

# סחר נפט בישראל

**דוח עדכני 2001**

מוקד סיוע לעובדים זרים

## תוכן עניינים

II	תודות
II	על מוקד סיוע לעובדים זרים
III	מבוא
IV	מתודולוגיה
1	א. מיהן הקורבנות
1	א.1. גיוס ודרכי הגעה
2	א.2. הסחר
3	א.3. תנאי העבודה
4	ב. יחס הרשויות
4	ב.1. אמנות בין-לאומיות
5	ב.2. חקיקה
7	ב.3. אכיפה
8	ב.3. (א) מעצר עד גירוש של קורבנות הסחר
9	ב.3. (ב) היחס לנשים הנסחרות המעונינות לתת עדות
10	ב.4. מעורבות משטרתית
11	ב.5. מערכת המשפט
12	ג. המלצות למיגור הסחר בנשים
14	ד. סיכום
15	ה. ביבליוגרפיה

**סחר נשים בישראל**  
**דו"ח עדכני 2001**  
**מוקד סיוע לעובדים זרים**

נכתב ע"י: נעמי לבנקרון  
סייעו: סיגל רוזן, שבי קורזן, יוהנה לרמן, איתי אגמון, אלה קרן וד"ר יוסי דהאן  
עיצוב כריכה: עינת רוזה

פורסם בדצמבר 2001 ע"י מוקד סיוע לעובדים זרים

מוקד סיוע לעובדים זרים  
רח' החשמל 33, תל-אביב 65117  
טלפון: 03-5602530  
פקס: 03-5605175  
דוא"ל: sigal333@012.net.il

## **תודות**

תודתנו לקרן פרידריך אברט על מימון הדו"ח. כמו כן, אנו מודים לקרן החדשה לישראל על תמיכתה בפעילותנו.

תודה מיוחדת למתנדבים אשר ביקרו וממשיכים לבקר בקביעות קורבנות סחר בכלא נווה תרצה ובמקומות המסתור השונים, ואשר סייעו באיסוף הנתונים לדו"ח זה.

## **על מוקד סיוע לעובדים זרים**

"מוקד סיוע לעובדים זרים" הוא ארגון א-פוליטי, ללא מטרות רווח, אשר הוקם בשנת 1998 לשיפור מצב זכויות האדם של העובדים הזרים בכלל וקורבנות הסחר בנשים בפרט.

המוקד פועל במספר מישורים: עזרה פרטנית, ייצוג ומתן סיוע הומניטרי; פעילות לשינוי מדיניות הממשלה; וכן, הגברת מודעות הציבור לנושא. פעילות המוקד מבוססת במרביתה על עבודתם של מתנדבים.

© כל הזכויות שמורות למוקד סיוע לעובדים זרים, 2001  
אין להעתיק, לאחסן במאגרי מידע, לשכפל, להקליט או לשדר בכל דרך או בכל אמצעי אלקטרוני, מכני או אחר כל חלק שהוא מפרסום זה, אלא אם כן המו"ל אישר את הדבר מראש.

סחר בנשים לצרכי תעשיית המין הוא תופעה כלל עולמית, אשר עלתה על סדר היום הבין-לאומי בעשור האחרון. במהלך עשור זה השתלבה גם ישראל בסחר בנשים. לא ידוע על נשים מישראל המועברות למדינות אחרות ונסחרות שם. ידוע שנשים רבות מובאות לארץ, מוזנות ונסחרות כאן, אולם אין הסכמה על היקף התופעה. גורמים ממשלתיים נוטים להמעיט בהערכת מספרן. משטרת ישראל טוענת כי מדובר בכ- 3000 נשים<sup>1</sup> שהובאו לארץ למטרות אלה. נתונים של ארגוני זכויות אדם מצביעים על מספרים גדולים בהרבה<sup>2</sup>. גורמים רבים מערימים קשיים על הניסיון להגיע לאומדן מדויק של הנשים הנסחרות, ובהם פיזורן בבתי הבושת הפרושים בכל רחבי הארץ, והעובדה שהסחר בנשים מתרחש במרחב הלא חוקי של העולם התחתון, בחשאי. מספרם הרב של מכוני הליווי בארץ, כ- 700 לפי הערכת משטרת ישראל<sup>3</sup>, ומספר לא ידוע של "דירות דיסקרטיות" שבהן מתקיימת אותה פעילות, מעידים על היקפה הנרחב של התופעה ותומכים בהערכות הגבוהות יותר.

פריחתו של הסחר בנשים בישראל התקבלה באדישות הן על ידי רשויות האכיפה, והן על ידי החברה הישראלית, כמו היה עבירה שולית המתרחשת במדינה רחוקה. דו"ח של שדולת הנשים בנושא זה, שפורסם בשנת 1997, לא עורר הדים במידה הראויה לחומרת הדברים שהופיעו בו. אדישות זו של החברה הישראלית, יחד עם אזלת היד של הרשויות, היוותה קרקע פורייה לפעילותם העניפה של הסרסורים והסוחרים.

בניגוד לאדישות בה התקבלו ממדי הסחר הגואים והולכים בישראל, הרי שבזירה הבין-לאומית זכתה ישראל במלוא חופניים של תשומת לב בין-לאומית שלילית. וועדת זכויות האדם של האו"ם שבדקה את יישום האמנה הבין-לאומית לזכויות אזרחיות ופוליטיות בשנת 1998, ביקרה את היחס לו זוכות קורבנות הסחר בישראל<sup>4</sup>, ובמאי 2000 פרסם ארגון "אמנסטי אינטרנשיונל" דו"ח על הפרות זכויות אדם של נשים הנסחרות ממדינות בריה"מ לשעבר לתעשיית המין בישראל<sup>5</sup>. מאוחר יותר פורסם דו"ח של משרד החוץ האמריקאי<sup>6</sup>, אשר סיווג את ישראל, בקבוצת מדינות אשר אין עומדות בקריטריונים המינימליים של החוק האמריקני למאבק בסחר בנשים<sup>7</sup>.

מטרתו של דו"ח זה היא לבחון את מכלול העבירות על החוק והפרות זכויות האדם הכרוכים בסחר בנשים, ואת יחסן של רשויות המדינה כלפי כל המעורבים בסחר זה בבני אדם – סוחרים וקורבנות. הדו"ח מבקש להציג תמונת מצב עדכנית ביחס לסחר בנשים בישראל כיום, והצעות לשיפור המצב הקיים.

<sup>1</sup> לפי דווח של מפכ"ל המשטרה, ניצב שלמה אהרונישקי, ביום עיון בנושא הסחר בנשים שנערך ע"י המשרד לבטחון פנים בתאריך 31.07.01.

<sup>2</sup> כך למשל בדו"ח שדולת הנשים, משנת 1997, טוען פר' מנחם עמיר שכ-1,000 נשים מובאות לארץ באופן בלתי חוקי מדי שנה.

<sup>3</sup> ביום עיון בנושא הסחר בנשים שנערך ע"י המשרד לבטחון פנים בתאריך 31.07.01.

<sup>4</sup> CCPR/C/79/Add.93 Concluding Observations of the Human Rights Committee – Israel, adopted on 28 July 1998 Parag. 16

<sup>5</sup> "אישה – סחורה", דו"ח אמנסטי אינטרנשיונל, מאי 2000

<sup>6</sup> Victims of Trafficking and Violence Protection Act 2000, Trafficking in Persons Report 2001 – Israel (Tier 3)

<sup>7</sup> המדינות האחרות המופיעות בקטגוריה זו יחד עם ישראל הן: אלבניה, בחריין, בוסניה, בורמה, קונגו, גבון, יוון, אינדונזיה, קזחסטאן, לבנון, מלזיה, פקיסטאן, קטאר, רומניה, רוסיה, ערב הסעודית, דרום קוריאה, סודאן, טורקיה, האמירויות, ויגוסלביה.

## מתודולוגיה

המידע לדו"ח זה נשאב ממקורות מגוונים, ובהם: מידע שנאסף ע"י מתנדבי "מוקד סיוע לעובדים זרים" בכלא נווה תרצה המתייחס ל - 474 נשים זרות שגורשו בשנת 2000, ראיונות עומק עם 30 קורבנות סחר, פרוטוקולים של ערכאת הביקורת של משרד הפנים בנווה תרצה, דיוני ישיבות של בעלי תפקידים ברשויות ממשלתיות שונות ופגישות איתם, ימי עיון, פסקי דין שניתנו בבתי המשפט ודוחות קודמים שהתפרסמו בנושא. ייחודו של דו"ח זה בהתבססותו על מידע שהתקבל מקורבנות הסחר עצמן, שראיינו ע"י מתנדבי המוקד בכלא נווה תרצה, בבתי מעצר שונים ברחבי הארץ, וכן ראיונות שהתקיימו עם נשים שנמלטו מבתי בושת ועם עדות תביעה המוחזקות במקומות מסתור<sup>8</sup>. "מוקד סיוע לעובדים זרים" גם מקיים קשרים הדוקים עם ארגוני זכויות אדם בעולם הפועלים למיגור הסחר בנשים בארצות מוצאן וצבר ידע רב בנושא.

