



הכנסת

מרכז המחקר והמידע

## מהגרי עבודה וקורבנות סחר בבני-אדם : מדיניות הממשלה ופעילות רשות ההגירה

ב' בחשוון תש"ע  
20 באוקטובר 2009

**כתיבה: ד"ר גלעד נתן**  
אישור: שרון סופר, ראש צוות

הכנסת, מרכז המחקר והמידע  
קריית בן-גוריון, ירושלים 91950  
טל': 02 - 6408240/1  
פקס: 02 - 6496103  
[www.knesset.gov.il/mmm](http://www.knesset.gov.il/mmm)

## תמצית

- מדינת ישראל היא המדינה הדמוקרטית המערבית היחידה שאין לה מדיניות הגירה, אף ששיעור המהגרים שלא על-פי חוק השבות שישראל קלטה בעשור האחרון הוא מן הגבוהים בעולם, ושיעור השוהים בה שלא כדין גבוה גם הוא. ביוני 2005 החליטה הממשלה על הקמת ועדה מייעצת שתמליץ על מדיניות הגירה. הוועדה, ברשותו של פרופ' אמנון רובינשטיין, הגישה המלצות ביניים בפברואר 2006, אולם הן לא נדונו בממשלה.
- רשות ההגירה הוקמה כיחידת סמך במשרד הפנים והחלה לפעול ביולי 2008 (התוכנית להקים רשות הגירה עלתה לראשונה בשנת 2002). הרשות הוקמה לנוכח ההכרה בצורך לרכז את הטיפול בכניסה לישראל בידי גוף אחד, ולכן הועברו אליה סמכויות ממשרד התמי"ת וממשרד לביטחון פנים. הרשות אחראית למתן היתרים למבקשים להעסיק עובדים זרים ולמתן אשרות לעובדים זרים. היא ממונה על האכיפה המינהלית כלפי מעסיקי עובדים זרים ועל הסדרת מעמדם או הרחקתם מישראל של שוהים בלתי חוקיים, ובהם עובדים זרים שנכנסו לישראל כחוק ואיבדו את מעמדם. הרשות היא שנותנת אשרות שהייה לקורבנות סחר בבני-אדם למטרות עבודה זוגות. ברשות פועלים מינהל האוכלוסין ומרשם האוכלוסין, יחידת הסמך לעובדים זרים ויחידת האכיפה עוז.
- מעמדו של עובד זר נקבע בחוק הכניסה לישראל, התשי"ב-1952. על-פי החוק, רשיון שהייה ועבודה ניתן לפרק זמן מוגבל. אף שמעמדם של בעלי אשרת עבודה ארעי, בשל מדיניות אכיפה כושלת חיים היום בישראל רבבות חסרי מעמד; תקופת שהייתם החוקית של רבים מהם הסתיימה לפני שנים רבות, אך הם אינם עוזבים את המדינה.
- לפי המדיניות המוצהרת יש לצמצם את מספר העובדים הזרים, אולם בשל המדיניות הננקטת בפועל, מספר העובדים הזרים החוקיים והלא-חוקיים בישראל הולך וגדל. מספר העובדים הזרים החוקיים בשנת 2000 היה 86,000, ובשנת 2008 – 115,000. בחישוב מספרם הכולל של העובדים הזרים (חוקיים ושאינם חוקיים) ששהו בישראל בשנים עולה כי בשנת 2008 שהו בישראל 222,000 עובדים זרים, לעומת 214,99 בשנת 2000.
- בשנת 2004 נקבע נוהל שלפיו קורבנות סחר בבני-אדם ועיסוק בזנות יכולים לקבל אשרת שהייה ועבודה עד לסיום מתן העדות בעניינם. כיום מתן האשרה אינו מותנה עוד בשיתוף פעולה עם רשויות אכיפת החוק. בשלוש השנים האחרונות אושרו 59 בקשות למתן רשיון ישיבה בזמן העדות (ובכללן בקשות להארכת רשיון ישיבה) ואושרו 48 בקשות לשנת שיקום, עשר מהן בקשות לשנת שיקום נוספת. **בתקופה זו סורבו 21 בקשות לשנת שיקום**, שמונה מהן בקשות לשנת שיקום נוספת. נוסף על כך, **בשלוש שנים האחרונות טופלו 42 מקרים של קורבנות סחר למטרות עבודה ועבודת כפייה**.
- תהליך הקמת רשות ההגירה לא הושלם, ויש ליקויים בתפקודה הנובעים בין השאר מהעברה לא מסודרת של סמכויות או ממחסור בכוח אדם מתאים למילוי המשימות שעליה למלא. למשל, אחריות האכיפה המינהלית כלפי חברות כוח אדם המעסיקות את העובדים הזרים, שהיתה נתונה בידי משרד התמי"ת, הועברה לרשות, אולם לא מונה גורם אחראי לביצוע האכיפה. חלוקת הסמכויות בתוך רשות ההגירה בין פקחי יחידת הסמך לעובדים זרים לבין פקחי יחידת האכיפה פוגעת בתפקודם. רשות ההגירה הגישה לשר הפנים שורה של בקשות לשינויים ארגוניים וחקיקתיים. המצב הקיים מונע טיפול יעיל באוכלוסיית הזרים בכל הנוגע לשמירה על זכויותיהם, מאבק בסחר בבני-אדם ומאבק בכניסתם של עובדים זרים מיותרים.
- מאז הקמת רשות ההגירה עזבו אותה יעקב גנות, ראש הרשות, ציקי סלע, ראש יחידת עוז, ומשה סוויסה, האחראי לתחום הסיעוד ביחידת הסמך, ועד כה טרם מונו להם מחליפים קבועים.
- עד אמצע אוקטובר 2009 בדקו פקחי יחידת עוז 19,946 עובדים זרים (ובהם פלסטינים); 2,433 עובדים זרים לא חוקיים עזבו את המדינה מרצון ו-699 הורחקו מישראל. פקחי יחידת עוז לא מסרו למשטרה ולגורמי הטיפול המקצועיים האחרים מידע על קורבנות אפשריים של סחר בבני-אדם למטרות תעסוקה זוגות ושל העסקה בתנאי עבדות.
- מאז סיום פעולתה של משטרת ההגירה ניכרת ירידה של ממש בהיקף המידע המודיעיני שנאסף בשטח לשם איתור וזיהוי של קורבנות סחר בבני-אדם.

## תוכן העניינים

1. מבוא עמ' 2
2. מדיניות ההגירה של ממשלת ישראל עמ' 2-12
  - 2.1. מעמדו של בעל אשרת עבודה בישראל
  - 2.2. הענפים שבהם מועסקים עובדים זרים והסדרי העסקתם
  - 2.3. המדיניות המוצהרת בדבר צמצום מספר העובדים הזרים
  - 2.4. הסדרת ייבוא העובדים הזרים לישראל
  - 2.5. המדיניות בנוגע לילדי עובדים זרים
  - 2.6. המדיניות בנוגע לקורבנות סחר בבני-אדם
3. רשות האוכלוסין, ההגירה ומעברי הגבול עמ' 13-19
  - 3.1. הקמת רשות ההגירה
  - 3.2. מבנה רשות ההגירה
  - 3.3. פעילות רשות ההגירה
  - 3.4. בעיות של רוח-אדם וייעול שיטות ההעסקה והאכיפה
  - 3.5. עבודתה של יחידת עוז
4. הטיפול בקורבנות סחר למטרות עבודה וזנות עמ' 19-24
  - 4.1. ישראל בדוח מחלקת המדינה לשנת 2008
  - 4.2. המאבק בסחר בבני-אדם כיום
    - 4.2.1. הטיפול בקורבנות סחר למטרות זנות
    - 4.2.2. הטיפול בקורבנות סחר אם נשקפת להם סכנה בחזרתם לארצות המוצא
    - 4.2.3. הטיפול בקורבנות סחר למטרות עבודה
5. סיכום עמ' 24-26



## 1. מבוא

מסמך זה נכתב לבקשתם של חברת הכנסת אורית זוארץ, יו"ר ועדת המשנה למאבק בסחר בנשים, וחבר הכנסת יעקב כץ, יו"ר הוועדה המיוחדת לבחינת בעיית העובדים הזרים. המסמך בוחן את מדיניות משרד הפנים באמצעות רשות האוכלוסין, ההגירה ומעברי הגבול (להלן: רשות ההגירה) לעניין עובדים זרים, מהגרי עבודה וקורבנות סחר בבני-אדם בישראל. רשות ההגירה קיבלה עליה, עם הקמתה את האחריות לטיפול בכל הנושאים הקשורים במהגרי עבודה, חוקיים ולא חוקיים, ובהסדרת מעמדם של קורבנות סחר בבני-אדם. המסמך סוקר את מדיניות ההגירה של ממשלת ישראל, את הליך הקמת רשות ההגירה, את פעילותה ואת הטיפול בקורבנות סחר בבני-אדם. יש לציין כי המסמך אינו עוסק במבקשי מקלט הטוענים לזכאות למעמד של פליט.

## 2. מדיניות ההגירה של ממשלת ישראל

בחדש ספטמבר 2009 הגישו פרופ' שלמה אבינרי, פרופ' אמנון רובינשטיין, פרופ' רות גביון ועו"ד ליאב אורגד לנשיא המדינה שמעון פרס מתווה למדיניות הגירה לישראל. בהצעת המתווה כותבים החוקרים: "מדינת ישראל נותרה הדמוקרטיה המערבית היחידה בעולם ללא מדיניות הגירה. הנחת היסוד היא שישראל היא מדינת עלייה, בעוד שבפועל הפכה ישראל למדינה הקולטת הגירה שלא על-פי חוק השבות בהיקף נרחב. לישראל אין חקיקת הגירה מודרנית, רשויותיה אינן ערוכות להתמודדות עם האתגר, החשיבה האסטרטגית לוקה בחסר, אין חזון ולא הוגדרו מטרות ויעדים ארוכי טווח, ואין מסד נתונים אמין המשמש בסיס למדיניות. המציאות כיום נובעת מהחלטות אד-הוק, שחלקן מתקבלות שרירותית על-ידי פקידים ממונים וללא יד מכוונת, זאת, על רקע מהפך כמותי ואיכותי שבמסגרתו שיעור המהגרים שלא על-פי חוק השבות שקלטה ישראל בעשור האחרון הוא מן הגבוהים בעולם, ושיעור השוהים שלא כדין מסך אלו הוא ככל הנראה הגבוה בעולם".<sup>1</sup>

הנשיא פרס אמר בתום הפגישה כי "מציינות ההגירה בישראל כיום גרועה ומבישה וראוי לעשות לשינויה בהקדם... אין ספק כי יש לקבוע מדיניות ברורה ולקדם שינויים ועדכונים בחוק על מנת לטפל בסוגיית ההגירה בישראל". הנשיא הורה לאנשיו לעבוד במישרין עם פרופ' רובינשטיין, אבינרי וגביון, ולקיים דיון בנושא בחסות בית הנשיא.<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> פרופ' שלמה אבינרי, פרופ' אמנון רובינשטיין, ליאב אורגד (עורכת: פרופ' רות גביון), התמודדות עם הגירה גלובלית, מתווה למדיניות הגירה לישראל, 2009. [http://www.metzilah.org.il/webfiles/fck/File/Immigration\\_Book%202.pdf](http://www.metzilah.org.il/webfiles/fck/File/Immigration_Book%202.pdf), 13 באוקטובר 2009.

<sup>2</sup> לשכת דוברות משכן נשיאי ישראל, הודעה לעיתונות: נשיא המדינה יקיים דיון במיוחד בנושא בעיית ההגירה של ישראל בחסות בית הנשיא, 10 בספטמבר 2009.



ביוני 2005 החליטה הממשלה על הקמת ועדה מייעצת שתמליץ על מדיניות הגירה (החלטת ממשלה מס' 3805). הוועדה הוקמה בהתאם לסיכום של ראש הממשלה דאז אריאל שרון בישיבת הממשלה כי יש צורך לגבש מדיניות הגירה למדינת ישראל.<sup>3</sup> הוועדה, בראשותו של הפרופ' למשפטים אמנון רובינשטיין, הגישה המלצות ביניים בפברואר 2006, אולם הן לא נדונו בממשלה ה-30 ולא בממשלה ה-31, שהחליפה אותה. בשל כך, החליטה הוועדה לפזר את עצמה. מאז לא הגיע נושא ההגירה לדיון מהותי בממשלה.

מן האמור לעיל עולה כי המדיניות בפועל כלפי מהגרים לישראל, עובדים זרים חוקיים ולא חוקיים, ילדי מהגרים שנולדו בארץ, קורבנות סחר בבני-אדם למטרות זנות, מבקשי מקלט ומסתננים, אינה תולדה של התמודדות מתוכננת ושל מדיניות מוסכמת מתוך ראייה ארוכת טווח.

