

10.12.2025

לכבוד

רב ניצב דניאל לוי

עו"ד עמית איסמן

מפכ"ל

פרקליט המדינה

משטרת ישראל

משרד המשפטים

שלום רב,

הנדון: פגמים חמורים באכיפה פלילית של עבירות סחר בבני אדם למטרות עבודה

1. הרינו לפנות אליכם בדרישה לנקיטת מספר פעולות לטובת אכיפה פלילית אפקטיבית של עבירות סחר בבני אדם למטרות עבודה (עבירות שכוללות גם החזקה בתנאי עבדות, עבודת כפייה ועיכוב דרכון לפי סעיפים 375, 376, 377א ו-377א(א)-(3)-(4) לחוק העונשין, תשל"ז-1977; מעתה ולשם הנוחות נכנה את כולן יחס עבירות סחר לצרכי עבודה). זאת נוכח היעדרם המוחלט של כתבי אישום בנושא במשך שנים, חרף העובדה שבתקופה זו זוהו מספר לא מבוטל של קורבנות כאמור (רובם, למיטב ידיעתנו, מהגרי עבודה – "עובדים זרים"); ובעיקר נוכח ממצאים שעלו מסקירה של החומרים ב-13 תיקי חקירה שנפתחו ביחס לאותם קורבנות בשנים 2019-2024 ושל שני מקרים באותן שנים בהם לא נפתחו חקירות של קורבנות סחר בבני אדם שהוכרו. ניתוח וממצאים ביחס למקרים אלה ותיאור הכשלים שנפלו בטיפול מערכת אכיפת החוק, מפורטים בנייר המחקר המצורף לפנייה זו.
2. הסקירה והממצאים של נייר המחקר המצורף מלמדים לטעמנו, כי בכל הנוגע לעבירות סחר בבני אדם למטרות עבודה (בניגוד לעבירות סחר למטרת מין וזנות, או חקירות כתות), חקירות מנוהלות בצורה שטחית; לעיתים אינן נפתחות כלל או נפתחות בעיכוב משמעותי; מנוהלות לעיתים על פני שנים שבמהלכן הקורבנות עוזבים את הארץ; עדים לא נחקרים וראיות לא נאספות, ולעיתים התיקים נסגרים אף מבלי לחקור את הנילוונים; והתמונה המצטיירת היא חוסר היכרות עם המאטריה המשפטית (שאכן אינה מפותחת בישראל בהיעדר כתבי אישום) וככל הנראה גם חוסר עניין בה.
3. החקירות שיתוארו בנייר המחקר המצורף מלמדות כי משטרת ישראל והפרקליטות סבורות שהעבירות של סחר למטרות עבודה מתייחסות לסיטואציה כה נדירה עד שאינה מתקיימת ואינה יכולה להתקיים. המקרים שבדקנו וניתחנו מביאים למסקנה מצערת אך ברורה כי קיים בקרב גורמי אכיפת החוק ספק ממשי בקיומן של עבירות כאלה במציאות החיים, וזאת למרות כוונת המחוקק וההגדרות הגמישות והרחבות בדין הישראלי שנועדו לענות על קשת של מקרים מהמציאות; למרות הצטרפות ישראל לאמנות בינלאומיות בנושא; ובניגוד בוטה למגמת ההתפתחות בפרשנות אותן העבירות ממש במשפט המשווה ביחס לתופעה שהינה במהותה עולמית ובינלאומית; ובניגוד לפסיקה ישראלית שפירשה בהרחבה את העבירות הרלוונטיות באופן שמקל על יציקת תוכן ממשי אליהן.
4. נייר המחקר וניתוח החקירות והמקרים עליהם הוא מבוסס, מראה כי גורמי אכיפת החוק האמונים על החקירות עושים זאת מתוך עמדה של חוסר הבנה בתחום; היעדר אמונה בקיומן של תופעות מעולם

העבדות המודרנית; ונרפות מוחלטת בהתמודדות עם טענות צפויות של הסכמה או הכחשה כללית. תיאור החקירות ממחיש, זו אחר זו, כיצד מפגינים החוקרים ומי שמלווה אותם חוסר עניין מופגן בניהול החקירה החל מעצם פתיחתה, ועד לסגירתה. בכל החקירות ניכרת סחבת בלתי סבירה בניהול התיק, כאשר אף לאחר שהחקירות עוברות מהמשטרה, הן מוסיפות להעלות אבק במדפי הפרקליט המלווה (ולא אחת, אובדות שם באין מוצא). הסקירה מראה כיצד פעולות חקירה שנעשו בתיקים, שחלק ניכר מהם נפתחו באיחור, אינן מתכנסות לכיוון ברור וקוהרנטי, אשר מורכב מהבנה של מבנה העבירה ורכיביה. מהאופן בו מתנהלות החקירות ברור כי אין כיום בקרב גורמי אכיפת החוק ידע בנושא סחר בבני אדם למטרות עבודה, וכי חוליית סחר בבני אדם, שמזה שנים גורמיה מתחלפים חדשות לבקרים, משמשת כיום מעין יחידת תיאום פנימית.

