

3 בספטמבר 2020

לכבוד

מר איציק שמולי
שר העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים
במייל sar@molsa.gov.il

מר אבי ניסנקורן
שר המשפטים
במייל sar@justice.gov.il

מר אריה דרעי
שר הפנים
במייל sar@mof.gov.il

שלום רב,

הנדון: קריאה לפעולה - מניעה וטיפול במקרים של פגיעות מיניות נגד מהגרות עבודה במסגרת העסקתן

הרינו לפנות לכבודכם בבקשה כי תנחו את משרדיכם לגבש מדיניות למניעה ולטיפול במקרים של תקיפות והטרדות מיניות כלפי מהגרות עבודה המתרחשות במסגרת העסקתן (מצד מעסיקהן, בני משפחותיהם או עובדים אחרים במקום). המסמך נכתב בלשון נקבה אך מתייחס לכל המגדרים.

נפרט להלן בהרחבה את ממדי התופעה ואת הצעדים הנדרשים. נבקש כי הנוהל יכלול מענה להיבטים הבאים:

- הסברה והעלאת מודעות אצל העובדות והעובדים, המעסיקים, והלשכות;
- הגברת הפיקוח על מעסיקים ע"י יצירת מערך של שירותים סוציאליים בענף החקלאות, עם תרגום מותאם לדוברות השפה התאית, וחיזוק הפיקוח מצד העובדים/ות הסוציאליים/ות בלשכות ובחברות סיעוד בענף הסיעוד תוך התאמה לשפות השונות;
- העמדת שירותים תומכים למהגרות עבודה נפגעות עבירות מין, בדומה לקורבנות עבדות וסחר, בדמות מקלט זמני ואשרה;
- הגברת האכיפה מצד רשות האוכלוסין וההגירה נגד מעסיקים פוגעניים, ע"י שלילת היתרים וביקורי שטח;
- וידוא כי חקירות משטרתיות של מהגרות עבודה יהיו מותאמים למתלוננות – שפתית ומגדרית, תוך התאמה לעובדת היותן מהגרות.
- איסור על העסקת אישה בודדת במשק חקלאי, בין אם היא העובדת היחידה במשק ובין אם היא העובדת-האישה היחידה במשק.
- בחינה מעמיקה של בקשות להעסקת נשים בענף החקלאות ובחינה מעמיקה בהתאמה במקרה של מעסיקים גברים אשר מבקשים השמת אישה כעובדת סיעוד - בטרם אישור ההשמה;
- הקלה על מתן אפשרות לעובדות סיעוד להתגורר מחוץ לבית המעסיק, וקביעת חובות לגבי מגורים נפרדים לנשים בענף החקלאות;
- הוספת שירותי בריאות הנפש לשירותי הביטוח הפרטי למהגרי עבודה;

פתח דבר - הבעיה והיקפה

1. מדי שנה מסייעת עמותת "קו לעובד" לעשרות מהגרות עבודה נפגעות תקיפה או הטרדה מינית מצד מעסיקיהן, בני משפחותיהם, או עובדים אחרים.
2. קשה לאמוד את ממדי התופעה המדוויקים (לרבות אלו העולים מהתלונות שמתקבלות אצלנו, שכן העמותה מעניקה סיוע באופנים רבים ושונים¹), מכיוון שפעמים רבות עובדות שנפלו קורבן לתקיפה או להטרדה מינית אינן מעוניינות לספר על הפגיעות המיניות ואף לא לכלול את רכיב הפגיעה המינית במסגרת תביעותיהן נגד מעסיקיהן. הדברים מתגברים במיוחד בימים אלה, כאשר "קבלת הקהל" מתבצעת מרחוק, נוכח התפשטות מגיפת הקורונה. עם זאת, מפעילותינו היומיומית עם מהגרות העבודה, למדנו באופן בלתי אמצעי כי **מדובר בתופעה נרחבת ביותר**. מהגרות עבודה רבות המגיעות למשרדי "קו לעובד" לצורך קבלת עזרה במימוש זכויותיהן מול מעסיקיהן, מגוללות, באגביות לפעמים, סיפורי העסקה אשר כוללים ניצול מיני והשפלה מגדרית בדרגות משתנות של חומרה.
3. מהגרות עבודה בהיתר מועסקות כיום בשני ענפים, הראשי שבהם הוא כמובן ענף הסיעוד, על ייחודיותו. בענף זה לבדו מועסקות למעלה מחמישים אלף נשים (לפי אומדן), אשר עובדות בבתי מעסיקיהן הסיעודיים ומתגוררות עמם במשך רוב ימות השבוע (ובכל ימות השבוע בעת האחרונה בשל התפרצות מגיפת הקורונה). הענף השני בו מועסקות מהגרות עבודה בהיתר הוא ענף החקלאות, בו מועסק מספר זעום של נשים, כ-700 לצד יותר מ-22,000 גברים ב-2019. בתקופת העסקתן הן מוקפות בגברים, דבר המעמיד אותן בנקודת מוצא של חולשה ופגיעות, וללא יכולת אמיתית לעבור למעסיקים אחרים במקרה של פגיעה. השוני באופי העבודה בין שתי הקבוצות הללו, מחייבנו לדיון נפרד בכל אחת מהן, ובצעדים הדרושים לנקיטה ביחס אליהן.