## 2.1 מעמדו של בעל אשרת עבודה בישראל

מדינת ישראל רואה בעובד זר שוהה ארעי חסר זכויות פוליטיות. הזכות המרכזית השמורה לעובד זר בישראל היא זכות הפנייה לערכאות משפטיות. הוא אינו רשאי להתחיל הליך של התאזרחות בישראל ואינו זכאי למעמד של תושב קבע או של תושב ארעי. המונח **מהגר עבודה**, שהולך ונעשה מקובל ברחבי העולם המפותח, ומגולמת בו ההכרה שחלק ניכר מהעובדים הזרים לא ישובו לארצם בתום תקופת העבודה, אינו מוכר בידי ממשלת ישראל, והיא מתייחסת אל בעלי אשרת העבודה בישראל כאל **עובדים זרים**. עובד זר מקבל אשרה בנציגות ישראל במדינתו בהתאם לאישור שמוגש לנציגות ממשרד הפנים, לאחר הגשת בקשת אשרה מטעם חברת כוח-אדם קבלנית. מדינת ישראל אינה מנפיקה אשרות עבודה למבקשי עבודה פרטיים בנציגויות בחו"ל.

אין במדינת ישראל חקיקה כוללת המסדירה את מעמדם של העובדים הזרים בה וקובעת את זכויותיהם ואת חובותיהם. חוק עובדים זרים, התשנ"א-1991, אינו עוסק בסוגיית זכויות האדם הבסיסיות של העובדים הזרים, ועיקרו החובות המוטלות על מעסיקו – בין היתר החובה להתקשר עם העובד בחוזה עבודה בכתב בשפה שהעובד הזר מבין, החובה להסדיר ביטוח רפואי לעובד הזר והחובה להעמיד לרשות העובד מגורים הולמים. חלק ניכר מהחוק מוקדש לנושא חובות המעביד וחברת הקבלן כלפי המדינה.

מעמדו של עובד זר נקבע בחוק הכניסה לישראל, התשי"ב-1952:<sup>4</sup> כל העובדים הזרים השוהים בארץ כחוק הם במעמד ישיבת ביקור מסוג ב/1 (עובד זמני), שהוא, על-פי חוק הכניסה לישראל, רשיון שהייה ועבודה לפרק זמן של עד 27 חודש, כולל הארכות. למרות האפשרות לקבל אשרה לתקופה של יותר משנתיים, תקופת האשרה לעובד זר היא שנה, ואפשר להאריך את תוקף האשרה בכל שנה, עד חמש

<sup>5</sup>  
שנים.

עובדים זרים נכנסים לישראל באמצעות חברות כוח-אדם בעלות רשיון, חוץ מעובדים בתחום הסיעוד, שבמקרים חריגים אפשר להזמין גם שלא באמצעות חברת כוח-אדם.

---

<sup>3</sup> אתר האינטרנט של משרד ראש הממשלה, <http://www.pmo.gov.il/PMO/Archive/Decisions/2005/06/des3805.htm>, 15 באוקטובר 2009.

<sup>4</sup> חוק הכניסה לישראל, תשי"ב-1952 (תיקון אחרון: 23 ביולי 2009).

<sup>5</sup> מפסקה זו ועד הסעיף הבא המידע, בעדכונים נדרשים, לקוח מתוך: מרכז המחקר והמידע של הכנסת, סקירה של הסדרים לשהייה בישראל שלא מכוח חוק השבות, כתבה רונייה בריטברד, 12 במאי 2003, <http://www.knesset.gov.il/mmm/data/docs/m00642.doc>, 15 באוקטובר 2009.



עובד זר שהגיע לארץ באופן חוקי, השוהה מעבר לתקופה המותרת לו על-פי רשיון הישיבה, מעמדו הוא כשל שוהה שלא כחוק.

למרות הגדרת המעמד הארעי של בעלי אשרת עבודה, כתוצאה ממדיניות אכיפה כושלת חיים היום בישראל רבבות אנשים חסרי מעמד חוקי; בחלק מהמקרים מדובר בשוהים שתקופת שהייתם המותרת הסתיימה לפני שנים רבות, אך הם אינם מורחקים מהמדינה.

### משרד הפנים פועל להגבלת שהייתו של העובד הזר בישראל במגוון אמצעים, כמפורט להלן:

1. עובדים זרים אינם זכאים לקבל מעמד של תושב ארעי או כל מעמד אחר פרט לב/1. בעת מעבר באופן חוקי בין מעבידים ניתנת להם אשרת תייר לשלושה חודשים.
2. אין להעסיק עובד זר יותר מ-63 חודשים או עובד אשר שהה בארץ יותר משנתיים באופן בלתי חוקי (יש לציין כי משרד הפנים מרחיק גם עובדים שבמשך יותר משלושה חודשים לא מצאו מעביד חדש). בתחום הסיעוד אפשר לחרוג מכלל זה אם ניתנה חוות דעת של פקיד סעד שעל-פיה ניתוק החולה מהעובד הזר יגרום לנזק בלתי הפיך, ובתנאי שהעובד הזר עבד לפחות שנה ברציפות אצל המעביד בטרם מלאו חמש שנים לשהותו בישראל.
3. משרד הפנים לא יאשר כניסת עובדים זרים שבני-זוגם שאינם אזרחי ישראל נמצאים בארץ. לעניין זה בני-זוג הם גם ידועים בציבור. משרד הפנים לא יאשר גם כניסת בני משפחה מדרגה ראשונה של עובדים זרים השוהים בארץ, שכן כניסה של בני משפחה מדרגה ראשונה מעודדת השתקעות בארץ.
4. עובד זר שהתחתן או נולד לו ילד בישראל – אשרת העבודה שלו מוחלפת באשרת תייר לתקופה מוגבלת של 90 יום. כך הדבר גם במקרה שעובד הזר התחתן עם אזרח ישראלי או נולד לו ילד שהורו השני הוא אזרח ישראלי.

ישראל אינה חתומה על האמנה בדבר הגנה על זכויותיהם של מהגרי עבודה ובני משפחותיהם, שנכנסה לתוקף בשנת 2003.<sup>6</sup>

## **2.2 ענפים שבהם מועסקים עובדים זרים והסדרי העסקתם**

ממשלת ישראל קובעת מכסות לענפים מסוימים שבהם עובדים זרים רשאים לעבוד. העובדים רשאים לעבוד רק בענף שבמסגרת מכסתו הם הגיעו לעבודה בארץ ואינם רשאים לעבור מענף לענף.

על-פי שיטת ההעסקה הנהוגה בישראל, עובדים זרים מובאים למדינה לא רק במסגרת המכסה הכללית לענף אלא גם על בסיס היתר העסקה אישי שניתן למעבידים, ובאמצעות חברות כוח-אדם ותאגידים המארגנים את הבאתם לארץ, משבצים אותם בעבודה ומוסמכים להעביר אותם ממעביד למעביד. שיטה זו, שכרוכות בה כמה בעיות ותופעות שליליות של ניצול עובדים זרים והבאתם שלא לצורך, ממשיכה

---

<sup>6</sup> International Convention on the Protection of the Rights of all Migrant Workers and Members of their Families (A/RES/45/158).



להתקיים בניגוד להמלצות הוועדה הבין-משרדית שטיפלה בנושא בשנת 2002. הוועדה המליצה על ביטול ההתניה של הבאת עובד זר במתן היתר פרטני להעסקת עובד זר ועל העסקת העובדים באמצעות חברות כוח-אדם שיקבלו זיכיונות להבאת עובדים זרים.<sup>7</sup>

בישיבת הממשלה ב-12 בספטמבר 2006 קיבלה הממשלה החלטה המסדירה את זכות הניידות של עובד זר בין מעסיקים באמצעות הלשכה (חברת כוח-האדם הקבלנית) ואת זכותו לעבור מלשכה ללשכה, וכן את זכותן של הלשכות לגבות דמי טיפול מעובדים המעסיקים עובדים זרים באמצעותה.<sup>8</sup> החלטה זו התקבלה בעקבות פסיקת בג"ץ שפסלה את הסדר הכבילה, שעל-פיו נאסר על עובדים זרים לעבור ממעסיק אחד למעסיק אחר.

בפועל, בענף הבניין שונתה השיטה וכיום העובדים מועסקים באמצעות תאגידים, ואילו בענף הסיעוד מראשית 2009 מופעלת באופן חלקי שיטת ההעסקה החדשה. בענף החקלאות שיטת ההעסקה החדשה לא נכנסה לתוקף עד היום.

מבחינת המצב כיום בענפי התעסוקה השונים עולה כי כמה בעיות לא נפתרו וכמה בעיות אחרות נוצרו עקב השינויים שנעשו בהסדרי ההעסקה:

השינוי בהסדרי ההעסקה אינו משנה את מעמדם הארעי של העובדים הזרים בישראל ואינו מבטיח להם מיצוי של התקופה המקסימלית האפשרית להעסקתם – חמש שנים (63 חודשים); המדינה רשאית לשלול מעובד זר את אשרת העבודה שבידו בכל עת.

**בהליך הבאתו של עובד זר ובהעסקתו בארץ מעורבים אינטרסים כלכליים מובהקים וברורים. עובדים זרים משלמים דמי תיווך גבוהים מאוד בעד האפשרות לעבוד בארץ. דמי תיווך אלו, הנגבים מהעובדים שלא כחוק, נאמדים במאות מיליוני שקלים בשנה. מצב זה יוצר לחץ להחלפת עובדים ותיקים בעובדים חדשים, לשימור מכסות ואף להגדלתן ולהבאה של עובדים זרים שלא לצורך.**

בעיה זו מאפיינת במיוחד את ענף הסיעוד, שאין בו הגבלה על מספרם של העובדים הזרים המקבלים היתר לעבוד בישראל. אולם ההכנסה הגלומה בייבוא העובד הזר תורמת באופן ברור לכך שגם בענפי הבניין והחקלאות יש לחץ ניכר לשמר ולהגדיל את מכסות העובדים הזרים, אף שלא תמיד יש הצדקה לכך בפועל.

בעיה נוספת קיימת בעיקר בענף הסיעוד. בענף זה המעסיקים מתקשים למצוא עובד מתאים המוכן לקבל עליו את העבודה, בשל אופייה של העבודה (טיפול בנכים קשים, בילדים סיעודיים, בזקנים בעלי תלות גבוהה), ומשום כך ההסרה המוחלטת של המגבלות על ניידות עובדים זרים והעדר הפיקוח על יחסי עובד-מעביד של העובד הזר והמעסיק, יצרו מצב מעוות: **אשרת העבודה של העובד הזר ניתנת על בסיס היתר ההעסקה שבידי המעביד, אולם מרגע שהעובד נכנס למדינה אין הוא מחויב לעבוד אצל המעסיק שבגין ההיתר שלו ניתנה לו האשרה. אי-קיומם של מנגנוני פיקוח מתאימים והעדר התאמה בין צורכי**

<sup>7</sup> מרכז המחקר והמידע של הכנסת, הסדר הכבילה של העובדים הזרים בישראל וחלופות אפשריות, כתבה מיכל טביביאן, 8 ביוני 2004, <http://www.knesset.gov.il/mmm/data/pdf/m00850.pdf>, 29 בספטמבר 2009.

<sup>8</sup> פרוטוקול ישיבתה ה-20 של הממשלה ה-31 מיום 12 בספטמבר 2006, סעיף 447 – ענף החקלאות; סעיף 448 – ענף הסיעוד.



האדם המקבל היתר ההעסקה ליכולותיו של העובד הזר רק תורמים להגברת הבעיה. כך, ישראל מוצפת בעובדים זרים שאינם מתאימים לעבודה בתחום הסיעוד מחד גיסא, ובמעסיקים המנצלים את עובדיהם ואת חולשתם היחסית כזרים מאידך גיסא.<sup>9</sup>

### 2.3 המדיניות המוצהרת בדבר צמצום מספר העובדים הזרים

כניסתם של עובדים זרים הוגדרה מראש כארעית, הן לעניין משך השהות (עד 63 חודשים) של כל עובד זר בפועל והן לעניין נסיבות השהות – התרת הגעתם של עובדים זרים לישראל במסגרת מכסות מוגבלות בלבד (למעט ענף הסיעוד, שבו אין מכסה מוגבלת).

בשני העשורים האחרונים, בשורה של החלטות ממשלה (על-פי רוב החלטות שנתקבלו בחוק ההסדרים, שכותרתן "עידוד תעסוקת ישראלים"), הובעה השאיפה להביא לצמצום מספרם של העובדים הזרים. בשנים 2003–2008 חל צמצום ניכר במספר העובדים הזרים בענף הבניין; בוטלה מכסת העובדים הזרים במלונאות (יש לציין כי בפועל, לאחר תקופה קצרה של העסקת ישראלים בעבודות שהתפנו, תפסו את מקומות העבודה בענף זה באילת ובאזור ים המלח מבקשי מקלט, בעיקר מאפריקה); ואולם, מכסת העובדים הזרים במסעדות האתניות ובתעשייה, שאמורה היתה להתבטל, לא בוטלה, ובענף החקלאות הושג הסכם בין התאחדות החקלאים למשרד האוצר בדבר הפחתה הדרגתית של מספר העובדים בענף עד שנת 2015 (ההסכם כלל מתן אשרות עבודה בחקלאות לשנה זו ל-4,000 עובדים נוספים, קרי – המכסה לשנת 2009 הועמדה על 28,500).

