

העותרת:

ס'

אזרחית סרי לנקה
מס' מוחזקת: 68576

על ידי ב"כ עוה"ד נעמי לבנקרון ו/או עדי וילינגר
ו/או יונתן ברמן ו/או אורי שדה
ממוקד סיוע לעובדים זרים
רח' נחלת בנימין 75, תל אביב 65154
טל': 5602530-03; פקס: 5605175-03

נ ג ד

המשיב:

משרד הפנים

על ידי פרקליטות מחוז תל-אביב (אזרחי)
רח' הנרייטה סולד 1, תל-אביב
טל': 6970222-03; פקס: 6918541-03

עתירה מנהלית

מוגשת בזאת עתירה מנהלית, בה מתבקש בית המשפט הנכבד להורות למשיב כדלקמן:

1. לבטל את צווי ההרחקה והמשמורת שניתנו על העותרת;
2. ליתן לעותרת רישיון ישיבה ועבודה בישראל (רישיון מסוג ב/1) לפרק זמן של שנה, לכל הפחות, כפי שמוענק היום לקורבנות סחר למטרות עיסוק בזנות בהתאם לנהלי משרד הפנים;
3. לקבוע כי ההנחיה המנהלית של המשיב, הקובעת כי יינתן רישיון ישיבה מסוג ב/1 לקורבנות סחר בבני אדם למטרת זנות, חלה אף על קורבנות סחר בבני אדם למטרות אחרות.

1. מבוא

עניינה של עתירה זו בהחלטת המשיב לגרש את העותרת, אזרחית סרי לנקה, קורבן סחר בבני אדם למטרת עבודת כפייה ועבדות, ובסירובו ליתן בידה רישיון ישיבה בישראל, כפי שהוא נוהג בקורבנות סחר בבני אדם למטרת זנות. תחת לפעול בעניינה של העותרת באופן בו המשיב פועל בעניינן של קורבנות סחר בבני אדם למטרת זנות, בחר המשיב לראות בעותרת שוהה שלא כדין ותו לא. תחת התייחסות אל העותרת באותה הרגישות שהטיפול בקורבנות סחר דורש, בחר המשיב להחזיקה במעצר פרק זמן של למעלה מחודש. בסופו של אותו חודש הועברה העותרת אל מקלט "מעגן", בו משוכנות נשים קורבנות סחר למטרת זנות, שם היא שוהה כעת, אולם גם זאת תוך שהמשיב מבהיר כי אין בכך כדי להוות הכרה מצידו בהיותה קורבן סחר ותוך שהוא מבהיר כי בכונתו להרחיקה מישראל בהקדם האפשרי.

במעגל הרחב יותר עוסקת עתירה זו בסירובו של המשיב ושל רשויות המדינה האחרות להכיר **בפועל** בקיומה של תופעת הסחר בבני אדם למטרות שאינן זנות, ובסירובו להעניק לקורבנות אלה את ההגנה שמחוייבת מדינת ישראל להעניק להן בהתאם לעקרונות היסוד הנוגעים להפעלת שיקול דעת המשיב על פי הדין הישראלי ובהתאם למחויבויותיה הבינלאומיות של מדינת ישראל, אשר יפורטו בהרחבה בעתירה זו.

העותרת, כאמור, היא קורבן סחר בבני אדם על פי הגדרות המשפט הבינלאומי, ועל פי הגדרת הסחר בבני אדם כפי שנקבעה בחקיקה הישראלית אך לאחרונה. כפי שיפורט בהרחבה בפרק העובדתי בעתירה זו, העותרת, במהלך שש השנים האחרונות, נמכרה והועברה מיד ליד לצורך העבדתה בתנאים העולים כדי עבדות בהתאם להגדרת מונח זה בדין הישראלי, ולמצער – בתנאים העולים כדי עבודת כפייה, כהגדרתו של מונח זה בדין. כפי שיוסבר, הסחר בעותרת התרחש בסרי לנקה, בירדן, בשטחי הרשות הפלסטינית ובשטח ישראל, כשבנוסף לעבירת הסחר נעברו כלפי העותרת שלל עבירות נוספות, בהן עבירות של תקיפה, כליאת שווא, נטילת דרכון, איומים, עושק, הונאה ועוד. במהלך כל אותה תקופה נשללו מן העותרת יכולת הבחירה והשליטה בחייה, וכל זאת כשהיא נתונה לשליטתם המוחלטת של סוחריה.

הסחר בעותרת מהווה חלק מתופעה גלובאלית של סחר בבני אדם למטרות עבודה (Labor Trafficking) ועבדות משקי-בית (Domestic Servants or Domestic Slavery), אך הינו שקוף לחלוטין במדינת ישראל, המעלה על נס רק את זכויותיהן וצרכיהן של קורבנות הסחר בנשים למטרות עיסוק בזנות, בעודה מתעלמת מקבוצה נוספת של קורבנות סחר – אלו המוחזקים למטרות עבודות בניין, חקלאות, סיעוד או עבדות משקי בית.

ישראל, אף על פי שלאחרונה חוקקה חוק מקיף המבקש, לכאורה, להתמודד עם תופעת הסחר בבני אדם גם למטרות שאינן זנות, מסרבת **בפועל** להכיר בקיומה של תופעת הסחר בבני אדם למטרות עבדות ועבודת כפייה. עד היום, למיטב ידיעתנו, לא הכירו רשויות המדינה ולו באדם אחד כקורבן סחר בבני אדם למטרות שאינן זנות. כפי שנעשה בעניינה של העותרת כאן, גם במקרים בהם קיימים כל הסימנים כי אדם הוא קורבן סחר בבני אדם נמנעת המדינה מקיום בדיקה מקיפה ורצינית בשאלת היותו של אותו אדם

2. המסגרת העובדתית

קורותיה של העותרת

1. העותרת, גב' ס', אזרחית סרי לנקה, ילידת 1979, פנתה בשנת 2001, ביחד עם אחותה, גב' ד', והוריה, לסוכנות כוח אדם במולדתה במטרה למצוא לה ולאחותה עבודה מחוץ לגבולות ארצה. עובדת הסוכנות הציעה לעותרת עבודה ב"פלסטיין", כאשר תמורתה נדרשה העותרת לשלם \$2,500. מכיוון שלעותרת ולמשפחתה לא הייתה יכולת כלכלית לשלם סכום נכבד זה, הוסכם כי הורי העותרת יעבירו לסוכנות סכום כסף מדי חודש, אשר ישולם מהכנסתה של העותרת. עוד נקבע, כי במידה שלא יועברו התשלומים יעוקל בית מגורי המשפחה על ידי הסוכנות.
2. לאחר שלושה שבועות נקראה העותרת לעזוב לישראל. ביחד עם 20 נשים נוספות מסרי לנקה נחתה העותרת בירדן. הנשים נלקחו עם נחיתתן אל "סוכנות כוח אדם" בעמאן (להלן – "הסוכנות"). הסוכנות כללה משרד ובצמוד לו חדר נוסף, אשר בו היו מצויים גם שירותים ומקלחת, שם שוכנו 20 הנשים, ביחד עם 15 נשים נוספות אשר כבר שהו במקום.
3. בחדר זה לא היו חלונות אלא צוהר קטן בצמוד לתקרה על מנת שלא יוכלו לצפות בהן מן החוץ והן לא תוכלנה לזעוק לעזרה. יציאתן של הנשים מן החדר נאסרה. דלתו הייתה נעולה תמיד ומי שניסתה לצאת ספגה את נחת זרועם של אנשי אותה הסוכנות. על הנשים היה להחריש בשעות היום על מנת שהיוצאים והנכנסים במשרד הצמוד לא יחשדו במתרחש. הנשים זכו לארוחה צנועה אחת ביום. בתנאים אלו שהתה העותרת משך שבועיים.
4. בתום שבועיים נכנס לחדר אחד מאנשי הסוכנות כאשר הוא מלווה בשלושה גברים. איש הסוכנות בחר מבין 35 הנשים את השלוש אשר תימכרנה לאותם גברים. העותרת הייתה ביניהן ובגורלה עלה להימכר למעסיק בשם נאסר, תושב רמאללה (להלן – "נאסר").
5. כעבור יומיים נוספים העותרת נלקחה על ידי נאסר כשפניהם אל עבר הגבול. נאסר הזהיר את העותרת שלא לומר מילה לחיילים במעבר הגבול. כאשר עברה את הגבול ונשאלה למטרת הגעתה, עמד נאסר לצידה והעותרת, כמצוותו, שתקה. בשלב זה עוד אחזה בידה העותרת את דרכונה אשר עתיד להילקח ממנה בקרוב ביחד עם עצמאותה, כבודה ורצונה החופשי.
6. העותרת הגיעה אל ביתו של נאסר ברמאללה, שם נכפו עליה עבודות במשק הבית. על העותרת היה להשכים קום בשעה 6:00 בבוקר ולעבוד כ-15 שעות ביום, עד השעה 21:00 בלילה. עבודתה כללה ניקוי

הבית, ניקוי המכונית, טיפול בבתו הפעוטה של נאסר, ביטול ואירוח משפחתו וחבריו בכל שעה בה יחפוץ.

7. זמן קצר לאחר הגעתה לביתו של נאסר הובאה לשם גם אחותה של העותרת, שהולנה בביתו של נאסר לילה אחד ולאחר מכן נמכרה לאדם אחר.

8. מעבידה של העותרת הבהיר לה כי חל עליה איסור לצאת מן הבית, גם לא על מנת לפגוש באחותה, אשר הועבדה אף היא באותו האזור וכן חל עליה איסור להשתמש במכשיר הטלפון. לעותרת לא היה מפתח לבית בו התגוררה וכאשר נותרה בו לבדה ננעלה אחרי מעבידה הדלת.

9. משך שלושה חודשים עבדה כך העותרת כאשר משכורתה עמדה על \$150 לחודש. כאשר טענה בפני מעסיקה כי עוד בסרי לנקה הובטח לה כי תשתכר \$200 לחודש סירב לשמוע טענותיה ולאחר שלושה חודשים אף הפסיק לשלם לעותרת כליל. כאשר התחננה העותרת וביקשה שישלם לה שכן עליה להעביר את הכספים להוריה החולים, אשר תלויים בכספה וביתם עומד בסכנה עת מתמהמהים תשלומיה, התרצה נאסר כביכול והבטיח כי ישלח בעצמו את משכורתה להוריה ואף ביקש לשם כך את כתובתם בסרי לנקה. לאחר חודש, כאשר יצרה משפחתה של העותרת קשר עימה וביקשה לדעת מדוע פסק הכסף מלהגיע, הבינה כי רומתה.

10. העותרת פרצה בבכי וביקשה מנאסר שיחזור לשלם לה אפילו את המעט שנהג לשלם עבור השעות הארוכות אותן היא מקדישה לביתו. נאסר שב והבטיח כי יעביר את משכורתה להוריה אך במהרה הבינה העותרת כי הוא שב ושיקר לה.