1. מהגרות עבודה בענף הסיעוד

4. מהגרות עבודה המועסקות בענף הסיעוד הן קבוצה פגיעה מאד לתקיפה מינית, וזאת בשל טבעה המיוחד של ההעסקה בענף זה. עבודת הסיעוד מחייבת מגורים בבית המעסיק ושהות אינטימית ואינטנסיבית במחיצתו. היא דורשת מידה רבה של קרבה גופנית למעסיק (לעיתים על העובדת לסייע למעסיק להתקלח, לעשות את צרכיו ולהלבישו). העובדה שעבודתן של מהגרות העבודה בסיעוד היא מסביב לשעון, מביאה לכך שהגבולות בין זמן העבודה לזמן הפרטי מיטשטשים, ואף כופה על מהגרות העבודה בידוד חברתי דה-פקטו, במיוחד בעת הזו בו קשישים נדרשים לבודד עצמם מהחברה.
5. נוסף למגע היומיומי עם מעסיקיהן, מהגרות העבודה בסיעוד באות בקשר הדוק גם עם בני המשפחה של מעסיקיהן – למשל בן זוגה של המעסיקה הסיעודית, או ילדי המעסיקה. לעיתים מדובר במי שמתגורר עמן באותו בית; לעיתים מדובר במי שאחראי בפועל על העסקתן, בהינתן גילו ומצבו הבריאותי של המעסיק.
6. עובדות סיעוד שנפגעו או הוטרדו מינית על ידי מעסיקיהן או בני משפחותיהם יימצאו במלכוד אם יבקשו להתפטר ולעזוב את הבית. העבודה אצל המעסיק הוא מקור פרנסתן ובמידה רבה הן תלויות בו להמשך עבודתן בארץ. יכולתן להחליף מעסיק מוגבלת: נהלי רשות האוכלוסין וההגירה מרתיעים עובדות מלהתפטר שלוש פעמים בתוך שנתיים, וכן מרתיעים מפני עזיבה של בית המעסיק ללא מתן הודעה מראש (בחודשים

קו לעובד Worker's Hotline عنوان العامل

הראשונים, בפרק זמן ארוך מזו שקובעים דיני העבודה, נוכח אופי העבודה). עובדות הסיעוד יודעות שהתנפרות שכזו עלולה להביא לחסימת אשרתן ועלולה להביא גם לביטולה, באופן המהווה הלכה למעשה גירושה מהארץ.

7. כמו כן, עובדות אשר נמצאות בישראל למעלה מתקופה מסוימת כבולות למעסיקיהן והדבר עולה עד לכדי כבילה מוחלטת במקרים של אשרות הומניטריות, ופיטוריהן או התפטרותן יובילו באופן ודאי לביטול אשרתן ולסיום שהותן בארץ.

8. עוד נציין שבמקרים רבים, סיום ההעסקה מלווה בסירוב המעסיק לשלם חובותיו כלפי העובדת ובניצול היעדר מעמדן החוקי לעיכוב התשלום עד לגירושן מישראל בפועל.

9. לא למותר לציין שעובדות הסיעוד, רובן ככולן, נאלצו לשלם דמי תיווך בלתי חוקיים לגורמי תיווך בארצותיהן ובישראל, כתנאי לעבודתן לישראל (בתחום הסיעוד טרם החל יישומם של הסכמים בילטרליים שנחתמו עם מדינות המוצא של העובדות, המטילים פיקוח על אופן "גיוסן" לעבוד בישראל). משכך רבות מהן נאלצו ליטול הלוואות משמעותיות לצורך הגעתן לישראל ושנות עבודתן הראשונות (בין שנה לשלוש) מוקדשות אך ורק לכיסוי החובות הללו. משכך, מופעל עליהן לחץ ממשי להמשיך ולעבוד, ולא לאבד את אשרתן.

10. כמו כן, סיום ההעסקה משמעו לא רק אבדן מקור פרנסתן (ולעיתים אשרתן) של עובדות הסיעוד אלא גם אבדן קורת גג ושליחתן לחיפוש אחר מקום מגורים חלופי. מדובר בעובדות שמשתכרות בפועל פחות משכר מינימום (עבור עבודה בזמניות של 24 שעות ביממה שכרן עומד על 5,300 ש"ח וממנו מנוכים ניכויים בגין מגורים, חשבונות, מזון וביטוח רפואי) וכאמור, התפטרות עלולה להוביל את רשות האוכלוסין וההגירה לעכב אישור העסקה חדשה ועמה מקום מגורים חלופי אצל מעסיק אחר.