להלכה, מדינת ישראל פועלת בשתי דרכים עיקריות לצמצום העסקתם של עובדים זרים:

א. הטלת היטלים ואגרות על העסקת עובדים זרים: במהלך השנים התייקרו האגרות וההיטלים המוטלים על מעסיקי עובדים זרים, אך הדבר לא הביא לירידה במספרם של העובדים הזרים. הירידה היתה רק כאשר יושמה ההחלטה בדבר הקטנת מכסות ההעסקה של עובדים זרים. יש הטוענים כי צעדים אלו הביאו לפגיעה בעובדים הזרים בשל העלאת דמי התיווך הנגבים בהם ולפגיעה בתנאי העסקתם ושכרם.<sup>10</sup>

ב. נקיטת צעדים לעידוד תעסוקת ישראלים: בשנים האחרונות התקבלה שורת החלטות שמטרתן לעודד תעסוקת ישראלים באמצעות הכשרה מקצועית ומימון תוכניות להחלפת עובדים זרים בעובדים ישראלים, בענפים שונים. חלק ניכר מתוכניות עידוד התעסוקה וההכשרה המקצועית לא יושמו, בשל התנגדות והעדר שיתוף פעולה מצד מעסיקים בענפים עתירי העובדים הזרים. נוסף על כך, לא תמיד ניתנה ההכשרה המקצועית המתאימה בידי המדינה. לדברי שלום בן משה, מנהל המחלקה להכשרה מקצועית במשרד התמ"ת, עדיין אין הערכה כוללת של הנכונות להשתתף בקורסים המוצעים במקצועות

<sup>9</sup> ראו בהרחבה, מרכז המחקר והמידע של הכנסת, מדיניות התעסוקה בחקלאות והשלכותיה על העובדים בענף, כתב גלעד נתן, <http://www.knesset.gov.il/mmm/data/pdf/m02050.pdf>, 18 במאי 2008, וכן מרכז המחקר והמידע של הכנסת, גלעד נתן, מדיניות התעסוקה בענף הבניין והשלכותיה על העובדים בענף, 26 בינואר 2009

<http://www.knesset.gov.il/MMM/data/pdf/m02180.pdf>, תאריך כניסה: 29 בספטמבר 2009.

<sup>10</sup> ראה בהרחבה בנושא, גלעד נתן, עובדים זרים בישראל, סוגיות מרכזיות ותמונת מצב, מסמך מרכז המחקר והמידע, <http://www.knesset.gov.il/mmm/data/pdf/m02210.pdf>, תאריך כניסה: 29 בספטמבר 2009.





עתידי העובדים הזרים, אולם ברור שיש עלייה בהיענות, עקב ביטול ההפחתה בדמי האבטלה המשולמים למי שנרשמים לקורסים במקצועות מבוקשים.<sup>11</sup>

יש לציין כי למרות המדיניות המוצהרת, החותרת לצמצום מספרם של העובדים הזרים, מקורות בני-סמכא במשרדים השונים אשר עבודתם נוגעת לנושא טוענים כי בשל אינטרסים הנוגעים ליחסים בין מדינת ישראל למדינות המוצא של עובדים זרים המגיעים לעבודה בישראל אין מדינת ישראל מעוניינת או מסוגלת לצמצם את מספר העובדים הזרים ואת ייבואם לישראל או להיאבק בבעיות של שחיתות ואי-חוקיות בהליך הבאתם ארצה.

עקב הפער בין המדיניות המוצהרת, הקוראת לצמצום מספר העובדים הזרים, והמדיניות הננקטת בפועל, מספר העובדים הזרים החוקיים והלא חוקיים בישראל הולך וגדל.

טבלה 1 – נתונים על מספר העובדים הזרים בישראל, חוקיים ולא חוקיים, בשנים האחרונות:<sup>12</sup>

שנה	עובדים זרים חוקיים	עובדים זרים לא חוקיים שנכנסו באשרת תייר	סה"כ
2000	128,000	86,000	214,000
2002	124,000	102,000	226,000
2004	97,000	92,000	189,000
2005	80,000	98,000	178,000
2006	84,000	102,000	186,000
2007	90,000	110,000	200,000
2008	107,000	115,000	222,000

מהטבלה ניתן ללמוד כי בשנים האחרונות חלה עליה במספר הזרים השוהים בישראל כחוק ושלא כחוק למטרות עבודה. המספרים הולכים ומתקרבים למספר העובדים הזרים החוקיים והלא חוקיים ששהו בישראל בראשית העשור.

#### 2.4 הסדרת ייבוא העובדים הזרים לישראל

חלק ניכר מהבעיות בהעסקת עובדים זרים קשורות בהליך הייבוא של העובדים לישראל, הנעשה כיום באמצעות חברות פרטיות.

<sup>11</sup> שלום בן משה, מנהל המחלקה להכשרה מקצועית במשרד התמ"ת, שיחת טלפון, 30 בספטמבר 2009.

<sup>12</sup> אתר האינטרנט של הלמ"ס, [http://www.cbs.gov.il/www/hodaot2009n/20\\_09\\_161b.doc](http://www.cbs.gov.il/www/hodaot2009n/20_09_161b.doc), 13 באוקטובר 2009. בנתונים מוצג מספרם של עובדים זרים שנכנסו כחוק ושל מי שנכנסו באשרות תייר בלבד, לא כולל מבקשי מקלט, פלסטינים בעלי אישור עבודה ומסתננים. נתוני 2000-2002, ניבי קליין זאבי, עובדים זרים בישראל תמונת מצב, 03 בנובמבר 2003, מסמך מרכז המחקר והמידע של הכנסת, <http://www.knesset.gov.il/mmm/data/docs/m00953.doc>, 19 באוקטובר 2009. גלעד נתן, נתונים אודות עובדים זרים ו"הלבנת" עובדים זרים, מסמך מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 16 במאי 2006, <http://www.knesset.gov.il/mmm/data/pdf/m01412.pdf>, 19 באוקטובר 2009.



ממשלת ישראל דנה פעמים רבות בדרכים להתמודד עם תופעות השחיתות המאפיינות את הבאת העובדים הזרים, וקיבלה כמה החלטות בנושא. האחרונה שבהן, החלטה 3996 מאוגוסט 2008, התקבלה במסגרת דיון על המדיניות הכלכלית לשנת 2009. בין השאר נקבע כי גיוס עובדים זרים לעבודה בישראל ייעשה באמצעות ארגון ההגירה העולמי (IOM). עוד נקבע בהחלטה:<sup>13</sup>

א. להשלים עד ליום 31.10.08 את הפעולות הדרושות על מנת להסדיר הבאת עובדים זרים בענף החקלאות מתאילנד תוך הסתייעות בארגון IOM, וזאת לאור ההסכם שנחתם בין ה-IOM לבין משרד העבודה התאילנדי בדבר גיוס עובדים זרים לענף החקלאות בישראל מיום ה-19 בספטמבר 2007.

ב. לקבוע כי במסגרת ההסכמים הביטורליים עם המדינות מהן מגיעים עובדים זרים כאמור בסעיף 5 להחלטה מס' 2211, הסתייעות בשירותי ארגון IOM הנה האפשרות המועדפת לעניין הסדרת הבאתם של העובדים הזרים.

חתימת ההסכם בין ממשלת ישראל ל-IOM לא יצאה לפועל, משום שהמשא-ומתן בין הארגון לממשלות ישראל ותאילנד נקלע למבוי סתום. ההסכם שנחתם ה-IOM לממשלת תאילנד פג, והסכם חדש לא נחתם.

בהתאם לסעיף ב' בהחלטות הממשלה לעיל, יציג משרד החוץ במהלך אוקטובר 2009 לארגון ההגירה העולמי (IOM) טיוטת הצעה להסכם בילטרלי בין ארבע מדינות (תאילנד, נפאל, סרי-לנקה, ווייטנאם), ישראל והארגון להסדרת ייבוא העובדים ממדינות אלו לישראל. לדברי חיים חושן, מנהל מחלקת דרום ודרום מזרח אסיה במשרד החוץ, ישנו קושי להגיע להסכם בנושא, ואין הערכה ברורה מה תהיה תוצאת ניסיון זה. לדבריו אי-הצלחה במסלול הנוכחי תחייב בחירה בין שתי חלופות:<sup>14</sup>

א. חתימת הסכם בין ישראל לארגון ההגירה העולמי או הסכם בילטרלי עם מדינות המקור (אם ייחתם הסכם בילטרלי, אפשר שה-IOM לא יהיה צד בהסכם).

ב. הקמת מנגנון ממשלתי למיון העובדים הזרים בארצות מוצאם ולהבאתם ארצה. נקיטת צעד שכזה פירושה שינוי במדיניות הממשלתית, שכן עד היום המדינה הקנתה את הסמכות הזאת לגופים פרטיים, כדי לא להיות מעורבת בהליך.

## 2.5 המדיניות בנוגע לילדי עובדים זרים

לפי נוהלי משרד הפנים, נאסר על עובדים זרים ללדת ולגדל ילדים בארץ. עובד זר שנולד לו ילד נדרש לצאת מהארץ בתוך שלושה חודשים, עם הילד. אף-על-פי-כן, רבים מן העובדים הזרים והשוהים הבלתי-חוקיים אינם יוצאים מהארץ אחרי הלידה, נשארים בה שלא כחוק ומגדלים בה את ילדיהם.<sup>15</sup>

<sup>13</sup> אתר משרד ראש הממשלה, <http://www.pmo.gov.il/PMO/Secretarial/bud/des3996.htm>, תאריך כניסה: 10 בדצמבר 2008.

<sup>14</sup> חיים חושן, מנהל מחלקת דרום ודרום מזרח אסיה במשרד החוץ, שיחת טלפון, 29 בספטמבר 2009.

<sup>15</sup> מתוך: גלעד נתן, הרחקת עובדים זרים לא חוקיים מישראל, מסמך מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 17 ביוני 2009, <http://www.knesset.gov.il/mmm/data/pdf/m02279.pdf>, 15 באוקטובר 2009.



כיום מוכרים למערכת בישראל כ-1,800 ילדי עובדים זרים חסרי מעמד, כמעט כולם עד גיל 8 (נוסף על מספר זה יש להביא בחשבון כ-1,000 ילדי מבקשי מקלט, שכאמור, מסמך זה אינו דן בעניינם). לפי אמנת האו"ם לזכויות הילד, ילדים מהגרי עבודה ומבקשי מקלט זכאים לזכויות המוקנות להם באמנה, ובהן הזכות לחינוך, לבריאות, לרמת חיים נאותה ולביטחון סוציאלי. לפי החוק הישראלי, הילדים זכאים לשירותי חינוך מלאים ולשירותי רווחה חלקיים, אך לא לזכויות ולשירותים המוקנים מכוח חוק הביטוח הלאומי וחוק ביטוח בריאות ממלכתי.<sup>16</sup>

בשנים 2005 ו-2006 החליטה הממשלה כמה החלטות שבעקבותיהן הוענק מעמד של תושבי קבע לקבוצה מוגדרת של ילדי עובדי זרים ולבני משפחותיהם השוהים בישראל, על-פי קריטריונים מסוימים, ובין היתר שהמשפחה שהתה לפחות שש שנים בישראל, שהורי הילד נכנסו לישראל באופן חוקי לפני לידתו או הגעתו לישראל ושהילד דובר את השפה העברית ולומד בבית-הספר. לפי ההחלטה, הסדר זה הוא חד-פעמי ונעשה לפני משורת הדין, ואינו משנה את מדיניות הממשלה בתחום זה.<sup>17</sup> **בעקבות ההחלטות קיבלו מעמד של קבע 567 משפחות של עובדים זרים.** בקשתן של 295 משפחות נוספות לקבל מעמד נדחתה.

רשות ההגירה הודיעה בחודש אוגוסט השנה כי בכוונתה לאכוף את החוקים הנוגעים לשוהים בלתי חוקיים, גם לגבי משפחות. במסגרת זאת יוחזקו משפחות מהגרי עבודה במתקני כליאה עד להרחקתן; משפחות מבקשי מקלט יועברו למקומות שבהם שהייתן מותרת.<sup>18</sup> פעילות האכיפה בנוגע למשפחות החלה, אך הופסקה בעקבות מחאה ציבורית נרחבת. בימים אלו דנה הממשלה בסוגיית הרחקתן או אי-הרחקתן של משפחות של עובדים זרים ושלחן ילדים שנולדו וגדלו בארץ.

