



הכנסת

מרכז המחקר והמידע

סקירת פעילות של מדינת ישראל בתחום

המאבק בסחר בבני-אדם:

הטיפול בתופעת הסחר בנשים

מוגש לוועדת המשנה

למאבק בסחר בנשים ובזנות

הכנסת, מרכז המחקר והמידע

קריית בן-גוריון, ירושלים 91950

טל': 02 - 6408240 / 1

פקס: 02 - 6496103

www.knesset.gov.il/mmm

כתיבה: מריה רבינוביץ'

אישור: שרון סופר, ראש צוות

עריכה לשונית: מערכת "דברי הכנסת"

ט"ז בחשוון תשע"ד

20 באוקטובר 2013

תוכן עניינים

4	רקע
4	תקציר וממצאים עיקריים
12	1. מבוא
16	2. קורבנות הסחר בנשים בישראל – מאפיינים ונתונים
16	2.1 נשים קורבנות סחר למטרות זנות
19	2.2 מהגרות עבודה נפגעות עבירות סחר
20	2.3 קורבנות עבירות הסחר בקרב המסתננים ומבקשי המקלט בישראל
22	3. המאבק בתופעת הסחר בנשים
22	3.1 פעילות ארגונים לא ממשלתיים
24	3.2 פעילות פרלמנטרית
25	3.3 פעילות ממשלתית מערכתית
26	3.3.1 הקמת צוות בין-משרדי ראשון להתמודדות עם תופעת הסחר בנשים למטרות זנות (2000)
26	3.3.2 הקמת ועדת מנכ"לים קבועה לעיצוב מדיניות בנושא המאבק בסחר בבני-אדם (2006)
27	3.3.3 התוכניות הלאומיות למאבק בתופעת הסחר בבני-אדם
30	3.4 מינוי מתאם בין-משרדי למאבק בסחר בבני-אדם
31	3.5 פעילות בזירה הבין-לאומית
32	4. עיקרי החקיקה ואמנות בין-לאומיות בתחום המאבק בסחר בבני-אדם
32	4.1 תיקונים בחוק העונשין, התשל"ז-1977
34	4.2 תיקון חוק הכניסה לישראל, התשי"ב-1952
34	4.3 תיקון חוק הסיוע המשפטי, התשל"ב-1972
34	4.4 חקיקה נוספת
34	4.5 אמנות בין-לאומיות בתחום המאבק בסחר בבני-אדם שישראל חתומה עליהן
36	5. עיקרי ההנחיות והנהלים של הרשויות בדבר טיפול בקורבנות הסחר
36	5.1 הנחיית פרקליט המדינה בדבר מדיניות האכיפה בעבירות נלוות לעיסוק בזנות
37	5.2 נהלים של משרד הפנים
37	5.3 נוהל עבודה בין-משרדית
38	6. ישראל בדוח מחלקת המדינה האמריקנית בנושא הסחר בבני-אדם
40	7. האכיפה המשטרתית בתחום הסחר בנשים למטרות זנות
47	8. תביעה ופסיקה



48	8.1 תפקידה של הפרקליטות
49	8.2 הגשת כתבי-אישום ונתוני פסיקה בעבירות הסחר
52	9. הגנה
53	9.1 סיוע משפטי לקורבנות הסחר
55	9.2 מתן אשרות לקורבנות הסחר בנשים
57	9.3 פעילות משרד הרווחה והשירותים החברתיים
58	9.4 פעילות מקלט "מעגן" לקורבנות הסחר בנשים
61	9.5 טיפול רפואי לנשים קורבנות הסחר
63	9.6 תהליך החזרה של קורבנות הסחר למדינות מוצאן
64	9.7 קרן חילוט למען קורבנות הסחר
65	10. הסברה והכשרה
68	10.1 פעילות משרד החינוך בתחום ההסברה
69	10.2 עיטור ממשלתי על המאבק בסחר בבני-אדם
70	סיכום
72	רשימת מקורות



רקע

מסמך זה נכתב לבקשת חברת הכנסת לשעבר אורית זוארץ, יושבת-ראש ועדת המשנה למאבק בסחר בנשים בכנסת ה-18, והוא מוגש לוועדת המשנה למאבק בסחר בנשים ובזנות בראשות חבר הכנסת דוד צור. במסמך נסקרים עיקרי העשייה המשותפת של הרשויות ושל הארגונים החברתיים בישראל במאבק בסחר בבני-אדם, ובעיקר סחר בנשים, מאז שנת 2000. מובאים בו נתונים על נשים שהוכרו כקורבנות עבירות סחר בבני-אדם למטרות זנות, עבדות ועבודות כפייה, ומוצגת הפעילות של רשויות המדינה במאבק בתופעת הסחר בנשים בתחום החקיקה, העבודה הפרלמנטרית, החלטות הממשלה, האכיפה, התביעה והטיפול בקורבנות.

מדינת ישראל מטפלת בסוגים שונים של סחר בבני-אדם – למטרות זנות, עבדות, עבודות כפייה ועוד, ובקורבנות התופעה – נשים, גברים וקטינים. אין בהתמקדות בקבוצת נשים נפגעות עבירות סחר בבני-אדם כדי להמעיט מחשיבות הדיון בסוגיית אחרות של המאבק בסחר בבני-אדם ובקבוצות אוכלוסייה אחרות הנפגעות ממנה.

תקציר וממצאים עיקריים

תופעת הסחר בנשים למטרות זנות נחשפה בישראל בשנות ה-90 של המאה הקודמת. לפי הערכות המשטרה, בשנת 2002 שהו במדינה בין 1,000 ל-3,000 נשים זרות שנסחרו למטרות זנות, ופעלו בה 300-400 מכוני ליווי ובתי-בושת.¹ הגורמים הממשלתיים, בשיתוף ארגונים לא ממשלתיים,² פעלו למיגור התופעה והביאו לצמצום ניכר שלה. ואכן, התופעה החלה להצטמצם בשנים 2005-2007, ובשנת 2010 לא אותרו נשים זרות חדשות שנסחרו למטרות זנות בישראל. מאז מתגלות מדי שנה נשים מעטות שהן קורבנות סחר למטרות זנות, ומספר הנשים קורבנות סחר למטרות זנות הזקוקות לסיוע והגנה מטעם המדינה ירד במידה ניכרת.

כיום, הטענה שישראל אינה משמשת עוד מדינת יעד לסחר לזנות בנשים ממדינות אחרות ושממדי הסחר הזה והעבירות הנלוות לו אינם מגיעים לכדי תופעה מקובלת על הגורמים העוסקים בתחום. עם זאת, יש המתנגדים להפרדה בין סחר בנשים למטרות זנות ובין זנות. לטענתם, הפרדה זו מבוססת על תפיסה שגויה שלפיה יש "זנות בכפייה" ולעומתה – "זנות מרצון". עמדתם היא שנשים ישראליות הנמצאות בזנות הן קורבנות של סחר. על כן, לתפיסתם, תופעת הסחר בנשים לזנות עדיין קיימת, ועל המדינה לטפל בשורש הבעיה – הביקוש לזנות.

רשויות המדינה עוסקות בשנים האחרונות בטיפול בקורבנות של עבירות אחרות של סחר בבני-אדם, נשים וגברים כאחד: קורבנות עבדות ועבודות כפייה בקרב מהגרי עבודה; קורבנות סחר בבני-אדם והחזקה בתנאי עבדות לצורך ניצול מיני ומתן שירותים בקרב המסתננים ומבקשי המקלט ממדינות

¹ משרד המשפטים, דוח הצוות הבין-משרדי להתמודדות ומעקב עם תופעת הסחר בנשים לעיסוק בזנות, ט"ו בכסלו תשס"ג.

² הגורמים הממשלתיים העיקריים הפועלים בזירה זו הם משרד המשפטים, המשרד לביטחון פנים ומשטרת ישראל, משרד הפנים, משרד החוץ, משרד החינוך, משרד הבריאות, משרד הרווחה והשירותים החברתיים והרשות לקידום מעמד האישה במשרד ראש הממשלה. אלה פועלים בשיתוף פעולה הדוק עם ארגונים לא ממשלתיים. העיקריים שבהם: ארגון "אשה לאשה" – מרכז פמיניסטי חיפה, "אמנסטי אינטרנשיונל" – סניף ישראל, "רופאים לזכויות אדם", "מוקד סיוע לעובדים זרים", "קו לעובד", מכון "תודעה", ארגון אס"ף, ארגון מסיל"ה, נציבות האו"ם לפליטים, האגודה לזכויות האזרח, המקלט לנשים שחוות אלימות בעוספיה ועמותת "הגר ומרים".



הכנסת

אפריקה שהעבירות נגדם נעברו מחוץ לגבולות מדינת ישראל, בסיני, וכן בנשים ישראליות שהוכרו כקורבנות סחר לזנות ולעבדות.

משנת 2004 ועד היום התקבלו במקלט "מעגן"³ יותר מ-290 פניות של נשים קורבנות סחר למטרת זנות.⁴ מ-2007 ועד 2010 טופלו במקלט "מעגן" יותר מ-20 פניות של נשים קורבנות עבדות ועבודות כפייה בקרב מהגרי עבודה (מ-2011 ועד יוני 2013 לא נרשמו פניות חדשות של נשים מהגרות עבודה קורבנות עבירות סחר בבני-אדם). משנת 2009 הופנו למקלט יותר מ-50 נשים קורבנות עבירות סחר בבני-אדם מקרב המסתננים ומבקשי המקלט בישראל שהגיעו ממדינות אפריקה.

להלן עיקרי הפעילות בתחום המאבק בתופעת סחר בנשים בישראל.

בתחום העבודה הפרלמנטרית

- מיוני 2000 עד דצמבר 2004 פעלה בכנסת ועדת חקירה פרלמנטרית לעניין הסחר בנשים בראשות חברת הכנסת זהבה גלאון. הוועדה ריכזה את הפעילות בתחום המאבק בסחר בנשים: קידום שינוי החקיקה והכללת עבירות סחר בבני-אדם בה, נוסף על עבירות סחר בנשים למטרות זנות; תיאום בין הגורמים הממשלתיים לארגונים לא ממשלתיים; הקמת מקלט לקורבנות הסחר ומתן שירותי רווחה ובריאות לנשים אלו; מתן סיוע משפטי; פעולות להחמרת הענישה והתנגדות לעסקאות טיעון; פעילות בתחום ההסברה ועוד.

- מינואר 2005 פעלה הוועדה לעניין הסחר בנשים כוועדת משנה של הוועדה לביקורת המדינה. בתחילת הכנסת ה-17 הוקמה הוועדה מחדש כוועדת משנה של הוועדה לקידום מעמד האישה, ועמדה בראשה חברת הכנסת זהבה גלאון; בכנסת ה-18 הוועדה עמדה בראשה חברת הכנסת אורית זוראץ. בכנסת ה-19 שונה שם הוועדה לוועדת המשנה למאבק בסחר בנשים ובזנות, ועומד בראשה חבר הכנסת דוד צור. הנושאים שבהם הוועדה מתמקדת כיום הם המשך הטיפול בקורבנות הסחר בנשים ובתופעות נלוות ותופעת הזנות בישראל.

פעילות ממשלתית מערכתית

- **בשנת 2006 הוקמה ועדת מנכ"לים קבועה לעיצוב מדיניות בנושא המאבק בסחר בבני-אדם;**⁵ חברים בה מנכ"לים של משרדים ממשלתיים המעורבים במאבק⁶ ובראשה עומד מנכ"ל משרד המשפטים. מטרת הגוף היא לקבוע את מדיניות המאבק בסחר בבני-אדם. הוועדה מקימה, לפי הצורך, צוותים בין-משרדיים לדון בנושאים הרלוונטיים. במסגרת פעילות הוועדה אושרו, בין השאר, תוכניות לאומיות למאבק בסחר בבני-אדם הן למטרות זנות והן למטרות עבדות או עבודת כפייה.

³ יסמין קונפינו, עו"ד, מנהלת המקלטים לקורבנות הסחר, דוח פעילות המקלטים, יוני 2013, נשלח בדוא"ל, 6 באוקטובר 2013.

⁴ יצוין כי יש נשים שהופנו למקלט יותר מפעם אחת.

⁵ החלטת הממשלה מס' 63 מ-21 במאי 2006.

⁶ משרד החוץ, משרד הפנים, משרד הכלכלה, משרד הבריאות, המשרד לביטחון הפנים ומשטרת ישראל ופרקליטות המדינה. בסוף 2007 הורתה הממשלה לצרף את מנכ"ל משרד האוצר או נציגו הבכיר לוועדת המנכ"לים הקבועה.



• **ב-2006 מונתה נציגת משרד המשפטים עו"ד רחל גרשוני לתפקיד מתאמת בין-משרדית במאבק בסחר בבני-אדם.**⁷ כיום משמשת בתפקיד זה ד"ר עו"ד מירב שמואלי. מהפעולות העיקריות של המתאמת: שמירה על ערוצי תקשורת בין הממשלה לארגונים לא-ממשלתיים; קידום חקיקה, תקנות ונהלים למאבק בסחר בבני-אדם; מתן המלצות בתחום המאבק בסחר בבני-אדם; העברת הדרכות והכשרות מקצועיות; עידוד מחקר בנושא.

• ביולי 2007 אישרה ועדת מנכ"לים קבועה בראשות מנכ"ל משרד המשפטים דאז, עו"ד משה שילה, **תוכנית לאומית למאבק בסחר בבני-אדם למטרת זנות.**⁸ הצוות המליץ לפתח מגוון כלים בתחום המאבק בסחר בנשים בשלושה מישורים עיקריים: מניעה, אכיפה והגנה. ועדת המנכ"לים הורתה על יישום חמישה מהיעדים שהמליץ עליהם הצוות בעדיפות גבוהה ביותר: להגביר את הבקרה על גבול מצרים; להתאים את הפעולות לשינויים אפשריים בדפוסי הסחר והעבירות הנלוות; לבנות מערך זיהוי של קורבנות סחר למטרות זנות; לכוון הסדר מובנה של חזרה בטוחה של קורבנות סחר למדינות מוצאן; לתת טיפול רפואי לקורבנות סחר השוהות במקלט ומחוז למקלט. ועדת המנכ"לים מינתה צוותים כדי להגיש המלצות אופרטיביות בנוגע לכל אחד מהיעדים שבעדיפות גבוהה. כמו כן, היא החליטה על פעילות נוספת: מבצעי מידע והסברה בציבור; מערך הכשרה והשתלמויות לאנשי מקצוע; בניית מערך תרגום; קידום שימוש מוגבר בכלים כלכליים כדי לצמצם את הרווחים המדרבנים סחר בבני-אדם.

• **בינואר 2007 אושרה התוכנית הלאומית למאבק בעבדות ובסחר בבני-אדם למטרות עבדות או עבדות כפייה.**⁹ כמו התוכנית למאבק בסחר בבני-אדם למטרת זנות, גם בתוכנית הזאת ההמלצות נחלקות לשלושה תחומי פעילות עיקריים: מניעה, אכיפה והגנה. ועדת המנכ"לים החליטה לקדם כמה נושאים בעדיפות גבוהה ביותר ומינתה צוותים לגיבושם: מבצע הפצת מידע בארצות המקור של עובדים זרים כדי לאפשר להם לקבל מידע על תנאי ההעסקה בישראל ועל זכויותיהם; יצירת חלוקת עבודה ברורה בין רשויות אכיפת החוק בנוגע לחקירה ולהעמדה לדין בעבירות רגולטוריות לעומת עבירות פליליות מובהקות דוגמת סחר בבני-אדם ועבדות; בניית מדריך לזיהוי קורבנות עבדות; הקמת מערך תרגום מקיף ויצירת מסגרת תמיכה עם סל שירותים לקורבנות; גיבוש נוהל למתן אשרות שהייה לקורבנות עבירות הסחר.

בתחום החקיקה

• ביולי 2000 תוקן **חוק עונשין, התשל"ז-1977, והוסף בו סעיף 203א**, האוסר סחר בבני-אדם למטרות זנות. החוק עסק בעבירות סחר למטרות זנות בלבד ולא התייחס לשאר העבירות האפשריות של הסחר בבני-אדם. ב-29 באוקטובר 2006 נכנס לתוקפו **חוק איסור סחר בבני-אדם (תיקוני חקיקה), התשס"ז-2006**, שנכללו בו תיקונים לחוק העונשין ונקבעו בו עבירות חדשות של סחר בבני-אדם למטרות שאינן זנות ועבירות החזקה בתנאי עבדות.¹⁰

⁷ החלטת הממשלה מס' 63 מ-21 במאי 2006.

⁸ החלטת הממשלה מס' 2670 מ-2 בדצמבר 2007.

⁹ שם.

¹⁰ לפני חקיקת החוק הייתה קיימת עבירה של עבדות כפייה, אך יסודותיה שונו והענישה עליה הוחמרה.



- ב-2003 תוקן **חוק הסיוע המשפטי, התשל"ב-1972**, והוקנתה לקורבנות הסחר הזכות לסיוע משפטי. מאז אפריל 2006 הסיוע ניתן לכל קורבנות הסחר, נשים וגברים, באמצעות לשכות הסיוע המשפטי, בין שהם מעידים כנגד העבריינים ובין שאינם מעידים נגדם.
- נוסף על כך, המדינה חוקקה סדרה של חוקים המסיעים במאבק בסחר בבני-אדם: **חוק מאבק בארגוני פשיעה, התשס"ג-2003**; **חוק להגנה על עדים, התשס"ט-2008**; **חוק הגבלת שימוש במקום לשם מניעת ביצוע עבירות, התשס"א-2005**; **תקנות העונשין בדבר דרכי הנהלת קרן חילוט (הקרן הייעודית לטיפול בנכסים שחולטו במסגרת תיקי סחר בבני-אדם והחזקה בתנאי עבדות), התשס"ט-2009**.

עיקרי ההנחיות והנהלים של הרשויות

- **הנחיות פרקליט המדינה בדבר מדיניות האכיפה בעבירות נלוות לעיסוק בזנות** עודכנו¹¹ ב-2003, ובנוסף המעודכן נדונו ישירות עבירות סחר בבני-אדם. מאז עודכנו ההנחיות פעמים אחדות (העדכון האחרון היה במאי 2012). ההנחיות מסבות את תשומת הלב של החוקרים למאפייני פעילות העשויים להעיד על סחר בבני-אדם בבתי-בושת, ומורות לחוקרים כיצד לפעול כשמתעורר חשד לסחר בבני-אדם. בדיון שהתנהל ביולי 2013 בוועדת המשנה למאבק בסחר בנשים ובזנות של הכנסת התבקשו אנשי הפרקליטות והמשטרה לדון בצורך לשנות את ההנחיות כדי להתאימן לשינויים בתופעת הסחר בנשים ובתופעת הזנות ולהגביר את האכיפה בתחום.¹²
- משרד הפנים גיבש נהלים לטיפול בקורבנות סחר למטרות זנות ולמטרות עבדות: **נוהל הטיפול בקורבנות סחר בנשים המבקשות להעיד מסדיר שהות זמנית בארץ של קורבנות סחר בנשים המבקשות להעיד נגד סוחרי נשים**¹³; **נוהל הטיפול במתן מעמד לנפגעות סחר בנשים מטעמים הומניטריים** מסדיר את הסמכות בכל הנוגע לטיפול בקורבנות סחר בבני-אדם ואת הטיפול בבקשות של נשים שהן קורבנות סחר למטרות זנות המבקשות להישאר בארץ מטעמים הומניטריים בתום מתן העדות לשם שיקום, ואף אם לא העידו¹⁴; **נוהל הטיפול במתן מעמד לנפגעי עבדות וסחר בבני-אדם לעבדות ולעבודות כפייה**, שפורסם ב-2005 ועודכן ב-2010, עוסק בקורבנות הן בזמן החקירה ומתן העדות והן בזמן השיקום, ומסדיר את מעמדם.¹⁵
- צוות בין-משרדי שפעל במסגרת התוכנית הלאומית למאבק בסחר בבני-אדם כדי לבנות מערך זיהוי לקורבנות עבדות וסחר לעבדות ולעבודת גיבש ופרסם בשנת 2008 את המלצותיו – **נוהל זיהוי קורבנות עבדות, עבודת כפייה וניצול**. הצוות המליץ על רשימה של מאפיינים העשויים לסייע בזיהוי קורבנות סחר ומיועדת לרשויות המדינה ולגורמים אחרים העשויים לבוא במגע עם קורבנות.
- ב-2012 פורסם **נוהל בנושא עבודה בין-משרדית – משטרת ישראל ומשרד המשפטים בתחום קורבנות עבדות או סחר בבני-אדם**. בנוהל מוצגות ההסכמות שהושגו בין הגופים וההנחיות לגורמי

¹¹ פורסמו לראשונה ב-1990.

¹² פרוטוקול מס' 2 משיבת ועדת המשנה למאבק בסחר בנשים ובזנות, 8 ביולי 2013, בנושא מדיניות האכיפה בעבירות זנות; בחינת טיפול המערכות המשטריות בסחר בנשים ובזנות לנוכח פירוק זרוע סע"ר.

¹³ תחום ביקורת גבולות ומעברים, נהל מס' 6.3.0006, **טיפול בקורבנות סחר בנשים המבקשות להעיד**, 1 באוגוסט 2005.

¹⁴ שם, נהל מס' 6.3.0007, **הטיפול במתן מעמד לנפגעות סחר בנשים מטעמים הומניטריים**, 1 ביולי 2006.

¹⁵ שם, נהל מס' 6.3.0008, **הטיפול במתן מעמד לנפגעי עבדות וסחר בבני-אדם לעבדות ולעבודת כפייה**, 15 ביוני 2010.



הכנסת

שב"ס בדבר העברת נתונים לעניין השוהים במתקני המשמורת של שב"ס אשר יש חשד כי עברו התעללות על רקע עבדות או סחר בבני-אדם. באמצעות הסדר זה מידע על קורבנות הסחר מגיע למשטרה, לגורמי סיוע משפטי ולגורמי שיקום.

פעילות בזירה הבין-לאומית

- הפעילות העיקרית במאבק בסחר בבני-אדם בכלל ובסחר בנשים בפרט נעשית בתוך המדינה, אך יש שיתוף פעולה בין גורמים שונים ברמה הבין-לאומית: המשטרה מנהלת מבצעי אכיפה, חקירות וחילופי מודיעין בשיתוף עם מדינות מקור של קורבנות הסחר בישראל; ארגוני סיוע וגורמי הרווחה בישראל פועלים בשיתוף גופים במדינות אחרות לסייע לקורבנות הסחר בתחום ההגנה והחזרה הבטוחה למדינות המוצא שלהם. ד"ר עו"ד מירב שמואלי, המתאמת הבין-משרדית למאבק בסחר בנשים במשרד המשפטים, משתתפת בכנסים בין-לאומיים ועומדת בקשר עם הגורמים העוסקים בנושא בחו"ל. משרד החוץ מקיים קורסים, סדנאות וסמינרים בין-לאומיים בנושא המאבק בסחר בבני-אדם ומדריך את הקונסולים היוצאים לשליחויות בחו"ל בדבר התופעה.

- **מחלקת המדינה האמריקנית** מפרסמת בכל שנה דוח הסוקר את מצב הסחר בבני-אדם במדינות שבהן קיים סחר כזה.¹⁶ ביולי 2001 פורסם הדוח הראשון, ובו סווגה ישראל בדרגה השלישית ולפיכך השתייכה ל"רשימה השחורה" של המדינות אשר אינן עומדות בקריטריונים למאבק בסחר בבני-אדם. לפיכך ריחפה עליה חרב של סנקציות כלכליות. ב-2002 נשלח לארה"ב דוח ראשון מטעם הגורמים המדיניים, ובעקבות תחילת הפעילות המשותפת ונקיטת צעדים מטעם המדינה במאבק, בשנה זו עלתה מדינת ישראל לדרגה השנייה. בדוח משנת 2005, שפורסם בשנת 2006, הורדה ישראל לדרגת משנה בתוך הדרגה השנייה – אזהרת דירוג, שפרושה שישראל נכנסה לרשימת פיקוח. בדוח לשנת 2006 דורגה ישראל בדרגה השנייה ללא אזהרת דירוג, ועד שנת 2011 נשארה בדרגה זו. מאז 2012 ישראל מדורגת בדרגה הראשונה (בדוחות מ-2012 ומ-2013), ברשימת המדינות שעומדות בקריטריונים המינימליים למאבק בסחר בבני-אדם ופועלות למיגור התופעה.

בתחום האכיפה

על אכיפת חוק האיסור סחר בבני-אדם מופקדות **במשטרת ישראל** היחידות המרכזיות המחוזיות ויחידת לה"ב 433.¹⁷ בשנים 2000-2013 **פתחו במשטרה יותר מ-290 תיקים בגין סחר בבני-אדם לעיסוק בזנות**. בשנים 2000-2003 נפתחו יותר ממחצית התיקים – 161 תיקים, לעומת 131 תיקים שנפתחו בכתשע וחצי השנים שלאחר מכן.¹⁸ למשטרה אין נתונים זמינים על המשך הטיפול בתיקים שנפתחו בשנים 2000-2003. מ-131 התיקים שנפתחו בשנים 2003-2013, 84 תיקים הועברו לתביעה (כ-64%), 46 תיקים נסגרו (כ-35%) וארבעה תיקים עדיין בשלבי חקירה (מהתיקים שנפתחו ב-2012-2013). בשנת 2010 לא נפתחו תיקים בגין עבירות סחר למטרות זנות; מ-2011 עד סוף יולי 2013 נפתחו 23 תיקים בגין עבירה זו, שלושה מהם מאז ינואר 2013.

¹⁶ הדוח מתפרסם מאז שנת 2001 על סמך הוראות החוק להגנה על קורבנות סחר בבני-אדם ואלימות (TVPA 2000).

¹⁷ מחלקת המדינה של ארצות-הברית, [Office to Combat and Monitor trafficking in Persons](#). היחידה הארצית למלחמה בשחיתות ובפשע המאורגן.

¹⁸ הנתונים על שנת 2013 הם עד סוף אוגוסט.



בכל שנה נפתחים מאות תיקים בגין עבירות נלוות לזנות, כגון החזקת מקום לשם זנות, הבאת אדם לעיסוק בזנות או למעשה זנות וסרסרות לזנות. אף על פי שזנות אינה אסורה על-פי החוק, העבירות הנלוות לזנות אסורות. התפיסה המקובלת ברשויות היא שסחר בבני-אדם צומח על רקע תעשיית זנות משגשגת, ושבהתמודדות עמו יש להתייחס לתופעת הזנות בכללותה.

בגין עבירות עבדות ועבודות כפייה¹⁹ נפתחו בשנים 2007-2012 (עד סוף נובמבר 2012) 103 תיקים. מתוך התיקים האלה 42 תיקים (41%) נגנזו מסיבות שונות, 32 תיקים (31%) הועברו לפרקליטות ו-29 תיקים (28%) עדיין נתונים בחקירה. על-פי המשטרה, ברוב המקרים שהתגלו בישראל, הפגיעה בחירותם של מהגרי העבודה באה לידי ביטוי בניצול מצוקתם הכלכלית בדרך של הונאה, עושק ואי-מתן תמורה הולמת, ורק במקרים מעטים הפגיעה הייתה כרוכה בהגבלת החירות, ובדרך כלל לא הגיעה לרמה הנדרשת כדי לבסס תשתית ראייתית לעבירת סחר קלאסית. מהתרשמות של גורמי המשטרה, הסחר בבני-אדם למטרות עבדות והחזקה בתנאי עבדות נדירים בישראל.²⁰ מנגד, על-פי ארגוני הסיוע,²¹ לעבירות שנעברות כלפי מהגרי ומהגרות עבודה יש מאפיינים של סחר בבני-אדם: אי-תשלום שכר או תשלום שכר נמוך; שעות עבודה לא סבירות ועבודה ללא ימי מנוחה; אי-מתן מגורים הולמים ועוד. אחת הבעיות בטיפול בעבירות כלפי מהגרי עבודה היא אכיפה דלה וקושי באיתור העבירות. העובדים אינם מתלוננים מחשש לאבד את מקום העבודה שלהם, מחשש שיגורשו, בשל אי-היכרות עם זכויותיהם ועוד.

תביעה וענישה

לתביעה ולענישה יש תפקיד מרכזי במאבק בסחר בבני-אדם. ניסוח והגשה של כתבי אישום שכללו פרשנויות רחבות של סעיפי החוק הרלוונטיים ודרישות לסנקציות מחמירות כלפי הנאשמים בעבירות סחר בבני-אדם, הביאו עם השנים להחמרת העונשים שהוטלו על הסוחרים, כגון מאסר בפועל (מעל 15 שנות מאסר) וקנסות כספיים כבדים, ולהצלחה בהפחתת מספר הסדרי הטיעון בתיקים האלה.

בשנים 2006-2012 הוגשו בעבירות סחר בבני-אדם 12 כתבי-אישום; בעבירות חטיפה לשם סחר בבני-אדם הוגשו שישה כתבי-אישום; בעבירות של עבודות כפייה הוגשו שני כתבי-אישום; בעבירות החזקה בתנאי עבדות הוגשו שלושה כתבי-אישום. אשר לגזרי-הדין בתיקי סחר בבני-אדם, תשובת הפרקליטות היא שאין באפשרותה לספק את הנתונים, מטעמים שונים.²²

מנתוני הנהלת בתי-המשפט עולה כי בשנים 2001-2006 נדונו יותר מ-140 תיקים, שבהם יותר מ-250 נאשמים בעבירות סחר בנשים למטרות זנות. על כ-230 מורשעים בתיקים אלו נגזרו תקופות מאסר שנעו בין חודשיים ל-15 שנה. בכ-100 מקרים הוטל על הנאשם קנס, וב-73 מן המקרים חויבו המורשעים בתשלום פיצויים לנפגעות.²³ משנת 2006 ואילך רואים בהנהלת בתי-המשפט ירידה מתמשכת במספר

¹⁹ בגין עבירות סחר בבני-אדם לעבודות ולעבודות כפייה, החזקה בתנאי עבדות ועיכוב דרכון לעבודת כפייה.

²⁰ רפ"ק רובי קיים, קצין פשיעה וסחר בבני-אדם, מדור סיוע חקירתי במשטרת ישראל, מכתב תשובה על בקשת מידע של מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 12 בספטמבר 2012.

²¹ "קו לעובד" ו"מוקד סיוע לעובדים זרים", "סחר בבני-אדם, ניצול למטרות מין ועבדות של מהגרות עבודה ופליטות", נייר עמדה, יוני 2011, נשלח מ"קו לעובד", נובמבר 2012.

²² הנתונים נוגעים לתיקים שהועברו ממשטרת ישראל לפרקליטות, ולא לחטיבת התביעות במשטרת ישראל; כמו כן, מערכת ניהול תיקים של הפרקליטות נתונה בתהליך של שדרוג בכל הנוגע לאפשרות אחזור הנתונים שהפרקליטות התבקשה להציג, ועל כן יש לראות בנתונים אלו נתונים בקירוב בלבד.

²³ לא מן הנמנע שבנתונים המובאים על מורשעים נכללים גם מי שהואשמו בעבירת סחר אך זוכו ממנה, והרשעתם היא בגין עבירות נלוות שבכתב-האישום.



התיקים המוגשים בגין עבירת סחר בנשים לזנות, עד כדי תיקים אחדים בשנה. לא קיבלנו מהנהלת בתי- המשפט נתונים על אותם תיקים מעטים שעניינם נדון בבתי-המשפט מאז שנת 2007. אחת הסיבות לכך היא שבמערכת של הנהלת בתי-המשפט נרשמים נתונים לפי סעיפי החוק העיקריים שמופעים בתיקים, ללא ציון תת-סעיפים – שרק מהם אפשר ללמוד על אופי התיק – בגלל מגבלות טכניות של המערכת.

בשנים האחרונות ניתנו בישראל, לראשונה, שני פסקי דין הכוללים הרשעה בעבירות של החזקה בתנאי עבדות.²⁴

תחום הטיפול בקורבנות הסחר והסיוע להם

- **סיוע משפטי לקורבנות סחר בבני-אדם**²⁵ ניתן בלשכות הסיוע המשפטי ברחבי הארץ, והוא ניתן לכל קורבנות הסחר, בין שהם מעידים בהליך המתנהל נגד הנאשמים בעבירת הסחר ובין שאינם מעידים נגדם. בשנים 2005-2012 פנו וקיבלו סיוע יותר מ-260 נפגעות עבירות סחר בנשים למטרות זנות. משנת 2009 ואילך רוב הפונים הם מהגרי עבודה, קורבנות עבדות ועבודות כפייה בישראל. נוסף על כך, בשנים 2010-2012 טיפל האגף לסיוע משפטי בקרוב ל-200 בקשות של קורבנות עבירות החזקה בתנאי עבדות שהגישו מבקשי מקלט ממדינות אפריקה (ובהם נשים וקטינים). כ-150 פניות התקבלו בשנת 2012, לעומת 18 פניות בשנת 2010.

- **מתן שירותים סוציאליים ושירותי בריאות: בשנת 2004 הוקם מקלט "מעגן" לנשים קורבנות סחר בבני-אדם. במקלט 35 מקומות,**²⁶ ונקלטות בו נשים שהוכרו כקורבנות סחר בבני-אדם הזכאיות לשנת שיקום. יותר מ-350 נשים קורבנות עבירות של סחר בבני-אדם טופלו במקלט. שנת 2004 התאפיינה במספר הפניות הגדול ביותר עד אז: מפרוואר ועד סוף שנת 2004 הופנו למקלט 118 נשים, כולן קורבנות סחר למטרות זנות מברית-המועצות לשעבר. גם בשנתיים שלאחר מכן, 2005-2006, נקלטו במקלט קורבנות סחר למטרות זנות. נשים קורבנות עבדות ועבודות כפייה הופנו למקלט מאז 2007, אך משנת 2011 ועד היום לא היו פניות חדשות של קורבנות סחר מקרב מהגרות העבודה, למעט פנייה אחת ב-2011. בשנת 2009 נקלטה במקלט אישה ראשונה מאריתריאה, קורבן החזקה בתנאי עבדות למטרות מין. מאז שנת 2012 הנשים השייכות לקבוצה זו הן הרוב ב"מעגן".

כיום שוהות במקלט 32 נשים. שבע נשים הן קורבנות סחר חדשות למטרות זנות, ובהן אישה ישראלית; אישה אחת היא עובדת סיעוד, קורבן החזקה בתנאי עבדות לצורך מתן שירותי מין; שאר 24 הנשים הן ממדינות אפריקה, קורבנות החזקה בתנאי עבדות לצורך מתן שירותי מין.²⁷

במקלט "מעגן" הנשים מקבלות סיוע סוציאלי, תמיכה פסיכולוגית ושירותי בריאות והכשרה מקצועית. הן גם לומדות את השפה העברית. הנשים ששוהות במקלט "מעגן" זכאיות לאשרת עבודה מסוג ב/1. בחודשים האחרונים הסדר זה חל גם על נשים קורבנות סחר מקרב המסתננים ומבקשי המקלט ממדינות אפריקה. נוסף על כך גורמי המקלט מסייעים לנשים לחזור בבטחה למדינת מוצאן ותומכים במי שבחרות להישאר בארץ.

²⁴ ד"ר מירב שמואלי, עו"ד, מתאמת המאבק בסחר בבני-אדם במשרד המשפטים, דוא"ל, 10 בספטמבר 2013.

²⁵ על-פי חוק הסיוע המשפטי, התשל"ב-1972, תיקון חקיקה, התשס"ג-2003.

²⁶ מתוך 35 מקומות, שלושה מקומות שמורים דרך קבע לעדות, על-פי דרישת משטרת ישראל.

²⁷ יסמין קונפנינו, עו"ד, מנהלת המקלטים לקורבנות הסחר, שיחות טלפון, 5 ו-7 באוקטובר 2013; דוא"ל, 13 באוקטובר 2013.



בשנת 2009 נפתח מקלט "אטלס" – מקלט לגברים שהם קורבנות סחר בבני-אדם.

20 נשים מאפריקה שהוכרו כקורבנות סחר בבני-אדם ממתיונות כיום בקהילה לכניסה למקלט "מעגן"; כמה נשים נוספות שהוכרו כקורבנות הסחר לאחרונה ממתיונות במתקן "סהרונים".

יצוין כי קורבנות סחר בבני-אדם ששוהים בקהילה אינם מקבלים את כל השירותים שניתן לשוהים במקלט, אך נציגי סיוע משפחתי וגורמי רווחה בקהילה עומדים עמם בקשר, ואם מתעוררים קשיים הם מפנים אותם למקלט ונותנים להם עדיפות על פונים אחרים.²⁸ בחודשים הקרובים אמור להיפתח מקלט נוסף ויוכלו להיכנס אליו 18 נשים קורבנות סחר. כיום הגורמים הנוגעים בדבר מנסים לאתר מבנה מתאים. כמו כן, לאחרונה פתח משרד הרווחה והשירותים החברתיים, בשיתוף עם עיריית תל-אביב, מרכז יום לטיפול בנשים קורבנות סחר ששוהות בקהילה.

נוסף על כך, במסגרת המקלט פועלות שלוש דירות מעבר, וכיום שוהות בהן 12 נשים. אחת מהן שוהה במקלט עם תינוק.

בשנת 2012 אושרו המלצות הצוות הבין-משרדי שפעל בראשותו של ד"ר מיכאל דור, אחראי לתחום מתן שירותי בריאות לאוכלוסיית המהגרים ומבקשי המקלט, שלפיהן יש לתת לנשים קורבנות סחר בבני-אדם²⁹ במהלך שנת השיקום שלהן שירות רפואי מלא כמקובל בסל שירותי בריאות³⁰ (למעט טיפולי הפריה חוץ-גופית).

נוסף על כך משרד הבריאות מפעיל בתל-אביב מרפאה קהילתית לאיתור מחלות מין ולטיפול בהן, שניתנים בה שירותי בריאות וסיוע פסיכו-סוציאלי לכל דורש, יהיה אשר יהיה גילו, מינו, המעמד האזרחי שלו או עיסוקו.³¹ הסיוע ניתן באופן אנונימי וללא תשלום. בינואר 2013 פתח משרד הבריאות מרפאה חדשה באזור התחנה המרכזית החדשה בתל-אביב, והיא נותנת שירותי רפואה לאוכלוסיית המהגרים בישראל.