11. כידוע, קורבנות לפגיעה מינית חוששות להתלונן ולצאת נגד מי שפגע בהן, והדברים נכונים במיוחד כאשר מדובר בנשים מהגרות המגיעות מחברות פטריארכליות ומצויות במקום זר שאינן דוברות את שפתן והמעגלים החברתיים שלהן מצומצמים עד בלתי קיימים. גם כאשר העובדת מעזה מתלונן - ניסיונו מלמד שתלונות מהגרות עבודה המועסקות בסיעוד על תקיפה או הטרדה מינית בעבודה נתקלות במידה רבה של חשדנות, חוסר אמון וביטול. זאת, בעיקר במקרים בהם המעסיק קשיש או סובל מנכות קשה.

II. מהגרות עבודה בענף החקלאות

12. בניגוד לענף הסיעוד, בו רוב העובדות הן נשים, בענף החקלאות נשים הן מיעוט קטן. מספרם הכולל של מהגרי העבודה בענף זה עמד ב-2019 על כ-23 אלף עובדים, כאשר רק כ-700 מהם הן נשים. הסיטואציה בה היחס בין מספר הנשים לגברים בענף הוא של שלוש נשים בלבד על כל מאה גברים, משליכה על מצבן הן מצד המעסיק והן מצד העובדים האחרים.

13. מהגרות העבודה בחקלאות מגיעות כולן מתאילנד. לרוב הן אינן דוברות עברית או אנגלית והן מתגוררות במשקים חקלאיים מבודדים. כאמור לעיל הן מועסקות בענף שהרוב המוחלט של העובדים בו גברים, וכך גם מרבית המעסיקים. שילוב נסיבות זה יוצר פגיעות מיוחדות להטרדות או תקיפות מיניות. בהינתן העובדה שברוב המשקים החקלאיים לא מועסקת אישה כלל, והמעסיקים אינם מעוניינים להעסיק נשים, עובדות

¹ בהם ייעוץ טלפוני, ייעוץ באמצעות WHATSAPP, ייעוץ באמצעות קבלת קהל, פניות באמצעות מדיה חברתית (עמודי פייסבוק באנגלית, תאילנדית ורוסית להנגשת זכויות ונתונים), חלוקת דפי מידע, הרצאות, פנייה למעסיקים, הגשת תביעות לבית-הדין לעבודה ועוד.

קו לעובד Worker's Hotline عنوان العامل

חוששות לעזוב מעסיקים אצלם הן עובדות. היבט זה משליך על כוח המיקוח שלהן, מצמצם דרמטית את ניידותן בין מעסיקים, ואת אפשרותן לעבור למקום עבודה אחר אף בנסיבות קשות מאוד.

14. ואכן, מהדיווחים שהתקבלו אצלנו בשנים האחרונות, למדנו כי קיימת בעיה ממשית של עבריינות מין כלפי מהגרות עבודה המגיעות לישראל לעבודה בתחום החקלאות. שמענו מעובדות רבות שהן הנשים היחידות העובדות במשק ושמהיום הראשון הן נדרשות לעבוד בניקיון בבית המעסיק ולפעמים גם בבתים של משפחתו המורחבת (בניו למשל). במצב זה שהוא מלכתחילה אינו חוקי, המדרון חלקלק ולעיתים גולש לכדי הטרדות ותקיפות מיניות. עבריינות המין מגיעה לא רק מצדו של המעסיק אלא גם מהסובבים אותו (מנהל העבודה שלו למשל), ולעיתים גם מצד עמיתיהן של העובדות. המקרים המגיעים לטיפולנו הם אך מיעוט קטן מבין המקרים, שכן עבריינות זו מתאפיינת בתת-דיווח, תוצאת השילוב בין מספר גורמים: ניסיון בחוסר מענה מהלשכות האמורות לתווך בין העובדת למעסיק ולעזור לעובדת לתקשר עם רשויות בעזרת מתורגמנים; החשש (המבוסס על ניסיונם של עובדים רבים) מפיטורים שיובילו לגירוש; נחיתותן הטבעה של מהגרות העבודה; התלות הכלכלית במעסיק; אי ידיעת השפות העברית או האנגלית; הריחוק הגיאוגרפי והיותם של רבים מהמשקים החקלאיים כמעין בועה מופרדת ממה שקורה מעבר לגדר; זרות תרבותית והעדר נגישות לרשויות אכיפת החוק; ועוד ועוד. כל אלה מתווספים, כמובן, לתת-הדיווח המאפיין את עבירות המין באופן כללי.

15. למיטב ידיעתנו, כיום אין כל התייחסות בנהלי רשות האוכלוסין וההגירה בענייני ענף החקלאות לסוגיית העסקת נשים ולא נכללות בו דרישות מיוחדות הנוגעות להעסקתן. אנו כותבות זאת על רקע פניות של נשים אשר נדמה כי המניע העיקרי להעסקתן במשק החקלאי הוא היותן נשים. לא רק הטרדות מיניות ועבירות מין לכאורה כלפיהן, אלא גם שימוש בהן כעובדות ניקיון או שמרטפיות בניגוד לתנאי ההיתר, מוכרות בחנויות, ועוד עיסוקים "נשיים".