11. כך חלפה שנה וחצי בה לא קיבלה העותרת כל תשלום עבור כך ששירתה את בני הבית מבוקר עד ערב, כאשר כל אפשרות לחיים פרטיים נשללת ממנה והיא כלואה בביתם.

12. העותרת מצאה עצמה בוכה מידי יום עד שגמלה בלבה לעזוב גם ללא התשלום אשר מגיע לה. העותרת ביקשה מנאסר לשוב לביתה בסרי לנקה. לבקשתה זו של העותרת השיב נאסר כי היא אינה יכולה לעשות זאת, שכן הוא קנה אותה בירדן תמורת \$1,500 למשך שנתיים ואם תשוב בתום שנה ומחצה יצא כי הפסיד את הכסף ששילם עבורה על מחצית השנה האחרונה. אם תרצה בכך, הציע נאסר, ימכור אותה לאדם אחר אשר ישיב לו את התשלום האבוד על אותה חצי שנה. העותרת הבינה כי לא עומדת בפניה כל ברירה אחרת וקיוותה כי האדם לו תימכר ישלם עבור שירותיה. אך לא כך אירע.

13. נאסר החליט למכור את העותרת לבן משפחתו, האקס, (להלן – "האקס") אשר התגורר בשוועפט. האקס נפגש עם נאסר בביתו ברמאללה ושילם לו עבור העותרת \$1,500 אשר התחלקו ל-\$1000 בעת הרכישה ו-\$500 נוספים אמורים היו להיות משולמים בהמשך.

14. כאשר נמכרה העותרת ביקשה לקחת עימה את דרכונה אשר הוחזק בידי נאסר משך כל התקופה. נאסר סירב ואמר לה כי הדרכון יעבור לידי האקס כאשר ישלם עבורה את \$500 הנוספים. בין אם שולם אותו סכום אם לאו, דרכונה של העותרת לא הוחזר לה מעולם.

15. אשתו של האקס וילדיו חיו בירדן והעותרת התבקשה לנהל את משק הבית החל מניקיון ובישול ועד גיהוץ ואירוח. גם כאן נאלצה להשכים בשעה 6:00 בבוקר. שעת סיום העבודה הייתה תלויה במידת הכנסת האורחים של מעסיקה. פעמים רבות אירח האקס בביתו את חבריו עד השעות הקטנות של הלילה והעותרת נאלצה לשרת את קבוצת הנהנים עד שיחפצו ללכת, לעתים קרובות לא לפני השעה 2:00 לפנות בוקר.

16. העותרת הועסקה בביתו של האקס משך שנתיים ימים כאשר בכל התקופה הזו לא שילם המעסיק לעותרת ולו משכורת אחת. כאשר ביקשה והתחננה כי ישלם לה ולו חלק מהמגיע לה הראה לה האקס את נחת זרועו. האקס הפליא בעותרת את מכותיו ללא שיזדקק לעילה מיוחדת, די היה בכך שתתקרב למכשיר הטלפון ללא רשותו.

17. לעותרת הובהר על ידי האקס כי אסורה עליה היציאה מן הבית. אמנם לעיתים הושאר מפתח הבית בדלת, אך איומיו ואלימותו של האקס כלפיה והעובדה כי לא היה ברשותה כסף הספיקו ממילא לגרום לעותרת לחשש כבד מלהמרות את פיו. גם כאשר ביקשה העותרת רשות ללכת לכנסייה אסר זאת עליה האקס בנימוק שאין לה דרכון והכנסייה נמצאת בירושלים, אשר על הנכנסים אליה להצטייד בדרכון. כיוון שהייתה העותרת מבודדת, לא ידעה היכן היא נמצאת או היכן מצויה אותה "ירושלים". העותרת כלל לא ידעה האם העסקתה היא על פי חוק במקום אליו הגיעה או האם עומדות לה זכויות כלשהן.

18. אמה של העותרת, אשר עמדה בקשר של חליפת מכתבים עם העותרת, הבינה כי ביתה נמצאת במצוקה ושלחה לה את מספר הטלפון של אישה מבוגרת מסרי לנקה, אשר הועסקה אף היא בשוועפט, בשם ק', אשר תשמח לסייע לה במידה שתרצה להימלט. העותרת הודתה לאימה אך החליטה כי היא ממתינה לכסף אשר מגיע לה הן מהאקס והן מנאסר ולא תעזוב את הארץ, לאחר כל הסבל אשר חוותה, בחוסר כל.

19. הקש אשר שבר את גבה הכפוף ממילא של העותרת היה ארוע בו האקס היכה אותה בפניה בצורה כה ברוטאלית, עד שראייתה באחת מעיניה נפגעה. העותרת מציינת כי האקס הקפיד להכותה בראשה ולא בפניה שכן כך לא נותרו סימנים, אך הפעם נראה היה כי האקס חרג ממנהגו. האקס שלח את העותרת עם מי ששימש לו כנהג, לרופא בשוועפט וביקש מאותו נהג להתלוות אליה לביקור ולומר לרופא כי העותרת נפלה ונחבלה בפניה, ואכן כך היה.

20. לאחר אירוע זה גמלה בליבה של העותרת ההחלטה לעזוב את ביתו של האקס ויהי מה. למחרת ביקשה העותרת רשות להשתמש במכשיר הטלפון ובאופן חריג הרשה זאת האקס. העותרת התקשרה אל ק', פרצה בבכי וביקשה עזרה להימלט מביתו של האקס. העותרת לא ידעה מה מצפה לה מהעבר האחר

של הדלת ואותה ק' הסבירה לה כיצד להגיע לסופרמרקט השוכן בסמיכות לביתו של האקס, שם תחכה לה.

21. ק' לקחה את העותרת לבית מעסיקתה השוכן באותה שכונה. העותרת שהתה בבית זה כחצי שנה, בה הרגישה כי היא מתאוששת מעט מהתלאות אשר חוותה, מהם יצאה מחוסרת כל, עם צלקות פיזיות ונפשיות כאחד.

22. במהלך תקופה זו אזרה העותרת עוז ויצרה קשר עם הנהג של האקס וביקשה ממנו לבקש מהאקס עבורה את המשכורות אשר לא שילם עבור התקופה הארוכה ששירתה אותו, את הדרכון שלה ואת בגדיה שהשאירה מאחוריה כאשר נמלטה. הנהג מסר לעותרת בשם האקס שאם תבוא לבדה בבוקרו של יום מסוים, בו הוא נוסע לבקר את משפחתו בירדן, תוכל לקבל את בגדיה. משאר דרישותיה התעלם. העותרת, אשר חששה שיפליא בה את מכותיו, המתינה לשעה בה יעזוב את ביתו לירדן וחיכתה ברחוב ליד הנהג ושאר מכריו אשר באו להיפרד ממנו. לידם, ידעה, לא יעז להזיק לה. ואכן האקס איפשר לה להיכנס לבית ולקחת את בגדיה בעודו ניפרד ממכריו.

23. בשלב זה התאחדה העותרת עם אחותה, שנמלטה אף היא ממעבידה בסיועה של ק', ובעזרת מכרים שכרו שתייהן דירת חדר בבית חנינא, בסכום של 500 ₪ לחודש. בתחילה התקשתה העותרת למצוא תעסוקה שכן לא הכירה את האזור ואת האנשים החיים בו. בהמשך מצאה עבודות ניקיון בבית חנינא ובשוועפט, בהן עבדה 8 שעות ביום תמורת 100 ₪. כאשר קצה נפשה בעבודה של שעות ארוכות תמורת מעות בודדות, עזבה העותרת וחיפשה עבודה אחרת.

24. העותרת מצאה עבודה, ביחד עם אחותה, אצל אישה מבוגרת אשר הגיעה מארה"ב לבקר את משפחתה בבית חנינא ונזקקה לעזרה למשך חודשים ספורים. שם השתכרה \$500 לחודש תמורת 24 שעות עבודה ביממה. כעבור שלושה חודשים תמה תקופת העסקתה והיא שבה לחדרה בבית חנינא.

25. הכסף המועט אשר אחותה הצליחה לחסוך אזל והמצב שוב לא האיר פנים לעותרת, אשר מצאה רק עבודות ניקיון מזדמנות תמורת תשלום זעום. בשלב זה, בתום תקופה של כשנתיים וחצי מאז נמלטה מהאקס, סברה העותרת כי הפיתרון הטוב ביותר יהיה לשלוח את אחותה, אשר דרכונה היה בחזקתה, בחזרה הביתה לסרי לנקה. העותרת תכננה, כי לאחר עזיבת אחותה תיגש אל תחנת המשטרה בנווה יעקב, תספר את כל הקורות אותה ותבקש עזרה.

26. העותרת יצרה קשר עם השכן אשר היה מסייע להן מידי פעם, נתנה בידו את דרכונה של אחותה וביקשה ממנו לסור אל משרד נסיעות ולבדוק מה מחירו של כרטיס טיסה. השכן חזר אל העותרת ואמר שעבור כרטיס טיסה לסרי לנקה תידרש אחותה לשלם \$440 ועבור מונית מבית חנינא לנתב"ג 150 ₪. העותרת השאירה אצלו את דרכונה של אחותה וביקשה ממנו לרכוש את הכרטיס.

27. למחרת, בשעה 6 בבוקר נשמעו דפיקות על דלת החדר ובפתח עמדה המשטרה. שתי האחיות נעצרו.

28. בכך תמה מסכת ייסוריים אחת בת שש השנים וחצי של העותרת, אשר כל חטאה היה רצונה לסייע להוריה המבוגרים והחולים ולהתפרנס בכבוד. תחת זאת מצאה עצמה העותרת כשפחה חרופה אשר שעות עבודתה אינם בידיה והיא מועסקת ללא תשלום, אינה יכולה לצאת מפתח הבית או ליצור קשר עם מכרים, סופגת אלימות יומיומית תקופה ארוכה ומועברת מיד ליד כסחורה, כאשר דרכונה מועבר מעל ראשה בין קוניה. מכאן החלה מערכת ייסורים חדשה, בחסות המדינה.

29. ביום 25.2.2007 הובאה העותרת בפני ממונה ביקורת הגבולות, אשר בתום שימוע קצר נתן עליה צו משמורת וצו הרחקה.

העתק פרוטוקול השימוע בפני ממונה ביקורת הגבולות מצ"ב ומסומן ע/1.

העתק צו המשמורת מצ"ב ומסומן ע/2.

העתק צו ההרחקה מצ"ב ומסומן ע/3.

