של הבורגנות, שניסתה להעלים את הזנות מהמרחב הציבורי ומבתי הבושת באזורי מגוריה. התגברות האכיפה צמצמה את אפשרותן לנוע בין שני העולמות, ונשים שבעבר עסקו בזנות כהשלמת הכנסה, באופן תקופתי או חלקי, ונעו בין שני אלה, תויגו עתה כעברייניות וסוטרות, ולא יכלו לעוזבה.⁷⁴

התגברות האכיפה הובילה, באופן פרדוקסלי לכאורה, גם לגידול בממדי הסרסרות: נשים נאלצו, יותר מבעבר, להסתמך על צדדים שלישיים שישכרו עבורן דירה, יאתרו עבורן לקוחות או ישחררו אותן בערבות. תלותן בהם גברה, תוך שנכונותן להתלונן על ניצול ואלימות

70 אמה גולדמן "הסחר בנשים" חמישה מאמרים פמיניסטיים 23 (דפנה רוזנבליט עורכת ומתרגמת 2005).

71 מממוצע של כ-70 כתבי אישום לשנה עד שנת 1885, לכ-150 כתבי אישום בשנת 1890, 350 כתבי אישום בשנת 1900, ו-871 כתבי אישום בשנת 1904.

72 Laite, Common Prostitute, לעיל ה"ש 25, בעמ' 56.

73 שם.

74 White, לעיל ה"ש 16, בעמ' 5.

פחתה.⁷⁵ באופן דומה המחישה רות רוזן כיצד גדל מספר הסרסורים בארה"ב באופן ניכר בראשית המאה העשרים, לאחר שהחל מאבק נגד בתי הבושת.⁷⁶ אם כן, כפי שהמחיש פרק זה, אתוס הסחר האלים בנשים, הכולל חטיפה, אונס וסרסור בידי זרים התקבל בנכונות רבה כיוון שתאם צרכים שונים של החברה ההגמונית: כלכליים, חברתיים, מגדריים ופוליטיים. זנות מקומית נדחקה לקרן זווית כעבירת מוסר ומטרד לציבור, בעוד ש"העבדות הלבנה" סיפקה מטרה ברורה למאבק, בין טוב ורע מוחלטים, ואפשרה לחדר ערכי יסוד בינלאומיים משותפים של מוסר והומניזם.⁷⁷ רכיבים אלה, שנותרו במידה רבה בעינם בשינויים מסוימים לאורך התקופה שחלפה מאז, תרמו להמשך ההתמקדות בפן אחד בלבד של הסחר ולא בעולם הזנות על כל היבטיו.

א.2. הגל השני: סחר בנשים במפנה המאה העשרים

התרחבות הפערים בין מדינות מתפתחות ומפותחות מסוף המאה העשרים הובילה למערב נחשולי מהגרים שהתדפקו על דלתותיו, ועימם התעורר מיתוס "העבדות הלבנה" וקם לתחייה. מבין מכלול התהליכים שהובילו לכך נציין כדוגמה בולטת את נפילת הגוש הסובייטי בשנת 1989, החיונית להבנת ההקשר הישראלי שבו נתמקד בפרק הבא. התפוררותה של ברית המועצות הובילה למצוקה כלכלית קשה שממנה נפגעו בעיקר נשים וילדים. העדר שלטון חוק אפקטיבי, ביטול תמיכות ממשלתיות שאפיינו את המשטר הקומוניסטי והעדר אפשרויות הגירה חוקיות למטרות עבודה תרמו למצוקה, ובמקרים רבים לפירוק התא המשפחתי. כל אלה היוו קרקע פורייה לצמיחת קבוצות פשע שעסקו בסחר בבני אדם, ובעיקר לעיסוק בזנות.⁷⁸ ברמה הגלובלית, סוחרים פועלים כיום במבנים שונים ומגוונים, החל בקבוצות פשע היררכיות מאורגנות היטב, עבור דרך קבוצות קטנות ושיתופי פעולה אקראיים ואופורטוניסטיים, וכלה בשחקנים בודדים.⁷⁹ כפי שעולה מרוב המחקרים, מעטים הסוחרים המורשעים,⁸⁰ ולרוב

Petra de Vries, 'White Slaves' in a Colonial Nation: The Dutch Campaign against the Traffic in Women in the Early Twentieth Century, 14 Soc. & LEGAL STUD. 39, 54–55 (2005); WALKOWITZ, PROSTITUTION AND VICTORIAN SOCIETY; לעיל ה"ש 25, בעמ' 211–212; LAITE, COMMON PROSTITUTE, לעיל ה"ש 25, בעמ' 132–133.

ROSEN, לעיל ה"ש 31, בעמ' 78.

A. Yasmine Rassam, *Contemporary Forms of Slavery and the Evolution of the Prohibition of Slavery and the Slave Trade Under Customary International Law*, 39 VA. J. INT'L L. 303, 307 (1999).

HUMAN TRAFFICKING IN EUROPE: CHARACTER, CAUSES AND CONSEQUENCES 83, 182–183 (Gillian Wylie & Penelope McRedmond eds., 2010).

U.N. OFF. ON DRUGS & CRIME, GLOBAL REPORT ON TRAFFICKING IN PERSONS, at 13, U.N. Sales No. E.20.IV.3 (2020).

80 במלזיה, למשל, בשנת 2020 התבצעו 277 חקירות, וזהו 2,229 קורבנות סחר לזנות אך רק 20 סוחרים הורשעו. Haezreena Begum & Abdul Hamid, *Sex Traffickers: Friend or foe?*, 18 ANTI-TRAFFICKING REV. 87, 92 (2022). באוסטרליה הוגשו רק 16 כתבי אישום בעבירות סחר למטרות זנות מאז כניסת החוק למניעת סחר בבני אדם לתוקף ב-2005 ועד לשנת 2019. Alexandra L. A. Baxter & Nerida Chazal, 'It's About Survival': Court constructions

היו אלה מי מהם שפעלו באופן עצמאי ובקנה מידה קטן, למשל כמגייסים או כבעלי בתי בושת קטנים, או שמילאו תפקידי משנה ברשתות סחר בגרילים שונים.⁸¹ לעומת זאת, מדור"ח הסחר העולמי של האו"ם לשנת 2020⁸² עולה שמספר הקורבנות הגבוה ביותר שאותר ונכלל בדו"ח⁸³ היה של קורבנות שנסחרו על ידי קבוצות פשע הפועלות במבנה עסקי (57% מהקורבנות) וארגוני פשע מאורגן היררכיים (18% מהקורבנות).⁸⁴ משמע, ניתן להניח כי מרבית הסוחרים המורשעים, שמלכתחילה הינם מיעוט קטן מקרב כלל הסוחרים הפעילים, אינם אחראים לסחר בקנה מידה גדול.

מוצאם של הסוחרים תלוי באזורי פעולתם: במדינות המוצא מרבית הנאשמים בסחר הינם תושבי המקום, בעוד שבמדינות היעד מספר הזרים הנאשמים גדול יותר ממספר המקומיים.⁸⁵ בניגוד למיתוסים על חטיפה בידי זרים, מחקרים שונים מורים על הכרות מסוגים שונים ואף יחסי קרבה ומשפחה בין סוחרים במדינות המוצא לבין הקורבנות: ברומניה רבים מהסוחרים והסרורים המקומיים סוחרים בנשים המוכרות להם, לרבות בנות זוגם, לצורכי זנות או מחוצה לה;⁸⁶ ארגון האו"ם למאבק בפשע מדווח כי ב-13% מכלל מקרי סחר שנבדקו (ואשר לא כולם כללו נשים כקורבנות) היה הסוחר בן זוגה של הנסחרת.⁸⁷ ניתן להניח כי כאשר מדובר רק בסחר נשים לזנות, אחוז המקרים שבהם הסוחר הוא בן הזוג גבוה אף יותר.

of socio-economic constraints on women offenders in Australian human trafficking for sexual exploitation cases, 18 ANTI-TRAFFICKING REV. 121 (2022)

81 Marika McAdam & Borislav Gerasimov, *Editorial: Traffickers*, 18 ANTI-TRAFFICKING REV. 1, 5-7, 8-9 (2022) סקירה זו מבוססת על מכלול המאמרים בגיליון המוקדש כולו לנושא הסוחרים. ממגוון המאמרים עולה כי ההרשעות אינן רבות והמורשעים הם ברובם דגי רק שפעלו בדרך כלל עצמאית או בדרג נמוך בארגון גדול יותר. ראו למשל Le Thi Hong Luong & Caitlin Wyndham, *What We Know about Human Traffickers in Vietnam*, 18 ANTI-TRAFFICKING REV. 33, 36 (2022) למאפייני מאה מורשעים בעבירות סחר בווייטנאם, כולם מגייסים עצמאיים או נמוכי דרג; Amber Horning & Loretta J. Stalans, *Oblivious 'Sex Traffickers': Challenging Stereotypes and the Fairness of US Trafficking Laws*, 18 ANTI-TRAFFICKING REV. 67, 85 (2022) לטענה כי בארה"ב מרבית כתבי האישום לעניין סחר מתמקדים בדגי רקק.

82 GLOBAL REPORT ON TRAFFICKING IN PERSONS, לעיל ה"ש 79, בעמ' 13.
83 שם. נתונים אלה מבוססים על ראיונות עם 2,196 קורבנות סחר, אם כי לא מצוין כמה מהם נסחרו לשם ניצול לזנות.

84 הדו"ח מתייחס לארבעה מבנים ארגוניים לסחר – יחידים, שיתופי פעולה אקראיים, קבוצות פשע הפועלות במבנה עסקי (שלושה אנשים ומעלה הפועלים בצוותא באופן קבוע), וארגוני פשע מאורגן היררכיים "קלאסיים".

85 במערב ודרום אירופה 64% מהסוחרים שהורשעו היו זרים, בעיקר ממדינות אירופאיות אחרות, בעוד שבמרכז ודרום מזרח אירופה 84% מהסוחרים שהורשעו היו אזרחי המדינה, ובדרום אמריקה – 80%. GLOBAL REPORT ON TRAFFICKING IN PERSONS, לעיל ה"ש 79, בעמ' 141.

86 Trine Mygind Korsby, *The Brothel Phone Number: Infrastructures of Transnational Pimping in Eastern Romania*, 35 CAMBRIDGE J. ANTHROPOLOGY 111 (2017)

87 GLOBAL REPORT ON TRAFFICKING IN PERSONS, לעיל ה"ש 79, בעמ' 9.

הספרות המחקרית המועטה על סוחרי נשים לזנות מצביעה על שלושה גורמים עיקריים לפנייה לסרסרות וסחר בנשים: כלכלי, נפשי ומצבי. הראשון, הכלכלי, הוא המרכזי שביניהם, אך גם כאן קיים מנעד רחב בין מי שעושים כן מטעמים הישרדותיים ומרוויחים סכום זעום,⁸⁸ כגון אימהות חד-הוריות או נשים שעסקו בעבר בזנות,⁸⁹ לבין מי שמטרתם היא מימון פעילותם של ארגוני פשיעה או טרור. כך למשל ארגון הטרור "המדינה האסלאמית" (דעא"ש) סוחר בנערות ורווקות בשוקי שפחות וירטואליים.⁹⁰

הגורם השני לעיסוק בסחר הוא הנפשי, אך הוא נע בין הקוטב הקורבני, ובעיקר נשים שהיו קורבנות התעללות מסוגים שונים, לרבות גילוי עריות, אלימות, ניצול מיני, זנות וסחר,⁹¹ לבין הקוטב העברייני ובו פושעים בעלי נטיות פסיכופתיות.⁹² גם כאן, לא ניתן לנתק את הדיון מהקשרים רגולטוריים: למענה שתיתן המדינה (או תימנע מלתת) לבעיות

88 ניתן להשוות את מצבם של חלק מ"סוחרים" אלה לסוחרי סמים, המשתייכים אף הם ברובם לשולי החברה, ורבים מהם גדלו בעוני, אפליה, התקשו למצוא תעסוקה נורמטיבית וחיו באזורים שבהם אחוז פשיעה גבוה. הם עצמם מכורים לסמים (או היו בעבר). לעיתים העבירה שבגינה הורשעו התמצתה ברכישת מנת סם כפולה ומכירת חלקה במטרה לממן את הצריכה העצמית, אך החוק מתייחס לכך כאל סחר בסמים. William J. Stuntz, *Race, Class and Drugs*, 98 COLUM. L. REV. 1795 (1998).

89 U.N. OFF. ON DRUGS & CRIME, FEMALE VICTIMS OF TRAFFICKING FOR SEXUAL EXPLOITATION (VICTIMS AS DEFENDANTS: (להלן: AS DEFENDANTS: A CASE LAW ANALYSIS 58 (2020).

90 THE FINANCIAL ACTION TASK FORCE, FINANCING OF THE TERRORIST ORGANISATION ISLAMIC STATES IN IRAQ AND THE LEVANT (ISIL) (2015).

91 Presentation at The Vienna Forum to Fight Human Trafficking Workshop: Profiling the Traffickers (Feb. 13–15, 2008); Shared Hope Int'l, RESPONDING TO SEX TRAFFICKING: VICTIM-OFFENDER INTERSECTIONALITY 18, 26 (2020). בעניין רוביטל בקנדה קבעה חוות דעת פסיכולוגית כי נערה בת 18 סייעה לבן זוגה לסרסר בשתי נערות צעירות מכיוון שסבלה מפוסט טראומה בשל ניצולה שלה בעבר. R v. Robitaille, 2017 CarswellOnt 18027 (Can. Ont.). בתיק אחר, נאשמת בסחר זוכתה אף על פי שהוכחו האישומים נגדה, בהתבסס על חוות דעת פסיכולוגית שקבעה כי היא קורבן טראומה קשה וניסתה לשים קץ לחייה פעמים מספר בשנים האחרונות. Case Law Database – Case no. 91017032, U.N. OFF. ON DRUGS & CRIME, <https://bit.ly/3F5kCAn>. גם בעניין C.M.S הגיע בית המשפט בארגנטינה להחלטה דומה בשל היותה קורבן לסחר ואלימות בעבר שיצרו אצלה טראומה, אף על פי שבעת ביצוע העבירה כבר לא הייתה קורבן סחר. VICTIMS AS DEFENDANTS, לעיל ה"ש 89, בעמ' 60. לדיון נוסף בקשר בין טראומה והתנהגות אלימה, ראו Rachel Wamser-Nanney et al., *Trauma Exposure, Posttraumatic Stress Disorder, and Aggression Among Civilian Females*, 36 J. INTERPERSONAL VIOLENCE NP9649 (2021); Vittoria Ardino, *Offending Behaviour: The Role of Trauma and PTSD*, 3 EUR. J. PSYCHOTRAUMATOLOGY (2012).

92 בעלי הפרעה הבאה לידי ביטוי בהעדר יכולות אמפטיה, מניפולטיביות ואימפולסיביות, אשר ציوتם לחוקים ונורמות מבוסס רק על ניתוח שלהם בנוגע למידה שבה אלה מסייעים להם להשיג את מטרתם. Jennifer Okeke et al., *Traffickers: Are They Business People, Psychopaths or Both?*, in MODERN SLAVERY AND HUMAN TRAFFICKING (Jane Reeves ed., 2020); A. Spidel et al., *The Psychopath as Pimp*, 4 CANADIAN J. POLICE & SEC. SERVICES 205 (2006).

אלה של מחלות נפש ו/או קורבנות, בשילוב עם בעיות המתפתחות על רקע חברתי-כלכלי, תהיה השפעה מסוימת על אפשרות הפנייה לפשיעה של הסובלים מהם. הגורם השלישי הוא הגורם המצבי: מי שפנו לכך בעקבות רגולציה מדינית נוחה (כמו במקרה הישראלי) או הזדמנויות מהסוג שיצרה התפתחות האינטרנט, שאפשר פעילות בהיקף מצומצם עבור מי שבנסיבות אחרות ייתכן שלא היה עוסק בסחר. האפשרות לגייס נשים ברשת, לספק שירותים באמצעות סרטונים ושירותי סטרימינג, וללא חשיפה בספרה הציבורית השפיעה קרוב לוודאי על ממדי קבוצה זו,⁹³ ואולי גם על ירידת גילם הממוצע של סוחרים, כפי שהמחיש מחקר על אודותיהם בהולנד בין השנים 2015–2019.⁹⁴ שלוש הקבוצות אינן מנותקות זו מזו, ומובן כי מרבית הסוחרים ייפלו לתוך יותר ממשבצת אחת, ובפרט יפעלו מתוך שילוב של הגורם הכלכלי והגורם המצבי – למשל העדר אפשרויות כלכליות חוקיות בשילוב הזדמנות לגייס ולסחור בנשים המעוניינות להגר בשל אותו קושי כלכלי.⁹⁵

נשים סוחרות הן קבוצה נפרדת שתצדיק מחקר נפרד, אך בקצרה נציין כאן כי באופן מעניין, שיעורן של נשים בעולם הסחר גבוה משיעורן הממוצע בפשיעה בכללותה.⁹⁶ פנייתן לעולם זה נבעה ממפגש אינטרסים בינן לבין הסוחרים: הן פנו (או נאלצו לפנות) לעסוק בסחר אם עסקו בעברן בזנות (גם כקורבנות סחר), ולעיתים יצרו תהליך של נרמול ליחס האלים המתמשך כלפיהן; ניהלו יחסים זוגיים עם סוחר נשים; נכפו בידי בן הזוג; או הגיעו לסחר (ובדרך כלל לזנות ואז לסחר) במקרים של הישרדות כלכלית מהסוג שצוין לעיל.⁹⁷ מנקודת מבטם של הסוחרים השתלם גיוסן של נשים סוחרות בשל אכיפה מועטה יותר כלפיהן; סיכוי מוגבר לעונש מקל אם תיתפסנה;⁹⁸ ובפרט סיכוייהן הגבוהים יותר כמגייסות לזכות באמונן של נשים מועמדות לסחר במדינות המוצא, ובייחוד אם הן חולקות עימן את אותם שורשים לאומיים, תרבותיים וחברתיים.⁹⁹ חלק מהנאשמות היו אהיות, בנות דוד או אימהות של הנשים או הנערות שאותן גייסו.¹⁰⁰ עם זאת, מסלולן של הנשים בעולם הסחר

- 93 GLOBAL REPORT ON TRAFFICKING IN PERSONS, לעיל ה"ש 79, בעמ' 119.
- 94 NAT'L RAPPORTEUR ON TRAFFICKING HUM. BEINGS & SEXUAL VIOLENCE AGAINST CHILD., HUMAN TRAFFICKING OFFENDERS MONITORING REPORT 2015–2019 2–5 (2021).
- 95 ראו למשל Luong & Wyndham, לעיל ה"ש 81.
- 96 VICTIMS AS DEFENDANTS, לעיל ה"ש 89, בעמ' 1.
- 97 שם, וראו גם Miriam Wijkman & Edward Kleemans, *Female Offenders of Human Trafficking and Sexual Exploitation*, 72 CRIME, L. & SOC. CHANGE 53, 61–63 (2019); VICTIMS AS DEFENDANTS, לעיל ה"ש 89, בעמ' 5, 37.
- 98 על הגישה ה"אברית" ראו נויה רימלט "כאשר נשים נעשות אלימות" פלילים י 277 (2001); Dominique Eve Roe-Sepowitz et al., *The Sexual Exploitation of Girls in the United States: The Role of Female Pimps*, 30 J. INTERPERSONAL VIOLENCE 2814 (2015).
- 99 The Vienna Forum to Fight Human Trafficking, לעיל ה"ש 91. לעיתים הן מגייסות נשים מאותה מדינת מוצא ואפילו מאותה עיר שממנה הגיעו. ראו VICTIMS AS DEFENDANTS, לעיל ה"ש 89, בעמ' 526; Wijkman & Kleemans, לעיל ה"ש 97, בעמ' 59, 64.
- 100 VICTIMS AS DEFENDANTS, לעיל ה"ש 89, בעמ' 5.

מושפע מתפיסות עולם מגדריות, ממש כמו שוק העבודה הנורמטיבי, ולרוב הן נותרות בתחתית ההיררכיה הארגונית.¹⁰¹

בהעדר מידע ברור וזמין (ולעיתים תוך התעלמות ממידע קיים) נותר מיתוס "העבדות הלבנה" סוגיה מסקרנת ומטילת אימה, שאפשרה את מסגורם של סוחרים וקורבנותיהם באופן שטוח וחד-ממדי. זיהויו של המנצל עם מיעוט אתני או זרות רק העצים את העניין בתופעה והפך אותה לכלי יעיל עבור ארגונים לאומניים. על המידה של הצלחת הטמעתם של דימויים אלה, ושעתוקם באמצעות ייצוגים תרבותיים, ניתן ללמוד ממחקרים שונים על אודותיהם שנערכו בשנים האחרונות, כמו גם מסקרים שבחנו את עמדות הציבור הצורך ייצוגים אלה. כך למשל ניתוח קרימינולוגי-תרבותי על ייצוגים תרבותיים של סוחרים בטלוויזיה ובקולנוע המחיש כיצד שורטטה דמותם כהתגלמות הרוע, באמצעות נרטיבים של מסתורין, דחייה, פחד ותשוקה.¹⁰² בספרי קומיקס שפורסמו בין השנים 1991-2012 בארה"ב ועסקו בסחר בבני אדם עלה כי ברובם המכריע (85%) הופיע הסוחר בתור נבל-על, גורם יחיד לסחר, המטופל באלימות בידי גיבור-על, אך מבלי שזה האחרון יטרח לסייע לקורבן מעבר לחיסולו של הסוחר.¹⁰³ ניתוח ידיעות על סחר לזנות שפורסמו בעיתונות האמריקאית בין השנים 2001-2013 מצא כי הסוחרים שהוצגו בהם היו באופן גורף שחורים, והם הוצגו כאלימים, מניפולטיביים וכוחניים.¹⁰⁴ בפוסטר שהופץ למטרות הסברה נגד סחר בבני אדם בארה"ב בשנים האחרונות נראו ידיו של גבר שחור מכסות את פיה של ילדה לבנה. זאת, אף על פי שרבות מן הקורבנות הן נשים ונערות שחורות או משתייכות לקבוצות מיעוט אחרות, והסוחרים מגיעים מקבוצות אוכלוסייה שונות.¹⁰⁵

דימויים אלה מועצמים בידי גורמי שוליים שונים, כמו למשל תנועת הקיואנון (QAnon) בארה"ב העוסקת בהפצת תאוריות קונספירציה גזעניות, מיוזגניות ופטרנליסטיות. יחידים המושפעים מתאוריית הקיואנון ביצעו בשנים האחרונות פעולות טרור אחדות ברחבי ארה"ב, ופעיליה בלטו בנוכחותם בעת ההסתערות על גבעת הקפיטול בינואר 2021.¹⁰⁶ בבסיסה, תנועה זו החלה בחרושת שמועות אנונימית על קיומה של רשת תומכי שטן פדופילים

101 ש.ם.

Christiana Gregoriou & Ilse A. Ras, *Representations of Transnational Human Trafficking: A Critical Review*, in REPRESENTATIONS OF TRANSNATIONAL HUMAN TRAFFICKING: PRESENT DAY NEWS MEDIA, TRUE CRIME AND FICTION 1 (Christiana Gregoriou ed., 2018)

Bond Benton & Daniela Peterka-Benton, *When the Abyss Looks Back: Treatments of Human Trafficking in Superhero Comic Books*, 1 POPULAR CULTURE STUD. J. 18 (2013)

Ngan Ta, *News Coverage of Sex Trafficking in the US: The Portrayal of Sex Traffickers* (Sep. 2014) (M.A. thesis, Oregon University)

Lara B. Gerassi & Andrea J. Nicholas, *Social Work Education that Addresses Trafficking for Sexual Exploitation: An Intersectional, Antioppressive Practice Framework*, 17 ANTI-TRAFFICKING REV. 20, 35-36 (2021)

Daniel Bessner & Amber A'lee Frost, *How the QAnon Cult Stormed the Capitol*, JACOBIN (Jan. 19, 2021), <https://jacobinmag.com/2021/01/q-anon-cult-capitol-hill-riot-trump>; Mike Wendling, *QAnon: What is it and Where Did it Come From?*, BBC NEWS (Jan. 6, 2021), <https://www.bbc.com/news/53498434>; Christopher Bollyn, *Israel's Slave*

הסוחרים בילדים, שעמיהם נמנית לטענתם מזכירת המדינה לשעבר הילרי קלינטון, בעוד שהנשיא לשעבר דונאלד טראמפ נלחם לטענתם ברשת זו בסתר מלחמת חורמה.¹⁰⁷ כך באופן דומה עשו גורמים אנטישמיים (לרבות מכחישי שואה, כנסיות רדיקליות ותומכי תנועת העליונות הלכנה בארה"ב) שימוש בסחר בנשים לישראל בשנות התשעים וראשית המאה ה-21 לביסוס תאוריות אנטישמיות, והטלת האחריות לקיום כלל הסחר העולמי למטרות זנות על יהודים וישראלים בלבד.¹⁰⁸

אך לא רק קבוצות שוליים מאמצות דימויים אלה: במחקר שבחן עמדות סטודנטים מפורטוגל (N=199) בנוגע לסוחרים וקורבנותיהם, נמצאו סטראוטיפים דיכוטומיים של טוב ורע על אודותיהם.¹⁰⁹ הדימוי הנפוץ שהוזכר על ידם לסוחרים היה של גברים המבוגרים מקורבנותיהם, עשירים, אכזריים, ערמומיים, מניפולטיביים, תאבי בצע, בעלי רקע פלילי, שמראם שונה מזה של אנשים אחרים ומקל על זיהוים.

כל אלה השפיעו על המאבק בסחר בכני אדם הן בזירה המקומית והן בזירה הבינלאומית. מרבית מדינות מערב אירופה אימצו לאורך המאה ה-20 את הגישה האבולישיוניסטית, המפלילה את הצדדים המרוויחים מניצול הנשים אך לא בהכרח את הנשים עצמן. לקראת סיום המאה ניתן להצביע על שני תהליכים עיקריים שהתרחשו: שימוש גובר במשפט הפלילי לצורך פיקוח של המדינה על אזרחיה, ומאבקים שנוהלו ביחד ולחוד בידי מדינות שונות בסחר בכני אדם, לפי הקווים המנחים של פרוטוקול האו"ם, ונעמוד על שני אלה לפי סדרם. השימוש הגובר במשפט הפלילי בתקופה זו, תהליך שהומשג בידי ג'ונתן סימון כ-"Governing through crime": פיקוח המדינה על אזרחיה באמצעות הפשע והפחד מפניו, באמצעות עבירות סל כגון שוטטות ומטרד לציבור או באמצעות שיטור יתר כנגד קבוצות חשודות, חקיקת עבירות חדשות, החמרת עונשן של ישנות, והרחבת כוחה וסמכויותיה של המשטרה.¹¹⁰ גם מהלכים שנעשו בידי התנועה הפרוגרסיבית בניסיון להענקת זכויות לנפגעי עבירה הובילו בסופו של דבר לעיצוב מדיניות ענישה מחמירה כלפי נאשמים וצמצום זכויותיהם. זאת ללא כל קשר לאינטרס של הקורבנות, אלא כיוון שקל יותר להחמיר בענישה מאשר להקדיש מימון ממשלתי לשיקום.¹¹¹

Trade Continues Unabated, JUSTICE4POLAND (Dec. 10, 2002), <https://justice4poland.com/2016/07/21/world-wide-white-slave-trade-centred-in-israel/>.