16. במסגרת שאלון שערכנו בקרב עובדות חקלאות, העידו חלק מהעובדות על כך שאינן מרגישות בטוחות בחדרי המגורים שלהן ואינן יכולות לנעול אותם, וחלקן העידו שחדריהן מרוחקים מהשירותים הממוגדרים כך שהן נאלצות לחלוק עם גברים שירותים ומקלחות.

17. להלן יפורטו הצעדים הנדרשים.

א. העלאת מודעות בדבר החוק למניעת הטרדה מינית וחוקי המגן – בקרב עובדים, מעסיקים,

חברות סיעוד ולשכות פרטיות בחקלאות

18. ביחס לעובדים ולעובדות, יש להנגיש מידע הנוגע לחוק למניעת הטרדה מינית בצורה פשוטה וברורה בשפת האם, עוד בטרם הגעת העובדות והעובדים לארץ. ניתן להראות סרטון חינוכי בזמן פגישת ההדרכה בארץ המוצא לפני הטיסה, שיתרום למניעת ההטרדה ולטיפול נכון באם קרתה; להפיץ דף מידע בנושא לעובדות כחלק מהמידע הבסיסי שניתן להן בדבר זכויותיה בישראל, מעבר לאמור בקצרה בזכותן הנוכחי. בהינתן הסכם בילטרלי בחקלאות והסכמים בילטרליים קרובים בסיעוד, יש לבצע זאת בשגרירות בארץ המוצא.
19. ביחס למעסיקים, יש לפעול להטמעת החוקים הרלוונטיים ובכלל זאת להבהיר להם את חובותיהם כמעסיקים למנוע הטרדות מיניות במקום העבודה (למשל מצד בני משפחה או עובדים אחרים). יש להבהיר את משמעותה הנזיקית והפילילית של הטרדה או תקיפה מינית, וכמובן את השלכת הדבר על ההיתר שניתן להם.
20. יש לפעול להטמעת הנושא בקרב כלל בעלי התפקידים בלשכות הפרטיות, לרבות מתורגמנים – תוך עריכת סדנאות ריענון עיתיות; כך גם בקרב חברות הסיעוד (בתחום הסיעוד). ללשכות הפרטיות תפקיד חשוב בתחום.

א. הגברת הפיקוח על תנאי העסקתן של מהגרות עבודה באמצעות עובד/ת סוציאלי/ת בענף הסיעוד

21. בענף הסיעוד יש כיום רגולציה המחייבת פיקוח עיתי מצד הלשכות הפרטיות (וככל שיש גם חברת סיעוד, באמצעותה), באמצעות עובד סוציאלי, על מצבו של המעסיק ועל מצבה של העובדת. עם זאת, לטעמנו יש לעבות מנגנון זה ולחזקו.
22. בביתו של אדם המעסיק מהגרות עבודה, מבקר מעת לעת עובד סוציאלי מטעם הלשכה הפרטית, ומטעם חברת הסיעוד (ככל שיש חברת סיעוד). על-פי "נוהל לשכות פרטיות להבאה, תווך וטיפול בעובדים זרים בענף הסיעוד" (נוהל 9.2.001 של רשות האוכלוסין וההגירה, להלן: "נוהל לשכות פרטיות"), על העובד הסוציאלי להגיע לביקור בטרם הגעת העובדת (סעיף 6.3.10 לנוהל) ובסמוך לאחריה (סעיף 6.3.11), ואף אחת לחצי שנה. נוהל לשכות פרטיות מקל על הלשכות במקרים שבהם ישנה חברת סיעוד שמשלמת גמלה למעסיק הסיעודי, וקובע כי אין חובה של העו"ס בעצמו להגיע לביקור החצי שנתי.
23. סעיף 6.3.16 לנוהל מתייחס למקרים בהם קיים חשש להטרדה מינית (בין היתר) ומטיל חובת דיווח על העו"ס ועל מנכ"ל הלשכה. בזמנו חל "חוזר ראש מינהל מספר 03/11 נוהל טיפול בעובד/ת זרה הפונה ללשכה הפרטית בסיעוד בעקבות חשד לפגיעה מינית" שהוצא, ככל הנראה, בהמשך להוראות הנוהל האמור, ושהורה גם הוא על חובת דיווח "במקרים בהם עו"ס מטעם לשכה פרטית לסיעוד נחשף/ת לאירוע שבו העו"ס מתארת מצב של הטרדה מינית" (יובהר כי מדובר בעו"ס לשכה פרטית, אך לא עו"ס חברת הסיעוד); על שקילת האפשרות להוציא את העובדת ממקום הפגיעה; ועל הפניית העובדת למרכזי הסיוע לנפגעות תקיפה מינית. עם זאת, במענה מיום 30.6.2020 לבקשת חופש מידע שהגשנו בנושא, נענינו על ידי רשות האוכלוסין וההגירה כי "חוזר 11/03 אינו רלוונטי מאחר ואינו מעודכן והמסמך הקובע לעניין פעילות הלשכות הפרטיות הוא נוהל 6.3.16 המתעדכן מידי שנה". נדגיש כי אמירה זו מנוגדת לחלוטין לאמור בפגישה בין משרדית שהתקיימה במשרדי היחידה למאבק בסחר בבני אדם בנושא זה ממש.