30. יש לציין כי מפרוטוקול השימוע בפני ממונה ביקורת הגבולות עולה כי מעסיקה הראשון הורה לה שלא לומר דבר במעבר הגבול, דבר אשר יכול להוות תמרור אזהרה בדבר העובדה שמשלב זה יצאו הדברים משליטתה. עוד צוין בפרוטוקול כי העותרת ביקשה שלא להמשיך להיות מועסקת אצל נאסר והיא הועברה על ידו למעסיק אחר ("הוא העביר אותי"), שם סבלה מאלימות. העותרת אף מציינת כי מעסיקיה חייבים לה כסף. לא נראה כי הייתה לכך כל התייחסות או ניסיון לבחון את הדברים ולחקור אותם.

31. למחרת, ביום 26.2.2007, הובאה העותרת בפני בית הדין לביקורת משמורת אשר אישר את צו המשמורת ללא שינויים.

העתק החלטת בית הדין לביקורת משמורת מצ"ב ומסומן ע/4.

32. ביום 25.3.2007 הובאה העותרת בשנית בפני בית הדין לביקורת משמורת. דיון זה נערך לאחר מספר התכתבויות עם המשיב, המפורטות בהמשך העתירה, ועם בית הדין. בהחלטה מתבקשת מנהלת ההגירה לחקור את המוחזקת ונקבע, כי "אם ימצא כי אכן היא קורבן לסחר בבני אדם יש מקום להורות על שחרורה ממשמורת לצורך הבאת סוחריה לדין, כנהוג עם קורבנות סחר בנשים".

העתק החלטת בית הדין לביקורת משמורת מיום 25.3.2007 מצ"ב ומסומן ע/5.

33. ביום 27.3.2007 הועברה העותרת יחד עם אחותה אל מקלט "מעגן", בו משוכנות קורבנות סחר בבני אדם למטרות זנות, שם היא שוהה במועד הגשת העתירה. יחד עם זאת, כפי שיפורט מייד בפרק הנוגע לפניות אל המשיב, לדידו של המשיב אין השתיים זכאיות להכרה בהן כקורבנות סחר בבני אדם, ושהותן במקלט היא זמנית וקצרת מועד עד למועד גירושן מישראל בזמן הקרוב.

הפניות אל המשיב עובר להגשת העתירה

34. עובר להגשת עתירה זו, פנתה ב"כ העותרת אל המשיב מספר פעמים. ביום 6.3.2007, לאחר איתור העותרת ואחותה בכלא "מעשיהו" בביקור שגרתי של מתנדבי מוקד סיוע לעובדים זרים, פנה מוקד סיוע לעובדים זרים אל מנהל יחידת האכיפה במשרד הפנים, בבקשה למנוע את הרחקתן של העותרת ושל אחותה, לצורך קיום בדיקה בדבר היותן קורבנות סחר בבני אדם.

העתק הפנייה מיום 6.3.2007 מצ"ב ומסומן ע/6.

35. משלא נתקבלה תשובה כלשהי מאת המשיב, נשלחו בימים 8.3.2007 ו-12.3.2007 מכתבי תזכורת אל המשיב.

העתקי מכתבי התזכורת מימים 8.3.2007 ו-12.3.2007 מצ"ב ומסומנים ע/7 ו-ע/8 בהתאמה.

36. ביום 12.3.2007 התקבלה תגובת המשיב, כי "לאחר בחינת החומר בעניינן של הנדון לא מצאתי שום עילה המצדיקה את עיכוב הרחקתן מן הארץ... דין הבקשה להידחות".

העתק תשובת המשיב מיום 12.3.2007 מצ"ב ומסומן ע/9.

37. כעבור יומיים, ביום 14.3.2007 ביקש המשיב להרחיק את העותרת ואת אחותה. זמן קצר לפני ביצוע ההרחקה גילה המשיב כי בתעודת המעבר של העותרת ושל אחותה הונפקה אותה התמונה. לפיכך נמנע גירושן של העותרת ושל אחותה.

38. באותו היום נפגשו מתנדבי מוקד סיוע לעובדים זרים עם העותרת, אשר גוללה את קורותיה בפירוט. בעקבות המידע שעלה מתיאוריה פנתה ב"כ העותרת ביום 22.3.2007 אל המשיב ואל בית הדין לביקורת משמורת בבקשה להורות על עיכוב הרחקתן ועל שחרורן של העותרת ושל אחותה. בפנייה זו פורטו נסיבות הגעתה של העותרת לארץ, קנייתה, מכירתה, שעבודה, כליאתה והעבדתה ללא תמורה, כפי שצוינו בחלק העובדתי של עתירה זו.

העתק פניית ב"כ העותרת מיום 22.3.2007 מצ"ב ומסומן ע/10.

39. ביום 26.3.2007 קיימה ב"כ העותרת שיחה עם רפ"ק ששי רגב מהיחידה לחקירת פשעים חמורים במנהלת ההגירה. בשיחה זו עדכן רפ"ק רגב כי ביום ה', 22.3.2007, נשלח חוקר אל העותרת ואל אחותה אשר חזר עם מסמכים חתומים על ידי השתיים, בהם הן מבקשות לשוב לביתן. ב"כ העותרת הדגישה שהחקירה נעשתה בין כותלי הכלא, כאשר קורבן העבירה אינה מודעת לזכויותיה וכאשר היא סבורה כי בעוד ימים ספורים תגורש. רפ"ק רגב הדגיש כי על פני הדברים עולה כי אכן מדובר בקורבן לעבירת הסחר אך לדברי החוקר העבירה בוצעה ככל הנראה שלא בשטחי ישראל (זאת אף על פי שהעותרת נסחרה גם בשוועפט, ואחותה נסחרה גם בנצרת). רפ"ק רגב הוסיף כי בכונתו לשלוח חוקר נוסף אל העותרת ואל אחותה במטרה לבחון שנית את הנושא. ב"כ העותרת תהתה האם אותו חוקר מודע לקיומם של סעיפי החוק החדשים העוסקים בסחר בבני אדם למטרות עבדות ועבודת כפיה והאם ידע לזהות קורבן לעבירות אלה. רפ"ק רגב השיב כי ישלח חוקר מהמטה, דובר השפה האנגלית, וישתדל שיהא זה אדם אשר עבר הכשרה בנושא האמור. רפ"ק שגב ציין, כי גם אם אכן מדובר בקורבן לעבירת הסחר לא קיים כל נוהל המסדיר טיפול בקורבנות סחר בבני אדם שלא למטרת זנות.

40. באותו היום התקשרה ב"כ העותרת אל מנהל יחידת האכיפה במשרד הפנים, מר יוסי אדלשטיין, והשאירה לו הודעה במשיבון הסלולרי כי מתבקשת תגובתו על מכתבה מיום 22.3.07 וכי אם לא תתקבל תשובתו תאלץ לפנות לערכאות משפטיות.

41. בהמשך היום שוחחה בשנית ב"כ העותרת עם רפ"ק רגב והאחרון בישר לה כי לאחר שיחה עם משרד הפנים הוחלט כי העותרת ואחותה תועברנה למקלט "מעגן", זאת עד למועד הטיסה בלבד.

42. ביום 28.3.2007 התקבלה תשובת המשיב בכתב, כי "למרות היעדר הוכחות והספק הרב כי הנ"ל הינן קורבנות סחר בבני אדם הועברו הנדון אתמול למקלט "מעגן" וזאת מטעמים הומניטאריים, שם ישוה בתנאים מגבילים וזאת עד להרחקתן מישראל".

העתק תשובת המשיב מיום 28.3.2007 מצ"ב ומסומן ע/11.

43. על פניו תשובה זו נראית תמוהה, שכן אם אמנם אין עולה על פני הדברים כי מדובר בקורבנות לעבירת הסחר מדוע הועברו העותרת ואחותה אל המקלט? זאת ועוד, כיצד תתגלנה אותן ה"הוכחות" הנדרשות, בלא חקירה מעמיקה וכאשר החקירה אשר נעשתה לכאורה על ידי מנהלת ההגירה נעשתה תוך כדי שהות העותרת, קורבן עבירה, במעצר, כאשר היא יודעת כי הינה מועמדת לגירוש. אין צורך לציין כי קורבן לעבירת סחר למטרות זנות אינה נחקרת בהיותה שוהה במעצר כאשר חרב הגירוש מתהפכת מעל ראשה אלא מתאפשר לה לשהות במקלט לתקופת הרהור, בה יכולה להתאושש ולחוש ביטחון.

44. ביום 29.3.2007 פנתה ב"כ העותרת טלפונית אל גב' מיכל יוספוף, האחראית במשרד הפנים על מתן רישיונות ישיבה לקורבנות סחר בנשים למטרות זנות, בבקשה לעכב את גירושה של העותרת ולנהוג בה על פי הנוהל הנהוג לגבי קורבנות סחר בנשים למטרות זנות. גב' יוספוף ביקשה לדעת מי סמך ידו על

כך שהעותרת היא אכן קורבן לעבירת הסחר וביקשה לבדוק את הנושא. כעבור דקות ארוכות שבה אל ב"כ העותרת כאשר בפיה הבשורה כי לדברי מר אדלשטיין אין מדובר בקורבן לעבירת הסחר ועליה לעזוב את הארץ בהקדם.

45. לאחר שיחה זו פנתה ב"כ העותרת בשנית אל המשיב בבקשה כתובה לעכב הרחקתן של העותרת ואחותה וליתן להן רישיון ישיבה מסוג ב/1 לשנה, לכל הפחות, על מנת לאפשר להן לעבוד ולהשתקם. עד מועד הגשת העתירה לא התקבלה תשובת המשיב.

העתק פניית ב"כ העותרת מיום 29.3.2007 מצ"ב ומסומן ע/12.

46. ביום 1.4.07 שוחחה ב"כ העותרת עם רפ"ק דודי פרץ, ממדור חקירות פליליות במנהלת ההגירה, אשר מסר לה כי העותרת נחקרה, לבקשת יוסי אדלשטיין, אשר ביקש לדעת האם העותרת תוכל לשמש עדת תביעה. רפ"ק פרץ מסר למשיב כי מחקירתה של העותרת עולה חשד לעבירת הסחר על חלופותיה השונות, אך לא ניתן לברר את העניין מכיוון שהעבירות בוצעו ברשות הפלסטינית או בירדן.

3. החלק המשפטי

סחר בבני אדם ועבדות מודרנית במשקי-בית בעולם – רקע כללי

47. העבדות המודרנית מתגלמת בתופעת הסחר הגלובאלי בבני אדם. האו"ם ומשרד החוץ האמריקאי מעריכים כי 600,000-800,000 בני אדם לערך נסחרים בין גבולות בינלאומיים בשנה. סחר בבני אדם למטרות זנות הינו המוכר ביותר. ואולם, הסחר בבני אדם למטרות עבודה (**Labour Trafficking**) ועבדות משקי-בית (**Domestic Servants**) הוא סוג נוסף של סחר, הקיים היום ברוב מדינות העולם, וההבדל הינו לרוב רק בממדי התופעה, מטרותיה, ויחס הרשויות אליה. בעוד שקורבנות סחר למטרות זנות זוכות לאהדה ציבורית ועדותן מוצאת אוזן קשבת בקרב רשויות האכיפה, הרי שסחר למטרות אחרות איננו כה "פופולארי", ולרוב נוטים הציבור והרשויות כאחד להתעלם ממנו.