Bond Benton & Daniela Peterka-Benton, *Truth as a Victim: The Challenge of Anti-Trafficking Education in the Age of Q*, 17 ANTI-TRAFFICKING REV. 113, 114 (2021)

William L. Pierce, *Jews and the White Slaves Trade*, NAT'L VANGUARD (Mar. 5, 2016), <https://nationalvanguard.org/2016/03/jews-and-the-white-slave-trade-2>

Ângela Fernandes et al., "Who are the Victims, Who are the Traffickers?" *University Students' Portrayals on Human Trafficking*, 15 VICTIMS & OFFENDERS 243 (2020)

Jonathan Simon, *Megan's Law: Crime and Democracy in Late Modern America*, 25 L. & SOC. INQUIRY 1111 (2000); JONATHAN SIMON, GOVERNING THROUGH CRIME: HOW THE WAR ON CRIME TRANSFORMED AMERICAN DEMOCRACY AND CREATED A CULTURE OF FEAR (2007); Gary Stewart, *Black Code and Broken Windows: The Legacy of Racial Hegemony in Anti-Gang Civil Injunctions*, 107 YALE L. J. 2249 (1998)

.Lynne N. Henderson, *The Wrongs of Victim's Rights*, 37 STAN. L. REV. 937 (1985)

הביקורת הנאו-ליברלית הצביעה על אינטרס נוסף לשימוש המוגבר שנעשה בידוי המדינה במשפט הפלילי: לא רק לצורך פיקוח ושליטה על אזרחים, כי אם גם לצורך הסוואת חוסר יכולתה או רצונה להתמודד עם בעיות מתחום הרווחה והכלכלה.¹¹² לפיכך, המשפט הפלילי דן את הפרט, תוך התעלמות מבעיות העומק המובילות לפשיעה, ובתוך כך פוגע בקבוצות מיעוט חלשות ממילא.¹¹³ היבט נפרד של ביקורת זו התמקד במאבקים פמיניסטיים שנשענו במידה גוברת על כוחו הדכאני של המשפט הפלילי, תוך שיתוף פעולה עם גורמים שמרניים, להשגת יעדיהם.¹¹⁴

פרוטוקול האו"ם משנת 2000, מעצם היותו מסמך נלווה לאמנה למאבק בפשע המאורגן, התבסס בעיקר על שיטות פעולה מתחום המשפט הפלילי. הוא הגדיר את הסחר ככולל מגוון פעולות, לרבות גיוס הקורבן, הובלתו, העברתו או מתן מחסה לשם ניצולו, ותוך שימוש באחד מאלה: כוח, כפייה, חטיפה, הונאה ועוד. אם הקורבן היה ילד, לא נדרשו אמצעי כפייה לצורך הוכחת הסחר.¹¹⁵ כבר כאן נבלעה דמותו של הסרסור בתוך שרשרת פעולות הסחר, כמי שמסייע ל"הובלתו, העברתו או מתן מחסה לשם ניצולו". הפרוטוקול דרש מן המדינות החתומות עליו להיאבק בסחר בשלושה מישורים: פלילי, מניעתי והגנה על הקורבנות. בניסיון להגדיל ככל הניתן את מספרן של המדינות החותמות על הפרוטוקול, הוא נוסח בצורה שתמנע ממנו לקרוא תיגר על ריבונותן. לפיכך, הדרישה לשימוש בדין הפלילי הועמדה במרכזו, בעוד שהמניעה וההגנה על הקורבנות נותרו תלויות בשיקול דעתן של המדינות החותמות. כיום הופלל הסחר בנשים ברוב מדינות העולם תוך אימוץ הגדרת הפרוטוקול, ומוענקת הגנה (אם כי חלקית ובלתי מספקת לרוב) לקורבנותיו.¹¹⁶ בנוסף, במספר גדל

Rutvica Andrijasevic & Nicola Mai, *Trafficking (in) Representations: Understanding the Recurring Appeal of Victimhood and Slavery in Neoliberal Times*, 7 ANTI-TRAFFICKING 120. Benton & Peterka-Benton; Rev. 1 (2016), לעיל ה"ש 107, בעמ' 120.

Barbara A. Hudson, *Punishing the Poor: A Critique of the Dominance of Legal Reasoning in Penal Policy and Practice*, in PENAL THEORY AND PRACTICE: TRADITION AND INNOVATION IN CRIMINAL JUSTICE 292 (Antony Duff et al. eds., 1994); Bernard E. Harcourt, *Neoliberal Penalty: A Brief Genealogy*, 14 THEORETICAL CRIMINOLOGY 1 (2009). לגישה המציעה מבט מעט אופטימי יותר, של שינוי המתחיל להתרחש במדיניות הענישה של ארה"ב, ואף זאת – מתוך שיקולים כלכליים, ראו HADAR AVIRAM, CHEAP ON CRIME: RECESSION-ERA POLITICS AND THE TRANSFORMATION OF AMERICAN PUNISHMENT (2015).

Aya Gruber, *The Troubling Alliance Between Feminism and Policing*, CAL. L. REV. BLOG (Sept. 2020), <https://www.californialawreview.org/feminism-and-policing>; JANET HALLEY, PRABHA KOTISWARAN, RACHEL REBOUCHE & HILA SHAMIR, GOVERNANCE FEMINISM: AN INTRODUCTION (2018). מגמה זו באה לידי ביטוי בישראל בקידום החוק לאיסור צריכת שירותי זנות, שעבר הודות לשיתוף פעולה בין ח"כ מהימין הדתי-שמרני לבין ח"כ פמיניסטיות רדיקליות.

פרוטוקול האו"ם, לעיל ה"ש 4.

לסקירה של החקיקה במדינות השונות ראו דו"חות מחלקת המדינה של ארה"ב בנושא. ראו *Trafficking in Persons Report*, לעיל ה"ש 12.

והולך של מדינות הפלילו גם את הלקוחות בשנים האחרונות.¹¹⁷ אף על פי שהפרוטוקול מבקש למגר את תופעת הסחר בבני אדם, הוא אינו מתייחס כלל לצורך לטפל בתופעות החברתיות-כלכליות הדוחפות לסחר הן את הקורבנות והן רבים מהסוחרים.

ב. "הפרזיטים האנושיים" – סוחרים וסרסורים יהודים וישראלים

ב.1. יהדות התפוצות בסוף המאה ה-19 וראשית המאה ה-20

אחד הדברים שהסעיר את הרוחות באנייה וליכד את שירת נוסעיה למעשה משותף – היתה התגלית אשר גילו, כי סוחרים נפשות מובילים בה בחורה יהודיה לאסטמבול. האיש, אשר ברשותו היתה הנערה, נטל ממנה את הפספורט שלה ולא התיר לה לבוא בחברת הנוסעים. מיד התארגנה כל השיירה כולה לפעולה. שלמה צמח מספר, כי עליו ועל דוד גרין הוטל לנהל את המשא-ומתן עם הבחורה ועם רב החובל הרוסי של האניה, – אף הצליחו בשליחותם זו. הבחורה לא ירדה באסטמבול וכל החבורה צהלה ושמחה.¹¹⁸

התהליכים שתוארו בפרק הראשון לא פסחו גם על הקהילות היהודיות באירופה בסוף המאה ה-19 ובראשית המאה ה-20, ואולי אף באו לידי ביטוי בעוצמה רבה יותר בשל השתייכותן לקבוצת מיעוט נרדפת. בסוף המאה ה-19 חיו ברוסיה הצארית לברדה חמישה מיליון יהודים. הם הוגבלו למגורים בתחום המושב וסבלו ממצוקה כלכלית, מאבטלה, מצפיפות ומאנטישמיות שהביאה עימה פרעות ורדיפות שלטוניות. בנסיבות אלה אין פלא כי שיעורם של העוסקים בזנות, בסרסרות ובסחר בנשים מבין היהודים היה גבוה במדינות מסוימות משיעורם באוכלוסיית המדינה. עובדה זו, לצד משבר ההנהגה המסורתית בקהילות היהודיות של מזרח אירופה במפנה המאה, הובילו לפאניקה מוסרית דומה לזו שהתרחשה במדינות מערב אירופה.¹¹⁹

בתקופה זו החל גל הגירה בינלאומי נרחב בהיקפו, ועד לפרוץ מלחמת העולם הראשונה היגרו 2.5 מיליון יהודים מאירופה, רובם לארה"ב. בתוכו השתלבו גם מי שסחרו בנשים לארגנטינה, קושטא ויעדים נוספים, ובשיכוני העוני שבהם נקלטו מהגרים יהודים במדינות היעד התפתחה הזנות ועימה מיתוס "העבדות הלבנה". אף על פי שהדגש בתקשורת היהודית הושם על הונאה ומרמה של הנשים בנוגע למטרת הגירתן, כפועל רבות מהן ידעו שהן עומדות לעסוק בזנות אך העדיפו על פני המצוקה במדינות מוצאן.¹²⁰

117 לבנקרון "האם יוכלו כלי האדון", לעיל ה"ש 11.

118 ברכה חסד דוד בן-גוריון ודודו 60 (תשי"ב).

119 אלכסנדרה יקובצ'אק "יהודים, זנות ומשבר ההנהגה המסורתית בחברה היהודית במזרח אירופה" גלעד כו-כז 15 (2021). להיבטים נוספים של הסחר בנשים יהודיות בתקופה זו ראו בין היתר חיים אבני טמאים: סחר בנשים בארגנטינה ובישראל (2009); אריה גרטנר "יהדות אנגליה והסחר הבינלאומי בזונות 1880-1914" זמנים 20, 45 (19186); גור אלרואי אימיגרנטים: ההגירה היהודית לארץ ישראל בראשית המאה העשרים 146-150 (2004); נלי לט "זנות וסחר בנשים בחברה היהודית בתחילת המאה ה-20" כיוונים חדשים 5, 214 (2001).

120 ראו למשל Knepper, לעיל ה"ש 42.

שורת ספרים וסיפורים של סופרים יהודים התייחסה לסוגיה זו. באחד מהם, סיפור קצר של שלום עליכם, צעיר יהודי סקרן מנסה להבין במה עוסק שכנו לרכבת, אדם אמיד שמציג עצמו בפניו במהלך הנסיעה כבעל עסקים חובקי עולם, שמרכזם בבואנוס איירס.¹²¹ הצעיר אינו מצליח לפענח את התעלומה, שהתשובה לה ברורה לכל קורא יהודי בן התקופה מהדברים שהסוחר אומר. בין היתר הוא אומר לו "אני מספק לציבור סחורה; סחורה שכולם מכירים ורק אף אחד לא מדבר עליה".¹²² כשהצעיר עומד לרדת מהרכבת, הוא מפזיר בסוחר לספר לו מה תחום עיסוקו. "לא באתרוגים ידידי, לא באתרוגים אני סוחר", היא התשובה המבודחת שעימה חותם שלום עליכם את הסיפור.¹²³

אך על אף הביקורת החריפה שמותח שלום עליכם בסיפורו על הסוחר ועל החברה היהודית המעלימה עין מן הסחר, הוא מנסה בדרך עקיפה ליצור ולו מעט אמפטיה בקרב קוראיו כלפי הסוחר עצמו, המספר לשכנו כיצד התגלגל לעסוק בסחר בנשים: "גודלתי על סטירות-לחי מצלצלות, חבטות יבשות, אגרופי ברזל, ניצוצות אדומים לנגד העיניים, סימנים כחולים על הגוף ונוסף על כך – קיבה רעבה. שום דבר, אתה שומע, אני לא זוכר כמו את הרעב. רעב יצאתי לעולמו של הקדוש ברוך הוא, ורעב הייתי מיום שעמדתי על דעתי".¹²⁴ גם בארץ ישראל העות'מאנית השפיעה המצוקה הכלכלית על התפתחותן של הזנות והסרסרות. בראשית המאה ה-20 התריעה העיתונות בירושלים בפני היישוב הישן "להשמר ולהזהר מרשת זו טמנו לבנותם אנשים רשעים אשר לדאבון לבנו בשם ישראל יכוננו".¹²⁵ אדם שניהל בית בושת נפסל מלהצטרף למניין, לחתן את בני משפחתו, למול את בניו או להיקבר בקבר ישראל.¹²⁶ הם המשיכו לפעול גם בתקופת המנדט במגוון של תפקידי תיווך, אך מעט ידוע על פעילותם.¹²⁷

דוד גרין, שהפלגתו לארץ ישראל פתחה פרק זה, היה אחד מאותם מהגרים שעזבו את מזרח אירופה בראשית המאה ה-20, והפך לימים לדוד בן-גוריון, ראש ממשלת ישראל הראשון. בשבתו ככלא בפולין זמן קצר לפני הפלגתו, בשל פעילותו הפוליטית, נחרד לגלות את שותפיו לתא: "ראיתי שם בפעם הראשונה סוחרים נשים. שמעתי גם לשון כזו, שזיעזעה אותי. זו היתה חלאת המין האנושי. סחר הנשים היה נתון כולו בידי יהודים. עד אז לא העליתי על דעתי, שאנשים כאלה קיימים".¹²⁸ המפגש עם סוחרים הנשים על הספינה הסתיים לכאורה בניצחוננו, ראשון מני רבים אשר להם קיווה בארץ ישראל. עם זאת, קשה שלא לתהות מדוע, אם המדובר היה בחטיפה, נזדקקו בן-גוריון וחבריו לנהל "משא-ומתן

- 121 שלום עליכם "האיש מבואנוס איירס" סיפורי רכבת 55 (דן מירון עורך ומתרגם 1989).
- 122 שם, בעמ' 63.
- 123 שם, בעמ' 69.
- 124 שם, בעמ' 57.
- 125 "בוענאס איירעס" המליץ 25.9.1896, 4.
- 126 מרגלית שילה נסיכה או שבוייה? החוויה הנשים של היישוב בירושלים 1840–1914–231 (2001).
- 127 דבורה ברנשטיין נשים בשוליים: מגדר ולאומיות בתל אביב המנדטורית 209–211 (2008).
- 128 מיכאל בר-זוהר בן-גוריון א 41 (1987). בסלוניקי, שאליה הגיע בשנת 1911, הוזהר בן-גוריון שלא לחשוף את דבר היותו אשכנזי, בשל הזהות שהייתה קיימת בין אשכנזים לסוחרים נשים בתפיסת הציבור. אליהו אלישר עם אחד, חליפת מכתבים עם דוד בן-גוריון 45 (1973).

עם הבחורה". משא ומתן זה יש בו אולי כדי לרמז שהנערה לא התנגדה בהכרח למסעה, אלא ביקשה לברוח מן העוני והדלות שאפיינו את יהודי פולין, מבלי שיהיו בידיה האמצעים לעשות כן באופן אחר. אך בן-גוריון ידע כי אין "בהצלתה" סוף פסוק, וכימונו כתב כי צפויות סכנות לעם היהודי גם בארץ ישראל: "אפשר להקים חברה שתהא לקלון. אין קסם בא"י. גם שם אפשר להתנוון. יש גם שם סחרי נשים"¹²⁹.

ב.2. 1948–1992: העלייה הגדולה ותוצריה

הקמת המדינה שינתה במידה רבה את מאפייני הסרסרות והסחר בנשים, את ממדיהם, אך גם – ואולי בעיקר – את היחס כלפיהם. האוכלוסייה הוכפלה תוך זמן קצר, והפכה מיישוב הומוגני יחסית מבחינה אתנית, שהתקיים בחסותה של מדיניות הגירה בדרגית בתקופת המנדט הבריטי, ליישוב הטרוגני שחבריו הגיעו ממדינות רבות ושונות. כל אלה יצרו תהליכים שדמו במידה רבה למקביליהם שתוארו בפרקים הקודמים, ואולי אף באופן מוגבר בשל מאפייניה הייחודיים של התקופה, ובעיקר הגירה המונית מהירה בהיקף שלא נודע כמותו, שהוביל גם למצוקות כלכליות רבות.¹³⁰ חשש שנוצר מפני מהגרים כנשאים של פשיעה ומחלות הפך את הזנות למושא דאגה מצד החברה והמדינה. אופייה האירופוצנטרי של הציונות יצר פריזמה אוריינטליסטית שבאמצעותה תויגו בעיקר העולים ממדינות צפון אפריקה כפרימיטיביים ונחותים מיומם הראשון, איום על החברה המודרנית והמערכת ששאפה הציונות להקים.¹³¹ הופעת הזנות והסרסרות בקרבם נתפסה כהמחשה להתגשמותם של חששות אלה, והם הובלטו בשיח הציבורי כסממניה המובהקים.

אריה גלבלום, עיתונאי "הארץ", כתב לאחר חודש שבו שהה עם העולים מצפון אפריקה במעברה, כי הם "נתונים לגמרי למשחק האינסטינקטים הפרימיטיביים והפראיים... בפינות מגוריהם של האפריקאים במחנות תמצא את הזוהמה, משחק הקלפים בכסף, שתייה לשוכרה וזנות"¹³². כתבותיו של גלבלום שרטטו דיוקן קיבוצי שלילי שלהם, המאיים על האזרחות הנורמטיבית, ועוררו הדים רבים.¹³³ כתבות מעין אלה של גלבלום ואחרים עוררו ביישוב הוותיק חשש מפני פשיעת המהגרים, אף על פי שחשש זה לא היה מגובה בנתוני המשטרה,

129 יומן דוד בן-גוריון 20.07.1928. מצוטט אצל דוד אוחנה משיחות וממלכתיות: בן-גוריון והאינטלקטואלים: בין חזון מדיני לתאולוגיה פוליטית 1 (2003).

130 אורית רוזין חובת האהבה הקשה: יחיד וקולקטיב בישראל בשנות החמישים (2008); הדורה הכהן עולים בסערה: העלייה הגדולה וקליטתה בישראל 1948–1953 (1994).

131 הנרייט דהאן כלב "חקר המזרחים בסוציולוגיה הישראלית: המרוקאים כ'מקרה' של המקרה" פעמים 108, 87 (תשס"ז).

132 אריה גלבלום "חודש ימים הייתי עולה חדש – ללא סייגים וללא בושה" הארץ 17.4.1949; אריה גלבלום "חודש ימים הייתי עולה חדש – זהירות: מגפות!" הארץ 18.4.1949; אריה גלבלום "חודש ימים הייתי עולה חדש – עליית תימן ובעית אפריקה" הארץ 22.4.1949. הציטוט לעיל לקוח מן האחרונה.

133 לדיון בכתבותיו של גלבלום והשפעותיהן על עיצוב הדימוי של הקהילה המרוקאית בישראל ראו ירון צור "אימת הקרנבל – 'המרוקנים' והתמורה כבעיה העדתית בישראל הצעירה" אלפיים 19, 126 (2000); אבי פיקאר "יחסו של עיתון הארץ לעלייתם של יהודי צפון אפריקה" ישראל 117, 10 (2006).

והנתונים הורו על כך שגם ילדות ישראל ועולות מאירופה עסקו בזנות.¹³⁴ מיתוס "העבדות הלכנה" היגר אף הוא לישראל עם רכבות העולים שהגיעו אליה.

ואומנם, נערות ונשים הגיעו לזנות על רקע מצוקות התקופה: הגירה, התפרקות התא המשפחתי או פירוקו ככוונה תחילה בידי הרשויות, קשיים חברתיים וכלכליים וההתנגשות בין התרבות הקולטת לתרבות העולים. כשליש מהן היו גרושות, שיעור גבוה בהרבה משיעורן באוכלוסייה הכללית,¹³⁵ וכשליש הרו מחוץ לנישואים בטרם החלו לעסוק בזנות.¹³⁶ בעניין אביסידון מתוארת פרשת חטיפה ומכירתה של ילדה בת 13, שנכפתה לעסוק בזנות. בית המשפט העליון קבע ש"המעשה הוא איום,"¹³⁷ אך נמנע מלציין את העובדות שגרמו לילדה ללכת עם הנאשם: היא סיפרה לו שנאנסה בעברה וחוששת שנפגעו סיכוייה להינשא, והוא הבטיח לברר אפשרות שתינשא לאחיו. אין לחלוק על חומרת הפרשה, אך ראוי לשים לב גם לעוצמתה של הנורמה החברתית ביחס למוסר הנשי והייאוש שיצרה אצל ילדה כה צעירה, שהקלה על ניצולה.

הסרסורים ידעו לנצל תנאים אלה לטובתם, אך לא ייצרו אותם מלכתחילה. עבור הנשים הייתה הזנות אמצעי קיום זמני, ולרוב עזבו אותה אם חל שיפור במצבן הכלכלי, עזיבה שהתאפשרה אם עיסוקן לא נחשף לסביבתן הקרובה.¹³⁸ בדומה לכריטיניה בעידן המהפכה התעשייתית, את גורמי הפנייה לזנות ניתן היה למצוא בתנאיו של שוק התעסוקה במידה רבה יותר מאשר בכפייה לזנות.

עם זאת, הכפייה האלימה הובלטה והודגשה במידה ניכרת גם אם לא הייתה הסיבה היחידה או המרכזית להגעת נשים לזנות. בכתבה על מעברת פרדס חנה נכתב כי נערות צעירות מהמעברות נחטפו, נאנסו ונכפו בדרך זו לעסוק בזנות.¹³⁹ בכתבה אחרת הוזכר סרסור שחתך בתער את פניה של אם צעירה שסירבה לעסוק בזנות עבורו, ואב שמסר את בתו בת ה־16 לידי סרסור שהעסיקה בזנות בכפייה.¹⁴⁰ אחרות נרצחו בידי סרסוריהן.¹⁴¹

134 דו"ח ישראל לאו"ם על זנות וסחר בנשים 6 (1954) ארכיון המדינה ג-5757/2 (להלן: דו"ח ישראל לאו"ם). ראו גם את האמירה המפורטת בדו"ח אגרנט לחקר עבריינות הנוער, שלפיה הזנות איננה ייחודית לנערות ממרוקו דווקא. משרד המשפטים דין וחשבון של הוועדה לחקר העבריינות בקרב הנוער 20 (1956) ארכיון המדינה ג-6194/4.

135 בתקופה זו היו בישראל 103,949 נשים נשואות, 40,630 רווקות, 4,625 גרושות. ROBERTO BACHI, THE POPULATION OF ISRAEL 98 (1977).

136 דו"ח ישראל לאו"ם, לעיל ה"ש 134.

137 ע"פ 102/55 אביסידון נ' היועץ המשפטי לממשלה פ"ד ט 1121 (1955).

138 נעמי לבנקרון זה גורלה של הפרוצה החלוצה: רגולציה של זנות וסחר בנשים במדינת ישראל 1965–1948, 88–92 (עבודה לקבלת תואר שלישי, אוניברסיטת תל אביב 2018).

139 יוחנן לוי "מחנה הזוועות בלב השומרון" ידיעות אחרונות 24.2.1954, 2; מנחם תלמי "המעברה מאחורי במת־המצעד" מעריב 17.4.1964, 8.

140 7 שנות מאסר לרועה זונות" חרות 16.3.1959, 4; "נמסרה לסרסור ע"י אביה" מעריב 6.7.1960, 5.

141 "חודשה החקירה ברצח 'חוף שמן'" דבר 28.2.1958, 10; ע"פ 58/66 בולקין נ' היועץ המשפטי לממשלה, פ"ד כ (4) 393 (1996); ע"פ 131/57 כהן נ' היועץ המשפטי לממשלה פ"ד י"א 1641 (1957).

קשה לדעת מה היו ממדי הכפייה, אך היא בוודאי לא שיקפה את עולם הזנות במלואו. עם זאת, סטראוטיפ הסרסור האלים היכה שורש בחברה הישראלית, והיה הכוח המניע מאחורי הדיון לשינוי החקיקה לגביו שהחל בשנות השישים.¹⁴²

באופן דומה, גם סרסורים פנו לעיסוקם בעקבות מצוקה חברתית וכלכלית שחוו בשולי החברה.¹⁴³ נערים שגדלו בתנאי צפיפות ומחסור במעברות, התמודדו על בסיס יומיומי עם המחסומים שניצבו בפני השתלבותם בחברה ושיצרו בקרבם זעם, מרירות ואיבה. מכאן קצרה הדרך לפריצות וגנבות, והסרסורות נתפסה כדרך נוספת להשגת סכום כסף ניכר תוך פרק זמן קצר. מחקר שבחן סרסורים שהועמדו לדין בישראל בראשית שנות השישים מצא כי לרוב היו אלה עבריינים שפעלו בקנה מידה קטן וחיו בשולי החברה תוך התנגשות מתמדת איתה.¹⁴⁴ לרובם המכריע היה עבר פלילי נוסף בעבירות אלימות, רכוש, הברחות או סחר בשוק השחור, הם סבלו מהתמכרויות שונות והיו בעלי השכלה דלה. כמחצית מהסרסורים שלא נולדו בישראל עלו במסגרת עליית הנוער, עובדה המלמדת על תרומת המדינה למניעי פנייתם לסרסרות: הם נותקו מבני משפחתם בגיל צעיר והובאו לישראל לבדם, נשלחו למוסדות בקיבוצים ובמקומות אחרים אך פעמים רבות זכו ליחס מפלה, ובמקרים קיצוניים ברחו מהמסגרות שאליהן נשלחו ופנו לפשיעה הישרדותית, לרבות זנות וסרסרות.¹⁴⁵

הדימוי הציבורי של הסרסורים התמקד בתיאורם כטורפים ערמומיים המשחרים לטרף, בשורה ארוכה של ייצוגים תרבותיים בעיתונות ובספרות, ונע לסירוגין בין המונחים "סוחר" ל"סרסור". הספר "כרמלה הסטודנטית" שפורסם בשנת 1950 עסק ברשת סוחרים המפתים "נערות תמימות שנפלו ברשת" לעבודות בחו"ל ומוכרים אותן לזנות;¹⁴⁶ והפרסומת לסרט "דלילה וסוחרי הנשים" משנת 1960 הייתה "המלכודת לנערות תמימות – בצפוני הסחר הלבן";¹⁴⁷ עיתונאי "דבר" אהרן להב תיאר בשנת 1963 כיצד "הנבל" מאתר את קורבנותיו "בזירת הציד" שסיפקו עבורו אולמות ריקודים בערים הגדולות.¹⁴⁸

עם הדמוניזציה, כמו תמיד, באה הקרימינליזציה. החקיקה בנושא הזנות התעצבה בישראל בשלוש תקופות שונות: החקיקה מתקופת המנדט הושפעה מזו הבריטית ואסרה על סרסרות, ניהול בית בושת (שהוגדר כמקום שבו עוסקות שתי נשים ויותר בזנות), ועל שידול

142 נעמי לבנקרון "אוטופיה ככבלים: כשמרים תודג'מן פגשה את שמעון אגרנט" מעשי משפט י 405 (2019) (להלן: לבנקרון "אוטופיה ככבלים").