24. הנחת המוצא העולה מהחוזר ומשתמעת גם מהנוהל האמור, היא שיש צורך בתלונה אקטיבית מצד העובדת על מנת שהלשכה תפעל בנושא. זאת למרות שהניסיון מלמד שעובדות חוששות להתלונן נגד מעסיקיהן במהלך ההעסקה, פן יפוטרו וכתוצאה מכך אולי גם יהיו בסכנת גירוש; וכן נוכח הבושה והחשש מאי-אמון הטבוע בכל תלונה על פגיעה מינית. עובדות רבות אינן יודעות מה זכויותיהן במקרים מעין אלו (וכאמור, החוזר עצמו אכן אינו מפרט "זכויות" רבות מעבר להפניה למרכז סיוע ושקילת הוצאתה ממקום העסקתה); אינן תמיד יודעות מה מטרת הביקורים של העו"ס בבית המעסיק (שלא פעם נעשים בכלל על מנת לוודא שהעובדת לא פוגעת במעסיק); ונוכח פערים תרבותיים (כמו גם מגדריים, מעמדיים וגילאיים) אינן תמיד מודעות לפליליות שבהתנהלות המעסיק ומניחות כי מדובר בעניין תרבותי שעליהן להשלים עמו.

25. **ראשית**, יש לקבוע מפורשות כי על העובד הסוציאלי, מטעם חברת הסיעוד או מטעם הלשכה הפרטית, לשוחח בכל מפגש גם עם העובדת ביחידות, ללא נוכחות המעסיק או בן משפחה אחר, לתת לה עלון מידע בשפתה המפרט את זכויותיה במקום העבודה, לשאול אותה באופן ספציפי על פגיעות מיניות מצד המעסיק, ולהסביר לה, במקרים המתאימים, את זכויותיה כקורבן עבירה.

26. **שנית**, יש ליצור מנגנון פיקוח על עו"ס של חברות הסיעוד: כיום, חברות הסיעוד נתונות אמנם לביקורת המוסד לביטוח לאומי אך זאת רק ביחס להיבטים הקשורים לתשלום שכרה וזכויותיה של העובדת, והן אינן כפופות לנהלי רשות האוכלוסין וההגירה המאפשרים הגשת תלונות נגד לשכות התעסוקה הפרטיות במקרה של התנהלות פגומה.

27. **שלישית**, יש לחייב את הלשכות וחברות הסיעוד לקיים הכשרות לעו"ס בדבר עבירות סחר, עבדות ותקיפות מיניות של מהגרות עבודה בידי מעסיקהן. יש לקבוע חובת הדרכה של עו"ס בלשכות ובחברות לגבי פגיעות של עובדות הסיעוד מן הבחינה של חשיפה לפגיעות מיניות. יש לעורר את תשומת ליבן של העובדות הסוציאליות המגיעות לביקור מדי חודשיים ולעודד אותן לחפש סימנים העשויים להעיד על ניצול מיני.

II. ענף החקלאות

28. בענף החקלאות יש למסד נוהל בדומה לאמור לעיל, בהתאמות הרלוונטיות. יש להבטיח שלמהגרות עבודה בחקלאות תהיה תקשורת שוטפת, בעזרת מתורגמניות מקצועיות, עם עובדות סוציאליות. נוכח התלונות הרבות של העובדים על היחס מצד הלשכות, יש לוודא שהעובדות הסוציאליות לא יהיו קשורות ללשכות הפרטיות לפחות עד שהמתווה הנוכחי, בו חובותיהן ואחריותן של הלשכות לא מותאמות לתפקיד שמוטל עליהן, ישתנה (מה גם שיש עובדים שמעסיקהם מעסיקים אותם שלא באמצעות לשכה). יצוין כי עובדות סוציאליות נחוצות לא רק במקרים בהם עובדים ועובדות סובלים מהטרדות מיניות, אלא גם במקרים בהם יש קשיים נפשיים שבפועל מתבטאים בשימוש באלכוהול, סמים ועלולים להוביל אף לאובדנות.

29. עוד יש לדאוג למתורגמן אמין ומקצועי, במגדר המתאים. נציין כי המצב הנוכחי בו אין אפשרות להעסיק מתורגמן שהוא מהגר עבודה הוא בעייתי בשל המספר המועט של דוברי השפה התאית ברמה הדרושה המעוניינים במשרה זאת בשוק העבודה בישראל.

ב. גיבוש נוהל לטיפול בעובדות נפגעות תקיפה מינית בדומה לקורבנות סחר ועבודות – מקלט,

ביטוח בריאות והארכת אשרה

30. כאמור לעיל, עובדות שנפגעו בעבודתן ומבקשות לעזוב אותה בשל כך, מאבדות לא רק את מקור פרנסתן, אלא גם את מקום מגוריהן, ולעיתים גם את אשרתן. מצבן דומה במובנים רבים לזה של קורבנות עבודות וסחר, שבעניינם גובשה מדיניות המספקת להם מערך תמיכה ושיקום שגם מאפשר להם לחשוף את הפגיעה ולסיים את ההעסקה הפוגענית.