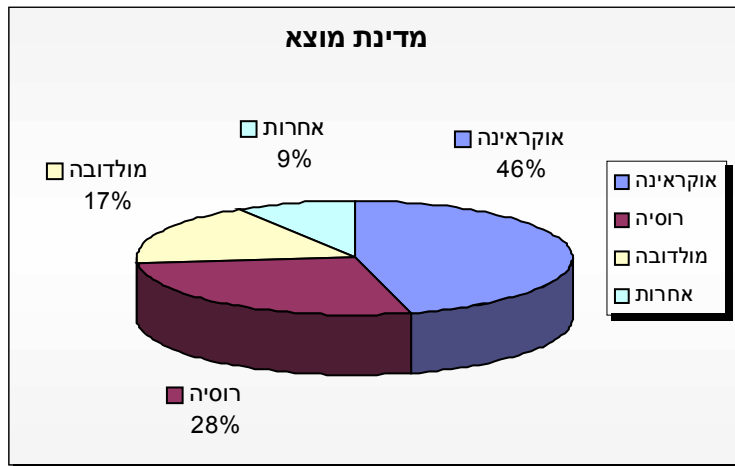
---

<sup>8</sup> הנתונים באשר למוצא הנשים שגורשו, מספרן, וזמן החזקתן במעצר מתייחסים ל - 392 נשים, מתוך סך הנשים שגורשו בשנת 2000, אשר נעצרו בבתי בושת.

## א. מיהן הקורבנות

בשנת 2000 גורשו 474 נשים זרות בגין שהייה בלתי חוקית, לאחר שהוחזקו בכלא נווה תרצה<sup>9</sup>. 83% מתוכן, קרי 392 נשים, נעצרו בפשיטות המשטרה על בתי בושת. רובן המכריע הגיעו ממדינות בריה"מ לשעבר, ובראשן אוקראינה, רוסיה ומולדובה. מרביתן צעירות, בשנות העשרים לחייהן.

**טבלה 1: התפלגות נשים שנעצרו בבתי בושת וגורשו בשנת 2000 עפ"י מדינות מוצא:**



מדינת מוצא	מספר מגורשות
אוקראינה	180
רוסיה	109
מולדובה	68
אוזבקיסטאן	7
ליטא	7
ביילורוסיה	6
קזחסטאן	5
לטביה	4
טג'יקיסטאן	3
אזרבידז'אן	1
דרא"פ	1
קירגיזסטאן	1
<b>סה"כ</b>	<b>392</b>

מקור: עפ"י נתונים שנאספו ע"י מתנדבי "מוקד סיוע לעובדים זרים" בכלא נווה תרצה בשנת 2000

### א.1. גיוס ודרכי הגעה

כאמור, רובן המכריע של קורבנות הסחר מגיעות ממדינות בריה"מ לשעבר. במדינות אלה חלה התדרדרות כלכלית וקריסה של מערכות התמיכה החברתיות לאחר התפוררותה של בריה"מ. רבים מאזרחי מדינות אלו מצאו את עצמם ללא תעסוקה או מועסקים בשכר נמוך שאינו מאפשר קיום. במצב דברים זה, נשים הן הראשונות אשר נפלטות ממעגל העבודה, ונפגעות מן המצוקה הכלכלית - חברתית. מצוקה זו מהווה תמריץ לחפש תעסוקה בחו"ל ולהיענות להצעות עבודה מפתות בקנה מידה מקומי, ללא בדיקה מעמיקה של סוג העבודה ותנאיה.

**טבלה 2: מדדים כלכליים של 3 המדינות מהן הגיעו מרבית קורבנות הסחר שגורשו בשנת 2000**<sup>10</sup>

מולדובה	רוסיה	אוקראינה	תל"ג לנפש
\$400	\$1,660	\$700	
55%	30%	28%	אכלוסיה מתחת לקו העוני

מקור: World Bank Indicators Database, <http://www.worldbank.org/data/>

הנשים מגויסות לעבודה בתעשיית המין בישראל בדרכים שונות: לחלקן מובטחת עבודה מהוגנת (כמו: סיעוד, מלצרות, דוגמנות) ובשכר גבוה יותר מכפי שיכלו לקוות לו בארץ מוצאן. אחרות יודעות מראש שתעסוקנה בזנות,

<sup>9</sup> יש לציין שלא כל הנשים המגורשות מגורשות היישר מכלא נווה תרצה. אמנם רובן המכריע מגיע אל הכלא לפני הגירוש, אך מיעוט מביניהן מגורשות ישירות מבתי המעצר. מספרן של נשים אלו אינו ידוע למוקד.  
<sup>10</sup> לשם השוואה, עפ"י נתוני הבנק העולמי, התל"ג לנפש במדינת ישראל בשנת 1999 היה \$16,310.

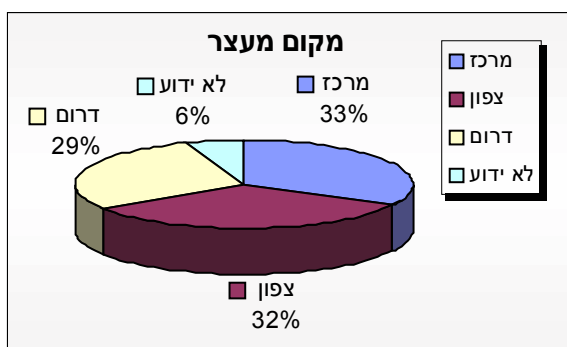
אולם רק בודדות מהן עסקו בכך בעבר. מיעוט מן הנשים אף נחטפו למטרה זו<sup>11</sup>. גם אלו שידעו שתועסקנה בתעשיית המין לא ידעו מה מצפה להן בארץ ובאילו תנאים תעבודנה<sup>12</sup>.

עד שנת 2000 הגיעו קורבנות הסחר לישראל במגוון דרכים: באמצעות מסמכים מזויפים<sup>13</sup>, נישואים פיקטיביים<sup>14</sup>, מסמכים מזויפים של עולים יהודים<sup>15</sup>, והפלגות לנמל חיפה<sup>16</sup>. בשנת 2000, הגביר משרד הפנים בנתב"ג את הפיקוח ומנע את כניסתן לישראל של נשים צעירות ממדינות חבר העמים. בעקבות זאת השתנו נתיבי הסחר ומרבית הנשים החלו להגיע דרך הגבול בין ישראל למצרים. על פי רוב, הנשים נוחתות בנמלי תעופה של מצרים ובעיקר קהיר, הורגדה ושארם א-שייך ומועברות ברכב לסיני. משם, בליווי של בדווים, הן חוצות ברגל את הגבול הישראלי. נתיבים אלה הופכים את המסע לארץ לקשה ומסוכן, ומגבירים את ההפרות של זכויות האדם של הנשים. לפי עדות, שנגבתה על ידי מתנדבי המוקד, מאישה שהגיעה בדרך זו, היא ומספר נשים נוספות אולצו להסתתר בתוך מערה יממה שלמה. בהיעדר מים הן שתו, בלית ברירה, מי שלוליות שמצאו בדרך. באחד מכתבי האיטום תואר המסע כך: "לאחר נסיעה של מספר שעות הורדו המתלוננות מהרכב והובלו משך יומיים רגלית, כמעט ללא שינה, בליווי בדואים חמושים, בעוד נטשה ונאשמת 3 מאיצות בהן..."<sup>17</sup>.

## א.2. הסחר

הפרות זכויות האדם של הנשים מגיעות לשיאן בישראל, והן באות לידי ביטוי בסחר בהן ובתנאי עבודתן. עם הגעתן לישראל מועברות הנשים לבתי בושת שונים ברחבי הארץ. חלקן "מיועדות" מראש לבתי בושת ספציפיים.

### טבלה 3: התפלגות נשים שנעצרו בבתי בושת וגורשו בשנת 2000 עפ"י מקום המעצר



עצורות	אזור
130	מרכז
127	צפון
113	דרום
22	לא ידוע
<b>392</b>	<b>סה"כ</b>

מקור: עפ"י נתונים שנאספו ע"י מתנדבי "מוקד סיוע לעובדים זרים" בכלא נווה תרצה בשנת 2000.

עם הגעתן לישראל, הן מועמדות למכירה. מכירות אלה מתבצעות בשתי שיטות עיקריות: מכירה פומבית שבה האשה מוצגת בפני קהל של סרסורים ונמכרת לכל המרבה במחיר, ומכירה פרטית מבעל בית בושת/סרסור אחד למשנהו. הסרסורים בוחנים לעתים את אבריהן האינטימיים של הנשים כדי לבדוק את איכות "הסחורה" בטרם ישקלו את ערכה הכספי. מחירה של אישה נע בין 4,000-10,000 דולר, על-פי המראה החיצוני והגיל. גם איכות

<sup>11</sup> דו"ח שדולת הנשים, עמ' 6

<sup>12</sup> לפי ראיונות העומק, וכן ראה לעניין זה את דו"ח שדולת הנשים, עמ' 6

<sup>13</sup> בשנת 2000 14% מ-392 הנשים שנעצרו בבתי בושת וגורשו נתפסו עם תיעוד מזויף. 11% מבין המגורשות לאוקראינה, 15% מבין המגורשות לרוסיה ו-22% מבין המגורשות למולדובה.

<sup>14</sup> על פי נתוני דו"ח שדולת הנשים (עמ' 7) גברים ישראלים מקבלים סכומי כסף שונים על מנת לשאת נשים זרות, הן מקבלות מסמכים המעידים על זהותן החדשה, ובחסותה של זהות זו הן נשלחות לעבוד בבתי בושת שונים.

<sup>15</sup> שיטה זו הפכה פשוטה יותר בשל גלי ההגירה של היהודים ממדינות בריה"מ לשעבר לישראל מאז שנות השמונים. חלק מן הנשים אף מקבלות סל קליטה, המועבר מידי סרסוריהן.

<sup>16</sup> על פי ראיון שערכה מרטינה ונדברג, חוקרת שדולת הנשים, עם בתיה כרמון, מנהלת מחלקת אשרות זרים של משרד הפנים, מרבית הנשים ב-1997 הגיעו בשנה זו כתיירות דרך הים, שכן קשה יותר לבצע חקירות באניות בגבול זה. הנשים מפקידות את דרכונן כעירבון באנייה, ונוטשות את דרכניהן שם.