- **מתן אשורות שהייה בארץ לקורבנות סחר בבני-אדם:** רשות האוכלוסין וההגירה אחראית למתן אשורות שהייה לקורבנות סחר בבני-אדם. בין השנים 2009 ו-2013³² טיפלה הרשות ב-67 נשים קורבנות סחר למטרות זנות. על סמך נתוני הרשות מהשנים 2005-2008 אי-אפשר לקבוע כמה נשים קורבנות סחר קיבלו אשורות.

בארגוני סיוע יש הטוענים כי תהליך מתן האשורות כרוך בעיכובים ובתהליכים ביורוקרטיים מסורבלים.

²⁸ סדר הקליטה במקלט הוא על-פי מועד הכניסה לישראל, למעט מקרים חריגים שבהם מדובר במצבים קשים (נפשיים ופיזיים), שבהם ניתנת לפונה עדיפות להיכנס למקלט.

²⁹ התנאי לזכאות הוא שהאישה הוכרה כקורבן סחר לפי נוהלי משרד הפנים ובידיה תיעוד של אשרה תקפה לפי נהלים: נוהל 6.3006 מיום 1.8.05 – נוהל הטיפול בקורבנות סחר בנשים המבקשות להעיד, העוסק במתן אשורות לקורבנות סחר בנשים הנחקרות או מעידות נגד סוחרי אדם; נוהל 6.3007 מיום 1.6.06 – נוהל הטיפול במתן מעמד לנפגעות סחר בנשים מטעמים הומניטריים.

³⁰ טיפול רפואי זה פטור מתשלום, לרבות תשלומי השתתפות עצמית על התרופות והטיפולים שבסל השירותים.

³¹ יעל גור, עו"ס, מנהלת מרפאת לוינסקי, סיכומי פעילות לשנים 2011, 2012.

³² הנתונים המוצגים כאן מעודכנים לספטמבר 2013



בצעדי ההסברה למניעת סחר בנשים שננקטים כיום בישראל נכללות פעילויות הסברה לגורמים העוסקים בתחום, לציבור הרחב ולתלמידים במערכת החינוך, ומבצעי הסברה במדינות המקור של קורבנות הסחר בבני-אדם כדי להתריע על הסכנות האורבות לבני-אדם שנכנסים למדינה. המתאמת הבין-משרדית של המאבק בסחר בבני-אדם מטעם משרד המשפטים היא הגורם העיקרי הפועל לרכז מידע על התופעה ועל פעילות ההסברה וההכשרה לכל הגורמים העוסקים בתחום, ובהם גורמי משטרה, גורמי רווחה, פרקליטים ושופטים ואנשי שירות בתי-הסוהר. בתחום ההסברה לציבור הרחב מעורבים ארגוני סיוע, משרד החוץ, משרד החינוך, גורמים במשרד הבריאות והרשות לקידום מעמד האישה.

מ-2008 מוענק בכל שנה עיטור ממשלתי לשלושה גופים שתורמו תרומה ניכרת למאבק בסחר בבני-אדם; הטקס מתקיים אצל נשיא המדינה ובנוכחות ראש הממשלה, שר המשפטים ומנכ"ל משרד המשפטים. הענקת העיטורים מסמלת את החשיבות שהממשלה מייחסת למלחמה בתופעה זו ואת הכרת הממשלה במאמציהם של גופים ציבוריים ואזרחיים כאחד בתחום זה.

1. מבוא

הסחר בבני-אדם הוא תופעה עולמית, ומדי שנה מיליוני אנשים נופלים לה קורבן במדינות רבות. ההנחה הרווחת היא ש"תעשייה" זו מגלגלת מיליארדי דולרים בשנה.³³

על-פי פרוטוקול האו"ם משנת 2000 למניעת הסחר בבני-אדם ולדיכוי וענישה של הסוחרים, בעיקר בנשים ובילדים – המשלים את אמנת האו"ם נגד פשע מאורגן חוצה גבולות – **"סחר בבני-אדם" הגדרתו "גיוס, הובלה, העברה, החזקה במסתור או הגבלה של אנשים, באיום, בשימוש בכוח או בצורות אחרות של כפייה, חטיפה, הונאה, תרמית, ניצול לרעה של סמכות או ניצול מצב של פגיעות, או מתן תשלומים או הטבות או קבלתם לשם השגת הסכמתו של אדם שיש לו שליטה על אדם אחר למטרה של ניצול. ניצול יכול לכלל הפחות ניצול לזנות או לצורות אחרות של ניצול מיני, עבודת כפייה, עבדות או נהגים דומים לעבדות, שעבוד או נטילת אברים מגוף האדם"**.³⁴ בפרוטוקול מצוין כי ההסכמה של קורבן הסחר בבני-אדם לסוגי ניצול אלו אינה רלוונטית כאשר ניצול מהסוג הזה מתקיים.

תופעת הסחר בבני-האדם נפוצה במיוחד במדינות שבהן רשתות ההגנה החברתיות והכלכליות חלשות או נפרמו עקב חוסר יציבות פוליטית או מלחמה. אחת התוצאות של מצב זה היא פגיעות מוגברת של עניים, החושפת אותם לשידול של גורמים עברייניים שמנסים לשכנעם להגר למדינות רווחה כדי לשפר את חייהם ואת חיי בני משפחותיהם.³⁵ הפערים בין מדינות מתפתחות לבין מדינות מפותחות גורמים

³³ **דוח ביניים של ועדת החקירה הפרלמנטרית בנושא הסחר בנשים**, בראשות חברת הכנסת זהבה גלאון, דצמבר 2002, כניסה אחרונה: אוקטובר 2013.

³⁴ United Nations, [Protocol to Prevent, Suppress and Punish Trafficking in Persons, Especially Women and Children, Supplementing the United Nations Convention Against Transnational Organized Crime](#), 2000.

ראו גם: ד"ר דפנה הקר וד"ר אורנה כהן, [המקלטים בישראל לנשים ולגברים שורדי סחר בבני-אדם](#), דוח מחקר, אוניברסיטת תל-אביב, מרס 2011.

³⁵ עו"ד רחל גרשוני, מתאמת המאבק בסחר בבני-אדם בשנים 2006-2012, מכתב: "תמונה בהיעף מבט על פעילות הממשלה למען המאבק בסחר בבני-אדם", ינואר 2011.



לאנשים להגר ממדינה למדינה בחיפוש אפשרויות תעסוקה.³⁶ הגלובליזציה מקלה על אנשים את המעבר בין מדינות ומאפשרת קשרים בין עבריינים ממדינות שונות ויצירת רשתות עבריינות בין-לאומיות לסחר בבני-אדם.

לסחר בבני-אדם בעולם פנים רבות. הסחר בנשים מתקיים בעיקר למטרות זנות ולתעשיית המין.³⁷ מדי שנה מיליוני נשים ממדינות מתפתחות מועברות כסחורה לכל דבר אל העולם המערבי. תיירות סקס, כלות בהזמנה (Mail Order Brides), בתי-בושת, פורנוגרפיה ושירותי מין בקרבת מחנות צבאיים הם כולם דוגמאות למגמה עולמית זו.³⁸

הסחר בבני-אדם החל בישראל בשנות ה-90 של המאה הקודמת, כאשר קבוצות עבריינים התחילו לייבא נשים מארצות מצוקה כדי להעבידן בזנות.³⁹

מדינת ישראל חתמה כבר בשנותיה הראשונות על אמנות ומסמכים בין-לאומיים העוסקים במאבק בסחר בבני-אדם בכלל ולמטרות זנות בפרט. עם זאת, החקיקה והאכיפה בתחום היו דלות עד ראשית שנות האלפיים. קורבנות הסחר נכנסו לתחומי המדינה עד תחילת שנות האלפיים דרך מעברי הגבול הרשמיים בשדות התעופה ובנמלים, ומשטרת ישראל התערבה במתרחש בבתי-בושת רק במקרים מיוחדים. קורבנות הסחר העידו לעתים רחוקות על עבירות שנעשו בהן, והרשויות הסתפקו במעצרן ובגירושן. הסרסורים נחשבו למקור מודיעיני לחקר פשעים אחרים, וסחר בנשים נחשב לעבירה שולית.⁴⁰

בטרם הכירו רשויות בתופעת הסחר בבני-אדם בישראל, נשים קורבנות הסחר נחשבו למהגרות לא חוקיות השוהות בארץ ללא אשרת שהייה, וכאשר אותרו – הורחקו מהארץ מייד.⁴¹ גם בעיני הציבור נשים אלו לא נתפסו כקורבנות שיש לסייע בעדן. ממסקנות סקר שבדק עמדות חברתיות בנוגע לתופעת הסחר בנשים ולזנות שערך בשנת 2003 מרכז המחקר והמידע של הכנסת עלה כי הסחר בנשים כמעט אינו מתקשר בתודעת הציבור להפרה של זכויות האדם, אלא לחוסר מוסר. כמו כן, הסחר בנשים נתפס בעיני החברה "כחלק מסוגיית הזרים בישראל". עורכת הסקר ציינה כי "נראה כי בגלל היותן של הנשים זרות, קל יותר לישראלים להדחיק את התופעה".⁴²

המפנה בטיפול של רשויות המדינה בסחר בנשים התרחש בתחילת שנות האלפיים בשל ביקורת בין-לאומית חריפה על ממדי תופעת הסחר בבני-אדם בישראל ובעקבות פעילות של ארגונים חברתיים בישראל אשר זיהו את התופעה ופרסמו עליה מידע.

³⁶ איילת פרקר ועינת פלד, "חוויות האימהות של נשים שנסחרו לתעשיית המין בישראל", דוח מחקר, **חברה ורווחה** 1, מרס 2011, עמ' 29-59.

³⁷ שם.

³⁸ יובל בוגייסקי, "המאבק המשפטי הבין-לאומי בסחר בנשים ובילדים למטרות זנות", עבודת סמינריון במסגרת לימודי תואר שני ביחב"ל, האוניברסיטה העברית, ספטמבר 2011.

³⁹ עו"ד רחל גרשוני, מתאמת המאבק בסחר בבני-אדם בשנים 2006-2012, הרצאה בנושא "סחר בבני-אדם לעיסוק בזנות", אוקטובר 2003, נשלחה בדוא"ל, מרס 2012.

⁴⁰ ראו: נעמי לבנקרון ויוסי דהאן, **אשה עוברת לסוחר – סחר בנשים בישראל 2003**, דוח מטעם "מוקד סיוע לעובדים זרים", "אשה לאשה" – מרכז פמיניסטי חיפה ו"מרכז אדוה".

⁴¹ מרכז המחקר והמידע של הכנסת, **מהגרי עבודה וקורבנות סחר בבני-אדם: מדיניות הממשלה ופעילות רשות ההגירה**, כתב: ד"ר גלעד נתן, אוקטובר 2009.

⁴² מרכז המחקר והמידע של הכנסת, **הסחר בנשים בישראל: מודעות הציבור, עמדותיו כלפי התופעה ותפיסותיו את הקשר בין הסחר בנשים לבין פגיעה בזכויות האדם**, ממצאי סקר דעת קהל, ערכה: אלה הלר, דצמבר 2003.



מחלקת המדינה האמריקנית מפרסמת בכל שנה דוח הסוקר את מצב הסחר בבני-אדם במדינות שבהן קיים סחר כזה. הדוח מתפרסם מאז שנת 2001 על סמך הוראות החוק להגנה על קורבנות סחר בבני-אדם ואליומות (TVPA 2000).⁴³ מחלקת המדינה בוחנת את ההתמודדות של מדינות העולם עם סחר בבני-אדם בדוח לפי שלושה פרמטרים: אכיפה והעמדה לדין, הגנה על קורבנות ופעולות מניעה (שלושת Ps: Prevention, Protection and Prosecution).⁴⁴

בשנת 2001 הוצבה ישראל בדוח מחלקת המדינה האמריקנית בדרגה השלישית, של המדינות אשר אינן פועלות למיגור התופעה בתחומן. דרגה זו משמעה הפעלת סנקציות כלכליות מצד ארה"ב. בדוח משנת 2002 נקבע כי ישראל היא אחת ממדינות היעד העיקריות לסחר בנשים, והיא אינה עומדת בסטנדרטים המינימליים למאבק בתופעה.⁴⁵

עם השנים פותחו בישראל אמצעים להתמודדות עם סחר בנשים למטרות זנות בפרט ועם סחר בבני-אדם בכלל. בשנת 2000 הוחלט על הקמת ועדת חקירה פרלמנטרית לבחינת הסחר בנשים בישראל. הוועדה הוקמה ביוני 2000, וחברת הכנסת זהבה גלאון התמנתה לעמוד בראשה. ביולי אותה השנה תוקן חוק העונשין, התשל"ז-1977, והוכנסה בו לראשונה עבירה של סחר בבני-אדם לעיסוק בזנות.⁴⁶ בהגדרה התמציתית של סחר בבני-אדם לעיסוק בזנות שהופיעה בחוק העונשין אז נכללו מכירה או קנייה של אדם להעסקתו בזנות, תיווך למכירה או לקנייה כאמור ("מוכר" או "קונה" – תמורת כסף, שווה כסף, שירות או טובת הנאה אחרת) וגרימה לאדם לעזוב את המדינה שבה הוא מתגורר כדי שיעסוק בזנות.⁴⁷ בשנת 2006 חוקק חוק מקיף – חוק איסור סחר בבני-אדם (תיקוני חקיקה), התשס"ז-2006. כמו כן נחקקו חוקים המסייעים במאבק בסחר בבני-אדם, כגון חוק סיוע משפטי, חוק הגבלת שימוש במקום לשם מניעת ביצוע עבירות וחוק המאבק בארגוני פשיעה. ב-2006 מונתה רשמית עו"ד רחל גרשוני למתאמת בין-משרדית למאבק בסחר בבני-אדם מטעם משרד המשפטים כדי לגשר בין גורמי הממשלה ובינם לבין ארגונים לא ממשלתיים בתחום המאבק. כיום ננקטות פעולות שבשגרה לקידום המאבק בסחר בבני-אדם: ועדת מנכ"לים קבועה; התוכניות הלאומיות למאבק בסחר למטרות זנות ולמאבק בסחר למטרות עבדות ועבודות כפייה; הכשרת אנשי מקצוע; תוכניות הסברה ומניעה לציבור; פיתוח אמצעים להגנה על קורבנות הסחר, לטיפול בהם ולשיקומם ועוד.

הודות למאבק בתופעה שניהלו ארגוני זכויות האדם, מוסדות ממשלתיים וגורמי אכיפת החוק, ובהם המשטרה והפרקליטות, והודות לאמצעים שננקטו למיגור התופעה, **צומצם היקף הסחר בנשים למטרות**

⁴³ מחלקת המדינה של ארצות-הברית, [Office to Combat and Monitor trafficking in Persons](#).

⁴⁴ לפי חלוקה אחרת של פעולות בתחום המאבק בסחר בנשים יש ארבעה פרמטרים עיקריים: מדיניות ושיתוף פעולה (Policy and Cooperation); מניעה (Prevention); תביעה (Prosecution); הגנה, שיקום וחזרה לחברה (Protection, Recovery, and Reintegration).

United Nations Inter-Agency, Project of Human Trafficking, [The Counter-Trafficking Response: The Four P's](#), last visit: 3 December 3rd 2012.

⁴⁵ מחלקת המדינה מסווגת את המדינות לשלוש דרגות. **בדרגה הראשונה** עומדות המדינות הנאבקות בתופעה במידה מספקת ועומדות בתנאים המינימליים; **בדרגה השנייה** עומדות המדינות אשר נוקטות צעדים של ממש כדי להיאבק בתופעה אך מאבקן אינו עומד בתנאים המינימליים של מאבק ראוי בסחר בבני-אדם; **בדרגה השלישית** עומדות מדינות אשר אינן נאבקות בתופעה בצורה רצינית ומספקת. בדרגה השנייה יש **דרגת משנה – אזהרת דירוג**. מדינה שנוספה לה אזהרת דירוג נכנסת ל"רשימת פיקוח", שנמצאות בה מדינות העומדות בסכנה של ירידה לדרגה השלישית עקב אי-עמידה בקריטריונים.

⁴⁶ תיקון 56 לחוק העונשין, וראו להלן.

⁴⁷ בתוך: דוח צוות הבין-משרדי להתמודדות ומעקב עם תופעת הסחר בנשים, אגף לחקירות וללוחמה בפשיעה, מחלקת חקירות ותביעות, משטרת ישראל, 21 בנובמבר 2002.



זנות במידה ניכרת. בשלוש שנים האחרונות דווח על מקרים מעטים של עבירות סחר בנשים למטרות זנות בישראל. נוסף על כך, יש עדויות שירדה חומרת עבירות הסחר בנשים, והמקרים המעטים שמתגלים כיום אינם מתאפיינים באלימות הקשה ובתנאים המחפירים שרווחו בעבר.

לדעת הגורמים המקצועיים הפועלים בתחום המאבק בסחר בבני-אדם, כיום ישראל אינה עוד מדינה יעד לסחר בנשים זרות למטרות זנות. במשטרה מדגישים כי "נושא הסחר בבני-אדם לזנות והעבירות הנלוות אינו מזוהה כתופעה בשנים אחרונות. בשנים 2011-2012 אותרו מספר מצומצם מאוד של נשים אשר נסחרו למטרות זנות ומספר שנים קודם לכך לא אותר קורבן אחד בתחום".⁴⁸

גורמי מקצוע מדגישים כי צמצום התופעה ושינוי דפוסייה הם תוצאה של עבודה משותפת של הממשלה ושל ארגונים לא ממשלתיים העובדים בתחום.⁴⁹ בשני הדוחות האחרונים של מחלקת המדינה האמריקנית, לשנת 2011 ולשנת 2012, הוצבה ישראל בדירוג הגבוה ביותר, שמשמעה שישראל שייכת לקבוצת המדינות שפועלות נחרצות למיגור הסחר בבני-אדם.

בד בבד עם צמצום הסחר בנשים למטרות זנות, בשנים האחרונות התגלו בישראל צורות נוספות של סחר בנשים בפרט ובבני-אדם בכלל: עבירות החזקה בתנאי עבדות ועבודות כפייה שהנפגעים העיקריים בהן הם מהגרי עבודה. סוגיה נוספת שמציבה כיום אתגר למדינה היא הטיפול בקורבנות עבירות כגון החזקה לשם עבדות והחזקה בתנאי עבדות למטרת ניצול מיני שנעברו כלפי מסתננים ומבקשי מקלט ממדינות אפריקה שהגיעו לישראל שלא כחוק דרך הגבול עם מצרים. העבירות כלפיהם נעברו מחוץ למדינת ישראל, ולאחר הגעתם לארץ הם מוכרים כקורבנות סחר וזכאים לטיפול ולשיקום.

כאמור, הטענה שתופעת הסחר בנשים למטרת זנות הצטמצמה במידה ניכרת מקובלת כמעט על כל הגורמים הפועלים בתחום. עם זאת, נטען כי צמצום הסחר בנשים זרות למטרות זנות הביא לכך שאת מקומן של הנשים הזרות תפסו נשים ישראליות. להערכת המשטרה (שארגוני הסיוע החברתיים לא סתרו אותה), כיום נמצאות במעגל הזנות בעיקר נשים בעלות אזרחות ישראלית.

בדוח הצוות הבין-משרדי לבחינת שינויים בדפוסי הזנות והסחר בבני-אדם למטרות זנות שפורסם בדצמבר 2010 נטען שעולם הזנות הוא התשתית להתפתחות סחר, וקשה להבין את האחד בלי להתייחס לאחר. כמו כן, לפי התפיסה הנוהגת במדינות רבות ומקובלת גם על מפעילי התוכנית הלאומית למאבק בסחר בזנות שאישרה הממשלה, הטיפול בזנות הוא כלי מניעה של תופעת הסחר בבני-אדם לזנות.⁵⁰

אף שלזנות המאורגנת יש היבטים פליליים, כגון סרסרות למעשה זנות, שידול למעשה זנות והחזקת מקום לשם זנות, החוק אינו קובע כי זנות היא סחר בבני-אדם ואינו מגדיר את הזנות כעבירה. לעומת זאת, הטענה הרווחת בארגונים חברתיים היא שגם נשים הנמצאות בזנות הן קורבנות סחר, והדבר טרם לחלחל לשיח המרכזי בישראל.⁵¹ חלק מהגופים ששותפים במאבק בסחר בבני-אדם מתנגדים להפרדה בין

⁴⁸ רפ"ק רובי קיים, ק' פשיעה וסחר בבני-אדם, מדור סיוע חקירתי במשטרת ישראל, מכתב תשובה על בקשת מידע של מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 12 בספטמבר 2012.

⁴⁹ משרד המשפטים, דוח הצוות הבין-משרדי לבחינת פעולות בהתאם לשינויים אפשריים בדפוסי הסחר בבני-אדם למטרות זנות ועבירות נלוות, דצמבר 2010; עו"ד רחל גרשוני, מתאמת המאבק בסחר בבני-אדם בשנים 2006-2012, מכתב: "תמונה בהיעף מבט על פעילות הממשלה למען המאבק בסחר בבני-אדם", ינואר 2011.

⁵⁰ משרד המשפטים, דוח הצוות הבין-משרדי לבחינת פעולות בהתאם לשינויים אפשריים בדפוסי הסחר בבני-אדם למטרות זנות ועבירות נלוות, דצמבר 2010.

⁵¹ ד"ר דפנה הקר וד"ר אורנה כהן, [המקלטים בישראל לנשים ולגברים שורדי סחר בבני-אדם](#), אוניברסיטת תל-אביב, דוח מחקר, הוגש למחלקת המדינה האמריקנית, מרס 2012.



סחר בנשים לזנות, מאחר שלעמדתם, ההפרדה מבוססת על תפיסה שגויה שלפיה יש "זנות בכפייה" ו"זנות מרצון". לטענתם, יש לראות את כל הזנות כסחר בנשים ולטפל בשורש הבעיה: בביקוש לזנות.⁵²

העשייה המשותפת של גורמים ממשלתיים ולא ממשלתיים בתחום המאבק בסחר בנשים, שהתחילה בראשית שנות האלפיים, יצרה בסיס להתמודדות עמו ולפעילות למיגורו. בסיס זה שימש לפיתוח הכלים הנחוצים לטיפול בקורבנות של סוגים אחרים של סחר בבני-אדם שמוכרים בישראל בשנים האחרונות, ובכלל זה קורבנות סחר לעבדות ועבדות כפייה בקרב מהגרי עבודה וקורבנות עבדות בקרב מסתננים ומבקשי מקלט ממדינות אפריקה. נוסף על כך, הכלים שפותחו לשם התמודדות עם סחר בנשים זרות משמשים לזיהוי נשים ישראליות קורבנות סחר ולסיוע להן.

במסמך זה נסקור את תחומי הפעולה העיקריים במאבק בסחר בבני-אדם בישראל, מתוך התמקדות בפעילויות העיקריות במאבק בסחר נשים למטרות זנות. תחילה נציג את המאפיינים העיקריים של נשים קורבנות הסחר בישראל, ולאחר מכן נבחן את הפעילות במסגרת המאבק בתופעה מאז תחילת שנות האלפיים.

2. קורבנות הסחר בנשים בישראל – מאפיינים ונתונים

בישראל מוכרות כיום נשים קורבנות עבירות סחר בבני-אדם שלא למטרות זנות, ובהן קורבנות סחר לעבדות ועבדות כפייה בקרב מהגרי העבודה וקורבנות החזקה בתנאי עבדות בקרב המסתננים ומבקשי המקלט ממדינות אפריקה. המאפיין המשותף לכולן הוא היותן מהגרות בישראל. עם זאת, בשנים האחרונות אותרו וטופלו כמה נשים קורבנות עבירות סחר למטרות זנות ועבדות בקרב נשים אזרחיות ישראל.

2.1 נשים קורבנות סחר למטרות זנות

תופעת הסחר בבני-אדם החלה בישראל בשנות ה-90 של המאה הקודמת ב"יבוא" נשים לצורכי זנות, והגיעה לשיאה בראשית שנות האלפיים. עבריינים הביאו לארץ נשים במצג שווא שירווחו כסף רב אם יבואו לעבוד בישראל. רבות מהנשים לא ידעו שיעסקו בזנות, ופותרו להאמין שיעסקו בעבודות אחרות כגון עיסוי, ניקיון או טיפול בילדים. המעטות שידעו שיעסקו בזנות לא היו ערות לתנאים הלא-אנושיים שבהם ייאלצו לחיות ולכפייה ולאלימות שיהיו מנת חלקן.

קורבנות הסחר היו על-פי רוב נשים צעירות, מרביתן בשנות ה-20 לחייהן, כמה מהן קטינות בשנות העשרה המאוחרות (בנות 17-18) ומעטות צעירות יותר. רובן הגיעו מחבר המדינות, כגון רוסיה, אוקראינה, מולדובה ואוזבקיסטן. רובן לא עסקו בזנות במדינות מוצאן אלא במגוון רחב של מקצועות, כגון זבניות, מורות, מזכירות ותופרות, אך הגיעו מרקע של מצוקה כלכלית קשה.⁵³

על-פי רוב קורבנות הסחר נכנסו למדינה שלא כחוק. בעבר נכנסו קורבנות סחר גם דרך מעברי הגבול הרשמיים בנמלי האוויר והים, אולם כשהתהדק הפיקוח החלו להבריח אותן דרך גבול ישראל-מצרים.

⁵² עדית הראל שמש, מכון "תודעה", מידע בנושא המאבק בסחר בנשים, נשלח בדוא"ל, 27 בספטמבר 2012.

⁵³ נעמי לבנקרון ויוסי דהאן, אישה עוברת לסוחר – סחר בנשים בישראל, 2003, דוח מטעם "מוקד סיוע לעובדים זרים", "אשה לאשה" – מרכז פמיניסטי חיפה ו"מרכז אדוה"; ראו גם פסק-הדין של בית-הדין הארצי לעבודה, ע" 480/05, 611/05 (טרם פורסם, 8/7/08).



רוב הנשים שהוברחו כך נחשפו לאליומות קשה מצד המלווים והמבריחים כבר בזמן המסע לארץ. עם הגעתן לישראל הן נמכרו למכונני זנות במכירות פומביות שלוו בבדיקות גופניות משפילות, ובהם נכפה עליהן לעסוק בזנות.

במכוננים נשללו מן הנשים דרכונים ומסמכים אחרים, והן נכלאו בתנאים של בידוד וניתוק. הן נחשפו לאליומות, לאונס ולאיומים שמשפחותיהן ייפגעו אם לא ישתפו פעולה, ונמנע מהן טיפול רפואי. הן אולצו לעבוד שעות רבות ביממה, שבעה ימים בשבוע, ללא חופשות. רבות לא קיבלו תשלום בעבור עבודתן או שקיבלו תשלום זעיר, ונמכרו פעמים אחדות.⁵⁴

לא ידוע מספרן המדויק של נשים שנסחרו לזנות בישראל, אך באותה תקופה היה מדובר באלפי נשים מדי שנה. מידע על סחר התקבל ממחלקות המשטרה במחוזות ומקציני הקישור של משטרת ישראל בחו"ל, והוא התבסס על מידע ומודיעין שאספו המשטרה ומקורות מידע אחרים, כגון סוכנויות משטרה זרות (כמו האינטרפול), אמצעי התקשורת וארגונים לא ממשלתיים. אחת הסיבות לקושי למצוא נתונים מדויקים על התופעה היא נטייתן של הקורבנות להימנע מהגשת תלונות.⁵⁵ לפי הערכות של משטרת ישראל, בשנת 2002 שהו במדינה בין 1,000 ל-3,000 נשים שנסחרו לזנות ב-300-400 מכונני ליווי ובתי-בוסת.⁵⁶

בדוח ביניים של ועדת החקירה הפרלמנטרית למאבק בסחר בנשים שפורסם ב-2002 נאמר כי "מדובר ב'תעשייה' שלמה של סחר בנשים למטרות ניצול מיני, הכוללת: הברחה, כליאה, ניצול וסחיטה. על-פי הערכתם של גורמים מקצועיים, ובהם נציבת מס הכנסה ונציגיה, שהופיעו בוועדה, מדובר על כמיליארד דולר בשנה".⁵⁷

בעבר נחשבו קורבנות הסחר בעיני הרשויות לעברייניות, שוהות בלתי חוקיות, והן גורשו מן הארץ לאחר שנעצרו והוחזקו בכלא. פעמים רבות הסרסורים, סוחריהן של הנשים, הם שיזמו את מעצרן וגירושן, וכך הם גם "רעננו את המלאי" וגם נמנעו מתשלום לנשים.⁵⁸

מספר הנשים הנסחרות שהוחזרו למדינות מוצאן בשנים הראשונות של התופעה: בשנת 1998 – 499 נשים; בשנת 1999 – 295 נשים; בשנת 2000 – 487 נשים; בשנת 2001 – 413 נשים; בשנת 2002 (עד ספטמבר) – 264 נשים.⁵⁹

עד אמצע שנת 2000 הוחזקו קורבנות הסחר בבתי-מעצר או בבית-הסוהר "נווה-תרצה". משך השהות במעצר היה תלוי בין היתר בזמן שנידרש לאמת את זהותן בנציגויות מדינות המוצא ובמסמכים המזהים שנמצאו בידיהן. למרות מאמצי הנהלת בית-הסוהר להיטיב עם הקורבנות, בין השאר על-ידי מתן גישה

⁵⁴ עו"ד סיגלית זוהר, "זהר בחשכה", ריאיון לעת סינע – ביטאון האגף לסיוע משפטי 2, משרד המשפטים, קיץ תשע"ב.

⁵⁵ Hila Tene-Gilad 'Ministry of Justice of Israel, Response of the State of Israel to The United States Department of State Trafficking In Persons Questionnaire, submitted in 2003.

⁵⁶ משרד המשפטים, דוח הצוות הבין-משרדי להתמודדות ומעקב עם תופעת הסחר בנשים לעיסוק בזנות, ירושלים, ט"ו בכסלו תשס"ג.

⁵⁷ דוח ביניים של ועדת החקירה הפרלמנטרית לעניין הסחר בנשים, בראשות חברת הכנסת זהבה גלאון, דצמבר 2002.

⁵⁸ שם.

⁵⁹ Ministry of Justice of Israel, [Response of the State of Israel to The United States Department of State Trafficking In Persons Questionnaire](#), submitted in February 2002;

Hila Tene-Gilad, Adv. Director – Human Rights and Relations with International Organizations, Ministry of Justice, Department for International Agreements and Litigation.



לנציגים של ארגוני סיוע לא ממשלתיים בכל שעות היממה, לא התאפשר להם לתת סיוע נפשי, סוציאלי⁶⁰ או משפטי. כפי הנראה, תנאי המעצר לא רק שלא אפשרו מתן מענה הומני לצרכים המיוחדים של הקורבנות, אלא גם פגעו בנכונותן להעיד נגד העבריינים שפשעו בהם, שכן לא הייתה סביבה תומכת המסוגלת לעודדן לעשות כן. אומנם חלקן עברו תהליך שבסופו הן נמלכו בדעתן והחליטו להעיד גם כששהו במעצר, אך אפשר להניח שבסביבה תומכת יותר נשים רבות יותר היו משתכנעות להעיד, כפי שקרה במדינות אחרות.⁶¹ בשנים שלאחר מכן הורה הצוות הבין-משרדי למאבק בסחר בנשים למשטרה לשכן את הנשים קורבנות הסחר בזמן מתן עדות באכסניות או בבתי-מלון על חשבון המשטרה. בשנת 2004, בין השאר על-פי ההמלצות של אותו צוות, נפתח מקלט "מעגן" לקורבנות סחר בנשים למטרות זנות, ובשנת 2009 הוא הפך למקלט לנשים קורבנות סחר בבני-אדם.

בשנת 2005 היו 60 נשים נסחרות במקלט "מעגן" לקורבנות הסחר, ועוד כ-130 נשים שהו במתקני הכליאה. בשנת זו דיווחה מינהלת ההגירה על קרוב ל-700 נשים שהתאימו לקריטריונים המקובלים של קורבנות הסחר.⁶² על-פי הערכות של הגורמים המטפלים, בשנת 2006 נסחרו בארץ כמה מאות נשים. בשנה זו שהו 55 נשים נסחרות במקלט "מעגן", ומנתוני מינהלת ההגירה עלה כי כ-260 נשים נמצאו מתאימות לקריטריונים של קורבנות הסחר לפי ראיונות העומק שנעשו עמן. מ-2004 עד יולי 2013 נרשמו יותר מ-290 הפניות למקלט "מעגן" של נשים קורבנות סחר לזנות (יש נשים שהגיעו למקלט כמה פעמים). בשנת 2005 פנו 65 נשים קורבנות סחר לזנות לאגף לסיוע משפטי, ובשנת 2006 קרוב ל-50 קורבנות סחר לזנות קיבלו סיוע.

בשנת 2007 הצטמצמה תופעת הסחר בנשים למטרות זנות במידה ניכרת. משנה זו ואילך דיווחו הגורמים המטפלים על מספר קטן למדי של נשים שזוהו כקורבנות סחר למטרות זנות. בשנת 2010 לא זוהו נשים קורבנות סחר לזנות חדשות בישראל. מאז מתגלות מדי שנה נשים מעטות שהן קורבנות סחר למטרות זנות. כיום, מתוך 32 נשים ששהות במקלט "מעגן" לנשים, שבע נשים הן קורבנות סחר לזנות.

בשנת 2012 פנו לאגף לסיוע משפטי במשרד המשפטים, האחראי לטיפול בקורבנות הסחר בבני-אדם, 17 נשים קורבנות סחר למטרות זנות (מתוך 278 פונים שהם נפגעי עבירות סחר בבני-אדם). עשר מהן היו מוכרות עוד קודם לאנשי האגף.

גורמי הטיפול לא נתקלים עוד בדיווחים של קורבנות הסחר על התנאים הקשים שבהם נמצאו נשים נסחרות בעבר. במקרים החדשים שהתגלו בשנים אחרונות הנשים מדווחות על יחס "לא אלים" מצד הסוחר, על עבודה ללא שלילת מסמכים וחירות ועל "תנאי עבודה" טובים יותר. הן מקבלות אחוזים מהאתנן ואינן כלואות. עם זאת, גורמי הטיפול מגדירים אותן כקורבנות סחר לכל דבר, בין השאר משום שחייקן נתונים בשליטתם של אחרים בשל זרותן ופגיעותן.⁶³

⁶⁰ זמן מה הועסקה בבית-הסוהר עובדת סוציאלית במשרה חלקית במימון ארגונים לא ממשלתיים.

⁶¹ משרד המשפטים, דוח הצוות הבין-משרדי להתמודדות ומעקב עם תופעת הסחר בנשים לעיסוק בזנות, ירושלים, ט"ו בכסלו תשס"ג.

⁶² Hila Tene-Gilad, Ministry of Justice, Response of the State of Israel to The United States Department of State Trafficking In Persons Questionnaire, submitted in 2005.

⁶³ עו"ד סיגלית זוהר, אגף סיוע משפטי במשרד המשפטים, פגישה, 2 בדצמבר 2012.



היחס של הרשויות לנשים קורבנות סחר בבני-אדם השתנה עם השנים, בין השאר בשל ההכרה בקיום התופעה ובשל הגברת המודעות למאפייניה.⁶⁴ בדוח של הצוות הבין-משרדי להתמודדות עם תופעת הסחר בנשים למטרות זנות שפרסם ב-2002 נאמר כי במערכת המשפט בחרו ביחס מחמיר כלפי סחר בנשים לעיסוק בזנות: "כפי שנראה, מוקיעים שופטי בית-המשפט העליון את תופעת הסחר במילים חריפות כימלחמת ישראל בעמלק'... מלחמה שאין בה, לא שביתת נשק ולא פשרה".⁶⁵

עוד נכתב בדוח זה: "כשזוהתה התופעה, רשויות אכיפת החוק לא התייחסו לנשים אלה כאל קורבנות הזקוקות לסיוע מיוחד, אלא כשוהות בלתי חוקיות שיש להרחיקן מהארץ כמה שיותר מהר. יחס זה הביא למעצרן... עד להרחקתן מהארץ. המדינה לא פיתחה שירותי סיוע מיוחדים לקורבנות אלה ולא עיצבה טכניקות לעידוד הגשת תלונות על ידיהם באורח פעיל ושיטתי. ואולם, בשנים האחרונות אנו עדים לתמורה ההולכת ומעמיקה ביחס זה, ולהכרה גוברת כי נשים אלה הן בראש ובראשונה – קורבנות עבירה שיש להיחלץ לעזרתן".⁶⁶

2.2 מהגרות עבודה נפגעות עבירות סחר

בשנים האחרונות גוברת המודעות לעבירות בתחום הסחר בבני-אדם של מעסיקים כלפי מהגרי עבודה. מאז שנת 2003 ישראל מדווחת למחלקת המדינה האמריקנית על ההתפתחות בטיפול בעבירות האלה.

לגורמים המטפלים באוכלוסיית מהגרי עבודה יש נתונים על מקרים של מהגרות עבודה שהן קורבנות עבירות סחר בבני-אדם למטרות עבדות או לעבודות כפייה. משנת 2007 עד שנת 2010 הופנו לטיפול במקלט "מעגן" יותר מ-20 נשים מהגרות עבודה שהיו קורבנות עבירות בתחום העבדות ועבודות הכפייה. משנת 2011 ועד יוני 2013 לא נרשמו במקלט "מעגן" פניות חדשות של קורבנות עבדות ועבודות כפייה בקרב נשים מהגרות עבודה למעט פניה אחת ב-2011. במשטרה מציינים כי "מהתרחשות גורמי משטרת ישראל, המבוססת על מאות תיקי חקירה, עדויות מהגרי עבודה וידיעות מודיעיניות בנושא, התופעה של סחר בבני-אדם למטרות עבדות והחזקתם של מהגרי ומהגרות עבודה בתנאי עבדות הנה תופעה נדירה בישראל".⁶⁷ לפי נתוני המשטרה, מדי שנה נפתחים כמה עשרות תיקים בגין עבירות כלפי מהגרות עבודה, על-פי רוב לא עבירות סחר בבני-אדם אלא עבירות של ניצול מיני. לדעת ארגונים חברתיים, ניצול כזה הוא ככל הנראה תופעה נרחבת בישראל.⁶⁸ יצוין כי במסמך זה לא נדון בהרחבה בסוגיה זו.