I. מקלט או פתרון מגורים אחר לנפגעות תקיפה מינית

31. הליקוי החמור והמרכזי ביותר בהתמודדות הרשויות עם תופעת תקיפתן המינית של מהגרות העבודה הוא היעדרו של פתרון מגורים, כגון מקלט לקורבנות עבירות אלו, שכאמור נותרות ללא קורת גג אם התפטרו עקב פגיעה מינית.

32. בשנת 2004 הוקם מקלט "מעגן" לנשים קורבנות סחר למטרות זנות. בעקבות חקיקת חוק איסור סחר בבני אדם (תיקוני חקיקה), תשס"ו-2006, הורחבה ההגדרה לסחר בבני אדם באופן שכולל בין היתר גם סחר לעבודות ולעבודות כפייה. אמנם חלק ממהגרות העבודה שעברו תקיפה מינית מצד המעסיק או מצד מי מבני משפחתו הן גם קורבן לעבודות או עבודת כפייה, אך מהגרות עבודה שהן קורבנות "רק" לתקיפה מינית, אינן זכאיות למקלט.

33. ביחס לעובדות אלו, עמדתנו היא כי בכל אופן על המקלט לשכן אותן, וזאת לתקופת "ביניים" קצרה יחסית עד שתתאפשר מציאת פתרון הולם עבורן, ובכלל זאת להסדיר גם את ביטוח הבריאות של העובדות, שכיום הוא ביטוח בריאות פרטי שנרכש להן על ידי מעסיקיהן ורציפותו מותנית בהעסקתן. יש לזכור כי מדובר במהגרות, שאינן נהנות מרשתות של תמיכה חברתית או שירותים סוציאליים מדינתיים לעובדות סיעוד וללא שירותים סוציאליים כלל לעובדות חקלאות, ושמשתכרות בפועל לרוב מתחת לשכר המינימום. משכך היעדרו של מקום לינה מוגן לפנות אליו יוצר הרתעה מפני דיווח על אלימות מינית ועזיבת המעסיק.

II. הסדרת אשרה לנפגעות תקיפה מינית

34. כאמור, קיימות מגבלות פורמאליות ומעשיות על יכולתן של מהגרות עבודה לעזוב את מעסיקיהן. בענף הסיעוד, עזיבתן יכולה להוביל לאיסור העסקה במשך תקופה ממושכת, ולעיתים אף לביטול האשרה. כמו כן, עובדת שהשלימה תקופת העסקה מסויימת עובדת במתכונת כובלת, והתפטרותה עלולה להביא לסיום העסקתה בישראל.

35. בענף החקלאות, קיימות מגבלות על מעבר עובדות בין מעסיקים, הן מצד העובדת והן מצד המעסיק. מצד העובדת, עובדות נשים המהוות כאמור מיעוט מקרב עובדי החקלאות, יחששו לעבור למשק שלא מועסקות בו נשים והן למעשה יהיו היחידות בו; מכיוון שכמעט לא קיימים משקים המעסיקים נשים, הלכה למעשה לא עומדות בפני העובדות אפשרויות ניווד אמיתיות. מצד המעסיק, אין מוטיבציה להעסקת עובדת שהשלימה תקופת העסקה מסויימת ומתקרב לסיום תקופת העסקתה המקסימלית.

36. "נוהל הטיפול במתן מעמד לנפגעי עבודות וסחר בבני אדם לעבודות ולעבודת כפייה" (נוהל מס' 6.3.2008) של רשות האוכלוסין וההגירה, קובע שעובדים אשר בחקירת תלונתם נמצאה ראשית ראייה להיותם נפגעי סחר, עבודות ועבודות כפייה, יהיו זכאים לאשרת עבודה כללית זמנית. במידה ונפתחה חקירה נגד המעסיק והקורבן משמש כעד, מוארכת האשרה לתקופה של עד תודש לאחר מועד סיום מתן העדות. כל קורבן

עבירות אלו זכאי להגיש בקשה לאשרת עבודה כללית לתקופה של שנה מתום תוקף האשרה הזמנית לצורך שיקום.

37. בהתאם, יש להחיל הסדר זה גם במקרה של עובדות אשר נפלו קורבן לעבירות חמורות ומצלקות, אשר עלולות להוביל את העובדות למצב נפשי קשה ופוסט-טראומתי.

ג. הסדרה לעניין מגורי העובדות

38. **בענף הסייעוד** – יש לאפשר לעובדות ללון מחוץ לבית המטופל, ככל שהדבר מתבקש על ידן, והדבר הולם את ההעסקה. כיום, הלנת העובדות בבית המעסיק היא תנאי מתנאי ההיתר להעסקת העובדות, ואישור ללינה מחוץ לביתו יינתן רק במקרים חריגים (לפי המלצות צוות בינמשרדי שהוקם לעניין זה, ניתן לאפשר זאת רק במקרים המטופל מעסיק שני עובדים). כאמור, הלינה בבית המעסיק מגבירה את פגיעותן של העובדות, הן מבחינת בידוד, הן מבחינה פיזית ממש בהינתן העובדה שהן ישנות סמוך למעסיק ולעיתים גם סמוך לבני ביתו.