<sup>17</sup> ב.ת.פ.ח. 1029/01 מ"י נ' סלומון ואח'

הזיוף בתיעוד אשר ברשותה משפיע על המחיר<sup>18</sup>. השופט ד. בין סיכם כך את דרך מכירתה של אחת הנשים: "ביום 16.12.00 התקשר המשיב 1 למתווך ונאמר לו כי ניתן לבצע את העסקה ונקבעה פגישה למחרת במסעדת מקדונלדס בצומת גן שמואל...נוהל משא ומתן עם הקונה על מכירת אליונה לעבודה בזנות. בתום המו"מ שבמסגרתו הוכנסה אליונה לחדר השירותים של הגברים ובדקה כשהיא ערומה, סוכם בין המשיבים לקונה כי ישולם להם סך של \$6,000 עבור עסקת המכירה... לאליונה נערכה בדיקה שלא ניתן להשוותה אלא לבדיקה הנערכת לבהמה הנמכרת בשוק"<sup>19</sup>.

כאמור, המניע של הנשים להגיע לארץ הוא השכר המובטח להן, הנחשב לדמיוני במדינות המוצא שלהן. רק עם הגעתן לארץ מתחוויר להן כי לפני שתתחלנה להרוויח, עליהן לשלם את "חובן" תחילה. "חוב" זה כולל את עלות הבאתן לישראל, את מחיר המסמכים המזויפים שנרכשו עבורן, ויותר מכל את אלפי הדולרים ששילם הסרסור כדי לקנות אותן. חלק מהנשים אינן מגיעות "לשלם את חובן", שכן הן נמכרות מסרסור אחד למשנהו ובכל פעם צוברות "חוב" חדש. המכירות התכופות בין סרסורים שונים יוצרות מצב של חוב נצחי ומשרתות גם את רצונם של הסרסורים לספק את דרישות הקליינטים לתחלופה גבוהה. כך למשל בעניינו של איזיק יוספוב<sup>20</sup>, מתוארות נסיבות העסקתה של המתלוננת בתיק כך: "מיד לאחר שקנה הנאשם את המתלוננת... דרש מהמתלוננת לקיים יחסי מין עמו בתואנה שברצונו לבחון את "כישוריה המקצועיים" ושעליה לקיים יחסי מין עם "בעל הבית". המתלוננת סירבה, הנאשם התרגז ואנס אותה... בניגוד לרצונה וללא הסכמתה... כל משך התקופה שהנאשם החזיק בה, הוא נהג להסיעה ללקוחות למתן שירותי מין בתדירות של 3-8 לקוחות ביום. את האתנן בסך של 250-350 ש"ח נטל הנאשם לעצמו וסירב לתת למתלוננת את חלקה. הנאשם כלא את המתלוננת ולא איפשר לה לצאת מן הדירה אלא בליווי. לעתים סבלה המתלוננת מחרפת רעב. הנאשם נהג להכותה ולהתעלל בה. באחת הפעמים כשהתלוננה על כך שהיא מוחזקת סגורה בדירה וסובלת מקור ואינה מקבלת את כספה, הגיב הנאשם במשיכת שיערותיה ותקיפתה תוך איומים על חייה". במקרה אחר הובהר לנשים "... כי עליהן לעשות כמצוות שלומי וסלביק וכי אין להן כל זכות לשאול שאלות, ומעמדן הוא כשל "בשר לבן"..."<sup>21</sup>.

### א.3. תנאי העבודה

מראיונות שנערכו עם קורבנות סחר בישראל עולה מציאות קשה וקודרת במרבית בתי הבושת. שעות העבודה הן ארוכות (15-17 שעות ביום), הנשים זוכות למעט ימי חופש, אם בכלל, ונאלצות, על פי רוב, לעבוד גם בזמן המחזור החודשי. שכרן זעום ועומד לרוב על 20 שקל ללקוח. שכר זה כאמור, אינו משולם להן עד שתשלמנה קודם לסרסור את מחיר "קנייתן". שורה של קנסות שונים ובעיקר משונים מנוכים משכרן: בשל לקוח שלא היה שבע רצון, הצצה מבעד לחלון, שיחת טלפון ללא היתר, יציאה החוצה שלא באישור, או אף שתיית כוסית אלכוהול. הנשים הנסחרות עוברות כמעט כל סוג אפשרי של הפרת זכויות אדם, כולל אונס, כליאה, חטיפה, אלימות, הרעבה ועוד. דרכי המילוט שלהן חסומות – סרסוריהן יודעים היכן מתגוררות משפחותיהן בארצות המוצא ומאיימים על חייהן או על חיי משפחותיהן באם ינסו לברוח או להעיד כנגדם. על תנאי העבודה ניתן ללמוד מעדויות הנשים ומכתבי אישום שהוגשו נגד סרסורים. מתוך עדותה של אישה שנסחרה: "במכון עבדתי במשמרת בוקר. משמרת בוקר זו המשמרת שמתחילה בעשר בבוקר ומסתיימת בשלוש לפנות בוקר... בעל הבית היה שוכב

<sup>18</sup> עפ"י נתונים שמסר ניצב סידבון, מפקד מחוז תל-אביב ביום עיון בנושא זנות וסחר בנשים שנערך ב-25.02.01 בבית ברל.  
<sup>19</sup> ב"ש 4891/00 מ"י נ' ראובן ריבאי  
<sup>20</sup> תפ 1018/01 מ"י נ' איזיק יוספוב

עם מי שהוא רצה מהבנות במכון. לא הייתה לנו בכלל אפשרות לסרב...<sup>22</sup>, ומכתב אישום שהוגש לבית המשפט המחוזי בתל אביב "...הנאשם סירב ליתן למתלוננת את חלקה בכספי האתנן, בתואנות שונות, ולעתים אף נמנע מלספק לה מזון. באחד המקרים הרעיב הנאשם את המתלוננת במשך שלושה ימים. במועד בלתי ידוע במהלך התקופה, במכוניתו, הכה הנאשם את המתלוננת בפניה באמצעות מכשיר פלאפון, על רקע סירובה של המתלוננת לקיים מין אנאלי עם אחד הלקוחות. המתלוננת סבלה מכאבים עזים ומדימום בשפתייה..."<sup>23</sup>.

## ב. יחס הרשויות

### ב.1. אמנות בין-לאומיות

ישראל חתומה על מספר אמנות בין-לאומיות המחייבות אותה לפעול נגד הסחר בנשים ונגד הפרות זכויות האדם הכרוכות בו.

בשנת 1991 אישרה ישראל את האמנה לביעור כל צורות ההפליה נגד נשים<sup>24</sup>, אשר קובעת, בין היתר, כי על המדינות החתומות לנקוט באמצעים מתאימים והולמים, כולל חקיקה, למיגור כל צורה של סחר בנשים וניצולן לצרכי זנות<sup>25</sup>.

ב- 1992 אישרה ישראל את האמנה הבין-לאומית לזכויות אזרחיות ופוליטיות<sup>26</sup>, אשר מחייבת את המדינות החתומות עליה להבטיח הגנה על זכויות האדם לכל האנשים המצויים בתחומה וכפופים לשיפוט, ולנקוט אמצעים הולמים למניעה, חקירה והעמדה לדין בגין הפרת זכויות אלה. אמנה זו מעגנת את חובת המדינה להגן על הזכות לחיים, הזכות לחירות ולביטחון אישי, הזכות לא להיות מוחזק תחת עבדות ושיעבוד, והאיסור על עבדות וסחר עבדים על כל צורותיהם<sup>27</sup>.

כמו כן, ישראל חתמה בשנת 2000 על האמנה כנגד פשע בין-לאומי מאורגן<sup>28</sup>. אמנה זו תיכנס לתוקף בשנת 2003. האמנה מגדירה את דרכי המאבק, במסגרות מדיניות ובין-מדיניות, כנגד הפשע המאורגן הבין-מדיני בין-לאומי על כל סוגיו: הלבנת הון, סמים וסחר בבני אדם. בנוסף, עומדת ישראל לחתום בימים אלו על הפרוטוקול הנוסף לאמנה זו בדבר מניעה ומיגור הסחר בבני-אדם, ובמיוחד בנשים ובילדים<sup>29</sup>. הפרוטוקול מגדיר אמצעים של חקיקה פלילית, פיקוח, ושיתוף פעולה כנגד הסוחרים. כמו כן הוא קובע כי באחריות המדינה לנקוט באמצעים כגון תוכנית הגנת עדים, מתן שירותים סוציאליים, ומתן שירותים רפואיים ומשפטיים - לסיוע ולהגנה על קורבנות הסחר.

<sup>21</sup> מתוך כתב אישום בת"פ 1087/01 מ"י נ' גונטוב  
<sup>22</sup> מתוך ראיון עם א.ס., שנערך בחודש יולי 2001  
<sup>23</sup> כתב האישום ב- תפ 1018/01 מ"י נ' יוסיפוב ואח'

<sup>24</sup> The Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women (CEDAW)

<sup>25</sup> 6' o' לאמנה

<sup>26</sup> The International Covenant on Civil and Political Rights (ICCPR)

<sup>27</sup> 6' o' 8, 9-ו' לאמנה

<sup>28</sup> United Nations Convention against Transnational Organized Crime

<sup>29</sup> Protocol to Prevent, Suppress and Punish Trafficking in Persons, Especially Women and Children, supplementing the United Nations Convention against Transnational Organized Crime

דא עקא, כי בפועל לא מילאה ישראל, עד לאחרונה, אחר אמנות אלו, עליהן היא חתומה, או אף אחר חקיקתה הפנימית, אשר אסרה סרסרות ועבירות אחרות הנלוות לסחר בנשים. אף התיקון לחוק העונשין, אשר הוסיף את עבירת הסחר לחוק, נותר כאבן שאין לה הופכין בשנה הראשונה לקיומו; שכן, למרות חומרת העבירה, ולמרות שהעונש שנקבע בצידה הוא 16 שנות מאסר, הרי שבפועל מעט תיקים הגיעו אל בין כתלי בתי המשפט השונים ואף אלה זכו לעונשים נמוכים ומקלים במיוחד.