שיעור מהגרות עבודה המתלוננות קטן מאוד ביחס למספר מהגרות העבודה החוקיות בישראל, **אולם אין בזה כדי להעיד שמהגרות עבודה אינן נפגעות מעבירות כגון עבירות מין ועבירות סחר. רמת הפגיעות של מהגרות עבודה, מתוקף מעמדן, גבוהה ביותר, והיא עלולה לשמש קרקע נוחה לניצול.** מקובל לקשור את היפגעותן לשילוב של כמה גורמים: חולשה כלכלית, חברתית ופוליטית; אי-הכרת השפה, התרבות,

⁶⁴ עו"ד רחל גרשוני, מתאמת המאבק בסחר בבני-אדם בשנים 2006-2012, מכתב: "תמונה בהיעף מבט על פעילות הממשלה למען המאבק בסחר בבני-אדם", ינואר 2011: לדעת הגורמים המקצועיים בתחום המאבק בסחר בבני-אדם התרחש מהפך בישראל הן ביחס לתופעה והן ביחס לקורבנותיה.

⁶⁵ משרד המשפטים, דוח הצוות הבין-משרדי להתמודדות ומעקב עם תופעת הסחר בנשים לעיסוק בזנות, ירושלים, ט"ו בכסלו תשס"ג; ש"פ 7542/00 **חנוכו' נ' מדינת ישראל**, השופט חשין, ע"פ 3521/91, שם נחלקו הדעות בדבר חומרתה של סרסור בזנות שאינה מלווה בכפייה או בניצול מצוקת הזולת.

⁶⁶ משרד המשפטים, דוח הצוות הבין-משרדי להתמודדות ומעקב עם תופעת הסחר בנשים לעיסוק בזנות, ירושלים, ט"ו בכסלו תשס"ג.

⁶⁷ רפ"ק רובי קיים, ק' פשיעה וסחר בבני-אדם, מדור סיוע חקירתי במשטרת ישראל, מכתב תשובה על בקשת מידע של מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 12 בספטמבר 2012.

⁶⁸ "קו לעובד", נייר עמדה, "עבירות מין נגד מהגרות עבודה", פברואר 2011, שלחה עידית לייבוביץ', דצמבר 2012.



הנורמות והערכים, וכן החקיקה הנוהגת בארץ; חשש מפיתורים וחשש מאובדן רישיון הישיבה והעבודה בישראל; חשש מפני הרשויות. על-פי רוב, עובדת השוהה בארץ שלא כדין נמנעת מלהתלונן על עבירה שנעברה נגדה מחשש שמא עצם התלונה וההיחשפות בעקבותיה יביאו לגירושה מן הארץ. חשש כזה עשוי להתעורר גם אצל עובדות חוקיות, שכן שהותן בארץ תלויה במעסיק מסוים, ואם תופסק העסקתן אצלו הן עלולות לאבד את אשרת השהייה.

בשנים הקודמות התריעו הארגונים הלא-ממשלתיים כי יש תופעה חדשה של **מהגרות עבודה** (מסין, מהפיליפינים ומתאילנד) הנכנסות לישראל באשרת עבודה חוקית לצורכי סיעוד או חקלאות, ועם הגעתן לארץ "מגויסות" לזנות ולשירותי מין בעבור לקוחות שהם מהגרי עבודה השוהים בישראל או ישראלים; לעתים הדבר נעשה כבר במדינת המוצא.⁶⁹ בשנת 2010, אחת משבעת הנפגעים שביקשו סיוע משפטי באגף הסיוע משפטי של משרד המשפטים בגין החזקה בתנאי עבדות לצורך עבודות משק בית או ניצול מיני הייתה אישה שביקשה סיוע בתביעה נגד שני גברים שהחזיקו אותה בתנאי עבדות לצורך ניצול מיני.⁷⁰

2.3 קורבנות עבירות הסחר בקרב המסתננים ומבקשי המקלט בישראל⁷¹

מאז שנת 2007 חל גידול ניכר במספר המסתננים ומבקשי המקלט המגיעים לישראל דרך הגבול עם מצרים. ביוני 2013 שהו בישראל קרוב ל-55,000 מסתננים ומבקשי מקלט, כ-50,000 מהם מסודן מאיתראה (יותר מ-90%).⁷² על-פי נתוני רשות האוכלוסין וההגירה, נשים הן מיעוט בקרב מבקשי המקלט והמסתננים השוהים בישראל: 2% בקהילה הסודנית (238 נשים) ו-17% בקהילה האריתריאית (6,145 נשים). על-פי הרישומים, בסוף מרס 2013 שהו בישראל 7,693 נשים המוגדרות מסתננות (לפי החוק למניעת הסתננות). נשים הן 14% מכלל המוגדרים מסתננים.⁷³

הגורמים המטפלים במסתננים ובמבקשי המקלט בישראל מקבלים עדויות שלפיהן רבות מהנשים ומהקטינות שאינן מלוות בהורה היו קורבן לתקיפה מינית קשה, להתעללות, להחזקה בתנאי עבדות ולעבירות אחרות של סחר בבני-אדם. במסען לישראל בידי המבריחים הבדואים. הגורמים המטפלים שמעו עם השנים על מאות מקרים של נשים שנאנסו באכזריות במסען במדבר והוחזקו בכוח במדבר בתנאי עבדות לשם מתן שירותי מין – חלקן זמן ממושך (עד כמה חודשים). נשים וגם גברים הוחזקו בתנאים קשים ואולצו לעבוד בעבודות כפייה. לעתים הן שוחררו תמורת כופר, ועד לקבלת הכופר הוחזקו בידי הבדואים.

בחלק מהמקרים מסרו את העדות הנשים עצמן, ובחלקם העדויות התקבלו מבעליהן של הנשים או מאנשי הקהילה. במקרים קשים במיוחד מצבה הגופני של האשה בעת מעבר הגבול העיד על מה שעברה: פציעות, סימני חבלה, דימומים, מצב נפשי קשה ועוד.

⁶⁹ עו"ד רחל זוארץ-לוי, סגנית בפרקליטות המדינה, מכתב: "טיפול הפרקליטות במאבק בסחר בנשים", 24 בדצמבר 2012, נשלח בדוא"ל.

⁷⁰ עו"ד סיגלית זוהר, אגף סיוע משפטי במשרד המשפטים, פגישה, 2 בדצמבר 2012.

⁷¹ אם לא צוין אחרת, המידע לקוח מתוך מסמך של מרכז המחקר והמידע של הכנסת, קורבנות ניצול למטרות מין ועבדות בקרב המסתננים ומבקשי מקלט בישראל, כתבה: מריה רבינוביץ', מאי 2010.

⁷² רשות האוכלוסין, יחידת תכנון, מחקר, איכות ומצוינות, נתוני זרים בישראל, מהדורה 4/2013, יולי 2013.

⁷³ מרכז המחקר והמידע של הכנסת, שירותי רווחה ובריאות לנשים חסרות מעמד אזרחי בישראל, נפגעות אלימות מינית ופיזית, כתבה: נטע משה, יוני 2013.



לפי רוח האמנות הבין-לאומיות בנושא הסחר בבני-אדם, מדינה שהגיע אליה קורבן סחר או עבדות אמורה לתמוך בו ולסייע בשיקומו. לפיכך, לדברי גב' גרשוני, המתאמת הבין-משרדית במאבק בסחר בבני-אדם לשעבר, על המדינה לדאוג לאנשים שעברו טראומה מסוג זה גם אם הפשע כלפיהם לא נעשה בגבולותיה, וכך אכן נעשה, כפי שיפורט בהמשך.

מוכרים מקרים שבהם הניצול למטרות מין נמשך גם לאחר מעבר הגבול, בזמן שהייה בישראל. לגורמים המטפלים במבקשי מקלט ובמסתננים מוכרים מקרים של החזקת נשים וקטינות בכוח לשם ניצול מיני. נוסף על כך מוכרים מקרים של ניצול מיני ושל הטרדה מינית של נשים מסתננות ומבקשות מקלט בתוך הקהילה שלהן.

המסתננים לישראל דרך הגבול עם מצרים מועברים על-ידי אנשי צבא למתקן המשמורת "סהרונים". אם כבר בשלב זה יש מידע על נפגעות תקיפה מינית, הוא נמסר לאנשי צוות "סהרונים".

מהנשים ששוהות במתקן "סהרונים", בשנת 2011 הוכרו תשע נשים כקורבנות סחר ועבדות, ובשנת 2012 – 55 נשים ו-13 קטינות (הקטינות הועברו לבית-הסוהר "גבעון" במהלך הטיפול). בשנת 2013 הוכרו שמונה נשים כקורבנות סחר ועבדות (נתונים מעודכנים לחודש יוני 2013). בשנה האחרונה (2013) שוחררו ממתקן "סהרונים" קרוב ל-30 נשים אשר הוכרו כקורבנות סחר ועבדות.⁷⁴

בשנת 2009 נקלטה במקלט לקורבנות סחר "מעגן" אישה ראשונה מאריתריאה שהוכרה כקורבן עבדות למטרות מין מקרב המסתננים ומבקשי המקלט שהעבירה כלפיה נעברה מחוץ לגבולות ישראל. האישור לקליטת האישה ניתן מסיבות הומניטריות. בשנת 2012 רוב הנשים ששהו ב"מעגן" היו מקרב המסתננים ומבקשי המקלט: מתוך 32 נשים שהות כיום במקלט, 24 נשים הן קורבנות מקרב המסתננים ומבקשי המקלט ממדינות אפריקה.⁷⁵ 20 נשים נוספות שהוכרו במהלך 2013 כקורבנות סחר שוחררו ממשמורת "סהרונים" לקהילה, ושם הן ממתינות למקום במקלט "מעגן" לשנת שיקום. לאחרונה ארבע נשים נוספות הוכרו כקורבנות סחר ב"סהרונים".

⁷⁴ שם.

⁷⁵ ויקה גולצמן, מנהלת מקלט "מעגן" לקורבנות הסחר בבני-אדם עד פברואר 2013, מכתב, אוגוסט 2012; יסמין קונפינו, עו"ד, מנהלת מקלט "מעגן" כיום, דוח פעילות של המקלטים לקורבנות הסחר, יוני 2013, נשלח בדוא"ל, 7 באוקטובר 2013.



3. המאבק בתופעת הסחר בנשים

גורמים ממשלתיים ולא ממשלתיים פועלים למיגור תופעת הסחר בבני-אדם בכלל ובנשים בפרט, מטפלים בקורבנות עבירות הסחר ופועלים להעלאת המודעות לתופעה הן בציבור והן בקרב הגורמים המקצועיים המעורבים במאבק בתופעה ובמזעור נזקה.

הגורמים הממשלתיים העיקריים הפועלים בזירה זו הם משרד המשפטים, המשרד לביטחון פנים ומשטרת ישראל, משרד הפנים, משרד החוץ, משרד החינוך, משרד הבריאות, משרד הרווחה והשירותים החברתיים והרשות לקידום מעמד האישה במשרד ראש הממשלה. אלה פועלים בשיתוף פעולה הדוק עם ארגונים לא ממשלתיים וגופים חברתיים, שתורמים רבות להגדרת מאפייני התופעה, לטיפול בקורבנותיה ולהעברת מידע לרשויות.⁷⁶ מאז שנת 2006 הגורמים הממשלתיים פועלים בעזרת המתאמת הבין-משרדית למאבק בסחר בבני-אדם מטעם משרד המשפטים.

בשנות ה-90 של המאה הקודמת, כאשר זוהתה לראשונה תופעת הסחר בנשים בישראל על-ידי ארגונים חברתיים, הרשויות התקשו להכיר בה ונמנעו מטיפול בה.

בשנת 1997 פרסמה "שדולת הנשים" מידע על סחר בנשים בישראל.⁷⁷ ועדת זכויות האדם של האו"ם בחנה את יישום האמנה הבין-לאומית לזכויות אזרחיות ופוליטיות בשנת 1998 וביקרה את ישראל על יחסה לקורבנות הסחר בבני-אדם. במאי 2000 פרסם ארגון "אמנסטי אינטרנשיונל" דוח על הפרת זכויות אדם של הקורבנות – Israel: Human Rights Abuses of Women Trafficked from Countries of the – Former Soviet Union into Israel's Sex Industry – אשר תיאר את מצבן של קורבנות הסחר בישראל ואת חוסר הטיפול של הרשויות בתופעה.⁷⁸ בתחילת שנות האלפיים ספגה מדינת ישראל קיתונות של ביקורת בזירה הבין-לאומית על התעלמותה מהתופעה, אשר הלכה וגברה בתחומה.

ביולי 2001 פורסם דוח של משרד החוץ האמריקני שבו סווגה ישראל ב"רשימה השחורה" של המדינות אשר אינן עומדות בקריטריונים המינימליים למאבק בסחר בבני-אדם, ובעקבות זאת הייתה ישראל נתונה בסכנה של סנקציות כלכליות.⁷⁹

בעקבות אירועים אלו, בין השאר, התחילו גורמים ממשלתיים ופרלמנטריים בפעילות במטרה למגר את תופעת הסחר בבני-אדם בישראל. להלן עיקרי המאבק של המדינה בתופעת סחר בנשים מאז שנת 2000.

3.1 פעילות ארגונים לא ממשלתיים

כאמור, הסחר בנשים למטרת זנות בישראל זוהה לראשונה בישראל על-ידי ארגונים לא ממשלתיים. המידע המשמעותי על התופעה בישראל פורסם בשנת 1997 בדוח של "שדולת הנשים", "הברחת נשים בישראל וזנות בכפייה". בדוח ניתן הסבר על תופעת הסחר בנשים למטרות זנות בישראל על היבטיה

⁷⁶ הגורמים הלא-ממשלתיים העיקריים במאבק בסחר בבני-האדם: "אשה לאשה" – מרכז פמיניסטי חיפה; "אמנסטי אינטרנשיונל" – סניף ישראל, "רופאים לזכויות אדם", "מוקד סיוע לעובדים זרים", "קו לעובד", מכון "תודעה", נציבות האו"ם לפליטים, האגודה לזכויות האזרח, המקלט לנשים שחוות אלימות בעוספיה, ארגון אס"ף ועמותת "הגר ומרים".

⁷⁷ ריטה חייקין וד"ר חנה ספרן, מכללה אקדמית עמק יזרעאל, "הגירה, סחר בנשים וזנות: המקרה של נשים מהגרות מברית-המועצות לשעבר בישראל", "אשה לאשה" – מרכז פמיניסטי חיפה, מאי 2012.

⁷⁸ Amnesty, [Israel: Human Rights Abuses of Women Trafficked from Countries of the Former Soviet Union into Israel's Sex Industry](#), last visit: November 28th 2012.

⁷⁹ [דוח ביניים של ועדת החקירה הפרלמנטרית בנושא סחר בנשים](#), בראשות חברת הכנסת זהבה גלאון, דצמבר 2003, כניסה אחרונה: 28 בנובמבר 2012.



וניתנו המלצות לשינוי חקיקה ולטיפול בתופעה.⁸⁰ המידע הועבר לגורמים ממשלתיים, אך בשלב זה המדינה עדיין לא הכירה בקיום התופעה.⁸¹ בהמשך ארגונים נוספים כגון "מוקד סיוע לעובדים זרים" ו"אמנסטי אינטרנשיונל" פרסמו מידע בנושא סחר בבני-אדם בישראל.

הידיעה וההכרה שאכן מתקיים סחר בנשים בישראל הביאו להקמתה של קואליציה של ארגונים לא ממשלתיים שמטרתה להיאבק בתופעה, ובהם ארגונים לזכויות האדם, מרכזי סיוע לנפגעות תקיפה מינית ומקלטים לנשים מוכות. הקואליציה פעלה בשנים 1997-2004. בין היתר, הארגונים השותפים בקואליציה אספו והפיצו ברבים את המידע שנאסף על ממדי התופעה וחומרתה.⁸²

להלן הסבר על הפעולות העיקריות של כמה מהארגונים הלא-ממשלתיים הבולטים במאבק בסחר בבני-אדם. ארגונים אלו יזמו והובילו את הפעילות בתחום, וממשיכים לתרום להעלאת המודעות לתופעת הסחר בבני-אדם בחברה הישראלית, לטיפול בנפגעי הסחר בבני-אדם, לסיוע לגורמי אכיפת חוק ועוד. חלק מנציגיהם שותפים קבועים לעבודה עם הגורמים הממשלתיים ומשתתפים בצוותים בין-משרדיים שדנים בסוגיות אלו ואחרות בתחום ובדיונים של ועדות הכנסת.

- ארגון "אשה לאשה" – מרכז פמיניסטי חיפה⁸³ הוא ארגון ישראלי שפועל למיגור אפליית הנשים, האלימות כלפיהן ודיכוי. במסגרת המאבק בסחר בנשים סייע הארגון לנשים קורבנות סחר בהתמודדותן עם רשויות החוק ובהתליכי אכיפה נגד סוחרי נשים, נתן סיוע סוציאלי ומשפטי לנשים שנפגעו והיה שותף בגיבוש תהליך חזרה בטוחה של נשים נסחרות למדינות מוצאן.
- עמותת "מוקד סיוע לעובדים זרים" נוסדה ב-1998. היא פועלת להגנה על זכויות האדם של מהגרי עבודה ופליטים, למניעת סחר בבני-אדם בישראל ולגיבוש מדיניות ממשלתית שתבטיח את זכויותיהם של המהגרים ושל הפליטים. העמותה פועלת באמצעות מתן מידע, ייעוץ וייצוג משפטי למהגרים, חינוך והסברה לציבור הישראלי וקידום חקיקה ומדיניות ציבורית.
- עמותת "קו לעובד" הוקמה ב-1991, והיא מסייעת לעובדים אזרחי ישראל, למהגרי עבודה, לעובדים פלסטינים, לפליטים, למבקשי מקלט ולקורבנות סחר בבני-אדם למצות את זכויותיהם. כמו כן, העמותה פועלת לשינוי חקיקה ולהעלאת המודעות הציבורית לזכויות עובדים.
- "אמנסטי אינטרנשיונל" הוא ארגון מתנדבים בין-לאומי הפועל למניעת הפרות זכויות אדם; סניף ישראל שותף במאבק בסחר בבני-אדם בישראל ובעולם.
- מכון "תודעה" לחקר תופעת הזנות והסחר בנשים בעולם פועל להעלאת המודעות הציבורית לפגעי הסחר בבני-אדם למטרות זנות ותומך בקורבנות הסחר בליווי אישי צמוד.⁸⁴
- עמותת אס"ף פועלת משנת 2007. היא נותנת סיוע פסיכו-סוציאלי למבקשי המקלט ופועלת לקידום זכויותיהם ומעמדם בפני רשויות המדינה. העמותה מפעילה מרכז סנגור ותמיכה שפתוח

⁸⁰ מרטינה ונדנברג, [הברחת נשים לישראל וזנות בכפייה, דוח של שדולת הנשים בישראל](#), נובמבר 1997.

⁸¹ ריטה חייקין וד"ר חנה ספרן, מכללה אקדמית עמק יזרעאל, "הגירה, סחר בנשים וזנות: המקרה של נשים מהגרות מברית-המועצות לשעבר בישראל", מאי 2012, "אשה לאשה" – מרכז פמיניסטי חיפה.

⁸² שם; [הקואליציה למאבק בסחר בנשים](#), כניסה אחרונה: 10 באוקטובר 2013.

⁸³ "אשה לאשה" – [מרכז פמיניסטי חיפה](#), כניסה אחרונה: 10 באוקטובר 2013.

⁸⁴ [מכון "תודעה"](#), כניסה אחרונה: 10 באוקטובר 2013.



לקהל הרחב ומספק מידע והכוונה למבקשי מקלט. אנשי העמותה נותנים כיום סיוע לנשים אפריקניות שהוכרו כקרבנות סחר ושחררו ממשמורת לקהילה עד לכניסתן למקלט "מעגן".

- ארגון מסיל"ה הוקם ב-1999 על-ידי עיריית תל-אביב-יפו במטרה להיות כתובת למצוקות מהגרי העבודה והפליטים בישראל. הארגון מקדם פעילות במישור הפרטני ונותן למהגרים ולמבקשי מקלט מידע והסבר על זכויותיהם ועל זכויות ילדיהם, ליווי ותיווך מול המעסיקים וגורמי ממסד, סיוע במיצוי זכויות, התערבות במצבי משבר ועוד.

הארגונים שצוינו לעיל עובדים בשיתוף ארגונים בתחום זכויות האדם, ובהם עמותת "רופאים לזכויות האדם", הנותנת שירותי רפואה לאוכלוסיית המהגרים והפליטים; האגודה לזכויות האזרח, שבין השאר שותפה במאבק על זכויותיהם של מהגרי עבודה; נציבות האו"ם לפליטים; עמותת "הגר ומרים" המסייעת לנשים הרות מבקשות מקלט; ארגון ARDC – המרכז לקידום פליטים אפריקנים, שמפעיל שני מקלטים בדרום תל-אביב המשרתים נשים הרות, אימהות טריות ומשפחות חד-הוריות; מקלט "כרמל" בעוספיא – המקלט לנשים שחוות אלימות, שקולט גם נשים נפגעות עבירות סחר ועבדות ונותן להן סיוע; ג'וינט ישראל.

3.2 פעילות פרלמנטרית

• ועדת החקירה הפרלמנטרית לבחינת תופעת הסחר בבני-אדם, 2000-2004

ביוזמת חברת הכנסת זהבה גלאון החליטה מליאת הכנסת על הקמת ועדת חקירה פרלמנטרית לבחינת תופעת הסחר בבני-אדם בישראל. הוועדה פעלה בשנים 2000-2004 במגוון תחומים של תופעת הסחר בבני-אדם. במסגרת פעילותה נעשו ניסיונות ראשוניים לתאם בין גורמים ממשלתיים לגורמים חברתיים וארגונים לא ממשלתיים הפועלים בתחום המאבק בסחר בנשים ברמה הלאומית. הוועדה ריכזה את עיקר הפעילות בתחום ופיקחה על פעולתם של הגורמים הממשלתיים. חברת הכנסת זהבה גלאון עמדה ברשות הוועדה, ריכזה וקידמה את הפעילות הפרלמנטרית בתחום המאבק בסחר בנשים.

שתי מטרות עיקריות היו לוועדה: האחת – ליצור מהפך תודעתי ביחס לנשים נסחרות בישראל ולגרום לרשויות ולחברה לראות בהן קורבנות עבירה, מי שזכויותיהן מופרות, ולא עברייניות או שוהות בלתי חוקיות. השנייה – להביא להחמרה ביחס לעבריינים הסוחרים ומסרסרים בגופן של נשים.⁸⁵

הוועדה פעלה להרחבת החקיקה ולהכללת עבירות סחר בבני-אדם בה, נוסף על עבירות סחר בנשים למטרות זנות. כמו כן היא פעלה להחמרת הענישה בגין עבירות הסחר, פעלה נגד עסקאות טיעון ופעלה לקידום החילוט כאמצעי הרתעה וכאמצעי ענישה נוסף על הענישה הכללית. הוועדה דרשה שלא לעצור את קורבנות הסחר בזמן מתן עדות אלא להכניסן למקלט.

הוועדה דנה בנושאים כגון מתן סיוע משפטי לקורבנות הסחר, הגנה על הקורבנות הן בזמן מתן עדות והשתתפות בחקירות והן אם אינן מוכנות להעיד, מתן שירותי בריאות ורווחה, אשרות שהייה ועבודה והקמת המקלט לקורבנות הסחר.

⁸⁵ דוח ביניים של ועדת החקירה הפרלמנטרית בנושא סחר בנשים, בראשות חברת הכנסת זהבה גלאון, דצמבר 2003, כניסה אחרונה: 28 בנובמבר 2012.



הוועדה דרשה ממשרד החוץ לקיים קמפיינים במדינות המוצא של קורבנות פוטנציאליים על סכנות התופעה, לחזק קשרים עם ארגונים בין-לאומיים הפועלים בתחום ולפעול להעלאת הדירוג של מדינת ישראל בדוח מחלקת המדינה האמריקנית. בדצמבר 2004 סיימה הוועדה את עבודתה כוועדת חקירה.

הוועדה פרסמה שני דוחות: בשנת 2002 דוח ביניים ובשנת 2005 דוח מסכם של פעילותה.

• ועדת המשנה למאבק בסחר בנשים מ-2005 ועד היום

ב-1 בינואר 2005 החלה את פעילותה בכנסת ועדת המשנה למאבק בסחר בנשים במסגרת הוועדה לביקורת המדינה. בתחילת פעילותה של הכנסת ה-17 הוקמה הוועדה שוב כוועדת משנה במסגרת הוועדה לקידום מעמד האישה, ומאז היא פועלת במסגרת זו. עד שנת 2009 עמדה בראשה חברת הכנסת זהבה גלאון, ובכנסת ה-18 עמדה בראשה חברת הכנסת אורית זוארץ; כיום עומד בראש הוועדה חבר הכנסת דוד צור.

הוועדה מוסיפה לטפל בנושאים הנוגעים לסחר בנשים בישראל, ומתמקדת בבדיקת היבטים הנוגעים לחקיקה, למניעה, לטיפול בקורבנות סחר ולהגנה עליהן.

בכנסת ה-18 המשיכה הוועדה את המאבק בסחר בנשים למטרת זנות, ובמקביל טיפלה בעבירות סחר כלפי מהגרות עבודה וניהלה דיונים על הגברת הפיקוח על תנאי העסקתן של מהגרות עבודה, על מתן מידע בארץ מוצא של המהגרות, על פירוק זרוע סעי' (סחר בבני-אדם, עושק ורמייה) של המשטרה והשלכותיו, על פשיעה כלכלית ועוד. הוועדה קידמה נושאים בתחום הטיפול בנשים קורבנות סחר בקרב המסתננים ומבקשי מקלט ממדינות אפריקה, ובהם מתן טיפול רפואי ראוי לנשים במתקן המשמורת "סהרונים" והסדרת תהליך העברת מידע על קורבנות הסחר משב"ס לרשויות המטפלות.

במסגרת פעילות הוועדה קודמה חקיקת חוק איסור פרסום שירותי זנות – תיקון חקיקה לחוק העונשין, התשל"ז-1977. תיקון החקיקה זה בא לידי ביטוי בהחמרה בענישה למפרסם עד מאסר בפועל.

בכנסת ה-19 התקבלה החלטה להקים ועדת משנה למאבק בסחר בנשים אשר הדגשים העיקריים שלה יהיו, כמו בשנים הקודמות, המאבק בסחר בנשים והזנות בישראל. כאמור, לדעת הגורמים המקצועיים הסחר בנשים ללא מעמד אזרחי למטרות זנות בישראל צומצם במידה ניכרת, אך במעגל הזנות נמצאים אלפי גברים, נשים ואף קטינים ישראלים אשר זקוקים להגנה ולסיוע. על כן שמה של הוועדה בכנסת ה-19 הוא "ועדת המשנה למאבק בסחר בנשים ובזנות". הוועדה ממשיכה לפעול לתיאום בין גורמים ממשלתיים לארגונים לא ממשלתיים הפועלים בתחום. כמו בעבר, הוועדה מרכזת את הפעילות העיקרית במאבק בסחר בנשים ובזנות ומפקחת על פעולתם של הגורמים האחרים.

3.3 פעילות ממשלתית מערכתית

במסגרת המאבק של גופי המדינה בסחר בבני-אדם קיבלה הממשלה כמה החלטות בנוגע לפעולות הנדרשות. המידע שעליו התבססה הממשלה בהחלטותיה מקורו בעבודה המשותפת של ארגונים ממשלתיים ולא ממשלתיים המעורבים בתחום אשר נאסף בוועדת החקירה הפרלמנטרית ובוועדת המנכ"לים הקבועה.



הכנסת

3.3.1 הקמת צוות בין-משרדי ראשון להתמודדות עם תופעת הסחר בנשים למטרות זנות (2000)⁸⁶

ב-17 בספטמבר 2000 פנה היועץ המשפטי לממשלה דאז אליקים רובינשטיין אל שר המשפטים, השר לביטחון הפנים, שר העבודה והרווחה ומפק"ל המשטרה והביע חלחלה מכך שנשים מובאות לארץ כדי לשמש שפחות מין תוך שלילת זכויותיהן, ולעתים נופלות קורבן למעשי אונס ואליומות אחרים. הוא ציין כי לדעתו תיקון מס' 56 לחוק העונשין, שנקבעה בו בין היתר העבירה "סחר בבני-אדם לעיסוק בזנות", לא נותן מענה מספק לתופעה, ויש לנקוט חקירות יזומות בנושאים האלה, בעיקר משום שקשה להיבנות מתלונות של הנשים הקורבנות בלבד, שכן הן שוהות בארץ זרה ונתונות באיום; כמו כן, לפעמים הסרסורים הם מודיעים משטרה, ולכן לא הייתה אכיפה רבה לגביהם. היועץ ציין שיש שאלות של דיור וטיפול סוציאלי-פסיכולוגי בקורבנות. בסיכום פנייתו הציע היועץ שהמשטרה תקים צוות בין-משרדי בראשותה, בהשתתפות נציגי משרד המשפטים ומשרד העבודה והרווחה, להתמודדות עם התופעה ולמעקב אחריה.

בעקבות מכתבו של היועץ המשפטי לממשלה הוקם צוות בין-משרדי להתמודדות עם תופעת הסחר בנשים למטרות זנות ובו נציגים ממשטרת ישראל, מהמשרד לביטחון הפנים, ממשרד המשפטים, ממשרד העבודה והרווחה, ממשרד הפנים ומהפרקליטות. בשלבים מתקדמים של עבודת הצוות, בעקבות הדיונים, הוחלט להוסיף נציגים ממשרד החוץ.

בנובמבר 2002, לאחר בחינת התופעה, פרסם הצוות דוח ובו המלצות שנחלקו לפי שני עקרונות מנחים: **טיפול מניעה** – המלצות שמטרתן למנוע את התפשטות תופעת הסחר בנשים ולצמצמה, ועיקרן המלצות בתחום האכיפה; **טיפול התערבותי** – המלצות שמטרתן להציע עזרה לקורבנות הסחר ולטפל בהן.

בין השאר המליץ הצוות להקים מקלט לקורבנות הסחר, להקים גוף שיופקד על תיאום בין הרשויות המטפלות בנושא ועל פיתוח שיתוף פעולה עם מדינות המקור של קורבנות הסחר בכל הקשור להחזרתן אליהן, וכן על הסברה על התופעה במדינות הללו.

יצוין כי רבות מההמלצות של ועדת החקירה הפרלמנטרית ושל הצוות הבין-משרדי יושמו במלואן, ובכלל זה חקיקה, מתן שיקום וסיוע רפואי, מתן סיוע משפטי, הקמת מקלט לקורבנות הסחר ופיתוח תהליך של חזרה בטוחה של קורבנות הסחר למדינות מוצאן.

3.3.2 הקמת ועדת מנכ"לים קבועה לעיצוב מדיניות בנושא המאבק בסחר בבני-אדם (2006)

בשנת 2006 החליטה הממשלה על הקמת ועדת מנכ"לים קבועה לעיצוב מדיניות בנושא המאבק בסחר בבני-אדם (החלטת ממשלה מס' 63 מ-21 במאי 2006). ליושב-ראש הוועדה מונה מנכ"ל משרד המשפטים, וחבריה הם המנכ"לים של משרד הפנים, משרד החוץ, משרד הרווחה והשירותים החברתיים, משרד הכלכלה, משרד הבריאות, המשרד לביטחון הפנים ומשטרת ישראל ומשרד ראש הממשלה. בסוף 2007 הורתה הממשלה לצרף את מנכ"ל משרד האוצר או נציגו הבכיר לוועדת המנכ"לים הקבועה.⁸⁷

מטרת הגוף היא לקבוע את מדיניות המאבק בסחר בבני-אדם במדינת ישראל. הוועדה מקימה לפי הצורך צוותים בין-משרדיים לדון בנושאים הרלוונטיים. הצוותים מגישים המלצות בדבר אופן הפעילות

⁸⁶ אם לא צוין אחרת הדברים מבוססים על דוח הצוות הבין-משרדי להתמודדות ומעקב עם תופעת הסחר בנשים לעיסוק בזנות, ירושלים, ט"ו בכסלו תשס"ג.

⁸⁷ החלטת הממשלה מס' 2670, 2 בדצמבר 2007.



בתחום מסוים במסגרת המאבק בסחר בבני-אדם, ועליהן מתבססת הוועדה הקבועה לעיצוב המדיניות. במסגרת פעילות הוועדה אושרו בין השאר תוכניות לאומיות למאבק בסחר בבני-אדם הן למטרות עבדות והן למטרות זנות.⁸⁸

3.3.3 התוכניות הלאומיות למאבק בתופעת הסחר בבני-אדם

כאמור, ועדת המנכ"לים קבועה גיבשה שתי תוכניות לאומיות: תוכנית לאומית למאבק בעבדות ובסחר בבני-אדם למטרות עבדות או עבודות כפייה (ינואר 2007) ותוכנית לאומית למאבק בסחר בבני-אדם למטרת זנות (יולי 2007).⁸⁹ הממשלה אישרה את שתי התוכניות בדצמבר 2007 (החלטה מס' 2670).⁹⁰

התוכניות האלה מאפשרות לממשלה לנווט את פעולותיה בתחום. כל תוכנית מציבה כמה יעדים, לפי סדר עדיפויות, וצוותים בין-משרדיים מוקמים כדי לקדם יעדים אלו. על-פי המלצות הצוות שעבד על התוכניות, יש להיאבק בסחר בבני-אדם במישור האכיפה, במישור ההגנה ובמישור המניעה.

הוועדה נתנה את דעתה על קידום של החלטות בעדיפות גבוהה ביותר, ובהן הקמת מסגרת תמיכה וקביעת סל שירותים לקורבנות עבירות הסחר.

• התוכנית הלאומית למאבק בסחר בבני-אדם למטרת זנות

בישיבתה ב-11 ביולי 2007 גיבשה ועדת מנכ"לים בנושא המאבק בסחר בבני-אדם בראשות מנכ"ל משרד המשפטים מר משה שילה תוכנית לאומית למאבק בסחר בבני-אדם למטרת זנות על סמך המלצות של צוות משנה שהקימה כדי להגיש הצעות בנושא זה. לנוכח ההתקדמות הניכרת שחלה במדינת ישראל במאבק בתופעה, התוכנית מתמקדת בצעדים לפתרון בעיות נקודתיות שנותרו בעינן.⁹¹ הוועדה קבעה כי "התוכנית אינה מצטמצמת לסחר בבני-אדם בין-מדינתי, אלא חובקת גם סחר למטרות זנות בתוך תחומי המדינה, במידה ובהיקף שהוא קיים".⁹²

הצוות המליץ להוסיף ולפתח מגוון פעולות בתחום המאבק בסחר בנשים בשלושה מישורים עיקריים: מניעה, אכיפה והגנה. מרשימת הפעולות של הצוות, ועדת המנכ"לים הורתה על יישום חמישה יעדים בעדיפות גבוהה ביותר ועל יישום ארבעה יעדים נוספים לאחר מכן. חמשת היעדים העיקריים:

1. בתחום המניעה – להגביר את הבקרה על גבול מצרים.
2. בתחום האכיפה – להתאים את הפעולות לשינויים אפשריים בדפוסי הסחר והעבירות הנלוות.
3. בתחום ההגנה – לבנות מערך זיהוי של קורבנות סחר למטרות זנות.

⁸⁸ משרד המשפטים, ייעוץ וחקיקה, תוכנית לאומית למאבק בסחר בבני-אדם למטרת זנות, 6 באוגוסט 2007; תוכנית לאומית למאבק בעבדות ובסחר בבני-אדם למטרות עבדות או עבודת כפייה, 10 אפריל 2007.

⁸⁹ בצוות המשנה שעבד על ההמלצות לתוכנית ישבו נציגי משרד המשפטים, הפרקליטות, משרד הפנים, המשרד לביטחון הפנים, המשטרה, משרד הרווחה והשירותים החברתיים, משרד הבריאות, משרד החוץ, הרשות לקידום מעמד האישה, מקלט "מעגן" – המקלט לקורבנות הסחר וארגונים חברתיים. התקיימו 11 ישיבות מדצמבר 2006 עד יוני 2007.

⁹⁰ החלטת הממשלה מס' 2670 מ-2 בדצמבר 2007 בנושא: א. תוכנית לאומית למאבק בסחר בבני-אדם. ב. קביעת פתרונות שיכון לקורבנות עבדות, סחר לעבדות וסחר לעבודת כפייה: "מחליטים...לאשר את עקרונות התוכניות הלאומיות למאבק בסחר בבני-אדם הן למטרות עבדות והן למטרות זנות...אשר הוכנו על-ידי ועדת מנכ"לים הקבועה לתיאום המאבק בסחר בבני-אדם ולקדם את הטיפול בצוותים שנקבעו ליישום ההחלטות, על-פי סדרי העדיפויות שנקבעו בהם".

⁹¹ תוכנית לאומית למאבק נגד הסחר בבני-אדם למטרת זנות, 6 באוגוסט 2007.

⁹² שם.