48. עבדות משקי בית מוגדרת כמצב בו אדם לכוד בידי מעסיק בניגוד לרצונו, ונאלץ לעבוד במשק ביתו בעבודות שונות ושלא מבחירה, משום שישנו חשש כי ניסיון לעזוב או לברוח מהמעסיק יגרור ענישה פיסית או שיעשה שימוש נגדו בהליכים משפטיים שהנפוץ בהם הוא האיום במעצר וגירוש.

49. עבדות משקי בית היא תופעה נפוצה ברחבי העולם, בשל מספר סיבות:

1. **הדרישה לכוח אדם זול שניתן לנצלו עד תום** – היצע של מאות אלפי ידיים עובדות מגיע בדרך-כלל ממדינות עולם שלישי מתפתחות ועניות שאינן מסוגלות לספק עבודה, בעלות שיעור

אבטלה עצום ומצוקה כלכלית והומאניטארית. קורבנות הסחר הם על פי רוב חסרי השכלה, חסרי ניסיון חיים רלבנטי, ונטולי מודעות לגבי זכויות האדם שלהם וזכויותיהם כעובדים.

2. **היעדר אכיפה** – הרשויות אינן יכולות (ולעתים קרובות אינן רוצות) לאכוף את תנאי העבודה כחוק. למדינה אין את האמצעים הנדרשים (וכאמור לעיל, אף לא עניין) לאתר ולעקוב אחר תנאי העבודה בבתים פרטיים. למותר לציין כי לעבדי משקי הבית, באשר הם, אין איגוד מקצועי, ויש להם קשר מצומצם ביותר עם העולם המצוי מחוץ לבית אדוניהם.
3. **היעדר תלונות** – בהיעדר מודעות העובדים לזכויותיהם בכלל ובפרט במקום עבודתם הזר, מספר התלונות המתקבל בשנה הוא קטן באופן יחסי.

50. אובדן החירות והיעדר האפשרות לפיתוח עצמי תקין משאירים אותותיהם בעבדים הן במישור הפיזי והן במישור הנפשי. ה"אדונים" שבים ומשננים ל"עבדיהם" מה רבות הן הסכנות מחוץ לביתם, תוך התעללות נפשית ולעתים פיסית ושיעבוד בלתי פוסקים בתוך הבית. הריחוק ממדינת המוצא, הניתוק מקהילתם, הניתוק מבני המשפחה, האיומים הבלתי פוסקים, אובדן אפשרות התנועה החופשית, האיום בגירוש, יוצרים לעתים קרובות תלות פסיכולוגית עמוקה של העבד באדונו והשלכות נוספות קשות וחמורות.

51. על-פי מחקר שנערך על ידי האגודה לזכויות האזרח באוניברסיטת ברקלי בארה"ב, עבדות משקי הבית נמצאת במקום השני מבחינת מספר הנסחרים והמנוצלים לאחר סחר למטרות זנות. ב- 27% מהמקרים המתועדים ומוכרים לרשויות בעניין ניצול עובדים זרים מדובר על עבדות משקי בית. מדובר בכעשרת אלפים עובדים, רובם ממדינות המזרח הרחוק, אשר היגרו מרצון או נסחרו על ידי מעסיקים לארצות הברית. משך העסקתם היה בין שנתיים לחמש שנים.

ראו: *Hidden Slaves forced labor in the United States, hrc university of California, Berkley* : September 2004.

52. על פי חוקי העבודה האמריקאיים אשרות עבודה מוקצות למעסיקים של עובדי משק בית כל עוד העובד נמצא תחת השגחתו של המעסיק המקורי, אחרת העובד צפוי לגירוש. פיתוח תלות בין עובד ממדינת עולם שלישי שאינו יודע את זכויותיו, לבין מעסיק ממעמד כלכלי וחברתי גבוה גורם במקרים רבים לכליאתו של העובד בידי המעסיק.

53. מחקרים מראים כי עובדים אלו מועסקים בתנאים קשים: שעות עבודה רבות, איומים פיסיים או איום בהטלת סנקציות משפטיות (בעיקר גירוש), ושכר זעום ומביש. במרבית המקרים הדרכון ותעודות מזהות אחרות נלקחות כדי לשלוט בעובד, לגרום לו לפתח תלות במעסיק ולמנוע את חופש התנועה שלו, ועל ידי כך לכלוא אותו בציפורני המעסיק. במקרים רבים מאיימים המעסיקים כי במידה שהעובד לא יבצע את עבודתו כראוי הוא צפוי לגירוש. במקרים אחרים מאיימים המעסיקים בפגיעה בבני משפחתם של העובדים.

54. ארצות הברית זיהתה את חומרת הבעיה, וחוקקה מספר חוקים כדי להתמודד עם תופעה זו. בשנת 2000 נחקק The Victims of Trafficking and Violence Protection Act, על פיו תוטל ענישה פלילית כנגד המעסיקים. **זאת ועוד: הנסחרים יזכו לתמיכה סוציאלית ומשפטית ולאשרת שהייה בארצות הברית, אם ישתפו פעולה עם הרשויות.**

55. ארצות הברית הבינה כי כדי להתמודד עם התופעה יש צורך בשיתוף פעולה בינלאומי עם מדינות המוצא של קורבנות הסחר. משרד החוץ האמריקאי מנסה לפעול בשיתוף עם משרדי העבודה של המדינות השונות, בעיקר מדינות אסיה ודרום אמריקה, כדי למגר את התופעה.

56. כחלק ממאבקה הגלובלי של ארצות הברית בתופעה, משרד החוץ האמריקאי מדרג מדינות שונות ברחבי העולם על פי האמצעים שהן נוקטות כנגד הסחר, למניעתן ולהגנה על קורבנותיו. מדינות שאינן עומדות בסטנדרטים המינימאליים צפויות לסנקציות כלכליות מצידה של ארצות הברית.

57. ביום 10.1.2006 אישר הנשיא בוש את Trafficking Victim's Protection Reauthorization Act of 2005, שמטרתו להגביר את הלחץ על סוחרים בינלאומיים על ידי תחולה אקסטרטוריאלית של החוק האמריקאי על סוחרים בבני אדם ועל מעסיקים, אשר מחזיקים במסמכיהם של העובדים בכדי למנוע מהם את אפשרות הבחירה.

ראו: Report on activities to combat human trafficking Fiscal years 2001-2005, U.S. Department of Justice, civil right division, 2006.

58. גם מערכת המשפט בארה"ב הכירה בחומרת התופעה והחליטה במספר מקרים תקדימיים להטיל עונשים כבדים על מעסיקים. במקרה הבולט ביותר, U.S v. Sapuwan Veerapool, 312 F.3d 1128, 2002 U.S. App. בית המשפט גזר 8 שנות מאסר על הנאשמת, בת זוגו של שגריר תאילנד בשוודיה, אשר הביאה עמה עובדת משק בית לקליפורניה. כאשר הגיעה לארצות הברית, החרימה המורשעת את דרכונה של העובדת, והעבירה אותה במשך עשרים שעות ביום שישה ימים בשבוע. פסק דין זה ניתן כבר ב-1999 והוא מהווה אבן דרך במשפט האמריקאי במלחמתו בתופעת הסחר.

59. במקרה נוסף, שהתרחש בווינגטון (U.S v. Louisa Satia, 68 Fed. Appx. 4282003 U.S. App.) משפחה קמרונית גייסה שתי צעירות קמרוניות לעבודות משק בית. העובדות הגיעו בשל ההבטחה כי העבודה בבית המשפחה תאפשר להן ללמוד בארצות הברית ולחסוך כסף. אולם כאשר הן הגיעו לארצות הברית המשפחה אסרה עליהן את היציאה מתחומי הבית והעבירה אותן כ-14 שעות ביממה. שתי הצעירות ברחו בסופו של דבר מבית המעבידים, האחת לאחר שנתיים והשנייה לאחר חמש שנים. בשנת 2001 הועמדו לדין שלושה מבני המשפחה באשמת ביצוע עבירה של עבודת כפייה, נמצאו אשמים, ונגזרו עליהם עונשי מאסר שבין 5-9 שנים. כמו כן הם חויבו לשלם פיצויים בסך \$ 100,000.

60. בפרשה אחרת (U.S. v. Mussry, 726 F.2d 1448 (9th cir.1984)) נקבע כי ניצול מתקיים כאשר אדם הנמצא תחת איום או מימוש של שימוש בכוח פיסי, או כוח משפטי כנגדו, כך שלא נשאת לעובד ברירה אלא להמשיך את תנאי ההעסקה הקשים. כן נקבע כי הנאשם הפר את החוק למניעת עבדות בכך שגייס לעבודה בביתו, צעירה מאינדונזיה אשר אינה דוברת את השפה המקומית, החזיק בדרכונה ובכרטיס הטיסה שלה, וחייבה לעבוד.

61. במקרה אחר (U.S. v. Trisanti, No. 03-473 (C.D. Cal. 2003)), גזר בית המשפט בשנת 2004 שלוש שנות מאסר ופיצוי בגובה של \$205,000 על מעסיקה ש"יבאה" שתי צעירות מאינדונזיה, והכריחה אותן לעבוד תחת משטר איומים ואלימות.

מדוע זקוקים קורבנות סחר לאשרת שהיה במדינת היעד אליה נסחרו?

62. בהתאם לנהלי המשיב, כבר היום נמנע המשיב מהרחקתן של נשים קורבנות סחר למטרת זנות ונותן בידיהן רישיון ישיבה בישראל.

העתק הנוהל מצ"ב ומסומן ע/13.

63. רישיון הישיבה, הניתן היום לקורבנות סחר בנשים למטרות זנות, משתרע על פני שתי תקופות: רישיון ישיבה בתקופת ההמתנה להליכי החקירה והעדות ורישיון ישיבה נוסף בתקופה שלאחר סיום העדות. מדיניות זו מקובלת במדינות אחרות בעולם ביחס לקורבנות סחר **לכל המטרות** (ראו לעניין זה פרק המשפט המשווה שלהלן). יתירה מזו: בעוד שנשים הנסחרות לעיסוק בזנות זוכות הן למגורים במקלט, הן לסיוע משפטי, רפואי ונפשי והן לרישיון ישיבה ועבודה בזמן ההמתנה לעדות, צפויה העותרת, קורבן סחר למטרת עבודת כפייה, להיות מגורשת מישראל מבלי שיעמוד לרשותה ולו אחד מאלו.