מחדלים אלה קיבלו ביטוי בדוחות חריפים מצד גורמים בין-לאומיים. הוועדה לזכויות אדם של האו"ם, שבחנה בשנת 1998 את היחס לנשים הנסחרות בישראל במסגרת דו"ח על יישום האמנה הבין-לאומית לזכויות אזרחיות ופוליטיות, קבעה בדו"ח כי "[היא] מצרה על כך שהנשים המובאות לישראל למטרות זנות, אשר רובן מובאות בהבטחות שווא או בכפייה, אינן זוכות להגנה כקורבנות סחר, אלא תחת זאת צפויות לעונש של גירוש על שהיה בלתי חוקית בישראל. גישה זו מונעת בעצם מן הנשים אפשרות לדרוש תרופה משפטית להפרת זכויותיהן, בהתאם לסעיף 8 לאמנה. הוועדה ממליצה לנקוט צעדים רציניים כדי לחפש ולהעניש את הסוחרים, לייסד תוכניות שיקום לקורבנות ולהבטיח שתוכלנה לדרוש תרופות משפטיות כנגד מבצעי הפרות"<sup>30</sup>.

דוח אמנסטי קבע כי ממשלת ישראל כשלה בנקיטת צעדים הולמים לשם מניעה, חקירה, העמדה לדין והענשת האחראים להפרות זכויות האדם בהקשר של הסחר בנשים. מסקנות אלה קיבלו משנה תוקף בדו"ח של משרד החוץ האמריקני, שסווג את ישראל בין המדינות שאינן עומדות בקריטריונים המינימליים של החוק האמריקני למאבק בסחר בנשים<sup>31</sup>.

הביקורת הבין-לאומית הביאה לניצנים של שינוי בגישת הרשויות, אולם היחס הבסיסי לנשים הנסחרות לא השתנה. הן נתפסות כעברייניות, ולא כקורבנות של אחת מן הפרות החמורות ביותר של זכויות האדם.

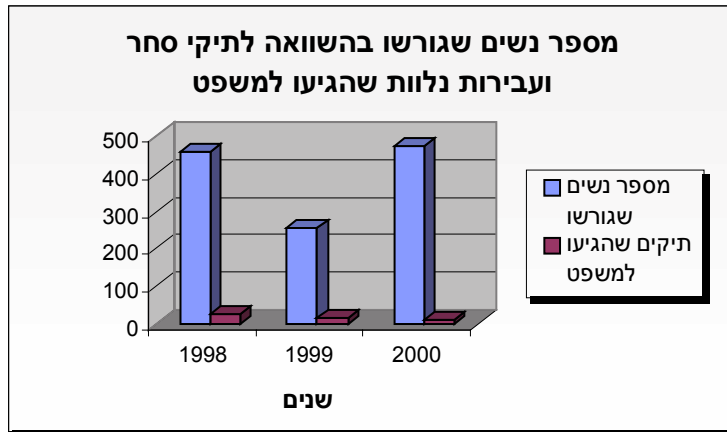
## **ב.2. חקיקה**

עד שנת 2000 לא התייחס החוק הישראלי מפורשות לסחר בנשים. עם זאת, חוק יסוד: כבוד האדם וחירותו, התשנ"ב-1992, קבע בסעיף 1 כי "זכויות היסוד של האדם בישראל מושתתות על ההכרה בערך האדם, בקדושת חייו ובהיותו בן-חורין", וסעיף 4 לחוק היסוד קבע כי: "כל אדם זכאי להגנה על חייו, על גופו ועל כבודו". לאור סעיף זה מחויבת מדינת ישראל להגן על חייהן של קורבנות הסחר ולפעול למען השמירה על חירותן ושלמותן הפיזית, כמו על כבודן כנשים במדינת ישראל.

כמו כן, הסחר בנשים כולל עבירות משנה רבות, האסורות בחוק העונשין, כגון סרסרות, שידול לזנות, חטיפה, כליאה, אינוס, אימים, תקיפה וזיוף מסמכים. קרי, אילו היו הרשויות מעונינות לפעול נגד הסחר, היו להם כלים משפטיים נאותים. אולם, בשל האדישות שגילו רשויות האכיפה, נעשה מעט מאד כדי למגר את התופעה. ביטוי לכך ניתן לראות בכתבי האישום הנדירים שהוגשו על עבירות אלה במהלך שנות התשעים, במיוחד אם משווים אותם למספר הנשים שגורשו בשנים אלו ולהערכות המשטרה באשר להיקף התופעה.

<sup>30</sup> CCPR/C/79/Add.93 Concluding observations of the Human Rights Committee – Israel, adopted on 28 July 1998 Parag. 16

**טבלה 4: אכיפה כנגד נשים ששהו בלא היתר בהשוואה לאכיפה מול סרטורים וסוחרים**



2000	1999	1998	
474	253	459	מספר נשים <sup>32</sup> מגורשות
10	13	23	תיקי סחר ועבירות נלוות שהגיעו למשפט
מקור: המשרד לבטחון פנים			

על פי תיקון משנת 2000 לחוק שיווי זכויות האישה, נקבע כי "לכל אישה זכות להגנה מפני אלימות, הטרדה מינית, ניצול מיני וסחר בגופה"<sup>33</sup>. עם זאת, כיוון שאין זה חוק פלילי, לא נקבעה כל סנקציה בצידו על הפרת אחר או יותר מן הזכויות המנויות בו. רק ב-21 ביולי 2000 תוקן חוק העונשין, ונוסף בו סעיף 203א הקובע כי: "המוכר או הקונה אדם להעסקתו בזנות או המתווך לקניה או מכירה כאמור, דינו- מאסר שש עשרה שנים. לעניין זה- "מוכר או קונה"- תמורת כסף או שווה כסף, שירות או טובת הנאה אחרת"<sup>34</sup>.

בחודש יוני 2001 אושרה בכנסת הצעת חוק טרומית של ח"כ יעל דיין, הקובעת עונש מינימלי של רבע מהעונש המקסימלי על עבירה זו<sup>35</sup>. בדברי ההסבר לחוק נאמר: "נושא הסחר בבני אדם, והמדובר בעיקר בסחר בנשים לצורך זנות, הוא בעיה גלובלית, שלצערנו מדינת ישראל מהווה אחד ממוקדי הפעילות שלו. בישראל קיבלו סרטורים ו"סוחרים בבני אדם" עד היום עונשים מגוחכים של מאסר על תנאי ותקופות מאסר קצרות מאוד, כשלהם הם שבים למעגל אותו פשע. אנו מקווים שהוספת "סחר בבני אדם" לתחום עונשי המינימום יתרום להרתעה ובכך יביא להקטנת ממדי התופעה".

בשנת 2000 החלה גם לפעול וועדת חקירה פרלמנטרית לנושא הסחר בנשים בראשות ח"כ זהבה גלאון. עד עתה הגישה הוועדה עשר הצעות חוק שונות העוסקות במגוון רחב של נושאים הקשורים לזכויותיהן של קורבנות הסחר בנשים, ובין השאר הזכות לטיפול רפואי הולם הזכות לייצוג משפטי ע"י המדינה, והטלת חובה על המדינה לדאוג לבטחונן של הנשים במהלך מתן עדותן<sup>36</sup>.

<sup>31</sup> Victims of Trafficking and Violence Protection Act 2000, Trafficking in Persons Report 2001 – Israel (Tier 3)

<sup>32</sup> אין בידינו נתונים מדויקים לגבי מספר הנשים שנעצרו בבתי בושת מתוך סך הנשים שנעצרו וגורשו בשנים אלו, אולם בשנת 2000 הן היו 83% מכלל המגורשות.

<sup>33</sup> תשי"א-1951, סעיף 66

<sup>34</sup> תיקון 56 לחוק העונשין, התשל"ז-1977, סעיף 203 א(א)

<sup>35</sup> הצעת חוק העונשין (תיקון- החלת עונש מזערי על סחר בבני אדם) התשס"א – 2001, מיום 27.3.01

<sup>36</sup> עשר הצעות החוק הן: הצעת חוק לתיקון סדרי הדין (חקירת עדים) (תיקון- עדות שלא בפני הנאשם בעבירה של סחר בבני אדם לעיסוק בזנות); הצעת חוק סדר הדין הפלילי (תיקון- עדות מוקדמת של נפגע מעבירה של סחר בבני אדם לעיסוק בזנות); הצעת חוק הכניסה לישראל (תיקון- דחיית ההרחקה לנפגע מעבירה של סחר בבני אדם לעיסוק בזנות); הצעת חוק העונשין (תיקון- תחולה של עבירת סחר בבני אדם לעיסוק בזנות); הצעת חוק הסיוע המשפטי (תיקון- מתן סיוע לנפגע מעבירת של סחר בבני אדם לעיסוק בזנות); הצעת חוק העונשין (תיקון- קביעת עונש מינימום בסחר בנשים); הצעת חוק הסנגוריה הציבורית (תיקון- זכאות לייצוג לנפגע מעבירה של סחר בבני אדם לעיסוק בזנות); הצעת חוק בתי המשפט (תיקון- דיון בדלתיים סגורות לשם הגנה על מתלונן בעבירה של סחר בבני אדם לעיסוק בזנות); הצעת חוק להגנה על עדים; הצעת חוק ביטוח בריאות ממלכתי (תיקון- שירותי בריאות לנפגע עבירה של סחר בבני אדם לעיסוק בזנות).