4. בתחום ההגנה – לכונן הסדר מובנה של חזרה בטוחה של קורבנות סחר למדינות מוצאן.
 5. בתחום ההגנה – מתן טיפול רפואי לקורבנות סחר השהות במקלט ומחוץ למקלט (ובלבד שיש להן מעמד חוקי בארץ).
- להלן ארבעה יעדים שמומלץ לקדםם לאחר קידום היעדים העיקריים:
1. בתחום המניעה – מבצעי מידע והסברה בציבור על תופעת הסחר בנשים בארץ ובחו"ל.
 2. בתחום המניעה – הרחבה ועדכון של מערך ההכשרה וההשתלמויות לאנשי מקצוע בתחום, ובכללם פרקליטים ושופטים.
 3. בתחום האכיפה – קידום שימוש מוגבר בכלים כלכליים כדי לצמצם את הרווחים המדרבנים סחר בבני-אדם, בין היתר על-ידי שיתוף פעולה של גורמי חקירה ותביעה עם רשות המסים, קידום השימוש בחוק איסור הלבנת הון בשלבי חקירה והעמדה לדין וקידום המודעות במשטרה לצעדים הנחוצים כדי לאפשר חילוט רכוש בעבירות האלה.
 4. בתחום ההגנה – בניית מערך תרגום; הכשרת מתורגמנים לסייע בטיפול בתיקים של עבירות סחר בבני-אדם בבתי-המשפט כדי לקדם תרגום מדויק.

• **התוכנית הלאומית למאבק בעבדות ובסחר בבני-אדם למטרות עבדות או עבדות כפייה**

התוכנית הוכנה על-ידי צוות משנה שמינתה ועדת המנכ"לים הקבועה למאבק בסחר בבני-אדם. הצוות פעל בראשותה של המתאמת הבין-משרדית למאבק בסחר בבני-אדם דאז עו"ד רחל גרשוני. התוכנית הוגשה לוועדת מנכ"לים וקיבלה את אישורה ב-10 בינואר 2007. כמו התוכנית למאבק בסחר בבני-אדם למטרות זנות, גם בתוכנית הזאת ההמלצות נחלקות לשלושה תחומי פעילות עיקריים – מניעה, אכיפה והגנה. ועדת המנכ"לים החליטה לקדם המלצות בעדיפות גבוהה ביותר ומינתה צוותים לגיבוש הסדרים בתחום: לקיים מבצע מידע במדינות המקור של עובדים זרים כדי לאפשר לעובדים לקבל מידע על תנאי ההעסקה בישראל ועל זכויותיהם; לתאם חלוקת עבודה ברורה בין רשויות אכיפת החוק בנוגע לחקירה ולהעמדה לדין בעבירות מינהליות לעומת עבירות פליליות מובהקות דוגמת סחר בבני-אדם ועבדות; לבנות מדריך לזיהוי קורבנות עבדות; להקים מערך תרגום מקיף; להקים מסגרת תמיכה וסל שירותים לקורבנות, לרבות דיור במקרה הצורך וביטוח רפואי; לגבש נוהל מתן אשרות שהייה לקורבנות עבירות הסחר.

הממשלה החליטה לייעד תקציב שנתי לפיתוח שירותים בעבור קורבנות עבדות, סחר לעבדות וסחר לעבדות כפייה: למשרד הבריאות הוקצה תקציב שנתי של 300,000 שקלים למתן שירותים רפואיים, ולמשרד הרווחה והשירותים החברתיים הוקצה תקציב שנתי של 4.2 מיליון שקלים לפתיחת מקלט ודירות מעבר לקורבנות.⁹³

במסגרת התוכנית הוחלט לקבל במקלט "מעגן" את כל הנשים קורבנות הסחר בבני-אדם, ולא רק קורבנות סחר למטרות זנות, ולפתוח את מקלט "אטלס" לטיפול לגברים קורבנות סחר. נוסף על כך

⁹³ החלטת הממשלה מס' 2670 מ-2 בדצמבר 2007 בנושא: א. תוכנית לאומית למאבק בסחר בבני-אדם. ב. קביעת פתרונות שיכון לקורבנות עבדות, סחר לעבדות וסחר לעבדות כפייה.



הוחלט על פתיחת שלוש דירות מעבר בעבור קורבנות הסחר; תחילה הן היו מיועדות לגברים, ומאז 2012 הן יועדו לנשים עם ילדים ולנשים שמתאים להן משיקולי טיפול ושיקום להיות בדירה ולא במקלט.⁹⁴ כמו כן, משרד הפנים גיבש נוהל מתן אשרות שהייה לקורבנות עבדות וסחר לעבדות ועבודות כפייה לצורכי שיקום.

• פעילות הצוותים הבין-משרדיים במסגרת התוכניות הלאומיות

ועדת מנכ"לים מינתה כמה צוותים כדי להגיש המלצות אופרטיביות בנוגע לכל אחד מהיעדים שבעדיפות גבוהה במסגרת התוכניות. כמו כן החליטה הוועדה למנות את הצוות שהגיש את ההמלצות לצוות קבוע כדי ללבן בעיות, להתוות המלצות ולעקוב אחר יישום התוכנית.

הצוותים משמשים פרומים להעלאת בעיות ולגיבוש פתרונות.⁹⁵ יצוין כי נציגים של הארגונים החברתיים הפעילים בתחום משתתפים בחלק מהצוותים. להלן עיקרי הפעילות של חלק מצוותי המשנה לוועדת המנכ"לים הקבועה:

1. באפריל 2009 נערכה הישיבה הראשונה של **הצוות הבין-משרדי לקידום תהליך חזרה בטוחה של קורבנות הסחר למדינות מוצאן**.⁹⁶ מטרת עבודתו של הצוות היא לקבוע נהלים שיאפשרו לכל קורבנות הסחר בבני-אדם חזרה בטוחה, הן מבחינת הביטחון האישי והן מבחינת קידום תהליכי שיקום במדינת המוצא. הצוות היה שותף לסקירה של הנעשה במדינות זרות ולגיבוש עבודה סדורה בנושא, ובכלל זה חלוקת אחריות בין-משרדית. הצוות בוחן קריטריונים של תהליך חזרה בטוחה לפי השינויים המתרחשים בשטח ולפי מאפייני הקורבנות המזוהים בישראל. הצוות קיים כמה פגישות וטרם פרסם את המלצותיו.

2. **הצוות הבין-משרדי לגיבוש המלצות בנוגע למתן טיפול רפואי לקורבנות סחר בנשים למטרות זנות** בראשותו של ד"ר מיכאל דור, ראש אגף רפואה כללית במשרד הבריאות, הגיש את המלצותיו בשנת 2011.⁹⁷ מאז שנת 2012 קורבנות סחר בבני-אדם השוהים במקלט זכאים לסל שירותי בריאות כמו אזרחי ישראל, פרט למימון טיפולי פוריות.

3. צוות בין-משרדי נוסף גיבש ופרסם בשנת 2008 המלצות וכלים האמורים לסייע **בזיהוי קורבנות עבדות, עבודת כפייה וניצול בקרב מהגרי עבודה**. רחל ויינשטיין ממשרד הרווחה והשירותים החברתיים שימשה יושבת-ראש הצוות. ועדת המנכ"לים אישרה את המלצות הצוות והן הופצו ברשויות הרלוונטיות, כגון משטרת ישראל, משרד הפנים, משרד הרווחה והשירותים החברתיים, משרד התמ"ת, משרד החוץ ומשרד הבריאות.⁹⁸

⁹⁴ ויקה גולצמן, מנהלת השירותים לטיפול בקורבנות סחר בבני-אדם, מקלט "מעגן", שיחת טלפון, ספטמבר 2012.

⁹⁵ עו"ד רחל גרשוני, מתאמת המאבק בסחר בבני-אדם בשנים 2006-2012, מכתב: "תמונה בהיעף מבט על פעילות הממשלה למען המאבק בסחר בבני-אדם", ינואר 2011.

⁹⁶ השותפים בצוות: משרד המשפטים, המשרד לביטחון פנים, משרד הרווחה והשירותים החברתיים, מקלט "מעגן" לקורבנות סחר, "אשה לאשה" – מרכז פמיניסטי חיפה, המרכז להגירה בין-לאומית ולקליטה (Center for International Migration and Integration – CIMI) – אילן כהן ונועה רוט.

⁹⁷ משרד המשפטים, אגף ייעוץ וחקיקה, הצעה להחלטה בנושא "טיפול רפואי בקורבנות סחר בבני-אדם לזנות", 17 במרס 2011.

⁹⁸ עו"ד רחל גרשוני, מתאמת המאבק בסחר בבני-אדם בשנים 2006-2012, מכתב: "תמונה בהיעף מבט על פעילות הממשלה למען המאבק בסחר בבני-אדם", ינואר 2011.



4. בסוף 2010 פורסם דוח הצוות הבין-משרדי לבחינת פעולות בהתאם לשינויים אפשריים בדפוסי הסחר

בבני-אדם למטרות זנות ועבירות נלוות שפעל בראשות מר אליעזר רוזנבאום, המשנה למנכ"ל המשרד לביטחון הפנים. הצוות סקר את תופעת הזנות והסחר בנשים למטרת זנות בארץ ואת פעילות הגורמים הממשלתיים והלא-ממשלתיים בתחום. הצוות בחן גם את כל הקשור בזנות שאיננה מוגדרת כסחר בבני-אדם, לנוכח התפיסה שסחר בבני-אדם צומח על רקע תעשיית זנות משגשגת, ושבהתמודדות עמו יש להתייחס לתופעת הזנות בכללותה.⁹⁹ בדוח הצוות הובא מידע על צמצום תופעת הסחר בנשים זרות למטרות זנות בישראל ועל דפוסי זנות חדשים, המתבסס על דיווחים של ארגונים חברתיים, אנשי שטח והרשויות. דפוסי הזנות החדשים בישראל שצוינו: ישראלים שסוחרים בנשים ישראליות בחו"ל; קטינים בזנות; זנות גברים וזנות קטינים. כמו כן מוכרים לארגונים חברתיים מקרים של נשים מסין אשר הובאו לישראל למטרות זנות. בדוח נסקרה פעילות הרשויות כיום וניתנו המלצות להמשך הפעילות.¹⁰⁰ אחת ההמלצות המרכזיות של הצוות הייתה להקים צוות קבוע לקידום פעילות משולבת לטיפול הטיפולי בסחר לזנות ועבירות נלוות. צוות זה הוקם בסוף 2012 וניהל דיונים אחדים בנושאים הקשורים לזנות בארץ. הצוות טרם פרסם המלצות ומסקנות.

3.4 מינוי מתאם בין-משרדי למאבק בסחר בבני-אדם

בהחלטת הממשלה מס' 63 מ-21 במאי 2006 נקבע שימונה מתאם בין-משרדי למאבק בסחר בבני-אדם. לפי ההחלטה, "עובד משרד המשפטים ימונה כמתאם בין-משרדי ויופקד בין היתר, על תיאום המערכת הממשלתית ותיאום בין הממשלה לגורמים שמחוצה לה בנושא זה". לתפקיד זה מונתה עו"ד רחל גרשוני, והיא שימשה בתפקיד עד אוקטובר 2012. כיום משמשת בתפקיד עו"ד ד"ר מירב שמואלי.¹⁰¹

לפני מינוי המתאמת כל משרד ממשלתי פעל באופן עצמאי, בלי להביא בחשבון את פעילותם של משרדים אחרים בנושא, ולעתים בלי מודעות לחשיבות המאבק בתופעה. למשל משרד הפנים נהג להרחיק קורבנות סחר למטרות זנות בלי שאפשר למשטרה לחקור אותן כדי לבסס תיקים, מאחר שראה בהן שוהות בלתי חוקיות. מינוי מתאם צמח גם מהצורך לשתף את ארגוני הסיוע במאבק בסחר בבני-אדם וללמוד מניסיונם, ברוח האמנה הבין-לאומית והנחיות האו"ם בנושא זה, המחייבות שיתוף בין הגורמים במדינה, ובכלל זה החברה האזרחית. גם אמנת מועצת אירופה בדבר המאבק בסחר בבני-אדם מחייבת מדינות החברות באמנה לוודא שיש תיאום מדיניות ופעילות בין משרדי הממשלה לגופים ציבוריים, דבר הכרוך פעמים רבות בהקמת גופי תיאום.

מהפעולות העיקריות של המתאמת: טיפוח ערוצי תקשורת בין הממשלה לארגונים לא ממשלתיים הפועלים בתחום כדי לחזק את שיתוף הפעולה; הדרכה והכשרה מקצועית בקרב הגורמים המעורבים בתחום; עידוד מחקר בנושא; העברת חקיקה, תקנות ונהלים חשובים למאבק בסחר בבני-אדם; המלצה על תוכנית לאומית למאבק בסחר בבני-אדם.¹⁰²

⁹⁹ הנ"ל, רקע לקראת ישיבת הצוות לקידום פעילות משולב לטיפול בסחר לזנות ועבירות נלוות, 12 בדצמבר 2012, נשלח בדוא"ל, 16 ביולי 2013.

¹⁰⁰ משרד המשפטים, דוח הצוות הבין-משרדי לבחינת פעולות בהתאם לשינויים אפשריים בדפוסי הסחר בבני-אדם למטרות זנות ועבירות נלוות, דצמבר 2010.

¹⁰¹ מתאמת בפועל (באופן רשמי בתפקיד מאפריל 2013).

¹⁰² עו"ד רחל גרשוני, מתאמת המאבק בסחר בבני-אדם בשנים 2006-2012, מכתב: "תפקיד מתאם המאבק בסחר בבני-אדם", נשלח בדוא"ל, פברואר 2012.



3.5 פעילות בזירה הבין-לאומית

הפעילות העיקרית במאבק בסחר בבני-אדם בכלל ובסחר בנשים בפרט נעשית בתוך המדינה, אך יש חשיבות לפעילות בזירה בין-לאומית, ויש שיתוף פעולה פורה בין הגורמים הנוגעים בדבר במדינות בעולם.

המתאמת הבין-משרדית ממונה, נוסף על תפקידה שפורטו לעיל, על שמירה על קשר עם גופים בין-לאומיים הנוגעים בדבר והפקת לקחים מהניסיון הבין-לאומי שנצבר בתחום.

היבט נוסף של שיתוף פעולה עם הגורמים הבין-לאומיים הוא ניהול חקירות ואכיפת חוקים בתחום הסחר בבני-אדם. משטרת ישראל שותפה פעילה למיגור התופעה ברמה הבין-לאומית ככל שמדינת ישראל מעורבת בה. בין השאר, המשטרה נוהגת לקיים חילופי מודיעין עם רשויות אכיפה בחו"ל באמצעות נציגי משטרת ישראל במדינות רלוונטיות ובאמצעות האינטרפול וגורמים אחרים.¹⁰³

גם למשרד החוץ יש תפקיד בסיוע לפעילות הממשלתית במאבק בסחר בנשים בארץ ובחו"ל. בין השאר, המשרד מקיים קורסים, סדנאות וסמינרים בין-לאומיים בנושא המאבק בסחר בבני-אדם; מדריך את הקונסולים היוצאים לשליחויות בחו"ל בדבר התופעה; מפיץ פרסומים בכמה שפות כדי להזהיר קורבנות סחר פוטנציאליים; שליחי המשרד מתריעים על דפוסי סחר שהם מזהים במדינות שהם משמשים בהן.¹⁰⁴

משרד החוץ קיים סדנה לזיהוי קורבנות סחר בעבור הקונסולים היוצאים לחו"ל, בשיתוף המתאמת הבין-משרדית. באמצעות הקונסולים הישראלים בארצות המקור ננקטו צעדים להגברת המודעות לנושא הסחר בבני-אדם, למניעתו ולהגנה על הקורבנות. בנציגויות של ישראל בחו"ל מחולק חומר פרסומי ובו מידע שיש בו כדי להתריע על התופעה. על-פי המשרד, בעקבות ההכשרה בתחום איתרו הקונסולים הישראלים קורבנות סחר בזמן הראיונות למתן אשרות עבודה, העבירו מידע לרשויות בארץ ומנעו מקרים של כניסה לארץ למטרות סחר בבני-אדם.¹⁰⁵

שגרירות ישראל בוונינה משתתפת דרך קבע במפגשים של הארגון לביטחון ולשיתוף פעולה באירופה (אבש"א; OSCE: Organization for Security and Co-operation in Europe) בנושא הסחר בבני-אדם. ביוזמת השגרירות ובסיועה השתתפו המתאמת הבין-משרדית וסגניתה במפגשים של הארגון והן פועלות בשיתוף פעולה עם גורמים בחו"ל.

במשרד החוץ ציינו כי במרס 2011 הגישה ישראל לארגון האמנה הצפון-אטלנטית (ארגון בין-לאומי לשיתוף פעולה ביטחוני – נאט"ו; NATO: The North Atlantic Treaty Organization) דוח בנושא המאבק הישראלי בסחר בבני-אדם. הדוח הוגש במסגרת מדיניות הארגון לעקוב אחרי המאבק בסחר בבני-אדם במדינות החברות ובמדינות השותפות בארגון.¹⁰⁶

¹⁰³ רפ"ק רובי קיים, ק' פשיעה וסחר בבני-אדם, מדור סיוע חקירתי במשטרת ישראל, מכתב תשובה על בקשת מידע של מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 12 בספטמבר 2012.

¹⁰⁴ עמית גיל ביז, אגף ארבי'ל 3 וזכויות אדם במשרד החוץ, מכתב: "המאבק בסחר בנשים – פעילות משרד החוץ", נשלח בדוא"ל, 3 במרס 2013.

¹⁰⁵ שם.

¹⁰⁶ שם.



4. עיקרי החקיקה ואמנות בין-לאומיות בתחום המאבק בסחר בבני-אדם

4.1 תיקונים בחוק העונשין, התשל"ז-1977¹⁰⁷

ביוני 2000 התקבל תיקון מס' 56 לחוק העונשין, התשל"ז-1977, ונוספה בו עבירת הסחר בבני-אדם לעיסוק בזנות (סעיף 203א – סחר בבני-אדם לעיסוק בזנות), שהעונש בגינה הוא 16 שנות מאסר, וכאשר העבירה היא נגד קטין – 20 שנות מאסר. לראשונה נקבע בחוק בישראל איסור סחר בבני-אדם, אך החוק עסק בעבירות סחר למטרות זנות בלבד. החוק לא טיפל בצורות אחרות של סחר בבני-אדם ובהיבטים אחרים של התופעה, אף על פי שכבר אז היו מוכרים לגורמים המטפלים בתחום ולועדת החקירה הפרלמנטרית מקרים של סחר בגברים ובנשים למטרות כפייה, עבדות, ניצול, כליאה, עבירות מין וכו', ולא למטרות זנות, למשל תופעת "הכלות האוקראיניות" שגברים ישראלים מביאים לארץ תמורת תשלום.¹⁰⁸

בשנת 2003 תוקן סעיף 203א לחוק העונשין ונקבע עונש מינימום על עבירת הסחר בבני-אדם. באותו הזמן תוקן סעיף 117ב לחוק סדר הדין הפלילי [נוסח משולב], התשמ"ב-1982, ונקבע בו כי בית-המשפט יחליט בעניין בקשה לגביית עדות מוקדמת באישום בעניין סחר בבני-אדם בתוך שבועיים מיום הגשתה, והעדות תשמע בתוך חודשיים לאחר מכן.

ב-29 באוקטובר 2006 נכנס לתוקפו **חוק איסור סחר בבני-אדם** (תיקוני חקיקה), התשס"ז-2006, שבו תיקונים לחוק העונשין, ונקבעו בו עבירות חדשות של החזקה בתנאי עבדות (סעיף 375א לחוק העונשין) וסחר בבני-אדם למטרות שאינן זנות (סעיף 377א(א) לחוק העונשין).

בעת הדיון בהצעת החוק במליאה לקראת קריאה שנייה ושלישית אמר יושב-ראש ועדת החוקה, חוק ומשפט דאז, חבר הכנסת מנחם בן-ששון: **"זהו חוק שמעמיד את מדינת ישראל בשורה אחת עם הנאורות שבמדינות העולם בהתמודדות עם בעיה שהיא מבעיות הפשע והשחיתות הגדולות בעולם. יש בחוק הזה כמה ניסוחים ראשוניים שמאפיינים את העולם המודרני, ובהם סחר בעבדים, עבודת כפייה ואחריות החברה של הכפר הגלובלי למדוכאים ולחלשים"**.¹⁰⁹

מהאמצעים שהחוק נוקט כדי לתת מענה לשיפור המאבק בסחר בבני-אדם:

- הרחבת התחולה של עבירת הסחר בבני-אדם כדי שתחול, כאמור, לא רק על סחר למטרות זנות אלא גם על סחר בבני-אדם לכל אחת מהמטרות המנויות בחוק.¹¹⁰ העונש הקבוע בחוק על עבירת הסחר בבני-אדם הוא 16 שנות מאסר, ואם היא נעברה בקטין – 20 שנות מאסר.
- הרחבה של חלק מהעבירות הנלוות לסחר בבני-אדם והחמרת הענישה עליהן.¹¹¹

¹⁰⁷ ההסבר על החוק החדש נלקח בעיקר ממסמך של מרכז המחקר והמידע של הכנסת, [סוגיות ביישום חוק איסור סחר בבני-אדם \(תיקוני חקיקה\), התשס"ז-2006](#), כתיבה: יהודה טרואן ודינה צדוק, יולי 2007.

¹⁰⁸ [דוח ביניים של ועדת החקירה הפרלמנטרית בנושא סחר בבני-אדם](#), בראשות חברת הכנסת זהבה גלאון, דצמבר 2002, כניסה אחרונה: 28 בנובמבר 2012.

¹⁰⁹ דברי הכנסת ה-17, ישיבה 46, 17 באוקטובר 2006.

¹¹⁰ **המטרות המפורטות בסעיף 377א לחוק העונשין שאסור לסחור באדם בגיןן**: (1) נטילת איבר מגופו; (2) הולדת ילד ונטילתו; (3) הבאתו לידי עבדות; (4) הבאתו לידי עבדות כפייה; (5) הבאתו לידי מעשה זנות; (6) הבאתו לידי השתתפות בפרסום תועבה או בהצגת תועבה; (7) ביצוע עבירת מין בו.



- הוספת עבירות נלוות חדשות – הוספה לחוק הגדרה של עבדות¹¹² לצד העבירה של החזקה בתנאי עבדות, שעונשה 16 שנות מאסר, ובקטין – 20 שנות מאסר; הוספה עבירת חטיפה לשם מטרות סחר בבני-אדם, שעונשה 20 שנות מאסר; הוספה עבירה של גרימה לעזיבת המדינה לשם זנות או עבדות, שעונשה 10 שנות מאסר, ובקטין – 15 שנות מאסר.¹¹³
- קביעת עונשי מינימום – לעבירות של החזקה בתנאי עבדות וסחר בבני-אדם נקבע כי העונש לא יפחת מרבע העונש המרבי על העבירה ולא יהיה כולו על תנאי (אלא מטעמים מיוחדים שיירשמו).¹¹⁴
- הנחיה לפסוק פיצויים לניזוק – ככלל, על בית-המשפט לפסוק פיצויים לקורבן בעבירות של החזקה בתנאי עבדות וסחר בבני-אדם, ואם אינו עושה כן, עליו לפרט את נימוקיו.¹¹⁵
- קביעת חילוט חובה של רכוש הקשור לעבירה – בד בבד עם הרשעת הנאשם בעבירות של החזקה בתנאי עבדות ושל סחר בבני-אדם, על בית-המשפט להורות על חילוט רכוש הקשור לעבירה הנמצא בידי הנאשם או רכוש שווה ערך לרכוש זה.¹¹⁶
- טיפול בקורבנות הסחר – בין השאר החוק קובע חובת דיווח על עבירות סחר בבני-אדם שנעברו בקטינים ובחסרי ישע; הוראות בדבר סיוע משפטי לקורבנות סחר בבני-אדם ועבירות נלוות; הגנות דיוניות בהליך המשפטי;¹¹⁷ שימוש בכספי קרן החילוט לפיצוי הקורבנות, לשיקומם ולהגנה עליהם.
- קביעת קרן ייעודית לכספי החילוט – רכוש שחולט או תמורתו יועברו לאפוטרופוס הכללי, והוא יפקיד אותם בקרן ייעודית שתנהל על-פי הוראות שייקבעו בתקנות.¹¹⁸ הקרן אמורה לשמש לשיקום נפגעי עבירות של החזקה בתנאי עבדות וסחר בבני-אדם, לטיפול בהם ולהגנה עליהם,¹¹⁹ לתשלום פיצוי לקורבנות עבירות אלו במקרה שאין אפשרות סבירה לממש את פסק-הדין נגד העבריין, למניעת עבירות אלו ולמילוי התפקידים של רשויות אכיפת החוק בעניין העבירות. התקנות לניהול הקרן הותקנו בפברואר 2009 וטרם יושמו במלואן (להרחבה בנושא ראו פרק 8).

¹¹¹ למשל, בעבירת עיכוב דרכון הוחמרה הענישה משנת מאסר אחת לשלוש שנות מאסר (ובנסיבות מחמירות – חמש שנות מאסר); הגדרת העבירה של עבדות כפייה תוקנה והעונש עליה הוחמר משנת מאסר אחת לשבע שנות מאסר; הענישה על עבירת עושק הוחמרה משנת מאסר אחת לשלוש שנות מאסר; סעיפים 376, 431 ו-437 לחוק.

¹¹² **עבדות** הוגדרה כמצב שבו מופעלות כלפי אדם סמכויות שהמופעלות ככלל כלפי קניינו.

¹¹³ סעיפים 374, 375 ו-376 לחוק.

¹¹⁴ סעיף 377 לחוק.

¹¹⁵ סעיף 377 לחוק.

¹¹⁶ סעיף 377 לחוק, המפנה להוראות חוק מאבק בארגוני פשיעה, התשס"ג-2003, ולחוק איסור הלבנת הון, התש"ס-2000.

¹¹⁷ כגון דיון בדתיים סגורות, איסור פרסום שמו של קורבן שהוא קטין ומתן זכות לנפגע עבירה לקבל מידע על ההליך המשפטי המתנהל בעניינו ולהביע עמדה על ההליך לפי חוק זכויות נפגעי עבירה, התשס"א-2001.

¹¹⁸ התקנות שהותקנו הן תקנות העונשין (דרכי הנהלת הקרן הייעודית לטיפול ברכוש שחולט ובקנסות שהוטלו בתיקי סחר בבני-אדם והחזקה בתנאי עבדות), התשס"ט-2009, קובץ תקנות 6759, 26 בפברואר 2009. התקנות מאפשרות העברת רכוש שחולט וקנסות שנפסקו בתיקי סחר בבני-אדם ועבדות לקרן מיוחדת המוסמכת להקצות כספים לשם אכיפת חוקי הסחר, מניעת הסחר ושיקום קורבנות הסחר.

¹¹⁹ יש להקצות לנושא זה בכל שנה סכום שלא יפחת ממחצית נכסי הקרן.



4.2 תיקון חוק הכניסה לישראל, התשי"ב-1952

באוגוסט 2001 פורסם תיקון לחוק הכניסה לישראל, התשי"ב-1952, המבטיח זכויות יסוד לשוהים שלא כדין. תיקון זה מדגיש את החובה לנהוג בשוהה שלא כדין בדרך המתיישרת עם כבוד האדם. כך, החוק מחייב להחזיקו בתנאים הולמים שאינם פוגעים בבריאותו ובכבודו (סעיף 13ח). ברוח דברים אלו, על המדינה להחזיקם בנפרד מעצורים פליליים. בשל כך הוקם בית-דין לביקורת משמורת של שוהים שלא כדין שהוא בעל סמכות להפעיל ביקורת שיפוטית על החלטותיהם של רשויות מינהליות בדבר החזקה במשמורת.¹²⁰

4.3 תיקון חוק הסיוע המשפטי, התשל"ב-1972

על סמך החוק למניעת סחר בבני-אדם (תיקוני חקיקה), התשס"ג-2003, תוקן חוק הסיוע המשפטי, התשל"ב-1972, וכך הוקנתה לקורבנות הסחר הזכות לסיוע משפטי. בתיקון נקבע שאפשר להחיל את הסיוע המשפטי בהדרגה: בשלב הראשון הסיוע המשפטי ניתן לנשים השוהות במקלט "מעגן" בלבד, ומ-1 באוגוסט 2006 לכל המאוחר הסיוע יינתן לכל מי שזקוקה לו. ואכן, מאז אפריל 2006 הסיוע ניתן לכל קורבנות הסחר, ובכלל זה הנשים השוהות במתקני משמורת, באמצעות **לשכות הסיוע המשפטי, בין שהן מעידות ובין שאינן מעידות.**

4.4 חקיקה נוספת

נוסף על החוק המקיף האוסר סחר בבני-אדם והחוקים שהוצגו לעיל, המדינה חוקקה סדרה של חוקים המסייעים במאבק בסחר בבני-אדם: חוק מאבק בארגוני פשיעה, התשס"ג-2003, **מאפשר הטלת עונשים חמורים יותר אם הסחר בוצע במסגרת ארגון פשיעה**; חוק להגנה על עדים, התשס"ט-2008, **מאפשר הסדרים מיוחדים להגנה על עדים במקרים מתאימים**;¹²¹ **חוק הגבלת שימוש במקום לשם מניעת ביצוע עבירות, התשס"א-2005**, נועד להגביל שימוש במקום שיש למשטרת ישראל חשד סביר שמתבצעות בו פעולות הקשורות לעבירות לפי חוק העונשין: סרסרות למעשי זנות (סעיף 199), הבאת אדם לידי עיסוק בזנות (סעיף 202), סחר בבני-אדם לעיסוק בזנות (סעיף 377א(5)) והחזקה או השכרה של מקום לשם זנות (סעיפים 204-205), או להגבלת שימוש באמצעות צו שיפוטי אם יש יסוד סביר לחשש שישמש לפעולות כאמור. החוק מסמיך את המשטרה ובתי-המשפט לסגור בתי-בושת לתקופות קצרות.¹²²

4.5 אמנות בין-לאומיות בתחום המאבק בסחר בבני-אדם שישראל חתומה עליהן¹²³

איסור הסחר בבני-אדם מעוגן במשפט הבין-לאומי. המאבק המשפטי הבין-לאומי בסחר בנשים ובנערות למטרות זנות אינו תופעה מודרנית. "ההסכם הבין-לאומי למיגור סחר העבדים הלבנים" (International Agreement for the Suppression of the "White Slave Traffic") נחתם כבר בשנת 1904 בידי נציגים מ-12

¹²⁰ דוח הצוות הבין-משרדי להתמודדות ומעקב עם תופעת הסחר בנשים לעיסוק בזנות, ירושלים, ט"ו בכסלו התשס"ג.

¹²¹ עו"ד רחל גרשוני, מתאמת המאבק בסחר בבני-אדם בשנים 2006-2012, מכתב: "תמונה בהיעף מבט על פעילות הממשלה למען המאבק בסחר בבני-אדם", ינואר 2011, נשלח בדוא"ל, מרס 2012.

¹²² סיכום ד"ר גלעד נתן, מרכז המחקר והמידע של הכנסת, דצמבר 2012.

¹²³ אם לא יצוין אחרת, סקירת האמנות הבין-לאומיות נלקחה מפסק-הדין ע"ע 480/05, 611/05 א.ב.ע. נ' פלונית.



ממלכות, קיסריות ומדינות.¹²⁴ מלכי אנגליה, בלגיה, דנמרק, איטליה, ספרד, הולנד, פורטוגל, רוסיה, שבדיה ונורבגיה (כממלכה אחת), קיסר גרמניה, נשיא צרפת ונציגי שווייץ התחייבו להילחם בתופעת הסחר הבין-לאומי בנשים ובנערות אירופיות לבנות הנשלחות לבתי-הבושת. חוקרים העוסקים בתחום מסבירים כי החתימה על ההסכם נבעה מהמצב הכלכלי הגרוע בחלק מערי אירופה, שהוביל לעלייה בהיקף הסחר.¹²⁵

מדינת ישראל חתומה על שורת אמנות בין-לאומיות למאבק בתופעת הסחר בבני-אדם. בשנת 1950 חתמה ישראל על **האמנה להשבתת הסחר בבני-אדם וניצול זנותם של אחרים**,¹²⁶ שהתקבלה בשנת 1949 בעצרת הכללית של האו"ם. אמנה זו אוסרת סחר בבני-אדם וקובעת סנקציה על סרסרות, על שידול לזנות ועל ניצול מעשה זנות של אחרים.

בשנת 1955 אשררה מדינת ישראל את **אמנה מס' 29 משנת 1930**¹²⁷ של ארגון העבודה הבין-לאומי שעוסקת ב**עבודה בכפייה** (forced labour). באמנה עובד בכפייה מוגדר כמי שמבצע עבודה שלא הציע את עצמו לעבודה באופן וולונטרי.

בשנת 1958 אשררה מדינת ישראל את **אמנה מס' 105 משנת 1957**¹²⁸ של ארגון העבודה הבין-לאומי, שבה המדינות החברות בארגון מתחייבות שלא להשתמש בכל סוג של עבודה בכפייה.

ישראל חתמה על **אמנת האו"ם לביעור כל צורת אפליה נגד נשים משנת 1979**.¹²⁹

ב-1991 אשררה ישראל את **האמנה הבין-לאומית בדבר זכויות אזרחיות ומדיניות משנת 1966**, האוסרת עבדות וסחר עבדים.

בשנת 1998 התקבלה בארגון העבודה הבין-לאומי **הצהרה בדבר הזכויות והעקרונות בעבודה**,¹³⁰ שבה המדינות החברות מתחייבות לממש את עקרונות היסוד בעבודה, ובכלל זה חופש ההתארגנות, מיגור אפליה ומיגור כל סוג של העסקה בכפייה והעבדת ילדים.

בשנת 2005 אשררה ישראל את **אמנה מס' 182 של ארגון העבודה הבין-לאומי משנת 1999**. האמנה עוסקת בנקיטת פעולות מיידיות לחיסול צורות נוראיות של העסקת ילדים.¹³¹ המסמך המרכזי והאחרון, ובו אגד אמות המידה הבין-לאומיות למאבק בסחר בבני-אדם, הוא **הפרוטוקול למניעה ולדיכוי סחר**

¹²⁴ יובל בוגייסקי, "המאבק המשפטי הבין-לאומי בסחר בנשים וילדים למטרות זנות", עבודת סמינריון במסגרת לימודי תואר שני ביחב"ל, האוניברסיטה העברית, ספטמבר 2011 ;

Human Rights Library, University of Minnesota, [International Agreement for the Suppression of the "White Slave Traffic"](#), May 18th, 1904.

¹²⁵ שם ;

M. D. Beckman, "The White Slave Traffic Act: The Historical Impact of a Criminal Law Policy on Women", *Georgetown Law Journal* 72, February, 1984. Cited at N. V. Dunbar, "Forced Prostitution: Naming an International Offense", *Fordham International Law Journal* 18, no.1, 1994, p. 167.

¹²⁶ אמנת האו"ם מ-2 בדצמבר 1949.

¹²⁷ Forced Labour Convention, 1930

¹²⁸ Abolition of Forced Labour Convention, 1957.

¹²⁹ סעיף 6 לאמנה הוא הרלוונטי: "States Parties shall take all appropriate measures, including legislation to suppress all forms of traffic in women and exploitation of prostitution of women"

¹³⁰ ILO Declaration on Fundamental Principles and right at work.

¹³¹ Worst Forms of Child Labour Convention, 1999.



בבני-אדם ולענישה בגינו, ובייחוד של נשים וילדים, משנת 2000¹³² (נספח לאמנת פלרמו נגד פשע מאורגן). מטרת הפרוטוקול היא ליצור שיתוף פעולה בין-לאומי במניעת הסחר בבני-אדם, בענישת עבריינים ובסיוע לקורבנות הסחר. מדינת ישראל חתמה על הפרוטוקול בנובמבר 2001, ובשנת 2008 אשררה את חתימתה. באותו הזמן הצטרפה מדינת ישראל גם לפרוטוקול בדבר סחר בילדים, זנות של ילדים ופורנוגרפיה של ילדים (פרוטוקול למיגור סחר בילדים).¹³³

5. עיקרי ההנחיות והנהלים של הרשויות בדבר טיפול בקורבנות הסחר

5.1 הנחיית פרקליט המדינה בדבר מדיניות האכיפה בעבירות נלוות לעיסוק בזנות

בשנת 2003 עדכן פרקליט המדינה את ההנחיות בדבר מדיניות החקירה וההעמדה לדין בעבירות זנות וסחר בבני-אדם (שפורסמו לראשונה בשנת 1990); בנוסח המעודכן הן עסקו ישירות בעבירות סחר בבני-אדם. מאז פרסומן עודכנו ההנחיות פעמים אחדות. העדכון האחרון פורסם במאי 2012 (העדכון נעשה בעקבות שינוי חוק העונשין בדבר החמרת הענישה בעבירת איסור פרסום שירותי זנות של בגיר). הנחיות אלו מסבות את תשומת הלב של החוקרים לסממנים העשויים להעיד על סחר בבני-אדם בבתי-בושת, למשל כאשר במקום שוהות נשים שאינן תושבות המדינה. ההנחיות גם מורות לחוקרים כיצד לפעול כשמתעורר חשד לסחר בבני-אדם ולחקור בנחישות כשמתעורר חשד כזה. כמו כן, הן מנחות את הפרקליטים המייצגים את המדינה כיצד לפעול בתיקים של סחר בבני-אדם.¹³⁴

פרקליט המדינה דן בהנחיות בצמצום תופעת סחר בבני-אדם למטרות זנות, וציין: "...מתקיימות לעתים נסיבות המעוררות חשד להתקיימות יסודות העבירה, גם כאשר קורבנות העבירה מוחזקים בתנאים טובים מבעבר וגם כאשר מדובר בקורבנות ישראלים... מטיבן של תופעות עברייניות שהן דינמיות והמצב עלול להשתנות שוב לרעה. לפיכך, על רשויות האכיפה להמשיך לנקוט באמצעים גדולים למיגור תופעות עברייניות אלו, הן כדי למנוע הישנות המצב שהיה קיים בעבר והן כדי למנוע התפתחות דפוסים חדשים של סחר בבני-אדם למטרות זנות".¹³⁵

בדיון שהתנהל ביולי 2013 בוועדת המשנה למאבק בסחר בנשים ובזנות של הכנסת התבקשו אנשי הפרקליטות והמשטרה לדון בצורך לערוך שינויים בהנחיה כדי להתאימה לשינויים בתופעת הסחר בנשים ובזנות בשנים האחרונות ולבחון מחדש את מדיניות האכיפה בעבירות זנות.¹³⁶

¹³² Protocol to prevent, suppress and Punish Trafficking in persons, especially Woman and Children, supplementing the United Nation Convention against Transnational Organized Crime, 2000.