143 ARYEH LEISSNER, RESEARCH PROJECT ON FORCES ACTING IN STREET CORNER GROUPS [FINAL REPORT] (1967).

144 Menachem Horowitz, *A Survey on Procurers in Israel 1961–1963*, 4 THE ISR. ANNALS OF PSYCHIATRY DISCIPLINE 219 (1966).

145 שטראוס "הקמת מוסד סגור" (14.9.1954) הארכיון הצינוני המרכזי 75-270/5001; דויד נמרוד-סימרוט עליית הנוער לנוכח העלייה והקליטה של יהודי ארצות האסלאם בישראל 1948–1953, 210 (חיבור לשם קבלת תואר "דוקטור לפילוסופיה", האוניברסיטה העברית, 2008).

146 כרמלה הסטודנטית: קורותיה של נערה ישראלית שנלכדה ברשת ריגול ואהבה 288 (תש"י).

147 פרסומת בעיתון חרות 9.9.1960, 7.

148 אהרן להב "סיור בעולם התחתון" דבר 8.2.1963, 17.

נשים לעסוק בזנות בפלשתינה או מחוצה לה.¹⁴⁹ בשנת 1962, על רקע תהליכי הדמוניזציה שתוארו לעיל, התעצבה הקרימינליזציה המקומית, ביוזמתו של חבר הכנסת ניר רפאלקס, שתיאר את הסרסרות כ"רצח נשמת האדם"¹⁵⁰ ותבע להחמיר את עונשיהם של סרסורים תוך הקלת הרף הראייתי הנדרש להעמדתם לדין.¹⁵¹ במסגרת התיקון בוטלה עבירת הסחר. גם כאן, בדומה למשפט הבריטי, השפיעו תהליכי הקרימינליזציה של הסרסור על הנשים, ומי שעסקו בזנות לבדן בדירת המגורים שלהן נלכדו אף הם ברשתם של תיקוני החקיקה לפי פסיקת בתי המשפט.¹⁵² שינוי זה הוביל רבות מהנשים לפנות לעסוק בזנות ברחוב ובבתי בושת, שם היו מוגנות מעונש המאסר שנקבע לניהול בתי בושת, אך נחשפו במידה מוגברת לאלימות ולניצול מצד סרסורים וצדדים שלישיים אחרים.¹⁵³

הגידול בממדי הזנות במרחב הציבורי¹⁵⁴ הוביל להקמת ועדת בן עתו בשנת 1975. הוועדה מצאה כי הסרסור הינו צעיר כבן 20 אשר גילו מצוי בירידה מתמדת, "מיוצאי ארצות המזרח, רווק, בעל הרשעות קודמות, מכור לסמים, אלכוהוליסט או קלפן, בעל השכלה מינימלית, לא שרת בצבא, סובל ממחלות פיזיות, נכות או הפרעות נפשיות".¹⁵⁵ הוועדה ציינה שהיא שותפה לתפיסה כי הסרסרות היא "דבר מאוס", אך הדעה הרווחת שלפיה "אילו נעלמו הסרסורים היתה נעלמת איתם תופעת הזנות, היא דעה מוטעת". עם זאת, המלצות הוועדה לא יושמו ברובן, ובספרה האוטוביוגרפי למחצה תיארה בן עתו כמה הזדעזעה עת גילתה שחברי הכנסת שהזמינו אותה לדיון בממצאי הדו"ח לא טרחו לקרוא אותו ומיהרו להעביר את תוכן דבריה לתקשורת.¹⁵⁶

באופן דומה ניסה השופט חשין בשנות התשעים להפריד מיתוסים ממציאיות בעניינה של הלנה תורג'מן, מנהלת בית בושת תל אביבית, שניהלה עסקיה ללא כפייה, וליצור אבחנה בינה לבין הסרסרות הקלאסית, שהיא "מן המכוערים שבמעשי אדם. מעשים מכוערים עושים אנשים מכוערים, פאראזיטים אנושיים – שמא נאמר תת אנושיים – שהמחוקק הורנו כי יש וראוי להפרע מהם. וזו דמותו של הסרסור ה'קלאסי', הסרסור שהמחוקק שיווה לנגד עיניו: איש אלים, קשוח, אגוצנטרי, חסר רגשות וחסר מצפון, נעדר רגשי מוסר כלשהם.

149 ס' 161 לפקודת החוק הפלילי, 1936. הפקודה אסרה על חלופות מספר: שידול אישה "למטה מבת עשרים שאינה זונה רגילה ושאניה ידועה כבעלת אופי בלתי מוסרי" לקיים יחסי מין "שלא כחוק" (ס' 161(א)); שידולה של אישה שתהיה "זונה מופקרת לרבים" (ס' 161(ב)); שידולה לעזוב את המדינה "מתוך כונה שתגור או תבקר תכופות בבית זנות במקום אחר שהוא" (ס' 161(ג)); או משדלה לעזוב את מקום מגוריה הרגיל בפלשתינה "כשמקום כזה אינו בית זנות, למען תגור או תבקר תכופות בבית זנות לצורך זנות" (ס' 161(ה)).

150 ד"כ 16.5.1961, 1735.

151 חוק התיקון דיני העונשין (עבירות זנות), תשכ"ב-1962, ס"ח 78.

152 נעמי לבנקרון "אוטופיה בכבלים", לעיל ה"ש 142.

153 שם.

154 הדס צור "התהוותה של זנות בלתי נראית בעיר תל אביב: משטרה, חוק וניהול המרחב" משפט, חברה ותרבות ד: משפט ומשטרה 27 (נעמי לבנקרון ותמר קריכלי-כץ עורכות 2021).

155 משרד המשפטים דו"ח הוועדה לבדיקת בעיות הזנות 77 (1977).

156 ריאיון של המחברת הראשונה עם השופטת בדימוס הדסה בן עתו ז"ל מיום 9.1.2012 (לא פורסם).

אדם השולח נשים צעירות וחסרות אופי לעבוד עבורו בזנות, נוטל מהן את כספן, נוהג בהן באלימות ובכפייה וחי חיים בזבזניים על חשבונן".¹⁵⁷ הצעתו של חשין להפרדה זו בין שתי הדמויות, זו "הקלאסית" וזו "המציאיתית", נדחתה בידי עמיתיו להרכב, אך התקבלה כהנחיה מחייבת בהנחיות פרקליטות המדינה.¹⁵⁸

ב.3. 1990–2006: הסחר בנשים מברית המועצות

על רקע נפילת הגוש הסובייטי שתוארה לעיל, החלה להגיע לישראל עלייה המונית של יהודים אשר אפשרה תנועת קורבנות וסוחרים שהשתלבה בה. תנאים ייחודיים שהתקיימו בישראל בתקופה זו סייעו לצמיחת סוחר הנשים בעיקר מהקטגוריה המצבית: חוק השבות אפשר ליהודים, או למי שהתחזו להם בהצלחה, להיכנס לישראל ללא תנאים והעניק להם סל קליטה שכלל הטבות ניכרות. הקהילה ההולכת וגדלה של יוצאי ברית המועצות בישראל (שעמדה על קרוב למיליון בראשית המאה ה-21) אפשרה את הטמעתם של שוהים שלא כדין ממדינות אלה בתוכה; אכיפת חוקי הזנות שהוגבלה בהנחיות הפרקליטות למקרים של כפייה בלבד;¹⁵⁹ סטיגמות על הפקרותן המינית של נשים מברית המועצות הפכו את עיסוקן בזנות לכמעט מובן מאליה בעיני החברה הישראלית,¹⁶⁰ וסטיגמה שזיהתה את חברי הקהילה עם פשיעה מאורגנת.¹⁶¹

הסחר בנשים זכה בשנים הראשונות ליחס של אדישות, שהשתנה בן לילה משנת 2000 ואילך בעיקר בעקבות ביקורת בינלאומית על ישראל בנושא זה. דו"ח שדולת הנשים (1997) על הסחר לזנות¹⁶² זכה לתהודה במאמרי עיתונות אחדים ונדון בוועדה למעמד האישה ושוויון מגדרי בכנסת, שהתמקדה באפיק הפלילי,¹⁶³ אך המשטרה המשיכה להתמקד בגירוש לא שיטתי של הקורבנות לצד חקירת מספר מועט של מקרים.¹⁶⁴ דו"ח נוסף בנושא, הפעם של ארגון אמנסטי, שפורסם בשנת 2000, זכה לתהודה משמעותית בהרבה הן בשל היותו ארגון בינלאומי, והן בשל שינוי האווירה הבינלאומית בתקופה זו ביחס לעבירת הסחר.¹⁶⁵ פרוטוקול האו"ם למאבק בסחר נפתח לחתימות באותה עת ובצידו הפך הממשל האמריקאי

157 ע"פ 3520/91 תורג'מן נ' מדינת ישראל, פ"ד מז(1) 441, פס' 21 לפסק הדין של השופט חשין (1993).

158 הנחיית פרקליט המדינה 2.2 "מדיניות האכיפה בעבירות הנלוות לזנות" (2.1.1994).

159 גרסה עדכנית של הנחיה 2.2 (שם) פורסמה בתאריך 2.4.2019.

160 Dafna Lemish, *The Whore and the Other: Israeli Images of Female Immigrants from the Former USSR*, 14 GENDER & SOC'Y 333 (2000).

161 רוביק רוזנטל הלסקיקון של החיים: שפות במרחב הישראלי 22 (2007).

162 מרטינה ונדנברג הברחת נשים לישראל וזנות בכפייה: דוח של שדולת הנשים בישראל, נובמבר 1997 (1997).

163 הצעת חוק העונשין (תיקון מס' 58) (עבירות זנות, מין ותועבה), התשנ"ז-1997, ה"ח 465.

164 יוסי דהאן ונעמי לבנקרון "סחר בנשים בחסות שלטון החוק" תיאוריה וביקורת 24, 9, 18-19 (2004).

165 אמנסטי אינטרנשיונל אשה-סחורה: דו"ח אמנסטי אינטרנשיונל: הפרת זכויות אדם של נשים הנסחרות ממדינות ברית המועצות לשעבר לתעשיית המין בישראל (יעל וייס-ריינד עורכת (2000).

את המלחמה בסחר בבני אדם לאינטרס אמריקאי גלובלי, והחל מפרסם משנת 2001 דו"ח שנתי שבו דורגה פעילותן של מדינות העולם לפי מאבקן בסחר, ולהטיל סנקציות כלכליות על מי שלא עמדו בסטנדרטים המינימליים למאבק בסחר. גם הפעם הוצב הכלי הפלילי כמענה המרכזי לבעיה, בעוד שתרומת הרקע החברתי, הכלכלי והפוליטי לסחר נותרו בקרן זווית. בדו"ח הראשון, בשנת 2001, דורגה ישראל בקטגוריה הנמוכה ביותר, של מדינות שאינן עומדות ברף המינימלי ביותר למאבק בסחר,¹⁶⁶ עובדה שהובילה להתרחבות הפעילות נגדו.¹⁶⁷ בדומה למדינות אחרות, הצורך במאבק בסחר בנשים הפך לקונצנזוס שאיגד סביבו חברי כנסת מכל חלקי הקשת החברתית והפוליטית. בישיבה שהתקיימה בכנסת בשנת 2000 אמר חבר הכנסת זבולון אורלב: "אין כאן ימין ושמאל, אין כאן ערבים ויהודים, אין כאן דתיים וחילוניים וכל יתר המחלוקות. כולנו קואליציה אחת גדולה נגד סחר בבני אדם בכלל, ונשים בפרט".¹⁶⁸

על רקע תהליכי הדמוניזציה, ובעקבות תשומת הלב הפוליטית שהופנתה לנושא, התעצבה הקרימינליזציה המקומית. נכון לשנת 2000, לצד איסור הסרסרות בחוק העונשין (ס' 199) נקבעה גם חזקת הסרסרות (ס' 200), ונאסרה הבאת אדם לידי מעשה זנות (ס' 201) או הבאתו לעיסוק בה דרך קבע (ס' 202), וכן החזקת מקום (ס' 204) או השכרת מקום (ס' 205) לשם עיסוק בזנות. חומרה מיוחדת יוחסה לעבירות שכרוכות בניצול קטינים זנות (ס' 203(ב)). עם פרסום דו"ח אמנסטי בנושא הסחר בנשים, שאוזכר לעיל, נחקק תיקון 56 לחוק העונשין שאסר בשנת 2000 על סחר בנשים לעיסוק בזנות, בפרק העוסק בעבירות זנות ותועבה. בשנת 2006, עם הרחבת ההתייחסות לסחר בבני אדם בכלל ולא רק למטרות זנות, עבר סעיף זה לפרק העוסק בעבירות הכרוכות בפגיעה בחירות, והצטרפו אליו איסורים על חטיפה למטרת סחר (ס' 374א'), החזקה בתנאי עבדות (ס' 375א(א)) או עבודת כפייה (ס' 376), כמו גם גרימה לאדם לעזוב את מדינתו לצורך העסקתו בזנות או החזקתו בתנאי עבדות (ס' 376ב(א)) או סחר בו (ס' 377א(א)), וכן קביעת עונש מינימום לעבירות החזקה בתנאי עבדות וסחר בבני אדם (ס' 377ב(א)). בנוסף, בשנת 2018 התקבל חוק איסור צריכת זנות (הוראת שעה ותיקון חקיקה) התשע"ט-2019, שקבע כי צריכת זנות היא עבירה מנהלית שדינה 1,500 ש"ח קנס.¹⁶⁹

במקביל נעשה שימוש בחקיקה שנועדה למאבק בארגוני פשיעה,¹⁷⁰ אך כפי שמבאר שחר אלדר, המונח "ארגוני פשיעה" הוגדר בצורה כוללנית מדי, ללא בידול בהיר דיו בנוגע לשוני בין פשיעה קולקטיבית לבין תת-המודל של ארגוני הפשיעה, כך שלמעשה הגדרת החוק עשויה לכלול כל התארגנות בת שני אנשים שמתכננים לעבור יותר מעבירה אחת. "אם מביאים בחשבון את העובדה שכמעט בכל מעשה עבירה שותפים עבריינים אחדים וכן את השיעור הגבוה של הנטייה לרצידיביזם", כתב אלדר, "הרי שהגדרה רחבה של 'ארגון פשיעה'

U.S. DEP'T OF STATE, TRAFFICKING IN PERSONS REPORT (2001), <https://2009-2017.state.gov/j/tip/rls/tiprpt/2001/3930.htm> 166

דהאן ולבנקרון, לעיל ה"ש 164.

168 ד"כ 2.2.2000, 5097.

169 התקבל 31.12.2018, נכנס לתוקף ביוני 2020.

170 חוק מאבק בארגוני פשיעה, התשס"ג-2003.

עשויה לבלוע לתוכה לא רק את דיני השותפות אלא גם חלקים נרחבים של המשפט הפלילי בכללותו".¹⁷¹ לעובדה זו נודעת חומרה רבה במיוחד, שכן חוק מאבק בארגוני פשיעה כולל כלים משפטיים חריגים בדיני העונשין, המגבילים בצורה חמורה את זכויותיו החוקתיות של הפרט, מרחיבים את סמכויות המדינה ומאפשרים לגזור עונשים חמורים במיוחד. בשנת 2003 הגיע לבית המשפט העליון ערעורה של הפרקליטות בעניינו של סמיון דושקר, שזוכה מאישום בסחר בבני אדם והורשע בסרסרות, תקיפה וכליאת שווא.¹⁷² בית המשפט השתמש במונח "העבדות הלכנה", תיאר במילים חריפות את התנהלותו של דושקר וציטט שפע פסקי דין מתחום הסחר שלפיהם מדובר ב"דמותו המורדנית והמכוערת של סחר העבדים מימים שמכבר", וכי בעבירה זו יש "מן הזוועה שבמכירת אדם, מן האכזריות וההשפלה שבניצול מיני ומן האימה שבסחיטה" של מי שהתייחס לקורבן כאל סחורה, והדגיש את ייחודה של התופעה, אך למעט זרותן של הקורבנות התקשינו למצוא בפסק הדין שוני ממשי מפרשיות אחרות של סרסרות "בלבד" שהתרחשו בישראל פעמים רבות בעבר. אך מי היה סמיון דושקר, או מה הוביל אותו לביצוע העבירה? על כך קשה למצוא מידע בהליכים המשפטיים השונים בעניינו. עם זאת, ניתוח הליכים משפטיים נגד 325 סוחרי נשים ושותפיהם שפורסמו בין השנים 1990-2007 אפשר סקירה חלקית של מאפייניהם. רובם היו דגי רקק, ורק במספר מועט של תיקים סחרו נאשמים במספר רב של נשים תקופה ארוכה.¹⁷³ ניתוח מאפייניהם של סוחרי הנשים בישראל העלה קווי דמיון לצד אלמנטים הטרוגניים. רובם היו ישראלים, ובעיקר ילידי ברית המועצות (70%-80%) אשר עלו לארץ בכגרותם.¹⁷⁴ עובדה זו ניתן להסביר במספר הקשרים: יתרון ידיעת השפה והיכרות עם תרבותן של הנשים ועם מדינות המוצא, שהקלה על יצירת הקשרים הנדרשים; אפשרות בריחה מהירה מישראל במקרה הצורך; ומצוקתם הכלכלית בישראל כעולים חדשים שהתקשו להשתלב במעגלי התעסוקה.¹⁷⁵

גיל המורשעים נע בין 19 לבין סוף שנות החמישים.¹⁷⁶ לרבע מהם עבר פלילי בתחום הסחר והזנות, לרבע בעבירות אחרות, ומחציתם נעדרו עבר פלילי.¹⁷⁷ רבים מהם פוטרו מעבודות נורמטיביות או היו בעלי עסקים קטנים ובינוניים שהתמוטטו.¹⁷⁸ הם פנו לסחר מסיבות כלכליות, אך הרווח שהפיקו היה תלוי ביכולותיהם לנהל עסק בתוך עולם הכלכלה

171 שחר אלדר "על היקפו של המונח 'ארגון פשיעה' בחוק מאבק בארגוני פשיעה, התשס"ג-2003" משפטים מב 183, 185 (2012).

172 ע"פ 031609/03 בוריסוב נ' מדינת ישראל, פ"ד נח(1) 55 (2003).

173 לבנקרון משלוח מטשקנט, לעיל ה"ש 15, בעמ' 68. עם זאת, סביר להניח כי יש נקודות שוני נוספות בין מי שהורשעו ומי שחמקו מלתת את הדין על עבירה זו.

174 שם, בעמ' 27.

175 שם, בעמ' 44.

176 שם, בעמ' 27.

177 שם, בעמ' 44-45.

178 שם.

האפורה ובמיקומם בו.¹⁷⁹ העובדה שרק חלקם עשו שימוש באלימות, אונס וכליאה,¹⁸⁰ וכי הגברת האכיפה הקטינה את ממדי הסחר, מעידה כי רובם פעלו מתוך שיקולי סיכון ורווח, ופעלו מתוך מניע מצבי.

90% מהמורשעים היו גברים. רובם חיו בזוגיות והיו אבות לילדים.¹⁸¹ חלקם שילבו את בנות זוגם (לעיתים קורבנות לשעבר) ובניהם בעסקי הסחר, בעוד שבנות זוג של סוחרים אחרים לא ידעו כלל על עיסוקם. 10% מהסוחרים (34 מורשעות) היו נשים, רובן המכריע יוצאות חבר העמים. 20% מהן היו קורבנות סחר, 41% מהן היו אותן בנות זוג של סוחרים שצוינו לעיל ועזרו להם בתפקידי משנה, ולעיתים באיתור קורבנות חדשות בארצות מוצאן. מיעוט נהגו באלימות קשה כלפי הקורבנות,¹⁸² בעוד אחרות נותרו קורבן לאלימות מצד בני זוגן הסוחרים גם לאחר שהפכו לחלק ממערך הסחר. רק שלוש מהמורשעות עסקו בסחר באופן עצמאי: כולן היו ילידות מדינות חבר העמים שסבלו ממצוקה כלכלית קשה.¹⁸³ הצעדים שנקטו משנת 2006 ואילך הובילו לירידה בממדי הסחר בישראל, ובוואקום שנוצר נותרו שלוש תבניות מרכזיות של זנות וסחר: הראשונה, המשכה של המתכונת המוכרת טרום הסחר מברית המועצות לשעבר, של נשים ישראליות מוחלשות חברתית וכלכלית;¹⁸⁴ השנייה, תיקי סחר מובהקים (אך מעטים), במתכונת של ראשית המאה ה-21, אך בהם הנאשמים הינם ילידי ישראל ברובם שפעלו בשיתוף פעולה עם אזרחי מדינות בריה"מ לשעבר, וסחרו בנשים רבות למשך פרקי זמן ארוכים;¹⁸⁵ השלישית, זנות של מבקשות מקלט מאריתריאה שהגיעו מאז 2010 לישראל ושהות כאן תחת הגנה קבוצתית מבלי לזכות לסיוע כלשהו מהמדינה, ואשר רבות מהן אימהות חד-הוריות המרוויחות שכר מינימום או פחות.¹⁸⁶ נדמה כי הסרסורים והסוחרים, בארץ ובעולם, פושטים ולובשים צורה, והדיון והמחקר על אודותיהם, גם בשנת 2023, חיוניים יותר מתמיד.

179 שם, בעמ' 52-54.

180 כרבע מהנשים דיווחו שהסוחרים נהגו כלפיהן באלימות, ו-40% דיווחו על תנאי כליאה. במקרים אחרים, די היה בהחזקת דרכון ואימים לצורך הבטחת ציות. ראו דהאן ולבנקרון, לעיל ה"ש 164.

181 לבנקרון משלוח מטשקנט, לעיל ה"ש 15, בעמ' 39.

182 שם, בעמ' 35.

183 שם, בעמ' 29-39.

184 שחף שפירא ויהודה שוחט "בגלוי, באין מפריע" ליברל <https://bit.ly/3uxCcYR> (13.1.2022).

185 אלי סניור "חשד: אלופת ישראל ואתלטית לשעבר עומדת בראש רשת לסחר בנשים" [ynet](https://www.ynet.co.il/articles/0,7340,L-5740207,00.html) (1.6.2020); <https://www.ynet.co.il/articles/0,7340,L-5740207,00.html>; ת"פ (מחוזי ת"א) 1016/09 מדינת ישראל נ' סבן (נבו) (10.5.2012); ת"פ (מחוזי מר') 23031-12-16 מדינת ישראל נ' דיגמי (נבו) (30.1.2018).

186 יעל גור, זהר לוטן, אסמעית מהרציון וזואי גוטצייט בסוף מה שנשאר לי זה למכור את הגוף שלי: מיפוי תופעת הזנות בקהילת מבקשי המקלט מאפריקה (2017); Nomi Levenkron, Hadar Dancig-Rosenberg & Ruth Halperin-Kaddari, *Crimmigration and Gender-Based Violence Against Female Asylum Seekers in Israel*, in *GENDER-BASED VIOLENCE IN MIGRATION: INTERDISCIPLINARY, FEMINIST AND INTERSECTIONAL APPROACHES* (Jane Freedman et al. eds., 2022).

סיכום ומסקנות

ניתוח סחר בנשים וסרסרות כתופעות השייכות לעולם התחתון בלבד מחריג את הדיון בהן מתופעות רחבות יותר הנטועות בחברה, בכלכלה ובפוליטיקה ונוגעות לנושאים רחבים כגון פערים כלכליים, הפליה מגדרית, מדיניות הגירה ותנאי העסקה. מסע הצלב המתמשך נגד סרסורים וסוחרים מאז המאה ה-19 מתעלם ממורכבות הגורמים לקיומם של סרסורים וסוחרים, כמו גם הזנות עצמה, ומלמד, במידה רבה, בעיקר על החברה הממקדת את מאבקה בהם. הטלת אלומת אור על חוליה מוכרת פחות זו בעולם הזנות והסחר חיונית לצורך מתן מענה לבעיות המורכבות הכרוכות בזנות ובסחר מעל ומעבר לתפיסות מוסרניות או אידאולוגיות מוכתבות מראש.

התהליכים ההיסטוריים והחברתיים שהוצגו במאמר ממחישים כיצד הפערים העמוקים שהתקיימו בין הגורמים השונים שנטלו חלק במאבק נגד "העבדות הלבנה" על גלגוליה השונים, לרבות אזרחים, פוליטיקאים, אנשי דת, רופאים, פמיניסטיות, לאומנים ואחרים, הקשו על ניסוח מטרות מוסכמות ואמצעי פעולה, והובילו לחתירה אל עבר מכנים משותפים נמוכים שלגביהם ניתן היה לגבש הסכמות ופתרונות פשוטים: נדרשו מטרה אחת, אויב אחד, ואמצעי מאבק אחד שיהיה מוסכם על כלל השותפים למאבק. אלה נמצאו בדמות הסוחר המנצל נשים ובפתרון פשוט וזמין – הפללה.

אומנם, קיים פער מסוים בין מאפייני הגל הראשון לגל השני, שבא לידי ביטוי בצמיחת ארגוני פשיעה ובהיקף פעילותם, ולפיכך המציאות הגלובלית החדשה צמצמה את הפער בין המיתוס למציאות. עם זאת, ההשלכות הנורמטיביות של התמונה המורכבת העולה מן המאמר אינן פשוטות ומצריכות מחקר נוסף. ל"מסעי הצלב" נגדם הייתה השפעה מסוימת, אך היקפה הממשי אינו ברור. חלק מהקורבנות שגורשו לארצן חזרו לחיי העוני במדינת מוצאן, ונסחרו פעם נוספת או יותר, לישראל או למדינה אחרת. במקביל, התרחשה תגובת נגד מובהקת במדינות היעד: מספר הנשים המקומיות שעסקו בזנות גדל, תנאי העסקתן הפכו קשים יותר ואכיפת החוק הפלילי כלפיהן גברה.

לפיכך, נדמה שניתן לקבוע בוודאות רבה למדי שעד היום הועילה האכיפה הפלילית באופן חלקי בלבד למיגור הסחר לזנות במדינות וחברות שונות. בעוד שתשומת הלב התקשורתית הרבה שהסחר בבני אדם זוכה לה מאז תחילת המאה ה-21 מגבירה את עניין הציבור ותורמת לחיזוק הנורמה שעל הסחר להיעלם, הרי שכאשר הכיסוי התקשורתי נשלט על ידי נרטיב מסוים, כגון היררכיה בין סוגי סחר, מיהו הקורבן "הנכון", ולזה יש להוסיף לענייננו – מיהו הסוחר "הנכון", מתקבע בדעת הקהל מידע חלקי וסטראוטיפי לגבי הסחר ובכך נפגעת האפשרות לדיון ופיתוח מגוון גדול מספיק של פתרונות על מנת לתקוף את הבעיה מכל צדדיה ורברדיה.