**יש לציין כי בתקופה שעברה מקבלת ההחלטה בממשלה ביוני 2006, ועד להחלטה על חידוש ההרחקה ביולי 2009 לא נקטה ממשלת ישראל צעדים להסדרת מעמדם או להרחקתם של שאר ילדי העובדים הזרים בישראל, ואוכלוסיית ילדי העובדים הזרים חסרי המעמד גדלה בהתמדה.** הממשלה גם לא דנה בפתרונות אפשריים לאוכלוסיית ילדי העובדים הזרים שנותרה בישראל בלא מעמד לאחר סיום תקופת ההסדר.

## 2.6 מדיניות בנוגע לקורבנות סחר בבני-אדם

בשנות ה-90 של המאה ה-20 הרשויות בישראל נמנעו מלהתמודד עם תופעת הסחר בבני-אדם, ותופעה זו הלכה וגברה בשנים אלו. משנת 2001 ואילך מפרסם משרד החוץ האמריקני דוח מעקב שנתי על תופעת הסחר בבני-אדם בעולם. בדוח מוצגים התופעה, מגמותיה, אופן ההתמודדות של מדינות שונות עמה וכן דירוג של המדינות על סמך הפעילות הממסדית שהן נוקטות כדי למגר את התופעה. בעקבות הביקורת הבין-לאומית שהופנתה כלפי ישראל בעניין זה הוקמה ועדת חקירה פרלמנטרית בראשות

<sup>16</sup> הפסקה מתוך: מרכז המחקר והמידע של הכנסת, טיפול הרשויות בילדי מהגרי עבודה ומבקשי מקלט, כתבה אתי וייסבלאי, 7 ביולי 2009, <http://www.knesset.gov.il/mmm/data/docs/m02269.doc>, 15 באוקטובר 2009.

<sup>17</sup> החלטת ממשלה מס' 3806 מיום 26.06.2005 והחלטת ממשלה מס' 156 מיום 18.6.2006, "הסדר שעה למתן מעמד לילדי שוהים בלתי חוקיים, הוריהם ואחיהם הנמצאים בישראל – תיקון החלטה", באתר האינטרנט של משרד ראש הממשלה: [www.pmo.gov.il](http://www.pmo.gov.il). כניסה ב-5 ביולי, 2009.

<sup>18</sup> מתוך: מרכז המחקר והמידע של הכנסת, טיפול הרשויות בילדי מהגרי עבודה ומבקשי מקלט, כתבה אתי וייסבלאי, מסמך מרכז המחקר והמידע, 7 ביולי 2009, <http://www.knesset.gov.il/mmm/data/docs/m02269.doc>, 15 באוקטובר 2009.



כה"כ לשעבר זהבה גלאון לבחינת התופעה של הסחר בבני-אדם בישראל.<sup>19</sup> בטרם הכירו רשויות המדינה בתופעת הסחר, הקורבנות נתפסו רק כמהגרים לא חוקיים, ולפיכך כאשר אותרו הם הורחקו מהארץ מייד. משנת 2004 יושם נוהל שלפיו זרים שנעברו עליהם עבירות סחר והם שוהים במקלט לקורבנות סחר בבני-אדם ולעיסוק בזנות יוכלו לקבל אשרת שהייה ועבודה עד לסיום מתן העדות בעניינם.<sup>20</sup> מאז הורחב נוהל זה והוא אינו מותנה עוד בשיתוף פעולה עם רשויות אכיפת החוק.<sup>21</sup>

קורבנות סחר בבני-אדם רשאים לקבל אשרת עבודה בישראל לשנה. קורבנות סחר למטרות עבודה שנכנסו לישראל כחוק מועברים בתום הטיפול השיקומי במקלט למעביד אחר, במסגרת אשרת העבודה שקיבלו, עד לתום 63 חודשים. נשים קורבנות סחר למטרות זנות שנכנסו לישראל שלא באמצעות אשרת עבודה מקבלות אשרת עבודה לשנה ואפשרות להאריך את האשרה לשנה נוספת. כוונת המדינה היא שלאחר תקופת שיקום יחזרו קורבנות הסחר לארצות מוצאם.

טבלה 2 – נתוני קורבנות סחר בנשים למטרות זנות:<sup>22</sup>

2009	2008	2007	
2	4	15	רשיון ישיבה ב/1 במהלך העדות
	1	1	סירוב לבקשות לרשיון ב/1 (אשרת עבודה)
	1	3	רשיון ישיבה ב/2 (אשרת תייר)
8	5	25	הארכת רשיון ב/1 בזמן העדות
	1	1	החלפת רשיון מ-ב/2 ל-ב/1
	11	38	בקשות לשנת שיקום
	8	30	בקשות שאושרו
2	3	8	סירוב בקשות לשנת שיקום
6	2	2	בקשות לשנת שיקום נוספת שאושרו
1	1	6	סירוב בקשות לשנת שיקום נוספת
17	28	75	סה"כ נשים שטופלו

מהטבלה ניתן ללמוד כי מספרם הכולל של המקרים המטופלים יורד בהדרגה – מ-75 נשים בשנת 2007 ל-17 נשים עד כה ב-2009. כמחצית מקורבנות הסחר ביקשו לקבל היתר שהייה לשנת שיקום, רובן קיבלו היתר זה, אך 10% מהנשים שטופלו כקורבנות לא קיבלו את ההיתר. רק נשים מעטות ביקשו היתר לשנת שיקום נוספת בכל אחת מהשנים.

<sup>19</sup> אתר הרשות למעמד האשה במשרד ראש הממשלה, <http://www.pmo.gov.il/MA/sachar/sachar>, 15 באוקטובר 2009.

<sup>20</sup> אתר הרשות למעמד האשה במשרד ראש הממשלה, <http://www.pmo.gov.il/MA/sachar/sachar>, 15 באוקטובר 2009.

<sup>21</sup> משרד המשפטים, מחלקת ייעוץ וחקיקה, סחר בבני אדם: התופעה ומאבק המדינה בה, נובמבר 2008.

<sup>22</sup> מיכל יוספוף, ממונה ביקורת גבולות ומעברים, מכתב תשובה על שאלת מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 12 באוקטובר 2009.



2009	2008	2007	
20	3	6	אשרה ראשונה
5	9	4	הארכה
1	2	2	אשרה לשנת שיקום
	1		אשרה לשנה נוספת
	1		סירוב לתת אשרה לשנת שיקום נוספת
	2		אינטר-ויזה
26	9	7	סה"כ קורבנות שטופלו

מתוך 42 קורבנות שטופלו, הרוב המוחלט קבלו אשרה ראשונה (הארכת אשרת עבודה) רק חמישה קיבלו אשרה לשנת שיקום ורק במקרה אחד הוארכה האשרה לשנה נוספת.

יש לציין כי הטיפול בקורבנות סחר למטרות זנות הוא טיפול בנשים שמאותרות בזמן היותן קורבנות סחר. במדינת ישראל יש כמה נשים שהיו קורבנות סחר בזהות שאולה במהלך שנות ה-90 אך הן לא אותרו, הוכרו וטופלו כקורבנות סחר. נשים אלו עדיין נמצאות בישראל אך אינן זוכות להכרה ולטיפול של הרשויות בהן כקורבנות סחר. כאשר נשים כאלו מתגלות משרד הפנים פועל להרחקתן המיידית בשל השימוש בזהות הבדויה, והעובדה שהיו קורבנות סחר בעבר אינה מובאת בחשבון בתהליך זה. יש גם בעיה של נשים קורבנות סחר שילדו בארץ ילדים שמתוקף אזרחות האב הם אזרחי ישראל; גם נשים אלו אינן מקבלות מעמד קבע.<sup>24</sup>

לידי ועדת המשנה למאבק בסחר בבני-אדם הגיעו תלונות על טיפול נוקשה של משרד הפנים בקורבנות סחר, למשל דרישה למסמכים ממדינות המקור בתמורה למתן אשרות שהייה ועבודה. המסמכים נדרשים בידי משרד הפנים גם במקרים שבהם ידוע שנציגויות ארצות המוצא של קורבנות הסחר אינן מנפיקות מסמכים אלו. מדינות מסוימות מוכנות להנפיק את המסמכים הדרושים רק לאחר קבלת האשרה ממשרד הפנים – שקבלתה מותנית, כאמור, בהצגת המסמכים הללו.

### 3. רשות האוכלוסין, ההגירה ומעברי הגבול (להלן: רשות ההגירה)

#### 3.1 הקמת רשות ההגירה

<sup>23</sup> מיכל יוספוף, ממונה ביקורת גבולות ומעברים, מכתב תשובה על שאלת מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 12 באוקטובר 2009.

<sup>24</sup> ריטה חייקין, מנהלת פרויקט מאבק בסחר בנשים, עמותת "אשה לאשה", מכתב, 4 באוקטובר 2009.



רשות ההגירה במשרד הפנים הוקמה לנוכח הכרה בצורך לרכז את הטיפול בכניסה לישראל, ברישום האוכלוסין ובעובדים הזרים תחת קורת גג אחת. הרשות הוקמה על בסיס מינהל האוכלוסין, שטיפל בין השאר בהיבטים מסוימים של נושא הזרים השוהים בישראל לצורכי עבודה ולצרכים אחרים. החלטה **להקים רשות הגירה כיחידת סמך במשרד הפנים** (החלטת ממשלה מס' 3434) התקבלה ב-13 באפריל 2008. החלטה זו התבססה על שורת החלטות קודמות בעניין הקמת רשות ההגירה (החלטת ממשלה מס' 2327 מ-30 ביולי 2002), הקמת רשות האוכלוסין (החלטת ממשלה מס' 1784 מ-4 באפריל 2004) וריכוז סמכויות בידי רשות ההגירה (החלטה 446 מ-12 בספטמבר 2006).<sup>25</sup>

יש לציין כי לראשונה הומלץ על הקמת רשות ההגירה לפני יותר משבע שנים, בדוח הוועדה הבין-משרדית לעובדים זרים שבראשה עמד יובל רכלבסקי. הדוח הוגש לשר האוצר ולשר התמ"ת בשנת 2002. בין השאר נאמר בו כדלקמן:<sup>26</sup>

**כיעד לשנה הקרובה, ובכל מקרה לא יאוחר מינואר 2004, להקים רשות הגירה ממשלתית תחת פיקוחו של שר הפנים, אשר תרכז את הטיפול בכל הקשור להגירה, ובכלל זה: עובדים זרים, מתן אישורי כניסה לישראל למטרות תיירות, לימודים וכו', טיפול בבקשות לקבלת אזרחות וביצוע פעולות פיקוח ואכיפת החוק על הנתונים הזרים הנכנסים והיוצאים משערי המדינה (ביקורת גבולות) והשוהים בה.**

**רשות ההגירה החלה לפעול ביולי 2008**,<sup>27</sup> ובראשה עמד יעקב גנות. יש לציין שאף-על-פי שהמינוי היה לחמש שנים, גנות סיים את תפקידו כעבור שנה בלבד, ביולי 2009; טרם מונה מנהל אחר תחתיו, וכיום מכהן בתפקיד כממלא-מקום גבי מימון, במקביל לכהונתו כמנכ"ל משרד הפנים.

בהחלטת הממשלה (3434) מאפריל 2008 נקבע כדלקמן:

א. הרשות תחליף את מינהל האוכלוסין ותהיה אחראית ליישום מדיניות הממשלה ולהפעלת הסמכויות של שר הפנים שהואצלו לה בתחום הטיפול בנתונים זרים ובתחום האוכלוסין.

ב. תפקידי הרשות יהיו כל התפקידים המוטלים על מינהל האוכלוסין כיום וכל תפקיד נוסף שיועבר אליה לפי החלטות הממשלה.

בין התפקידים שהועברו לרשות: האחריות למעברי הגבול – הועברה מהמשרד לביטחון פנים; סמכויות יחידת הסמך לעובדים זרים – הועברו ממשרד התמ"ת.

לעניין חלוקת התפקידים והאחריות בין רשות ההגירה במשרד הפנים ובין משרד התמ"ת קבעה הממשלה ב-16 ביוני 2008 (החלטה מס' 3599) כדלקמן:

א. אכיפת חוקי העבודה על עובדים זרים, תכנון היבטי שוק העבודה ועידוד תעסוקת ישראלים במקצועות עתירי עובדים זרים יישארו בטיפול משרד התמ"ת. כמו כן, יישארו בטיפול משרד התמ"ת העובדים והתחומים הנוגעים להבטחת זכויות העובדים הפלסטינים, ובכלל זה קציני מטה לתעסוקה.

<sup>25</sup> אתר האינטרנט של משרד ראש הממשלה,

<http://www.pmo.gov.il/PMO/Secretarial/Decisions/2008/04/des3434.htm>, תאריך כניסה: 1 בינואר 2009.

<sup>26</sup> אתר האינטרנט של משרד האוצר, <http://www.mof.gov.il/foreign.pdf>, תאריך כניסה: 7 בינואר 2009.

<sup>27</sup> פרוטוקול ישיבת הוועדה המיוחדת לבחינת בעיית העובדים הזרים מיום ה-12 בינואר 2009. <http://www.knesset.gov.il/protocols/data/rtf/zarim/2009-01-12.rtf>, תאריך כניסה, 22 בספטמבר 2009.