¹³³ Optional Protocol to the Convention on the rights of the Child on the Sale of Children, Child Prostitution and Child Pornography.

¹³⁴ עו"ד רחל גרשוני, מתאמת המאבק בסחר בבני-אדם בשנים 2006-2012, הרצאה בנושא: סחר בבני-אדם לעיסוק בזנות, אוקטובר 2003, נשלח בדוא"ל, אפריל 2012.

¹³⁵ הנחיות פרקליט המדינה, [הנחיה מס' 2.2 – מדיניות האכיפה בעבירות הנלוות לעיסוק בזנות](#), עדכון אחרון: י"א באייר תשע"ב.

¹³⁶ פרוטוקול מס' 2 משיבת ועדת המשנה למאבק בסחר בנשים ובזנות, 8 ביולי 2013, בנושא: מדיניות האכיפה בעבירות זנות; בחינת טיפול המערכות המשטריות בסחר בנשים ובזנות לנוכח פירוק זרוע סע"ר.



5.2 נהלים של משרד הפנים

משרד הפנים גיבש נהלים המקנים הגנה לקורבנות סחר למטרות זנות ולמטרות עבדות ומאפשרים מתן רישיון שהייה ועבודה (מסוג 1/ב). בנהלים מוגדרים שני פרקי זמן:

1. החקירה והעדות בבית-המשפט: בפרק זמן זה ניתן רישיון ללא הגבלת זמן, כל עוד ההליכים מתנהלים. **נוהל הטיפול בקורבנות סחר בנשים המבקשות להעיד** מסדיר שהות זמנית בארץ של קורבנות סחר בנשים המבקשות להעיד נגד סוחרי נשים.¹³⁷

2. כל קורבן סחר רשאי לקבל רישיון שהייה ועבודה לשנת שיקום. אפשר להאריך את הרישיון בנסיבות מיוחדות. רישיון כזה ניתן מטעמים הומניטריים.¹³⁸

נוהל הטיפול במתן מעמד לנפגעות סחר בנשים מטעמים הומניטריים,¹³⁹ שפורסם ב-2005, עם פתיחתו של המקלט לקורבנות סחר, ועודכן מאז – מסדיר את הפעלת הסמכות בכל הנוגע לקורבנות סחר בבני-אדם ואת הטיפול בבקשות של נשים שהן קורבנות סחר למטרות זנות המבקשות להישאר בארץ מטעמים הומניטריים בתום מתן העדות לשם שיקום, ואף אם לא העידו אך היו מוכנות להעיד.

נוהל זה נועד לתת הגנה מיוחדת לקורבנות סחר. לפי חוק הכניסה לישראל, לשר הפנים יש שיקול דעת רחב בנוגע למתן מעמד בישראל לזרים. נוהל זה בא להסדיר הפעלת סמכות זו בכל הנוגע לקורבנות סחר בבני-אדם לעיסוק בזנות.

על-פי הנוהל יש לאפשר לקורבנות סחר בנשים לשהות בארץ עם רישיון עבודה מסוג 1/ב¹⁴⁰ במשך שנה לצורך שיקום והתבססות לפני החזרה למדינת המוצא, בין שהעידו ובין שלא העידו והן מבקשות מעמד מטעמים הומניטריים. ככלל, בקשות להארכת שהות מעבר לשנה שניתנה על-פי נוהל זה יידונו באופן פרטני על-פי הנסיבות המיוחדות של כל מקרה ומקרה ויאושרו במקרים חריגים שבהם הנסיבות מצדיקות מתן הארכה שכזאת.¹⁴¹

נוהל הטיפול במתן מעמד לנפגעי עבדות וסחר בבני-אדם לעבדות כפייה, שפורסם ב-2005 ועודכן ב-2010, עוסק בקורבנות סחר הן בזמן החקירה ומתן העדות והן בזמן השיקום ומסדיר את מעמדם.¹⁴²

5.3 נוהל עבודה בין-משרדית

בפברואר 2012 פורסם נוהל חדש של שב"ס בנושא "עבודה בין-משרדית – משטרת ישראל ומשרד המשפטים בתחום קורבנות עבדות או סחר בבני-אדם". בנוהל מוצגות ההסכמות שהושגו בין הגופים

¹³⁷ תחום בקורת גבולות ומעברים, נוהל מס' 6.3.0006, [טיפול בקורבנות בסחר בנשים המבקשות להעיד](#), 1 באוגוסט 2005.

¹³⁸ מיכל יוספוף, ממונה ביקורת גבולות ומעברים ברשות האוכלוסין וההגירה, מכתב תשובה על בקשת מידע של מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 26 בנובמבר 2012.

¹³⁹ תחום ביקורת גבולות ומעברים, נוהל מס' 6.3.0007, [הטיפול במתן מעמד לנפגעות סחר בנשים מטעמים הומניטריים](#), 1 ביולי 2006.

¹⁴⁰ אנשים ללא אזרחות ישראלית המעוניינים לעבוד בישראל חייבים להחזיק באשרת עבודה (1/ב) מטעם רשות האוכלוסין וההגירה במשרד הפנים. הטיפול בבקשה לאשרת עבודה נמשך כ-90 יום ממועד ההגשה. היתרים ואשרות ניתנים לשנה, ואפשר להאריך אותם עד לחמש שנים ושלושה חודשים. במקרים מיוחדים ניתנת הארכה נוספת.

¹⁴¹ תחום ביקורת גבולות ומעברים, נוהל מס' 6.3.0007, [הטיפול במתן מעמד לנפגעות סחר בנשים מטעמים הומניטריים](#), 1 ביולי 2006.

¹⁴² שם, נוהל מס' 6.3.0008, [הטיפול במתן מעמד לנפגעי עבדות וסחר בבני-אדם לעבדות כפייה](#), 15 ביוני 2010.



וההנחיות לגורמי שב"ס בדבר העברת נתונים על השהים במתקני המשמורת של שב"ס אשר יש חשד כי עברו התעללות על רקע עבדות או סחר בבני-אדם.¹⁴³ מדובר בקורבנות מקרב המסתננים ומבקשי המקלט שהגיעו מגבול מצרים, ובהם יוצאי מדינות אפריקה, שהעבירות נגדם נעברו מחוץ לגבולות ישראל.

באמצעות הסדר זה מידע על קורבנות הסחר מגיע למשטרה, לגורמי סיוע משפטי ולגורמי שיקום, ואלה פועלים להעברת קורבנות ממתקני משמורת למקלט לקורבנות סחר כדי לתת להם הגנה, טיפול ושיקום. לפני שנקבע ההסדר התקשו גורמים הפועלים בתחום לאתר קורבנות מקרב השהים במתקני משמורת.

6. ישראל בדוח מחלקת המדינה האמריקנית בנושא הסחר בבני-אדם¹⁴⁴

כאמור, מחלקת המדינה האמריקנית מפרסמת בכל שנה דוח הסוקר את מצב הסחר בבני-אדם במדינות שבהן קיים סחר בבני-אדם. הדוח מתפרסם מאז שנת 2001 על סמך הוראות החוק להגנה על קורבנות סחר בבני-אדם ואלים (TVPA 2000).¹⁴⁵ הדוח מבוסס על תשובות שמסרו ממשלות, גופים ממשלתיים וגופים לא ממשלתיים על שאלות שמחלקת המדינה שולחת.¹⁴⁶

השאלות עוסקות בהיבטים האלה:

- נקיטת צעדים למניעת סחר בבני-אדם וסחר בנשים למטרות זנות;
- נתונים על סחר בבני-אדם ואפיון העוסקים בו;
- אמצעי ההגנה על קורבנות הסחר;
- חקיקה ופעילות של רשויות האכיפה והפיקוח למניעת סחר בבני-אדם.

מחלקת המדינה מסווגת את המדינות לשלוש דרגות. **בדרגה הראשונה** עומדות המדינות הנאבקות בתופעה במידה מספקת ועומדות בתנאים המינימליים; **בדרגה השנייה** עומדות המדינות אשר נוקטות צעדים של ממש כדי להיאבק בתופעה אך מאבקן אינו עומד בתנאים המינימליים של מאבק ראוי בסחר בבני-אדם; **בדרגה השלישית** עומדות מדינות אשר אינן נאבקות בתופעה בצורה רצינית ומספקת. בדרגה השנייה יש **דרגת משנה – אזהרת דירוג**. מדינה שנוספה לה אזהרת דירוג נכנסת ל"רשימת פיקוח", שנמצאות בה מדינות העומדות בסכנה של ירידה לדרגה השלישית עקב אי-עמידה בקריטריונים. הממשל האמריקני אינו נותן סיוע כלכלי למדינות המדורגות בדרגה השלישית בדוח, ולכן מדינות רבות בעולם השלישי אשר נזקקות לסיוע כזה החלו לטפל בתופעה ביתר רצינות. לפיכך, הדוח של מחלקת המדינה משמש כלי חשוב במאבק בסחר בבני-אדם. כמו כן, הדירוג בדוח משפיע על תדמיתה של המדינה בעולם.

¹⁴³ שירות בתי-הסוהר, נוהל מס' 03-0005, עבודה בין-משרדית – משטרת ישראל ומשרד המשפטים, בתחום קורבנות עבדות או סחר בבני-אדם, פברואר 2012.

¹⁴⁴ אם לא יצוין אחרת, הנתונים על הדוחות לשנים 2006-2012 לקוחים ממסמכים של מרכז המחקר והמידע של הכנסת בנושא ישראל בדוחות מחלקת המדינה של ארצות-הברית בנושא סחר בבני-אדם בשנים 2006-2012 שכתב ד"ר גלעד נתן.

¹⁴⁵ מחלקת המדינה של ארצות-הברית, [Office to Combat and Monitor trafficking in Persons](#).

¹⁴⁶ הסעיף העוסק בישראל מבוסס על מידע כללי שמגיע למחלקת המדינה, על נתונים שממשלת ישראל מוסרת למחלקת המדינה באמצעות משרד המשפטים ועל נתונים שנשלחים מארגונים לא ממשלתיים כגון "קו לעובד" ו"מוקד סיוע לעובדים זרים".



כאמור, בזירה הבין-לאומית נמתחה על מדינת ישראל ביקורת נוקבת על התעלמותה מהתופעה. ועדת זכויות האדם של האו"ם, אשר בחנה את יישום האמנה הבין-לאומית לזכויות אזרחיות ופוליטיות בשנת 1998, ביקרה את ישראל על יחסה לקורבנות הסחר בבני-אדם, ובמאי 2000 פרסם "אמנסטי אינטרנשיונל" דוח על הפרת זכויות אדם של קורבנות סחר בישראל.

ביולי 2001 פרסם הדוח הראשון של מחלקת המדינה האמריקנית, ובו סווגה ישראל ב"רשימה השחורה" של המדינות אשר אינן עומדות בקריטריונים המינימליים למאבק בסחר בבני-אדם. לפיכך ריחפה מעליה חרב של סנקציות כלכליות.¹⁴⁷

בשנת 2002 נשלח לארה"ב דוח ראשון מטעם הגורמים המדיניים. הדוח חובר במשרד המשפטים, והוא תיאר את התופעה ואת הטיפול בה בישראל. בדוח צוין כי תופעת הסחר חדשה למדי בישראל, ונדרש זמן להגיע להבנת ממדיה והשלכותיה, אך המדינה החלה במאמציה למגר את התופעה, ומעורבים בהם כל הגורמים הנוגעים בדבר. מאז, מדי שנה, המחלקה לזכויות אדם וקשרי חוץ שפועלת ביחידה להסכמים בין-לאומיים ותביעות בין-לאומיות במשרד המשפטים שולחת דוח מטעם המדינה למחלקת המדינה האמריקנית.

בעקבות תחילת הפעילות המשותפת ונקיטת צעדים מטעם המדינה במאבק בסחר בנשים, ובין השאר הקמת ועדת חקירה פרלמנטרית בנושא, בדוח של משרד החוץ האמריקני מיולי 2002 עלתה מדינת ישראל לדרגה השנייה.¹⁴⁸ בדוח משנת 2005, שפורסם בשנת 2006, הורדה ישראל לדרגת משנה בתוך הדרגה השנייה – אזהרת דירוג, שפרושה שישראל נכנסה לרשימת פיקוח. על-פי הדוח, אזהרת הדירוג נבעה מחוסר יכולתה של הממשלה להוכיח כי היא הגבירה את מאמציה בשנת 2005.¹⁴⁹

בדוח לשנת 2006 דורגה ישראל שוב בדרגה השנייה מתוך שלוש, ועד שנת 2011 נשארה בדרגה זו. בדוח לשנת 2011, שהתפרסם ב-18 ביוני 2012, **דורגה ישראל בדרגה הראשונה**. בנוגע לטיפול בקורבנות סחר למטרות זנות צוין בדוח כי ישראל עומדת בקריטריונים המינימליים¹⁵⁰ של מאבק בסחר בבני-אדם ומקיימת בנחישות פעולות מניעה ואכיפה. בנוגע לטיפול במהגרים ומבקשי מקלט שנכנסים לישראל דרך גבול מצרים צוין כי ממשלת ישראל שיפרה את מערך הזיהוי של מי שמנוצלים ונסחרים לפני הגעתם לישראל ואת הטיפול הרפואי בהם, אך עדיין יש ליקויים בהגנה על הקבוצות הללו, וכן על קבוצה פגיעה נוספת – מהגרי עבודה. הדוח קבע כי לא היו לממשלה אמצעים יעילים לזיהוי קורבנות סחר בבני-אדם בקבוצות חלשות כגון מהגרי עבודה ומבקשי מקלט. על-פי הדוח חלק מהקורבנות לא זוהו ואף ננקטו נגדם צעדים בשל עבירות שעברו בהיותם קורבנות סחר. על-פי הדוח, העבירות העיקריות בתחום הסחר בבני-אדם בישראל נעשו כלפי מהגרי עבודה, אך האכיפה והענישה בתחום זה עדיין דלה, ועל הגורמים הממשלתיים לנקוט אמצעים מיוחדים המותאמים למצב. צוין כי המגמה של מעבר מעיסוק בעבירות של סחר למטרות זנות, שטופלו היטב, לעיסוק בטיפול בעבירות סחר למטרות עבודה ועבירות נלוות נמשך גם בשנת הדיווח.

¹⁴⁷ [ועדת החקירה הפרלמנטרית לעניין הסחר בנשים](#), בראשות חברת הכנסת זהבה גלאון, דוח סיכום פעילות, דצמבר 2002.

¹⁴⁸ דוח הצוות הבין-משרדי להתמודדות ומעקב עם תופעת הסחר בנשים לעיסוק בזנות, ירושלים, ט"ו בכסלו תשס"ג.

¹⁴⁹ דוח מחלקת המדינה האמריקנית בנושא הסחר בבני-אדם לשנת 2005, עמ' 145.

¹⁵⁰ התנאים המינימליים הנדרשים הם בין היתר: 1. עונש מינימום של ארבע שנות מאסר על עבירות של סחר בבני-אדם; 2. מתן הגנה מספקת לקורבנות סחר ובתוך כך מתן מענה לצרכים הבסיסיים שלהם; 3. הכשרת אנשי אכיפת החוק ופקידי הגירה כדי שיוכלו לזהות קורבנות סחר ולטפל בהם.



ביוני 2013 פורסם הדוח לשנת 2012, ובו בפעם השנייה דורגה ישראל בדרגה הראשונה. מאמצי המדינה מקבלים הכרה על-ידי ציון מיוחד של עבודת רשויות אכיפת החוק, שתרמה לירידה בתופעת הסחר בנשים למטרות זנות שהייתה קיימת בעבר ולהתקדמות ניכרת במאבק בסחר לעבדות ולעבודת כפייה. בדוח צוינו השירותים שהמדינה נותנת לקורבנות הסחר בבני-אדם, כגון מקלטים ייעודיים עם מגוון שירותים, סיוע משפטי חינם באמצעות האגף לסיוע משפטי במשרד המשפטים ואשרות עבודה מיוחדות, בלי להתנות את קבלתן בשיתוף פעולה עם רשויות אכיפת החוק. צוינו לשבח מיוחד השיפור בזיהוי קורבנות סחר בבני-אדם וההיקף הנרחב של ההכשרה בתחום זה.¹⁵¹

בדוח צוינו נושאים שנדרש בהם שיפור והמלצות להמשך הפעילות: הרחבה של מסגרות הטיפול בקורבנות הסחר, שכן חסרים מקומות במקלטים ויש מקרים שקורבנות הסחר מן המסתננים ומבקשי המקלט נשארים במשמורת; החמרה ברמת הענישה של עבריינים שעברו עבירות סחר בבני-אדם, שכן לעתים היא אינה מספקת, ובתי-המשפט שלחו עבריינים לכלא לתקופות קצרות למדי שאינן הולמות את חומרת העבירות שעברו; הרחבת ההכשרה המקצועית בקרב הגורמים המטפלים בתופעת הסחר בבני-אדם מטעם משטרת ישראל, שכן עקב פירוק היחידה המשטרתית המרכזית מטפלים בנושא גורמי משטרה חסרי ניסיון שאינם מכירים את קהילת מהגרי העבודה. בדוח צוין כי אף שהממשלה נותנת לקורבנות הסחר אשרות עבודה ללא תלות בנכונות שלהם להעיד, תהליך מתן האשרות ארוך ומסורבל. צוין בחיוב הגידול במספר הקורבנות המזוהים במתקני המשמורת עקב החלטה חדשה שרק מי שקיבל הכשרה מקצועית לזיהוי קורבנות סחר יעבוד עם אוכלוסייה זו. בדוח ניתנה ההמלצה להמשיך לפעול לפיתוח מערך התרגום ואמצעים אחרים למתן שירותים פסיכו-סוציאליים לכל הקורבנות השוהים במשמורת ובמקלטים.¹⁵²

7. האכיפה המשטרתית בתחום הסחר בנשים למטרות זנות¹⁵³

משטרת ישראל היא הגורם המופקד על האכיפה בתחום הסחר בבני-אדם. המשטרה אוספת מידע מודיעיני וגם מקבלת מידע מודיעיני מיחידת עוז של משרד הפנים, וכן מידע מאנשי שטח הפועלים מטעם ארגונים חברתיים המסייעים לקבוצות בסיכון. על הטיפול במאבק בסחר בנשים למטרות זנות מופקדות במשטרת ישראל היחידות המרכזיות המחוזיות ויחידת לה"ב 433.¹⁵⁴ בעבר זרוע סע"ר (סחר בבני-אדם, עבדות ורמייה) ביחידה הארצית לפשעים כלכליים במשטרה הייתה אחראית לטיפול בעבירות נוספות של סחר בבני-אדם – סחר ועבדות ועבודת כפייה. יצוין כי יחידה זו לא טיפלה בעבירות סחר בנשים למטרות זנות. במאי 2011 הוחלט לסגור את זרוע סע"ר במסגרת שינויים מבניים במשטרה. החלטה זו לא תואמה עם הגורמים הממשלתיים האחרים הממונים על הטיפול בעבירות סחר בבני-אדם. היו שהעריכו אז שלהחלטה זו יהיו השלכות נרחבות על אפשרויות הטיפול של משטרת ישראל בעבירות סחר בבני-

¹⁵¹ משרד המשפטים, מדינת ישראל דורגה בדירוג הראשון בדוח מחלקת המדינה של ארצות-הברית בדבר המאבק בסחר בבני-אדם, 20 ביוני 2013, כניסה אחרונה: ספטמבר 2013.

¹⁵² דוח מחלקת המדינה האמריקנית בנושא סחר בבני-אדם, יוני 2013, כניסה אחרונה: ספטמבר 2013.

¹⁵³ אם לא צוין אחרת, המידע התקבל מרפ"ק רובי קיים, ק' פשיעה וסחר בבני-אדם, מדור סיוע חקירתי במשטרת ישראל, מכתב תשובה על בקשת מידע של מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 12 בספטמבר 2012.

¹⁵⁴ היחידה הארצית למלחמה בשחיתות ובפשע המאורגן.



אדם.¹⁵⁵ במשטרה מציינים כי תפקיד זרוע סע"ר מתבצע ביעילות גם במבנה הארגוני החדש.¹⁵⁶ בדוח מחלקת המדינה האמריקנית שפורסם ביוני 2013 צוין כי עקב פירוק היחידה המשטרתית המרכזית, בחלק מהיחידות המרכזיות העוסקות כיום באכיפת חוק איסור סחר בבני-אדם לעבדות ועבדות כפייה דווח שיש שוטרים העוסקים בתחום זה שעדיין אין להם ניסיון וידע הנדרשים בעבודה הייחודית עם קהילת מהגרי העבודה.

פעילות המשטרה בתחום המאבק בסחר בנשים למטרת זנות השתנתה והתייעלה משנת 2000 ועד היום, בין השאר בזכות האכיפה והטיפול הממוקד בעבירות הללו, ובכלל זה הקמת יחידות מיוחדות (למשל מחלקת פשיעת חבר העמים בימ"ר תל-אביב ומפלג פשיעה וסחר בנשים ביאחב"ל), וכן קיום קשרים ישירים ושיתוף פעולה עם גורמי אכיפה בארץ ובחו"ל. **המדיניות שעליה הכריזה ממשלת ישראל בהחלטתה על המאבק בפשיעה המאורגנת בשנת 2003 הביאה לפעילות גם בתחום המאבק בסחר בנשים. המשטרה ערכה פשיטות על מכוני ליווי, עסקי הימורים בלתי חוקיים וכו', ובעקבות זאת נעשו מעצרים והוגשו כתבי אישום נגד העבריינים.**

משטרת ישראל פעלה נגד סוחרי הנשים שעברו עבירות לפי חוק העונשין, כגון אינוס, כליאת שווא, סרסרות, ניהול בית-בושת והחזקתו, שידול לזנות וכן עבירות סחר בבני-אדם כגון חטיפה לשם סחר בבני-אדם וסחר בבני-אדם והבאתם לידי מעשה זנות.¹⁵⁷

נציגי המשטרה עוברים הכשרות מקצועיות בתחום הטיפול בעבירות סחר וזיהוי קורבנות התופעה בשיתוף גופים המעורבים במאבק ובתיאום המתאמת הבין-משרדית למאבק בסחר בבני-אדם בישראל מטעם משרד המשפטים. נוסף על כך גורמי המשטרה שותפים בעבודה הבין-משרדית בצוותים שפועלים במסגרת התוכניות הלאומיות למאבק בתופעות סחר בנשים לזנות ובסחר בבני-אדם לעבדות ועבדות כפייה. למשל, בשנים 2011-2012 השתתפו נציגי חטיבת המודיעין בצוות בין-משרדי רחב שעסק בביטחון האישי של קורבנות סחר ובחזרתן הבטוחה למדינות מוצאן.

על-פי החלטות הממשלה,¹⁵⁸ כאשר מתעורר חשד שמעורב במקרה מסוים קורבן סחר בבני-אדם למטרות זנות או עבדות, הדבר מובא בפני משטרת ישראל, ועליה לקבוע אם יש ראשית ראיה שמדובר בקורבן. אם הגורם המשטירי קובע שיש ראשית ראיה לכך, הקורבן מועבר למקלט לקורבנות סחר, בין שהוא מסכים לשתף פעולה עם רשויות אכיפת החוק ובין שאינו מסכים.

להלן נתונים על נשים שהמשטרה הכירה בהן כקורבנות סחר בבני-אדם בשנים 2001-2013 :

¹⁵⁵ מכתב של מרכז המחקר והמידע של הכנסת בנושא פירוק סע"ר ביחידה לפשיעה כלכלית במשטרת ישראל – חומר רקע לדיון, כתב: ד"ר גלעד נתן, מאי 2011; מרכז המחקר והמידע של הכנסת, [טיפול המשטרה בקורבנות סחר בבני-אדם למטרות עבודה וזנות](#), כתב: ד"ר גלעד נתן, נובמבר 2009.

¹⁵⁶ פרוטוקול מס' 3 משיבת ועדת המשנה למאבק בסחר בנשים בנושא: דוח מחלקת המדינה האמריקנית למאבק בסחר בבני-אדם לשנת 2012, 17 ביולי 2013.

¹⁵⁷ אחת הפרשות המרכזיות שהמשטרה טיפלה בהן במסגרת המאבק בסחר בנשים היא פרשה שכונתה "זרועות התמנון". בפרשה זו חשפה המשטרה רשת בין-לאומית בעלת ממדי ענק לסחר בבני-אדם לעיסוק בזנות. הרשת פעלה בשנים 1999-2008 בכמה ממדינות ברית-המועצות לשעבר, וסוחריה מכרו נשים לסרסורים במדינות שונות, ובהן ישראל. נשים הועברו דרך הגבול עם מצרים ונמכרו למכונים בישראל. לאחר שהרשת נחשפה והפסיקה את פעילותה בעקבות חקירה בין-לאומית, ירד במידה ניכרת מספר הכניסות לישראל של נשים זרות הנסחרות למטרות זנות.

¹⁵⁸ החלטות הממשלה מס' 2806 מ-1 בדצמבר 2002 ומס' 2607 מ-2 בדצמבר 2007.

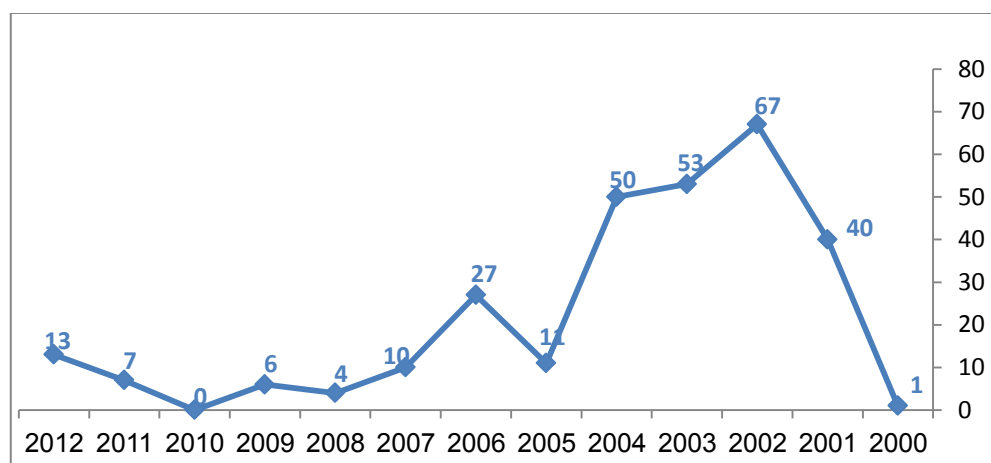


טבלה 1: נשים שמטרתן ישראל הכירה בהן כקורבנות סחר בבני-אדם בשנים 2001-2013 ¹⁵⁹ (מספרים)												
2013	2012	2011	2010	2009	2008	2007	2006	2005	2004	2003	2002	2001
13	35	8	16	12	13	34	46	59	116	114	130	61

הנתונים מלמדים על ירידה ניכרת במספר הנשים קורבנות הסחר בשנים 2005-2006. על-פי המשטרה, בשנת 2012 כל הנשים שהוכרו כקורבנות סחר בבני-אדם הן מקרב המסתננים ומבקשי המקלט ממדינות אפריקה.¹⁶⁰

להלן נתוני משטרת ישראל בדבר תיקים שפתחה המשטרה בגין עבירות סחר בבני-אדם למטרות זנות ועבירות נלוות להן בשנים 2000-2012 (יצוין כי נתוני 2000-2003 נוגעים לתיקים שנפתחו בלבד, ללא פירוט נוסף; נתוני 2004-2012 נוגעים לתיקים שנפתחו, לתיקים שהועברו לפרקליטות לצורך הגשת כתבי אישום ולתיקים שנסגרו, ובכלל זה הסיבות לסגירת התיקים).

תרשים 1: נתוני משטרה על תיקים¹⁶¹ שנפתחו בגין עבירת סחר בבני-אדם לעיסוק בזנות, 2000-2012 (מספרים)



* מינואר עד סוף יולי 2013 נפתחו שלושה תיקים נוספים בגין עבירות סחר למטרות זנות.

במשך 12 שנה נפתחו 292 תיקים שבהם עבירת סחר בבני-אדם לעיסוק בזנות הייתה העבירה החמורה ביותר. רוב התיקים נפתחו בשנים 2001-2006; בשנת 2007 חלה ירידה ניכרת במספר התיקים שנפתחו. מגמת הירידה נמשכה בשנים 2007-2010, וב-2010 לא נפתח אף תיק אחד בגין עבירה זו.

ב-2013 (מינואר עד סוף יולי) נפתחו שלושה תיקים חדשים בגין עבירה זו. על-פי רוב, התיקים בשלוש השנים האחרונות נפתחו בסעיף גרימה לעזיבת מדינה לצורך עיסוק בזנות, קרי, נגד מי שגרם לאישה לעזוב את מדינת המוצא שלה ולהגיע לישראל כדי לעסוק בזנות (עבירה זו שייכת לחקיקה העיקרית

¹⁵⁹ רובי קיים, רפ"ק, קצין פשיעה וסחר בבני-אדם, מדור סיוע חקירתי במשטרת ישראל, מכתב, 17 באוקטובר 2013. נתוני 2013 מעודכנים עד חודש ספטמבר.

¹⁶⁰ הני"ל, שיחת טלפון, 16 באוקטובר 2013.

¹⁶¹ ספירת התיקים נעשתה על-פי העבירה החמורה ביותר המופיעה בתיק, ולא על-פי כלל העבירות בתיק.



בנוגע לסחר בבני-אדם).¹⁶² בתיקים אלו על-פי רוב מדובר בנשים שמגיעות לסוחרי נשים ישראלים באמצעות האינטרנט, ולאחר מכן מגיעות לישראל בעצמן, מרצון וכחוק (חלקן אף קונות כרטיסי טיסה בעצמן), עוסקות בזנות חודשים אחדים וחוזרות למדינתן. נשים אלו אינן מוחזקות נגד רצון, לא נשלל מהן חופש התנועה ולא נלקחים מהן המסמכים, אך למשטרה מוכרים גם כיום מקרים אחדים של החזקה בכוח. בדרך כלל הנשים אינן מוכנות להעיד, וכאשר הן מעידות, עדותן לא תמיד מלאה ולא די בה לפתוח בחקירה. רוב הנשים הן מחבר המדינות, ואחדות מהן מדרום אמריקה. ב-2012 וב-2013 נפתחו שני תיקים בגין עבירת סחר בבני-אדם למטרת זנות בישראל שבו קורבנות הסחר הן נשים ישראליות. בשני המקרים התיקים הועברו להמשך טיפול בפרקליטות.

הנתונים שהוצגו תואמים את הטענה הכללית שיש הצלחה בצמצום תופעת הסחר בנשים למטרות זנות. הנתונים של שלוש שנים האחרונות מלמדים כי עדיין יש בישראל סחר בנשים, אך במידה מעטה, ולמקרים הקיימים מאפיינים שונים מהמאפיינים של התופעה שבעבר.

למשטרה אין נתונים על המשך הטיפול בתיקים שנפתחו בשנים 2000-2003, כגון על תיקים שנסגרו, על סיבת הסגירה ועל תיקים שהועברו לתביעה. בארבע השנים האלה נפתחו יותר ממחצית התיקים מכלל התיקים שנפתחו עד השנה בגין עבירות סחר בנשים לזנות (161 תיקים, לעומת 131 תיקים שנפתחו בכתשע וחצי השנים הבאות). מ-131 התיקים שנפתחו בשנים 2004-2013, 84 תיקים הועברו לתביעה (כ-64% מכלל התיקים בעבירה זו), 46 תיקים נסגרו (כ-35% מכלל התיקים) וארבעה תיקים עדיין בשלבי חקירה (מהתיקים שנפתחו בשנים 2012-2013). הסיבות העיקריות לסגירת תיקים:

- כ-32% מהתיקים שנסגרו (24 תיקים) – בגין חוסר ראיות;
- כ-16% מהתיקים (12 תיקים) – חוסר עניין לציבור;
- כ-8% מהתיקים (שישה תיקים) – עברין לא נודע;
- כ-3% מהתיקים (שתי תיקים) – חוסר אשמה;
- ב-41% מהתיקים (32 תיקים) לא צוינה סיבת הסגירה.

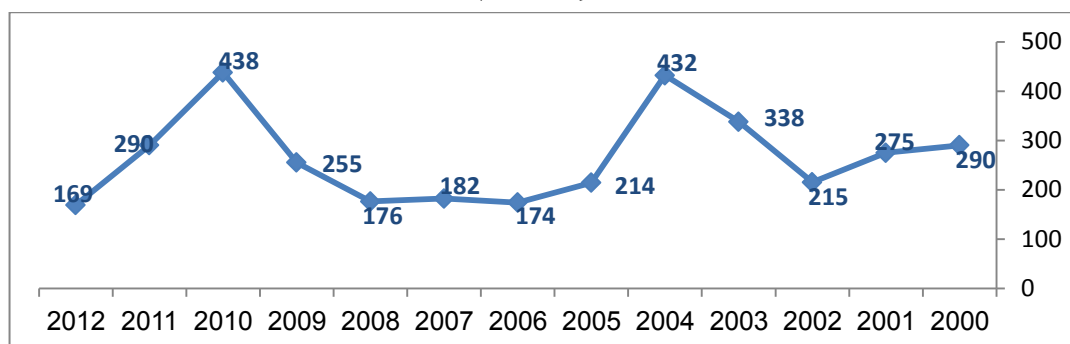
להלן נתונים על תיקי משטרה שנפתחו בגין עבירות נלוות לזנות. על-פי המשטרה, התיקים שנפתחים בגין עבירות הנלוות לזנות הם נגד החשודים בעבירות הללו בלבד, ולא מופיעות בהן עבירות שמוגדרות בחוק כסחר בבני-אדם למטרות זנות. אך כאמור, בדוח הצוות הבין-משרדי לבחינת שינויים בדפוסי הזנות והסחר בבני-אדם למטרות זנות שפורסם בדצמבר 2010, נטען שעולם הזנות הוא התשתית להתפתחות סחר, וקשה להבין את האחד בלי להתייחס לאחר. כמו כן, לפי התפיסה הנוהגת במדינות רבות ומקובלת גם על מפעילי התוכנית הלאומית למאבק בסחר בזנות שאישרה הממשלה, הטיפול בתופעת הזנות הוא כלי מניעה של תופעת הסחר בבני-אדם לזנות.¹⁶³

¹⁶² חוק העונשין, התשל"ז-1977, סעיפים 374א, 375א ו-376ב.

¹⁶³ משרד המשפטים, דוח הצוות הבין-משרדי לבחינת פעולות בהתאם לשינויים אפשריים בדפוסי הסחר בבני-אדם למטרות זנות ועבירות נלוות, דצמבר 2010.

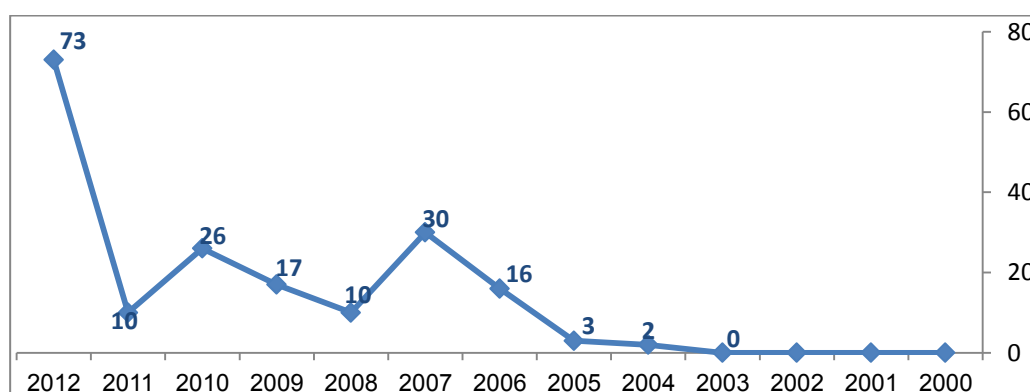


**תרשים 2: תיקים שנפתחו בגין עבירה נלווית לזנות –
ניהול או החזקה של מקום לשם עיסוק בזנות, 2012-2000
(מספרים)**



קרוב ל-67% מן התיקים שנפתחו בגין עבירה זו בשנים 2004-2012 נסגרו מסיבות שונות. מינואר עד סוף יולי 2013 פתחה המשטרה 132 תיקים בגין עבירה זו.