הצעות אלו הינן חשובות לקידום זכויותיהן של קורבנות הסחר בנשים; ואולם, המציאות באה ללמדנו כי בלא אכיפה יוותרו להם חוקים אלו כאות מתה; ואשר על כן, הצעות אלו הינן אך ורק ראשיתה של דרך ארוכה, שסופה אינו נראה עדיין לעין.

### ב.3. אכיפה

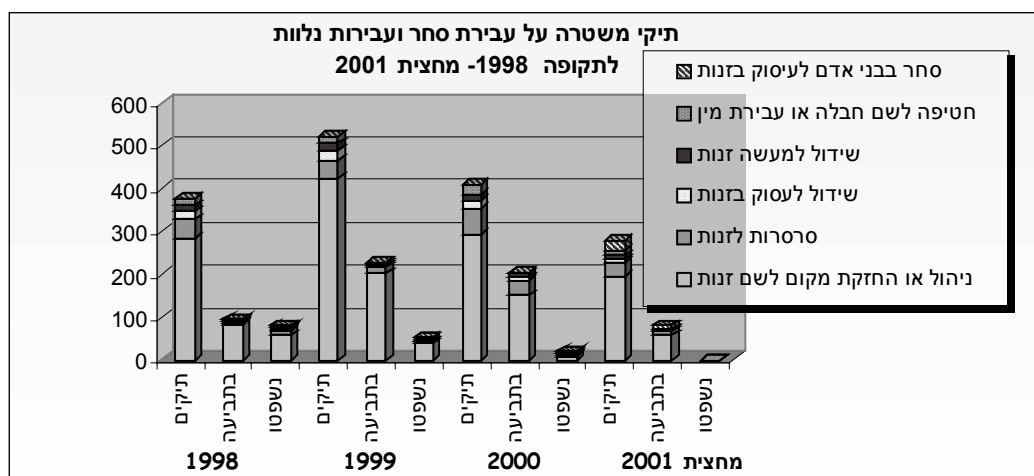
ביום עיון של המשרד לביטחון פנים בנושא הסחר בנשים<sup>37</sup>, בחר סגן השר, גדעון עזרא, לפתוח במלים: "אני מקווה שזאת תהיה הבעיה שלנו, כי כמו שידוע לכם אנחנו ניצבים היום בפני בעיות קיומיות קשות מאוד... צריך לפשוט על בתי הבושת, לתפוס את נערות הליווי ולגרש אותן כמה שיותר מהר מהארץ. עם כל אישה כזו שנגרש, פתרנו עוד חלק מן הבעיה".

דברים אלו משקפים את המדיניות הקיימת כיום אצל רשויות האכיפה כלפי תופעת הסחר בנשים. למרות שסחר בנשים מוגדר כיום מפורשות כעבירה בישראל, ולא הזנות עצמה, מופנים מרבית מאמצי האכיפה כלפי הנשים עצמן, בשל שהות בלתי חוקית, ואילו פעילות האכיפה נגד סוחריהן מועטה<sup>38</sup>. תופעה זו היא ביטוי מובהק לראיית הנשים כעברייניות ולא כקורבנות.

**טבלה 5: תיקי משטרה שנפתחו בגין עבירת סחר בנשים ועבירות נלוות, מתוכם, מספר התיקים שהועברו לתביעה, ומתוך אלה, מספר התיקים שהגיעו למשפט:**

	1998			1999			2000			מחצית 2001		
	תיקים	בתביעה	נשפטו	תיקים	בתביעה	נשפטו	תיקים	בתביעה	נשפטו	תיקים	בתביעה	נשפטו
ניהול או החזקת מקום לשם זנות	284	83	58	423	201	39	292	150	10	195	57	0
סרסרות לזנות	45	5	12	42	14	6	61	35	3	32	10	0
שידול לעסוק בזנות	18	2	4	24	6	0	19	8	3	9	2	0
שידול למעשה זנות	14	2	2	17	4	5	15	8	0	7	1	0
חטיפה לשם חבלה או עבירת מין	16	3	5	16	3	2	22	4	3	12	3	0
סחר בבני אדם לעיסוק בזנות <sup>39</sup>	0	0	0	0	0	0	1	0	1	25	9	0
סה"כ	377	95	81	522	228	52	410	205	20	280	82	0

מקור: המשרד לבטחון פנים



<sup>37</sup> בכנס שנערך בנווה אילן ביום 31.7.01

<sup>38</sup> ראה טבלה 4.

<sup>39</sup> מספר התיקים שנפתחו בגין עבירת סחר רלוונטי רק לתקופה שלאחר חקיקת החוק האוסר על סחר בבני אדם.

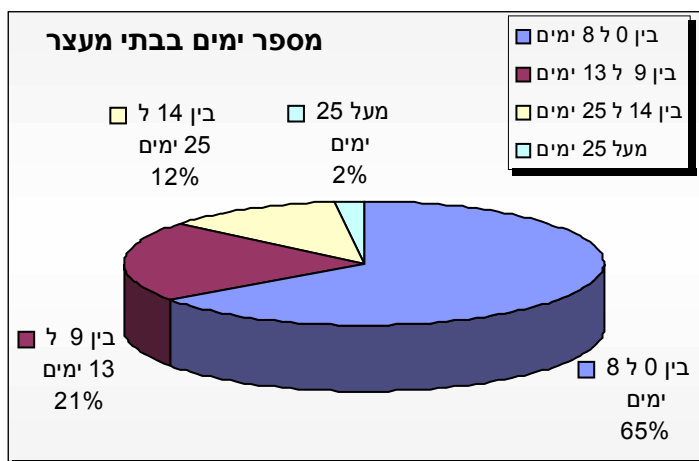
נתוני המשטרה מלמדים כי גם כאשר הופנו מאמצי אכיפה כנגד סרסורים, הרי שהדבר בא לידי ביטוי בעיקר בפתיחת תיקים בגין ניהול או החזקת מקום לשם זנות, ולא בעבירות אליהן מתקשרות לרוב הפרת זכויותיהן של הנשים המוחזקות שם. למרות ריבוי התיקים שנפתחו בגין עבירה זו, הרי שמספרם של בתי הבושת לא הצטמצם בשנים אלו. עם זאת, נראה כי מסתמן שינוי בגישת הרשויות וכיום מופנים מאמצים לאכיפת החוק נגד סחר בבני אדם.

### ב.3. מעצר עד גירוש של קורבנות הסחר

מרבית הנשים הנסחרות אשר נעצרות, נלכדות בפשיטות משטרתיות על בתי הבושת. לאחר מעצרן, מוצא נגדן צו גירוש בשל שהייה בלתי חוקית בישראל. הן מועברות למתקן כליאה של משטרת ישראל, ומשם לבית הכלא נוה תרצה.

בשנת 2000, נשים זרות, שנעצרו בבתי בושת וגורשו, הוחזקו במעצר בתחנות המשטרה ובבתי מעצר למשך 8 ימים במוצע לפני שהועברו לכלא נוה תרצה<sup>40</sup>. על פי נוהל שנקבע בבג"צ ססאי<sup>41</sup>, אשר עוגן לאחרונה בתיקון לחוק הכניסה לישראל<sup>42</sup>, כל עצור מכוח צו גירוש צריך להופיע "בהקדם האפשרי, ולא יאוחר מ- 14 יום" בפני ערכאת ביקורת, הבודקת אפשרות של שינוי תנאי צו הגירוש ושחרורו של העצור בתנאי ערבות מופחתים<sup>43</sup>. נוהל זה מופר באופן שיטתי ותדיר, במיוחד בבית המעצר קישון. בשנת 2000, 35% מהנשים הוחזקו למעלה מ- 8 ימים בבתי מעצר מבלי שראו ערכאת ביקורת, **מתוכן 14% הוחזקו למעלה מ- 14 יום ללא ערכאה. בניגוד מפורש להוראת בג"צ**. מלבד הפרת נוהל שקבע בג"צ, חשוב לציין כי התנאים השוררים בתחנות המעצר הם קשים ביותר ומהווים עונש נוסף, ומיותר, לקורבנות הסחר. כיוון שמסמכיהן של מרבית הנשים הנסחרות מזויפים או מוחזקים בידי סרסוריהן, החזקתן בתחנות המעצר גם מעכבת את הטיפול בהשגת מסמכי נסיעה חדשים, טיפול המתחיל רק עם הגעתן לכלא נוה תרצה.

#### טבלה 6: ימי מעצר בתחנות משטרה ובבתי מעצר משטריים



מספר ימים בתחנות	מספר עצורות
בין 0 ל 8 ימים	255
בין 9 ל 13 ימים	83
בין 14 ל 25 ימים	46
מעל 25 ימים	8
<b>סה"כ</b>	<b>392</b>

מקור: עפ"י נתונים שנאספו ע"י מתנדבי "מוקד סיוע לעובדים זרים" בכלא נוה תרצה בשנת 2000.

בכלא נוה תרצה המתינו הנשים 21 יום נוספים בממוצע, עד לגירושן מהארץ. הסיבה העיקרית לכך היא משך הזמן הארוך שלוקח לקונסוליות השונות לאשר את זהותן ואזרחותן של הנשים ולהנפיק להן מסמכי נסיעה. אם

<sup>40</sup> לפי נתוני מוקד סיוע לעובדים זרים

<sup>41</sup> בג"צ 4963/98 חסן ססאי ואח' נ' שר הפנים (טרם ניתן פסק דין)

<sup>42</sup> חוק הכניסה לישראל (תיקון מס' 9), התשס"א - 2001

מחברים את זמני השהייה של הנשים הנסחרות בבתי המעצר ובכלא מתחווירת התמונה הבאה: **בשנת 2000, אשה שנסחרה ונעצרה, הוחזקה במשך 30 יום בממוצע בתחנות מעצר ובכלא מרגע מעצרה ועד גירושה.**

גם במהלך מעצרן בתחנות המעצר ובבית הכלא, מופרות זכויותיהן של הנשים הנסחרות. לדוגמה, הן מוחזקות לעתים קרובות עם עצרות/אסירות פליליות, בניגוד לאמור באמנה הבין-לאומית לזכויות אזרחיות ופוליטיות<sup>44</sup>. בתיקון האחרון לחוק הכניסה לישראל, מצוינת החובה להפריד בין שוהים בלתי חוקיים המועמדים לגירושם לבין אסירים פליליים<sup>45</sup>.