ב. הרשות מחויבת להיוועץ במשרד התמי"ת בכל הנוגע להתקנת תקנות ולקביעת כללים כלליים למתן היתרים לתיווך בין-ארצי של לשכות פרטיות ולמתן היתרים כלליים לשירות בין-ארצי של קבלני כוח אדם והעסקת מומחים למיניהם.

מינואר 2009 החלה הרשות לטפל בפועל בנושאים הנוגעים לעובדים זרים ופלטטינים – נושאים שהיו בעבר באחריות יחידת הסמך לעובדים זרים במשרד התמי"ת.<sup>28</sup> הרשות מופקדת על הענקת היתרים למבקשים להעסיק עובדים זרים ועל מתן אשרות לעובדים זרים. הרשות ממונה על האכיפה המינהלית כלפי מעסיקי עובדים זרים ועל הסדרת מעמדם או הרחקתם מישראל של שוהים בלתי חוקיים, ובהם עובדים זרים שנכנסו כחוק לישראל ואיבדו את מעמדם. הרשות אחראית להענקת מעמד לקורבנות סחר בבני-אדם למטרות עבודה וזנות.

### **סמכויותיה של רשות ההגירה:<sup>29</sup>**

**הסדרת המעמד האישי**, הפורמלי והחוקי של תושבי ישראל בנושא מרשם, אזרחות, עלייה וכניסה לארץ ויציאה ממנה.

**שירותי תיעוד ורישום** – מעקב שוטף אחר שינויים, כגון לידות, פטירות והחלפת מען; הנפקת דרכונים ותעודות זהות; מתן תמציות רישום; רישום כניסה לארץ ויציאה ממנה.

**אשרות וזרים** – מתן רשיונות לזרים למטרות כגון עבודה ואכיפת החוק בדבר שהייה לא חוקית. פיקוח על העבודה הקונסולרית בנציגויות ישראל בחו"ל ועל עבודת שליחי העלייה של הסוכנות היהודית והנחיייתם.

**ביקורות גבולות** – מתן רשיונות ישיבה ארעיים ורשיונות ביקור על-פי חוק; פיקוח על עבודת הבקרים בתחנות הכניסה; ניהול הרישום של מגבלות כניסה לישראל.

**כלי ירייה** – טיפול ברישוי כלי ירייה שבידי פרטים, ארגונים וחברות להגנה ושמירה.

**מאגר מידע ונתונים** – ניהול מאגר המידע, שהוא מקור המידע העיקרי על האוכלוסייה בישראל. המידע משמש את כל הגורמים הממלכתיים, ובין היתר מספק נתונים לפנקס הבוחרים לכנסת ולרשויות המקומיות, מידע על כניסת זרים ושהייתם בארץ ומידע על מרשם האוכלוסין ברשות הפלסטינית.

**היתרים** – עם הקמת רשות האוכלוסין, ההגירה ומעברי הגבול, מועברת יחידת הסמך לעובדים זרים לאחריותה, בכמה שלבים. הפעילות כוללת מתן היתרים בענפים כגון בניין, סיעוד, תעשייה וחקלאות.

### **3.2 מבנה רשות ההגירה**

ברשות ההגירה פועלים מינהל ומרשם האוכלוסין, יחידת הסמך לעובדים זרים ויחידת האכיפה (עוז).

מבחינת הטיפול בעובדים זרים וקורבנות סחר בבני-אדם למטרות עבודה וזנות, מינהל האוכלוסין מופקד על תחום מתן האשרות וההרחקה מישראל; יחידת הסמך ממונה על מתן היתרי עבודה ועל

---

<sup>28</sup> אתר האינטרנט של משרד הפנים, <http://www.moin.gov.il>; אתר האינטרנט של משרד התמי"ת, <http://www.moital.gov.il/NR/exeres/68DB77C1-2D45-4A37-98FE-7B56D6B6F3E8.htm>, תאריך כניסה: 1 בינואר 2009.

<sup>29</sup> שלי נחמה, רליש מנהל רשות ההגירה, דוא"ל, 8 בינואר 2009.



הפיקוח על מעסיקי עובדים זרים וחברות כוח-אדם; יחידת עוז אחראית לשמור על זכויות העובדים הזרים, ולאתר ולזהות עובדים זרים לא חוקיים וקורבנות סחר.

בשנת 2009 היה תקציב הרשות 224,556,000 ש"ח (לא כולל תקציב יחידת האכיפה, שאינו מופיע בסעיף התקציבי של הרשות לשנה זו). בשנת 2010 תקציב הרשות אמור להיות 365,261,000 ש"ח ולכלול סעיף מימון ליחידת האכיפה בסך 50,155,000 ש"ח.<sup>30</sup>

### 3.3 כשלים בפעילות רשות ההגירה

תהליך העברת הסמכויות לרשות נמשך. בשל התמשכות זו התעכב בעבר, ובתחומים מסוימים עדיין יש עיכוב, הטיפול בכמה נושאים:

**א. הנפקת תעודות זיהוי ביומטריות לעובדים זרים:** ממשלת ישראל החליטה כמה פעמים על הנפקת תעודות ביומטריות לעובדים זרים. בהחלטת ממשלה מס' 3774 מיום 17 ביולי 2008 נקבע כי עד סוף פברואר 2009 יונפקו תעודות זהות לכל העובדים הזרים. עד היום, אוקטובר 2009, החלטה זו לא יושמה. רשות ההגירה הורתה למינהלת ההגירה שבמשרד לביטחון הפנים שלא לקדם את הנושא עוד בתקופה שהטיפול בנושא היה באחריותה:<sup>31</sup> בנובמבר 2008 אמורה היתה מינהלת ההגירה לחתום על חוזה עם חברה להנפקת התעודות, אולם בשל התערבות משרד הפנים נעצר יישום החלטת הממשלה. ראש רשות ההגירה הורה לעכב את הביצוע עד להעברת האחריות לנושא למשרד הפנים.<sup>32</sup> מרשות ההגירה נמסר שהנפקת תעודות הזיהוי לעובדים זרים אמורה להיעשות בתחילת 2010.<sup>33</sup>

**ב. הקמת מאגר עובדי סיעוד בפרט ועובדים זרים בכלל:** כדי להתמודד עם מספרם הרב של העובדים הלא חוקיים בענף הסיעוד הוחלט על הקמת מאגר נתונים שיירשמו בו כלל העובדים הזרים שקיבלו אשרה לעבודה בסיעוד.

בסעיף 6 יד בנוהל שמסדיר את הבאתם של עובדים זרים לענף הסיעוד נכתב:

א. על מנת למנוע הבאה לישראל של עובדים זרים חדשים בשעה שקיימים בישראל עובדים זרים בענף הסיעוד שאין להם תעסוקה, יוקם מאגר ממוחשב של עובדים חסרי מעסיקים (להלן - המאגר). העובדים יוכלו להירשם למאגר במשרדי מתייש באמצעות אתר האינטרנט של המשרד, אשר יכלול את פרטי העובדים, לרבות דרכי יצירת קשר איתם. **פרטי העובדים שנרשמו במאגר יפורסמו באופן שוטף באתר האינטרנט של המשרד. הלשכות יהיו רשאיות לקלוט עובדים מהמאגר באופן שוטף בתנאי שידווחו למת"ש בהתאם לנהלים הרגילים.** הממונה יפרסם בקרב העובדים מידע על המאגר ודרכי הרישום בו.<sup>34</sup>

בפברואר 2009, לאחר המתנה של יותר משנתיים לפתיחת המאגר לפי ההנחיות נפתח הרישום לשבועות ספורים בלבד ומייד לאחר מכן נסגר.<sup>35</sup>

<sup>30</sup> אתר משרד האוצר, <http://religinfoserv.gov.il/Magic94Scripts/mgrqispi94.dll>, 19 באוקטובר 2009.

<sup>31</sup> להרחבה בנושא ראו מרכז המחקר והמידע, נושא העובדים הזרים במדיניות הכלכלית לשנת 2009–2010, כתב גלעד נתן, 08 ביוני 2009.

<sup>32</sup> יורי פקר, קצין מחשוב במינהלת ההגירה לשעבר שבמשרד לביטחון פנים, שיחת טלפון, 04 ביוני 2009.

<sup>33</sup> ברוך דדון, אחראי להנפקת תעודות הזיהוי לעובדים זרים ברשות ההגירה במשרד הפנים, שיחת טלפון, 24 בספטמבר 2009. <http://www.moital.gov.il/NR/rdonlyres/5A4C03E7-08CC-4177-B45F-F08E59E0759D/0doc.2007>

<sup>35</sup> מרכז המחקר והמידע של הכנסת, הרחקת עובדים זרים לא חוקיים מישראל, כתב גלעד נתן, 17 ביוני 2009 <http://www.knesset.gov.il/mmm/data/pdf/m02279.pdf>





כיום המאגר של עובדי הסיעוד אינו קיים. רשות ההגירה מתבססת על נתונים חלקיים בלבד לגבי מספרם ומעמדם של העובדים הזרים בתחום הסיעוד. לדברי מאיר שפיגלר, מנהל יחידת הסמך לעובדים זרים, יש קושי בהקמת מאגר על בסיס הנתונים הקיימים.<sup>36</sup>

ג. **הרחקתם מישראל של עובדים זרים השוהים בישראל שלא כדין פחות מ-63 חודשים:** לדברי מאיר שפיגלר, מנהל יחידת הסמך לעובדים זרים, כעיקרון רשות ההגירה אינה מרחיקה עובדים זרים השוהים בישראל פחות מ-63 חודשים אלא פועלת להשמתם מחדש בעבודה.<sup>37</sup> לדברי ציקי סלע, מפקד יחידת עוז הפורש של רשות ההגירה, כל מי שנעצר בידי היחידה שלא כדין בישראל מועבר לשימוע ולבית-הדין למשמורת, ומי שנמצא בישראל פחות מ-63 חודשים אינו מועמד להרחקה.<sup>38</sup> למרות האמור לעיל, לדברי עו"ד ענת קדרון מ"קו לעובד", עובדים זרים שנכנסו כחוק ונמצאים בישראל פחות מ-63 חודשים מגורשים אם הם אינם מצליחים למצוא עבודה באופן חוקי במשך שלושה חודשים, ומשרד הפנים אינו פועל להשמתם.<sup>39</sup>

ד. **טיפול בקורבנות סחר למטרות עבודה זנות:** עד כה התמקדה עבודת פקחי יחידת עוז באיתור שוהים שלא כדין ובטיפול בהם. אף שהיחידה היתה אמורה להחליף את מינהלת ההגירה גם בכל הנוגע לאיתור ולזיהוי של קורבנות סחר, הדבר לא נעשה. כתוצאה מכך נפגעה העבודה השוטפת בתחום זה, ובמיוחד העבודה בשטח.

במהלך אוקטובר 2009 אמורות להתחיל הכשרות ספציפיות לאנשי יחידת עוז של רשות ההגירה בתחום של איתור קורבנות עבירה.<sup>40</sup> המטרה היא להכשיר את פקחי יחידת עוז להבחין בין עובדים זרים חסרי מעמד ושוהים שלא כחוק ובין קורבנות סחר בבני-אדם. עד כה ניתנו כמה הרצאות בנושא זה לאנשי יחידת עוז. יש לציין כי עד היום לא איתרו אנשי יחידות עוז קורבנות סחר בבני-אדם.<sup>41</sup> עקב העדר הכשרה לאיתור קורבנות אלו בקרב יחידה זו, שהיא היחידה האמונה על האכיפה בקרב העובדים הזרים, אין למעשה גורם איתור, איסוף מודיעין ואכיפה פעיל בקרב אוכלוסיית הזרים בישראל. לכאורה ייתכן שחלק מהמורחקים מישראל לאחרונה היו קורבנות של סחר בבני-אדם למטרות עבודה והעסקה בתנאי עבדות, אולם הם לא זוהו ככאלו בטרם הורחקו.

ה. **הסדרת העברתן של סמכויות האכיפה המינהלית ממשרד התמ"ת לרשות ההגירה:** עד היום האכיפה המינהלית נגד חברות כוח-אדם ולשכות פרטיות המעסיקות עובדים זרים היתה בידי מינהלת אגף רישוי חברות קבלן במשרד התמ"ת, עו"ד רבקה מקובר. עו"ד מקובר מזמנת חברות לשימוע ומקבלת החלטות בעניינן.<sup>42</sup> עו"ד מקובר קיבלה הנחיה שלא לפתוח בהליכי שימוע נוספים; בימים אלו היא מסיימת את הטיפול בתיקים שנותרו פתוחים, ולאחר מכן תפסיק את הטיפול המינהלי בחברות כוח-אדם ובלשכות פרטיות בתחום העובדים הזרים.