**תרשים 3: תיקים שנפתחו בגין עבירה נלווית לזנות – פרסום שירותי מין, 2012-2000
(מספרים)**

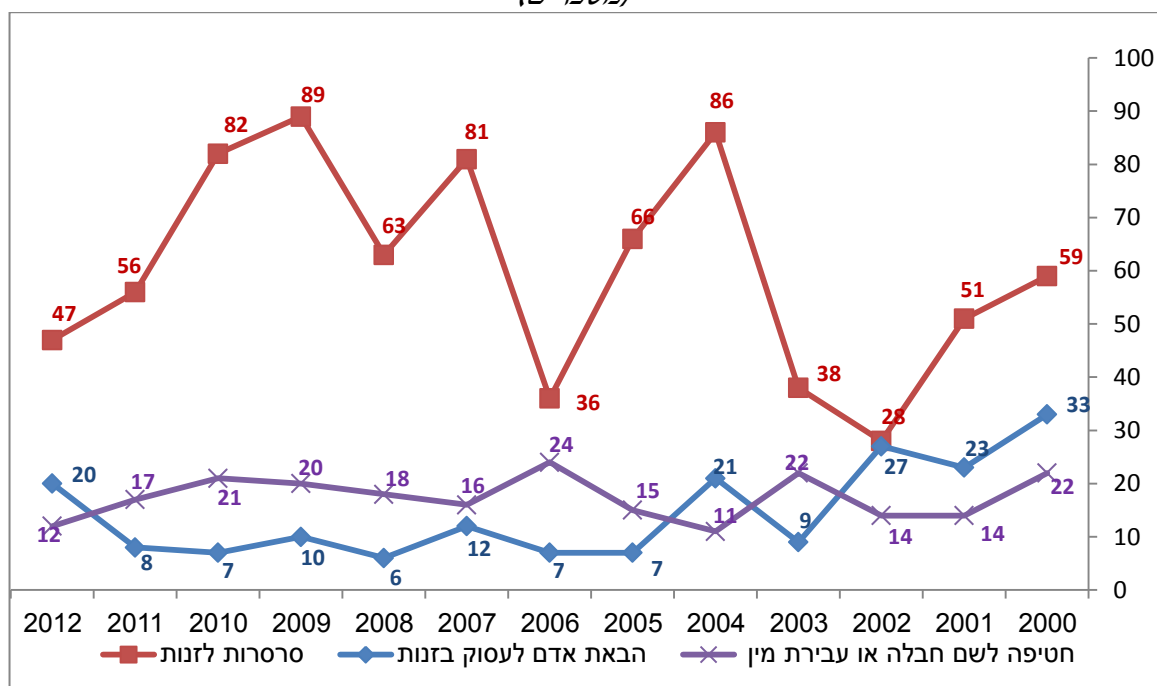


מהתיקים שנפתחו בשנים 2004-2012, כ-47% נסגרו מסיבות שונות. בשנת 2012 חלה עלייה של ממש במספר התיקים שנפתחו בגין עבירת פרסום שירותי מין. בשנת 2013 (עד סוף יולי) מספר התיקים שנפתחו גדול יותר ממספר התיקים שנפתחו מדי שנה לפני שנת 2012 – 45 תיקים. הסבר אפשרי לעלייה זו הוא שינוי חקיקה והנחיות פרקליט המדינה, שהביאו להגברת הפעילות בתחום האכיפה, וכן בג"ץ שהוגש נגד המשטרה בטענה שהיא אינה עושה די בתחום זה.¹⁶⁴

¹⁶⁴ רפ"ק רובי קיים, ק' פשיעה וסחר בבני-אדם, מדור סיוע חקירתי במשטרת ישראל, שיחת טלפון, 12 בדצמבר 2012.



תרשים 4: תיקים שנפתחו בגין עבירת נוספות נלוות לזנות, 2012-2000
(מספרים)



* מינואר עד סוף יולי 2013 פתחה המשטרה 22 תיקים בגין סרסרות לזנות, תשעה תיקים בעבירת חטיפה לשם חבלה או עבירת מין ו-14 תיקים בעבירת הבאת אדם לעיסוק ולמעשה זנות.

בשנים 2008-2012 חלה ירידה במספר תיקים שנפתחו בגין סרסרות לזנות. יש הטוענים שירידה זו נובעת משינוי אופן הפעילות בזירות הזנות, אשר מתקיימת בשנים אחרונות בדרך כלל באינטרנט או בדירות דיסקרטיות. הסרסורים פועלים בסתר ולעתים אין להם מגע ישיר עם הנשים, או שהפעילות נעשית בלי סרסור. טענה זו תואמת את המאפיינים של זנות ישראלית, אך לא בזירת הסחר בנשים, שכן סרסור הוא שמביא את האישה לארץ, מחזיק בה ומנהל את העסקתה, גם אם הדבר נעשה מרצונה.

במשטרה צוינו כמה בעיות וקשיים עיקריים שגורמי אכיפת החוק מתמודדים עמם כיום במאבק בסחר בנשים בפרט ובבני-אדם בכלל:

- קשה לעכב את הקורבנות לשם מתן עדות, והן נאלצות לחזור למדינת מוצאן עקב איומים על משפחותיהן.
- יש נשים שיוצאות מהארץ וחוזרות בזהות אחרת.
- הזנות היא תופעה סמויה, אשר מתקיימת כיום בעיקר בדירות דיסקרטיות. קשה להגיע לזירות הזנות ולזהות קורבנות, אלא אם כן הדירות הללו מהוות מטרד לסביבה ויש על כך תלונות.
- יש מחסור במתורגמנים לצורכי חקירות מיידיות ואיכות התרגום אינה מספקת.¹⁶⁵

¹⁶⁵ פרוטוקול מס' 2 משיבת ועדת המשנה למאבק בסחר בנשים ובזנות, 8 ביולי 2013, בנושא: מדיניות האכיפה בעבירות זנות; בחינת טיפול המערכות המשטרתיות בסחר בנשים ובזנות לנוכח פירוק זרוע סעי'ר.



• אכיפה בגין עבירות סחר לעבדות ולעבדות כפייה

להלן נתונים של משטרת ישראל על תיקים שנפתחו בעבירות סחר בבני-אדם – עבדות ועבדות כפייה משנת 2007 עד נובמבר 2012. יצוין כי תיקים אלו אינם מופרדים לפי מין הנפגע. לפיכך, הנתונים נוגעים גם לעבירות כלפי גברים.

- בגין עבדות כפייה – 64 תיקים ;
- בגין החזקה בתנאי עבדות – 26 תיקים ;
- בגין סחר בבני-אדם לעבדות – 10 תיקים ;
- בגין עיכוב דרכון לשם עבדות כפייה – 3 תיקים.

בגין עבירות עבדות ועבדות כפייה נפתחו 103 תיקים. מתוך התיקים האלה 42 תיקים (41%) נגזזו מסיבות שונות, 32 תיקים (31%) הועברו לפרקליטות ו-29 תיקים (28%) עדיין נתונים בחקירה.

בדרך כלל תיקים של עבירות עבדות, החזקה בתנאי עבדות ועבדות כפייה נפתחים בגין עבירות כלפי עובדים זרים. על-פי משטרת ישראל, ברוב המקרים שהתגלו בישראל הפגיעה בחירותם של מהגרי עבודה באה לידי ביטוי בניצול מצוקתם הכלכלית של מהגרי עבודה בכלל ושל מהגרות עבודה בפרט, בדרך של הונאה, עושק ואי-מתן תמורה הולמת. רק במקרים מעטים הפגיעה הייתה כרוכה בהגבלת החירות, ובדרך כלל לא ברמה הנדרשת כדי לבסס תשתית ראייתית לעבירות סחר קלאסית. מהתרשמות גורמי המשטרה, המבוססת על מאות תיקי חקירה, על עדויות מהגרי עבודה ועל ידיעות מודיעיניות, נראה כי סחר בבני-אדם למטרות עבדות והחזקה בתנאי עבדות נדירים בישראל.¹⁶⁶

מנגד, על-פי נתונים של ארגוני הסיוע למהגרי עבודה "קו לעובד" ושל "מוקד סיוע לעובדים זרים",¹⁶⁷ בעבירות שנעברות כלפי מהגרי ומהגרות עבודה יש סממנים מובהקים של סחר בבני-אדם: אי-תשלום שכר ותשלום שכר נמוך במיוחד; שעות עבודה ארוכות ולא סבירות ועבודה ללא ימי מנוחה; אי-מתן מגורים הולמים; חוסר בטיחות בעבודה; אי-מתן טיפול רפואי ראוי.

לטענת ארגוני הסיוע, אחת הבעיות בטיפול בעבירות מהסוג הזה היא קושי באיתור העבירות. למצב זה כמה סיבות: העובדים והעובדות בענף הסיעוד תלויים לחלוטין במעסיק ומבודדים מהעולם החיצון כשהם בביתו של המטופל; עובדים חוששים מפיטורין מידיים ומגירוש, ועל כן אינם מתלוננים על המעסיק. נוסף על כך, התלונות של מהגרי עבודה בדרך כלל מופנות נגד אנשים ללא עבר פלילי, חלקם נכים וחולים קשישים, ולעתים הדבר משפיע על התנהלות בחקירה.

גורמי האכיפה והתביעה מתמודדים עם קשיים באיסוף ראיות לביסוס חשדות בגין עבירות עבדות ועבדות כפייה. לתיקי חקירה בעבירות הכרוכות בפגיעה בחירות יש מאפיינים המקשים על החוקרים: הקורבנות הם נתינים זרים, חלקם שוהים בישראל כחוק וחלקם – שלא כחוק; קשיים בתקשורת עם הקורבנות (בעיקר מהגרי עבודה מסין, מתאילנד ומהפיליפינים) בעת איסוף ראיות, ובפרט קושי להשיג מתורגמנים אובייקטיביים, מיומנים ומקצועיים מייד עם חשיפת הפרשה. נוסף על כך, יש רתיעה

¹⁶⁶ רפ"ק רובי קיים, ק' פשיעה וסחר בבני-אדם, מדור סיוע חקירתי במשטרת ישראל, מכתב תשובה על בקשת מידע של מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 12 בספטמבר 2012.

¹⁶⁷ "קו לעובד" ו"מוקד סיוע לעובדים זרים", "סחר בבני-אדם, ניצול למטרות מין ועבדות של מהגרות עבודה ופליטות", נייר עמדה, יוני 2011, נשלח מ"קו לעובד", נובמבר 2012.



מיוחדת מצד הקורבנות לשתף פעולה עם השלטונות בכלל ועם חוקרי מינהלת ההגירה בפרט, בייחוד במקרים שבהם הקורבנות מעוניינים להמשיך ולעבוד כדי להחזיר חובות ולפרנס את משפחתם במדינת מוצאם, והם סבורים כי שיתוף הפעולה עם השלטונות יפגע במטרותיהם אלו. כמו כן, לעתים, בשל הרקע התרבותי של הקורבנות, לעתים הם אינם רואים בעצמם קורבנות ואינם יודעים לזכות את תנאי החזקתם והעבדתם כתנאים פוגעניים.¹⁶⁸

רוב העבירות נעברות כלפי מהגרי עבודה בתחום הסיעוד (ענף שעובדות בו בעיקר נשים) והחקלאות. בעקבות הרפורמה בשיטת ההעסקה בענף הסיעוד (שישומה התחיל בשנת 2008¹⁶⁹), הלשכות הפרטיות מחויבות לקיים אצל מעסיקים סיעודיים הרשומים בלשכות ביקורים תקופתיים של עובדים סוציאליים. תלונות של עובדי סיעוד המוגדרות כחריגות (על הפרת זכויות, על ניצול ועל עבירות מין) שמדווחות לעובדים הסוציאליים של הלשכות הפרטיות מועברות לאחראית ללשכות הפרטיות ברשות האוכלוסין וההגירה, ושם מחליטים כיצד יימשך הטיפול: העברת התלונה לממונה על תלונות של מהגרי עבודה במשרד הכלכלה, למשטרה או ליחידת האכיפה ברשות האוכלוסין וההגירה.

כשמוגשת תלונה נערכת בדיקה בשטח של המעביד והעובדת, נעשה תחקור בבית המעסיק ומתקיים שימוע. לאחר השימוע מתקבלת החלטה אם לסגור את התיק, לשלול מהמעסיק את היתר ההעסקה או להפוך את היתר ההעסקה שלו להיתר כבול. אם המשטרה מוציאה את העובד מרשות המעסיק במסגרת חקירה פלילית, אפשר להקפיא את ההיתר שבידי המעסיק. יש לציין כי שלילת היתר העסקה ממעסיק סיעודי שהוא נכה מחייבת אישור מוועדה מיוחדת הבוחנת כל מקרה לגופו. כאמור, בכל מקרה שבו המשטרה מוצאת כי יש לפחות ראשית ראיה, היא מאשרת הכנסה של העובדת אל המקלט לקורבנות שחר.¹⁷⁰

תיקים רבים בגין תלונות על תקיפה וניצול מיני נסגרים מחוסר ראיות או מחוסר עניין לציבור, וכמוהן תלונות שמוגשות לממונה על אכיפה מינהלית במשרד הפנים.¹⁷¹

8. תביעה ופסיקה

לתביעה יש תפקיד מרכזי במאבק בסחר בנשים בפרט ובסחר בבני-אדם בכלל. ניסוח והגשה של כתבי אישום, שכללו פרשנויות רחבות של סעיפי החוק הרלוונטיים ודרישות לסקציות מחמירות כלפי הנאשמים בתיקים שעסקו בעבירות סחר בבני-אדם, הביאו להטלת עונשים כבדים על הסוחרים, כגון מאסרים בפועל וקנסות כספיים, ולהצלחה בהפחתה במספר הסדרי טיעון בתיקים האלה.

¹⁶⁸ עו"ד רחל זוארץ-לוי, סגנית בפרקליטות המדינה, מכתב: "טיפול הפרקליטות במאבק בסחר בנשים", 24 בדצמבר 2012, נשלח בדוא"ל.

¹⁶⁹ בהצעת המדיניות הכלכלית לשנת 2007 שאישרה הממשלה הוצע לשנות את מתכונת העסקת העובדים הזרים בתחום הסיעוד, וראו פרוטוקול ישיבה מס' 20 של הממשלה ה-31, 12 בספטמבר 2006, סעיף 447. לרחבה על הרפורמה בענף הסיעוד ראו: מרכז המחקר והמידע של הכנסת, [הרפורמה בענף הסיעוד](#), כתב: גלעד נתן, 27 באפריל 2010.

¹⁷⁰ שם.

¹⁷¹ "קו לעובד" ו"מוקד סיוע לעובדים זרים", "סחר בבני-אדם, ניצול למטרות מין ועבדות של מהגרות עבודה ופליטות", נייר עמדה, יוני 2011, נשלח מ"קו לעובד", נובמבר 2012.



הגורם העיקרי הפועל בתחום התביעה הוא משרד המשפטים, האחראי לנושאים כגון חקיקה, קביעת מדיניות האכיפה, הגשת כתבי-אישום והעמדה לדין של נאשמים. למשרד כמה תפקידים בתחום המאבק בסחר בנשים, שחלקם צוינו לעיל, ובהם:

- מתן סיוע משפטי לקורבנות הסחר.
- הגשת תביעות לבית-המשפט – באחריות פרקליטות המדינה.
- תיאום בין הגורמים המקצועיים, ממשלתיים ולא ממשלתיים, הפועלים בתחום – כאמור, המתאמת בין-משרדית בתחום המאבק בסחר בבני-אדם היא נציגת משרד המשפטים; נוסף על כך, מנכ"ל משרד המשפטים הוא יושב-ראש ועדת מנכ"לים, הצוות הבין-משרדי שפועל בתחום המאבק בסחר בנשים.
- דיווח לגורמים בין-לאומיים על פעילות המדינה בתחום המאבק – באחריות המחלקה לזכויות אדם וקשרי חוץ.

עם השנים, בהדרגה, למדו גורמי המשפט את התחום, וחל שינוי הן בסוגי הענישה והן בחומרתה. תחילה נמתחה ביקורת קשה הן על כך שהעונשים שניתנים אינם כבדים מספיק ואינם תואמים את חומרת העבירות והן בנוגע לעסקאות הטיעון הרבות שנחתמו עם נאשמים. מאז הוגשו בעבירות של סחר בבני-אדם כתבי אישום חמורים והרשעות וגזרי-דין מחמירים שבהם נקצבו עונשים של מעל 18 שנות מאסר בפועל.¹⁷²

8.1 תפקידה של הפרקליטות¹⁷³

גורמי הפרקליטות פועלים בתחום המאבק בסחר בבני-אדם בין היתר באמצעות הגשת כתבי-אישום והעמדה לדין של נאשמים בעבירות הסחר ובעבירות הנלוות להן, וכן באמצעות מתן הנחיות למשטרת ישראל לעניין אכיפת העבירות וקיום השתלמויות וימי עיון בנושא זה בשיתוף גופים שונים.

בפרקליטות, כמו בשאר הגופים הנוגעים בדבר, הוקצו בשנים האחרונות תשומות להתמודדות עם עבירות חדשות ועם דפוסי עבריינות חדשים בעבירות הסחר על כל היבטיו.

בהתמודדות הפרקליטות עם תופעות אלו ניתן מתן מעמד מיוחד לנפגעי העבירה. לדוגמה, הפרקליטות מסייעת למתלוננות בתיקים בעבירות סחר בבני-אדם להאריך את אשרת השהייה שלהן בארץ.

בכל פרקליטות המחוז יש רפרנט לעבירות סחר בבני-אדם, המרכז את התיקים בנושא זה המגיעים לאותו מחוז. הרפרנטים הם מקור לידע מקצועי בתחום עבירות הסחר בבני-אדם והעבירות הנלוות להן, והעבודה המשותפת שלהם וההתייעצות ההדדית ביניהם מקנות להם מיומנות מקצועית. כמו כן, רפרנטית בלשכה הראשית מרכזת את הנתונים על התיקים מסוג זה בפרקליטות המחוז בכל הארץ. כך יש בידי הפרקליטות תמונה מלאה של כל התיקים שמתנהלים במחוזות.

¹⁷² עו"ד סיגלית זוהר, האגף לסיוע משפטי במשרד המשפטים, פגישה, 2 בדצמבר 2012.

¹⁷³ אם לא צוין אחרת, המידע בסעיף זה התקבל מעו"ד רחל זוארץ-לוי, סגנית בפרקליטות המדינה, מכתב: "טיפול הפרקליטות במאבק בסחר בנשים", 24 בדצמבר 2012, נשלח בדוא"ל.



ב-2012 כמעט לא התקבלו בפרקליטות תיקי חקירה של עבירות סחר בנשים, וזו הסיבה למיעוט כתבי-האישום שהוגשו בעבירות האלה. על-פי התרשמות גורמי הפרקליטות, "ירידה גדולה בהיקף התיקים המתנהלים כיום בפרקליטות בעבירה של סחר למטרות זנות, משקפת את הצלחת מאמצי האכיפה של כל הגורמים הנוגעים בדבר בשנים האחרונות".¹⁷⁴ עם זאת, בעת האחרונה מתחדדת ההכרה שעל רשויות אכיפת החוק, ובהן הפרקליטות, להמשיך להתמודד באותה נחישות כבעבר עם עבריינות של סחר בנשים למטרות זנות ולהגביר את המעקב אחר שינויים בדפוסיה של עבריינות זו ולהסיק את המסקנות המתבקשות מכך, תוך הנחייתם של גורמי החקירה והתביעה בהתמודדות עם דפוסיו החדשים של הסחר בנשים למטרות זנות והעבירות הנלוות לו. קבוצת העבירות שבהן רווחים דפוסים חדשים אלו מכונה "הסחר המודרני", ובהן ההחפצה של המתלוננות אינה מובהקת כבעבר, וכן חסרים בה רוב הסממנים הקלאסיים של סחר בני-אדם, ונראית "הטבה" ניכרת בתנאי העבודה והשכר של הנפגעות. עבירות אלו הן אתגר הן לגורמי האכיפה (שכן קשה לאתר ולחקור את התופעה) והן לגורמים במערכת המשפט (משום שמתעוררים קשיים משפטיים בהוכחת התאמת העבירות לחקיקה הקיימת).

8.2 הגשת כתבי-אישום נתוני פסיקה בעבירות הסחר

ועדת המשנה למאבק בסחר בנשים בחנה נתונים על פסיקה בתיקי סחר בנשים. מרכז המחקר והמידע של הכנסת כתב כמה מסמכים בנושא זה בשנים 2005 ו-2008, ונעשה בהם ניסיון לנתח את הנתונים. במסמך האחרון, שהוגש לוועדה בדצמבר 2008, נותחו נתוני פסיקה מהשנים 2001-2006. לשם הכנת המסמך הנוכחי פנינו אל הנהלת בתי-המשפט בבקשה לקבל נתונים לשנים 2007-2012. מתשובת הנהלת בתי-המשפט עלה כי הנתונים במערכת מצביעים על ירידה ניכרת במספר המקרים של סחר למטרות זנות: עד שנת 2006 הגיעו לבתי-המשפט 20-40 תיקים בעבירות סחר בנשים בכל שנה; משנת 2006 ואילך רואים בהנהלת בתי-המשפט ירידה מתמשכת במספר התיקים המוגשים בגין העבירה, עד לתיקים אחדים בשנה. לא קיבלנו מהנהלת בתי-המשפט נתונים על אותם תיקים מעטים שעניינם נדון בבתי-המשפט מאז שנת 2007. אחת הסיבות לכך היא שבגלל מגבלות טכניות של המערכת, בהנהלת בתי-המשפט נרשמים נתונים לפי סעיפי החוק העיקריים שמופיעים בתיקים, ללא ציון תת-סעיפים, שרק מהם אפשר ללמוד על אופי התיקים כאשר מדובר על עבירות סחר בבני-אדם.¹⁷⁵

להלן ריכוז נתונים על תיקי סחר בבני-אדם בשנים 2001-2006 שהועברו בעבר מהנהלת בתי-המשפט.¹⁷⁶ ציון כי פירוט סעיפי האישום המובא להלן נוגע לסעיפים שבכתב האישום בלבד, ולא להרשעה. כלומר, מהנתונים שבידנו אפשר ללמוד על מספר הנאשמים שבכתב האישום שהוגש נגדם נכללת עבירת הסחר, אולם אם הייתה הרשעה, אי-אפשר ללמוד מהנתונים אם היא בגין עבירת הסחר או שמא הנאשם זוכה מעבירה זו והורשע בסעיפים אחרים שבכתב האישום. לכן, לא מן הנמנע שבנתונים המובאים על מורשעים נכללים גם מי שהאשמו בעבירת הסחר אך זוכו ממנה, והרשעתם היא בגין עבירות נלוות שבכתב האישום.

¹⁷⁴ שם.

¹⁷⁵ קובי משמוש, מנהל תחום כלכלה וסטטיסטיקה בהנהלת בתי-המשפט, דוא"ל, 13 באוגוסט 2012, 9 ביולי 2013. למשל אפשר לקבל מידע על מספר התיקים שנפתחו בגין סעיף 377 לחוק העונשין, אולם המערכת אינה יכולה להציג מידע על התיקים בעבירות לפי סעיף 377א(1-3).

¹⁷⁶ נתונים וניתוח נתונים מתוך: מרכז המחקר והמידע של הכנסת, הפסיקה בתיקי סחר בנשים בשנים 2001-2006: נתונים מספריים, כתב: יהודה טרואן, 2 בדצמבר 2008.



ריכוז נתונים:

- מספר התיקים שנכללה בהם עבירת סחר – 141 ;
- מספר הנאשמים בתיקים אלו – 301 ;
- מספר הנאשמים בעבירת סחר בתיקים אלו – 261 ;
- מספר המורשעים מ-261 הנאשמים בעבירת סחר – 255.

טבלה 2: עונשים שהוטלו על 255 המורשעים שכתב האישום בעניינם כלל עבירת סחר (2001-2006) ¹⁷⁷				
ממוצע	עונש מרבי	עונש מינימום	מספר המורשעים	רכיבי הענישה
3 שנים ו-10 חודשים	15 שנה	חודשיים	228 (89.4%)	מאסר
17,520 ש"ח	65,000 ש"ח	1,000 ש"ח	104 (40.8%)	קנס
19,840 ש"ח	150,000 ש"ח	1,500 ש"ח	73 (28.6%)	פיצויים

נציין שוב כי על-פי כל הגורמים המעורבים בטיפול בתיקי הסחר, משנת 2006 ואילך חלה ירידה ניכרת במספר התיקים ובמספר הנאשמים בעבירות הללו, ואחת הסיבות לכך היא צמצום ממדי התופעה.

לצד הפנייה להנהלת בתי-המשפט פנינו בבקשה דומה אל פרקליטות המדינה, שכאמור אחראית להגשת כתבי-אישום ולהעמדה לדין של נאשמים בעבירות הסחר ובעבירות הנלוות להן. מהפרקליטות נמסרו נתונים על הגשת כתבי-אישום בתיקי סחר בבני-אדם ובעבירות נלוות בשנים 2006-2012 והודגשו כמה נקודות על מידע זה:

- הנתונים הם על תיקים שהועברו ממשטרת ישראל לפרקליטות, ולא על תיקים שהועברו לחטיבת התביעות במשטרת ישראל (אם הועברו).
- במערכת ניהול התיקים של הפרקליטות נעשה כיום שדרוג בתחום אחזור הנתונים, ובנתונים שלהלן יש לראות משום נתונים בקירוב בלבד.
- התיקים מקוטלגים במערכת המחשוב של הפרקליטות על-פי פרמטרים המבטאים את צורכי הפרקליטות, ולא דווקא בהפרדה מדוקדקת בין סעיפי עבירה שונים. נוסף על כך, במקרים מסוימים נכללים בתיק אחד כמה פרשיות או כמה חשודים אשר ברישומי המשטרה מופיעים כתיקים נפרדים.¹⁷⁸

להלן נתונים על הגשת כתבי-אישום על-ידי הפרקליטות בתיקי סחר בבני-אדם משנת 2006 ועד שנת 2012:

- בעבירת סחר בבני-אדם (סעיף 377א, סעיפים קטנים (3), (4), (5) ו-(7) לחוק העונשין) הוגשו 12 כתבי אישום ;
- בעבירות חטיפה לשם סחר בבני-אדם (סעיף 374א לחוק העונשין) הוגשו 6 כתבי-אישום ;

¹⁷⁷ מרכז המחקר והמידע של הכנסת, הפסיקה בתיקי סחר בנשים בשנים 2001-2006: נתונים מספריים, כתב: יהודה טרואן, 2 בדצמבר 2008.

¹⁷⁸ עו"ד רחל זוארץ-לוי, סגנית בפרקליטות המדינה, מכתב: "טיפול הפרקליטות במאבק בסחר בנשים", 24 בדצמבר 2012, נשלח בדוא"ל.



- בעבירות עבודות כפייה (סעיף 376 לחוק העונשין) הוגשו שני כתבי אישום.
- בעבירות החזקה בתנאי עבדות (סעיף 375א) הוגשו שלושה כתבי אישום (סעיף זה של העבירה קיים בחוק החל משנת התשס"ז).

אשר לגזרי-הדין בתיקי הסחר, תשובת הפרקליטות היא שאין באפשרותה לספק את הנתונים. הפרקליטות אינה יכולה לפלח תיקים לפי עבירות ולהציג שאילתה בדבר גזר-הדין לצד סעיף העבירה. כדי לברר את גזר-הדין בכל עבירה יש לבדוק בנפרד כל תיק ממאות התיקים שבמחוזות הפרקליטות.¹⁷⁹ בשל ההגבלות שצוינו לעיל נציג כמה דוגמאות לפסיקות שנתנו בתי-המשפט בישראל בתיקים שבהם הואשמו הנאשמים בעבירות סחר בנשים בישראל. הדוגמאות התקבלו מנציגי המשטרה ומשרד המשפטים.

אחת הפרשות המרכזיות בתחום המאבק בסחר בנשים למטרות זנות בישראל מכונה "זרועות התמנון" – פרשת ר.ס. ואח'.¹⁸⁰ בפרשה זו הוגשו שישה כתבי אישום נגד 14 נאשמים. בכתב האישום המרכזי היו שמונה נאשמים ו-23 אישומים שעניינם פרשות סחר בנשים מהשנים 1999-2008. בשנים 1999-2006 ניהלו הנאשמים המרכזיים בתי-בושת רבים במרכז הארץ. הם גרמו לנשים רבות מחבר המדינות לעזוב את מולדתן לשם עיסוק בזנות, סחרו בהן לשם העסקתן בזנות, לא פעם למרות סירובן, כלאו אותן והפעילו עליהן איומים, נקטו כלפיהן אלימות ועוד. את האתנן, או חלקים גדולים ממנו, נטלו הנאשמים לעצמם. בשנים 2007-2008 העבירו חלק מהנאשמים את פעילותם לקפריסין, ושם סחרו בנשים מחבר המדינות לשם העסקתן בזנות. בינואר 2012 ניתנה הכרעת הדין בפרשה זו. בית-המשפט קבע כי זו אחת מפרשיות הסחר הגדולות ביותר שידעה מדינת ישראל. על שני נאשמים, אזרחי ישראל, נגזרו עונשי מאסר כבדים – 18 שנות מאסר.

פרשה אחרת היא פרשה של סחר בנשים ישראליות לחו"ל. בעקבות פנייה של "מוקד הסיוע לעובדים זרים" בבקשה לפתוח בחקירה בחשד לסחר חוץ בנשים ישראליות למטרות זנות בלונדון נפתחה חקירה, ואותרו בה כמה נשים וגגבו מהן עדויות. מעדויותיהן עלה מידע על משפחה ישראלית שחיה בלונדון ועוסקת בהוצאת נשים מהארץ לחו"ל כדי להעסיקן בזנות; הפעילות נעשתה בשנים 2000-2008. מהעדויות עלתה תמונה קשה של ניצול מצוקה כלכלית של נשים והתקבלו תלונות על יחס משפיל ומבזה. שתי החשודות המרכזיות בתיק, אם ובתה, הורשעו בבית-המשפט ונידונו לעונשי מאסר בעבירות של גרימת עזיבת המדינה לשם זנות.¹⁸¹

נוסיף כי בתחום התביעה יש כיום פעילות משפטית מורכבת של הגשת **תביעות נזיקין "מרחוק"**: האגף לסיוע משפטי של משרד המשפטים הגיש תביעה בשם נשים שהיו בעבר קורבנות סחר לשם זנות בישראל וביקשו ממשרד המשפטים לקבל סיוע משפטי לאחר שכבר הורחקו מישראל. המורכבות המשפטית במקרים אלו נובעת מבעיות ראיות – אי-העדה בבית-משפט של הנשים התובעות מפני שאינן נמצאות בארץ. לאחרונה ניתן פסק-דין בתביעה שהוגשה בשם אישה שהובאה לישראל בתחילת שנות האלפיים לעיסוק בזנות ולא הגיעה לארץ להעיד בשל מצבה הנפשי הקשה. בית-המשפט חייב את הנתבעים לפצות

¹⁷⁹ שם.

¹⁸⁰ ת.פ.ח. 1016/09 (מחוז ת"א) מ"י נ' ר.ס. ואח'.

¹⁸¹ רפ"ק רובי קיים, קצין פשיעה וסחר בבני-אדם, מדור סיוע חקירתי במשטרת ישראל, מכתב תשובה על בקשת מידע של מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 12 בספטמבר 2012.



אותה בסכום של 750,000 שקלים בגין הנזקים הגופניים והנפשיים שנגרמו לה. עו"ד סיגלית זוהר מהאגף לסיוע משפטי הדגישה כי מדובר בפסיקה חשובה, אשר מאפשרת לקורבנות סחר שאינם יכולים להגיע להעיד בארץ להגיש תביעה.¹⁸²

לפני כמה שבועות ניתן בבית-המשפט המחוזי בירושלים פסק-דין הכולל (נוסף על עבירות אחרות) הרשעה **בעבירת החזקה בתנאי עבדות** על-פי סעיף 375א לחוק העונשין. מדובר במעשים של ניצול, השפלה, אלימות ושליטה בילדים ונשים בישראל במסגרת מעין כת או "משפחה מורחבת". זוהי הפעם השנייה שבה ניתנת במדינת ישראל הרשעה בעבירה זו. ההרשעה הראשונה ניתנה בשנת 2012 (בתיק אחר) והיא עומדת כעת לערעור בבית-המשפט העליון.¹⁸³

9. הגנה

אחת המטרות של פרוטוקול האו"ם למניעת סחר בבני-אדם – שכאמור, מדינת ישראל חתמה עליו ב-2001 ואשררה אותו ב-2008 – היא להגן על קורבנות סחר ולסייע להם, ובתוך כך לכבד במלואן את זכויות האדם שלהם.¹⁸⁴ אחד ממישורי הפעילות המרכזיים בתחום המאבק בסחר בנשים בפרט ובסחר בבני-אדם בכלל בישראל הוא מתן הגנה לקורבנות, ובכלל זה סיוע משפטי, טיפול סוציאלי ורפואי, מתן אשרת שהייה, שיקום אישי וחברתי ויצירת קשר עם ארגונים במדינות המוצא של הקורבנות כדי לסייע בחזרתם הבטוחה.

הגורמים הממשלתיים שמלווים את קורבנות הסחר שזוהו ואותרו מטפלים בהם ונותנים להם סיוע בתחום ההגנה: משרד המשפטים אחראי לסיוע משפטי לקורבנות הסחר ללא קשר לרצונם להעיד וללא קשר למצבם הכלכלי, וכן מופקד על קידום הליכים משפטיים ועל ניהולה של קרן חילוץ לקורבנות הסחר; משרד הבריאות מטפל במתן שירותים רפואיים לקורבנות; משרד הרווחה והשירותים החברתיים אחראי לפעילותם של המקלטים ושל דירות המעבר (המופעלים על-ידי עמותת קש"ת – קידום שירותי תיקון) לקורבנות הסחר ולפיקוח על פעילותם; רשות האוכלוסין וההגירה של משרד הפנים מופקדת על מתן אשרות שהייה בשנת השיקום לקורבנות סחר השהים במקלטים ומחוצה לו, לרבות אישור עבודה.

ארגוני סיוע וגורמי אכיפה כגון משטרת ישראל, מינהלת ההגירה, שב"ס ומשרד הבריאות (באמצעות הפעלת מרפאות אנונימיות ניידות ובתי-החולים שאליהם הקורבנות פונים) פועלים כדי לזהות ולאתר קורבנות סחר בשטח ולאחר מכן להפנות אותם לגורמים האחראים להגנתם ולשיקומם. להלן הסבר על פעולות אלו, בדגש על האחריות המוטלת על הגופים הממשלתיים העוסקים בתחום.

¹⁸² עו"ד סיגלית זוהר, מנהלת תחום סיוע משפטי לקורבנות הסחר, האגף לסיוע משפטי, הלשכה לסיוע משפטי, מחוז תל-אביב והמרכז במשרד המשפטים, פגישה, דצמבר 2012; דוא"ל, דצמבר 2012.

¹⁸³ ד"ר עו"ד מירב שמואלי, המתאמת הבין-משרדית של המאבק בסחר בבני-אדם, דוא"ל, 10 בספטמבר 2013.

¹⁸⁴ ד"ר דפנה הקר וד"ר אורנה כהן, אוניברסיטת תל-אביב, [המקלטים בישראל לנשים ולגברים שורדי סחר בבני-אדם](#), דוח מחקר, הוגש למחלקת המדינה האמריקנית, מרס 2012.



9.1 סיוע משפטי לקורבנות הסחר¹⁸⁵

סיוע משפטי ניתן בלשכות הסיוע המשפטי ברחבי הארץ לכל קורבנות הסחר, **בין שהם מעידים ובין שאינם מעידים**.

כיום האגף לסיוע משפטי מייצג נפגעי עבירות סחר בבני-אדם לעיסוק בזנות ונפגעי של סחר בבני-אדם למטרות אחרות – הבאה לידי עבדות, הבאה לידי עבדות כפייה, נטילת איבר מאיברי הגוף, הולדת ילד ונטילתו והבאה לידי השתתפות בפרסום תועבה.

הזכות לסיוע משפטי מוקנית לקורבנות ללא מבחן זכאות כלכלית, ולאגף יש שיקול דעת עצמאי בקביעה מיהו קורבן סחר ועבדות. יצוין כי בהחלטה על מתן סיוע הלשכה אינה כבולה להחלטת המשטרה או הפרקליטות אם להעמיד לדין את העברין בגין עבירות אלו, ולעתים מספיקות ראיות מינהליות לכך שמדובר בקורבן סחר.

הסיוע המשפטי ניתן בשני תחומים: (1) הגשת תביעות אזרחיות נגד הסוחרים; (2) הליכים לפי חוק הכניסה לישראל, התשי"ב-1952. הסיוע ניתן בחמש לשכות לסיוע משפטי בערים באר-שבע, ירושלים, תל-אביב, חיפה ונצרת. רוב המקרים מטופלים בלשכת תל-אביב אשר מרכזת את התחום.

(1) הגשת תביעות אזרחיות: האגף לסיוע משפטי מסייע לקורבנות להגיש תביעות אזרחיות הנובעות מהעבירות. לעתים נפסקים פיצויים בסכומים גבוהים, אך לעתים יש קושי של ממש בגבייתם. הלשכה מסייעת גם בגבייה, באמצעות פתיחת תיקי הוצאה לפועל והגשת בקשות לפשיטת רגל של הסוחרים במקרים של הברחת נכסים.

(2) הליכים לפי חוק הכניסה לישראל: ככלל, קורבנות סחר יכולים לקבל אשרת שהייה בישראל לשנה, ובכללה אישור עבודה למטרות שיקום. במקרים חריגים אפשר לבקש הארכה של האשרה.¹⁸⁶ לשכת הסיוע המשפטי מסייעת לנפגעי העבירות בהגשת בקשות לאשרה למשרד הפנים ובהגשת עתירות מינהליות, אם נדחת הבקשה. במקרים חריגים אפשר להגיש בעבור הקורבן בקשה לאשרת קבע בישראל מטעמים הומניטריים.

נשים שמגיעות למקלט מקבלות הסבר מהצוות על זכויותיהן המשפטיות ועל האפשרות לקבל סיוע מטעם האגף לסיוע משפטי, ואף חותמות על מסמך המאשר שקיבלו הסבר כאמור. נציגי האגף לסיוע משפטי מבקרים תכופות במקלט ועורכים הרצאות על פעולות האגף ועל הסיוע שניתן לקורבנות הסחר בנשים, וכן על זכותן של הנשים להגיש תביעה אזרחית נגד מי שסחר בהן והאפשרות לקבל ממנו פיצוי כספי. כמו כן, ניתן לנשים הסבר על מלוא הזכויות המגיעות להן, ובכלל זה סיוע בהגשת בקשה לאשרת שהייה (במקלטים אף מוצבים שלטים ב-11 שפות ובהם הסבר על הסיוע המשפטי שהאגף נותן).

¹⁸⁵ אם לא צוין אחרת, המקור לסעיף זה הוא משרד המשפטים, סיוע משפטי לקורבנות הסחר בבני-אדם, כניסה אחרונה: 27 בנובמבר 2012; עו"ד סיגלית זוהר, אחראית תחום מתן סיוע משפטי לקורבנות הסחר, אגף לסיוע משפטי במשרד המשפטים, פגישה, דצמבר 2012.

¹⁸⁶ משרד הפנים, נוהל מס' 6.3.2008 – נוחל הטיפול במתן מעמד לנפגעי עבדות וסחר בבני-אדם לעבדות ולעבדות כפייה, 1 ביולי 2008.