מחקר נוסף דרוש אף כדי לרדת לשורשן של תופעות סחר חדשות יחסית הנוגעות בזהותם של הסוחרים ואשר יוזכרו כאן רק בקצרה: האחד, התפתחותה של מגפת הקורונה. מחד גיסא, סגירת גבולותיהן של מדינות רבות לאורך פרקי זמן משתנים הקשתה על פעולתם של סוחרים נשים, אך הקשיים הכלכליים שיצרה המגפה הגדילו את מצוקת התעסוקה בעיקר אצל נשים ואת סיכויי פנייתן לזנות, כמו גם את הצורך בתיווך שיסייע להן באיתור מקומות לעיסוק בזנות ובחציית גבולות, בשל הבידודים והסגרים.

תבנית שנייה היא התיווך למטרות שאינן כספיות. דוגמה בולטת לסוג תיווך זה היא עניינם של ג'פרי אפשטיין וגיליין מקסוול שפיתו וגייסו נערות צעירות ופגיעות, ניצלו אותן מינית ואפשרו לחבריהם, המשתייכים כמותם לצמרת החברתית-כלכלית העולמית, לעשות בהן שימוש.¹⁸⁷ תבנית זו לא פסחה גם על ישראל: הזמר אייל גולן נחקר בגין ניצול מיני של קטינות, שחלקן מוכרות למשרד הרווחה, ו"העברתן" בין חבריו, אך רק אביו הורשע בניצולן (אם כי כעת נמצא העניין בחקירה מחודשת),¹⁸⁸ מבלי שהפרשה, כך נראה, פגעה בפופולריות שלו.¹⁸⁹ גם משה חוגג, בעלי קבוצת הכדורגל בית"ר ירושלים, נחקר בעבירות דומות.¹⁹⁰ לבסוף, השימוש ההולך וגובר באינטרנט על מנת לגייס קורבנות, שאליו התייחסנו במאמר בקצרה, המאפשר לפרסם שירותי זנות, לספק שירותי זנות ופורנוגרפיה און ליין ולהעביר כספים, מוסיף מאפיינים חדשים לעולם הסחר והניצול המיני, וייתכן בהחלט כי הוא יוצר גיוון במאפייני הנשים (והילדים) המספקות שירותי מין ואלה המסרסרים או סוחרים בהן. כשני עשורים לאחר כניסת פרוטוקול האו"ם לתוקף, ניתן להתווכח לגבי יעילות הענישה הפלילית המוצגת בו ככלי המרכזי למאבק בסחר בבני אדם. הנתונים שהוצגו לעיל, שלפיהם מיעוט הסוחרים מורשעים, ולרוב יהיו אלה שמילאו תפקידים שוליים בסחר, בעוד שמרבית הקורבנות נסחרו בידי קבוצות מאורגנות וארגוני פשיעה, ממחיש את הצורך ללמוד ולהכיר מי הם הסוחרים על מנת לפתח אמצעי מאבק נוספים מעבר להליך הפלילי. יתרה מכך, פעילות מניעה תמיד עדיפה מענישה מכיוון שהיא מונעת את הסחר מראש במקום לטפל בנזקיו העתידיים.

כיוון שרבים מהמורשעים כסוחרים מגיעים, כמו קורבנותיהם, מאותם אזורי מצוקה, מרקע חברתי-כלכלי דומה ונמוך, והינם במקומות רבים בני אותן קבוצות מיעוט מודרות,¹⁹¹ הרי שפעילות העצמה כלכלית ויצירת חלופות תעסוקתיות יועילו עבורם ממש כשם שיועילו עבור הנשים שנמצאות בסיכון להיסחר.¹⁹² יצירת ומימוש מדיניות למיגור עוני והדרת

187 United States v. Maxwell, 2021 U.S. Dist. LEXIS 228127 (S.D.N.Y., Nov. 21, 2021) אפשטיין התאבד בעת מעצרו ומקסוול הורשעה בסחר.

188 גלי גינת "פרשת משחקי חברה: שנתיים מאסר לאביו של אייל גולן" וואלה (29.4.2015) <https://news.walla.co.il/item/2849965>. ראו גם נעם ברקן "יש כל כך הרבה שרוצות, אני צריך אחת שלא רוצה?": תמלילי החקירה של אייל גולן" *ynet* (10.1.2020) <https://www.ynet.co.il/articles/0,7340,L-5656938,00.html>.

189 רז שכניק "לא יורד מהסקאלה" *ynet* (9.7.2019) <https://www.yediot.co.il/articles/0,7340,L-5546788,00.html>.

190 לירן לוי "צריכת זנות מקטיץ ומעשה סדום: עבירות המין החמורות שבהן חשוד משה חוגג" וואלה (3.12.2021) <https://news.walla.co.il/item/3474742>. בעניין זה ראוי להזכיר כי דן בן אמוץ ניצל ילדות בתמורה למגורים, תוך הסתייעות בתיווך של נשים לצורך השגתן, והורשע בפלילים. אראל סג"ל "מדן בן אמוץ עד דסטין הופמן: המהפכה שאכלה את עצמה" וואלה (09.11.2017) <https://news.walla.co.il/item/3110341>; אמנון דנקנר דן בן אמוץ: ביוגרפיה 291-290 (1992).

191 McAdam & Gerasimov, לעיל ה"ש 81, בעמ' 8; Luong & Wyndham, לעיל ה"ש 81, בעמ' 36.

192 McAdam & Gerasimov, לעיל ה"ש 81, בעמ' 9.

קבוצות מיעוט דורשים משאבים ומחויבות ארוכת טווח מצד הרשויות, וכפי שמעיד ארמנד קינג, סרסור שהפך לפעיל חברתי, הצורך בפעילות כזו מוכר כבר שנים רבות אך נותר ללא מענה.¹⁹³ האידאולוגיה הנאו-ליברלית הובילה לשימוש מוגבר במשפט הפלילי מבלי לבחון את המערכת החברתית הקיימת, ובעיקר את אי-השוויון הכלכלי והחברתי הטמון בה, כהסבר לקיום הסחר בכני אדם. לפיכך, לא רק המשפט הפלילי, כי אם גם מדיניות הרווחה צריכה לעבור שינוי ניכר במטרה לתת מענה לבעיה (ולבעיות חברתיות רבות נוספות).

בצד העוני במדינות המוצא, גורם רקע חשוב נוסף לסחר בינלאומי בכני אדם הוא מדיניות ההגירה המצמצמת הננקטת על ידי מרבית המדינות המפותחות בעשורים האחרונים. ספק אם מדיניות זו תשתנה, אך חשוב לשים לב ולאבחן דפוסי הגירה בלתי חוקית ולהימנע מלהכניסם תחת הכותרת הנוחה והמצמצמת של "סחר בכני אדם", מיתוג שבתורו יסיר אחריות מן המדינות המעורבות ויעבירה במלואה לכתפי הסוחרים.¹⁹⁴

בנוסף, יש מקום למסעות הסברה בקרב צעירים ואחרים העלולים לפנות לסחר כאמצעי להכנסה או כאורח חיים מקובל בסביבתם הקרובה.¹⁹⁵ העלאת המודעות לסכנת הענישה החמורה היא אמצעי זול ופשוט ליישום. מראיונות עם סוחרים, סרסורים ונוער בסיכון בארה"ב, למשל, עולה כי במקרים רבים הם אינם מודעים לחומרת העבירה ולסיכון העונשי שבצידה, ועל כן פעילות הסברה שתכלול מידע זה באופן נגיש תתרום אף היא להרתעה.¹⁹⁶ לפעילות הסברה יש חשיבות גם בקרב הקהילה המקומית והעומדים בראשה, כל עוד הדעה הרווחת בקרבם לגבי זהות הסוחרים מבוססת על מיתוסים ולא על עובדות (למשל ההנחה שהסוחר הוא אדם זר המגיע לקהילה במטרה לצוד את קורבנותיו ולא בן או בת המקום), מנהיגים מקומיים לא יוכלו לסייע באופן יעיל במניעת סחר בקהילותיהם.¹⁹⁷

לפיכך, אנו סבורות כי מן הראוי לפתח מדיניות מניעה הולמת המבוססת על ההבנה כי סוחרים מהווים לעיתים תמונת מראה חברתית-כלכלית של קורבנותיהם, גם אם הדבר בא לידי ביטוי בעבריינות ולא בקורבנות. המענה שיש להעניק צריך לקחת מאפיינים אלה בחשבון, תוך בדיקת מצוקות כלכליות ומדיניות הגירה כסיבות המעצבות לא רק את בחירותיהן של קורבנות הסחר, אלא גם של סוחריהן. בהקשר הישראלי, חוק האוסר על צריכת זנות עשוי להוות נקודת שינוי חלקית ומעניינת, ובתנאי שיתלוו אליו צעדים נרחבים יותר לשינוי יחסי מגדר, ולא רק חקיקה המטילה קנס. במקביל, יש לשים לב לכשליה המתמשכים של מדינת ישראל במדיניות הקליטה שלה,¹⁹⁸ ולהתפוררות שירותי הרווחה והסיוע המוענקים

Armand King et al., *Interview: Raised in Pimp City: Urban Insights on Traffickers, Trafficking, and the Counter-Trafficking Industry*, 18 ANTI-TRAFFICKING REV. 195, 202 (2022).

194 ראו, למשל, לגבי סחר בנשים מניגריה לאיטליה, Milena Rizzotti, *Chasing Geographical and Social Mobility: The Motivations of Nigerian Madams to Enter Indentured Relationships*, 18 ANTI-TRAFFICKING REV. 49 (2022), ולגבי לסחר למלזיה: Begum & Hamid, לעיל ה"ש 80.

195 ראו למשל Stuntz, לעיל ה"ש 88.

196 King, לעיל ה"ש 193, בעמ' 200.

197 Luong & Wyndham, לעיל ה"ש 81.

198 על כשלים בקליטת העלייה בשנות החמישים ראו משה ליסק העלייה הגדולה בשנות החמישים: **כשלונו של כור ההיתוך (1999)**; על היחס המפלה למרוקאים ראו ירון צור "אימת הקרנבל –

לאוכלוסיות מוחלשות, המגבירים את הסיכון של נשים מוחלשות בכלל, ושל אימהות חד-הוריות בפרט, להיכנס למעגל הזנות.¹⁹⁹ לסיכום, פיצוח משולש הניצול קורבן-לקוח-סוחר חייב להתבסס, בין היתר, על ניסיון לציייר דמות מלאה ומורכבת של סוחר הנשים. לשם כך יש צורך במחקר ולמידה מעמיקים מהקיימים כיום. יש לקוות שניצני העניין הראשונים שהוצגו במאמר מהעשור האחרון יתרחבו, מתוך הבנת הצורך במידע נוסף על אודותיו, כדמות מורכבת הפועלת במציאות מסוימת מתוך מגוון נסיבות ושיקולים, וכי לא כל הסוחרים מקשה אחת. אנו תקווה שהמאמר יקדם מגמה זו גם בישראל. עד אז, נראה כי את הסיום שבו בחר אלברט לונדרס לספרו, "הדרך לבואנוס איירס" בשנת 1927, ניתן לאמץ גם היום, 95 שנים לאחר שנכתבו הדברים:

אין הבריון יוצר מאומה. אין הוא אלא מנצל את מה שמצוי כבר. אלמלא מצא את הסחורה לא היה לו מה למכור. הוא יודע היכן נעשית הסחורה. הוא מכיר את בית החרושת העצום המוציא את החומר הגלמי. ובית חרושת זה קרוי – עוני. לעולם קל לו לאדם להסתפק בצד החצון של הדברים. כשאנשים מדברים על סחר העבדות הלבנה הם מתריסים כנגד הגברים המפתים את הנשים; איש אינו מתריס כנגד העוני הגורם להן להתרצות ולהתפתות [...] שליחי חבר הלאומים שצעדו על פני תבל בעקבות סחר העבדות הלבנה יחזרו להסיק מסקנות ויסתמכו על המוסר [...] הם יאמרו שיש לפקוח עין על הספינות ולאסור את רועי הזונות. ומה אחר כך? הרי כל זה נעשה כבר. "לדכא את בתי הזונות!"

ומה בנוגע למדרכות? סבורני שאם יחסלו את המדרכות ממילא לא תוכלנה הנשים לשוטט בהם! רעיון כביר! אך די לנו במוסר, לא כנגד הבתים והסרסורים יש להלחם [...]. כל עוד אין הנשים יכולות לעבוד. כל זמן שהנערות תהיינה שרויות בקור וברעב. כל זמן שלא תדענה היכן להניח את ראשן. כל זמן שנשים לא תשתכרנה עד כדי להרשות לעצמן מעיל חם בחורף, כדי קנית מזון לפרקים, להזן, למשפחתן, ולילדיהן. כל זמן שמלאכתנו, מלאכת הסעד והגשת פנכת המרק תיעשה בידי הסרסור – העלו באש את בתי הזנות והטילו חרם ושמטא על אפרם! מעשה זה לא יהיה אלא סתם מדורת שעשועים ומחאה בעלמא. האחריות עלינו, אין אנו בני חורין להפטר ממנה.²⁰⁰

'המרוקנים' והתמורה כבעיה העדתית בישראל הצעירה" אלפיים 19, 126 (2000). על קליטת יהודי אתיופיה בישראל ראו הצוות למיגור הגזענות כנגד יוצאי אתיופיה דו"ח מסכם (2016). על קליטת יהודי ברית המועצות בישראל ראו עדנה לומסקי-פדר ותמר רפופרט ישראלים בדרכום: סיפורי הגירה של צעירים מברית המועצות לשעבר (2012); "רוסים" בישראל: הפרגמטיקה של תרבות בהגירה (יוליה לרנר ורבקה פלדחי עורכות) (2012).

Einat Lavee & Orly Benjamin, *Between Social Rights and Human Rights: Israeli Mothers' Right to be Protected from Poverty and Prostitution*, 48 J. COMPAR. FAM. STUD. 315 (2017).

200 לונדרס, לעיל ה"ש 30, בעמ' 134-136.

עידו לוריא*,
שלומית בן שמואל**
ויעל ברנע***

ההשלכות הנפשיות של סחר בבני אדם, השפעת חקיקה, מדיניות והליכים משפטיים על המצב הנפשי שלאחר הסחר, והטיפול בנפגעות ובנפגעים: המקרה של קורבנות סחר בבני אדם ממזרח אפריקה בישראל

לסחר בבני אדם יש השפעות ברורות, חמורות וישירות על מצבם הנפשי של הנפגעים, עקב חשיפות חוזרות למצבים טראומטיים מסכני חיים וגורמי עקה (הנקראים גם סטרס או לחץ נפשי). כתוצאה מכך, יש בקרב הנפגעים שיעור הימצאות גבוה של תחלואה נפשית, ובכלל זה דיכאון, חרדה, הפרעה פוסט-טראומתית, אובדנות, וכן שימוש בחומרים פסיכו-אקטיביים כטיפול עצמי. תהליכי הטיפול וההחלמה מורכבים ועדינים, דורשים יצירת יחסי אמון ועלולים לארוך זמן רב. לאור זאת, ובהינתן מצב הפגיעות הרגשית המיוחד של הנפגעים, קיימת חשיבות רבה לאופן שבו המדינה המארחת מתייחסת לאוכלוסייה מודדת זו, בין היתר בסוגיות של גישה לשירותי בריאות ורווחה, טיפול רגיש-תרבות ומתאם לצורכי האוכלוסייה, ואף בסוגיית המעמד החוקי והזכויות המוקנות להם.

לאור ההבנה כי סחר בבני אדם טומן בחובו השלכות נפשיות, ובהיעדר שירותים יציבים ומתמשכים לחסרי מעמד בישראל, הוקמה בשנת 2014 מרפאת "גשר" כיוזמה משותפת של משרד הבריאות ונציבות האו"ם לפליטים. מטרת המרפאה הייתה להנגיש טיפול נפשי פסיכו-סוציאלי לאוכלוסייה זו, בדגש על קורבנות סחר בבני אדם ועל מבקשי מקלט שנפלו קורבן לסחר בבני אדם. עד לסגירת המרפאה בשנת 2018 טופלו בה למעלה מ-850 איש. עם הידע והניסיון שנצבר בעבודת המרפאה, ובאמצעות שני תיאורי מקרה של מטופלים במרפאת "גשר", נבקש לתאר את השפעות הסחר בבני אדם על מצבם הנפשי של הנפגעים הנמצאים בישראל. כמו כן, נתאר את האופנים שבהם חקיקה (והיעדר חקיקה), מדיניות והליכים משפטיים משפיעים על מצבם הרגשי, על הטיפול בהם ועל תהליכי ההחלמה.

* ד"ר לרפואה (MD), מוסמך בבריאות הציבור (MPH). מרצה בכיר בחוג לפסיכיאטריה באוניברסיטת תל אביב. רופא במרכז לבריאות הנפש "שלוותה".

** עובדת סוציאלית קלינית (MSW), פסיכותרפיסטית מדריכה, קליניקה פרטית, תל אביב.

*** ד"ר לרפואה (MD). רופאה במרכז לבריאות הנפש ע"ש יהודה אברבנאל.

מבוא

תופעת ההגירה הבינלאומית הולכת ומתרחבת בעשורים האחרונים בקצב מהיר. ארגון הבריאות העולמי (World Health Organization, WHO) העריך כי מספר המהגרים ברחבי העולם בשנת 2020 עומד על 281 מיליון.¹ ההגירה מתרחשת על רקע גורמים רבים, כגון גורמים כלכליים, מלחמות אזרחים, רדיפה פוליטית וחברתית, שינויי אקלים ואסונות טבע. לפיכך, קבוצת המהגרים היא הטרוגנית וכוללת בתוכה בין היתר מהגרי עבודה, קורבנות סחר בבני אדם, מבקשי מקלט ופליטים. ההטרוגניות מתבטאת גם במידות משתנות של וולונטריות וכפייה ברקע הבחירה להגר. עקב המורכבות בהגדרות והמעברים בין המצבים הנ"ל ההבדלים לעיתים מיטשטשים, ובמחקר בתחום ההגירה ובריאות הנפש ההתייחסות היא לקבוצה כללית תחת ההגדרה "הגירה כפויה".²

סוגיות הנוגעות למעמדם, לזכויותיהם ולמצבם המשפטי, הרפואי והנפשי של המהגרים נבחנו ונדונו בפורומים בינלאומיים שונים, ובהם ארגון האו"ם,³ WHO, ואיגוד הפסיכיאטריה העולמי (World Psychiatric Association, WPA).⁴ ברו"ח של ה-WHO בעניין "הגירה בינלאומית, בריאות וזכויות אדם" ובקשר שביניהן, צוין כי "במידה שלא תהיה התייחסות לקבוצות אלו קיים סיכון שבמצבים רבים... [מהגרים] לא יוכלו ליהנות מהבריאות ומהטיפול הרפואי המגיעים להם מהיותם בני אדם...".⁵

המאמר יעסוק במצבם הנפשי של מבקשי מקלט שהם קורבנות סחר בבני אדם (ולצורך המאמר נשתמש במונח "קורבנות סחר", מלבד במצבים שבהם נתייחס לאוכלוסייה הכללית של מבקשי המקלט) בהתמודדותם עם מדיניות, עם חקיקה, ועם מפגשים עם אנשי החוק במדינה הקולטת. המאמר כולל חמישה פרקים ופרק סיכום. פרק א מתחקה אחר הקשר שבין הגירה בינלאומית לבין תחלואה נפשית. פרק ב סוקר את מדיניות ישראל כלפי קורבנות סחר ממזרח אפריקה. בפרק ג מובאים שני תיאורי מקרה הממחישים את ההשלכות הנפשיות הנפוצות של סחר בבני אדם, ואת מצבם הנפשי של קורבנות סחר בהתמודדות עם רשויות המדינה. פרק ד בוחן את השלכות המדיניות במדינה הקולטת, ישראל, הן על מצבם הנפשי של הקורבנות והן על הטיפול הנפשי שהם מקבלים. בפרק ה יודגמו תהליכים מעצימים וטיפוליים בעבודת הטיפול הנפשי בשילוב עם הגנה על זכויות הקורבנות וייצוגם. בפרק

-
- 1 INTERNATIONAL ORGANIZATION FOR MIGRATION, WORLD MIGRATION REPORT (2020)
 - 2 Angela Burnett & Tracy Ndovi, *The Health of Forced Migrants*, BMJ 363 (2018); *Forced Migration or Displacement*, MIGRATION DATA PORTAL (May 27, 2022) <https://migrationdataportal.org/themes/forced-migration-or-displacement#data-sources>
 - 3 WORLD HEALTH ORGANIZATION, *Mental Health and Forced Displacement* (Aug. 31, 2021) <https://www.who.int/news-room/fact-sheets/detail/mental-health-and-forced-displacement>
 - 4 Dinesh Bhugra et al., *WPA guidance on mental health and mental health care in migrants*, 10 WORLD PSYCH. 2 (2011) (להלן: *WPA guidance on mental health*).
 - 5 WORLD HEALTH ORGANIZATION [WHO], INTERNATIONAL MIGRATION, HEALTH AND HUMAN RIGHTS (2003)

הסיכום נציע גישה משולבת טיפולית-משפטית רב-ממדית להתמודדות עם הבעיות הנובעות ממצבם המשפטי והנפשי של אוכלוסיית קורבנות הסחר בבני אדם. במאמר נתמקד במקרה של קורבנות סחר ממזרח אפריקה בישראל, ונתבסס על ההתנסות והידע הקליני בעבודת מרפאת "גשר" – מרפאת בריאות הנפש למבקשי מקלט, לקורבנות סחר ולחסרי מעמד של משרד הבריאות. שתי הנחות היסוד לדיון הנוכחי הן: א. סחר ושעבוד מהווים פגיעה חוזרת ומתמשכת עם חשיפות טראומטיות בשלבים שונים של תהליך ההגירה והסחר, ואינם אירוע נקודתי. ההשלכות הנפשיות של חשיפות טראומטיות אלה דומות לאלה של קורבנות התעללות נפשית מתמשכת עם תלות באדם דומיננטי. כפי שכותבת ג'ודית לואיס הרמן: "בני אדם נורמליים ובריאים עשויים להיקלע למצבי התעללות ממושכים. לאחר שנחלצו ממצבים אלה, אין הם עוד נורמליים ובריאים. ההתעללות הכרונית גורמת לנזק פסיכולוגי חמור"⁶. ב. למדיניות ממשלתית ולהסדרים חקיקתיים החלים על מהגרים, וכן להליכים משפטיים וביורוקרטיים בעניינם של מהגרים, כגון תהליכי הכרה באדם כקורבן סחר או פליט (תהליכים הכוללים ראינות ומפגשים ביורוקרטיים אינטנסיביים), יש השלכות על המצב הנפשי של הנפגעים וכן השלכות על הטיפול הנפשי (איכות, זמינות, אפשרות התקיימות) ועל תהליכי השיקום. מכאן שלצורך שיפור במצבם הנפשי חייבת להיות התייחסות מערכתית למצבם החוקי.

א. הגירה בינלאומית ותחלואה נפשית

תהליך ההגירה נחלק באופן כללי לשלושה שלבים: טרום-הגירה; ההגירה עצמה; ולאחר ההגירה⁷. בכל אחד משלבים אלו מעורבים גורמי סיכון וגורמי דחק משמעותיים, ההופכים את אוכלוסיית המהגרים לבעלת סיכון מוגבר לתחלואה נפשית. א. טרום-ההגירה – בהיותו בארץ המוצא המהגר עלול להיחשף לטראומות שונות, כגון מלחמה, עינויים, רדיפה שלטונית, אסונות טבע או רעב קיצוני. גורמי דחק מאוחרים יותר עלולים לעורר זיכרונות הקשורים לאירועים המוקדמים ולגרום לרה-אקטיבציה של החוויה הטראומטית.⁸ בהקשר זה יש חשיבות לשאלה האם ההגירה היא רצונית או כפויה.⁹ בנוסף, מהגרים ובייחוד קורבנות סחר עלולים להיחשף במדינת המוצא לפגיעות מיניות. לגבי קורבנות סחר באירופה, קיימים דיווחים מצד הנפגעות כי עברו פגיעות מיניות בילדות ובגיל ההתבגרות, ולעיתים קרובות אף מצד קרובי משפחה.¹⁰ הגורם המסכן המשמעותי המרכזי בשלב זה להתפתחות הפרעות נפשיות הוא חשיפה לגורמים טראומטיים רבים וקשיים בארץ

6 ג'ודית לואיס הרמן טראומה והחלמה (עתליה זילבר מתרגמת 2017) (להלן: הרמן).

7 Bhugra, WPA guidance on mental health, לעיל ה"ש 4.

8 Andres J. Pumariega et al., *Mental health of immigrants and refugees*, 41 CMTY. MENTAL HEALTH J. 581 (2005) (להלן: Pumariega).

9 Dinesh Bhugra, *Migration and mental health*, 109 ACTA PSYCHIATR SCANDINAVICA 243 (2004) (להלן: Bhugra, *Migration and mental health*).

10 Cathy Zimmerman et al., *The Health of Trafficked Women: a Survey of Women Entering Posttrafficking Services in Europe*, 98 AM. J. PUB. HEALTH 55 (2008) (להלן: Zimmermran).

המוצא טרום ההגירה. בין היתר, חשיפה לפגיעה מינית בילדות נמצאה כקשורה לסיכון מוגבר לתחלואה נפשית בקורבנות סחר.¹¹

ב. בתהליך ההגירה – מתקיימת חוויה של ניתוק פיזי מקרובי משפחה, עזיבת קהילה חברתית (לעיתים מוכרת ותומכת) ויציאה אל עבר מה שלעיתים הוא בגדר הלא נודע. בנוסף, המסע ממדינת המוצא אל מדינת היעד עלול כשלעצמו להיות מפרך, טראומתי וכרוך בסיכון לתחלואה ולתמותה. שיעור גבוה מבין נפגעי סחר – נשים, ילדים וגברים – נחשפים לאירועי אלימות קשה ולפגיעות מיניות חוזרות.¹² בהקשר של אוכלוסיית המהגרים שמאמר זה מתמקד בה, דוגמה מרכזית וקשה לחשיפה לאירועים טראומטיים העלולים לגרום להפרעות נפשיות פורסמה ב־2011 בדו"ח של ארגון רופאים לזכויות אדם, שבו דווח כי "קבוצות של פליטים, בעיקר מאריתריאה, אשר עושות דרכן לישראל דרך סיני, מוחזקות בכפייה על ידי מבריחים במחנות עינויים באזור אל-עריש. המבריחים דורשים עבור שחרורו של כל אחד מהשבוים תשלום של אלפי דולרים כדמי כופר. השיטה להפעלת לחץ על קרוביהם של השבוים כוללת אלימות שיטתית ועינויים של השבוים, והמבריחים נוהגים אף להתקשר לקרובים ולהשמיע להם את זעקות הכאב בטלפון. הניצולים מספרים על אלימות שיטתית [...] מעשי אונס [...] והתעללות מינית. 59% ממבקשי המקלט שטופלו במרפאה הפתוחה של רופאים לזכויות אדם בשנת 2011 דיווחו כי הוחזקו בכליאה; 52% דיווחו כי היו נתונים לאלימות קשה; ו־44% היו עדים לאלימות ולמקרי מוות של קורבנות סחר אחרים".¹³

במחקרים שונים נמצא כי למשך תהליך הסחר יש השפעה שלילית על מצבם הנפשי של הקורבנות, ככל הנראה, בין היתר, כיוון שזה מהווה מדד מקורב לשיעור החשיפות החוזרות למצבי סיכון טראומטיים.¹⁴ ממצא זה תואם מחקרים אחרים המדגימים את הקושי להתמודד עם חשיפות מרובות לטראומה.