האכיפה המינהלית אמורה להיעשות בידי רשות ההגירה, ולשם כך הדריכה עו"ד מקובר בחודשים האחרונים את אנשי יחידת הסמך לעובדים זרים ברשות ההגירה במשרד הפנים, במטרה להכשירם

<sup>36</sup> מאיר שפיגלר, מנהל יחידת הסמך לעובדים זרים, שיחת טלפון, 24 בספטמבר 2009.

<sup>37</sup> מאיר שפיגלר, מנהל יחידת הסמך לעובדים זרים, שיחת טלפון, 24 בספטמבר 2009.

<sup>38</sup> ציקי סלע, ראש יחידת עוז ברשות ההגירה במשרד הפנים, שיחת טלפון, 29 בספטמבר 2009.

<sup>39</sup> עו"ד ענת קדרון, "קו לעובד", שיחת טלפון, 13 באוקטובר 2009.

<sup>40</sup> עו"ד מירב שמואלי, עוזרת המתאמת הבין-משרדית למאבק בסחר בבני-אדם, שיחת טלפון, 23 בספטמבר 2009.

<sup>41</sup> עו"ד מירב שמואלי, עוזרת המתאמת הבין-משרדית למאבק בסחר בבני אדם, דוא"ל, 30 בספטמבר 2009.

<sup>42</sup> עו"ד רבקה מקובר, מינהלת אגף רישוי חברות קבלן, משרד התמ"ת, שיחת טלפון, 24 בספטמבר 2009.



לקראת קבלת האחריות על האכיפה המינהלית. עם זאת, לדבריה אין היום ברשות גורם המקבל עליו את האחריות שהיתה בידיה בנוגע להחלטות על הליכי שימוע ונקיטת צעדים מינהליים נגד החברות.<sup>43</sup> לדברי נסים שמעוני, אחראי לשכות בתחום הסיעוד ברשות ההגירה, אין כיום כוח-אדם מספיק לביצוע אכיפה יעילה, וגם אם האחריות המינהלית תועבר במלואה לידי הרשות, אין כרגע מי שיכול לקבל עליו את תפקידה של רבקה מקובר בקביעת שימועים ובקבלת החלטות בנוגע לחברות לאחר השימוע.<sup>44</sup>

### 3.4 בעיות של כוח-אדם וייעול שיטות ההעסקה והאכיפה

לדברי יצחק זוסמן, סמנכ"ל משאבי אנוש ברשות ההגירה, יש מודעות למצוקת כוח-האדם ברשות ויש כוונה לבחון את הצרכים בתחום זה. לדבריו, באמצעות כוח-האדם הקיים היום ברשות אי-אפשר לטפל באופן רציני בבעיות של עובדים זרים ושל מעסיקיהם בענפי החקלאות והסיעוד.<sup>45</sup> גם לדברי נסים שמעוני, אנשיו, המופקדים על הפיקוח בתחום הסיעוד, עוסקים בעיקר בטיפול בתלונות שמגיעות אליהם על חברות קבלן בתחום הסיעוד, ואין ביכולתו כאחראי בתחום ליזום פעילות בנושא, בשל מחסור בכוח-אדם.<sup>46</sup>

במסגרת ההצעות לייעול האכיפה, מאיר שפיגלר מנהל יחידת הסמך לעובדים זרים, מבקש לשנות מספר שינויים בהליך היבוא של העובד הזר שאמורים לאפשר פיקוח הדוק יותר על יחסי עובד מעביד ועל מיצוי לטובת העובד והמעביד של עבודת העובד הזר במיוחד בתחום הסיעוד:<sup>47</sup>

א. עריכת ראיון לכל עובד זר בנציגות ישראל במדינת המקור לצורך בחינת התאמתו. בראיון יקבל כל עובד מידע לגבי סוג העבודה הנדרש חובותיו וזכויותיו.

ב. הגבלת עבודתם של עובדים זרים מבחינה גיאוגרפית בכדי למנוע מעבר של עובדים זרים (במיוחד בתחום הסיעוד) למרכז הארץ מהפריפריה.

ג. השמת עובדים שלא הסתדרו עם מעבידיהם באמצעות רשות ההגירה. הרחקתם מישראל של עובדים שהוצבו שלוש פעמים למעבידים שונים ולא נמצאו סיבות (אי עמידה של המעביד בתנאי ההעסקה החוקיים, פגיעה בזכויות עובדים וזכויות אדם, העסקה בתנאי עבדות) לעזיבתם את מקום העבודה.

לדברי ציקי סלע, עד לאחרונה ראש יחידת עוז ברשות ההגירה, עבודת היחידה מתנהלת כסדרה, אולם יש צורך בכמה שינויים בחקיקה ובתקנות. **יחידת עוז הגישה בקשה לביצוע שינוי בחקיקה כך שיהיו לפקחי היחידה סמכויות פיקוח, אכיפה וענישה לא רק כלפי עובדים זרים אלא גם כלפי מעסיקיהם. כיום יש חלוקה בין סמכויות פקחי יחידת הסמך לעובדים זרים ובין סמכויות פקחי יחידת עוז – שתיהן יחידות ברשות ההגירה – והחלוקה הזאת פוגעת בתפקוד.** ציקי סלע סבור כי האחדת כל סמכויות הפיקוח והאכיפה כלפי עובדים זרים ומעסיקיהם כאחד ואיחוד יחידות הפיקוח ייצרו גוף יעיל יותר, שיכול לתפקד גם בהיקף כוח-האדם הנוכחי בתחום האכיפה והפיקוח כלפי עובדים זרים ומעסיקיהם.<sup>48</sup> **רשות ההגירה הגישה לשר הפנים שורה של בקשות לשינויים ארגוניים וחקיקתיים; עד כה לא נמסרה תגובה לבקשות.**

<sup>43</sup> עו"ד רבקה מקובר, מנהלת אגף רישוי חברות קבלן, משרד התמ"ת, שיחת טלפון, 24 בספטמבר 2009.

<sup>44</sup> נסים שמעוני, אחראי על לשכות פרטיות ברשות ההגירה במשרד הפנים, שיחת טלפון, 23 בספטמבר 2009.

<sup>45</sup> יצחק זוסמן, סמנכ"ל משאבי אנוש רשות ההגירה במשרד הפנים, 24 בספטמבר 2009.

<sup>46</sup> נסים שמעוני, אחראי על לשכות פרטיות ברשות ההגירה במשרד הפנים, שיחת טלפון, 23 בספטמבר 2009.

<sup>47</sup> מאיר שפיגלר, מנהל יחידת הסמך לעו"ז, שיחת טלפון, 24 בספטמבר 2009.

<sup>48</sup> ציקי סלע, ראש יחידת עוז, רשות ההגירה במשרד הפנים, שיחת טלפון, 29 בספטמבר 2009.



יש לציין כי נוסף על חלוקת הסמכויות הבעייתית ברשות ההגירה ובמשרד הפנים גופו, בין משרד התמ"ת למשרד הפנים יש מחלוקת בנוגע לחלוקת האחריות ביניהם ולהעברת הסמכויות. מחלוקת זו פוגעת בעבודתם של כל הגורמים המופקדים על פיקוח ואכיפה בתחום. במצב הנוכחי נמנע טיפול יעיל באוכלוסיית הזרים בארץ בכל הנוגע לשמירה על זכויותיהם, ונפגע המאבק בכניסתם של עובדים זרים מיותרים. לא ברור מדוע לא הוסדרו כל נושאי המחלוקת בטרם החלה עבודת הרשות ובטרם פורקו היחידות הקודמות שטיפלו בנושאים אלו.

לדברי עו"ד איריס מעיין, נציבת זכויות העובדים הזרים, הליך החקיקה שמרחיב את סמכויותיה לא הושלם. היא נשארה במשרד התמ"ת ותמשיך לפעול במסגרתו, אולם עד היום לא הורחבו סמכויותיה וכוח-האדם העומד לרשותה.<sup>49</sup>

מאז הקמת רשות ההגירה עזבו אותה ראש הרשות יעקב גנות, ראש יחידת עוז ציקי סלע והאחראי לתחום הסייעוד ביחידת הסמך משה סוויסה, ועד כה טרם מונו להם מחליפים. גם עיכוב זה תורם לחוסר התפקוד והליקויים השונים בעבודת רשות ההגירה.

### 3.5 עבודתה של יחידת עוז

יחידות עוז פועלת מאז ראשית חודש יולי 2009. 200 פקחי היחידה בודקים עובדים זרים ומחליטים על עיכובם ועל העברתם לשימוע או על שחרור. המעוכבים מועברים לשימוע באחד מארבעת המתקנים הארציים המיועדים לכך (בחולון, בירושלים, בעומר ובמיכל). שוהים שנמצא שהם אינם זכאים להישאר בישראל מועברים למתקני משמורת ומורחקים מהמדינה בהליך של כפייה או של עזיבה מרצון. משלב השימוע נמצאים המעוכבים באחריות האגף לזרים של רשות ההגירה, עד לקבלת ההחלטה בעניינם – שחרורם, הסדרת מעמדם או הרחקתם מישראל.

טבלה 4 – נתוני עבודת יחידת עוז (עד 13 באוקטובר 2009):<sup>50</sup>

נבדקו בידי פקחי היחידה	19,946 (כולל פלסטינים)
עוכבו	2,227
שוחררו לפני שימוע	182
שוחררו לאחר שימוע	194
שוחררו בתנאים	285
הסדרת מעמד	66
נעצרו	1,525
עזבו את המדינה מרצון	2,433
בטיפול לעזיבה מרצון	104
הורחקו מישראל	699
מסורבי כניסה לישראל (לא אושרה כניסתם לישראל בשדה התעופה)	432

<sup>49</sup> עו"ד איריס מעיין, הממונה על זכויות העובדים הזרים במשרד התמ"ת, שיחת טלפון, 24 בספטמבר 2009.

<sup>50</sup> הנתונים הם עד 13 באוקטובר 2009 כולל תאריך זה, והתקבלו מיחידת עוז, פקס, 14 באוקטובר 2009.



מתוך 1,525 עצורים עד היום, 336 שוהים נמצאים במתקני משמורת. עד 13 באוקטובר 2009 התבצע תיאום טיסות ל-832 מועמדים להרחקה. 21 טיסות כבר תואמו.

יש לציין כי בחינת מספרי המורחקים מישראל למול היעדים שממשלת ישראל הציבה להרחקת שוהים לא חוקיים מישראל מצביעה על כך שרשות ההגירה לא תעמוד ביעדים שהוגדרו.

טבלה 5 - יעדי ההרחקה של שוהים בלתי חוקיים מישראל כפי שהתקבלו בהחלטת הממשלה 3996 של הממשלה ה-31:<sup>51</sup>

שנה	מספר מגורשים מתוכנן
2008	10,000
2009	20,000
2010	22,000
2011	22,000
2012	20,000
2013	8,000

עד היום, לאחר למעלה משלושה חודשי פעילות, הרחיקה רשות ההגירה מרצון ושלא מרצון 3,132 עובדים זרים לא חוקיים בלבד.

#### 4. הטיפול בקורבנות סחר למטרות עבודה זנות

##### 4.1 ישראל בדוח מחלקת המדינה לשנת 2008<sup>52</sup>

דוח מחלקת המדינה של ארצות-הברית בנושא סחר בבני-אדם סוקר את הטיפול של מדינות שונות, ובהן מדינת ישראל, בבעיות הקשורות לסחר בבני-אדם. הדוח הוא אמצעי ביקורת ראשון במעלה לבחינת פעלה של ממשלת ישראל במאבק בתופעת הסחר. בדוח האחרון, שפורסם ביוני 2009, ישראל מדורגת בדרגה השנייה (מתוך שלוש). **הסיבות לכך נובעות בחלקן מהמעמד החוקי של העובדים הזרים בישראל, באובדן מעמדם ובגירושם מהארץ.** לעומת הליקויים בתחומים אלו מציינים כותבי הדוח את השיפור היחסי בטיפול של מדינת ישראל בקורבנות הסחר בבני-אדם למטרות זנות.

בדוח מודגש כי המדינה עושה מאמצים ניכרים למנוע **סחר בבני-אדם למטרות זנות** באמצעות חקיקה ואכיפה, אולם היא אינה עושה די לאתר **קורבנות סחר למטרות עבודה** ולסייע לקורבנות הסחר. כמו כן, מצוין בדוח כי היתה ירידה במספר ההרשעות של עברייני סחר בנשים למטרות זנות בשנת 2008 – 6 הרשעות לעומת 32 בשנת 2007.

<sup>51</sup> אתר משרד ראש הממשלה, <http://www.pmo.gov.il/PMO/Secretarial/bud/des3996.htm>, 19 באוקטובר 2009.

<sup>52</sup> להרחבה בנושא ראו מרכז המחקר והמידע של הכנסת, דוח מחלקת המדינה האמריקנית בנושא המאבק בסחר בבני-אדם לשנת 2008, כתב גלעד נתן, 17 ביוני 2009.