### **ב.3. ביחס לנשים הנסחרות המעונינות לתת עדות**

עפ"י מידע שאספו מתנדבי "מוקד סיוע לעובדים זרים" בכלא נווה תרצה, הרי שבשנת 2000 רק 12 מתוך 392 קורבנות הסחר שגורשו העידו נגד סרסוריהן. ישנן מספר סיבות למיעוט העדויות של נשים נסחרות: ראשית, לקורבנות הסחר לא היה כל תמריץ להעיד כנגד סוחריהן משום שמתן העדות לא שחרר אותן ממעצרן, לא מנע את גירושן ולא זיכה אותן בכל התחשבות בסכנות האורבות להן כתוצאה מעדותן. עד יולי 2000 אף נהגה הפרקליטות לבקש את החזקתן של עדות התביעה במעצר עד למתן עדותן<sup>46</sup>, ומיד לאחר מתן העדות הן גורשו לארצן. תקופות מעצר אלו נמשכו שבועות ארוכים ולעתים אף חודשים<sup>47</sup>. כך למשל ביקשה הפרקליטות את מעצרן של מתלוננות בתיק סחר, לכאורה, להבטחת שלומן, וציינה כי "צו המעצר הוא מבחינתן גם צו הגנתי הואיל ומעורבת בתיק המאפיה הרוסית. הבנות האלה זיהו את המשיבים ונעשו פעולות שיגרמו לכך שירצחו אותן ברגע שינסו לצאת החוצה. לפיכך אין מנוס מלהשאירן במעצר"<sup>48</sup>. למותר לציין שבקשות מעין אלו למעצר הגנתי, לכאורה, אינן מוגשות כאשר מדובר בעדים שהינם אזרחי ישראל. יתרה מזאת, במהלך הדיון ב"כ הפרקליטות הודה כי דאגת הפרקליטות נתונה אך ורק להבטחת עדותן ולא להגנתן של המתלוננות: "הבקשה לא מתבקשת לצורך הגנתי. אם מישהו יפגע בחייהן- ימנע מהן להעיד..".

הפרקליטות חדלה מלהגיש בקשות מעצר מעין אלו בעקבות פסקי דין שניתנו ע"י בית המשפט המחוזי בעניין, אשר קבעו שקורבנות סחר בנשים אינן צריכות להמתין לעדותן במעצר, וכי על משטרת ישראל לשכנן בבית מלון על חשבונה ולשלם להן דמי מחייה (400 ש"ח ליום). במשטרה נקבעו הנחיות חדשות לפיהן יש לשכנן נשים המעידות באכסניה<sup>49</sup>. למרות שינוי זה ביחס לנשים המעידות, הן עדיין לא זוכות להגנה על חייהן בזמן ההמתנה לעדות, והן מגורשות מיד עם תום עדותן. יתירה מזאת, במרבית ההליכים המשפטיים שנערכו בעבירת הסחר בנשים לא זכו המתלוננות בכל פיצוי שהוא, והן לא נהנו מכל סיוע או הליך שיקום<sup>50</sup>.

כפי שצוין לעיל, נשים רבות חוששות להעיד נגד סרסוריהן בשל הפחד שיבולע להן כתוצאה מעדותן זו, עם חזרתן לארצן, שם מצויים האנשים שגייסו אותן ושלחו אותן לכאן. מהעדויות שנגבו על ידי מתנדבי המוקד, עולה כי חלק

<sup>43</sup> בשל גידול ניכר במספר הנשים ששחררו על ידי סרסוריהן, או שוחררו ולא עזבו את ישראל, הרי שכיום במרבית צווי הגירוש לא מופיעה כלל האפשרות של שחרור בערבות או חלופת מעצר.

<sup>44</sup> 10' (א)2 לאמנה

<sup>45</sup> חוק הכניסה לישראל (תיקון מס' 9), התשס"א - 2001

<sup>46</sup> מכוח סעיף 73 (ד) לחוק בתי המשפט [נוסח משולב] התשמ"ד - 1984

<sup>47</sup> לפי נתוני מוקד הסיוע לעובדים זרים, שהו נשים שהעידו בשנת 2000 בכלא קרוב לחודשיים, בממוצע, ונמצאו אף מקרים של נשים ששהו קרוב לחצי שנה במעצר בשל סיבה זו.

<sup>48</sup> בב"ש 91417/00 מ"י נ' לודמילה רוסאיבה עמ' 1 לפרוטוקול, ש' 6-8.

<sup>49</sup> בש 91548/00 מ"י נ' ווריובקין; בש 73/00 מ"י נ' נטליה פינסקו.

ניכר מהנשים היו נתונות לאיומים על ידי סרסוריהן וסוחריהן על אשר עלול לקרות להן באם יעזו להתלונן במשטרה או להעיד נגדם. במספר מקרים אף דווחו הנשים על אנשים שפקדו את בתי משפחותיהן בארצות המוצא, איימו על בני המשפחה, תוך שהם מציינים כי טוב הייתה עושה אותה אישה אלמלא הייתה מעידה.

סיבה שניה למיעוט הנשים המעידות נובעת מחוסר עניין של המשטרה לגבות עדותן של נשים נסחרות. בשנת 2000 כמעט כל הנשים העצורות סיפרו למתנדבי המוקד כי לא נשאלו אם ברצונן להעיד נגד סרסוריהן, ולכל היותר נחקרו ביחס לעבירת השהייה הבלתי חוקית. על מדיניות זו של המשטרה שלא לחקור את העבירה, כי אם לעצור ולגרש את קורבנותיה בלבד, ניתן ללמוד מעתירה שהוגשה לבג"צ ביום 06.05.01, ע"י ארבע נשים שהיו עצורות בנווה תרצה. הן ביקשו להעיד כנגד סוחריהן וסרסוריהן ונתקלו בסירובה של משטרת ישראל לגבות את עדותן<sup>51</sup>. העותרת החמישית הייתה עמותת "מוקד סיוע לעובדים זרים" אשר טענה כי מדיניותה של משטרת ישראל בתחום הסחר בנשים הינה מעצר וגירוש הקורבנות, בעוד סוחריהן מהלכים חופשיים. רק לאחר הגשת העתירה ופרסום הפרשה בתקשורת<sup>52</sup> החלה המשטרה, באיחור ניכר, לחקור את טענות הנשים. אולם, עד אשר החלה החקירה נמלטו כבר חלק מן המעורבים בפרשה מן הארץ ולא ניתן היה לגבש כתב אישום למרות עדויותיהן המפורטות של העותרות. לאור זאת, קבע בג"צ כי "מפעולות המשטרה בעתירה שלפנינו אנו למדים כי נערכה חקירה וחומר החקירה הועבר לפרקליטות. אנו מניחים ומצפים כי כך ינהגו גם להבא...".

#### **4. ב. מעורבות משטרתית**

תופעה נוספת, מדאיגה לא פחות, הקשורה ביחסה של המשטרה לסחר בנשים, הינה עצימת עיניים של נציגי החוק מן העבירה ומן העבריינים, ובמקרים מסוימים, אף מעורבות ישירה של נציגי החוק בסחר זה. לטענת שלוש מן העותרות בבג"צ פלוניות<sup>53</sup>, השוטרים אשר עצרו וחקרו אותן היו לקוחות בבית הבושת בו הועסקו, ומסיבה זו חששו למסור עדות. העותרת הרביעית סיפרה כי בעל המכון בו עבדה היה בקשרי ידידות עם מספר שוטרים אשר פקדו את המכון דרך קבע.

היו אף מקרים שבהם שוטרים הואשמו במעורבות ישירה בסחר בנשים. במקרה אחר, שגם בו לא נחפזה המשטרה לחקור תלונה של אישה שנסחרה למרות שהביעה את רצונה להעיד, נתבעה משטרת ישראל יחד עם סרסוריה של אותה אישה<sup>54</sup>, משרד הפנים<sup>55</sup>, ומשרד העבודה והרווחה<sup>56</sup>. רק לאחר פרסום התביעה בכלי התקשורת, החלה חקירה רחבת ממדים, אשר הובילה, בין השאר, למעצרו של שוטר בשם אוסקר סיס, אשר נמצא שותף פעיל למעשיהם של הסוחרים והסרסורים באותה פרשה. כתב אישום הוגש כנגדו בבית משפט בבאר שבע. על פי כתב האישום<sup>57</sup> הרי שהנאשם, שהיה בתקופה זו שוטר במשטרת ישראל, במחלק הבילוש בבאר שבע, "רכש ביחד עם אחר בחורה בשם יאנה בוקושבסקה ממכון ליווי בנתניה תמורת 26,000 ש"ח לשם העסקתה בזנות בדרום...". ובמקרה אחר הרי שאותו נאשם "...לאחר ששמע ששוטרים אחרים עומדים לערוך

<sup>50</sup> למעט בשני מקרים, בהם הייתה פניה מפורשת של "מוקד סיוע לעובדים זרים" אל הפרקליטות.

<sup>51</sup> בג"צ 3536/01 פלוניות נ' משטרת ישראל

<sup>52</sup> ד"ן, אריה "אנחנו רוצות להעיד נגד הסרסורים, המשטרה לא רוצה לשמוע", עיתון: הארץ", 14.05.01, עמוד 3ב

<sup>53</sup> בג"צ 3536/01 פלוניות נ' משטרת ישראל

<sup>54</sup> בשל חוסר אכיפה

<sup>55</sup> בשל העובדה שסירב להעניק לה אשרת עבודה בזמן המתנה לעדותה המוקדמת, דבר שהציב אותה למעשה בין האפשרות לעבור על החוק או להישאר כאן בחוסר כל.