על מנת להפחית את פגיעותן של העובדות, יש לאמץ מדיניות לפיה עובדת תוכל לבקש לינה מחוץ לבית המעסיק, במקרים בהם היא אינה נדרשת לכוונות במשך כל שעות היממה. במידה והוגשה בקשה זו יש לשקול אותה בחיוב, לצד צרכיו הקונקרטיים של מעסיקה.

39. **בענף החקלאות** – בנוסח הנוכחי, תקנות עובדים זרים (איסור העסקה שלא כדין והבטחת תנאים הוגנים) (מגורים הולמים), תש"ס-2000 (להלן – **התקנות**) אינן מטילות על המעסיק חובה להקצות מגורים נפרדים, לרבות מקלחת ושירותים נפרדים, לנשים. יש, אפוא, לפעול לתיקונן של התקנות בנושא זה ולקבוע כי חקלאי המעסיק מהגרות עבודה יספק להן מגורים נפרדים בתנאים הקבועים בתקנות, לרבות שירותים ומקלחת הצמודים לתדריהן, וכמובן לפקח על יישום התקנות.

40. עד לתיקונים האמורים, יש להתנות את היתרי ההעסקה של המעסיקים במגורים נפרדים לעובדים ולעובדות, וזאת במסגרת הסמכות הכללית הנתונה לשר מכוח סעיף 1(ד) לחוק עובדים זרים, תשנ"א-1991.

ד. קביעת מכסות מגדריות בענף החקלאות

41. ככל שמספר הנשים העובדות בחקלאות ימשיך להיות זעום ביחס למספר הגברים בענף, מהגרות עבודה ימשיכו להיות מיעוט החשוף לפגיעות מיניות ואפליה על בסיס מגדרן במקום העסקתן, ללא יכולת אמיתית לעזוב את המעסיק, אם חוו פגיעה במקום העבודה. משכך יש לקבוע בענף החקלאות מכסה מינימאלית של עובדות-נשים, למשל, שלפחות 30% מהעובדות בענף יהיו נשים. בכך יהיה כדי להבטיח סביבת עבודה בטוחה יותר לעובדות לצד הגדלת היכולת של עובדות החקלאות לעבור בין מעסיקים במקרה של פגיעה.

42. כמו כן, יש לקבוע שחקלאי הדורש מלשכות ההשמה להעסיק אישה או מספר נשים באופן ספציפי, יצטרך להידרש להשיב ולנמק את בקשתו, שכן לטעמנו דרישה זו צריכה להדליק נורות אדומות בדבר מטרת ההשמה המבוקשת. יש גם לקבוע כי מידע זה יעבור לרשות האוכלוסין וההגירה, לשם יכולת ביצוע פיקוח ואכיפה במידת הצורך.

ה. אכיפה

43. שני הגופים החוקרים עבירות שמבוצעות כלפי מהגרות וכלפי מהגרי עבודה הם רשות ההגירה שבמשרד הפנים ומשטרת ישראל. על-פי חלוקת העבודה בין הגופים, חקירת עבירות חמורות המבוצעות כנגד מהגרי עבודה (כגון עבירות סחר ועבירות העסקה בתנאי עבדות) הן בסמכות חוליית הסחר שבמשטרת ישראל.

I. רשות האוכלוסין וההגירה

44. בשני הענפים, יש לעשות שימוש בסמכות לשלול היתרים או להגביל היתרים להעסקת גברים ממעסיקים שנמצא בסיס לתלונת עובדת נגדם (או נגד בני ביתם) על תקיפה מינית. על הרשות לעשות שימוש בסמכותה לשלילת היתריהם של המעסיקים, וזאת אף במקרה בו המעסיק הוא קשיש, חולה, נכה או סובל ממגבלות קשה אחרת. יש לזכור כי לאיש אין זכות קנויה להעסיק מהגר עבודה דווקא (ר' גם בג"ץ 9722/04 פולגת ג'ינס בע"מ נ' ממשלת ישראל, פסקה 7 לפסק-דינה של השופטת פרוקצ'יה מיום 7.12.06), והיתר ההעסקה הוא בבחינת "פריבילגיה" בלבד; לעומת זאת, למהגרת העבודה זכות יסודית להגנה על גופה, על כבודה ועל האוטונומיה שלה, ואין לשלוח אותה לביתו של מעסיק לגביו יודעים, על סמך ניסיון העבר, כי הוא או בן משפחתו עלול לפגוע בה מינית.

45. הדברים נכונים במיוחד ביחס להגבלת היתרים למטפל גבר. מנתוני חופש המידע שקיבלנו מרשות האוכלוסין וההגירה ביום 30.6.2020, עולה שבשנת 2019 התקבלו אצל המפקחת הארצית על העו"ס בלשכות הפרטיות בתחום הסיעוד 23 תלונות בגין פגיעות מיניות בבית המעסיקים; אולם רק במקרה אחד הוחלט בתום בירור ההליך להגביל את היתר ההעסקה לעובד גבר (על שלילת היתרים לא הוחלט כלל). מדובר בפעם עצום בין מספר התלונות לבין האמצעים שנקטו בפועל להגן על עובדות.