מן הממצאים החיוביים שצוינו בדוח: המאמץ הגובר של רשויות השלטון לאכוף את חוקי העבודה ואת חוק איסור סחר בבני-אדם; הפעלת המקלט לקורבנות סחר למטרות זנות; צעדי האכיפה והענישה נגד גורמים הקשורים בסחר בבני-אדם למטרות זנות; מבצעי ההסברה של משטרת ההגירה בקרב מעסיקים כדי למנוע ניצול עובדים; פעולות ההסברה של משרד החינוך בנושא סחר בבני-אדם למטרות זנות; הקמת מקלטים והפעלת תוכנית לטיפול בישראליות העוסקות בזנות בישראל; אישור החוק שמבטיח סיוע משפטי חינם לקורבנות סחר.

#### 4.2 המאבק בסחר בבני-אדם כיום

בתחום המאבק בסחר והטיפול בקורבנות סחר נקטה מדינת ישראל צעדים מקיפים, ובהם:<sup>53</sup>

א. חקיקה, חקיקת משנה ותקנות להסדרת הטיפול בקורבנות סחר. ב-29 לאוקטובר 2006 נכנס לתוקפו חוק איסור סחר בבני אדם (תיקוני חקיקה) התשס"ז-2006. חוק זה קבע עבירות פליליות חדשות של סחר בבני אדם למטרות עבדות ועבודת כפייה, החזקה בתנאי עבדות ועבודת כפייה.

ב. מינוי ועדת מנכ"לים קבועה, מתאמת בין-משרדית וצוותי עבודה בין-משרדיים קבועים.

ג. גיבוש תוכנית לאומית למאבק בסחר בבני-אדם ואשרור אמנות בין-לאומיות הקשורות בנושא.

ד. קיום שיתוף פעולה עם ארגונים חברתיים הפועלים בתחום, והכשרת גורמי האכיפה המופקדים על נושאים של סחר בבני-אדם.

קורבנות הסחר מופנים לטיפול במקלטים: הנשים מופנות למקלט "מעגן" לקורבנות סחר בנשים לצורכי עיסוק בזנות ועבדות והגברים מופנים למקלט "אטלס" לטיפול בגברים קורבנות סחר למטרות עבודה. נוסף על כך, יש שלוש "דירות לוויין" שניתנים בהן שירותי סיוע קצרי טווח לגברים קורבנות סחר למטרות עבודה.

איתור קורבנות הסחר אמור להעשות בידי יחידת עוז של רשות ההגירה וזרוע סער של משטרת ישראל. כאמור עד היום לא זיהתה יחידת עוז קורבנות סחר.

עד הקמת יחידת עוז ברשות ההגירה ותחילת פעולתה ביולי 2009, היו סמכויות האכיפה והחקירה בכל הקשור לעובדים זרים ולסחר בבני-אדם בידי מינהלת ההגירה (משטרת ההגירה). מאז העברת סמכויות האכיפה בנוגע לעובדים זרים ממשטרת ישראל ליחידת עוז יש שיתוף פעולה בין רשות ההגירה (יחידת עוז) למשטרת ישראל (יחידת סער). לדברי ציקי סלע, שיתוף הפעולה הזה טעון שיפור.<sup>54</sup> דברים דומים אומר גם ג'קי ברי, ראש היחידה למאבק בפשיעה כלכלית במשטרת ישראל.

שיתוף הפעולה אמור לבוא לידי ביטוי בדברים האלה:<sup>55</sup>

א. דיווח והעברת מידע בעת שעולה חשד לביצוע עבירות פליליות, ובכללן סחר בבני-אדם, עיכוב דרכון ועושק.

ב. העברת מידע בין הגופים.

ג. העברת מידע וגישה למערכות מחשוב שבשליטת רשות האוכלוסין.

<sup>53</sup> רחל גרשוני, מתאמת בין-משרדית למאבק בסחר בבני-אדם, מכתב, 22 ביולי 2009.

<sup>54</sup> ציקי סלע, ראש יחידת עוז רשות ההגירה, שיחת טלפון, 29 בספטמבר 2009.

<sup>55</sup> תני"צ עו"ד ג'קי ברי, ראש היחידה למאבק בפשיעה כלכלית, מכתב תשובה לשאלות מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 15 באוקטובר 2009.



פקחי יחידת עוז מנהלים כיום את האכיפה בשטח בכל הקשור לעובדים זרים. כאשר תחום זה היה מסור כולו בידי מינהלת ההגירה, 70% מהתיקים שנפתחו, נפתחו בעקבות מידע שהתקבל מהשוטרים שניהלו את האכיפה בשטח. מאז סיום פעולתה של מינהלת ההגירה ניכרת ירידה של ממש בהיקף המידע המודיעיני שנאסף בשטח. עד היום לא קיבלה המשטרה מיחידת עוז חומר מודיעיני ממשי שהוביל לפתיחת חקירה פלילית. הדבר עשוי לפגוע ביכולת הרשויות לאתר את קורבנות הסחר ולהביא למיצוי הדין עם מי שפגעו בהם.

עם זאת מנתוני משטרת ישראל מצביעים על עליה בהיקף התיקים הקשורים בעבירות סחר בנשים. בחודשים ינואר-אוגוסט 2009 נפתחו 331 תיקים על עבירות הקשורות בסחר בנשים – עלייה של 84.9% לעומת שנת 2008 (179 תיקים); 234 תיקים נפתחו על ניהול בית-בושת (לעומת 102 בשנת 2008), ו-53 תיקים נפתחו בגין סרסרות (לעומת 46 תיקים). בתחום הסחר בבני-אדם נפתחו 10 תיקים (לעומת 6 בשנה שעברה). השנה נפתחו 30 תיקי חקירה לטיפול בקורבנות עבדות ועבודת כפייה (לעומת אפס תיקים בשנת 2008), ו-24 מהם נפתחו בידי המשטרה מחדש יולי השנה.<sup>56</sup> מתחילת השנה בוצעו בידי המשטרה 69 מעצרים (לעומת 61 בשנת 2008) – 44 מעצרים על ניהול בית-בושת, 7 מעצרים על סרסרות ו-13 מעצרים על סחר בנשים.

מתחילת השנה העבירה המשטרה 23 קורבנות סחר לטיפול ולשיקום במקלטים. שלוש נשים הועברו למקלט "מעגן" ו-20 גברים למקלט "אטלס". כיום שוהים במקלט "מעגן" 8 נשים ו-14 ילדים, ובמקלט "אטלס" שוהה גבר אחד.<sup>57</sup>

#### טבלה 6 – הפניית נשים קורבנות סחר לשיקום במקלט "מעגן":<sup>58</sup>

שנה	2004	2005	2006	2007	2008	2009
מס' נשים שהופנו	118	52	46	40	17	6

לדברי רינת דוידוביץ, מנהלת המקלטים לטיפול בקורבנות סחר, בשנה האחרונה חלה עלייה בשיעור קורבנות הסחר שקיבלו אשרת שהייה מרשות ההגירה במשרד הפנים.<sup>59</sup>

אפשר לראות שחלה ירידה במספר הנשים קורבנות הסחר המופנות למקלט. האכיפה בתחום, שהובילה למספר רב של מעצרים ושל כתבי-אישום לעומת העבר, הובילה גם לשינוי באופי הסחר בנשים, והוא נעשה גלוי פחות. כתוצאה מכך, גם המאבק בסוחרי נשים לזנות מצריך שינויים. את הירידה במספר הקורבנות שנמצאו אפשר, לפיכך, להסביר בכמה סיבות: צמצום ממדי התופעה; שינויים בדפוס הסחר בנשים, שלא זוהו; ירידה אפשרית באכיפה. לדברי עו"ד ענת קדרון מ"קו לעובד", האכיפה בתחום המאבק בסחר בבני-אדם מצריכה פעולות יזומות של ביקורת אצל מעסיקים. ביקורת כזאת אינה נעשית בהיקף מספיק, ולכן גם לא מאותרים חלק ניכר מהקורבנות הסחר למטרות עבודה והעסקה בכפייה.<sup>60</sup> לדברי אסנת כהן ליפשיץ ממוקד סיוע לעובדים זרים, פעילי המוקד לא הבחינו בירידה במספר המקרים

<sup>56</sup> רפ"ק רענן כספי, משטרת ישראל, שיחת טלפון, 30 בספטמבר 2009.

<sup>57</sup> עו"ד רינת דוידוביץ, מנהלת המקלטים לטיפול בקורבנות סחר, שיחת טלפון, 13 באוקטובר 2009.

<sup>58</sup> דוח (מעגן) לוועדת המשנה למאבק בסחר בנשים, 28 ביולי 2009.

<sup>59</sup> עו"ד רינת דוידוביץ, מנהלת המקלטים לטיפול בקורבנות סחר, שיחת טלפון, 30 בספטמבר 2009.

<sup>60</sup> עו"ד ענת קדרון, "קו לעובד", שיחת טלפון, 13 בספטמבר 2009.



המאותרים על-ידם. נוסף על כך, סוגיית הזיהוי והאיתור של הקורבנות היתה ונותרה בעיה, בשל מיעוט הפעולות היוזמות של גורמי האכיפה.<sup>61</sup>

#### 4.2.1 הטיפול בקורבנות סחר למטרות זנות

תחום הטיפול בקורבנות סחר למטרות זנות הוא תחום הטיפול העיקרי בקורבנות סחר. הטיפול בקורבנות סחר למטרות זנות התמסד, והוא מתנהל בצורה עקבית.

מי שזוהו כקורבנות סחר מועברים לטיפול במקלט לקורבנות סחר, ובמהלך שהייתם שם ניתנים להם שירותים פסיכו-סוציאליים ורפואיים, עזרה במציאת עבודה והכשרה מקצועית. קורבנות הסחר מקבלים סיוע משפטי חינם ואשרת שהייה לשנה שמאפשרת שיקום.<sup>62</sup>

יש לציין כי תהליך השיקום בישראל נועד להסתיים תוך 12 חודשים. את מסגרת הזמן לא קבעו גורמי המקצוע אלא משרד הפנים, שנוטה כעיקרון לקצר ככל הניתן את שהותם בישראל של מי שאינם אזרחים. מעדויות הגורמים המקצועיים עולה כי לדעתם יש ליצור הגמשה של פרקי הזמן הנקבעים לשם שיקומם של קורבנות הסחר, ולאפשר גם שיקום ממושך יותר, של כמה שנים, על-פי הנסיבות.

#### 4.2.2 הטיפול בקורבנות סחר אם נשקפת להם סכנה בחזרתם לארצות המוצא

חלק מהנשים קורבנות הסחר נמצאות בסכנת חיים אם יחזרו לארץ מולדתן. קורבנות הסחר יובאו לישראל באמצעות ארגוני פשע בין-לאומיים ומקומיים בארצות המוצא. חלק מהקורבנות נמכרו בידי משפחותיהן. קורבנות שהעידו כנגד מעסיקיהן וגם קורבנות שחזרו לארץ מוצאן בלא שארגוני הפשיעה קיבלו את מלוא התמורה תמורת מכירתן עשויות להיות בסכנת חיים. כיום משטרת ישראל מופקדת על ההחלטה בנוגע להחזרתן לארץ מוצאן בתום שנת השיקום. מי שהוחלט לגביה כי יש סכנה לחייה אינה מורחקת מישראל.<sup>63</sup> יש לציין כי גם אשה שנקבע שחייה נמצאים בסכנה אינה מקבלת מעמד קבוע בישראל כנהוג במקרה של מתן מעמד פליט (לפי אמנת הפליטים, סכנת חיים בארץ המוצא היא אחת הסיבות העיקריות להענקת מעמד פליט, שפירושו תושבות זמנית או תושבות קבע).

במקרים שבהם הבקשה להארכת תקופת שהייה על רקע של מסוכנות אינה קשורה בעבירה של הסחר בבני-אדם עצמה, לדוגמה אם יש בקשה להארכת אשרה על רקע של צורך להחזיר חוב בארץ המוצא, הפרקליטות פונה באופן ישיר למשרד הפנים. משרד הפנים נוטה להיענות לרוב הבקשות להארכה המוגשות על רקע זה ולאפשר שהייה של עוד כמה חודשים, כדי שהמבקשת תוכל להשתכר כסף בארץ לצורך החזרת החוב. משטרת ישראל מטפלת רק במסוכנות הקשורה למקרה הסחר גופו, למשל סכנה מצד פשע מאורגן או משפחה המעורבים במקרה הסחר.<sup>64</sup>

בימים אלו מגבש צוות בין-משרדי את נוהל "חזרה בטוחה", ובמסגרתו אמורים להיקבע נהלים מסודרים להחזרתן של הנשים קורבנות סחר לארצות המוצא שלהן, תוך בחינת הסכנה שבחזרה (בשיתוף פעולה בין המשטרה בישראל לאינטרפול ולמשטרות בארצות המוצא) ושמירת הרצף בתהליך השיקום (התחלתו בארץ ויצירת קשר עם ארגונים בארצות המוצא לגבי המשכו).<sup>65</sup> אחת הסוגיות

<sup>61</sup> אסנת כהן ליפשיץ, מוקד סיוע לעובדים זרים, 13 באוקטובר 2009.