64. קורבנות סחר, מעצם הסחר בהם, הופכים לכלי בידי סוחריהם. הם מאבדים את חירותם ואת השליטה בחייהם. מעבר לנזק גופני שעלול להיגרם (ולרוב נגרם) לקורבן, הנזק הנפשי הוא בלתי נמנע. אף על פי שמקובל לחשוב כי הניזוקות העיקריות מהסחר בהן הן קורבנות הסחר למטרות עיסוק בזנות, בפועל סימפטומים רבים משותפים לכלל קורבנות הסחר, כולל תקיפה מינית ונזקים כמפורט לעיל.

65. אמצעי השליטה של הסוחרים בקורבנותיהם כוללים אלימות פיזית, אונס, איומים עליהם ועל בני משפחותיהם, כליאה, החרמת מסמכים אישיים, ענישה שרירותית, הרעבה ועוד – ולכולם השפעה ישירה על מצבם הגופני והנפשי של הקורבנות. לפיכך, השחרור הפיזי הוא רק צעד ראשון בתהליך שיקומם של קורבנות הסחר. הם זקוקים לתקופת החלמה, לטיפול רפואי ונפשי, לתמיכה, להגנה ולכלים מעשיים לשיקום.

66. השיקום חיוני כדי לאפשר את שילובם החברתי במדינת המוצא ובמיוחד כאשר שובם למדינת המוצא עלול לסכן אותם. שלב השיקום חיוני לקטיעת מעגל הניצול והסחר בו לכודים הקורבנות. הענקת אשרת שהייה ועבודה זמנית, הכוללת סיוע נפשי, טיפול רפואי, יעוץ משפטי והכשרה מקצועית, חיוניים להצלחת השיקום.

סחר למטרות זנות וסחר למטרות אחרות בישראל

67. מדינת ישראל התעלמה במשך כעשור מבעיית הסחר בבני אדם. משהחלה לטפל בה, החלה לטפל בסחר בנשים למטרות עיסוק בזנות בלבד. אף על פי שסחר זה קיים בישראל מראשית שנות התשעים, הוא הפך לעבירה פלילית רק בשנת 2000. ההכרה בזכויות קורבנותיה של עבירה זו החלה רק בשנים האחרונות. הסחר בישראל למטרות אחרות הוכר בה רק לאחרונה בחקיקה, אך בפועל לא הוכר בה עד היום.

68. הסחר למטרות עיסוק בזנות משך, מאז ומעולם, תשומת לב ציבורית ומשפטית רבה יותר מסוגי סחר אחרים, בארץ ובעולם: מעורבות בו נשים יפות, פשע מאורגן, אלימות מינית רבה וסכומי עתק. הסחר בבני אדם למטרות אחרות היה זוהר פחות: עבדות משקי בית, או סחר בבני אדם למטרות עבודות בניין, חקלאות או סיעוד לא כללו מרכיבים אלו, אלא "רק" התעמרות וניצול במי שממילא מהווים אחת הקבוצות המוחלשות בכל חברה: מהגרי העבודה.

69. **הבדל משמעותי נוסף בין שתי הקבוצות הינו זהותם של הסוחרים: בעוד שסוחר הנשים נתפסו תמיד כ"מאפיה" מאיימת, פשע מאורגן רב כוח והשפעה, שאין כל קשר בינם לבינינו, שומרי החוק והמוסר, הרי שסוחר העובדים היו פעמים רבות "אחד משלנו": חברות כוח אדם ישראליות, קבלנים, ואף קשישים סיעודיים ובני משפחותיהם. לאור עובדות אלו, האומנם לפלא תחשב העובדה כי הציבור הישראלי, כמו גם עולם המשפט, בחר להתעלם מסוחר העובדים, ולהתמקד בסוחר הנשים?**

התפתחות החקיקה בנושא הסחר בבני אדם בישראל ותחולתה על העותרת

70. סעיף 203א לחוק העונשין, התשל"ז-1977 (להלן – חוק העונשין), שאסר על סחר בבני אדם למטרות עיסוק בזנות (ובוטל לאחרונה במסגרת הליכי החקיקה שיפורטו בהמשך), נחקק בבהילות מסוימת, כחודשיים לאחר שפורסם דו"ח "אמנסטי-אינטרנשיונל" בנושא זה (דו"ח אמנסטי, אישה – סחורה, מאי 2000) וכתוצאה מפרסום הדו"ח. מכיוון שדו"ח זה סקר רק את הסחר בבני אדם למטרות עיסוק בזנות, התמקד גם החוק בסחר זה, ומוקם בפרק העוסק בעבירות זנות ותועבה בחוק העונשין.

71. חוק איסור סחר בבני אדם, התשס"ז-2006, שהגדיר במסגרת חוק העונשין את עבירת הסחר בבני אדם למטרות שונות, נדון בוועדת חוק חוקה ומשפט בפגרת הקיץ, ופורסם ברשומות באוקטובר 2006. חוק

זה הוסיף, בין השאר, את סעיף 377א לחוק העונשין, המגדיר את מהות עבירת הסחר בבני אדם לסוגיה. חוק איסור סחר בבני אדם קובע מספר עבירות חדשות – הן סחר למטרות שונות, והן עבדות ועבודת כפייה.

72. סעיף 377א לחוק העונשין, שהוסיף, כאמור, במסגרת חקיקתו של חוק איסור סחר בבני אדם, מגדיר קורבנות סחר באופן הבא:

סחר בבני אדם 377א. (א) הסוחר באדם לשם אחד מאלה או הסוחר באדם ומעמידו בכך בסכנה לאחד מאלה, דינו – מאסר שש-עשרה שנים:

...

(3) הבאתו לידי עבדות;

(4) הבאתו לידי עבודת כפייה;

...

...

(ד) בסעיף זה, "סחר באדם" – מכירה או קניה של אדם או עשיית עסקה אחרת באדם, בין בתמורה ובין שלא בתמורה.

73. החוק החדש אף מגדיר את מהותן של המטרות, המפורטות בסעיפים 377א(א)-(3)-(4) – עבדות ועבודת כפייה. בהתאם לסעיף 375א(ג) לחוק העונשין עבדות היא "מצב שבו מופעלות כלפי אדם סמכויות המופעלות ככלל כלפי קניינו של אדם; לעניין זה, יראו שליטה ממשית בחייו של אדם או שלילת חירותו כהפעלת סמכויות כאמור". בהתאם לסעיף 376 לחוק העונשין עבודת כפייה היא מצב בו אדם "כופה 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".

74. עיון בקורותיה של העותרת מלמד, כי היא נופלת בגדריו של המונח "קורבן סחר". היסוד של "מכירה או קניה של אדם או עשיית עסקה אחרת באדם" מתקיים בעותרת באופן מובהק – תחילה נעשתה בה עסקה בין הסוכנות שבירדן לבין נאסר ספיטאני, אשר לקח אותה לרמאללה; לאחר מכן נמכרה בתמורה ל-\$1,500 להאקס פאהום, כשכל אותה העת היא נתונה לשליטה מוחלטת של סותריה וחשופה לניצול, אלימות ובידוד מן העולם החיצוני.

75. למעלה מן הנדרש, יוער כי אף אלמלא התקיים בצורה כה מובהקת יסוד ה"קנייה או מכירה" הרי שלא היה בכך כל רבותא. על פי ההלכה הפסוקה (המתייחסת לסחר למטרות זנות אך יפה אף לסוגיו האחרים של הסחר בבני אדם) הגדרת הסחר בבני אדם אינה דורשת דווקא "קנייתו" או "מכירתו" של

אדם. היסוד העומד בבסיס הסחר הוא קיומה של עסקה באדם, להבדיל מעסקה עם אדם, וסממני המובהקים הם קיום יחסי שליטה והחפצתו של אדם. בע"פ 11196/02 פרודנטל נ' מ"י, פ"ד נז(6) 40, 47-48 קבעה השופטת (כתוארה אז) ד' ביניש לעניין הגדרת הסחר באמצעות המונחים "קנייה" ו"מכירה":

"אין זה מתקבל על הדעת כי תוך התעלמות מזכויות היסוד של האדם ובהם הזכות לחירות וזהזכות לכבוד, איפשר המחוקק לעקוף את ההוראה האוסרת מכירה או קנייה של בני אדם, בדרך של התרת עסקאות רכושיות מסוג אחר. ... לענין פירושם של הביטויים "מכירה וקנייה" בסעיף 203א(א), יש לראותם כמתייחסים לכל עסקה בתמורה כלשהי המעניקה לאדם זכות "רכושית" מכל סוג כלפי אדם אחר המשמש אובייקט לעסקה, לענין זה אין נפקא מינה אם מדובר "בהסדר עסקי" במסווה של בעלות, שכירות, שאילה, שותפות וכל צורה אחרת של יצירת זיקה קניינית באדם. כל אלה הם בגדר סחר על פי הוראת סעיף 203 א(א)."

ראה גם: ע"פ 1609/03 בוריסוב נ' מ"י, פ"ד נח(1) 55, 63.

והשופט (כתוארו אז) מ' חשין סיכם בפרשה אחרת את ההלכה וקבע: "על-פי דבר ההלכה, אפוא, כל עיסקה בעלת אופי 'קנייני' תבוא בגידרה של הוראת סעיף 203א. " (ע"פ 7757/04 בורשטיין נ' מ"י, פ"ד נט(5) 218, 235).

76. אף המטרות הפסולות של עבודות ועבודת כפייה, כפי שהן מוגדרות בסעיפים 375א(ג) ו-376 לחוק העונשין מתקיימות בעניינה של העותרת באופן מובהק – כל החוליות בשרשרת הסחר הפעילו כלפי העותרת סמכויות המופעלות כלפי קניין, תוך שליטה ממשית בחייה ושליטת חירותה, ואף כפו אותה לעבוד באמצעות שימוש בכוח ואיומים.

77. בחינת עניינה של העותרת לאור פסיקת בית המשפט העליון בנוגע לקורבנות סחר בבני אדם למטרת זנות אינה יכולה להותיר ספק כי מדובר בקורבן סחר – בית המשפט העליון כבר קבע כי כאשר נבחנת השאלה, האם פלוני הוא קורבן סחר בבני אדם, הדגש העיקרי הוא על השאלה האם נהג בו "מעסיקו" מנהג בעלות כשם שנוהגים בחפץ, תוך ניצולו ביזויו והשפלתו (ע"פ 1609/03 בוריסוב נ' מ"י, פ"ד נח(1) 55, 64, להלן – עניין בוריסוב). בנוסף קבעה הפסיקה כי ידיעתו או הסכמתו של הקורבן אין בה כדי לפטור את הסוחר בבני אדם מהאחריות לעבירה (בש"פ 9190/02 יעיש נ' מ"י, פ"ד נז(1) 145, 148; בש"פ 291/01 רביאי נ' מ"י (לא פורסם, החלטה מיום 22.1.2001)); החזקת דרכון אף היא סממן של סחר בבני אדם (בש"פ 7542/00 חנוכוב נ' מ"י (לא פורסם, החלטה מיום 27.10.2000)); ואי תשלום שכר לאדם או תשלום של חלק ממנו בלבד בתנאים, שנראים למעסיק, יכולים להוות אינדיקציה לסחר בבני אדם (עניין בוריסוב הנ"ל).