לקשיי המסע עצמו נוספים מצבים של המתנה ועיכוב ממושך במחנות מעבר (Detention camps) ומתקני כליאה בטרם הכניסה והקליטה במדינת היעד. המתנה ועיכוב אלה תלויים במדיניות החוקית-מנהלית של המדינה הקולטת. עיכוב ממושך מסוג זה עלול כשלעצמו לעורר תחלואה נפשית על ידי פגיעה פסיכולוגית מורכבת, הנובעת מתחושת בידוד וניתוק, חוויית מוגבלות, חסך וחוסר אונים ושינוי בתפיסת העצמי המלווה בתחושת כישלון אישי ודה-הומניזציה.¹⁵ על פי מחקרים בנושא, ההשפעות הנפשיות השליליות של פגיעה פסיכולוגית

Melanie Abas et al., *Risk Factors for Mental Disorders in Women Survivors of Human Trafficking: a Historical Cohort Study*, 13 BMC PSYCHIATRY 1 (2013) (להלן: Abas).

12 ראו למשל Heather L. McCauley et al., *Trafficking Experiences and Violence Victimization of Sex-trafficked Young Women in Cambodia*, 110 INT'L J. GYNECOLOGY & OBSTETRICS 266 (2010).

13 רופאים לזכויות אדם-ישראל שבי, עינויים ואונס במדבר: נתונים מתוך ראינות עם 284 מבקשי מקלט (2011) (להלן: רופאים לזכויות אדם-ישראל).

14 ראו Zimmerman, לעיל ה"ש 10.

15 לקריאה נוספת בנושא ראו Guy J. Coffey et al., *The Meaning and Mental Health Consequences of Long-term Immigration Detention for People Seeking Asylum*, 70 Soc. Sci. & Med. 2070 (2010).

כזו עלולות להיות ממושכות, ולעיתים אף בלתי הפיכות.¹⁶ במאמר סקירה שיטתי (systemic review) מקיף, שכלל 26 מחקרים עם 2,099 נבדקות ונבדקים שעברו כליאה (במדינות שונות, עם מדיניות הגירה שונה), נמצא כי מבוגרים וילדים חווים שיעור גבוה של בעיות נפשיות, בעיקר חרדה, דיכאון¹⁷ והפרעה פוסט־טראומתית¹⁸ גם במהלך הכליאה וגם לאחריה. שיעור זה נמצא אף גבוה יותר אצל מהגרים שלא נכלאו במתקני המעצר. כמו כן, נמצא קשר חיובי בין משך המעצר לבין חומרת הסימפטומים הנפשיים.¹⁹ לאחרונה התפרסם מחקר שבו רואיינו 93 נשים עם רקע מגוון מבחינה אתנית, ארצות מוצא שונות וסיבות שונות להגירה (מקלט, סחר, עבודה) במתקן מעצר באיטליה.²⁰ במחקר נמצא כי מדיניות הגירה והליכים

16 Katy Robjant et al., *Mental Health Implications of Detaining Asylum Seekers: Systematic Review*, 194 BRITISH J. PSYCHIATRY 306 (2009); M. von Werthern et al., *The Impact of Immigration Detention on Mental Health: a Systematic Review*, 18 BMC PSYCHIATRY 382 (2018) (להלן: Werthern).

17 ה־DSM מגדיר הפרעת אפיוודה דיכאונית על פי מספר קריטריונים, הכוללים לפחות חמישה מהתסמינים הבאים למשך שבועיים לפחות, ובשינוי ממצב קודם של תפקוד: מצב רוח דיכאוני רוב היום, אנהדוניה – איבוד עניין והנאה מרוב הפעילויות, עלייה או ירידה בתיאבון ובמשקל, חוסר או עודף שינה, אי־שקט או האטה פסיכומוטורית, עייפות או חוסר באנרגיה, מחשבות של חוסר ערך עצמי או אשמה, הפרעות בזיכרון ובריכוז, ומחשבות חוזרות על מוות או ניסיון אוברני. לקריאה נוספת ראו AM. PSYCHIATRIC ASS'N, DIAGNOSTIC AND STATISTICAL MANUAL OF (להלן: OF MENTAL DISORDERS (5th ed. 2013)).

18 הפרעה פוסט־טראומטית או הפרעת עקה בתר־חבלתית (PTSD, Posttraumatic Stress Disorder) הינה התפתחות תסמינים לאחר חשיפה לאירוע חיים טראומטי. ההפרעה שכיחה יותר בעקבות טראומה מעשי ידי אדם. הקריטריונים ל־PTSD לפי ה־DSM: א. חשיפה לאירוע טראומתי: חוויה, עימות או עדות של אירועים שכללו מוות, איום במוות, פגיעה חמורה או איום לשלמות גופנית של האדם או אחרים. התגובה לרוב תהיה של פחד, אימה או חוסר ישע; ב. חוויה מחדש: היזכרות מעיקה, חזרת וחודרנית בפרטי האירוע, חלומות על האירוע, התנהגות או תחושה שהאירוע הטראומטי מתרחש שוב המתבטאת בצורת פלשבקים, דיסוציאציה והזיות, והיווצרות מצוקה ותגובות פסיכולוגיות עזות בחשיפה לאירועים המסמלים את האירוע הטראומתי או דומים לו; ג. הימנעות מגירויים הקשורים לטראומה והקהיה: הימנעות ממחשבות, רגשות או שיחות על האירוע. הימנעות מפעילות, מקומות או אנשים המעוררים היזכרות בטראומה, חוסר יכולת להיזכר באפקטים חשובים של הטראומה, השתתפות מצומצמת בפעילויות משמעותיות, תחושת ריחוק והזרה מהזולת, טווח רגשי מצומצם ותחושת עתיד מקוצר, הכוללת הערכות ורגשות שליליים לגבי העתיד, וייתכן גם שינוי בתחושת מעבר הזמן. מצב זה, כפי שיפורט בהמשך, רלוונטי במיוחד לאוכלוסייה בישראל; ד. עוררות יתר: תגובת תבהלה, קשיי ריכוז ועצבנות; ה. שינויים שליליים בחשיבה (קוגניציה) ומצב הרוח. אפשר לאבחן הפרעת עקה בתר־חבלתית (שתכונה לאורך המאמר בשמה הלועזי – הפרעה פוסט־טראומתית) במידה שהתסמינים מתמשכים מעל לחודש מאז האירוע ומשפיעים על התפקוד.

19 Werthern, לעיל ה"ש 16.

20 Francesca Esposito et al., *Women's Experiences of Immigration Detention in Italy: Examining Immigration Procedural Fairness, Human Dignity, and Health*, 13 FRONTIERS

פרודורליים של מדינת יעד ההגירה הנתפסים על ידי המהגרים כבלתי הוגנים משפיעים לרעה על מצבם הנפשי. למעצר הייתה השפעה על תחושת כבוד האדם (human dignity) שלהן, והשפעה שלילית על מצבן הגופני והנפשי.

ג. לאחר ההגירה – במדינת היעד קיימים גורמי דחק סביבתיים והסתגלותיים: קשיי שפה, פערי תרבות, היעדר גורמי תמך וכן אפליה ודעות קדומות מצד התושבים המקומיים. כל אלו מקשים על הסתגלות לסביבה החברתית החדשה.²¹ בנוסף, מהגרים עלולים להיות חשופים לטרטור ולהתעמרות שלטונית, ולסבול מהיעדר יציבות מבחינת מעמדם האזרחי החוקי (כפי שנסקור בהמשך המאמר).

בארץ היעד (גם אם זמנית), מהגרים, ובכלל זה קורבנות סחר, משתלבים פעמים רבות בשוק העבודה בעבודות כפיים, המתאפיינות בשחיקה פיזית ונפשית ובתגמול כלכלי נמוך. תנאי המחיה שלהם ירודים והם לרוב גרים בצפיפות, בשכונות עוני עם שיעורי פשיעה ואלימות גבוהים יחסית, דבר המגביר את תחושת התלישות וחוסר הביטחון. תופעה זו מכונה בשם "ethnic density effect".²² בנוסף, קורבנות סחר עלולים להיחשף לניצול מתמשך במדינת יעד ההגירה (ניצול מיני או תעסוקתי). כמו כן, נמצא שצרכים מרובים יותר (כגון כלכליים-חומריים, משפטיים ועוד) וכן מיעוט מקורות תמך חברתיים שלאחר ההגירה מהווים גורמי סיכון בלתי תלויים לתלואה נפשית בקרב קורבנות סחר.²³

יש המקבילים את תהליך ההגירה לתהליך אבל, בגין אובדן וניתוק מהמשפחה, מהחברים, מהתרבות ומהסטטוס המקומי.²⁴ האובדן יכול להיות חלקי וזמני, כפי שהינו בקרב מהגרי עבודה רבים; או ממושך ואף פרמננטי, כאשר מדובר בפליטים שאינם יכולים לחזור לארץ מוצאם. עוצמת התגובה לאובדן ולאבל משתנה, אך מדובר בתהליך סטרוגני במהותו.²⁵ תופעת האבל ההגירתי (cultural bereavement) מוחמרת כאשר המהגרים נתקלים בהגיעם לארץ היעד בחברה מנוכרת וגזענית הדוחקת אותם לשוליים. ככל שהפער התרבותי והחברתי בין ארץ המוצא לבין ארץ היעד גדול יותר, המהגרים חווים מצוקה המכונה "culture shock", העלולה לגרום לבלבול תרבותי ונורמטיבי, לתחושות ניכור ובידוד ולתגובות דיכאוניות.²⁶ ה"הלם התרבותי" הכרוך בהסתגלות לחברה חדשה בעלת נורמות וערכים שונים, על שלל התגובות הנפשיות שהוא מעורר, אף נכלל בעבר ב-DSM-IV-TR. בהקשר זה יש לציין שעל פי הספרות בנושא יש להבחין בין תהליך ה-"acculturation לבין מושג ה-"acculturative stress.

.Psych. 1 (2022)

- 21 ראו Pumariega, לעיל ה"ש 8; Bhugra, *Migration and mental health*, לעיל ה"ש 9.
- 22 לקריאה נוספת על המושג ראו Bhugra, *WPA guidance on mental health*, לעיל ה"ש 4;
- Dinesh Bhugra & Matthew A. Becker, *Migration, Cultural Bereavement and Cultural Identity*, 4 WORLD PSYCHIATRY 18 (2005) (להלן: Bhugra & Becker).
- 23 ראו: Abas, לעיל ה"ש 11.
- 24 Maurice Eisenbruch, *The Cultural Bereavement Interview: a New Clinical Research Approach for Refugees*, 13 PSYCHIATRIC CLINICS N. AM. 715 (1990)
- 25 Mauro Giovanni Carta et al., *Migration and Mental Health in Europe (the State of the Mental Health in Europe Working Group: Appendix 1)*, 1 CLINICAL PRAC. & EPIDEMIOLOGY MENTAL HEALTH 13 (2005).
- 26 Bhugra & Becker, לעיל ה"ש 22.

הראשון מתייחס לשינויים שעוברים יחידים וקבוצות כשהם באים במגע עם תרבות אחרת, בעוד שהאחרון מתייחס לרמת העקה הנובעת ישירות מתהליך ההגירה והמגע הבין-תרבותי. גורמי הדחק הפוטנציאליים המרובים שמהגרים, ובכלל זה קורבנות סחר, נדרשים להתמודד עימם, עלולים להוות קרקע פורייה להופעת תחלואה נפשית בשכיחות גבוהה יחסית. על פי הספרות המחקרית, ההפרעות השכיחות בקרב קורבנות סחר הן הפרעה פוסט-טראומטית, דיכאון וחרדה.²⁷ שיעור ההימצאות של הפרעות אלה בקרב קורבנות סחר עלול להגיע אף ל-80%. נוסף על כך, נמצא כי לנשים קורבנות סחר סיכון מוגבר לאובדנות בהשוואה לאוכלוסייה הכללית, עם שיעור הימצאות של 20% ניסיונות אובדניים וכ-27% מחשבות אובדניות. כמו כן, קורבנות סחר מתמודדים עם תסמונות כאב לא מוסברות וסימפטומים סומטיים,²⁸ קרי – ביטויים גופניים של בעיות נפשיות, ללא מציאת גורם פיזיולוגי ברור, כולל כאבי ראש ובטן.

בנוסף, הגירה הינה גורם סיכון משמעותי להתפרצות סכיזופרניה,²⁹ והלכה למעשה, לשכיחות מוגברת של כל ההפרעות הפסיכוטיות.³⁰ זאת בהשוואה לאוכלוסייה הכללית בארץ ההגירה וכן בהשוואה למהגרים שאינם מבקשי מקלט. בדומה, גם בקרב קורבנות סחר נמצא שיש סיכון מוגבר לפתח הפרעות בספקטרום הפסיכוטי. אחת ההיפותזות הינה שגורמי הדחק החברתיים המתמשכים משפיעים על התפקוד הניורוכימי במוח – בייחוד באזורים הקשורים להתפרצות פסיכוזה.³¹

ההסתמנויות הנפשיות האלה עלולות להשפיע על יכולת ההתמודדות של האדם עם המערכת המשפטית, בייחוד בתהליך מסירת עדות או במענה בריאיון עם רשויות ההגירה.

- 27 ראו Pumariega et al., *Prevalence and Risk of Violence and the Mental, Physical and Sexual Health Problems Associated with Human Trafficking: an Updated Systematic Review*, 25 EPIDEMIOLOGY & PSYCHIATRIC SCI. 317 (2016); Juan Manuel Millan-Alanis et al., *Prevalence of Suicidality, Depression, Post-Traumatic Stress Disorder, and Anxiety Among Female Sex Workers: a Systematic Review and Meta-Analysis*, 24 ARCHIVES WOMEN'S MENTAL HEALTH 867 (2021)
- 28 סומטיזציה מוגדרת כתלונות על בעיות גופניות ללא הסבר אורגני (דהיינו – תסמינים סומטיים), ובכלל זה כאבי ראש, גירוד, כאבי בטן ואגן ועייפות. ההשערה היא שתסמינים אלה מהווים ביטוי גופני של מצוקה נפשית. לקריאה נוספת ראו DIAGNOSTIC AND STATISTICAL MANUAL OF MENTAL DISORDERS, לעיל ה"ש 17.
- 29 על הקשר בין סכיזופרניה להגירה ראו Elizabeth Cantor-Graae & Jean-Paul Selten, *Schizophrenia and Migration: a Meta-analysis and Review*, 162 AM. J. PSYCHIATRY 12 (2005); Jean-Paul Selten et al., *Migration and Schizophrenia*, 20 CURRENT OP. PSYCHIATRY (2007) (להלן: Selten, *Migration and Schizophrenia*).
- 30 ראו Jeremy W. Coid et al., *Raised Incidence Rates of all Psychoses Among Migrant Groups: Findings From the East London First Episode Psychosis Study*, 65 ARCHIVES GEN. PSYCHIATRY 1250 (2008); Laurence J. Kirmayer et al., *Common Mental Health Problems in Immigrants and Refugees: General Approach in Primary Care*, 183 CAN. MED. ASS'N J. E959 (2011).
- 31 ראו Selten, *Migration and Schizophrenia*, לעיל ה"ש 29.

זאת בשל השפעה על מצב הרוח והאנרגיה, המוטיבציה והרצייה, על היכולות הקוגניטיביות (הכוללות ריכוז וזיכרון), עד כדי מאמץ מודע או לא מודע להימנע מלזכור מידע הנוגע לאירועים טראומטיים שהאדם עבר.

בנוסף, יש לזכור כי לא כל התסמינים המתוארים לעיל מופיעים באדם אחד. תסמינים שונים עשויים להופיע בזמנים שונים, ולעיתים לא ניכרת תסמונת נפשית כלל, עקב גורמי חוסן שלא תמיד מובנים וידועים, אך אין משמעות הדבר כי לא התקיים האירוע הטראומטי שהנבדק מדווח עליו.

ב. הגירה בינלאומית לישראל, סקירת המדיניות המשפטית

בפרק זה נסקור את הרקע של אוכלוסיית מבקשי המקלט הכללית שממנה מגיעים רבים מקורבנות הסחר שיידונו בהרחבה בהמשך המאמר. כן נסקור בקצרה את עיקרי המסגרת החוקית והמדיניות המשפטית כלפי אוכלוסייה זו, על התמורות הרבות שהתחוללו בה במהלך השנים.

כמו מדינות רבות בעולם, ישראל הפכה למדינה המתמודדת עם הגירה של אוכלוסיות מגוונות. החל מסוף שנות ה-80 של המאה הקודמת הגיעו לישראל מאות אלפי מהגרי עבודה, בעיקר על רקע תהליכים גאופוליטיים שהביאו להרחקת כוח העבודה הפלסטיני משוק העבודה ולמחסור בידיים עובדות.³²

בנוסף, לאורך השנים, ובעיקר בין 2006 ל-2014, הגיעו לישראל עשרות אלפי מבקשי מקלט, בעיקר ממדינות מזרח אפריקה. רוב מבקשי המקלט הגיעו מאריתריאה ומסודן (83%), ושאר מבקשי המקלט מאתיופיה, חוף השנהב וקונגו.³³ הם נמלטו מרדיפות אתניות ודתיות, מלחמות אזרחים פנימיות ודיכוי פוליטי-חברתי במדינות המוצא. רובם הגיעו לישראל דרך מדבר סיני ומשם עברו, או הועברו, לישראל. חלקם חוו בדרך פגיעות נוספות מצד מבריחים שהחזיקו אותם במחנות עינויים כדי לגבות עבור שחרורם כופר כספי.³⁴ על פי דו"ח נציבות האו"ם לפליטים (UNHCR) שהו בישראל בתחילת שנת 2011 25,471 פליטים ו-5,575 מבקשי מקלט.³⁵ על פי נתוני רשות האוכלוסין וההגירה, באוקטובר 2013 שהו בישראל 53,636 מבקשי מקלט.³⁶ רובם התגוררו בתל אביב-יפו, כ-20% נוספים בעיר אילת והשאר בעיקר בערים אשדוד, ירושלים וערד.³⁷

בניגוד למהגרי עבודה, מבקשי מקלט אינם יכולים לשוב למדינתם נוכח הפרות זכויות האדם המתחוללות בהן, והמשפט הבינלאומי אוסר על המדינה לגרשם למקום שבו צפויה

32 מרדכי פריד "היחס של מערכת הבריאות למהגרי עבודה בישראל" הרפואה 142, 429 (2003).

33 גלעד נתן פיזורם הגיאוגרפי של מסתננים ומבקשי מקלט בישראל (הכנסת, מרכז המחקר והמידע 2012) (להלן: פיזורם הגיאוגרפי של מסתננים).

34 לקריאה נוספת בנושא ראו רופאים לזכויות אדם-ישראל, לעיל ה"ש 13.

35 לקריאה נוספת ראו Yonatan Paz, *Ordered disorder: African asylum seekers in Israel and discursive challenges to an emerging refugee regime*, REFworld (Mar. 2011) <https://www.refworld.org/docid/4d7e19ab2.html>

36 רשות האוכלוסין וההגירה נתוני זרים בישראל: סיכום שנת 2013 (2014).

37 פיזורם הגיאוגרפי של מסתננים, לעיל ה"ש 33.

להם סכנה.³⁸ רבים מאזרחי אריתריאה וסודן אף זכאים למעמד פליט מכוח האמנה בדבר מעמדם של פליטים משנת 1951.³⁹ קביעת זכאותו של אדם למעמד פליט, על הזכויות וההגנות הנלוות למעמד זה, נעשית באמצעות מערכת לבחינת בקשות למקלט. ואולם, מערכת המקלט הישראלית התאפיינה ועודה מתאפיינת בשורה של בעיות יסודיות המקשות על מרביתם המכרעת של מבקשי המקלט לזכות בהגנה אפקטיבית.⁴⁰ בעבר, מבקשי מקלט שנכנסו לישראל ממצרים ושנתפסו הוחזרו בידי הצבא למצרים מבלי שניתנה להם גישה למערכת המקלט הישראלית.⁴¹ גם לאחר שהמדינה חדלה ממדיניות זו, במשך שנים ארוכות היא לא אפשרה לרובם המכריע של מבקשי המקלט להגיש בקשות מקלט פרטניות, אלא החלה עליהם מדיניות של "אי הרחקה"; מדיניות עמומה שבמסגרתה לא ניתן לזכויותיהם עיגון ברור.⁴² שהייתם בישראל, המשתרעת בחלק מהמקרים על פני שנים ארוכות, נעשית מכוחם של אישורי שהייה זמניים שיש לחדש מדי שלושה חודשים.⁴³ עם זאת, לעיתים תוקף אישור השהייה הזמני נקבע לפרקי זמן משתנים.

גם לאחר שהמדינה התירה לאזרחי אריתריאה וסודן להגיש בקשות פרטניות למקלט, הטיפול בבקשות אלו התאפיין בבעיות קשות, הכוללות עיכובים ארוכים בהכרעה בבקשות, ראינונות הנערכים באופן בלתי רגיש ובלתי מותאם לתכנים הטראומטיים שבמבקשי מקלט רבים נושאים עימם, ושיעורי הכרה נמוכים באופן חריג בפרספקטיבה השוואתית.⁴⁴ ממשלת ישראל אימצה מדיניות מגבילה ונוקשה כלפי אוכלוסיית מבקשי המקלט מבחינות נוספות. יחסה הרשמי אליהם הוא כאל "מסתננים", והשיח הפוליטי על אודותיהם הידרדר לא אחת להסתה גזענית.⁴⁵

הסדרים הנוגעים לשילובם של מבקשי מקלט בשוק העבודה מתאפיינים גם הם בבעיות קשות. המדינה אינה מוכנה להכיר בזכותם של מבקשי המקלט לעבוד בישראל, והעסקתם נעשית במסגרת הצהרה של המדינה שלא יינקטו נגד מעסיקהם של מבקשי מקלט צעדי אכיפה בגין העסקה שלא כדין.⁴⁶ על גבי הרישיון הניתן למבקשי מקלט, מסוג 2(א)(5), ישנו כיתוב הקובע כי זו אינה אשרת עבודה. מדיניות עמומה זו, שספק מתירה ספק אוסרת את

38 ס' 3 לאמנה נגד עינויים ונגד יחס ועונשים אכזריים, בלתי אנושיים או משפילים, כ"א 31, 249 (נפתחה לחתימה ב-1986).

39 אמנה בדבר מעמדם של פליטים, כ"א 65, 3 (נפתחה לחתימה ב-1951).

40 בעיותיה של מערכת המקלט בישראל תועדו בשורה של דו"חות מטעם ארגונים לא ממשלתיים המסייעים למבקשי מקלט. ראו למשל יונתן ברמן הנה ערלה אזנם – הליכי מקלט בישראל (המוקד לפליטים ולמהגרים 2018) (להלן: הנה ערלה אזנם).

41 פרקטיקה זו נהגה בין השנים 2007-2011. ראו בג"ץ 7302/07 מוקד סיוע לעובדים זרים נ' שר הביטחון (נבו 7.7.2011).

42 הנה ערלה אזנם, לעיל ה"ש 40, בעמ' 10.

43 שם.

44 שם, בעמ' 11.

45 ראו אליזבט צורקוב "סרטן בגוף שלנו": על הסתה גזעית נגד מבקשי מקלט מאפריקה, אפליה ופשעי שנאה נגדם (מוקד סיוע לעובדים זרים 2012).

46 ראו בג"ץ 6312/10 קו לעובד נ' הממשלה (נבו 16.1.2011).

העסקתם, תרמה להתפתחותו של שוק עבודה פוגעני למבקשי מקלט, המתאפייני בניצול ובהפרות של זכויות עבודה בסיסיות.

במשך שנים ארוכות אף היו מבקשי מקלט נתונים להסדרים דרקוניים של מעצר מנהלי. בשנת 2012 אישרה הכנסת את תיקון מס' 3 לחוק למניעת הסתננות (עבירות ושיפוט)⁴⁷ שמכווחו נקבע כי ניתן להחזיק מבקשי מקלט במעצר מנהלי שאורכו שלוש שנים, כמעט ללא אפשרות להשתחרר. בספטמבר 2013 קבע בג"ץ כי הסדר המעצר ארוך הטווח של מבקשי המקלט (שהוחזקו במתקן "סהרונים") אינו חוקתי.⁴⁸ בסוף שנת 2013 גובש הסדר מעצר חדש שבמסגרתו קוצרה תקופת המעצר של מבקשי מקלט חדשים לשנה וכך בכך הוקם מתקן "חולות" בנגב, שם ניתן היה לכלוא מבקשי מקלט לפרק זמן בלתי מוגבל, בהתבסס על הטענה כי מדובר במתקן שהייה פתוח ולא בכלא.⁴⁹

ביוני 2014 הוחזקו 2,369 בני אדם במתקן "חולות". אף כי "חולות" הוגדר באופן רשמי כמתקן שהייה פתוח, המתקן נמצא במיקום מרוחק מיישוב, במדבר, נוהל בפועל בידי שירות בתי הסוהר כמתקן כליאה והשוהים בו נדרשו לדווח נוכחות שלוש פעמים ביום ולשהות בו במהלך הלילה. בספטמבר 2014 שב בג"ץ ופסל את התיקון שבמסגרתו פעל מתקן "חולות".⁵⁰ פסילתו השנייה של בג"ץ את ההסדר הובילה לחקיקתו של תיקון חדש לחוק למניעת הסתננות, ובו נקבע שמבקשי מקלט ייעצרו ויכלאו לתקופה של שלושה חודשים, שלאחריהם יועברו למתקן שהייה "חולות" לתקופה בת 20 חודשים.⁵¹ גם תיקון זה נפסל באופן חלקי בידי בג"ץ, שהפחית את תקופת המעצר המותרת ל-12 חודשים.⁵² מתקן "חולות" נסגר באופן סופי במרץ 2018, לאחר 4 שנות פעילות. ההחלטה על סגירת המתקן התקבלה כחלק ממדיניות לגירוש מבקשי המקלט שקידמה הממשלה דאז.⁵³

כחלק ממדיניות זו ננקטו אמצעים שונים שנועדו להוביל ל"עזיבה מרצון" של מבקשי מקלט למדינות שלישיות, בהן אוגנדה ורואנדה.⁵⁴ כמו כן, חוקק חוק שקבע כי חמישית משכרם של מבקשי המקלט ינוכה מהם מדי חודש ויועבר לקרן ייעודית, שם יוחזק הסכום

47 חוק למניעת הסתננות (עבירות ושיפוט) (תיקון מס' 3 והוראת שעה), התשע"ב-2012, ס"ח 2332.

48 בג"ץ 7146/12 אדם נ' הכנסת, פ"ד סו(1) 717 (2013).