<sup>56</sup> אשר סירב, באופן עקרוני, ליתן פטור מאגרת בית דין לזרים, עד לאחרונה, דבר אשר מנע את נגישותם לערכאות השיפוטיות

<sup>57</sup> פ 2444/01 מ"י נ' אוסקר סיס

פשיטה במכון קלאסה הנ"ל, התקשר לאלי בן עמי מבעלי מכון קלאסה והזהיר אותו כי בתאריך 1.5.01 תהיה פשיטה של המשטרה על מכון קלאסה... הנאשם הודיע לבעלי מכון קלאסה האמור מאחר והוא עצמו שותף בהעסקתן של שתי בחורות במעשי זנות במכון...".

## ב.5. מערכת המשפט

יחסה של מערכת המשפט לסחר בנשים מהווה על פי רוב המשך ישיר ליחסן של זרועות האכיפה האחרות ובראשן המשטרה. היחס אל עבירה זו הוא כאל עבירה קלה, שחומרתה פחותה מעבירות כמו סחר בסמים. ניתן ללמוד על יחס זה הן ממספרם הנמוך של כתבי האישום המוגשים בנושא והן מן העונשים הנמוכים הנפסקים לעבריינים במסגרת הסדרי טיעון. על פי הנחיות פרקליטות המדינה משנת 1994, על המשטרה לפתוח בחקירה רק אם המידע שבידיה מצביע על כך שיש בבית הבושת "העסקה של קטינים, הדחה לזנות, ניצול חמור, פעילות פלילית נוספת המתבצעת במקום כגון סחר בסמים, או כאשר בית הבושת מהווה מטרד לציבור"<sup>58</sup>. כתוצאה מכך מספר המעצרים בגין הסחר בבני אדם היה נמוך מאד ביחס להיקף התופעה, ומספר כתבי האישום שהוגשו בגין עבירה זו היה אף נמוך יותר.

עם חקיקת תיקון 56 לחוק העונשין ביולי 2000, החלה הפרקליטות להגיש כתבי אישום בשל עבירת הסחר. רובם ככולם של התיקים הסתיימו בהסדרי טיעון<sup>59</sup>, ונגזרו עונשים קלים, ברובם עונש של שנתיים מאסר, או פחות מכך. במרבית גזרי הדין לא נפסק כל פיצוי לקורבן<sup>60</sup>. למרות העונש הגבוה של 16 שנות מאסר מקסימליות שנקבע לעבירה זו בחוק העונשין, הסתפקה הפרקליטות, במסגרת הסדרי הטיעון בתיקים אלו, בהצבת רף ענישה נמוך. ביום עיון בנושא הסחר בנשים שנערך על ידי המשרד לביטחון פנים הסבירה פרקליטת מחוז תל אביב, עו"ד מרים רוזנטל, כי הסיבה לכך היא שאי אפשר לעבור ממדיניות של אי העמדה לדין או של ענישה קלה, היישר לענישה של 16 שנים. המעבר, לדבריה, צריך להיעשות בצורה הדרגתית<sup>61</sup>.

בעיה נוספת התגלתה בייצוג המשפטי של קורבנות הסחר בנשים. במספר לא מבוטל של מקרים יוצגו נשים אלו בידי עורכי דין מטעם סרסוריהן וסוחריהן בין אם חפצו בכך, ובין אם לאו. האינטרסים של הסרסורים ברורים – להחזיר את הנשים למקומן בפס הייצור של תעשיית המין ולגרור רווחים עד לגירושן. בעתירה שהוגשה לבג"צ, אליה הצטרף "מוקד סיוע לעובדים זרים" במעמד ידיד בית המשפט<sup>62</sup>, נטען כי יש פגם בייצוג מעין זה. נשיא בית המשפט העליון, השופט אהרון ברק, קיבל עמדה זו, וקבע כי "הבעיה שהעתירה מעלה לא נסתיימה, והרי היא מונחת לפתחה של החברה הישראלית ורשויותיה. העותרת אינה יחידה. מהחומר שהוגש לנו אנו למדים, כי נשים רבות מצויות כיום במצב בו היתה העותרת. על המדינה ורשויותיה לעשות מעשה, ובהקדם: יש לאכוף את החוק בכל הנוגע לאיסור על סחר בנשים... יש להבטיח ייצוג משפטי הולם לנשים דוגמת העותרת; יש למנוע מצב - עליו מלין המוקד - לפיו לעתים קרובות הסוחרים בנשים קובעים מי ייצג אותן בבתי המשפט; יש להבטיח כי זכויותיהן של הנשים - ושל שאר העובדים הזרים - על פי דיני מדינת ישראל לא ישללו מהן. יש להבטיח תנאי מעצר מתאימים, תוך מחשבה על חלופת מעצר הולמת, אשר תבטיח את שלומן של הנשים

<sup>58</sup> הנחיות פרקליט המדינה 2.2 מדיניות החקירה וההעמדה לדין בעבירות של שידול לזנות בקשר למתן שירותי ליווי ולניהול מכוני עיסוי, 2.1.1994

<sup>59</sup> עד לרגע כתיבת שורות אלו, נסתיימו 11 כתבי אישום בעבירת הסחר בצורה זו.

<sup>60</sup> למעט שני מקרים, בהם נתבקשה הפרקליטות מפורשות לעשות כן על ידי מוקד הסיוע לעובדים זרים

<sup>61</sup> ביום 31.7.01 בנווה אילן

<sup>62</sup> בג"צ 1119/01 ילנה זריצקיה נ' שר הפנים

ואת שלום הציבור. עניין לנו בבעיה חברתית קשה וחמורה. לפתח חטאת רובץ! יש לעשות מעשה - ובהקדם."

בעיה זו מצאה הד בבית המחוקקים, ובמסגרת הצעות החוק שהוגשו ע"י וועדת החקירה הפרלמנטרית בנושא סחר בנשים בראשותה של ח"כ גלאון יחדו שתי הצעות חוק שמטרתן לטפל בבעייתיות זו, ומוצע בהן, בין השאר, כי לנשים אשר יהיו מעונינות לתבוע את סרסוריהן יינתן סיוע משפטי<sup>63</sup> וכי ייצוגן יופקד בידי הסגוריה הציבורית<sup>64</sup>.

## **ג. המלצות למיגור הסחר בנשים**

### **1. שיתוף פעולה בין-לאומי**

תופעת הסחר הנה תופעה גלובלית ולצורך מיגורה יש הכרח לשתף פעולה עם מדינות המוצא והמעבר דרכם הסוחרים מבריחים את הנשים, להעברת מידע, פעולות מניעה ואכיפה משותפות. מומלץ לשתף פעולה הן עם גורמים ממסדיים והן עם גורמים לא ממסדיים המטפלים למיגור ולבחון בניית דרכים בטוחות להחזרת הנשים לארצות מוצאן תוך מניעת כל סיכון לחייהן או לחטיפתן מחדש והחזרתן למעגל הסחר.

### **2. הגברת אכיפת המשטרה נגד סרסורים וסוחרים**

למרות שמסתמן שיפור בנושא זה, הרי שעדיין האכיפה איננה מספקת. יש להקים יחידות מיוחדות אשר יפעלו אך ורק כנגד סוחרים הנשים, אשר יחקרו הן תלונות שיוגשו ואף יבצעו חקירות יזומות.

### **3. החמרה בענישה לסוחרים נשים**

על הרשות השופטת להחמיר בעונשים נגד סוחרים נשים וסרסורים. יש לייחס חומרה רבה יותר לעבירת הסחר עצמה, ולעבירות הנלוות לה, ללא ייחוס כל חשיבות שהיא לשאלת הסכמתה של האישה להיסחר. במקרים בהם העונש שאליו הגיעו הצדדים במסגרת הסדר הטיעון הינו נמוך בהרבה מזה הקבוע בחוק, יש לדחות את העסקה על הסף.

### **4. הקמת מקלט בטוח, ומערך שיקומי לקורבנות הסחר בישראל:**

קורבנות הסחר עוברות חוויות טראומטיות, פיזיות ונפשיות כאחד. הן נזקקות לרוב לטיפול רפואי לצורך שיקומן, בשל הזנחה, הרעבה, והתעללות פיזית, אשר הן חוות מידי הסרסורים והלקוחות. בטרם חזרתן למדינות המוצא שלהן, מחובתה של מדינת ישראל לדאוג לנשים, אשר ברחו או נעצרו בבתי הבושת, לדיור בטוח ומוגן ולשיקומן הרפואי והנפשי. אין להחזיק נשים אשר היו קורבנות סחר במתקני כליאה אשר אינם מתאימים למצבן כקורבנות.

### **5. הקמת קו חם לסיוע לקורבנות הסחר**

יש לבחון הקמת קו חם אשר ייתן מענה לקורבנות הסחר הכלואות בבתי בושת שונים או בכל מצוקה, המבקשות כל סיוע שהוא. כמו כן יש למסור להן מידע אודות זכויותיהן ומצבן המשפטי בשפתן.

<sup>63</sup> הצעת חוק הסיוע המשפטי (תיקון- מתן סיוע לנפגע מעבירה של סחר בבני אדם לעיסוק בזנות) התשס"ב-2001

## 6. תוכנית הגנת עדים

על מדינת ישראל לדאוג להקמתה של תוכנית הגנת עדים לנשים המעונינות להעיד כנגד סוחריהן, אשר תספק הגנה מקסימלית לנשים אלו. כמו כן, יש לאפשר לנשים אלה לשהות בישראל תקופה של שנה לפחות, ובמקרים מיוחדים להעניק אשרת שהות קבועה לנשים אשר נשקפת סכנה לחייהן בשל מתן העדות.