46. בענף החקלאות יש לקיים ביקורות שטח במקומות בהם ידוע שעובדות נשים (כאמור מספר הנשים בענף הוא נמוך מאד) ובמיוחד במקומות אשר ידועים לרשויות כמקומות בהם הפרת חוק עובדים זרים שכיחה במיוחד. במסגרת זו יש לאכוף את החובה למתן מגורים נפרדים למהגרות עבודה בענף החקלאות ועל העסקת העובדת בעבודת חקלאות בלבד ולא למשל במשק בית.

47. בשני הענפים יש להקפיד על בירור לעומק מול מעסיקים שמבקשים להעסיק עובדת אישה באופן מפורש. מקרים אלו מעוררים חשד ומשכך מחייבים בירור מול המעסיק בדבר לסיבה בגינה מבוקשת דווקא עובדת אישה.

II. משטרת ישראל

48. מניסיוננו, במקרים הנדירים בהם מתלוננות פונות למשטרה נגד מעסיק, חקירות המשטרה לעיתים נעשות ללא מתורגמנים לשפות הרלוונטיות. מעבר למכשול השפתי, מדובר בנשים המגיעות מרקע תרבותי שונה, ונדרשת רגישות לפערים התרבותיים בין החוקרים לבין המתלוננת, הן לגבי אופן מתן עדותה והן לגבי הנסיבות בהן התרחשה הפגיעה. כידוע, חקירת קורבן עבירת מין מחייבת התאמה והכשרה בהינתן שמדובר בחקירה רגישה, ודאי שכך הדבר כאשר קורבן העבירה היא מהגרת עבודה. למרות זאת, וכתוצאה מכל האמור, נתקלנו במקרים רבים בהם קיבלו המתלוננות יחס מחפיר מצד השוטרים בתחנה המקומית במהלך חקירתן, בשל הסיבות השונות שתוארו לעיל.

49. יש לוודא כי חקירות של מהגרות עבודה יעשו באמצעות תרגום לשפות העובדות (לפחות מדינות המוצא העיקריות, למשל תאית ביחס למהגרות עבודה בחקלאות), תוך התאמה מגדרית. כמו כן יש לערוך הכשרות

לצוותי המשטרה ביחס לחקירת קורבנות מהגרי עבודה (נסיבות עבודתם בישראל ומאפייניה; רגישות להבדלים תרבותיים; וכיו"ב).

1. הכללת שירותי בריאות הנפש לביטוח הבריאות הפרטי

50. מהגרות עבודה אינן מבוטחות בביטוח בריאות ממלכתי, כי אם בביטוח בריאות פרטי "רזה" ומצומצם, אשר אין חובה לכלול בו שירותים פסיכולוגיים (ר' ס' 13(א) לצו עובדים זרים (איסור העסקה שלא כדין והבטחת תנאים הוגנים) (סל שירותי בריאות לעובד), תשס"א-2001). מכיוון שהשפעתן של עבירות מין על קורבנותיהן פוגעת במצבן הנפשי של הקורבנות, יש להוסיף על השירותים שיינתנו לקורבנות תקיפה מינית, במקלט או מחוצה לו, ליווי פסיכולוגי ודאוג לכיסוי הביטוחי.

לסיכום

האמור לעיל משקף את הצורך בגיבוש מדיניות רב-מערכתית להתמודדות עם אחת התופעות הקשות והמכוערות שאנו נתקלים בה, ביחס לנשים מוחלשות המוזמנות לישראל לעבוד בה. מדובר בתופעה שאנו נתקלות בה שוב ושוב במהלך עבודתנו עם מהגרות עבודה בענפי הסיעוד והחקלאות.

על מנת להתמודד עם התופעה יש לנקוט באמצעים מתחום ההסברה, המניעה, האכיפה והשיקום, באופן דומה לדרך בה גובשה מדיניות ביחס לקורבנות סחר ועבדות.

נבקש לגבש מדיניות כאמור לאור הצרכים והעקרונות שהצבענו עליהם לעיל, ובמידת הצורך להקים צוות שירכז את הנושא ושיאפשר לנו להופיע בפניו ולשתף אותו בניסיונו.

בברכה,

מיטל רוסו, עו"ד
רכזת תחום סיעוד

מרים ענתי
רכזת תחום חקלאות

העתק:

עו"ד דינה דומיניץ, ראש היחידה למאבק בסחר בבני אדם, משרד המשפטים בדוא"ל: DinaDo@justice.gov.il
עו"ד שירי לב-רון לביא, הממונה על זכויות עובדים זרים, משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים, בדוא"ל: ShiriL@labor.gov.il

ניצב מוטי כהן, מ"מ מפכ"ל המשטרה בדוא"ל: lishkatmafcal@police.gov.il