5. ממצאים אלה ביחס לרמת המיקרו, נלמדים אף מרמת המאקרו: היעדר עניין וטיפול אכיפתי בעבירות סחר בבני אדם למטרות עבודה עולה כאמור מנתוני דוחות מתאמת המאבק בסחר בבני אדם במשרד המשפטים; וכן מדוחות מחלקת המדינה האמריקאית בכל השנים החולפות. היעדר האכיפה אינו עניין נקודתי או שולי, אלא תשתיתי ומלמד על חוסר יכולת מובנה של גופי אכיפת החוק להכיר בקיומן של עבירות אלה שלא רק בספר החוקים; להתמודד עם אכיפתן בצורה מקצועית ומובנית; ולגבש הבנה קוהרנטיות שלהן במעבר מהחוק הכתוב, אל מציאות החיים וההעסקה של מהגרי עבודה.

6. נוכח הכשל העמוק והלכה למעשה, בעשרים שנה לא הצטבר בישראל ניסיון ממשי במעבר פרשני ממקרים במציאות, לעבירות עלי ספר, וניתוח רכיביהן. לשיטתנו, התמודדות גורמי אכיפת החוק עם עבירות סחר בבני אדם למטרות עבודה מעקרת את החקיקה הנדונה מתוכן; מפירה החלטות ממשלה בנוגע לאכיפת ומניעת תופעות אלו; מנוגדת לאינטרס הציבורי שבמיגור עבירות כאמור ובמניעת סחר בבני אדם למטרה זו; סותרת את מחויבויותיה הבינלאומיות של מדינת ישראל; ואף כושלת מעמידה בהתחייבויות מינימליות שניתנו בשעתו לבית המשפט העליון, בהמשך לפירוק זרוע סע"ר במשטרת ישראל, ביחס לחקירת עבירות אלו (בג"ץ 5465/11 **זוארץ נ' משטרת ישראל**).

7. נציין כי הדברים מקבלים משנה תוקף בימינו, עת המדיניות הממשלתית היא להסתמך יותר ויותר על הגירת עבודה, לרבות לענפים חדשים שבהם מעולם לא הועסקו מהגרי עבודה; ולהסיר רגולציות מגן שפותחו במשך השנים כדי למנוע את התופעות האמורות (ר' החלטת ממשלה 1752 וכן החלטות ועדת המנכ"לים שהוקמה מכוח החלטה זו).

8. נוכח הכשלים שיתוארו בנייר העבודה המצורף לפנייה זו, נבקשכם לנקוט במספר אמצעים על מנת להבטיח אכיפה אפקטיבית ואמיתית של העבירות האמורות. כמפורט בנייר העבודה, אנו מבקשים לנקוט בצעדים הבאים:

א) לגבש ולפרסם לאלתר **הנחיית פרקליט מדינה** שתתווה את מדיניות התביעה והחקירה של העבירות האמורות ושישמשו עוגן פרשני אשר יקבע את ההבנה של העבירות דנא בהסתמך על מצב משפטי מעודכן;

ב) לקבוע **יעדי אכיפה** בהתאם להחלטת הממשלה 1862 והתכנית הלאומית למאבק בסחר בבני אדם, וצעדי מעקב ופעולה למימוש היעדים;

ג) לגבש תוכנית התמצצעות **ליחידה או ליחידות במשטרה** שבהן נחקרות העבירות של סחר בבני אדם למטרות **עבודה**, ולקבוע כי חקירת העבירות דנא ביחידה זו תלווה בידי מומחים בפרקליטות

שקיבלו הכשרה עדכנית בתחום ; ותתממשק עם אגפי הפיקוח המומחים לתחום עבודה (במשרד העבודה) ולתחום ההגירה (ברשות האוכלוסין וההגירה).

ד) לגבש **נהלי עבודה לחקירות משטרה** בעבירות הנדונות, בהם ייקבעו הוראות לפתיחת חקירה לאחר זיהויו של אדם כקורבן, ממשקי עבודה מול גורמי חקירה ותביעה רלוונטיים אחרים (משרד העבודה ורשות האוכלוסין וההגירה), וכן לוחות הזמנים לניהול החקירה אשר מביאים בחשבון את מעמדם של המתלוננים והעדים (שרובם אם לא כולם, בעבירות דנן, אינם אזרחי ישראל ואמורים לעזוב אותה בשלב מסוים) ואת העובדה שלא פעם הנילון ממשיך להעסיק מהגרים אחרים בזמן שהחקירה מתנהלת.

ה) **לעדכן** את מדריך הזיהוי שיצר משרד המשפטים לפני קרוב לעשור (מדריך לזיהוי קרבנות עבדות ועבודת כפייה, משרד המשפטים, CIMI, וג'וינט ישראל, 2016) ולהכניסו **ככלי עבודה פרשני מרכזי ומחייב** ליחידות העוסקות בחקירת העבירות, בהעמדה לדין בגינן ובבחינת עררים בנושא.

9. לסיכום, האופן בו נחקרות עבירות סחר למטרות עבודה שם את החוק לקלס, ומסכל את כוונות המחוקק להפליל התנהגויות העולות כדי סחר למטרות עבודה גם כשאין מדובר בסחר למטרות עיסוק בזנות.

10. בהמשך לנייר המחקר המצורף לפנייה זו, נבקשכם לנקוט בכל הצעדים שבהם נקבנו על מנת שלא לרוקן מתוכן את החוק.

אלעד כהנא, עו"ד

מיכל תגיר, עו"ד

העתק:

עו"ד עילית מידן, רפרנטית סחר בבני אדם בפרקליטות המדינה
רפ"ק מירב כהן, ראשת חוליית סחר בבני אדם, משטרת ישראל
עו"ד דינה דומיניץ, מתאמת המאבק בסחר בבני אדם, משרד המשפטים