המשיב ו"מאבקו" בסחר בבני אדם

78. במשך שנים ארוכות, התמצה "מאבקו" של המשיב בסחר בבני אדם בצעד אחד ויחיד: גירוש קורבנותיו. רק לאחר שהחלה מעורבותה של ארצות הברית בנושא זה בזירה העולמית החל המשיב, כמו גם שאר הרשויות במדינת ישראל, להקדיש מחשבה כלשהי לנושא זה.

79. המאבק בסחר בבני אדם בישראל החל במישור הפלילי, בחקירות, מעצרים והעמדה לדין של סוחרי נשים למטרות זנות בלבד, כמתבקש מהחוק שאסר על סחר למטרות זנות בלבד (סעיף 203א לחוק העונשין בנוסחו לפני חקיקת חוק סחר בבני אדם). זכויותיהן של הקורבנות נדחקו לקרן זווית, והן המשיכו להיות כלי אינסטרומנטלי גרידא במסגרת המדיניות הכללית, שנגעה להליכים פליליים נגד סוחרים. לאחר עדותן או אף במהלכה, היה המשיב מוציא נגדן צו גירוש והגורמים הרלוונטיים היו פועלים לגירושן של הקורבנות מישראל. קורבנות סחר שלא היה צורך בעדותן או שחששו להעיד גורשו לאלתר. במהלך תקופה זו לא טרח איש לנסות ולזהות קורבנות סחר למטרות אחרות, שנעצרו וגורשו מישראל באין מפריע.

80. ברבות השנים נפקחו עיני המשיב לראות כי גם קורבנות סחר למטרות זנות שאינן יכולות לסייע בהעמדת סוחריהן לדין – בשל חששן מפניהם, או מכיוון שהם כבר יושבים בכלא, או מכיוון שברחו מישראל – אף הן נשים שסבלו מהפרות זכויות אדם חמורות, ואף להן זכויות שונות, ובכללן הזכות לרישיון ישיבה.

81. במהלך שנת 2003, במועד שאינו ידוע במדויק לב"כ העותרת, החל המשיב להעניק רישיונות ישיבה בישראל לקורבנות סחר בנשים למטרות זנות. בתקופה זו גיבשו המשיב ומשרד המשפטים נוהל שבשלב הראשון לא פורסם, ונותר בגדר תורה שבעל פה, ולפיו יכלו קורבנות סחר, אשר שיתפו פעולה עם הרשויות בהעמדת סוחריהן לדין, לפנות בבקשה לרישיון ישיבה ועבודה למשך שנה אחת. חרף גיבוש הנוהל מתוך הבנה כי זהו היחס הראוי כלפי קורבנות אלו, גורשו מרבית קורבנות הסחר למטרות עיסוק בזנות, בעוד שבקשות בשם קורבנות סחר למטרות אחרות לא הוגשו כלל.

82. רק שלוש שנים מאוחר יותר, במאי 2006, הגיע לידי ב"כ העותרת נוהל חדש שגובש על ידי המשיב, שעניינו הענקת רישיונות ישיבה לקורבנות סחר מטעמים הומניטריים. הנוהל מיועד לקורבנות סחר בנשים **למטרות עיסוק בזנות בלבד** (נספח ע/13 לעיל).

83. על פי המצוין בנוהל, יכולות לפנות בבקשה לרישיון ישיבה מסוג זה **הן נשים שהעידו נגד סוחריהן והן נשים שעדותן לא נדרשה** או המבקשות מעמד מטעמים הומניטריים (סעיפים א 1 ו-א 2 לנוהל). הן יכולות לקבל רישיון ישיבה לשנה על מנת לשקם את עצמן ולהתבסס לפני חזרתן למדינות המוצא. בנוסף קובע הנוהל כי בקשות לרישיון ישיבה בישראל מעבר לשנה תיבחנה באופן פרטני "ויאושר במקרים חריגים בהם הנסיבות מצדיקות מתן הארכה שכזו".

84. וכך, החלה מדינת ישראל לאחרונה להעניק, במשורה, רישיונות ישיבה לקורבנות סחר למטרות זנות שלא העידו נגד סוחריהן. אולם זכות זו מוענקת רק לנשים שנסחרו למטרות עיסוק בזנות, תוך

הפלייתן של נשים וגברים שנסחרו למטרות אחרות, בלי כל טעם להפליה זו. לעניין הבחנה בין שתי קבוצות הקורבנות – אלו שהעידו, ואלו שלא – העיר שר הפנים לאחרונה במסגרת ישיבת וועדת המשנה לנושא הסחר בנשים בכנסת:

”אף אחת מכל הגברות האלה לא באה הנה מרצונה, כולן באו שלא מרצונן בכפייה, בגניבת דעת... הילד או האישה לא בחרו להיות כאן, והעניין נכפה עליהם. לכן צריך לדון בכך בכלים אחרים לחלוטין. דבר נוסף הוא סוג של הבחנה בין אותן גברות שמוכוונות להיות עדות כנגד הסרסורים או סוחרי הסמים [צ.ל- הנשים, נ.ל] ונותנות עדות בעליל, לבין אלה שלא נותנות עדות. פעם אחת אני רואה בזה דבר לא ראוי מההיבט של השוטרים ושל המשטרה כסוג של עדות שיש בה טובת הנאה, כי זאת שתעיד תקבל האשרה וזאת שתעיד תהיה בסימן שאלה – אני לא מסכים לדבר הזה, אבל זה לא ענייני כשר פנים. סוג כזה של הבחנה לא יהיה.... אני ארצה להגיע לתוצאה שבה נושא השיקום לא יהיה תלוי במתן עדות של האישה.”

לפרוטוקול הדין מיום 25.10.2006 ראו:

<http://www.knesset.gov.il/protocols/data/html/maamad/2006-10-25-01.html>

85. עם כניסת חוק איסור סחר בבני אדם לתוקף, הוקמה וועדה בין-משרדית לבחינת הדרכים ליישום חוק זה. במסמך מסכם של הוועדה הבין-משרדית מיום 8.2.2007 נכתב כי בין ההחלטות, שנתקבלו במישור ההגנה על קורבנות סחר בבני אדם, הוחלט כי ”יש לגבש נוהל למתן אשרות שהייה לקורבנות עבודות וסחר לעבודות ועבודות כפייה, לצרכי שיקום, וזאת בהתאם למדיניות שר הפנים, כפי שהיא הוצהרה בכנסת”.

העתק המסמך המסכם מיום 8.2.2007 מצ”ב ומסומן ע/14.

86. הנה כי כן, בימים אלה מוסיפות הרשויות ופועלות לגיבוש נוהל שיאפשר מתן רישיון ישיבה בישראל לקורבנות סחר בבני אדם למטרות שאינן זנות. בשלב זה, בו טרם נקבע הנוהל שיחול על קורבנות סחר בבני אדם למטרות שונות, חובה להעניק לקורבנות סחר אלה לכל הפחות את הזכויות הניתנות לקורבנות סחר בבני אדם למטרת זנות. למותר לציין (עמדה אותה הביעו ב”כ העותרת בפני הוועדה), כי אין מקום להבחנה בין הסוגים השונים של קורבנות הסחר בבני אדם בכל הנוגע למתן רישיונות ישיבה בישראל.

87. אך בין מלים למעשים רב הפער. כיום, נדרשת העותרת לילך בדרך הייסורים בה הלכו, בשנים האחרונות, קורבנות הסחר למטרות עיסוק בזנות: ראשית, גירושן באופן גורף מישראל כשוהות שלא כדין; לאחר מכן הענקת רישיון ישיבה רק לפי מידת יעילות השימוש שהמדינה יכולה להפיק מהן; ורק בסופו של דבר, ולרוב לאחר שהוגשה עתירה בשם הקורבנות, ייפקחו עיני המשיב גם כאן לראות שגם מי שאין ביכולתו להביא להעמדתו לדין פלילי של מי שסחר בו יכול וצריך לקבל את כל הזכויות המגיעות לקורבנות סחר.

88. חוק הכניסה לישראל, התשי"ב-1952 אינו מעניק למשיב 1 שיקול דעת מוחלט כלל ועיקר. שיקול דעתו של המשיב 1 "טובל הוא עד לשפתו במיגבלות המשפט הטבועות בכל סמכות וסמכות שהשילטון מחזיק בה; קד ומשתחוה הוא לכל עיקרי היסוד והדוקטרינות של שיטת המשפט" (בג"ץ 4542/02 עמותת "קו לעובד" ואח' נ' ממשלת ישראל (טרם פורסם, פסק דין מיום 30.3.2006, סעיף 3 לפסק דינו של המישנה לנשיא חשין (להלן – עניין קו לעובד)); וראו גם: ע"מ 4614/05 מ"י נ' אורן (פסק דין מיום 16.3.2006, סעיף 5 לפסק הדין); בג"ץ 3403/97 אַנקין נ' משרד הפנים פ"ד נא(4) 522, 525; בג"ץ 758/88 קנדל נ' שר הפנים, פ"ד מו(4) 505, 527; בג"ץ 3648/97 סטמקה נ' שר הפנים, פ"ד נג(2) 728, 770).

89. העותרת תטען כי השיקול היחיד שאותו יש לבחון הוא האם הייתה קורבן סחר, אם לאו; כל שאר השאלות (זמן, מקום, סיכויי העמדה לדין) הן שוליות לשאלה זו. אין לקבל מצב בו אדם הופך לחפץ בידי הרשויות, שברצותן יעמידו לדין את סוחרי האדם על הפיכת אדם לעבד, וברצותן – יגרשו את העבד מארצן, מבלי להעניק לו כל זכויות שהן.

עבדות וסחר בבני אדם במשפט הבינלאומי

90. עמדת המשפט הבין לאומי בנושא הסחר בבני אדם הינה עמדה חד משמעית וברורה: זהו נגע, שיש לעקרו מן השורש, ועל כל מדינה להיאבק בו בתחומה ולסייע לקורבנותיו. ההגדרה שהוענקה לסחר בבני אדם במשפט הבינלאומי הינה רחבה, וכוללת אף ניצול לשם עבדות משק בית, תוך שימוש במרמה או כפייה. כחלק מחובת המדינה להיאבק בתופעה על הרשויות המוסמכות לספק לקורבנות הסחר בבני אדם הגנה ולפעול לשיקומם.