49 חוק למניעת הסתננות (עבירות ושיפוט) (תיקון מס' 4 והוראת שעה), התשע"ד-2013, ס"ח 2419.

50 בג"ץ 8425/13 גבריסלאסי נ' הכנסת (נבו) 22.9.2014.

51 חוק למניעת הסתננות ולהבטחת יציאתם של מסתננים מישראל (תיקוני חקיקה והוראות שעה), התשע"ה-2014, ס"ח 2483.

52 בג"ץ 8665/14 רסטה נ' הכנסת (נבו) 11.8.2015.

53 אילן ליאור "הממשלה אישרה פה אחד את ההצעה לסגירת מתקן חולות" הארץ (19.11.2017) <https://www.haaretz.co.il/news/education/2017-11-19/ty-article/0000017f-f440-d487-abff-f7fe230c0000>

54 ראו עדי דרורי אברהם, סיגל רוזן ונמרוד אביגאל באין רצון חופשי: הליך החזרה "מרצון" של מבקשי מקלט בישראל (המוקד לפליטים ולמהגרים וא.ס.ף. 2015).

עד לעזיבתם את ישראל ("חוק הפיקדון").⁵⁵ החוק החמיר את מצבם הכלכלי של מבקשי המקלט, שהיה מורכב עוד לפניו. מטרת החוק הייתה לעודד את יציאתם "מרצון" של מבקשי המקלט מישראל. בנוסף נקבע כי לצד הסכום האמור יופקדו בקרן סכומי כסף בשווי 16% משכרם של מבקשי המקלט, שישולמו בידי מעסיקהם, ויימסרו להם גם הם רק במועד היציאה, אולם בניכוי סכומים ניכרים בגין מס וקנסות בגין "איחורים" במועד העזיבה.⁵⁶ תוספת זו הוטלה על המעסיקים במטרה להניא מעסיקים מלהעסיק את האוכלוסייה הזו. אף שגם תיקון חקיקה זה בוטל באופן חלקי על ידי בג"ץ,⁵⁷ בתקופה שבה חל הוא החריף במידה רבה את הפגיעה הכלכלית באוכלוסייה הפגיעה הזו.⁵⁸ בהמשך נתייחס להשלכות אפשריות של מצב זה על מצבם הנפשי.

חרף צורכיהם הבריאותיים והפסיכו-סוציאליים המורכבים, ואף שישראל חתומה על אמנת הפליטים המחייבת שוויון בין "פליטים השוהים בהיתר" לבין אזרחים ככל הנוגע לסעד וסיוע ציבוריים,⁵⁹ גישתם של מבקשי מקלט לשירותי בריאות, לסיוע סוציאלי ולשירותים בסיסיים אחרים מוגבלת מאוד. החוק הישראלי מסדיר בעיקר את זכויותיהם של מהגרי עבודה בעלי אשרת עבודה תקפה. חוק עובדים זרים, התשנ"א-1991, מחייב את מעסיקו של העובד לבטוחו בביטוח בריאות פרטי הכולל סל שירותים כפי שנקבע על ידי שר הבריאות.⁶⁰ בפועל, חברות הביטוח והמעסיקים מעוניינים להוזיל את עלות שירותי הבריאות על ידי צמצום או הגבלתם בדרכים שונות, כך שהזכויות הרפואיות אינן תואמות במלואן את האמור בחוק. יתרה מזאת, החוק אינו חל על מהגרי עבודה ללא רישיון עבודה תקף, על מבקשי מקלט – בין שהוכרו ובין שטרם הוכרו רשמית כפליטים על ידי המדינה – או על קורבנות סחר. קבוצות מהגרים אלה נמצאות בארץ ללא נגישות וזכאות לשירותי בריאות או רווחה מסודרים, למעט האפשרות לקבלת טיפול רפואי במצב חירום מכוח חוק זכויות החולה, התשנ"ו-1996.⁶¹ הם אינם זכאים לביטוח בריאות ממלכתי, ואינם מבוטחים במרבית

55 ס' 4 לחוק למניעת הסתננות ולהבטחת יציאתם של מסתננים מישראל (תיקוני חקיקה והוראות שעה), התשע"ה-2014, ס"ח 2483.

56 לקריאה נוספת ראו "חוק הפיקדון" – הפרשות משכרם של מבקשי מקלט" האגודה לזכויות האזרח בישראל [https://www.acri.org.il/post/217_\(23.4.2020\)](https://www.acri.org.il/post/217_(23.4.2020)).

57 בג"ץ 2293/17 גרסגה נ' הכנסת (נבו 23.4.2020).

58 לי ירון "בג"ץ הורה לבטל את 'חוק הפיקדון' שמחייב מבקשי מקלט להפריש 20% משכרם" הארץ <https://www.haaretz.co.il/news/law/.premium-1.8793832> (23.4.2020). (להלן: ירון).

59 Convention Relating to the Status of Refugees, 28 Jul., 1951, 189 U.N.T.S 137; Protocol Relating to the Status of Refugees, 31 Jan., 1967 <http://www.unhcr.org/refworld/docid/3ae6b3ae4.html>

60 חוק עובדים זרים, התשנ"א-1991, ס"ח 1349.

61 חוק זכויות החולה, התשנ"ו-1996, ס"ח 1591. בנוגע למציאות זו ראו מבקר המדינה דוח שנתי 164 לשנת 2013 ולחשבונית שנת הכספים 2012 111 (2014) ("ממצאי הביקורת בדבר תוצאות הטיפול הרפואי החסר בקהילה מלמדים שאם מצבו של זר אינו מוגדר כמצב חירום, ואף על פי שהוא נפצע באורח קשה או שהוא לוקה במחלה קשה, מערכת הבריאות מעניקה לו טיפול רפואי חסר וחלקי... עולה חשש ממשי כי מתן גישה מצומצמת לשירותי בריאות לזרים שאינם בני הרחקה, הסובלים ממחלות נפש או ממחלות כרוניות מסוימות, ולעיתים אף לזרים

ג. תיאורי מקרה

להלן נציג שני תיאורי מקרה⁶⁶ הממחישים את ההשלכות הנפשיות שיש לחוסר המעמד ולהתמודדות עם רשויות המדינה על מהגרים נפגעי סחר, שמצבם הנפשי רעוע בעקבות חוויות ההגירה הקשות. בתיאורי המקרה יתואר חלק מהתהליך הטיפולי שעברו שני המטופלים, בדגש על התמודדותם הנפשית עם טראומות ועל ההשלכות הנפשיות של מצבם החוקי. המטופלים בתיאורי המקרה טופלו במרפאת "גשר", שהוקמה בפברואר 2014 בתל אביב. המרפאה הוקמה כפרויקט משותף של משרד הבריאות, המרכז הקהילתי לבריאות הנפש ביפו ונציבות האו"ם לפליטים, בסיוע ראשוני של ממשלת גרמניה, בהיתן העדר שירותי טיפול מקצועיים ושאינם מבוססים על מתנדבים. מטרת המרפאה הייתה לספק טיפול נפשי ופסיכו-סוציאלי קבוע, רציף ומקצועי שיהיה מותאם תרבותית ושפתית למהגרים ולמהגרות חסרי מעמד בישראל. המרפאה פעלה במרכז הקהילתי לבריאות הנפש ביפו, וכללה צוות טיפול רב-מקצועי, כולל פסיכיאטריה, פסיכולוגיה, עבודה סוציאלית, סיעוד פסיכיאטרי, וכן תרגום וייעוץ (גישור תרבותי) ואדמיניסטרציה.

אליה

אליה (שם בדוי), רווקה בת 24, הגיעה לישראל מאריתריאה כשנתיים לפני פנייתה למרפאת "גשר".⁶⁷ היא ברחה מאריתריאה כתוצאה מרדיפה של השלטונות אותה ואת בני משפחתה, תוך איום מפורש לכליאה ממושכת ואיום לא מפורש לפגיעה פיזית. עם בריחתה תכננה להגיע לאירופה, ומעולם לא תכננה להגיע לישראל ואף לא שמעה על ישראל לפני כן, אלא שהיא נחטפה בסודן ונסחרה במדבר סיני.⁶⁸

אליה הוחזקה במחנות העיניים בסני במשך כ-6 שבועות, היא "נמכרה" פעמיים ושחררה לבסוף בגבול הישראלי עם מצרים, רק לאחר שבני משפחתה אספו כופר של כ-20,000 דולר, על מנת לפדות אותה מן השוכים.⁶⁹ בישראל, אחרי שהצליחה לחצות את הגבול, התגוררה בדירת שני חדרים בדרום תל אביב, עם שמונה גברים ואישה אחת. כמו מרבית קורבנות

66 לצורך שמירה על פרטיותם של המטופלים, תיאורי המקרה מבוססים על שילוב של תיאוריהם של מספר מטופלים מן המרפאה, והשמות שניתנו להם בדויים.

67 מרפאה פסיכיאטרית של משרד הבריאות למבקשי מקלט, קורבנות סחר וחסרי מעמד. לקריאה בנושא ראו Ravit Hileli et al., *Building the Bridge: Psychiatric Treatment for Asylum-Seekers and Survivors of Human Trafficking in Israel: The Experience of the Geshet Clinic, 2014-2015*, 58 Isr. J. PSYCHIATRY 30 (2021).

68 עוד על ממצאים מראיונות של כ-1,200 קורבנות סיני שנערכו במרפאה הפתוחה של רופאים לזכויות אדם ניתן לקרוא במאמר: Ora Nakash et al., *Exposure to Traumatic Experiences Among Asylum Seekers from Eritrea and Sudan During Migration to Israel*, 17 J. IMMIGRANT & MINORITY HEALTH 1280 (2015).

69 על מנת להבין את המשמעות של גיוס סכום כסף כזה על ידי משפחות השבויים, נציין כי המשכורת הממוצעת החודשית באריתריאה כיום היא כ-200 דולרים בחודש, ומשכורת המינימום הינה 24 דולרים בחודש. ראו *The Official Salary in Eritrea in 2022*, WAGE CTR. <https://wagecentre.com/salary/africa/eritrea>.

הסחר מאריתריאה, הייתה לה אשרת שהייה זמנית, שלא אפשרה נגישות לשירותי בריאות או רווחה, ולא התירה לה להחזיק בעבודה קבועה. אליה התקשתה לעבוד באופן קבוע בשל כאבים גופניים שמהם סבלה ומפאת מצבה הנפשי, והצליחה לעבוד רק פעמים מספר בשבוע בקיוסק בדרום העיר, שבו סבלה לא פעם מהטרדות מיניות של העוברים ושבים.

אליה סבלה מכאבים קשים בגב, באגן, בגפיים ובראש. הבירורים הרפואיים המקיפים שנעשו לא העלו ממצאים גופניים שיכלו להסביר את תלונותיה, ולכן נשלחה לבירור ולטיפול פסיכיאטרי ופסיכוסוציאלי, מתוך מחשבה שמדובר בסימפטומים סומטיים של מצב נפשי. בפגישת ההערכה הראשונית במרפאה התברר כי היא אינה דוברת עברית או אנגלית, אך היא הסכימה לנוכחות מתורגמן, גבר מהקהילה של קורבנות הסחר, על אף המורכבות התרבותית שבכך. אליה אובחנה בדיכאון עם סימפטומים סומטיים, וכן עם חשד להפרעה פוסט-טראומטית. היא סירבה להסתייע בטיפול תרופתי, אך נענתה בחיוב לקיום פגישות טיפוליות שבועיות של פסיכותרפיה. בששת החודשים הראשונים של הטיפול הוא התמקד בכאבים, בעייפות, ובתחושת הייאוש שלה.

במהלך הפגישות, עם התבססות האמון, נחשפו בהדרגה פרטים ראשוניים ורמזים על חוויות קשות שעברה בסיני. בשל ההיכרות של צוות המרפאה עם האירועים שהתרחשו במחנות בסיני ניתן היה לשער לאילו חוויות נחשפה, והיא נשאלה עליהן בעדינות, מתוך רצון לאפשר שיח אך לא לכפות אותו. סוג כזה של תשאול מאפיין שיח טיפולי מודע טראומה, אך פעמים רבות אינו מאפיין שיח עם אנשי מקצוע בתחום המשפטי-מנהלי שלא עברו הכשרה והתאמה לנושא. בדיעבד הסתבר שהיא התביישה מאוד, וחששה שהאירועים שנחשפה אליהם יתגלו בקהילה. היא המשיכה לחשוש על אף הסברים ברורים וחוזרים בדבר הסודיות הרפואית בטיפול במסגרת מרפאה פסיכיאטרית. מעבר לכך, אליה נרתעה מלשתף ולספר בשל חוויות שכבר היו לה בראיונות עם פקידי משרד הפנים ועם משטרת הגבולות – בכניסה לישראל ובמעמד החוזר של חידוש האשרה. את החוויות האלה היא תיארה בשקט: "זה היה בסדר, לא כל כך מאמינים לנו שם". אליה, שהתמידה באדיקות בהגעה לפגישות, בשתי הזדמנויות שונות לא הגיעה לטיפול אחרי ראיונות לחידוש האשרה במשרד הפנים; רק בפעם השנייה שהדבר קרה, הרגישה בנוח לשתף בכך שהמפגש גרם לה למצוקה נפשית עמוקה כל כך שלא הצליחה לצאת מדירתה במשך כמה ימים, אפילו לא לצורך הגעה לטיפול. אליה, כמו מטופלים רבים אחרים במרפאה, תיארו חוויות קשות של ראיונות משפילים, תוקפניים, המטילים ספק ללא הרף בסיפורם של המרוויינים, והמניחים מראש שהגעתם לישראל הייתה מתוכננת ולצורך עבודה. ראיונות אלה מתנהלים בצורה של חקירות, ומחפשים רצף ליניארי וידיעה מדויקת של תאריכים ומידע, במקום שבו האירועים הטראומטיים יוצרים נרטיב שפעמים רבות נראה מבובל ומקוטע.⁷⁰

לאחר כחצי שנה של מפגשי טיפול שבועיים, ולאחר ביסוס יחסי אמון עם המטפלת והמתורגמן, התגלתה תמונה מלאה וקשה של חטיפתה במדבר סיני. במהלך שהותה של אליה במחנות בסיני היא נחשפה לאלימות ולהתעללות פיזית ומינית קשה ויומיומית, כולל מעשי אונס קבוצתי. חשיפת הסוד שנשאה לבדה חודשים ארוכים נענתה בתגובה מקבלת

70 דנה אמיר "כשהלקונה הטראומטית פוגשת שפה: מודוסים של עדות, מודוסים של החלמה" מארג: כתב עת ישראלי לפסיכואנליזה ו 21 (2015).

ומתקפת על ידי המטפלת, ובייחוד על ידי המתורגמן בן הקהילה האריתראית. וכך, ההכרה במצבה ובסיפור שלה, והנכונות של המטפלת והמתורגמן להיות עדים לו, הובילו בהדרגה לשיפור משמעותי במצבה של אליה. תגובות טיפוליות אלה שונות פעמים רבות מתגובות בראיונות משפטיים או מנהליים, והשפעתם של השניים על המצב הנפשי, כפי שהודגם למעלה, ניכרת פעמים רבות.

לחשיפת סיפורה של אליה היו אף משמעויות פרקטיות קונקרטיות ברורות. עם המידע ששיתפה ומתן מידע לגבי זכויותיה, היא יכלה לפנות לנציבות האו"ם לפליטים בבקשת יישוב מחדש במדינה שלישית, דבר שהסכימה לעשות רק כשנה לאחר מכן, כיוון שעדיין חששה מאוד. בנוסף, הדבר אפשר לה להיות מוכרת כקורבן סחר בבני אדם, מעמד המקנה גישה מסוימת לשירותי שיקום, דיור וטיפול רפואי למשך תקופה מוגבלת. אך אליה לא רצתה בכך, משום שהחסרונות של מעמד זה עלו בעיניה על יתרונותיו.

סולומון

סולומון (שם בדוי), בן 19, רווק ללא ילדים, יליד אריתריאה, ברח מרדיפת השלטונות במדינתו אחרי חצי שנה שבה שהה בכלא באריתריאה בתנאים של רעב וחשיפה לאלימות קשה, והוא רק בן 16. הוא ברח מאריתריאה לסודן ב־2012, במטרה להגיע לשוודיה ולפגוש את אחיו, אך נחטף בגבול עם סודן לסיני, שם הוחזק כשלושה חודשים. במהלך תקופה זו היה חשוף לעינויים קשים ולסכנת חיים מתמדת, היה קורבן לאלימות ישירה באופן יום-יומי, לעיתים בצורת כוויות באמצעות ברזל מלובן, והיה עד לאלימות כלפי חטופים אחרים ולמותם של אלה שלא שרדו. הוא נחשף להצתה של חטופים, ונאלץ – יחד עם שאר החטופים – לנסות לכבות את השרפה שאחזה בהם. נמנעו ממנו מזון, שתייה ושינה, והוא אולץ לעמוד שעות בשמש, כפות בידיו וברגליו, ופעמים רבות עם כיסוי על עיניו.

בשלב מאוחר בטיפול שיתף סולומון כי נדרש בכמה מקרים על ידי השוכים לערוך חיפוש על גופם של פצועים ועל גופות של חטופים כדי למצוא חפצי ערך מוסתרים. בתמורה ניתנו לו מנות מזון, והוא הרגיש אשמה קשה על מעשים אלה.

סולומון, כמו רבים אחרים, נדרש לשלם כופר של 35 אלף דולרים כדי להשתחרר בגבול ישראל. סולומון לא חשב שמשפחתו תוכל לגייס את הכסף ולכן חשב בכל יום שהוא עומד למות. לבסוף הכסף נאסף על ידי משפחתו, ולקראת סוף 2012 הוא שוחרר בגבול ישראל. עם הגעתו לישראל הוא הוחזק בכלא "סהרונים" כשנה וחצי, ולאחר מכן במתקן שהייה "חולות". מ"חולות" הוא נסע לקבלת טיפול רפואי בליווי חבר, ולמעשה ברח מהמתקן. "המוקד לפליטים ומהגרים" הגיש בשמו עתירה לבית המשפט כדי שלא יצטרך לשוב ל"חולות" ויוכל לקבל את הטיפול שנוקק לו על רקע מצבו הנפשי והבריאותי ועל רקע האירועים הטראומטיים שעבר. בשלבים אלו פגש סולומון לפחות שני צדדים של המערכת המשפטית, הראשונה שאינה מכירה בסיפורו ומתייחסת אליו כעברייני, והשנייה (בדמות "המוקד") המכירה בסיפורו, מתקפת את חוויותיו, ומבקשת לפעול למען זכויותיו. היה צורך בתיווך טיפולי על מנת להשיב לסולומון את האמון ואת היכולת להיעזר משפטית גם בנציגי המערכת שרצו לעזור לו ב"מוקד". למרפאת "גשר" הגיע בתחילת אפריל 2014. כשהגיע אלינו, העתירה בעניינו הייתה עדיין בדיון, וגורלו היה לא ידוע.

בפגישות ההערכה הראשונית במרפאה סולומון כמעט לא יצר קשר עין, מבטו היה מושפל, הוא נראה מבוהל ושבירירי, מיעט לדבר וענה בקצרה על השאלות שנשאל. אחד הדברים הבולטים ביותר היה שסולומון דיבר כל כך בשקט עד שהמתורגמן שישב לידו התקשה לשמוע אותו, ולכן התקרב אליו עד כמה שניתן ועדיין בקושי שמע אותו. בכל זאת אפשר היה לשמוע על קשיים חריפים בשינה, קושי להיות עם אנשים והימנעות ממצבים כאלה, דריכות ורגישות לרעש, פלאשבקים וזיכרונות חוזרים, מציפים וטורדניים מהאירועים הטראומטיים בכלל האריתראי ובסיני, ירידה בתיאבון ובמשקל, מצב רוח ירוד וירידה חדה בהנאה ובהנעה, ובעיקר, היעדר מוחלט של תקווה או יכולת לדמיין עתיד טוב יותר, והוא עוד לא בן 19.

סולומון אובחן עם הפרעה פוסט-טראומטית והתחיל לקבל טיפול תרופתי נוגד דיכאון וחרדה. כמו כן, הוא החל להגיע לפגישות שבועיות של טיפול שיחתי. במקביל, העובדת הסוציאלית והפסיכיאטר שטיפלו בו היו בקשר רציף עם עורך דינו; כתבו מכתבים שמטרתם להסביר את המובן מאליו, שתנאי כליאה אינם מצב מיטיב עבור אדם עם פוסט-טראומה ככלל, ובמצבו בפרט.

סולומון התמיד בנטיילת התרופות, ובהדרגה התחיל לישון ולאכול טוב יותר. לאחר כמה שבועות הוא נראה אחרת; הוא העלה מעט במשקל והיה נינוח יותר. בנוסף, הוא התמיד בטיפול השיחתי, ולרגעים אף הישיר מבט והסתכל במטפלת. סולומון הכיר בכך שאנחנו רוצים לעזור לו, אבל חזר ואמר שאי אפשר לעזור לו. הייתה הטבה בחלק מהסימפטומים הפוסט-טראומטיים, אך המרכיבים הדיכאוניים התמידו ואף התחזקו. ובכל זאת, הוא המשיך לבוא לטיפול, ואף נראה מופתע מעט בכל פעם מחדש מכך שהצוות המטפל מתעקש לראות אותו שוב, שבוע אחר שבוע.

לעיתים, המשמעות הגדולה ביותר של הטיפול הייתה בעשייה קונקרטיה בחדר ומחוצה לו; למשל, להקריא לו בטיפול מכתב שהוא נשא בכיסו בהנחיית עורך הדין שלו, שמטרתו להסביר לו את פסיקת הביניים של בית המשפט שאומרת כי אם הוא נתפס ברוחב, יש לעורך דינו עשרה ימים לעתור לבית המשפט, ובזמן זה אסור לכלוא אותו. הוא הבין את משמעות הפסיקה, אך עדיין היה חרד מיציאה מהבית. שגרת חייו לא כללה יציאה מהבית או עבודה, והפחד שלו לא היה רק פוסט-טראומטי, אלא מציאותי. גם האופציה של הגשת בקשה לקבלת מעמד של פליט לא הייתה רלוונטית משום שהיה ידוע בקהילה ומחוצה לה שהמדינה אינה מטפלת בבקשות האלה. הטיפול בו היה למעשה טיפול בדיים קשורות. תחושת חוסר האונים, חוסר המוצא וחוסר התקווה היו משותפות לעיתים גם למטופל וגם למטפלים.

בטיפול שבו הפנים והחוץ מתערבבים ללא הרף, אפשר לדמיין את תחושת ההקלה כשבסוף ספטמבר 2014 פסל בג"ץ את תיקון החקיקה שמכוחו הוקם מתקן "חלולות". אז, איום הכליאה הפסיק לרחף מעל ראשו של סולומון – נקודת מוצא בסיסית בטיפול נפשי ככלל ובפוסט טראומה בפרט. עבור הצוות והמטופלים ב"גשר" זו הייתה לא רק פסיקה חשובה מאין כמוה ברמה הערכית, ברמת צביונה של מדינת ישראל, אלא פסיקה המאפשרת לקיים חיים וטיפול עבור המטופלים שלנו וחברינו לעבודה. אפשר לדמיין את תחושת הייאוש כשגרסה נוספת של החוק למניעת הסתננות עברה שוב בכנסת חודשים ספורים לאחר מכן, ואחריה עוד אחת ולאחריהן גזרת הגירוש. אפשר לדמיין את תחושת הטלטלה וחוסר הוודאות שליוו אותנו כל העת, וביתר שאת את המטופלים במרפאה. למעשה, העבודה במרפאת "גשר" הייתה

התנסות יוצאת דופן בקשר שבין מציאות חיצונית למציאות פנימית; בין מציאות חברתית למציאות תוך-נפשית, בין החלטות מדיניות-מנהליות-משפטיות למצב רגשי. בכל פעם שהתקבלה החלטה, כגון הגדלת מכסות במתקן "חולות" או סגירת המתקן, כמעט באופן מיידי ראינו מגמה של החמרה נפשית בקרב המטופלים, ועלייה בפניות לאבחון ולטיפול. הדבר המרכזי שהשתנה אחרי חודשים ספורים של טיפול היה טון הדיבור של סולומון. אפשר היה לשמוע אותו, והוא התחיל להרשות לעצמו לכעוס; לכעוס על האו"ם, על ארגוני הסיוע, על צוות המרפאה, ועל ישראל. המדינה שלא אפשרה לו שום תקווה, והדבר שהטריד את סולומון יותר מכול – שלא אפשרה לו לעבוד ולהחזיר למשפחתו את דמי הכופר ששילמה עבורו. הוא התבייש והרגיש אשם, ורגשות אלה של בושה ואשמה דוברו רבות בטיפול. סולומון הסביר שכל זה לא היה קורה אילולא היה בורח מאריתריאה ו"סובל שם בשקט, עד שהיה מת". המטפלת והמתורגמן ניסו להכיר ולתת מקום ולגיטימציה לתחושות ולכעס שהתעורר.

במקביל וכחלק מהטיפול, הצוות המטפל היה בקשר עם נציבות האו"ם לפליטים כדי לנסות לפעול ליישוב מחדש של סולומון במדינה שלישית. מדובר בהליך מוסדר, שיקומי-טיפולי, הכולל מעבר למדינות אירופה, לסקנדינביה או לקנדה – שם קיימת אפשרות לקבל מעמד וזכויות של פליט, המאפשרים גם תקווה ואפשרות אמיתית לשיקום. לשם כך, הצוות המטפל כתב מכתבים המתארים בבהירות ובחריפות את מצבו הנפשי הקשה, את הסימפטומים הפוסט-טראומטיים, את חוסר התקווה ואת חוסר הביטחון הבסיסי ואת השפעתם על מצבו הנפשי. אך כפי שהסבירו בנציבות, המכסות ליישוב מחדש קטנות והסיכויים קלושים, וגם אם יקבל את ההזדמנות, התהליך ייקח זמן רב.

שבוע אחר שבוע, ביחד – סולומון והצוות – המשכנו לנסות לבנות שגרה בדירת אחיו וכן לחפש יחד את האפשרות, מוגבלת ככל שתהיה, למרחב של בחירה, שליטה ויצירה. בניסיון למצוא משהו שהוא ייהנה לעשות, התגלה לראשונה בטיפול שבאריתריאה, לפני שיצא למסע, אהב לצייר.

ד. השלכות נפשיות של מעמד והליכים משפטיים ומנהלתיים הקשורים במעמד על קורבנות סחר בישראל

המצב הנפשי של קורבנות סחר בישראל מושפע ממצבם הפסיכו-סוציאלי, הכלכלי והחוקי, ותלוי בגורמים הקשורים לחקיקה ולנוהלי הרשויות. להלן נציג ניתוח של ממדים אלה כפי שבאו לידי ביטוי בעבודה טיפולית עם מטופלות ומטופלים במרפאת "גשר". הניתוח מתבסס על ניסיוננו עם אוכלוסיית קורבנות הסחר ממזרח אפריקה שהם גם קורבנות סחר בסיני, אך רלוונטי גם בהבנת מצבם הנפשי של קורבנות סחר באופן כללי, במיוחד כאלה שלא הוכרו על ידי רשויות המדינה. נבקש לטעון כי המצב המשפטי הייחודי של קורבנות סחר והתוויית המדיניות בתחום משפיעים הן על מצבם הנפשי והן על הטיפול הנפשי שהם מקבלים, שבתורו משפיע על מצבם הנפשי.