נשים המוחזקות במתקני משמורת: על-פי הנוהל "עבודה בין-משרדית – משטרת ישראל ומשרד המשפטים בתחום קורבנות עבדות או סחר בבני-אדם"¹⁸⁷, כאשר צוות מתקני המשמורת או אנשי השטח של מנהלת ההגירה מזהים קורבנות סחר בבני-אדם, הם מיידעים בעניין זה את מרכזת תחום הסיוע המשפטי באגף לסיוע משפטי במשרד המשפטים ואת משטרת ישראל. נוסף על כך מתקבלות באגף בקשות לסיוע משפטי בעבור השהים במשמורת מדייני בית-הדין למשמורת, מארגונים ממשלתיים ומנציבות האו"ם לפליטים. נשים במשמורת שהוכרו כקורבנות סחר זכאיות לסיוע משפטי בהליכים לפי חוק הכניסה לישראל, לרבות ייצוג בפני בית-הדין לביקורת משמורת.

• **נתונים על הסיוע המשפטי לנשים קורבנות עבירות הסחר**¹⁸⁸

להלן נתונים על נשים קורבנות סחר למטרות זנות שקיבלו סיוע משפטי מטעם משרד המשפטים בשנים 2005-2011. יצוין כי לא כל מי שפנה קיבל סיוע מלא, ויש קורבנות סחר שוויתרו על הסיוע בתביעה אזרחית או התחרטו ועצרו את התהליך.

טבלה 3: מתן סיוע משפטי לנפגעות עבירות סחר בנשים למטרות זנות (2005-2012) ¹⁸⁹								
2012	2011	2010	2009	2008	2007	2006	2005	
17	15	19	24	27	62	58	65	כלל הבקשות לסיוע משפטי
4	3	5	13	14	49	32	21	סיוע בקבלת אשרות שהייה
9	7	7	6	7	18	12	7	סיוע בתביעות בבתי-המשפט
1	1	7	9	6	8	5	---	סיוע בעניין מעמד אישי

* יש חפיפה בין המספרים והם אינם מסתכמים בכלל הפניות שהתקבלו בשנה זו או אחרת.

מהנתונים עולה שחלה ירידה במספר הפניות לקבלת סיוע משפטי מקורבנות סחר בנשים למטרות זנות בשנת 2008. מאז שנת 2008 רוב הנשים שפונות בבקשה לסיוע הן נשים שחלפו שנים מאז נסחרו ("קורבנות עבר"). בחלק מהמקרים, בגלל הזמן הרב שחלף, המשטרה לא פתחה בחקירה, ולעתים אף נקבע שלא מדובר בקורבן סחר. אך בשנים אלו התקבלו גם כמה פניות של נשים שהובאו לישראל במועד מאוחר יותר. גם בשנת 2012 טופלו באגף ענייניהן של כמה נשים שהגיעו לארץ בשנים אחרונות. סיפוריהן של אותן נשים מייצגים את דפוסי הסחר של השנים האחרונות המוכרים לגורמים המטפלים: מדובר בנשים שהגיעו לישראל בהסכמתן ובידיעה שהן מתעתדות לעסוק בזנות בישראל, והן עושות זאת עקב מצב הכלכלי הקשה במדינות מוצאן. לא נשללו מהן מסמכים, והן לא נכלאו ולא סבלו מאלימות פיזית. עם זאת, היו במקרים אלו מאפיינים של שליטה, כמו לקיחת מחצית מדמי האתנן שקיבלו הנשים תמורת שירותיהן ופיקוח על תנועתיהן בארץ.¹⁹⁰

¹⁸⁷ שירות בתי-הסוהר, נוהל מס' 03-0005, עבודה בין-משרדית – משטרת ישראל ומשרד המשפטים, בתחום קורבנות עבדות או סחר בבני-אדם, פברואר 2012.

¹⁸⁸ אם לא יצוין אחרת המידע בסעיף זה התקבל מעו"ד סיגלית זוהר, מנהלת תחום סיוע משפטי לקורבנות הסחר, האגף לסיוע משפטי, הלשכה לסיוע משפטי, מחוז תל-אביב והמרכז במשרד המשפטים, פגישה, דצמבר 2012; דוא"ל, דצמבר 2012.

¹⁸⁹ שם.

¹⁹⁰ עו"ד סיגלית זוהר, מנהלת תחום סיוע משפטי לקורבנות הסחר, האגף לסיוע משפטי, הלשכה לסיוע משפטי, מחוז תל-אביב והמרכז במשרד המשפטים, שיחת טלפון, אוקטובר 2013.



כאמור, סיוע משפטי ניתן לכל קורבנות הסחר בבני-אדם, ולא רק לנשים קורבנות הסחר למטרות זנות. עד שנת 2009 רוב הפניות לקבלת סיוע משפטי היו מקורבנות סחר בנשים למטרות זנות. משנת 2009 ואילך רוב הפונים הם קורבנות סחר למטרות עבדות ועבודות כפייה בישראל.¹⁹¹ בשנים 2010-2012 טיפל האגף לסיוע משפטי בקרוב ל-200 בקשות של קורבנות עבירות החזקה בתנאי עבדות בקרב מבקשי מקלט ממדינות אפריקה, ובהם נשים וקטינים, אשר בטרם הגיעו לישראל הוחזקו בסיני בתנאים קשים שחלקם עולים כדי עבדות. יצוין כי כ-150 פניות התקבלו בשנת 2012, לעומת 18 פניות בשנת 2010 ו-30 פניות ב-2011.

בתחילת 2010 הגישה המדינה כתב אישום נגד אזרח ישראלי, בין היתר בגין עבירת החזקה בתנאי עבדות. בכתב האישום נטען כי הנאשם השתלט על חייהן של 21 נשים ישראליות ששימשו כולן כנשותיו, ניתק אותן ממשפחותיהן ומסביבתן והכפיף את אורחות חייהן היומיומיים למרותו. האגף לסיוע המשפטי סייע לחמש מקורבנות העבירה.

נוסף על מתן סיוע משפטי לקורבנות הסחר, נציגי האגף לסיוע משפטי פועלים לשינוי המדיניות של הרשויות כלפי קורבנות סחר, להבטחת ייצוג הולם של הקורבנות, להגברת מודעות הציבור והגורמים המקצועיים בתחום לתופעת הסחר בבני-אדם וליידוע נפגעי העבירות בדבר זכותם לסיוע.

9.2 מתן אשרות לקורבנות הסחר בנשים¹⁹²

רשות ההגירה הוקמה כיחידת סמך במשרד הפנים על סמך החלטת הממשלה מס' 3434,¹⁹³ והחלה לפעול ב-2008 (התוכנית להקים רשות הגירה עלתה לראשונה בשנת 2002). לנוכח ההכרה בצורך לרכז את הטיפול בכניסה לישראל בידי גוף אחד, הועברו אליה סמכויות ממשרד התמ"ת ומהמשרד לביטחון הפנים (החלטת הממשלה מס' 3887¹⁹⁴). הרשות אחראית למתן היתרים למבקשים להעסיק עובדים זרים ולמתן אשרות לעובדים זרים. היא ממונה על האכיפה המינהלית כלפי מעסיקי עובדים זרים ועל הסדרת מעמדם או הרחקתם מישראל של שוהים בלתי חוקיים, ובהם עובדים זרים שנכנסו לישראל כחוק ואיבדו את מעמדם. **הרשות היא שנותנת אשרות שהייה לקורבנות סחר בבני-אדם למטרות עבודה וזנות.** ברשות פועלת מרכזת תחום הטיפול בקורבנות סחר בבני-אדם ברשות, שבתפקידה, בין היתר, לתאם בין מנהלי הרשות ולתאם בין גורמים ברשות לגורמים מחוצה לה. ברשות פועלים מינהל האוכלוסין ומרשם האוכלוסין, יחידת הסמך לעובדים זרים ויחידת האכיפה – יחידת עוז.

כאמור, לעניין מתן האשרות של רשות ההגירה יש הפרדה בין זמן החקירה ומתן העדות בבית-המשפט לתקופת השיקום. בזמן החקירה ומתן העדות ניתנת אשרת שהייה ללא הגבלת זמן כל עוד ההליכים מתנהלים, ויש תיקים שבהם הוארכו הרישיונות ליותר משנתיים (אשרה מסוג ב/1 – ראשוני).

כל קורבן סחר רשאי לקבל רישיון שהייה ועבודה לצורך שיקום לתקופה של שנה (אשרת ב/1 – שנת שיקום). בנסיבות מיוחדות הרישיון מוארך. רישיון כזה ניתן מטעמים הומניטריים ובהתחשב במצבו של הקורבן, והוא אינו מותנה בשיתוף פעולה עם רשויות האכיפה, כדי לשמור על האוטונומיה של הקורבן

¹⁹¹ משנת 2006 ועד שנת 2012 טיפל האגף לסיוע משפטי ביותר מ-280 פניות של מהגרי עבודה בגין עבירות סחר בבני-אדם.

¹⁹² אם לא יצוין אחרת המידע התקבל ממכיל יוספוף, ממונה ביקורת גבולות ומעברים ברשות האוכלוסין וההגירה, מכתב תשובה על בקשת מידע של מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 26 בנובמבר 2012.

¹⁹³ החלטת הממשלה מיום 14 באפריל 2008 בדבר הקמת רשות האוכלוסין, ההגירה ומעברי גבול במשרד הפנים.

¹⁹⁴ החלטת הממשלה מיום 3 באוגוסט 2008 בדבר העברת תפקידי יחידת הסמך לעובדים זרים שבמשרד התעשייה, המסחר והתעסוקה לרשות האוכלוסין, ההגירה ומעברי גבול במשרד הפנים – תיקון.



וכדי שלא יופעל עליו לחץ להעיד.¹⁹⁵ כוונת המדינה היא שלאחר תקופת שיקום יחזרו קורבנות הסחר למדינות מוצאם. כל מקרה של "קורבן עבר" המבקש שנת שיקום נדון לגופו ונבחנת השאלה אם יש עילה לתת לו מעמד ולאפשר לו שיקום.¹⁹⁶

ברשות מציינים שמקרים חריגים מועברים לוועדה הבין-משרדית לעניינים הומניטריים. הוועדה דנה במקרים שאין לגביהם נהלים של הרשות, למשל מבקש שאינו זכאי למעמד מכוח הנהלים הנוגעים לסחר אך יש לו צרכים הומניטריים שדורשים התייחסות. הוועדה גם דנה במקרים שבהם הסתיימה שנת השיקום ועדיין מתקיימות נסיבות הומניטריות חריגות.

כאמור, יש מתח מתמיד בין הרצון לתת הגנה וסיוע לקורבנות סחר בבני-אדם ובין הרצון להרחיק מתחומי ישראל שוהים שלא כדין.¹⁹⁷ בארגוני הסיוע יש טענות על התנהלותה של הרשות במתן האשרות – תהליך הכרוך, לטענתם, בעיכובים ובצעדים בירוקרטיים מסורבלים – ועל סירוב שניתן לעתים לבקשות של קורבנות סחר. טענות אלו צוינו בדוח מחלקת המדינה האמריקנית לשנת 2012 (פורסם בשנת 2013).¹⁹⁸

להלן נתונים על מתן אשרות לקורבנות הסחר למטרות זנות:

טבלה 4: מספר אשרות השהייה והעבודה שניתנו לקורבנות סחר בבני-אדם למטרות זנות בשנים 2005-2013 ¹⁹⁹ (מספרים)										
סוג האשרה	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013 (עד ספטמבר)	סה"כ
רישיון ישיבה ב/1 (ראשוני, לפני החקירה)	28	27	15	4	3	2	3	8	4	94
הארכת רישיון ישיבה (מתן עדות)	15	17	25	5	10	11	3	4	1	91
רישיון ב/2	6	---	3	1	---	---	---	---	---	10
רישיון ישיבה ב/1 (שנת שיקום)	10	17	38	11	2	2	2	1	4	87
הארכת שנת שיקום	---	---	2	2	6	---	1	---	---	11
בקשות לשנת שיקום שנדחו	11	5	8	3	2	---	---	---	---	29
רישיון ישיבה מסוג ב/1 (שנת שיקום למבקשי מקלט ולמסתננים)	---	---	---	---	---	---	---	---	19	19

אי-אפשר לקבוע כמה נשים קורבנות סחר קיבלו אשרות בשנים 2005-2013 על סמך נתוני הרשות שהוצגו בטבלה. לרשות יש נתונים על נשים קורבנות הסחר שקיבלו אשרות **בין השנים 2009 ו-2013, ולפיהם**

¹⁹⁵ שם.

¹⁹⁶ רחל גרשוני, המתאמת הבין-משרדית למאבק בסחר בבני-אדם בשנים 2006-2012, שיחת טלפון, 18 בנובמבר 2009.

¹⁹⁷ ד"ר דפנה הקר וד"ר אורנה כהן, אוניברסיטת תל-אביב, [המקלטים בישראל לנשים ולגברים שורדי סחר בבני-אדם](#), דוח מחקר, הוגש למחלקת המדינה האמריקנית, מרס 2012.

¹⁹⁸ [דוח מחלקת המדינה האמריקנית בנושא סחר בבני-אדם, יוני 2013](#), כניסה אחרונה: ספטמבר 2013.

¹⁹⁹ רשות האוכלוסין וההגירה, מכתב למרכז המחקר והמידע של הכנסת, 16 באוקטובר 2013.



טיפול הרשות ב-67 נשים קורבנות סחר למטרות זנות ממדינות שונות, ובהן 19 נשים ממדינות אפריקה שנפלו קורבן לסחר בבני-אדם בסיני בדרכן לישראל.²⁰⁰

9.3 פעילות משרד הרווחה והשירותים החברתיים

משרד הרווחה והשירותים החברתיים הוא המשרד האחראי למקלטים לטיפול בקורבנות הסחר בבני-אדם. כיום פועלים שני מקלטים: מקלט "מעגן" לנשים ומקלט "אטלס" לגברים. המשרד נותן טיפול והגנה לקטינים ולבגירים ללא מעמד אזרחי שיש סיכון ממשי לחייהם, ובהם קורבנות סחר למטרות זנות או עבדות, ופועל ברוח האמנות הבין-לאומיות שהמדינה חתומה עליהן.²⁰¹

המשרד שותף לפעילות משרדי הממשלה בתחום הטיפול בקורבנות סחר בבני-אדם. לדוגמה, הוא מרכז את הטיפול בהחזרתם של קורבנות סחר למדינות מוצאם. שירותי הרווחה מטפלים בכמה נשים שאין להן מעמד חוקי בארץ. בדרך כלל אי-אפשר לשבץ אותן בעבודה, שכן אין להן רישיון עבודה ואין לאן להחזירן, לעתים מצבן קשה מאוד והן אינן מקבלות טיפול המשך.²⁰²

המשרד מפקח, באמצעות השירות לנערות וצעירות והשירות לרווחת הפרט והמשפחה, על מערך השירותים הכולל לטיפול בקורבנות סחר בבני-אדם, המופעל באמצעות עמותות קש"ת (קידום שירותי תיקון) ומממן את הפעילות. העמותה מפעילה את המקלט "מעגן" לטיפול בנשים קורבנות סחר מאז הוקם בשנת 2004. בדצמבר 2007 החליטה הממשלה לאמץ את המלצת ועדת המנכ"לים למאבק בסחר בבני-אדם והטילה על שר הרווחה להקים מסגרות לנשים ולגברים כדי לשכן בהם קורבנות של עבדות וסחר למטרות עבדות וקורבנות עבודות כפייה. על בסיס החלטה זו מקלט "מעגן", שהוקם בעבור נשים קורבנות סחר למטרות זנות, מטפל כיום גם בנשים קורבנות עבירות אחרות של סחר בבני-אדם (עבדות, עבודות כפייה וכו'). מאז שנת 2009 פועל גם מקלט "אטלס" לגברים קורבנות סחר ועבדות. המקלטים שוכנים במרכז הארץ ובכל אחד מהם 35 מקומות שהייה.

משרד הרווחה מפעיל באמצעות עמותות קש"ת גם שלוש דירות מעבר לנשים קורבנות הסחר. שלוש הדירות נשכרו בשנים 2009-2010 לשהות קצרה של גברים קורבנות סחר, אולם התברר שהגברים מעדיפים לשהות במקלט "אטלס". הדירות נסגרו לזמן קצר אך לפני יותר משנה הן נשכרו שוב. יש נשים ששוהות בדירות הללו עם ילדיהן. התנאי למעבר לדירה הוא יכולת לקיים חיים עצמאיים מחוץ למקלט, כגון עבודה יציבה בשכר ואפשרות קיום עצמאי, שכן סל השירותים הניתן לנשים בדירה מצומצם מסל השירותים הניתן במקלט "מעגן".²⁰³ התפוסה המקסימלית בשלוש הדירות היא 18 מקומות – שש נשים בכל דירה.²⁰⁴ כיום שוהות בדירות 12 נשים, אחת מהן "קורבן עבר" עם תינוק.

²⁰⁰ שם. יצוין כי על-פי נתונים של הרשות, מ-2009 עד ספטמבר 2013 טופלו 418 קורבנות סחר בבני-אדם למטרות עבדות ועבודות כפייה. הנתונים נמסרו ללא פילוח לפי מין הקורבן, אך על-פי הנתונים שהוצגו רוב הנפגעים הם מתאילנד, על כן אפשר להניח שרובם גברים.

²⁰¹ משרד הרווחה והשירותים החברתיים, מכתב תשובה על בקשת מידע של מרכז המחקר והמידע של הכנסת בנושא: "מדיניות משרד הרווחה והשירותים החברתיים ביחס ללא ישראלים בישראל", אוקטובר 2012.

²⁰² שם.

²⁰³ דירת מעבר ראשונה נפתחה בפברואר 2012. ביולי 2012 נשכרו עוד שתי דירות.

²⁰⁴ יסמין קונפינו, עו"ד, מנהלת המקלטים לקורבנות הסחר, דוח פעילות המקלטים, יוני 2013, נשלח בדוא"ל, 6 באוקטובר 2013.



9.4 פעילות מקלט "מעגן" לקורבנות הסחר בנשים

כאמור, במקלט 35 מקומות, ומתוכם שלושה מקומות שמורים דרך קבע לעדות, על-פי דרישת משטרת ישראל. כיום שוהות במקלט 32 נשים. שבע נשים הן קורבנות סחר חדשות למטרות זנות, ובהן אישה ישראלית; אישה אחת היא עובדת סיעוד, קורבן החזקה בתנאי עבדות לצורך מתן שירותי מין; שאר 24 הנשים הן ממדינות אפריקה, קורבנות החזקה בתנאי עבדות לצורך מתן שירותי מין.²⁰⁵

הנשים במקלט זכאיות לשיקום תעסוקתי ולהשמה במקומות עבודה, לשיעורי אנגלית ועברית ולשיעורי מחשב. הן מקבלות דמי כיס שבועיים.²⁰⁶

משך השהות במקלט אינו קבוע ותלוי בהתמשכות ההליכים הפליליים ובשנת השיקום, ובמקרים חריגים – בהליכים שבאחריות משרד הפנים (למשל בקשת אשרה מטעמים הומניטריים).

כאשר נשים בוחרות לעזוב את המקלט במהלך שנת השיקום שלהן ועוברות לגור בקהילה, יצירת קשר עם גורמי המקלט תלויה ברצון ואינה מוסדרת מכוח נהלים. אנשי הצוות הטיפולי במקלט מציינים כי פעמים רבות, כאשר הנשים יוצאות לחיים עצמאיים הן מעדיפות שלא לעמוד בקשר עם גורמי המקלט.²⁰⁷

כ-20 נשים אפריקניות מקרב המסתננים ומבקשי המקלט שנמנו עם הנשים שהוכרו כקורבנות סחר בבני-אדם בעת שהייתן במתקן "סהרונים" במהלך 2013, שוחררו מהמתקן על סמך החלטה של בית-הדין למשמורת ושוהות כיום בקהילה. הן ממתינות למקום במקלט כדי לעבור שם שיקום של שנה. נוסף על כך שלוש נשים קורבנות סחר שהות במקלט בעוספא – מקלט לא ממשלתי לנשים שחוו אלימות²⁰⁸. עוד כמה נשים הוכרו לאחרונה כקורבנות הסחר עדיין שוהות ב"סהרונים".

הנשים שהוכרו כקורבנות סחר ושוהות בקהילה אינן זכאיות לאשרת עבודה ולשירותים שהנשים במקלט זכאיות להם. לשם מתן סיוע לנשים שממתינות למקום במקלט התקבלה במשרד הרווחה והשירותים החברתיים החלטה על פתיחת מרכז יום לנשים קורבנות סחר ששוהות בקהילה. המטרה היא לשמור על קשר עם הנשים ולאתר מצבי סיכון לצורך מתן טיפול מיידי. המרכז נפתח באוגוסט 2013 בדרום תל-אביב מטעם משרד הרווחה, ומופעל על-ידי עיריית תל-אביב במסגרת הפעילות של ארגון מסיל"ה. הוא פועל חמישה ימים בשבוע, ארבע שעות ביום. את פעילות המרכז עובדת סוציאלית, ועובדות בו מדריכה ומתורגמנית. נשים יכולות לקבל בו סיוע פרטני וקבוצתי, ואף ארוחה. בכוונת משרד הרווחה להמשיך להפעיל את המרכז חצי שנה, עד שיפתח מקלט נוסף לנשים קורבנות סחר. כיום פועל המשרד לפתיחה של מקלט נוסף ובו 18 מקומות.²⁰⁹

²⁰⁵ יסמין קונפינו, עו"ד, מנהלת המקלטים לקורבנות הסחר, שיחות טלפון, 5 ו-7 באוקטובר 2013; דוא"ל, 13 באוקטובר 2013.

²⁰⁶ ויקה גולצמן, מנהלת מקלט "מעגן", פגישה, מאי 2011.

²⁰⁷ יסמין קונפינו, עו"ד, מנהלת המקלטים לקורבנות הסחר, שיחות טלפון, 5 ו-7 באוקטובר 2013; דוא"ל, 13 באוקטובר 2013.

²⁰⁸ יסמין קונפינו, עו"ד, מנהלת המקלטים לקורבנות הסחר, שיחות טלפון, 13 באוקטובר 2013; מירב דדיה, מפקחת ארצית בתחום סחר בנשים במשרד הרווחה והשירותים החברתיים, שיחת טלפון, 14 באוקטובר 2013.

²⁰⁹ שם; מירב דדיה, מפקחת ארצית בתחום סחר בנשים במשרד הרווחה והשירותים החברתיים, שיחת טלפון, 14 באוקטובר 2013.



• נתונים ומאפיינים של הנשים ששהו במקלט "מעגן"

מקלט "מעגן" הוקם באכסניית "בני דן" שבצפון תל-אביב בפברואר 2004, ואחר כך הוא הועבר לעיר אחרת. עד אז שהו חלק מהנשים קורבנות הסחר במתקן המשמורת מיכ"ל שבניהול שב"ס, וחלקן שהו בחדרי מלון.

שנת 2004 התאפיינה במספר הפניות הגדול ביותר עד אז: מפברואר ועד סוף שנת 2004 הופנו למקלט 118 נשים, כולן קורבנות סחר לצורכי ניצול מיני מסחרי. גם בשנתיים שלאחר מכן, 2005-2006, נקלטו במקלט קורבנות סחר למטרות זנות. בשנים אלו שהו במקלט בעיקר נשים מחבר המדינות. בשנת 2007 הוחל בהפניה של נשים קורבנות עבדות למקלט. במקלט שהו נשים ממגוון מדינות: נפאל, סין וסרי-לנקה, וגם הודו, הפיליפינים, תאילנד וגאנה. גם מגוון הגילים התרחב, שכן רוב הנשים קורבנות העבדות שנקלטו במקלט היו מבוגרות יותר, נשואות או גרושות, חלקן אימהות לילדים שנמצאים במדינות המקור. בשנת 2009 נקלטה במקלט אישה ראשונה מאריתריאה, קורבן עבדות למטרות מין, שנמנית עם מבקשות המקלט שהעבירות נגדן נעברו מחוץ לגבולות ישראל (בסיני או במדינת המקור). האישה נקלטה במקלט מסיבות הומניטריות. משנת 2012 נשים השייכות לקבוצה זו הן הרוב ב"מעגן".

ב-2012 הופנו למקלט שלוש נשים קורבנות סחר לזנות שהן "קורבנות עבר" (ושני ילדים), נשים אשר נסחרו בשנים 2004 ו-2005, שהו שלא כחוק בישראל עם בני-זוג ולא קיבלו שיקום מקצועי. לאחר שפנו אל ארגוני סיוע, ובאישור המשטרה, הופנו הנשים למקלט "מעגן" לשם קבלת סיוע ושיקום.

התרחבות מגוון הנשים במקלט העלתה אתגרים חדשים: מעמד הנשים וילדיהן, הקשר עם האב, טיפול רגשי לילדים, הדרכה הורית ומימון מסגרות חינוך לילדים.

בשנת 2011 גויסו למקלט עובדים דוברי אמהרית וטיגרית וצורפו מתנדבות דוברות צרפתית, ספרדית ופורטוגזית, כדי להנגיש את השירותים לנשים שדוברות שפות זרות שאינן רוסית.

כיום מקלט "מעגן" הוא קהילה טיפולית רב-תרבותית. ניתנים בו שירותים פסיכו-סוציאליים במישור האישי והפנים-קהילתי, נעשות פעולות לגישור תרבותי, ניתן שיקום תעסוקתי וניתן סיוע בבניית קשרים או בחידוש קשרים עם קהילת המוצא. כמו כן ניתן טיפול רפואי מטעם משרד הבריאות וסיוע משפטי מטעם משרד המשפטים.

במקלט מצוינים כי יש קושי בתחום ההשמה והמעמד בישראל בכל הנוגע לנשים שהן קורבנות סחר לעבדות וניצול מיני מקרב המסתננים ומבקשי המקלט, בשל "זהות במחלוקת": חלק מהנשים טוענות שהן נתינות אריתריאה אך הרשויות סבורות שהן נתינות אתיופיה. כמו כן, נשים אלו לא היו זכאיות עד עתה לקבל אשרת ב/1. ב-2012 נשים אשר זהותן הייתה במחלוקת קיבלו מסמך ממשרד הפנים שבו צוין כי בנוגע אליהם לא יינקטו פעולות אכיפה בקרב מעסיקים. המכתב התקבל באוגוסט, וצוות המקלטים פעל כדי לסייע לנשים למצוא עבודה מתאימה שאין בה משום ניצול.²¹⁰ בדיון בוועדת המשנה למאבק בסחר בנשים ובזנות ביולי 2013 התבקשה רשות האוכלוסין וההגירה לתת אשרות עבודה גם לנשים יוצאות אפריקה שהוכרו כנפגעות סחר בנשים ומתגוררות במקלט.²¹¹ כיום, לראשונה, נשים אלו מקבלות

²¹⁰ המסמך התקבל בתחילת אוגוסט 2012, ועל-פי האמור בו תוקף הוראה זו הוא כשלושה חודשים.

²¹¹ פרוטוקול מס' 4 משיבת ועדת המשנה למאבק בסחר בנשים, 22 ביוני 2013.



אשרת עבודה מסוג ב/1 במהלך שנת השיקום במקלט.²¹² לדברי מנהלת המקלט גב' יסמין קונפינו, כמה נשים הנמצאות בדירות מעבר עדיין ממתונות לאשרת עבודה.²¹³

גורמים הפעילים במקלט מציינים כי קבוצת נשים זו היא הצעירה ביותר במקלט, ויש חשיבות רבה בגיבוש כללים ברורים בעבורן בנוגע למשך השהות כדי לסייע להן גם בהמשך.²¹⁴

כאמור, היום שוהות במקלט 32 נשים שהן קורבנות סחר בבני-אדם. להלן נתונים על מספר הפניות למקלט "מעגן" בכל שנות פעילותו מאז שנת 2004, ובכלל זה פירוט הסיבות לעזיבת המקלט:

טבלה 5: מספר הפניות למקלט לקורבנות סחר בנשים "מעגן" בשנים 2004-2013 ²¹⁵								
שנה	סיבת ההפניה למקלט			נשים שעזבו את המקלט לפי סיבת העזיבה*				משך השהייה במקלט
	קורבנות סחר למטרת זנות	קורבנות סחר עבדות מקרב מהגרות עבודה	קורבנות עבדות מקרב המסתננים ומבקשי המקלט	חזרו למדינת המקור	עברו לזוג ישראלי	עברו להתגורר בקהילה	סיבות אחרות	
2004	118	---	---	כ-40	כ-70	---	---	כמה ימים עד שנתיים
2005	52	---	---		26	---	---	כמה ימים עד שנתיים
2006	46	---	---	32 13) במסגרת "חזרה (בטוחה")	9	---	---	כמה ימים עד שלוש שנים
2007	35	5	---	10	8	17	---	כמה ימים עד יותר משנה; אישה אחת ושני ילדיה עדיין שוהים בדירת מעבר שנפתחה ב-2012
2008	12	5	---		2	4	1	כמה ימים עד שלוש שנים; אישה אחת עזבה ב-2012
2009	6	10	1	3	1	---	4- שילוב במקום עבודה חדש	כמה ימים עד שנתיים; אישה אחת ובנה עדיין שוהים בדירת מעבר שנפתחה ב-2012
2010	6	4	5	5	1	1		6 נשים שוהות במקלט עד היום
2011	8	1	8	8	1		1	8 נשים שוהות במקלט עד היום
2012	11	---	23	-----				
2013**	5	---	12					

²¹² מיכל יוספוף, ממונה ביקורת גבולות ומעברים ברשות האוכלוסין וההגירה, שיחת טלפון, 9 באוקטובר 2013.

²¹³ יסמין קונפינו, עו"ד, מנהלת המקלטים לקורבנות הסחר, שיחת טלפון, 7 באוקטובר 2013.

²¹⁴ ויקה גולצמן, מנהלת מקלט "מעגן", פגישה, מאי 2011.

²¹⁵ ויקה גולצמן, מנהלת מקלט "מעגן" עד פברואר 2013, סיכום ביניים לפעילות המקלטים לטיפול בקורבנות סחר בבני-אדם, אוגוסט 2012, נשלח בדוא"ל; יסמין קונפינו, עו"ד, מנהלת המקלטים לקורבנות הסחר, דוח פעילות המקלטים, יוני 2013, נשלח בדוא"ל, 6 באוקטובר 2013.

בשנת 2013 מוצגים נתונים על נשים שהופנו למקלט עד יוני 2013.

בשנת 2004 מוצג מספר הנשים שהופנו למקלט; ברוב השנים שלאחר מכן מוצג מספר הנשים שעזבו את המקלט בתום השנה הקלנדרית, תהיה אשר תהיה השנה שנכנסו אליה.



במהלך תשע שנות פעילותו של מקלט "מעגן" טופלו בו כ-370 נשים קורבנות סחר בבני-אדם מ-16 מדינות. עד יוני 2013, שתי נשים ישראליות קורבנות סחר בבני-אדם שהו במקלט עם ילדיהן. אחת מהן קשורה בפרשה שנחקרת בימים אלו.²¹⁶

9.5 טיפול רפואי לנשים קורבנות הסחר

מדיניות משרד הבריאות בתחום הטיפול בקורבנות סחר בבני-האדם בכלל ובקורבנות סחר בנשים למטרות זנות בפרט מבוססת על החלטות הממשלה שהתקבלו עם השנים ועל ערכים הומניטריים, וכוללות מתן "טיפול רפואי מלא לכל צורך רפואי דחוף של הקורבנות".²¹⁷

זמן רב נשים שהן קורבנות סחר בבני-אדם קיבלו טיפולים מצילי חיים וטיפולים מורכבים במחלות כרוניות קשות (למשל HIV ושחפת) באמצעות תקציבים של משרד הבריאות. תקציבים אלו ניתנו ללא הסדר כלשהו אלא כל מקרה נבחן לגופו, ומשום כך התהליכים התמשכו ונדרשו מאמצים כדי לתאם את מתן הטיפול בין הגורמים.²¹⁸

בהמשך, המשרד מימן את הטיפול הרפואי המלא, ובכלל זה אשפוז, תרופות (ללא השתתפות עצמית), דימות, מעקב היריון וכל צורך רפואי אחר, לכל השוהים במקלטים לקורבנות עבירות הסחר בבני-אדם, נשים וגברים.

מתן הטיפול הרפואי לקורבנות סחר בבני-אדם נדון בצוות הבין-משרדי בראשותו של ד"ר מיכאל דור, ראש האגף לרפואה כללית במשרד הבריאות ומרכז פעילות המשרד בכל הנוגע לטיפול בקורבנות סחר בבני-אדם. ביוני 2010 סיים הצוות את עבודתו והגיש את ההמלצות בנוגע למתן סל שירותי בריאות לקורבנות הסחר. הכרעה בדבר מסקנותיו והמלצותיו של הצוות לא התקבלה במשך כשנתיים, בין היתר בשל מחלוקת בשאלה מי אמור לאשר את המסקנות – ועדת המנכ"לים הבין-משרדית לנושא המאבק בסחר בבני-אדם בראשותו של ד"ר גיא רוטקופף, מנכ"ל משרד המשפטים,²¹⁹ או ועדה בין-משרדית אחרת (ועדת חורב),²²⁰ שדנה בזכויות רפואיות של חסרי מעמד אזרחי בישראל.

בשנת 2012 אישרה ועדת המנכ"לים קבועה את המלצות הצוות של ד"ר דור והנחתה את המשרדים לפעול על-פיה: לתת לנשים קורבנות סחר בבני-אדם²²¹ שקיבלו את שנת השיקום שירות רפואי מלא

²¹⁶ יסמין קונפינו, עו"ד, מנהלת המקלטים לקורבנות הסחר, דוח פעילות המקלטים, יוני 2013, נשלח בדוא"ל, 6 באוקטובר 2013.

²¹⁷ לשכת המשנה למנהל הכללי של משרד הבריאות, מכתב תשובה על בקשת מידע של מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 20 בספטמבר 2012.

²¹⁸ ד"ר מיכאל דור, ראש אגף רפואה כללית, סגן וממלא מקום ראש מינהל רפואה במשרד הבריאות, שיחת טלפון, 26 בדצמבר 2012; מרכז המחקר והמידע של הכנסת, סיוע הרשויות לקורבנות הסחר בבני-אדם בתחומי הרווחה והבריאות, כתב: ד"ר גלעד נתן, דצמבר 2009.

בעבר אפשרו הסדרי הטיפול הרפואי בקורבנות סחר מתן טיפול ראשוני בלבד, ובכמה מקרים קורבנות סחר לא קיבלו טיפול מתאים במועד בשל מגבלות תקציב. לדוגמה, בשנת 2009 שהתה במקלט חולה בהפטיטיס C, מחלה אשר עלות הטיפול בה היא 10,000 ש"ח בחודש. בהיעדר תקציב היא לא קיבלה מייד את הטיפול הנדרש.

²¹⁹ כאמור, ועדת המנכ"לים פועלת במסגרת התוכנית הלאומית למאבק בסחר לזנות, שאושרה ביולי 2007.

²²⁰ בנובמבר 2008 הוקם הצוות הבין-משרדי שעסק בגיבוש המלצות בנוגע למתן טיפול רפואי לחסרי מעמד אזרחי בישראל; הצוות פעל בראשותו טובי חורב, סמנכ"ל כלכלה של משרד הבריאות.

²²¹ התנאי לזכאות הוא שהאישה הוכרה כקורבן סחר לפי נוהלי משרד הפנים ובידיה תיעוד המעיד שיש לה אשרה תקפה לפי הנהלים האלה: נוהל 6.3006 מ-1 באוגוסט 2005 – נוהל הטיפול בקורבנות סחר בנשים המבקשות להעיד, העוסק במתן אשרות לקורבנות סחר בנשים הנחקרות או מעידות נגד סוחרי אדם. נוהל 6.3007 מ-1 ביוני 2006 – נוהל הטיפול במתן מעמד לנפגעות סחר בנשים מטעמים הומניטריים.



כמקובל בסל שירותי בריאות (למעט טיפולי הפריה חוץ-גופית). הטיפול הרפואי פטור מתשלום, לרבות תשלומי השתתפות עצמית על התרופות והטיפולים שבסל השירותים.

משרד הבריאות ניהל משא-ומתן עם משרד האוצר,²²² ובסופו אושר תקציב רזרבה של כ-300,000 ש"ח;²²³ העיקרון שנקבע הוא טיפול מלא כפי שהציעה הוועדה ושמירת רזרבה כספית לטיפול במקרים מיוחדים.²²⁴

• שירותים רפואיים לקורבנות הסחר במסגרת השירותים הרפואיים שניתנים לחסרי מעמד אזרחי ישראל

מרפאת לוינסקי לאיתור מחלות מין ולטיפול בהן²²⁵

אחת המסגרות למתן טיפול רפואי למי שאינם בעלי אזרחות ישראלית שפיתח המשרד היא מרפאת לוינסקי לאיתור מחלות מין ולטיפול בהן – מרפאה קהילתית של לשכת הבריאות המחוזית בתל-אביב. המרפאה הוקמה בשנת 2002 בעקבות העלייה בתחלואה במחלות מין בסוף שנות ה-90, בעיקר במחוז תל-אביב, ולנוכח התגברות תופעת הסחר בנשים למטרות זנות באותה תקופה.

כל שירותי המרפאה ניתנים חינם, באופן אנונימי, ללא תלות בגיל, במין, בסטטוס האזרחי או בעיסוק. אחד משירותי המרפאה הוא המרפאות הניידות, אשר נותנות שירותים לאנשים בזנות, לדיירי רחוב ולאוכלוסיית הקצה. הניידות פועלות בחיפה ובתל-אביב כמה ערבים בכל שבוע. בשבועות הקרובים תחל לפעול גם בבאר-שבע אחות רפואית.²²⁶

באמצעות פעילות המרפאה אפשר לאתר ולזהות את קורבנות הסחר המגיעים לקבל סיוע. גורמי המרפאה מקשרים בין הפונה לגורמי הטיפול והשיקום.