91. האיסור בנושא עבדות וסחר בבני אדם הוא מן האיסורים הוותיקים במשפט הבינלאומי. המסמך האחרון והמקיף ביותר בנושא הסחר בבני אדם הוא הפרוטוקול למניעת, דיכוי וענישת הסחר בבני אדם, במיוחד נשים וילדים, משנת 2000, שישראל, עליו חתמה ישראל ביום 14.11.2001. (Protocol to Prevent, Suppress and Punish Trafficking in Persons Especially Women and Children, supplementing the United Nations Convention against Transnational Organized Crime) (להלן – הפרוטוקול). פרוטוקול זה הינו פרוטוקול נלווה לאמנת האו"ם נגד הפשע המאורגן (U.N Convention Against Transnational Organized Crime 2000). בפרוטוקול מוגדר הסחר בבני אדם כך:

"(א) 'סחר בבני אדם' משמעו גיוס, הובלה, החזקה או קבלה של בני אדם, באמצעות איום או שימוש בכוח או באמצעים אחרים של כפייה, חטיפה, הונאה, רמייה, שימוש לרעה בכוח או ניצול לרעה של עמדת חולשה, קבלה או מתן של תשלום או טובות הנאה כדי להשיג את הסכמת אדם לשליטה של אדם אחר לשם ניצולו. ניצול, כדרישת מינימום, יכול ניצול של העיסוק בזנות בידי אחרים או צורות אחרות של ניצול מיני, עבודת כפייה או מתן שירותים בכפייה, עבדות או פרקטיקות אחרות דומות לעבדות, שעבוד או הסרת איברים;

(ב) ההסכמה של קורבן הסחר בבני אדם לניצול כפי שמצוין בפסקה (א) הנה בלתי רלבנטית כאשר נעשה שימוש באחד מהאמצעים המצוינים בפסקה (א)".

ראו :

Protocol to Prevent, Suppress and Punish Trafficking in Persons Especially Women and Children, supplementing the United Nations Convention against Transnational Organized Crime - <http://www.ohchr.org/english/law/protocoltraffic.htm>

92. קרי, ישנם שלושה אלמנטים מצטברים ההופכים את העבודה אצל מעסיק (אף אם חוקי) לסחר בבני אדם :

1. הצורה בה המעסיק "השיג" את העובד – גיוס, הובלה, החזקה או קבלה.
2. שימוש באמצעים פסולים – איומים, שימוש בכוח, ענישה, חטיפה, מרמה, הטעייה, ניצול כוח ומעמד וגם שימוש וניצול אמצעי תשלום או הטבות כדי להשיג את הסכמתו של אדם להיות נתון למרות מעסיקו.
3. ניצול.

93. כפי שהראינו בעתירה זו, העותרת עונה להגדרת הפרוטוקול לקורבן סחר, שכן היא "יובאה" מסרי לנקה לירדן, ומשם נמכרה לרשות הפלסטינית ומשם לישראל, הוחזקה באיומים ובאמצעים של כפייה הונאה ואלימות, והועברה מיד ליד תוך שימוש לרעה בכוח וניצול לרעה של עמדת חולשה וכל זאת במטרה לנצלה לצורך עבודות כפייה ועבדות.

94. עיקרון מרכזי בפרוטוקול, העובר כחוט השני לכל אורכו, הנו כי על המדינות החותמות להגן על קורבנות הסחר ולסייע להם, תוך כיבודן המלא של זכויות האדם שלהם (סעיף 2(b) לפרוטוקול). בתוך כך, הפרוטוקול מחייב את המדינות החותמות להגן על פרטיותם וזהותם של קורבנות הסחר, להחסות הליכים משפטיים המתנהלים בעניינם (סעיף 6(1) לפרוטוקול), וכן להבטיח כי המערכת המשפטית או המנהלית במדינה אליה נסחר הקורבן תספק לו מידע על הליכים משפטיים ומנהליים המתנהלים בעניינו, וכי לעמדתו בהליכים אלה יינתן ביטוי ומשקל (סעיף 6(2) לפרוטוקול). הפרוטוקול מוסיף וקובע כי על כל מדינה לשקול נקיטתם של אמצעים שיבטיחו את שיקומם הפיזי, הפסיכולוגי והחברתי של קורבנות הסחר, ובכלל זה דיור הולם, מתן ייעוץ ומידע לקורבנות ביחס לזכויותיהם המשפטיות בשפה המובנת להם, הענקת סיוע רפואי, פסיכולוגי וחומרי וכן הזדמנויות תעסוקה, חינוך והכשרה (סעיף 6(3) לפרוטוקול). עוד קובע הפרוטוקול כי על המדינה להגן על קורבן הסחר מפני "ויקטימזציה חוזרת" (סעיף 9(b) לפרוטוקול). בנוסף לכל אלה, על המדינות החתומות על הפרוטוקול לשקול הענקת רישיונות ישיבה ארעיים או קבועים לקורבנות סחר תוך מתן משקל הולם לשיקולים הומניטריים (סעיף 7 לפרוטוקול).

95. מדינת ישראל היא צד להתחייבויות אלה, ובפסיקה נקבעה חזקה פרשנית, לפיה החוק החרות במדינת ישראל יפורש באופן המונע ככל האפשר התנגשות בין החוק הפנימי לבין עקרונות המשפט הבינלאומי, וזאת על מנת שהחוק הפנימי יעלה בקנה אחד עם התחייבויות המדינה לפי המשפט הבינלאומי (ע"פ

131/67 קמ"אר נ' מדינת ישראל, פ"ד כב(2) 85, 112; בג"ץ 302/72 חילו נ' ממשלת ישראל, פ"ד כז(2) 169, 177; א' ברק, פרשנות במשפט (כרך ב': פרשנות החקיקה; תשנ"ג), 576.

96. בית המשפט העליון החיל את חזקת ההתאמה גם על מסמכים בינלאומיים אותם מדינת ישראל טרם אשררה, על בסיס כוונתה להצטרף אליהם כפי שהיא משתקפת בחתימתה עליהם ובאימוץ חקיקה המכוונת ליישומם. כמו כן, בית המשפט העליון קבע מפורשות כי את הוראות הדין הישראלי הנוגעות לתופעת הסחר בבני אדם יש לפרש בהתאם לפרוטוקול האמור:

"בתיקון לחוק העונשין ביקש המחוקק הישראלי ליטול חלק במאבק הבינלאומי בסחר בבני אדם – ובשלב זה הסחר למטרות זנות – שכן תופעה זו כבר חדרה לישראל. אשר על כן, תכליות החקיקה זהות הן לתכלית האמנה והפרוטוקול הנ"ל. את הוראות החוק הישראלי עלינו לפרש, אפוא, גם בהתאם לרוח האמנה, אשר ביקשה למנוע ניצול לרעה של כוח בדרך של העברת בני אדם וסחר בהם למטרות זנות או עבדות. עלינו לתת, אפוא, לחוק פרשנות על פי תכליתו, ובאופן שלא תסוכל מטרת החקיקה."

ע"פ 11196/02 פרודנטל נ' מדינת ישראל, פ"ד נו(6) 40, 46-47.

97. כעולה מפסיקת בית המשפט העליון, לא רק פרשנותם של דברי חקיקה כפופה ל"חזקת ההתאמה" למשפט הבינלאומי, אלא אף בחינת סבירותן של החלטות מינהליות, ובכלל זה שיקול דעתו של המשיב בכל הנוגע למתן רישיונות ישיבה בישראל:

"בין כך ובין כך, מקובל על הכל כי מכוחה של "חזקת ההתאמה" שבין הדין הפנימי להוראות המשפט הבינלאומי, מצויים אנו לפרש דבר-חקיקה – **כמוהו כסמכות שקנתה רשות שלטונית** – באופן העולה בקנה אחד עם הוראות המשפט הבינלאומי ... מכאן, כי **סמכות שקנה שר הפנים 'לקבוע תנאים למתן אשרה או רשיון ישיבה' תחומה ומסויגת** – כך בין היתר – בזכות הנתונה לכל אדם "להשתכר למחייתו בעבודה שיבחר בה, או יקבלנה, באורח חופשי"; בזכות שקנה כל יחיד להנאה מ'תנאי עבודה צודקים ונאותים', וכן בעיקרון אי-ההפליה שבין עובדים-אזרחים לעובדים ממדינות זרות, המעוגן באמנה בדבר עובדים-מהגרים (לעיקרון אי-ההפליה בנוגע למגבלות על תעסוקת מהגרים ראו גם בהמלצה 86 של ארגון העבודה הבינלאומי הנלווית לאמנה בדבר עובדים-מהגרים (Migration for Employment Recommendation (Revised) 1949, סעיף 16))."
עניין קו לעובד הנ"ל, פסקה 37 לפסק דינו של השופט א' א' לוי (ההדגשות הוספו).

98. בנוסף אישררה ישראל בעבר שורת אמנות נוספות, המחייבות אותה להלחם בעבדות לכל צורותיה (ובהן האמנה בדבר עבדות משנת 1926; האמנה בדבר ביטול העבדות, סחר עבדים, ומוסדות ומנהגים הדומים לעבדות משנת 1956; ההכרזה האוניברסאלית בדבר זכויות האדם משנת 1948; האמנה בדבר זכויות אזרחיות ופוליטיות משנת 1969; אמנה מס' 29 בדבר עבודת כפייה משנת 1930; אמנה מס' 105 בדבר ביטול עבודת הכפייה משנת 1957).

99. דא עקא שכל האמנות והעקרונות שנמנו לעיל, גם אלו שאושרו על ידה, היו אות מתה מבחינתה של מדינת ישראל מאז ראשיתה, עת התפתח בקרבה סחר ער למטרות שונות. רק לאחרונה נדרשה מדינת ישראל לתת דין וחשבון ממצה ונוקב לא לקורבנות הסחר עצמם, לא לארגוני זכויות אדם או לבתי המשפט שבשטחה, אלא למחלקת המדינה של ארה"ב. מחלקה זו עורכת מדי שנה דו"ח הבוחן את התמודדות המדינות השונות בתופעת הסחר בעולם, לפי שלושה קריטריונים: **אכיפה** כנגד הסוחרים, **מניעתו** של הסחר, **והגנה** על קורבנותיו.

100. הדו"ח מחלק את המדינות לארבע קבוצות: אלו המדורגות במקום **הראשון** ממלאות את הסטנדרטים הנדרשים בקפדנות; אלו המדורגות בקבוצה **השנייה** עושות מאמצים מסוימים לעמוד בסטנדרטים, אך לא בהכרח מאמצים מספיקים; ואלו הממוקמות בקבוצה **השלישית** אינן עומדות כלל בסטנדרטים אלו, ולעתים ממשלותיהן של מדינות אלו משתפות פעולה עם הסוחרים עצמם. בשנה האחרונה נוספה קבוצה חדשה לקבוצות אלו, שהיא למעשה קבוצת משנה בקבוצה השניה: **Watch List Tier 2**. המדינות המצויות בקבוצה זו הינן למעשה "תחת אזהרה" כי אם לא ישפרו באופן מיידי את מאמצייהן למאבק בסחר, מניעתו ושיקום קורבנותיו, ידרדרו לקבוצה השלישית. מדינות המצויות בקבוצה השלישית צפויות לסנקציות כלכליות מצד ארצות הברית.