חוסר המעמד בישראל והשלכותיו על מצבם הנפשי של אוכלוסיית המהגרים ממזרח אפריקה

כמתואר לעיל, קורבנות סחר נמצאים במצב של היעדר סטטוס אזרחי-חוקי קבוע ורשמי. היעדר אשרה קבועה נמצא במחקרים שונים בעולם כמשפיע על המצב הנפשי של קורבנות סחר, על תחושת היציבות, הביטחון האישי, ועל תחושת "העמיד המקוצר" המאפיין את מי שסובלים מפוסט-טראומה. היעדר מעמד קבוע ומשך זמן ארוך לקבלת ויזה או מעמד מוסדר נמצאו בזיקה עם התפתחות שיעור גבוה של פסיכופתולוגיה. המרת אשרת שהייה מזמנית לקבועה נמצאה קשורה בשיפור באיכות החיים ובשיפור בסימפטומים של הפרעה פוסט-טראומטית ודיכאון.⁷¹ בתיאורי המקרים שתוארו לעיל ניתן לראות אספקטים שונים של השלכות היעדר המעמד החוקי על המצב הנפשי.

היעדר סטטוס אזרחי קבוע משפיע על עצם האפשרות לקבל טיפול נפשי, מונע ממטופלים ליצור שגרה בחייהם, גורם לתחושת שקיפות וחוסר תיקוף ברמה רגשית וברמה פרקטית, מהווה מגבלה על חופש התנועה והעיסוק ומונע אפשרות להסדרת צרכים בסיסיים כגון שכירת דירה וקבלת שכר באופן מוסדר מול מעסיקים. מצב זה עלול אף לפתוח פתח לסחיטה, לניצול ולפגיעה נוספת.

חוק "טיפול חולי נפש בקהילה" עוסק בשלושה תחומים: דיור, שיקום תעסוקתי-אקדמי ופעילויות חברה ופנאי. שלושה תחומים אלה נתפסים כהכרחיים לשיפור מצבו הנפשי של האדם; היעדר מעמד אזרחי קבוע פוגע בכל אחד מרובדי חיים אלה ומונע הלכה למעשה את האפשרות לייצוב ולקידום משמעותי של תחומים אלה, ועל כן עלול לפגוע במצבם הנפשי של חסרי המעמד. דוגמאות בולטות לכך ניתן למצוא בתיאורי המקרים שתוארו למעלה; בשני המקרים, הן של סולומון והן של אליה, ניתן לראות כיצד היעדר המעמד מהווה גורם דחק יומיומי ומשפיע על המצב הנפשי. כמו כן, היעדר המעמד הוביל אצל שניהם להיעדר יכולת לקיים שגרת חיים של עבודה ומגורים מוסדרים, באופן שפוגע במצב הנפשי ובתהליך הטיפול.

להלן השלכות אחדות של המדיניות החוקית בישראל המקשות על מהגרים ממזרח אפריקה לקבל מעמד אזרחי חוקי, וכתוצאה מכך פוגמת בפועל בתהליך הטיפולי ובשיפור במצבם הנפשי.

עיסוק בחידוש אשרה

למשך תקופות ארוכות, קורבנות סחר חיים בתחושות אי-ודאות לגבי אשרת השהייה שלהם, בין היתר בשל חוסר ידיעה ברורה של תאריכי חידוש ומיקום החידוש, ושל משך תוקף האשרה החדשה שתניתן להם. מטופלים רבים במרפאה שיתפו בחוויות של הגעה ללשכת משרד הפנים בעיר אחת, רק על מנת לגלות כי התורים של אותו היום הועברו ללשכה בעיר

71 לקריאת מחקרים בנושא שנעשו באוסטרליה והולנד ראו Cornelis J. Laban et al., *Impact of a Long Asylum Procedure on the Prevalence of Psychiatric Disorders in Iraqi Asylum Seekers in The Netherlands*, 192 J. NERVOUS & MENTAL DISEASE 843 (2004); Angela Nickerson et al., *Change in Visa Status Amongst Mandaean Refugees: Relationship to Psychological Symptoms and Living Difficulties*, 187 PSYCHIATRY RSCH. 267 (2011)

אחרת. נוסף על כך הם תיארו המתנה של שעות ארוכות בתור, ולעיתים גם יחס קשוח, חשדני ומתנשא מצד חלק מהעובדים בלשכות, ולבסוף קבלה של הארכת אשרה למשך זמן קצר ממה שציפו. משמע, חזרה על אותו תהליך תכופות, לעיתים כל כמה שבועות או חודשים קצרים. מצב זה גורם למצוקה רגשית ולחרדה.⁷² השלכות של עיסוק זה על המצב הנפשי הודגמו במקרה של אליה שתואר למעלה, שבו היה ניתן לראות את ההחמרות במצב הנפשי שהתרחשו במקביל לתהליך חידוש האשרה. החמרות אלה קרו הן בשל אי-הודאות של התהליך והן בשל הראיונות בתהליך החידוש, לכשזה כבר התקיים, כפי שיתואר בסעיף הבא.

מפגשים עם הממסד במסגרת ראיונות

האוכלוסייה המתוארת מתמודדת פעמים רבות עם ראיונות חוזרים בתהליכי הכרה במעמד קורבן סחר, לחידוש אשרת שהייה ולצרכים נוספים במסגרת גופים שונים: משרד הפנים, המשטרה, שירות בתי הסוהר ונציבות האו"ם לפליטים. נוסף לכך, קיימים ראיונות בארגוני סיוע (כגון א.ס.ף, קו לעובד והמוקד לפליטים ומהגרים) במטרה לסייע ולהבהיר להם את זכויותיהם. כפי שתואר לעיל בתיאור המקרה של אליה, במפגשים אלה המטופלים נדרשים או מתבקשים פעמים רבות לספר את סיפורם, ובכך נאלצים לחזור שוב ושוב על פרטי האירועים הטראומטיים, ולעיתים אף מתמודדים עם הטלת ספק בגרסתם. התוצאה היא פעמים רבות הצפה ומצוקה רגשית, מלווה ברה-טראומטיזציה, חרדה ולעיתים אף עלול להתפתח מצב דיסוציאטיבי.⁷³ כמו כן, הפרעה פוסט-טראומטית כוללת ניסיונות הימנעות מהיזכרות בפרטי האירועים הטראומטיים, וכך ריאיון – גם אם נעשה בנסיבות מכילות וברגישות – הוא בעל פוטנציאל לפגיעה נפשית. הסובלים מהפרעות אלה חווים החמרה באופן שכיח סביב ראיונות כאלה.

פקידים, פרקליטים, דיינים, שוטרים ואנשי מקצוע הבאים במגע עם האוכלוסייה הנ"ל, פעמים רבות אינם בעלי הכשרה, היכרות או הבנה של המורכבות הנפשית של היושבים לפנייהם ושל השלכותיה על האופן שבו הם מתבטאים בפניהם. כחלק מהמצב הנפשי של הקורבנות, ובכלל זה דיכאון, חרדה והפרעה פוסט-טראומטית, ניתן לראות קשיי התארגנות ופגיעה בתפקודים קוגניטיביים גבוהים; כך למשל, היכולת לספר סיפור קוהרנטי לינארי מנוגדת בתכלית לאופן שבו מסופר הסיפור הטראומטי. למעשה, נפגשות כך בריאיון שתי שפות שונות בתכלית: השפה המשפטית-בירוקרטית, שהינה סדורה, לינארית ותכליתית, והשפה הטראומטית-דיסוציאטיבית, שהינה אסוציאטיבית, קטועה ולא קוהרנטית.⁷⁴ כמו

Angela Nickerson et al., *The Association Between Visa Insecurity and Mental Health, Disability and Social Engagement in Refugees Living in Australia*, 10 EUR. J. PSYCHOTRAUMATOLOGY 1 (2019).

73 מצב המאופיין בהפרעה ברציפות התודעה, דהיינו נתק בין חלקים מודעים ולא מודעים של הנפש, כמו זיכרונות, מחשבות ורגשות, לבין חוויות או התנהגויות. קשה לצפות מראש את הופעתם של מצבים דיסוציאטיביים. ראו DIAGNOSTIC AND STATISTICAL MANUAL OF MENTAL DISORDERS, לעיל ה"ש 17.

74 לקריאה נוספת ראו הרמן, לעיל ה"ש 6; דנה אמיר להעיד על העדים: ארבעה מודוסים של עדות טראומטית (2018).

כן, לאנשי מקצוע רבים לא מוכרת ההשפעה שעשויה להיות למפגש ולשיח על הישנות והחמרה במצב הנפשי, משום שאינם מודעים למצבם הנפשי של קורבנות הסחר.⁷⁵ במרפאה פגשנו פעמים רבות מטופלים ומטופלות בסערה רגשית עמוקה לאחר ראינות שנעשו על ידי מראיינים שלא עשו כל התאמה למצבם של הפונים בשל חוסר מודעותם וחוסר הכשרה מתאימה בתחומי ריאיון מודע-טראומה. במקרים מסוימים ראינו החמרה של דיכאון, ואף התנהגויות של פגיעה עצמית. בנוסף, הטלת הספק בגרסתם של הקורבנות עלולה פעמים רבות להיות בעלת השפעה שלילית על מצבם הנפשי.

תיאור המקרה של אליה הוא דוגמה לאישה שנראה כי הייתה יכולה להיות מוכרת באופן פורמלי כקורבן סחר ולקבל את הזכויות המגיעות לה מתוקף מעמד זה. אך אליה בחרה, לאחר שניתן לה מידע מפורט בנושא, שלא לפנות לערוץ הכרה רשמי, וזאת משני טעמים מרכזיים. הראשון הוא חשש כבד מן הראיונות והתהליכים הנדרשים לצורך קבלת המעמד, והשני קשור בכך שאליה לא הייתה מעוניינת להיכנס למקלט לקורבנות סחר, משום שחששה מן השיך הזה ומפני חשיפת סיפורה מול הקהילה, והרגישה כי הזכויות שמעמד זה מקנה לה מחוץ למקלט אינן רלוונטיות עבורה ואינן מצדיקות את התהליך.

תיאור המקרה של סולומון מדגים את הפער שבין העדות הטיפולית-טראומטית לבין העדות "החזקה" מבחינה משפטית; סולומון אינו מישיר מבט, מדבר בשקט, ותוכן דבריו פעמים רבות מבלבל ולעיתים סותר את עצמו; לעיתים פרטים חשובים "מתגלים" או נפתחים, כפי שהתרחש גם במקרה של סולומון וגם במקרה של אליה, רק לאחר חודשים רבים של טיפול, ויכולים להתפרש בשיח משפטי כ"שינוי גרסה" או כ"חוסר אמינות". תגובה טיפולית אפשרית לכך תהיה עידוד של הרחבת הנרטיב, עידוד של הוספת ושינוי הפרטים, הכרה ואף מתן הסבר למטופלים על ההשפעה של האירועים הטראומטיים על יכולתם לספר סיפור רציף וסדור. לסוג כזה של הכרה יש ערך טיפולי רב. תגובה משפטית או מנהלית, לעומת זאת, עלולה להיות (אם כי בהחלט לא תמיד), בעיקר כאשר ניתנת על ידי אנשי מקצוע שאינם מכירים את נושא העדות הטראומטית, ומוכשרים לסוג כזה של שיח, ספקנית, ביקורתית, שיפוטית ואף תוקפת וסותרת. לסוג כזה של תגובה למתן עדות ולשמיעת סיפורו של אדם יש השלכות על מצבו הנפשי, וכמובן גם השלכות פרקטיות (מניעת מעמד, אשרה, זכויות וכו').

הפגיעה ביכולת ההשתכרות בשל העדר מעמד והשפעתה על מצב נפשי

מצב סוציו-אקונומי נמוך עלול להשפיע לרעה על מצב נפשי. מחקרים מצביעים על קשר מובהק בין עוני לבין מצוקה נפשית והפרעות פסיכיאטריות שונות.⁷⁶ אוכלוסיית המהגרים המזרח-אפריקאים בישראל סובלת ממצב סוציו-אקונומי נמוך שנובע, בין היתר, מהגירה, היעדר השכלה, חובות הקשורים לסחר, ובעיקר מההגבלות באפשרויות ההעסקה והעבודה. תיאורי המקרה של אליה וסולומון דומים ביניהם ודומים לסיפוריהם של קורבנות סחר רבים

Louise Ellison & Vanessa Eveline Munro, *Taking Trauma Seriously: Critical Reflections on the Criminal Justice Process*, 21 INT'L J. EVIDENCE & PROOF 183 (2017)

V. Lorant et al, *Socioeconomic Inequalities in Depression: a Meta-analysis*, ראו למשל, 76 157 AM. J. EPIDEMIOLOGY 98 (2003).

אחרים בכך שמוקד החשש, הקושי והמצוקה היומיומיים והמרכזיים עבורם היו הקושי להתפרנס. על אף רצונם לעבוד, וזאת לעיתים למרות מצבם הנפשי שהקשה על התפקוד, הם הוגבלו ביכולתם לעבוד בשל מצבם החוקי. אלה גורמי עקה יום-יומיים, המקצינים את המצב הנפשי. במרפאת "גשר" פגשנו פעמים רבות מטופלים ומטופלות שהיו עסוקים כל כך בהישרדות ובצורכי פרנסה, עד שלא יכלו להתפנות לטפל במוקדים אחרים של הקשיים שלהם, ובראש ובראשונה במצבם הנפשי.

חוק הפיקדון שתואר בסקירה לעיל החריף במידה רבה את הפגיעה הכלכלית באוכלוסייה זו,⁷⁷ וצמצם עוד יותר את אפשרויות ההעסקה. במרפאה שמענו הן מהמטופלים והן מאנשי צוות שהשתייכו לקהילה (המתורגמים) עד כמה סעיף זה בחוק והניסיונות לאכיפתו השפיעו על מצבם הרגשי, ועל החוסן של קהילת קורבנות הסחר. מעבר להשלכות הכלכליות הקשות על הקהילה שמלכתחילה הייתה במצב קשה, החוק חיזק את תחושת הזרות, הניכור, והחוויה כי אינם רצויים בישראל.

השלכות חוסר המעמד על הטיפול הנפשי

חוסר המעמד החוקי בישראל מציב מכשולים בפני קהילת קורבנות הסחר בדרכם לקבל טיפול נפשי. להלן פירוט המכשולים הבולטים המשפיעים על יכולתם של חסרי המעמד לחוות שיפור במצבם הנפשי:

היעדר גישה לשירותי בריאות בישראל

כפי שהוזכר לעיל, חסרי מעמד בישראל אינם זכאים לביטוח בריאות ועל כן מערכת הבריאות הכללית, ובכלל זה בריאות הנפש, אינה נגישה להם. חוסר הנגישות לשירותי בריאות הוא החסם המרכזי לקבלת הטיפול שהם זקוקים לו. כך למעשה נוצר מצב שדווקא אוכלוסייה פגיעה, עם אחוזי הזדקקות גבוהים לשירותי בריאות הנפש, אינה יכולה להסתייע בהם בשל חקיקה ומדיניות. תיאורי המקרה לעיל של אליה וסולומון מדגימים את המידה הרבה של ההזדקקות לטיפול נפשי זמין ונגיש בקרב אוכלוסייה זו. וכאמור, עד פתיחתה של מרפאת "גשר" לא היה לאוכלוסייה זו מענה יציב, קבוע וממוסד לצורך בטיפול פסיכיאטרי ופסיכו-סוציאלי. המענים שניתנו היו על בסיס התנדבותי, בארגון "רופאים לזכויות אדם" או בעזרת ארגוני סיוע אחרים. גם עם הקמת המרפאה ובעת פעילותה ניתן בה מענה רק לחלק מצומצם של האוכלוסייה הזקוקה לכך. יתרה מכך, המקרה של אליה, ובפרט הפגיעות הפיזיות הרבות שסבלה מהן, מדגימים את ההשלכות הנפשיות האפשריות של היעדר נגישות לשירותי בריאות כללית. מדיניות שאינה מאפשרת גישה לשירותי בריאות כללית, ובכלל זה בריאות הנפש, פוגעת במצבם הנפשי והגופני של קורבנות הסחר.

אחד העקרונות הבסיסיים, החשובים וההכרחיים לטיפול נפשי מיטיב טמון במושג setting, שמשמעו האפשרות לייצר מסגרת טיפול קבועה, ברורה ויציבה.⁷⁸ מעקב קבוע

77 ירון, לעיל ה"ש 58.

78 לקריאה נוספת ופירוט על המושג ראו: אהובה ברקן "הרבדים השונים של ה"Setting" - או של מי השעון?" שיחות יז(1) 39 (2002); פטריק קייסמנט ללמוד מן המטופל (1988); נינה קולטארט איך לשרוד כפסיכותרפיסטית (2018); Arnold H. Modell, *The Centrality of*

נמצא משמעותי להצלחת הטיפול גם בהקשר של טיפול פסיכיאטרי תרופתי. במצב הקיים בהקשר של האוכלוסייה המדוברת, פעמים רבות לא ניתן לקיים מסגרת קבועה שכוו. הקושי בקיום המסגרת נובע מטעמים שונים, כגון צורכי פרנסה, עבודה בשעות לא קבועות, הצורך בהתייזבות לחידושי אשרה, הרחקה למתקן השהייה "חולות", וכן זמינות השירות ומידת עומס המטופלים ביחס למספר המטופלים במרפאת "גשר".

כיום, לאחר סגירתה של מרפאת "גשר", הועבר הטיפול הנפשי במבקשי המקלט למרפאת "רות", מרפאה המופעלת על ידי עמותת "בנפשנו" במימון משרד הבריאות. עם זאת, פעילות המרפאות נעשתה ונעשית ביוזמה ובלקיחת אחריות של מטפלות ומטפלים עם תמיכה מסוימת של הדרג המקצועי במשרד הבריאות, אך ללא מדיניות ממשלתית ברורה ומוסדרת בנושא, הפועלת בתיאום עם משרד הרווחה, הפנים והמשפטים.

כליאה ואיום בכליאה

כליאה עלולה לגרום להחמרה במצבם הנפשי של אנשים הסובלים מהפרעות הנפשיות שתוארו לעיל. כליאה עלולה לפגוע בייחוד באלה הסובלים מהפרעה פוסט-טראומטית, כיוון שבהפרעה זו קיים תמיד אלמנט של שלילת חופש ואובדן שליטה, על אחת כמה וכמה אם האירוע הטראומטי כלל שבי, כליאה או שלילת חופש במובן הקונקרטי. הכליאה עלולה להוות שחזור של הטראומה, והמשך של החוויה הטראומטית. כך למשל תואר במקרה של סולומון שהוצג לעיל. בנוסף, כליאה פוגעת עמוקות בתחושות היציבות והביטחון החיוניות לקיום טיפול נפשי.⁷⁹ הדבר נכון גם לגבי איום בכליאה. איום בכליאה, בשונה מכליאה, משאיר את האדם הסובל מהפרעה נפשית במצב מתמיד של דריכות וחוסר ודאות וכן בתחושת חוסר שליטה על מצבו, על חייו ועל החופש שלו. כך, באופן אבסורדי, לעיתים איום הכליאה מחמיר את המצב הנפשי יותר מהכליאה עצמה, מכיוון שבכליאה עצמה האיום כבר התממש ואין צורך לחשוש ממנו ולהיות דרוכים לקראתו. הדבר דומה לילד הנתון לאלים קשה בבית, החרד ודרוך לקראת התפרצות אלימות שאינו יודע מתי תופיע. לעיתים תכופות, הילד ניזוק נפשית ממצב אי-הוודאות לא פחות ואף יותר מהאלימות עצמה משעה שהתקיימה. בתקופות מסוימות, הפעלת מתקן "חולות" והחקיקה שעמדה בבסיסו לצד איום הגירוש מישראל שהופיע לאחר סגירת המתקן, היו גורם לחץ נפשי מתמשך עבור קהילת מבקשי המקלט כולה. במרפאת "גשר" ראינו, כפי שתוארו לעיל, הלימה בין גלי מעצרים ושליחה למתקן "חולות" לבין פניות חדשות ורבות למרפאה של אנשים עם מצוקה נפשית. כמו כן, ניתן היה לזהות החמרה בקרב מטופלים במרפאה שסבלו מאותו איום של כליאה וגירוש במקרה של סולומון שתואר לעיל, איום הכליאה והגירוש היה נוכח באופן מתמיד בחייו ובטיפול, והשפיע באופן קריטי על מצבו הנפשי ועל תפקודו היומיומי. איום הכליאה גרם

Psychoanalytic Setting and the Changing Aims of Treatment, 57 *PSYCHOANALYTIC Q.* 577 (1988); Danielle Quinodoz, *The Psychoanalytic Setting as the Instrument of the Container Function*, 73 *INT'L J. PSYCHOANALYSIS* 627 (1992); Anthony Bass, *When the Frame Doesn't Fit the Picture*, 17 *PSYCHOANALYTIC DIALOGUES* 1 (2007)

Oksana Yakushko, *Human Trafficking: A Review for Mental Health Professionals*, 31 79
 (להלן: *Yakushko, Human Trafficking*) *INT'L J. FOR ADVANCEMENT COUNSELLING* 158 (2009)

לו, בין יתר הדברים, להימנע מיציאה מהבית, דבר שהחמיר את החרדה העמוקה שממנה סבל, ונוסף על כך גרם לו לתחושות עמוקות של איום קיומי וייאוש.

טיפול נפשי בתנאי חוסר יציבות וללא משאבי רווחה משלימים

לכל הממדים שתוארו לעיל יש השלכה על היכולת להנגיש טיפול נפשי לאוכלוסיית קורבנות הסחר. פרוטוקולים של טיפולים בטרומה מבוססים על ההנחה שהאדם נמצא מחוץ למצב סכנה ובחזונית קביעות במהלך הטיפול, אך כפי שמתואר, ברוב המקרים של טיפול בקורבנות אין קביעות. נוסף על כך, אוכלוסיית קורבנות הסחר היא אוכלוסייה הסובלת מקשיים רבים, ולא מהפרעות נפשיות בלבד אלא אף מקשיים כלכליים, מקשיי תעסוקה ודירור, מקשיים הקשורים בטיפול בילדים, מבעיות אלימות, מהתמכרויות, מהדרה ומעוד קשיים רבים. בין הקשיים הללו לבין ההפרעות הנפשיות מתקיימת השפעה הדדית; קשיים אלה משפיעים ועלולים להחמיר את המצב הנפשי, והמצב הנפשי עלול להחמיר כל אחד מן הקשיים הללו. בהיעדר חקיקה ומדיניות מוסדרת המאפשרת זמינות של שירותי רווחה ושיקום, לא יכול להתקיים תהליך טיפוליי-שיקומי מלא. בחוסר מעמד אזרחי קבוע והכרה בביטוח לאומי, ללא אפשרות לשימוש בשירותי הרווחה והשיקום בישראל ולאור מחסור בפתרונות ושירותים חלופיים, לא ניתן טיפול מלא, ופעמים רבות הטיפול הניתן אינו אפקטיבי. מצב זה שונה עקרונית עבור מי שהוכר וקיבל מעמד של קורבן סחר, אך מעמד זה, כאמור, מוגבל לשנה בלבד, פרק זמן שפעמים רבות אינו מספיק להשלמת תהליך טיפולי. כמו כן, רבים מקרב מבקשי המקלט וקורבנות הסחר ממזרח אפריקה אינם מוכרים כקורבנות סחר.

יחסי כוח בטיפול

הטיפול בקורבנות סחר ניתן בדרך כלל על ידי מטפלים ישראלים, בעלי מעמד אזרחי קבוע. במקרה הספציפי של מרפאת "גשר", עובדי משרד הבריאות. להיבט זה עשויות להיות משמעותות בטיפול, משום שפנייה לטיפול עשויה להיות מאיימת ולעורר חשדנות וקשיים ביצירת אמון בקרב הפונים. הבדלי "המעמדות" האזרחיים בין המטפל למטופל בולטים לעין, ועשויים להשפיע על דינמיקת יחסי מטפל-מטופל בחדר. המטפל עלול להיתפס כמי שמייצג מדיניות מפלה ומתעמרת כלפי המטופל. במקרה של סולומון שתואר לעיל, הוא הגיע למרפאה בעידוד אחיו שהיה אח בית חולים באריתריאה והבחין במצוקה הנפשית שלו. העידוד של אחיו היה משמעותי ביותר כיוון שעבור קהילה זו, טיפול פסיכיאטרי ופסיכולוגי הוא זר ואף מאיים ורווי סטיגמות. מצב זה מועצם כאשר הטיפול ניתן על ידי ישראלים, עובדי מדינה, אשר נתפסים פעמים רבות כחלק מהחברה אשר בחלקה דוחה, מדירה ופוגעת בקהילת מבקשי המקלט. ההבחנה בין ריאיון במשרד הפנים או באחד ממתקני הכליאה לבין מפגש במרפאה לא תמיד ברורה מספיק, ובעיקר בתחילת דרכה של המרפאה ועד שנרכש אמונה של הקהילה עוררה המרפאה רתיעה גדולה וחששות רבים בקרב המטופלים. יחד עם זאת, עשויה להיות משמעות טיפולית מיטיבה דווקא לטיפול ולהכרה הניתנים על ידי מי שמזוהים כחלק מהמסד המקיים מדיניות מפלה.

ה. תהליכים מעצימים וטיפוליים

כעת נעבור לפתרונות פרקטיים שיש בכוחם לשפר את מצבם הנפשי של קורבנות הסחר.

טיפול מודע־תרבות

התרבות שממנה האדם מגיע מעצבת את האופן שבו הוא יתקשר את ההשלכות הפסיכולוגיות והפסיכיאטריות של טראומה ואת האופן שבו הוא יחפש עזרה, וכן יקבע את ציפיותיו מהטיפול.⁸⁰ התרבות אף מעצבת את האופן שבו המטפלת מפענחת את סיפור חייו של המטופל במונחים של אבחנה פסיכיאטרית.⁸¹ לתרבות יש חשיבות רבה במפגש בין מטפלת למטופלת שאינן חולקות אותה תרבות מקור. הטיפול באוכלוסיות של קורבנות סחר מצריך ידע והכשרה בתחומים של כשירות תרבותית בטיפול, עבודה עם מגשרים תרבותיים או מתורגמנים ועוד.⁸² בנוסף, יש לזכור כי ההליכים המשפטיים והמנהליים לא בהכרח ברורים מאליהם למטופלים המגיעים מתרבויות שונות, ועל כן עלולים לעורר חרדה.