<sup>62</sup> רחל גרשוני, מתאמת בין-משרדית למאבק בסחר בבני-אדם, מכתב, 22 ביולי 2009.

<sup>63</sup> עו"ד רינת דוידוביץ, מנהלת המקלטים לטיפול בקורבנות סחר, שיחת טלפון, 14 באוקטובר 2009.

<sup>64</sup> עו"ד סיגלית זוהר, מרכזת טיפול בתיקי קורבנות סחר במשרד המשפטים שיחת טלפון, 14 באוקטובר 2009.

<sup>65</sup> עו"ד ד"ר מירב שמואל, עוזרת המתאמת הבין-משרדית למאבק בסחר בבני אדם, שיחת טלפון, 14 באוקטובר 2009.



הנמצאות במחלוקת בצוות הבין-משרדי היא סוגיית מתן מעמד זמני ומעמד קבע לקורבנות שנקבע לגביהן כי יש סכנה בהחזרתן למדינות מוצאן. כמו כן, יש בצוות מחלוקת נוספת בין מי שמבקשים להרחיב את הקריטריונים הקיימים לקביעת מסוכנות ובין המשטרה, שמטפלת בנושא כיום על-פי קריטריונים מסוימים.

החובה להבטיח חזרה בטוחה של קורבנות סחר למדינות מוצאן, המוטלת הן על מדינת היעד והן על מדינת המוצא, קבועה בסעיף 8 לפרוטוקול האו"ם למניעת סחר בבני-אדם,<sup>66</sup> פרוטוקול שמדינת ישראל אשררה.<sup>67</sup>

#### 4.2.3 הטיפול בקורבנות סחר למטרות עבודה<sup>68</sup>

הטיפול בקורבנות סחר למטרות עבודה נמצא בשלבים ראשוניים, והחל רק לאחרונה. עד כה נעשה הטיפול בקורבנות סחר למטרות עבודה באמצעות הגורמים שטיפלו בקורבנות סחר למטרות זנות, וניתן לקורבנות בודדים בלבד.

מי שזוהו כקורבנות סחר בבני-אדם למטרות עבודה והעסקה בתנאי עבדות זכאים גם הם לסיוע משפטי חינוכי, למגורים במקלט או לדירות ארעיות – וכל אלו אינם מותנים בשיתוף פעולה עם גורמי החקירה. יש לציין שבניגוד לקורבנות הסחר בבני-אדם למטרות זנות, קורבנות הסחר למטרות עבודה מקבלים הארכה של אשרת העבודה הרגילה שלהם, ולא אשרה כללית ושנת שיקום לאחר תום התקופה הראשונית במקלט.

להערכת כמה גורמים בתחום אין מדובר בתופעה של סחר בבני-אדם למטרות עבדות והעסקה בתנאי עבדות אלא יש מקרים בודדים בלבד של העסקה בתנאי עבדות ושל שלילת חופש, ומקרים רבים יותר של כפייה ברמות שונות. לעומת זאת, גורמים אחרים טוענים שקשה לאתר תופעות של העסקה בתנאי עבדות ושל שלילת חירות ושהבעיה מצריכה טיפול פרטני ואינטנסיבי בתחומי האכיפה, האיתור והזיהוי.

כאמור, תחום הטיפול בקורבנות סחר למטרות עבודה חדש יחסית, ולמרות הטיפול הניתן לקורבנות אלו ניכר גם מדוח מחלקת המדינה וגם מהתייחסותם של גורמים מקצועיים שהנושא מצריך למידה רבה יותר כדי שהמענה הניתן לקורבנות אלו יהיה יעיל. לדברי עו"ד רינת דוידוביץ יש לבחון הענקת מתן שנת שיקום ולא רק המשך אשרה לקורבנות סחר למטרות עבודה, כדי שהם יוכלו לשהות במקלט ולהיות מופנים למעסיק באמצעות המקלט.<sup>69</sup>

בחודשים האחרונים הגיע מספר תיקי החקירה בנושא עבדות ל-30. בהם כתב-אישום בגין העסקה בתנאי עבדות של 17 עובדים זרים מתאילנד. עם זאת, יש לציין כי רוב המקרים הנמצאים בחקירה ובמשפט אינם מקרים של עבדות אלא של עושה.<sup>70</sup>

<sup>66</sup> אתר האו"ם,

[http://www.uncjin.org/Documents/Conventions/dcatoc/final\\_documents\\_2/convention\\_%20traff\\_eng.pdf](http://www.uncjin.org/Documents/Conventions/dcatoc/final_documents_2/convention_%20traff_eng.pdf)  
19 באוקטובר 2009.

<sup>67</sup> עו"ד ד"ר מירב שמואלי, עוזרת המתאמת הבין-משרדית למאבק בסחר בבני-אדם, מצע לדיון: צוות לקידום חזרה בטוחה של קורבנות סחר לזנות לארצות מוצאן, 5 באפריל 2009.

<sup>68</sup> רחל גרשוני, מתאמת בין-משרדית למאבק בסחר בבני-אדם, מכתב, 22 ביולי 2009.

<sup>69</sup> עו"ד רינת דוידוביץ, מנהלת המקלטים לטיפול בקורבנות סחר, שיחת טלפון, 30 בספטמבר 2009.

<sup>70</sup> רפ"ק רענן כספי, משטרת ישראל, שיחת טלפון, 30 בספטמבר 2009.





משטרת ישראל דורשת שייערכו כמה שינויים בחקיקה ובתקנות כדי להקל את חקירתם והעמדתם לדין של חשודים בעבירות הקשורות בסחר בבני-אדם למטרות עבודה והעסקה בתנאי עבדות:

א. שינוי של החוק באופן שיבטיח שבזמן חקירה פלילית לא תוגש כנגד המשטרה קובלנה מינהלית בידי החשוד בעבירה הפלילית.

ב. הסדרה בחוק של הליך הוצאתו של עובד זר מעבודתו אצל מעביד עבריין.

## 5. סיכום

- למדינת ישראל אין מדיניות הגירה. אין מדיניות מסודרת כלפי עובדים זרים, מבקשי מקלט, מהגרי עבודה לא חוקיים וקורבנות סחר בבני-אדם. בכל אחד מהתחומים יש החלטות ויש חוקים, אולם כל אלו מתקבלים שלא בעקבות דיון מסודר ותכנון, אלא בעיקר בתגובה על אירועים שונים.
- העדר המדיניות פוגם בתפקודה של הרשות המבצעת. הפגיעה בתפקוד הרשות המבצעת תורמת לאי-הבהירות בתחום, וזו מאפשרת את גידולה העקבי של אוכלוסיית חסרי המעמד והזכויות במדינת ישראל.
- בין התפיסה שעובדים זרים ותיירים מגיעים לישראל באופן ארעי ובין המציאות העולה מנתוני השהים בישראל שלא כחוק יש הבדל ניכר. למעשה אוכלוסיית הזרים חסרי המעמד בישראל גדלה מדי שנה בשנה. בשל העובדה שמשיקולים כאלו ואחרים אין המדינה מעניקה מעמד או מרחיקה חלק ניכר מאוכלוסייה זו, אוכלוסיית השהים בישראל בלא הסדרת מעמדם הפכה לאוכלוסייה קבועה – וכך הבעיה מועצמת. מן הראוי שמדינת ישראל תסדיר את מעמדם של מי שחיים בשטחה ללא מעמד ארעי או קבוע או, תרחיקם.
- הקמת רשות ההגירה ועיגון הסמכויות ברוב הנושאים הקשורים לטיפול בעובדים זרים במסגרת רשות ההגירה נחשבה לצעד חשוב ומבורך בטיפול בנושא. העובדה שיותר משנה לאחר הקמתה של הרשות עדיין שורר אי-סדר מוחלט בנוגע לתחומי פעולתה מעידה על הליקויים שבתהליך זה. גופים וגורמים בעלי ניסיון בתחום פורקו או הפסיקו את טיפולם בנושא בטרם הרשות ואנשיה הוכשרו לקבל עליהם כראוי את האחריות והטיפול באותם נושאים. תהליכים ארגוניים להסדרת הטיפול בעובדים זרים וצמצום תופעות של פגיעה בזכויות עובדים, סחר בבני-אדם והסדרת העסקתם של עובדים זרים הופסקו או עוכבו.
- כמו כן יותר משנה לאחר הקמת הרשות, כמה חודשים לאחר העברת סמכויות מינהלת ההגירה מהמשרד לביטחון פנים לידי הרשות ויותר מעשרה חודשים לאחר תחילת העברת עובדיה וסמכויותיה של יחידת הסמך לעובדים זרים ממשרד התמי"ת לרשות, לא ניתן לומר כי תפקודה של הרשות תקין.
- לא ברור מדוע לאחר יותר משנה לאחר הקמת הרשות עדיין מועברות לאנשי הרשות הכשרות בסיסיות בתחומים כמו אכיפה מינהלית או טיפול בקורבנות סחר בבני-אדם. על ההכשרה בנושאים מסוג זה להסתיים בטרם הסמכויות מועברות ולא תוך כדי העברתן או לאחר שהרשות החדשה החלה לתפקד.



- אנשי המקצוע ברשות ההגירה הגישו למשרד הפנים שורה של הצעות לתיקוני חקיקה ותקנות, שיאפשרו לייעל את עבודת הרשות במסגרת כוח-האדם העומד לרשותה. מן הראוי לבחון את השינויים הנדרשים במהירות ולהשלים בהקדם את תהליכי החקיקה והשינוי הנדרשים, וכך לייעל את יכולת הפיקוח האכיפה והענישה של פקחי הרשות.
- עם הקמת הרשות התמנה יעקב גנות למנהלה הראשון. כשנה לאחר הקמת הרשות ובטרם הושלמו תהליכי הארגון מחדש, ההכשרה והעבודה של הרשות, עזב גנות את תפקידו. משרד הפנים לא נערך בזמן לאפשרות של החלפה זו ועד היום לא מונה מנהל חדש לרשות, לא הוצא מכרז לתפקיד ולא מונתה ועדת איתור. יש טעם לפגם בכך שבראש רשות חדשה ובעלת סמכויות כרשות ההגירה, בתקופה של התארגנות ובנייה, לא עומד מנהל קבוע במשרה מלאה. מן הראוי לפעול למינויו של מנהל חדש לרשות בהקדם האפשרי.
- הטיפול בנושא ילדי העובדים הזרים לוקה בחסר. יש תקופות ארוכות שבהן ממשלת ישראל אינה מקיימת את החלטותיה שלה, ובכך נוצרים מחזורים קבועים של גירושים ומאבקים ציבוריים, בלי שמתקבלת החלטה על מדיניות המיושמת בעקביות.
- מן הראוי לוודא שכל המחסומים בדרך לשיתוף פעולה יעיל בין יחידת עזו ומשטרת ההגירה יוסרו ויוסדרו, כדי לשפר את המאבק בסחר בבני-אדם למטרות עבודה וזנות.
- הארכת האשרה לקורבנות סחר למטרות **עבודה** אינה שווה למתן אשרת עבודה כללית ושנת שיקום – הניתנים לקורבנות סחר למטרות זנות. יש לשקול הענקה של שנת שיקום – שמשמעה אפשרות לעבוד בכל תחום ושהייה במקלט לצורכי טיפול – לכל לקורבנות סחר למטרות עבודה, נוסף על הארכת אשרת העבודה הרגילה שלהם (1/ב).
- לא בכל המקרים שיקום קורבנות הסחר למטרות **זנות** נשלם תוך שנה או שנתיים. מן הראוי לבחון הענקת אשרות שהייה לקורבנות סחר לאחר תקופת השיקום – אשרות שיאפשרו לנשים לעבוד בישראל למשל בענף הסיעוד כחלק מהליך שיקומן. יש מקום להרחיב את רשת הגורמים המעורבים בשיקול הדעת, ולערב גורמי טיפול מקצועיים בקבלת ההחלטה בנושא.
- הירידה במספר תיקי הסחר למטרות זנות ובמספר קורבנות הסחר עשויה לציין את הצלחת המאבק בקורבנות סחר. עם זאת, ייתכן שהיא מצביעה על כך ששיטות הסחר וההעסקה בתנאי עבדות הולכות ומשתכללות ומצריכות התאמה מצד הרשויות בפעילות יזומה של מודיעין ואיתור, ושינוי והחמרה של פעולות האכיפה.
- לא ברור מדוע נשים קורבנות סחר אשר יש הכרה גם לגבי הסכנה האפשרית לחייהן בארצות מוצאן אינן מקבלות מעמד קבע בישראל, בדומה לפליטים. בעיקר יש להביא בחשבון את העובדה שמדובר בנשים אחדות בכל שנה. מן הראוי שמשרד הפנים, שמאפשר כניסתם של אלפי עובדים זרים מדי שנה בשנה, יגלה גמישות בנוגע לשיקומן של קורבנות הסחר שהפגיעה בהן התרחשה בתחומי מדינת ישראל.