101. בשנת 2001 נמצאה ישראל בקבוצה השלישית, זו שאינה נוקטת בסטנדרטים מינימליים במאבקה בסחר וצפויה לסנקציות כלכליות אם לא תשפר דרכיה. ואמנם, בשנה לאחר מכן נעשתה פעילות רבה בישראל בנושא הסחר בבני אדם, **אך למטרות עיסוק בזנות בלבד**. בשל פעילות זו, עלתה ישראל לקבוצה השנייה. עם זאת, על פי הדו"חות שהוגשו לארצות הברית מדי שנה בנושא הסחר בבני אדם בתחומה, טענה מדינת ישראל כי לכל היותר קיימים בה 15-20 מקרים כאלו. ארצות הברית דחתה טענות אלו כבר בעבר, שכן מסכת עובדות מעין זו שהתקיימה בעניין צרפתי (ע"פ 70035/04 מ"י נ' חננה ואח') (לא פורסם, פסק דין מיום 9.9.2004) או מקרים של שיעבוד חובות ונטילת דרכון הם מקרים שעשויים ליפול בקטגוריה זו.

102. ביוני 2006 התפרסם הדו"ח האחרון של מחלקת המדינה בנושא הסחר. דו"ח זה הוריד את ישראל בדרגה, לקבוצת Watch List Tier 2. ישראל ספגה מלוא חופניים קיתון רותחים בדו"ח זה, שם ציינה **ארצות הברית, בין השאר:**

"ישראל מוקמה במעגל 2 ב Watch List מפני שלא הציגה הוכחה לכך שהיא הגבירה את מאמציה לטפל בנושא הסחר, בעיקר בשיעבוד בכפייה לכאורה של אלפי עובדים זרים. הממשלה נמנעה מלהעביר חוק מאד חיוני לפיו כל סוג של סחר הוא מעשה פלילי, כולל סחר לשם תעסוקה (טיוטת החוק נכתבה ב 2003)... אלפי הקורבנות של עבודה בכפייה, שלהערכתנו קיימים, לא זכו להגנה... על ישראל לנקוט צעדים מיידיים להעניש את עברייני הסחר בעובדים בישראל באמצעות מערכת המשפט הפלילי שלה".

הדוח אף עומד על ההבדלים באכיפה בין הסחר בבני אדם למטרות עיסוק בזנות, לבין הסחר למטרות אחרות:

"מאמצי ממשלת ישראל בשנה האחרונה לאכוף את החוק נגד סחר הם לא אחידים ולא מספיקים. בעוד שהממשלה שיפרה באופן ניכר את מאמצי האכיפה שלה נגד סוחרים לשם ניצול מיני, היא עשתה מעט כדי לטפל בבעיה הגדולה הרבה יותר של שעבוד בכפיה של עובדים זרים... מאמצי הממשלה לחקור ולהעמיד לדין מקרים של סחר בעובדים היו לא מספיקים בהתחשב בגודל הבעיה".

העתק דו"ח מחלקת המדינה בעניינה של ישראל מצ"ב ומסומן ע/15. את הדוח המלא ניתן למצוא בקישור: <http://www.state.gov/g/tip/rls/tiprpt/2006/65989.htm>
העתק תרגום הדו"ח, כפי שנעשה על ידי וועדת המחקר של הכנסת, מצ"ב ומסומן ע/16.

103. מאז פורסם דו"ח ביניים, שהחזיר את ישראל לקבוצת המדינות השנייה; עם זאת, אל לה לישראל לשקוט על שמריה ולהאמין כי די בכך. ומעל לכל, אל לה לישראל לראות בדו"ח (ובסנקציות הכלכליות העשויות להיות מוטלות בגינו) חזות כל. צלמה ודמותה של ישראל כמדינה, המגנה על קורבנות סחר ושומרת על זכויותיהן, או כמדינה, הרודפת את הקורבנות ומגרשת אותן, היא זו המונחת על כף המאזניים בעתירה זו.

הענקת רישיונות ישיבה לקורבנות סחר בני אדם – משפט משווה

ארה"ב

104. בשנת 2000 נחקק בארה"ב חוק מקיף לטיפול בבעיית הסחר בבני אדם (The Victims of Trafficking and Violence Protection Act 2000). החוק דן ב"צורות חמורות" של סחר בבני אדם, ובפועל חל על קורבנות סחר למטרות ניצול לזנות, עבודה כפויה, שיעבוד באמצעות חוב או כל שיעבוד אחר.

105. בין היתר מנחה החוק כי יש להעניק אשרת שהייה קצרת או ארוכת טווח לקורבנות סחר אשר הביעו נכונות לשתף פעולה עם הרשויות בהעמדת סוחריהן לדין. אשרה זו ניתנת לטווח של שנה עד שלוש שנים, ולאחריהן זכאי הקורבן אף לבקש אשרת קבע.

106. הקריטריונים לקבלת האשרה תלויים במערכת הנסיבתית הפרטנית של כל מקרה ומקרה, ובין השאר יש להביא בחשבון נסיבות כגון גיל של הקורבן, מצבו הבריאותי או הנפשי, חשש כי ייפול קורבן לסחר חוזר, וכן מידת היכולת או העדר יכולת של השלטונות המקומיים למנוע הישנות סחר שכזה, או פגיעה של הסוחר או מי מטעמו בקורבן.

107. איטליה הייתה המדינה הראשונה אשר הכירה בצורך להעניק לקורבנות סחר טיפול ותמיכה יסודיים להבטחת שיקומן האפקטיבי, יציאתן ממעגל הסחר ומתן אפשרות לפתוח בחיים חדשים בארץ מוצאן או באיטליה עצמה.

108. החקיקה האיטלקית מתייחסת לסחר בבני אדם בצורה מקיפה ורחבה. סעיף 18 לחוק הזרים (Alien Law) האיטלקי (Law Article 18 of Legislative Decree N. 286 of 25 July 1998: Consolidation on Provisions concerning Immigration Discipline and Rule on the Foreigner's Condition, Art Staying for Reasons of Social Protection – 18), שנכנס לתוקף בשנת 1998, מסדיר מתן אשרת שהייה ראשונית למשך ששה חודשים לקורבנות סחר. אשרה זו ניתנת להארכה למשך שנה נוספת או פרק זמן אחר כנדרש בהתאם לנסיבותיו האישיות של הקורבן, ואף ניתנת להמרה באשרת עבודה או לימודים רגילה לשנתיים.

109. בשל מדיניות האשרות שלה ובשל מאבקה המקיף והכולל בסחר בבני אדם ממוקמת איטליה בקבוצת המדינות הראשונה בדוח מחלקת המדינה של ארצות הברית בנושא הסחר בבני אדם.

על עיקרון השוויון, והתעלמות המשיב ממנו במדיניותו ביחס לקורבנות סחר

110. העותרת תטען, כי נוהל הטיפול בהענקת מעמד לקורבנות סחר שאומץ בידי המשיב הינו בלתי שוויוני ומפלה לרעה קורבנות סחר למטרות אחרות.

111. מצבם של קורבנות הסחר זהה, הן כאשר מדובר בקורבנות סחר בנשים למטרות עיסוק בזנות, והן כאשר מדובר בסחר למטרות אחרות:

א. מצבם הנפשי של הקורבנות: שלילת החירות מאפיינת את כל קורבנות הסחר, באשר הם. שלילת חירות זו מובילה לסימפטומים דומים של פחד, חרדה, דיכאון. עם יציאתו של הקורבן ממעגל הסחר אין מצב זה נפתר באחת, שכן מצבו הנפשי עדיין קשה, והוא יזדקק לשיקום. חובתה של המדינה אליה נסחר לסייע לו בשיקום זה.

ב. חשש לסחר חוזר: קורבן סחר שיזכה לאשרה לתקופה קצובה, ויוכל לעבוד תקופה מסוימת בשכר הוגן ולחסוך מעט – קטנים הסיכויים כי ייקלע בשנית למעגל הסחר. לעומת זאת, קורבנות סחר אשר לא יזכו לשיקום הולם, אלא יגורשו לארצם עם הצלקות הנפשיות העמוקות המאפיינות קורבנות סחר, וללא פרוטה בכיסם – או לעתים אף עם חובות לסוחר או לגורמים אחרים במדינות המוצא – ייסחרו לא פעם שוב ושוב.

ג. חקיקה ואמנות בין לאומיות: פרוטוקול האו"ם, שצוין לעיל, שעליו חתמה ישראל כולל הגדרה הרחבה של הסחר בבני אדם, ולא רק סחר למטרות עיסוק בזנות. כך גם סעיף 377א לחוק העונשין, שהוסף לאחרונה במסגרת חוק איסור סחר בבני אדם, אשר אינו מבחין בין סוגי הסחר מבחינת חומרתם.

112. מדינת ישראל מחויבת לשוויון ממשי בין בני האדם בהתאם להלכה המנחה בפסיקת בתי המשפט בעניין זה. אין כל צידוק, חוקי או מוסרי, להפלות בין קורבנותיה של אותה עבירה, אך ורק מכיוון שאחת שימשה את סוחריה כזונה, ואילו האחרת נאלצה להיות "רק" שפחת משק בית. עבדות הינה עבדות, באשר היא, ויש להעניק יחס שווה לקורבנותיה.

סוף דבר

113. שנים ארוכות התעלמה מדינת ישראל מסחר בבני אדם שהתרחש בתחומה. מששמה ליבה לתופעה, בחרה להעניק תשומת לב מרבית לקבוצה קטנה יחסית – קורבנות הסחר למטרות עיסוק בזנות, בעוד היא מתעלמת באופן מוחלט מקורבנות סחר למטרות אחרות.

114. מדיניותה של ישראל בכלל ושל המשיב בפרט עד כה, מדיניות של התעלמות מן הבעיה בתקווה שתיעלם, הינה מדיניות פסולה ושגויה. התעלמות מקורבנות הסחר לא תביא לפתרון הבעיה, אלא אך תחריף אותה. אל לנו לחזור על טעויות העבר, ולהלחם מלחמות מאסף בסוחרי אדם. יש להקדים תרופה למכה, ולא להמתין להתפשטותה.

115. לאור האמור לעיל יתבקש בית המשפט הנכבד להורות כמבוקש בפתח העתירה. כן יתבקש בית המשפט להשית על המשיבים הוצאות עתירה זו.

היום, 4.4.2007

יונתן ברמן, עו"ד

נעמי לבנקרון, עו"ד
ב"כ העותרת

עדי וילינגר, עו"ד