קבלת מעמד

הכרה פורמלית בהיות האדם קורבן סחר והענקת מעמד חוקי וגישה לשירותי בריאות ובריאות הנפש מהווים אקט טיפולי בסיסי וחלק מתהליך ההחלמה והשיקום. כך, קורבן הסחר מקבלת תוקף לאירועים שחוותה, הכרה בעדותה והשבת הצדק, ולו באופן חלקי. קבלת מעמד אזרחי קבוע נמצא במחקרים שונים כמייטיב עם מצבם הנפשי של קורבנות סחר, ומאפשר טיפול יציב וקבוע, כפי שפורט לעיל.⁸³ במקרה של סולומון, הליך היישוב במדינה באירופה שבמהלכו הוכר כפליט השפיעה במידה רבה לחיוב על מצבו הנפשי (כפי שנוכחנו בשיחות טלפוניות עוקבות איתו ממקום מושבו באירופה).

גם אם מנתקים את סוגיית המעמד מנושא הגישה לשירותי בריאות, מבחינת בריאות הציבור וכלכלת בריאות, מדיניות מניעת גישה לשירותי בריאות מוסדרים ממהגרים לא־מתועדים עלולה להיות בעייתית, ולעיתים אף מסוכנת. גישה לשירותי בריאות מוסדרים

Silvia Ferrari et al., *Somatization Among Ethnic Minorities and Immigrants: Why Does it Matter to Consultation Liaison Psychiatry?*, 79 J. PSYCHOSOMATIC RSCH. 85 (2015)

A. Kleinman, *Anthropology and Psychiatry: The Role of Culture in Cross-Cultural Research on Illness*, 151 BRITISH J. PSYCH. 447 (1987)

FRED BEMAK ET AL., COUNSELING AND PSYCHOTHERAPY WITH REFUGEES **לקריאה נוספת ראו** (1996); PAUL B. PEDERSEN ET AL., COUNSELING ACROSS CULTURES (7th ed. 2016); M. A. PRENDES-LINTEL, WORKING MODEL IN COUNSELING RECENT REFUGEES (2001); Oksana Yakushko, *Xenophobia: Understanding the Roots and Consequences of Negative Attitudes Towards Immigrants*, 37 COUNSELING PSYCHOLOGIST 36 (2009); Oksana Yakushko et al., *Stress and Coping in the Lives of Recent Immigrants and Refugees: Considerations for Counseling*, 30 INT'L J. FOR ADVANCEMENT COUNSELING 167 (2008)

83 Yakushko, *Human Trafficking*, לעיל ה"ש 79.

מפחיתה את הסיכוי לשימוש יתר בשירותי בריאות לא מותאמים ויקרים, ובכלל זה פניות מיון ואשפוזים במצבים חמורים יותר.⁸⁴

עבודה בשותפות עם עורכי דין כהתערבות טיפולית

עבודה טיפולית עם קורבנות סחר מוכרים ולא מוכרים ייחודית בכך שהיא יוצרת שותפויות הכרחיות בין אנשי מקצוע מעולם הטיפול והמשפט. שיתופי פעולה כמו אלה המתוארים בתיאורי המקרה של סולומון ואליה שהוזכרו בפרקים הקודמים נכחו באחוזים גבוהים מאוד מבין המקרים בטיפול במרפאת "גשר". שיתופי פעולה אלה הם נדרשים, הכרחיים וטיפוליים כשלעצמם, אך אינם מובנים מאליהם וצריכים להיות חלק מנוהלי ודרכי עבודה מוסדרים כאשר מטפלים באוכלוסייה זו.⁸⁵

למעלה תוארה בהרחבה חשיבותה של יצירת הסביבה הבטוחה והיציבה לצורך קיום טיפול נפשי ולצורך הצלחתו. לאנשי חוק ולעורכי דין האפשרות לסייע ביצירת סביבה כזו, ולעיתים קרובות הם אף הכרחיים לקיומה. במה שנחשב עד היום ל"תנ"ך של הטיפול בנפגעות ונפגעי טראומה, החוקרת הרמן (Herman) מתארת קווים מנחים עבור מטפלים העובדים עם נפגעי ונפגעות טראומה שנגרמה מאלימות במשפחה, טרור פוליטי, או כיוצא באלה.⁸⁶ קווים מנחים אלה רלוונטיים גם בטיפול בקורבנות סחר ועבודות.⁸⁷ בהנחיות אלה היא מגדירה כי המטרה הראשונית והבסיסית ביותר היא לסייע למטופלים לבסס חוויה של ביטחון. הרמן טוענת שאף על פי שתחושת ביטחון ברמה הבסיסית ביותר שלה, ברמה הפיזית והחוקית, מושגת בצורה הטובה ביותר על ידי מאמציהם של אנשי חוק כמו המשטרה ואחרים, מטפלים יכולים לסייע בהבנה יחד עם המטופלים של מה שיכונן תחושה של ביטחון עבורם. כך למעשה, בטיפול בקורבנות סחר, עבודת המטפלים ואנשי החוק יכולה להיות עבודה משלימה בכינון הביטחון והבטיחות ההכרחיים לקיום הטיפול ולהצלחתו.

שיתופי פעולה אלה, בין אנשי טיפול לאנשי חוק, דורשים לעיתים קרובות מאנשי המקצוע משני התחומים לקחת בחשבון שיקולים הזרים לשפתם המקצועית "היומיומית", אך רלוונטיים ביותר והכרחיים בעבודה עם קורבנות סחר. כך למשל, התערבות של איש טיפול בכתיבת מכתב לצורך שחרור ממתקן "חולות", כמו גם הכרה של עורך דין במצבו הנפשי של מטופל ועמידה על זכויותיו המשפטיות הנגזרות מכך, הם מעשים טיפוליים חשובים ורבי עוצמה. כך למשל, במקרה של סולומון, מכתב בדבר מצבו החוקי שהוא נשא עליו בכל עת, על פי הנחיות עורך דינו, היווה למעשה כלי טיפולי להפחתת חרדה. בשותפויות רבות, אנשי המשפט ואנשי הטיפול מהווים מקור מידע חשוב זה לזה, בכל הנוגע לחוקים, לנהלים ולתקנות הגירה רלוונטיות מהצד החוקי, ובדבר השפעותיהן של הסתמנויות

Omar Martinez et al., *Evaluating the Impact of Immigration Policies on Health Status Among Undocumented Immigrants: a Systematic Review*, 17 J. IMMIGRANT & MINORITY HEALTH 947 (2015) 84

Kristof Van Impe, *People For Sale: The Need for a Multidisciplinary Approach*; *Towards Human Trafficking*, 38 INT'L MIGRATION 113 (2000) 85

הרמן, לעיל ה"ש 6. 86

Yakushko, *Human Trafficking*, לעיל ה"ש 79. 87

נפשיות על עדות ועל היכולת לשאת כליאה מהפן הפסיכולוגי. שיתוף הפעולה בין אנשי החוק למטפלים תורם לחשיבה יצירתית והוליסטית הלוקחת בחשבון את כל ממדי חייו של האדם הנמצא בטיפול. מעניין לא פחות בעבודה טיפולית זו עם קורבנות סחר הוא שהיא מובילה לכך שלא רק שעורכי דין מעורבים בטיפול, אלא שאנשי הטיפול נעשים מעורבים בנושאים של שינוי מדיניות.

סיכום

קורבנות סחר, השייכים לקבוצה הרחבה של מהגרים חסרי מעמד, הם אוכלוסייה בסיכון לתחלואה נפשית קשה. מצבם הנפשי המורכב של קורבנות הסחר ממזרח אפריקה, בשילוב עם המדיניות המפלה והמקשה על הסדרת מעמדם בישראל ולצד חסמים תרבותיים המונעים מהם לפנות לטיפול נפשי, פעמים רבות מובילים להחרפה נוספת במצבם הנפשי, ועורמים קשיים על מתן טיפול שיכול לספק מזורר לבעיותיהם ולמצוקותיהם, ולאפשר טיפול ושיקום. לכן, הפתרון המערכתי מוכרח להתייחס לשלושת ההיבטים הללו – ההיבט הטיפולי, ההיבט החוקי וההיבט התרבותי – ולשלב ביניהם ליצירת פתרון כולל שיתייחס בעת ובעונה אחת ליצירת אמון על ידי גישור בין התרבויות, לחשיפה ולהתמודדות עם הטראומה ולהסדרת מעמדם החוקי. כך עבודה משולבת ומעצימה של המטופלים, אנשי בריאות הנפש ומערכת המשפט יכולים ליצור מרחב טיפולי נפשי אפקטיבי לאוכלוסייה מודרת.

The Mental Health Consequences of Human Trafficking, Legislation, Policy and Legal Procedures Post-Trafficking, and the Treatment of Survivors: The Case of Eastern African Human Trafficking Victims in Israel

Ido Lurie, Shlomit Ben Shmuel and Yael Barnea

Human trafficking has serious, direct effects on the survivors' mental health, due to repeated exposures to life-threatening traumatic situations and stressors. Mental illness is therefore highly prevalent among survivors, including depression, anxiety, post-traumatic stress disorder, suicidality, and psychoactive substance (ab)use as self-medication. The processes of treatment and recovery are complex and delicate, require a trusting relationship, and take time. As a result, the manner in which the host state treats this excluded population is of great importance, including issues of access to health and welfare services, cultural-sensitive treatment, and issues of legal status and rights.

In the absence of stable services for those without legal status in Israel, in 2014 the "Gesher" clinic was established as a joint initiative of the Ministry of Health and the United Nations High Commissioner for Refugees. The clinic's goal was to deliver psychosocial care to this population, with an emphasis on survivors of human trafficking and asylum-seekers who fell victim to trafficking. For reasons of uniformity, in this article we will refer to both these populations as "trafficking survivors". Until its closure in 2018, the clinic delivered treatment to over 850 people. With the knowledge and experience gained at "Gesher," and through two case studies of patients, we describe the effects of human trafficking on the mental state of the survivors in Israel. We also describe the ways in which legislation (or lack thereof), policy and legal procedures affect their emotional state, their treatment and the recovery processes.

The analyses demonstrate that the transnational integration of conceptual, organizational, political, and economic infrastructure designed for human trafficking and modern slavery has had a profound impact on the establishment of a translocal framework in the form of the neo-abolitionist paradigm. The entrenchment of global and local forces indicates how universal principles are adapted and translated to the local culture through translation coalitions and how cultural logic that has already undergone this adaptation concerning one phenomenon (human trafficking) is applied to another (local prostitution).

Victorian, Liberal and Neo-Liberal Legacies in the Response to Trafficking in Women for Prostitution

Nomi Levenkron and Tal Raviv

Third parties who profit from prostitution are not a new phenomenon, but it was only in the nineteenth century, during a time of massive movements brought about by industrialization, urbanization and immigration, coupled with aversion and fear of migrants and strangers and the increase of international trafficking for prostitution, that the public's attention was drawn to these third parties. From that time on women traffickers have been portrayed as the absolute villains and the main, if not only, cause for this human trade.

There is no doubt that trafficking of women for prostitution is a major violation of women's human rights, and an abuse of their physical and mental wellbeing. It is therefore easy to understand why the focus is on the traffickers as the perpetrators that should pay for their evil actions. However, as we will demonstrate in this article, focusing all the attention on traffickers as the ones responsible for the trafficking phenomenon allows for a lack of interest in further investigating who they are, what backgrounds they come from, and which motives drive them. It also allows society to avoid addressing the political, social and economic root causes such as poverty, discrimination and mass migration that create vulnerabilities to human trafficking. Additionally, the focus on criminal justice has not proven highly successful so far, as data from most countries does not indicate the phenomenon is on the decline. In this article we suggest that research into who the traffickers are and what background causes led them to commit the crime is needed in order to provide a better understanding of the trafficking phenomenon, and thereby develop additional tools to combat trafficking, such as, for example, also targeting potential traffickers with prevention measures and not only the potential victims.

and were a means of redistribution of wealth between the less and more advanced economies. This conclusion also fits the international situation of the global economy today, which allows the existence of different forms of enslavement. Migrant labor, debt bondage, and other local phenomena of bondage of people today enables the expansion of the international economic network and the participation of poor economies in the global economic system.

The League of Nations, Immigration and Prostitution: To the Roots of the International Campaign against Traffic in Women

Liat Kozma

In 1921, the League of Nations' Advisory Committee on Traffic in Women and Children was established. It oversaw the implementation of international conventions, examined annual reports sent by signatory countries, produced independent reports and delegated investigatory commissions to map the traffic. This article follows the committee's modes of operation, focusing on its discussions and findings regarding colonial spaces in Asia and North Africa. This article argues that despite the change of terminology from the nineteenth- and early-twentieth century term "white slavery" to "traffic in women and children", which encompassed non-white women, in fact the Advisory Committee and its investigatory commissions did not have the tools to examine the fate of women in prostitution in occupied societies. They focused in practice on European women in the colonies and marginalized non-white women, including local and immigrant women employed in regulated brothels imposed by the colonial powers.

When Transnational Becomes Translocal: The Israeli Velvet Triangle and the Adoption of the Prohibition of the Consumption of Prostitution Services Law in Israel

Yeela Lahav-Raz

On December 31, 2018, the Israeli parliament passed the Prohibition of Consumption of Prostitution Services Law. Israel became the eighth country in the world to join the controversial regulatory experiment of criminalizing the clients of the sex industry. Based on an analysis of international protocols, historical and policy documents, and in-depth interviews with various players in the field, the article aims to critically examine the discursive and institutional context in which the regulation of prostitution developed beginning in the late 1990s. It will further analyze the power dynamics that characterized the local "velvet triangle" (Woodward, 2015), which has become a mechanism of local carceral feminism and was a decisive factor in changing the rhetoric, discourse, and finally, state policy on the issue.

sector in Israel, we explore the distinct institutionalization paths of recruitment and employment of migrant workers in the sector, as two separate spheres. Our analysis further shows how the conceptual and regulatory framework of trafficking in persons assisted in the institutionalization of bilateral agreements that regulate recruitment and placement of workers, but had limited impact on the institutionalization of employment and the continuing worker rights violations.

Our meso-level analysis spans the period from 1990 to 2010, demonstrating how separate state logics influenced institutionalization in and of each of the spheres. Regulating recruitment required transnational coordination to overcome transboundary migration industry networks and resulted in the Israel-Thailand agreement and its cooperative implementation framework, the Thailand-Israel Corporation (TIC). By contrast, the neoliberal logic of removing government support led to the regulation of the agricultural sector in Israel, while the peripheral character of agricultural production contributed to preserving its employment structures and buffer the impact of worker-rights regulation. Thus, despite governmental declarations regarding the importance of acting against trafficking in persons and various forms of modern slavery and forced labor, migrant worker exploitation in the internal domain of the agricultural sector remained largely unaffected. The successful intervention at the far end of the migration continuum was not matched in the employment sphere.

Human Trafficking and the Gap between Economies: A Medieval Perspective

Youval Rotman

This article examines the economic conditions pertaining to human trafficking from a comparative historical perspective that focuses on the Middle Ages. Between the eighth and the eleventh centuries, human trafficking assumed unprecedented dimensions with a geographical spread encompassing three continents. Women, men and children were captured, enslaved, sold and trafficked between northern Europe, the Eurasian steppes, the Iberian peninsula and the African Sahel. A network of connected trade routes led the enslaved people towards the richest medieval economies from Iraq, through Byzantium to Andalusia. Two regions were the main source of human trafficking: eastern Europe and the Caucasus in the east, and the African Sahel in the south. The enslaved were mostly local inhabitants who were captured and sold to merchants who took them far from their country and family.

A comparative analysis of socioeconomic systems reveals a global economic rationale: The economic system in developed countries depended on what could be termed “human capital.” The great difference between developed and underdeveloped economies led to trafficking in humans as a means to connect them and a source of profit for the underdeveloped economies. Enslavement, forced migration and human trafficking enabled their participation in the international economic system,

migrant workers from deserting their legal employer or complaining about abusive working conditions.

The Immigration Challenge of Labor Law

Hanny Ben Israel

In recent years, Israeli labor law has been transformed significantly with respect to migrant workers employed under temporary labor migration programs. After several years characterized by expanding recognition of certain rights granted to migrant workers, a countertrend of significant erosion of these rights began to develop. This transformation has manifested in the tightening of employer sponsorship schemes and limits on workers' labor market mobility, in exclusion from minimal labor standards, and in the restriction of migrant workers' access to labor rights enforcement mechanisms. The article proposes to understand these transformations as a process of internalization of the organizing logics and assumptions of immigration law into labor law, resulting in a subsidence of the inherent tension between these two normative systems.

The article consists of two parts. Part 1 generally outlines the tension between labor law and immigration law along three main axes, representing the “who,” “what” and “how” of these two normative systems, and describes respectively tension relating to perception of subjects/beneficiaries, tension relating to socioeconomic purpose, and tension relating to ethical approach towards commodification. Part 2 offers an in-depth case study of the governance of Israel's home-care sector — the largest sector in the country that relies on migrant workers — through which the general argument outlined in Part 1 is demonstrated.

Examining two decades of legal transformations in the governance of the home-care sector, the article reveals growing and deepening similarities between the discourse of labor law and the discourse of immigration law, and traces the processes that led to the assimilation of the basic principles of immigration law into labor law — most notably, ideas on consent, unilateral commitment to the interests of citizens, and a weakening commitment to redistribution.

Agriculture as a Site of Trafficking in Persons, Modern Slavery and Forced Labor: Between Migrant Recruitment and Worker Rights

Avinoam Cohen and Yahel Kurlander

In this article, we seek to explain why the trailblazing success of a bilateral labor agreement that eradicated entrenched practices of illegal immigrant recruitment did not affect illicit employment practices in the Israeli agricultural sector. Through a meso-level analysis of the regulation of migrant labor channeled to the agricultural

This article analyzes the mechanisms within the framework of three roles of the modern sovereign state — limiting immigration, criminal enforcement, and protection of human rights. Promoting one role at the expense of another will lead to a different structure and function of the mechanism. Accordingly, based on an examination of identified national case studies — the United Kingdom, France and the Netherlands — the article presents a typology with three archetypal purposes for the mechanisms.

Although the aid offered to recognized victims is relatively generous, and the eligibility threshold is low, the Israeli case does not match this typology. In practice, the number of victims who are identified and eligible is rather low, and many find it difficult to exercise their rights. Therefore, the Israeli process functions with the purpose of “signalling”: the formally instituted responses may appear to be suited to the phenomenon, but they fail to proactively locate, recognize and rehabilitate many of the victims. Hence, the article presents policy recommendations that could bring the Israeli process closer to a formal and suitable national referral mechanism that aspires to guarantee victims’ human rights.

Israel’s Deportation Policy: Undermining the Efforts to Counter Human Trafficking

Sigal Rozen

Over two decades ago, Israel began to combat human trafficking, while also dramatically tightening its immigration policy. Over this period, Israeli authorities have learned how to identify and protect victims trafficked into Israel for sex work and achieved successes in this battle. Israeli authorities also managed to identify and protect some of the asylum seekers abused en route to Israel in Sinai, where they were held in conditions of slavery. In sharp contrast, the same authorities continue to ignore their obligation to locate, identify, recognize, and protect victims of trafficking for labor purposes. As a result, these victims are detained, sometimes for long periods, and deported before it is ascertained whether they are trafficking victims and deserve the rights this status entails, and without any attempt to bring the abusers to justice.

This article will examine how Israeli authorities fail to identify such trafficking victims and, when they are arrested for illegally staying in the country, make every effort to deport them as soon as possible. Their deportation without any investigation whether they are victims of trafficking significantly harms Israel’s efforts to eradicate human trafficking.

The article will demonstrate that sometimes the Immigration Authority’s focus on deporting potential victims even contravenes other state directives and even judicial decisions. This policy appears to be intended to deter the 100,000 registered

enforcement, protection of victims of crime and cooperation between various entities. It emphasizes that no single tool, no matter how important, suffices to achieve success in this endeavor. As important as prevention undoubtedly is, it will not yield overall success if not supplemented by other tools. The last part of the article raises nonexhaustive reflections as to the areas where there is room for improvement, and suggests viewing these areas in their international context, leading to the conclusion that effecting change will require the development of new and different approaches over time in the global arena.

The Elements of Consent and Coercion in the Offenses of Trafficking and Slavery

Maayan Niezna

This article considers the element of consent in the offenses of trafficking in persons and holding a person under conditions of slavery under Israeli law, in comparison with the approach to consent taken under international law and in other jurisdictions. The first part of the article discusses the element of consent in international and comparative law. It considers the way courts have dealt with the irrelevance of consent as an element of trafficking and slavery, and the role of means of coercion for such determination. The second part of the article suggests that according to the approach taken in Israeli law, the victim's consent to trafficking and slavery is not a defense. This is due both to the violation of human dignity and to the use of means of coercion denying the ability to give free and genuine consent. The last part of the article examines the question of consent in circumstances of structural coercion, focusing on migrant workers who are subject to a tied visa regime, facing debt, control and surveillance. The article suggests there is a gap between the analysis of the elements of consent and coercion respectively in criminal proceedings, and in administrative and constitutional cases concerning Israel's migration policy. It argues that meeting the state's obligation to prevent trafficking and slavery requires recognizing diverse means of coercion, including those resulting from structural factors and official policies. This recognition is required from state agencies as well as the courts.

Rehabilitation, Enforcement and Immigration: National Referral Mechanisms for Human Trafficking Victims

Yael Agmon Nacht

Across the world, national referral mechanisms strive to coordinate various countries' responses to the phenomenon of human trafficking. Their role includes recognizing identified trafficking victims and referring them to rehabilitation, bringing their traffickers to justice, as well as the broader fight against human trafficking.

ABSTRACTS

Troubling Freedom: Migration, Debt, and Modern Slavery

Julia O'Connell Davidson

This article is concerned with the role of debt in contemporary practices of mobility. It explores how the phenomenon of debt-financed migration disturbs the trafficking/smuggling, illegal/legal, and forced/voluntary dyads that are widely used to make sense of migration and troubles the liberal construction of 'freedom' and 'slavery' as oppositional categories. The research literature reveals that while debt can lock migrants into highly asymmetrical, personalistic, and often violent relations of power and dependency sometimes for several years, it is also a means by which many seek to extend and secure their future freedoms. Financing migration through debt can be an active choice without also being a 'voluntary' or 'autonomous' choice, and migrants' decisions to take on debts that will imply heavy restrictions on their freedom are taken in the context of migration and other policies that severely constrain their alternatives. Vulnerability to abuse and exploitation is also politically constructed, and even migrant-debtors whose movement is state sanctioned often lack protections both as workers and as debtors. Indeed, large numbers of migrants are excluded from the rights and freedoms that in theory constitute the opposite of slavery. As argued in the conclusion, this illustrates the contemporary relevance of Losurdo's historical account of the fundamentally illiberal realities of self-conceived liberal societies. There remain 'exclusion clauses' in the social contract that supposedly affords universal equality and freedom, clauses that are of enormous consequence for many groups of migrants, and that also deleteriously affect those citizens who are poor and/or otherwise marginalized.

Reflections on the 15th Anniversary of Israel's Anti-Trafficking Legislation

Rahel Gershuni

This article is based on a lecture delivered at a conference devoted to the topics addressed in this volume prior to its publication. The first part of the article reviews the Israeli anti-trafficking legislation, exploring it in the light of related government activity, including procedures, guidelines, government resolutions, national plans and ratification of international conventions. The article claims that these activities taken together provide a holistic set of tools which are not present in the legislation alone. The second part of the article presents the thesis that the fight against human trafficking requires a combination of tools from the fields of prevention, criminal

Liat Kozma	The League of Nations, Immigration and Prostitution: To the Roots of the International Campaign against Traffic in Women	307
Yeela Lahav-Raz	When Transnational Becomes Translocal: The Israeli Velvet Triangle and The Adoption of the Prohibition of the Consumption of Prostitution Services Law in Israel	331
Nomi Levenkron and Tal Raviv	Victorian, Liberal and Neo-Liberal Legacies in the Response to Trafficking in Women for Prostitution	363
Ido Lurie, Shlomit Ben Shmuel and Yael Barnea	The Mental Health Consequences of Human Trafficking, Legislation, Policy and Legal Procedures Post-Trafficking, and the Treatment of Survivors: The Case of Eastern African Human Trafficking Victims in Israel	399

TABLE OF CONTENTS

Hila Shamir, Hanny Ben-Israel and Maayan Niezna	Introduction: Trafficking in Persons – Past, Present, Future	9
Julia O’Connell Davidson	Troubling Freedom: Migration, Debt, and Modern Slavery	23
Rahel Gershuni	Reflections on the 15th Anniversary of Israel's Anti-Trafficking Legislation	45
Maayan Niezna	The Elements of Consent and Coercion in the Offenses of Trafficking and Slavery	57
Yael Agmon Nacht	Rehabilitation, Enforcement and Immigration: National Referral Mechanisms for Human Trafficking Victims	93
Sigal Rozen	Israel’s Deportation Policy: Undermining the Efforts to Counter Human Trafficking	135
Hanny Ben Israel	The Immigration Challenge of Labor Law	177
Avinoam Cohen and Yahel Kurlander	Agriculture as a Site of Trafficking in Persons, Modern Slavery and Forced Labor: Between Migrant Recruitment and Worker Rights	239
Assia Ladizhinskaya	Introduction: On Text and Subtext in the Migrant Workers' Writing Workshop	265
Lela Tsirekidze	Longings	269
Emmanuel Sampson Nyah	A Scholarship in Hardship	281
Sherima Cramer	Paths	285
Youval Rotman	Human Trafficking and the Gap between Economies: A Medieval Perspective	287

EBN&CO | Erdinast, Ben Nathan, Toledano & Co.
With Hamburger Evron

The Journal is supported by
Erdinast, Ben Nathan, Toledano & Co.
With Hamburger Evron

Style Editing: **Dan Halevy** (Hebrew) **Ruvik Danieli** (English)
Editorial Coordinator: **Nirit Puterman**

Picture on the cover:
Thai Workers, Sde Nitzan, Israel 2013
Photographer: **Shiraz Grinbaum** ©

Painting on page 279 : **Lela Tsirekidze** ©

ISSN: 2617-0434

Law, Society & Culture
Buchmann Faculty of Law, Tel Aviv University, POB 39040, Tel Aviv 6139001
E-mail: Lawsocul@tauex.tau.ac.il
Website: https://law.tau.ac.il/Law_Society_Culture_N

© 2023 All Rights reserved to the authors and to the Faculty of Law, Tel Aviv University



Volume 6, 2023

Trafficking in Persons

Guest Editors

Hila Shamir, Hanny Ben-Israel, Maayan Niezna

Associate Editors

Alona Gueta, Noga Molad, Omer Rosenwaks

Assistant Editors

**Omer Alony, Reut Babai, Yaniv Benji, Shiri Danziger, Yael Gazit,
Binyamin Gilon, Maya Keidar, Guy Kreiss, Noa Maliniak, Lotem Naaman,
Tamar Nagar, Hai Nisim Yamin, Avigail Zayfman**



The Buchmann
Faculty of Law
Tel Aviv University

Law, Society & Culture
The Buchmann Faculty of Law
Tel Aviv University

Editor in Chief

Assaf Likhovski

Academic Board

Orna Alyagon Darr, Michael Birnhack, Neta Ziv



Volume 6, 2023

Trafficking in Persons