## 7. מתן אשרות שהייה ועבודה

יש לבחון אפשרות מתן אשרות שהייה ועבודה לקורבנות הסחר בטרם חזרתן למדינות המוצא, על מנת ליתן להן אפשרות לסיים את תהליך השיקום ולחזור לארצן עם ביסוס כלכלי מינימלי, אשר ימנע מהן מלהיכנס למעגל הסחר פעם נוספת. כמו כן יש לשקול הענקת אשרות שהייה ועבודה לנשים אשר אינן יכולות לחזור לארצות המוצא שלהן בשל סכנה הנשקפת לחייהן מצד סוחריהן (בין אם הסכימו לתת עדות ובין אם לאו).

## 8. ייצוג משפטי בהליכים משפטיים אזרחיים ופליליים

הנשים אשר נמצאות במעגל הסחר הן הקורבנות וככאלה יש לדאוג כי יזכו לייצוג משפטי והגנה על זכויותיהן במהלך מתן עדות כנגד הסוחרים והסרסורים, וכן ייצוג משפטי בהליכים של תביעות אזרחיות שונות כנגד הסוחרים והסרסורים.

## 9. הדרכה והכשרה של גורמי אכיפת החוק ומערכת המשפט

יש לדאוג להכשרה והדרכה של הגורמים השונים במערכת אכיפת החוק הפועלים בתחום, להבנת הבעייתיות המיוחדת הטמונה בטיפול במתלוננות שהיו קורבנות לסחר בנשים. כמו כן יש צורך בהעלאת המודעות של מערכת המשפט לאופי וממדי התופעה בארץ.

## 10. שינויים חקיקתיים ושינוי מדיניות אכיפת חוק העונשין הקיים

על מנת למגר את תופעת הסחר בנשים על הרשות המחוקקת להעניק כלים לרשות המבצעת ולרשות השופטת להתמודדות טובה יותר עם הבעיה, כגון:

- ענישת מינימום לסוחרים ומשתפי פעולה
- אכיפה מוגברת כנגד זיוף מסמכים והשימוש בהם, וקביעה כי זיוף מסמכים לצורך הסחר בבני אדם הינו זיוף בנסיבות מחמירות, הגורר אחריו עונש מאסר של חמש שנים על פי סעיף 418 לחוק העונשין תשל"ז-1977.
- תיקון לחוק העונשין אשר יקבע כי החזקה וניהול חצרים בהם מתבצע פשע הסחר, או ביקור בחצרים אלו, הינם עבירה [דוגמת סעיף 9 לפקודת הסמים המסוכנים (נוסח חדש) תשל"ג-1973]. כמו כן יש לאכוף את סימן י' לחוק העונשין האוסר על החזקה או השכרה של מקום לשם זנות אשר דינה מאסר.
- שימוש באמצעי חילוט הרכוש במסגרת ההליכים הפליליים והאזרחיים כנגד הסוחרים והסרסורים.

## 11. שיתוף פעולה בין הגורמים השונים הפועלים כנגד הסחר בישראל

לצורך מאבק יעיל במיגור התופעה בארץ יש צורך בשיתוף פעולה רציף ורחב בין כל הגורמים הפועלים בתחום זה, החל בגורמי אכיפת החוק השונים ועד ארגונים לא ממסדיים הפועלים בשטח. על ממשלת ישראל לשתף

<sup>64</sup> הצעת חוק הסנגוריה הציבורית (תיקון- זכאות לייצוג לנפגע מעבירה של סחר בבני אדם לעיסוק בזנות), התשס"ב-2001

פעולה ולתמוך בפעולתם של ארגונים לא ממסדיים הפועלים בנושא, אשר צברו ידע וניסיון רחבים וביכולתם לתרום רבות למיגור התופעה בישראל, ולטיפול ראוי בקורבנות הסחר.

#### **12. מניעת שחיתות בשורות המשטרה ומאבק בכל גילוייה**

יש לאסור ביקורים של שוטרים כלקוחות במכוני הליווי, ולהגביר את פעילותה של המחלקה לחקירות שוטרים כנגד שוטרים ששיתפו פעולה עם סוחרים וסרסורים.

#### **13. שמירת חסיון מוחלט על שמן ושמות משפחתן.**

יש לדאוג כי פרטיהן המלאים של נשים שנסחרו לא יהיו נחלת הכלל, לא יפורסמו בכל צורה שהיא, וכי נשים המוסרות את עדותן במסגרת הליך פלילי יעשו כן בדלתיים סגורות.

#### **14. העלאת מודעות הציבור לתופעה**

אחת הסיבות העיקריות לשגשוגה של תעשיית הסחר בנשים בישראל הינה אדישותו של הציבור בישראל לתופעה ולקורבנותיה. יש לפעול להעלאת מודעותו של הציבור, על ידי ימי עיון הרצאות וכנסים שיערכו במשותף על ידי גורמים ממשלתיים וחוג ממשלתיים

### **ד. סיכום**

תופעת הסחר בנשים איננה חדשה, ובישראל היא קיימת, לכל הפחות, קרוב לעשור. עם זאת, עד לאחרונה, היה היחס כלפי עבירה זו כאל עבירה שחומרתה מועטת, הן ע"י הציבור הישראלי והן בקרב רשויות האכיפה.

עם פרסום דו"ח אמנסטי, ודו"ח מחלקת המדינה, חלו מספר שינויים מבורכים, וביניהם חקיקת חוק האוסר על סחר בנשים, הגברת ממדי האכיפה, הקמת וועדה פרלמנטרית לבדיקת נושא הסחר בנשים וכן וועדה בין משרדית הדנה בנושא זה. מבין עשר הצעות החוק שהוגשו עד כה על ידי הוועדה הפרלמנטרית, אושרו כבר שש בקריאה טרומית, והן מסמנות ראשיתו של שינוי משמעותי, במסגרתו נתפסת עבירת הסחר בנשים כהפרה חמורה של זכויות אדם, היחס אל הנשים הוא כאל קורבנות, ולא כאל עברייניות, וישנה דרישה למיצוי כל חומרת הדין עם סוחריהן.

אין ספק כי ביחס לאדישות וההתעלמות המוחלטת, שהיו מנת חלקה של עבירת הסחר בנשים עד לפני כשנתיים, מהווה המצב כיום בגדר שינוי מבורך. עם זאת, למרות השינויים שחלו, המצב עדיין רחוק מלהשביע רצון; ובהתחשב בממדי התופעה, בהשלכותיה על קורבנותיה בפרט, ועל החברה הישראלית בכלל, הרי שהפער בין המציאות הקיימת כיום בשטח, לבין המצב שרצוי היה כי יתקיים בחברה מתוקנת, אשר עיגנה בחוקי היסוד שלה את כבוד האדם ואת חירותו, עדיין ארוכה הדרך.

המפתח לביעור הסחר בנשים, תופעה שאסור שתתקיים בכל חברה שהיא, טמון במישור המעשה; ובעניין זה, לא נותר אלא לחזור על המלצתו של נשיא בית המשפט העליון בעניין זריצקיה "עניין לנו בבעיה חברתית קשה וחמורה. לפתח חטאת רובץ! יש לעשות מעשה - ובהקדם."

## ה. ביבליוגרפיה

### אמנות בין-לאומיות

**The Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women (CEDAW)**, December 1979, Entry into force September 1981.

**The International Covenant on Civil and Political Rights (ICCPR)**, December 1966, Entry into force March 1976.

**United Nations Convention against Transnational Organized Crime** , November 2000.

**Protocol to Prevent, Suppress and Punish Trafficking in Persons, Especially Women and Children, supplementing the United Nations Convention against Transnational Organized Crime**, November 2000.

### דוחות

אישה – סחורה, דו"ח אמנסטי אינטרנשיונל, מאי 2000

הברחת נשים לישראל וזנות בכפיה, דו"ח שדולת הנשים בישראל, נובמבר 1997

**CCPR/C/79/Add.93 Concluding Observations of the Human Rights Committee**, adopted on 28 July 1998.

**Victims of Trafficking and Violence Protection Act 2000, Trafficking in Persons Report 2001**, U.S. Department of State, July 2001.

### ימי עיון

יום עיון בנושא זנות וסחר בנשים שנערך ב- 25.02.01 בבית ברל.

יום עיון בנושא הסחר בנשים שנערך ע"י המשרד לביטחון פנים בתאריך 31.07.01.

### חקיקה

חוק בתי המשפט [נוסח משולב] התשמ"ד- 1984

חוק יסוד: כבוד האדם וחירותו, התשנ"ב- 1992

חוק הכניסה לישראל (תיקון מס' 9), התשס"א – 2001

חוק העונשין, התשל"ז- 1977

## פסיקה

בג"צ 4963/98 חסן ססאי ואח' נ' שר הפנים (טרם ניתן פסק דין)

בג"צ 1119/01 ילנה זריצקיה נ' שר הפנים

בג"צ 3536/01 פלוניות נ' משטרת ישראל

ב"ש 91548/00 מ"י נ' זורובקין

ב"ש 91417/00 מ"י נ' לודמילה רוסאיבה

ב"ש 73/00 מ"י נ' נטליה פינסקו

ב"ש 4891/00 מ"י נ' ראובן ריבאי

פ 2444/01 מ"י נ' אוסקר סיס

ת"פ 1087/01 מ"י נ' גונטוב

ת"פ 1018/01 מ"י נ' יוסיפוב ואח'

תפ"ח 1029/01 מ"י נ' סלומון ואח'

## עתונות

דיין, אריה, אנחנו רוצות להעיד נגד הסרסורים, המשטרה לא רוצה לשמוע, עיתון הארץ, 14.05.01, עמוד ב3.