המרפאה הציבורית של משרד הבריאות

ב-2008 הוקמה מרפאה למתן שירותים רפואיים לאנשים ללא מעמד אזרחי בדרום תל-אביב. המרפאה פעלה על בסיס התנדבותי ותוקצבה על-ידי משרד הבריאות. בהמשך, התקבלה במשרד הבריאות ההחלטה להרחיב את השירותים הניתנים במרפאה: מינואר 2013 פועלת בתחנה המרכזית בתל-אביב המרפאה הציבורית החדשה, שהיא גדולה יותר מקודמתה ומאפשרת לתת מגוון טיפולים רפואיים ואף לקיים מעקב אחר המטופלים. המרפאה פועלת במימון של משרד הבריאות (היא מתוקצבת בסכום של כ-3.5 מיליון ש"ח בשנה²²⁷) ובתפעול של רשת "בטרם". במרפאה ניתנים שירותי מעבדה ושירותי הדמיה (רנטגן, אולטרסאונד) ומועסקים בה רופאים מומחים בתחומים שונים. המרפאה פועלת 12 שעות ביממה

²²² על-פי חוק ביטוח בריאות ממלכתי, התשנ"ד-1994, שר הבריאות רשאי לקבוע הסדרים מיוחדים לפי סעיף 56(א)(1)(ד) למי ששווה בישראל ואינו מבוטח לפי חוק זה. החוק קובע שהסדרים אלו ייקבעו באישור שר האוצר.

²²³ ד"ר מיכאל דור, ראש אגף רפואה כללית, סגן וממלא מקום ראש מינהל רפואה במשרד הבריאות, שיחת טלפון, 26 בדצמבר 2012.

²²⁴ לשכת המשנה למנהל הכללי של משרד הבריאות, מכתב תשובה על בקשת מידע של מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 20 בספטמבר 2012.

²²⁵ יעל גור, עו"ס, מנהלת מרפאת לוינסקי, סיכומי פעילות לשנים 2011, 2012.

²²⁶ אפרת שרעבי, מפקחת ארצית לטיפול בנפגעי כתות ונשים בזנות במשרד הרווחה והשירותים החברתיים, מכתב, 21 ביולי 2013.

²²⁷ ד"ר מיכאל דור, ראש אגף רפואה כללית, סגן וממלא מקום ראש מינהל רפואה במשרד הבריאות, שיחת טלפון, 10 במאי 2013.



במהלך השבוע, וביום שישי עד השעה 14:00. עד היום אלפי אנשים חסרי מעמד אזרחי קיבלו טיפול רפואי במרפאה.

9.6 תהליך החזרה של קורבנות הסחר למדינות מוצאן²²⁸

באפריל 2009 נערכה הישיבה הראשונה של הצוות הבין-משרדי לקידום חזרה בטוחה של קורבנות סחר למטרות זנות למדינות מוצאן. הצוות הוקם בעקבות החלטה של ועדת המנכ"לים ממאי 2008 למנות צוות משנה אשר ימליץ על הסדרים כאמור. בתוכנית הלאומית למאבק בסחר בנשים מוגדרת החזרה הבטוחה של קורבנות הסחר למטרות זנות למדינות מוצאן כאחד מחמשת היעדים העיקריים.

מטרת עבודתו של הצוות²²⁹ היא לקבוע נהלים שיאפשרו לכל קורבנות הסחר בבני-אדם חזרה בטוחה, הן מבחינת הביטחון האישי והן מבחינת קידום תהליכי שיקום במדינת המוצא.

החובה להבטיח חזרה בטוחה של קורבנות סחר למדינות מוצאן מוטלת הן על מדינת היעד והן על מדינת המוצא, והיא קבועה בסעיף 8 לפרוטוקול האו"ם למניעת סחר בבני-אדם (פרוטוקול פלרמו), שמדינת ישראל אשררה כאמור בשנת 2008. לעניין עבודת הצוות, רלוונטית במיוחד הוראת סעיף 2(8) לפרוטוקול, הקובעת כי כאשר מדינת היעד מחזירה קורבן סחר למדינת המוצא, עליה לעשות זאת באופן המתחשב בביטחון האישי של הקורבן ובהליכים המשפטיים הקשורים להיותו קורבן סחר. כמו כן, רצוי כי החזרה תהיה מרצון. גם באמנת מועצת אירופה בדבר המאבק בסחר בבני-אדם קבועה, בסעיף 16, החובה להסדיר חזרה בטוחה של קורבנות סחר בבני-אדם. לפי סעיף 2(16) לאמנה, יש להתחשב בקביעת הסדרי החזרה לא רק בביטחון האישי של קורבן הסחר ובהליכים המשפטיים אלא גם בזכויות האדם ובכבוד האדם של הקורבן. גם כאן נקבע כי רצוי שהחזרה תהיה מרצון.

לפי הספרות המקצועית, לחזרה בטוחה של קורבנות סחר למדינות המוצא יש שני מאפיינים:

- **ביטחון פיזי:** אין להחזיר קורבן סחר למדינת המוצא אם יש חשש שיהיה נתון בה בסכנת חיים, למשל אם יש חשש שמי שסחרו בו או גורמים עברייניים אחרים ינסו לפגוע בו.
- **שיקום:** יש לעמוד בקשר עם רשויות רווחה או עם ארגונים לא ממשלתיים במדינה המוצא בעת החזרת קורבן הסחר כדי לקדם את שיקומו. תהליך השיקום נועד בין היתר למנוע סכנת ניצול, חזרה למעגל הזנות ואף למעגל נוסף של סחר בנשים. בדרך כלל תהליך השיקום מתחיל במדינת היעד ונמשך במדינת המוצא.

מקלט "מעגן" וחלק מהארגונים הלא-ממשלתיים (למשל ארגון "אשה לאשה") פעלו ופועלים כיום לחזרה בטוחה של קורבנות הסחר למטרות זנות בשיתוף פעולה עם גורמים במדינות המוצא של הקורבנות. ואולם, עדיין אין אפשרות לנקוט תהליך כזה לגבי כל קורבנות הסחר, וכיום לא לכל הקורבנות מתאפשרת חזרה בטוחה.

הצוות הבין-משרדי לקידום חזרה בטוחה קיים מספר פגישות וטרם פרסם את המלצותיו.

²²⁸ אם לא יצוין אחרת, הנתונים מתוך: ד"ר מירב שמואלי, עו"ד, מתאמת המאבק בסחר בבני-אדם במשרד המשפטים, מצע לדיון עבור צוות לקידום חזרה בטוחה עבור קורבנות סחר לזנות לארצות מוצאן, אפריל 2009, נשלח בדוא"ל, נובמבר 2012.

²²⁹ השותפים בצוות: משרד המשפטים, המשרד לביטחון פנים, משרד הרווחה והשירותים החברתיים, מקלט "מעגן" לקורבנות סחר, "אישה לאשה" – מרכז פמיניסטי חיפה, המרכז להגירה בין-לאומית ולקליטה (Center for International Migration and Integration – CIMI) – אילן כהן ונועה רוט.



לאחרונה מופעלת בישראל התוכנית "חזרה מרצון ושילוב מחדש" על-ידי המרכז להגירה ושילוב חברתי (CIMI) בשיתוף רשות ההגירה, ארגון ההגירה הבין-לאומי (IOM) והאיחוד האירופי.²³⁰ התוכנית מיועדת בשלב הראשון למהגרים שאינם יכולים לתאם את חזרתם למדינת המוצא משום שאין ברשותם מסמכי נסיעה, ולמהגרים פגיעים במיוחד הזקוקים לליווי וסיוע רפואי, קורבנות סחר בבני-אדם, נשים הרות, הורים הנוסעים עם ילדיהם וקשישים. בשלב השני, יינתנו במסגרת התוכנית שירותים למהגרים שכל בקשותיהם למעמד כלשהו בישראל נדחו והם אינם מעוניינים להישאר בה.

כיום התוכנית מאפשרת חזרה לחלק מקורבנות הסחר בתהליך וולונטרי. אחת המטרות של התוכנית היא לעודד את השתלבותם מחדש של המהגרים במדינות מוצאם, ולכן נכללים בה הכשרות מקצועיות ועידוד יוזמות שיפתחו בפני המהגרים אפשרויות הכנסה. לתוכנית שלושה שלבים:

1. שלב מקדים: בחירת סוג הסיוע ואופן השתלבות התוכנית בתוכניות קיימות.
 2. שלב מעבר: סיוע בהסדרת מסמכים, בכיסוי עלויות נסיעה, סיוע רפואי וליווי מקצועי. בדרך כלל יידרש שיתוף פעולה בין שלושה גורמים: מדינת היעד, מדינת המוצא וארגונים.
 3. שילוב מחדש: חינוך, הכשרה, סיוע בפתיחת עסקים קטנים, סיוע בשכר דיור ומציאת עבודה.
- במסגרת התהליך ניתנים מענקים כספיים, כגון דמי כיס לנסיעה בסכום של 80 אירו ומענק של 800 אירו לפתיחת עסקים ויוזמות, אך גם לצרכים אישיים אחרים.²³¹
- לדבריה גב' יסמין קונפינו, מנהלת המקלטים לקורבנות הסחר, עד כה שניים מהשוהים במקלטים שבו במסגרת התוכנית למדינת המוצא.²³²

9.7 קרן חילוט למען קורבנות הסחר²³³

בחוק איסור סחר בבני-אדם, התשס"ז-2006, נוסף סעיף 377 לחוק העונשין, התשל"ז-1977, הקובע הסדר להקמת קרן חילוט ייעודית לקידום המאבק בסחר בבני-אדם. לפי ההסדר, רכוש מחולט וכספי קנסות המוטלים בתיקי סחר בבני-אדם והחזקה בתנאי עבדות יועברו לקרן ייעודית שתנוהל לפי התקנות. על סמך החוק הותקנו תקנות העונשין (דרכי הנהלת הקרן הייעודית לטיפול ברכוש שחולט ובקנסות שהוטלו בתיקי סחר בבני-אדם והחזקה בתנאי עבדות), התשס"ט-2009, והן נכנסו לתוקף ב-26 בפברואר 2009.

הקמת קרן החילוט הייעודית היא מהלך חשוב, והוא אף זוכה להתעניינות מרובה בחו"ל, שכן בהסדר תקדימי מועברים כספי החילוט והקנסות לקרן מיוחדת, ולא לאוצר המדינה, וזו אמורה להקצות אותם למטרת המאבק בסחר בבני-אדם. החוק מורה על הקצאת 50% מכספי הקרן לפחות לשיקום נפגעי העבירה, והוראה זו משקפת את התפיסה שטובתם של קורבנות הסחר בבני-אדם עומדת בראש סדר העדיפויות של קובעי המדיניות בתחום זה.

²³⁰ אילן כהן ונועה רוט מ-CIMI וריצ'רד דנציגר מ-IOM יציגו את התוכנית לפני הצוות.

²³¹ מרכז להגירה בין-לאומית ולקליטה, עלון מידע על התוכנית חזרה מרצון ושילוב מחדש, שלחה עו"ד יסמין קונפינו, מנהלת המקלטים לקורבנות הסחר, 8 באוקטובר 2013.

²³² יסמין קונפינו, עו"ד, מנהלת המקלטים לקורבנות הסחר, שיחת טלפון, 7 באוקטובר 2013.

²³³ אם לא צוין אחרת, המידע בסעיף זה התקבל מרחל גרשוני, מתאמת המאבק בסחר בבני-אדם בשנים 2006-2012, מכתב: "הקרן הייעודית בעניין המאבק בסחר בבני-אדם", נובמבר 2011.



הקרן מנוהלת על-ידי אגף האפטרופוס הכללי של משרד המשפטים. התקנות קובעות את דרכי ניהול הקרן, ובין היתר את כינונה של ועדה שתפקידה להמליץ לאפטרופוס בדבר הקצאת נכסים מהקרן למטרות המפורטות בחוק. לפי התקנות יש תשעה חברים בוועדה: משפטן הכשיר להיות שופט משמש היושב-ראש, נציג שר המשפטים משמש המתאם הבין-משרדי של המאבק בסחר בבני-אדם, נציג משרד האוצר, נציג משרד הפנים, נציג משרד הרווחה והשירותים החברתיים, נציג המשרד לביטחון הפנים – מתוך משטרת ישראל, שני נציגי ציבור שהם בעלי רקע וניסיון אקדמי, מקצועי או מעשי בתחום המאבק בסחר בבני-אדם, ונציג ציבור בעל רקע וניסיון אקדמי, מקצועי או מעשי בתחום הנוגע לזכויות אדם; נציגי הציבור מתמנים על-ידי שר המשפטים. כיום עומדת בראש הוועדה עו"ד יהודית קרפ.

הוועדה הייתה אמורה להתכנס פעמיים בשנה כדי לדון באופן חלוקת הכספים מהקרן לצורך הגנה, סיוע משפטי ותביעה, ובעיקר הגנה. לפני שחברי הוועדה התכנסו לדיון הראשון התברר כי אין באפשרות המדינה להעביר כספים לקרן משום שכל הכספים שהצטברו בבתי-המשפט (כ-200,000 שקל) חולטו לפני חקיקת החוק להקמת הקרן (חוק איסור סחר בבני-אדם (תיקוני חקיקה), התשס"ז-2006), שכן אין להעביר כסף שחולט אל הקרן שהוקמה על סמך החוק החדש על-פי פסקי-דין שניתנו על סמך החוק הישן (לפני 2006). כיום, בעקבות פנייה של חברת הכנסת תמר זנדברג העניין נתון בבירור אצל שרת המשפטים.²³⁴

כיום יש בקרן כ-35,000 שקל בלבד – כספים שחולטו על סמך החוק החדש. בשנה הקרובה צפוי שיינתנו כמה פסקי-דין בתחום הסחר בבני-אדם, והגורמים המעורבים בדבר מצפים שבעקבותיהם יועברו כספים נוספים לקרן, וכך תתאפשר הפעלתה.²³⁵

10. הסברה והכשרה²³⁶

הצלחת המאבק בסחר בבני-אדם מחייבת "שינוי תפיסה שיביא לידי הוקעה של התופעה בחברה כולה. מהפך תודעתי בקרב הציבור עשוי להוביל לצמצום הביקוש לשירותי המין הניתנים על-ידי נשים נסחרות, להוקעת סוחרי הנשים וכך – לצמצום ממדי התופעה".²³⁷

לפיכך, אחד ההיבטים המרכזיים של ההסברה בתחום הוא הגברת המודעות לתופעה, שינוי התפיסה כלפי הנסחרים והכרה בהם כקורבנות סחר ובעלי זכות להגנה, לטיפול ולשיקום מצד גורמי טיפול. על-פי גורמים מקצועיים העוסקים בתחום, פעולות ההסברה נשאו פרי בשנים אחרונות והביאו לשינוי תפיסה בחברה ולשינוי באופן הטיפול בקורבנות הסחר מצד גורמים ממשלתיים.

אמצעי ההסברה העיקריים למניעת סחר בנשים שנקטים כיום בישראל: פעילויות הסברה והכשרות מקצועיות לאנשי מקצוע העוסקים בתחום, לציבור הרחב ולתלמידים במערכת החינוך; מבצעי הסברה

²³⁴ ד"ר מירב שמואלי, עו"ד, מתאמת המאבק בסחר בבני-אדם, שיחת טלפון, 3 באוקטובר 2013.

²³⁵ שם.

²³⁶ אם לא צוין אחרת, החומר בסעיף זה נמסר מעו"ד רחל גרשוני, מתאמת המאבק בסחר בבני-אדם בשנים 2006-2012, וד"ר מירב שמואלי, עו"ד, המתאמת כיום, פגישה, מרס 2012; ד"ר מירב שמואלי, מכתב: "הכשרות, הרצאות, 2011-2012", נשלח בדוא"ל, אפריל 2012.

²³⁷ מרכז המחקר והמידע של הכנסת, ממצאי סקר דעת קהל בנושא הסחר בישראל: מודעות הציבור ועמדותיו כלפי התופעה ותפיסת הקשר בין הסחר בנשים לפגיעה בזכויות האדם, כתבה: אלה היר, דצמבר 2003; פעילויות חינוך והסברה להעלאת המודעות לתופעת הסחר בנשים, כתבה: שלי לוי, פברואר 2007.



במדינות המקור של קורבנות הסחר בבני-אדם, כדי להתריע על הסכנות האורבות לבני-אדם שנכנסים למדינה; חילופי ניסיון ולמידה ממדינות אחרות והשתתפות בכנסים בין-לאומיים; איסוף חומרים בתחום ממדינות בעולם.

חשיבות רבה נודעת להסברה ולהכשרה מקצועית בקרב אנשי המקצוע ששותפים במאבק בסחר בבני-אדם, ובהם גורמי טיפול (עובדים סוציאליים ועובדי שירותי בריאות) וגורמי אכיפה (שוטרים, פרקליטים ושופטים), עובדי הרשות האוכלוסין ועובדי מתקני המשמורת.

מדי שנה נערכות עשרות פעילויות בתחום ההסברה וההכשרה ונערכים ימי עיון בקרב הגורמים המטפלים בתחום: רשות ההגירה, יחידת האכיפה של רשות ההגירה, משרד התמ"ת, משטרת ישראל, הפרקליטות, דיניי בית-הדין לביקורת משמורת, שב"ס ועובדי ארגונים לא ממשלתיים המסייעים לנשים מסתננות ומבקשות מקלט.

המתאמת הבין-משרדית של המאבק בסחר בבני-אדם מטעם משרד המשפטים היא הגורם העיקרי בריכוז מידע על התופעה ועל פעילות ההסברה וההכשרה לגורמים העוסקים בתחום. בשנים האחרונות קיימה היחידה של המתאמת הכשרות מקצועיות בכמה נושאים בתחום המאבק, ובהם **סחר בבני-אדם; זיהוי קורבנות הסחר; הפגיעות של מהגרות עבודה בתחום הסיעוד; נפגעי הסחר בבני-אדם בעולם ההגירה; התרבויות של קורבנות הסחר בבני-אדם.**

הכשרות מקצועיות על יסודות החוק המקיף על איסור סחר בבני-אדם נערכות כל הזמן ובכל הרשויות במסגרת הפעילות השוטפת של המתאמת.

כאמור, צוות בין-משרדי שפעל במסגרת התוכנית הלאומית למאבק בסחר בבני-אדם כדי לבנות מערך זיהוי לקורבנות עבדות וסחר לעבדות ולעבודת גיבש ופרסם בשנת 2008 את המלצותיו – **נוהל זיהוי קורבנות עבדות, עבודת כפייה וניצול.** הצוות המליץ על רשימה של מאפיינים העשויים לסייע בזיהוי קורבנות סחר בבני-אדם, ומיועדת לרשויות המדינה ולגורמים אחרים העשויים לבוא במגע עם קורבנות. הכשרות בנושא זיהוי קורבנות הסחר נערכות דרך קבע בקרב הגורמים המטפלים בתחום. כל צוות העובדים במתקן "סהרונים", ובכלל זה עובדים סוציאליים ואנשי רשות ההגירה, קיבלו ההכשרה לזיהוי קורבנות סחר בבני-אדם.²³⁸

כאמור, ב-2012 פרסם **נוהל עבודה בין-משרדית – משטרת ישראל ומשרד המשפטים בתחום קורבנות עבדות או סחר בבני-אדם.** בנוהל מוצגות ההסכמות שהושגו בין הגופים וההנחיות לגורמי שב"ס בדבר העברת נתונים לעניין השוהים במתקני המשמורת של שב"ס אשר יש חשד כי עברו התעללות על רקע עבדות או סחר בבני-אדם. באמצעות הסדר זה מידע על קורבנות הסחר מגיע למשטרה, לגורמי סיוע משפטי ולגורמי שיקום. אנשי שב"ס ואנשי מתקן "סהרונים" קיבלו הכשרה מקצועית בנוגע לנוהל זה.

בשנים האחרונות השתתפו רבים מהקצינים, החוקרים והשוטרים של משטרת ישראל בסדנאות בנושאים כגון זיהוי קורבנות סחר בבני-האדם והבדלים תרבותיים – נושא המשיק לסוגיית זיהוי הקורבנות והבנת מאפייני הקורבנות. כמו כן, הופצו מסמכים לכלל חוקרי משטרת ישראל בנוגע לסימני זיהוי של קורבנות סחר בבני-אדם. בתחילת שנת 2012 נלמד הנושא של סחר בבני-אדם במסגרת "אימון

²³⁸ ד"ר מירב שמואלי, עו"ד, המתאמת הבין-משרדית של מאבק בסחר בבני-אדם במשרד המשפטים, שיחת טלפון, 17 באוקטובר 2013.



יחידות", שרוב שוטרי משטרת ישראל מחויבים להשתתף בו. נוסף על כך ניתנות הרצאות של ארגוני סיוע בקורסים במשטרה בנושא הזנות. הועברו כמה הרצאות ותדריכים לכמה יחידות מרכזיות על-ידי קצין חוקרים ארצי במטה האחראי לתחום הטיפול בסחר בבני-אדם.

בעקבות פירוק זרוע סע"ר פותחה הכשרה לקצינים ולחוקרים ביחידות המרכזיות המטפלות בתחום שזרוע סע"ר טיפלה בו. עם זאת, בדוח האחרון של מחלקת המדינה האמריקנית משנת 2012 צוין כי נמצאו ליקויים בהכשרה של גורמים משטריים לטיפול בקורבנות עבירות הסחר, משום שהגורמים המקצועיים שהחליפו את זרוע סע"ר עדיין לא הוכשרו בתחום די הצורך.

נציגי יחידות המשטרה המעורבים בטיפול בסחר בבני-אדם – כמו נציגים של משרדים ממשלתיים אחרים, כל אחד בתחומו – עוסקים אף הם במתן הרצאות בתחום לנציגי משרדים ויחידות אחרים הנוגעים בדבר.

ב-24 ביולי 2012 נערך בכנסת יום עיון על התרבויות של מדינות מזרח אסיה – סין, תאילנד, הפיליפינים וסרי-לנקה. יום עיון הוא חלק מהפרויקט לעידוד לימודי תרבויות של המדינות שמהן מגיעים מהגרי עבודה, שאחת המטרות שלו זה היא לתת כלים לגורמים המקצועיים לזהות קורבנות סחר. את הפרויקט מפעיל CIMI (המרכז להגירה בין-לאומית ולקליטה, ג'וינט ישראל) בשיתוף משרד המשפטים – יחידת תיאום המאבק בסחר בבני-אדם ומשרד החוץ.

הרשות לקידום מעמד האשה במשרד ראש הממשלה פועלת להפצת מידע ולהעלאת המודעות בקרב הציבור הרחב בנושא. ביוזמתה נערכו מבצעי מידע בצה"ל, ברשויות המקומיות, במשרד החינוך ועוד.

למשרד החוץ יש תפקיד חשוב בפעילות הממשלתית בתחום. מרכז "כרמל", שלוחה של סוכנות הסיוע למדינות מתפתחות של משרד החוץ (מש"ב), מקיים קורסים, סדנאות וסמינרים בין-לאומיים בנושא המאבק בסחר בבני-אדם. פעולות הדרכה נעשות בשיתוף פעולה עם משרד המשפטים ושגרירות ארה"ב בתל-אביב ובשיתוף מספר רב של ארגונים בין-לאומיים.

ההשתלמות הראשונה של מרכז "כרמל" בנושא סחר בבני-אדם, בשנת 2007, התמקדה בהעצמת נשים. ב-2008 נערך קורס בנושא הגירת נשים, שעמד על בעיות של הגירה בלתי חוקית, השלכותיה וקבלת החלטות בדבר מדיניות רצויה בעתיד, והתקיימה פעילות בדגש על המאבק בסחר בבני-אדם למטרת עבודות כפייה בהשתתפות ארגונים בין-לאומיים. ב-2009 ערך מרכז "כרמל" קורס בנושא מניעת סחר בבני-אדם.

במאי 2012 נערך יום עיון בנושא יחסי ממשלה וארגונים לא ממשלתיים בשיתוף הנציבות האירופית (TAIEX)²³⁹, הארגון לביטחון ולשיתוף פעולה באירופה (אבש"א, OSCE)²⁴⁰, ארגון האו"ם למאבק בסמים ופשעה (UNODC)²⁴¹ ושגרירות ארה"ב בישראל. באוקטובר 2012 ערך מרכז "כרמל" קורס

²³⁹ TAIEX: Technical Assistance and Information Exchange instrument managed by the Directorate-General Enlargement of the European Commission.

²⁴⁰ OSCE: Organization for Security and Co-operation in Europe.

²⁴¹ UNODC: United Nations Office on Drugs and Crime.



בנושא אלימות נגד נשים וילדים בהשתתפות מומחית מארגון החינוך, המדע והתרבות של האו"ם (אונסק"ו)²⁴².

משרד החוץ מקיים פעילות הכשרה והסברה בקרב הקונסולים היוצאים לחו"ל, בשיתוף המתאמת הבין-משרדית במשרד המשפטים, במטרה ללמדם כיצד לזהות ולמנוע את התופעה עוד במדינות המקור במעמד מתן אשרות הכניסה והעבודה לישראל בשגרירויות בחו"ל.

10.1 פעילות משרד החינוך בתחום ההסברה²⁴⁴

למערכת החינוך יש תפקיד מרכזי בהסברה בנוגע למאבק בסחר בנשים בפרט ובסחר בבני-אדם בכלל. כמה חוזרי מנכ"ל עוסקים בהיבטים שונים של מניעת הסחר בבני-אדם בכלל והסחר בנשים בפרט, ונושאים אלו נכללים בתוכניות חינוכיות המופעלות במערכת החינוך בנושאים כגון כבוד האדם, מגדר ושוויון בין המינים ומניעת פגיעה בילדים ובני-נוער. תוכניות הנוגעות בהיבטים של הסחר בנשים מופעלות בחינוך הממלכתי, בחינוך הממלכתי-דתי, במגזר הלא-יהודי ובחינוך המיוחד, והן מיועדות לתלמידים מגיל הגן ועד סיום התיכון.

תוכניות חינוכיות בנושאים אלו מופעלות בדרך כלל במסגרת התוכנית כישורי חיים. חוזר מנכ"ל תשע"א/4 (ב) משנת 2010²⁴⁵ מחייב להפעיל את התוכנית כישורי חיים בכל שכבות הגיל. משרד החינוך אינו מפרסם הנחיות מיוחדות למוסדות החינוך שלפיהן יש להפעיל תוכניות להגברת המודעות לתופעת הסחר בנשים.

בשנים האחרונות השתתפו כ-80,000 תלמידים בתוכניות "מגדר ושוויון בין המינים", שכמה מיחידות הלימוד בהן עוסקות במניעת סחר בנשים. ב-80% מבתי-הספר מקיימים פעילות בנושא במסגרת **שבוע מערכת החינוך נגד אלימות מינית**.

הגורמים האחראים לפיתוח ולהעברה של פעילויות בתחום במערכת החינוך הם היחידה לשוויון בין המינים והיחידה למיניות ומניעת פגיעה בילדים ובני-נוער בשירות הפסיכולוגי-ייעוצי (שפ"י) של משרד החינוך.

על-פי משרד החינוך, כ-71,000 מורים השתתפו בשנים האחרונות בהשתלמויות ובימי עיון בנושאי מגדר של היחידה לשוויון בין המינים, בין היתר בנושאים של כבוד האדם ומניעת סחר בנשים. באתר היחידה לשוויון בין המינים יש חומר בנושא בעבור פעילויות שוטפות ולקראת יום המאבק באלימות כלפי נשים. עובדי הוראה בכל התפקידים מקבלים הכשרה מקצועית בתחום בכנסים, בהרצאות ובימי עיון, ומשתתפים בהשתלמויות בנוגע לשינוי תפיסות חברתיות בנושאי כבוד האדם, מגדר ושוויון בין המינים, ובכלל זה מניעת סחר בבני-אדם ואלימות כלפי נשים, וכן איתור ילדים בסיכון וטיפול בהם. כמו כן, תכנים מגדריים משולבים בתחומי הדעת בהוראה ובלמידה ובעבודות חקר.

²⁴² UNESCO: United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization.

²⁴³ עמית גיל ביז, אגף אר"ב 3 וזכויות אדם במשרד החוץ, מכתב: "המאבק בסחר בנשים – פעילות משרד החוץ", נשלח בדוא"ל, 3 במרס 2013.

²⁴⁴ אם לא צוין אחרת המידע התקבל ממשרד החינוך, מכתב: "פעילות חינוך והסברה להעלאת המודעות לתופעת הסחר בנשים", 16 באוגוסט 2012.

²⁴⁵ חוזר מנכ"ל תשע"א/4(ב), כ"ד בכסלו התש"ע.



בדוח מחלקת המדינה האמריקנית בנושא הסחר בבני-אדם שפורסם ביוני 2008 צוינה פעילות המניעה של משרד החינוך בתחום כבוד האדם ובכלל זה פעילות למניעת סחר בבני-אדם :

"Israel made efforts to prevent trafficking in persons during the reporting period... In December, the Ministry of Education and the Authority for the Advancement of the Status of Women conducted awareness campaigns in the school system that included seminars for administrators and teachers on sex trafficking. This program focused on the role of the school system in reducing demand for commercial sexual service."²⁴⁶

עם זאת, ארגוני סיוע מבקרים את פעילות משרד החינוך בתחום ומציינים כי עדיין לא נעשה די בתחום ההסברה בנושא סחר בבני-אדם וזנות במערכת החינוך. הטענה היא שהמסרים שמועברים במערכת החינוך אינם נוגעים בתופעה במישרין אלא עוסקים במרכיביה כגון אלימות, כבוד האדם ומעמד האישה; לדעת גורמים אלו לא די בכך. לא בכל בית-ספר מסכימים להכניס את אנשי ארגוני סיוע וללמד לפי תוכניות ההסברה בנושאים סחר בבני-אדם, זנות, התנהגות מינית לא מסוכנת וכו'.

10.2 עיטור ממשלתי על המאבק בסחר בבני-אדם

בהחלטת הממשלה 2671 מ-2 בדצמבר ב-2007 אושרה יוזמה להעניק מדי שנה בשנה עיטור ממשלתי לשלושה גופים שתורמו תרומה ניכרת למאבק בסחר בבני-אדם. העיטורים מוענקים בטקס שנתי על-ידי נשיא המדינה ובנוכחותו של ראש הממשלה, שר המשפטים ומנכ"ל משרד המשפטים. הענקת העיטורים מסמלת את החשיבות שהממשלה רואה במלחמה בתופעה זו ואת הכרת הממשלה במאמצי גופים ציבוריים ואזרחיים כאחד שתורמים תרומה למאבק בסחר בבני-אדם. על-פי החלטת הממשלה טקס הענקת עיטורים ייערך ב-2 בדצמבר, שהוא היום הבין-לאומי לציון ביטול העבדות.

בשנים 2008-2012 הוענק עיטור ממשלתי לאנשים ולארגונים האלה :

2008 : חברת הכנסת זהבה גלאון, שכינה כיושבת-ראש ועדת המשנה בנושא סחר בנשים ; מחלק חקירות א', מפלג התשואול של ימ"ר (יחידה מרכזית) תל-אביב של משטרת ישראל ; עמותת "מוקד סיוע לעובדים זרים".

2009 : מירית דנון, לשעבר מנהלת הרשות לקידום מעמד האישה ; רינת דוידוביץ', לשעבר מנהלת מקלט "מעגן" לקורבנות סחר בנשים ; עמותת "קו לעובד".

2010 : רבקה מקובר, מנהלת אגף הרישוי במינהל ההסדרה והאכיפה במשרד הכלכלה ; ריטה חייקין מארגון "אשה לאשה" – מרכז פמיניסטי חיפה ; מכון "תודעה" לחקר תופעת הזנות והסחר בנשים בעולם.

2011 : סיגלית זוהר, אחראית תחום סיוע משפטי לקורבנות הסחר בבני-אדם באגף סיוע משפטי של משרד המשפטים ; ג'וינט ישראל : ארגון (CIMI The Center for International Migration and Integration) ; משה שילון, מנכ"ל משרד המשפטים בשנים 2006-2009.

²⁴⁶ דוח מחלקת המדינה האמריקנית בנושא סחר בבני-אדם, יוני 2008, כניסה אחרונה : אוקטובר 2013.



2012: נעמי לבנקרון, חוקרת ופעילה חברתית בתחום המאבק בסחר בבני-אדם, מנהלת הקליניקה למאבק בסחר בנשים באוניברסיטה העברית בשנים 2003-2008, מ-2000 ועד 2008 ניהלה את תחום המאבק בסחר בבני-אדם ב"מוקד סיוע לעובדים זרים"; ארגון מסיל"ה – מידע וסיוע לאוכלוסייה זרה, תל-אביב; שושנה שטראוס, סגנית בכירה ליועץ המשפטי ברשות האוכלוסין וההגירה.

סיכום

מהנתונים שהוצגו במסמך עולה כי מדינת ישראל הצליחה לצמצם את תופעת הסחר בנשים זרות למטרות זנות במידה ניכרת: בשלוש השנים האחרונות מוכרים לרשויות מקרים מעטים של נשים זרות קורבנות סחר לזנות. עם זאת, בשנים האחרונות התגלו בישראל סוגים אחרים של סחר בבני-אדם – סחר למטרות עבדות ועבודות כפייה, עבירות של החזקה בתנאי עבדות ועוד. זוהו קורבנות סחר לעבדות ועבודות כפייה בקרב מהגרי העבודה, נשים וגברים כאחד, ובקרב מסתננים ומבקשי המקלט ממדינות אפריקה שהעבירות נגדם נעברו מחוץ לגבולותיה של מדינת ישראל. נוסף על כך הוכרו נשים ישראליות כקורבנות סחר לזנות ולעבדות, והן מקבלות סיוע.

כיום, הטענה שישראל אינה משמשת עוד מדינת יעד לסחר בנשים זרות למטרות זנות ושממדי הסחר הזה והעבירות הנלוות לו אינם מגיעים לכדי תופעה מקובלת על הגורמים העוסקים בתחום. עם זאת, יש המתנגדים להפרדה בין סחר בנשים למטרות זנות לבין זנות כשלעצמה. לטענתם, הפרדה זו מבוססת על תפיסה שגויה שלפיה יש "זנות בכפייה" ולעומתה – "זנות מרצון", ועמדתם היא שגם נשים ישראליות הנמצאות בזנות הן קורבנות סחר. על כן, לתפיסתם, תופעת הסחר בנשים לזנות עדיין קיימת, ועל המדינה לטפל בשורש הבעיה – הביקוש לזנות.

גורמים ממשלתיים מסכימים כי עולם הזנות הוא התשתית להתפתחות סחר; קשה להבין את האחד בלי להתייחס לאחר, והטיפול בזנות הוא כלי מניעה של הסחר בבני-אדם למטרות זנות. בשנת 2012 החל לפעול צוות בין-משרדי קבוע לקידום פעילות משולבת לשיפור הטיפול בסחר לזנות ובעבירות נלוות. הצוות פועל בראשותה של עו"ד ד"ר מירב שמואלי, המתאמת הבין-משרדית בנושא המאבק בסחר בבני-אדם במשרד המשפטים, ובוחן היבטים של תופעת הזנות בישראל בכלל וזנות קטינים בפרט. נוסף על נציגי משרדים ממשלתיים מוזמנים אליו נציגי ארגוני סיוע, אנשי אקדמיה, אנשים הנמצאים בזנות ועוד. ממצאי עבודת הצוות והמלצותיו טרם פורסמו.

המאבק של המדינה בכל הסוגים של סחר בבני-אדם מתבסס על מודל שנבנה במסגרת המאבק בסחר בנשים כאשר הסחר בנשים היה תופעה נפוצה. גורמים ממשלתיים ולא ממשלתיים השותפים במאבק בתופעה בוחנים כל העת את השינויים בתחום, מתוך הבנה שמדובר בתחום דינמי ומשתנה, וממשיכים לפתח כלים חדשים להתמודדות עמו לצורך הגנה על הקורבנות והתאמת האכיפה נגד העבריינים.

גם השנה (2013) חודשו כמה עקרונות בטיפול בקורבנות הסחר. בשל החשיבות הרבה של שיקום קורבנות הסחר ושל יכולתם לעבוד ולהתפרנס בכבוד, החלה רשות האוכלוסין וההגירה לתת אשרות עבודה גם לנשים יוצאות אפריקה שהוכרו כנפגעות סחר בנשים. נוסף על כך מתוכננת הפעלתו של מקלט נוסף לנשים קורבנות הסחר. משרד הרווחה והשירותים החברתיים התחיל להפעיל, בשיתוף עיריית תל-אביב, מרכז יום לטיפול בקורבנות סחר בנשים ששוהות בקהילה וממתינות למקום במקלט.



הכנסת

עם זאת, יש עדיין כמה קשיים ובעיות שהרשויות נאלצות להתמודד עמם בתחום הטיפול בנשים קורבנות הסחר:

- כיום חסרים מקומות במקלט לנשים קורבנות סחר, והדבר גורר עיכובים בקליטתן של נשים אפריקניות שהן קורבנות עבירות החזקה בתנאי עבדות בסיני. הגורמים המטפלים מקווים שהמקלט החדש שיוקם יענה על הביקוש המתרחב למסגרות אלו.
- לדעת חלק מהגורמים המקצועיים בתחום, במקרים מסוימים יש צורך להאריך את שנת שיקום שנקבעת לנשים מקבוצה זו ואף לתת שנת שיקום נוספת, מאחר שמדובר במקרים קשים במיוחד, ולא די בשנה אחת לשם שיקום. אם לא מתאפשרת שנת שיקום במקלט, יש לשקול מתן שנת שיקום בקהילה, ולתת לאישה אשרת עבודה וליווי סוציאלי.
- יש קושי בטיפול בנשים שהן קורבנות עבר ושוהות כיום בארץ שלא כחוק שהן אימהות לילדים שנולדו בארץ והם בעלי אזרחות ישראלית. לא ידוע מה מספרן של נשים אלו, שכן לא כולן מבקשות סיוע, אך לגורמי הסיוע המשפטי, לעובדי המקלט ולארגוני הסיוע ידוע על כמה מקרים כאלה בכל שנה. בהיעדר מעמד חוקי בארץ, נשים אלו מתמודדות עם קשיים רבים הנובעים מאי-זכאות לשירותי בריאות, רווחה וביטוח לאומי.
- גורמים בפרקליטות ובמשטרה וגורמים לא ממשלתיים מציינים שיש מחסור במתורגמנים לטיפול בקורבנות הסחר, והדבר מקשה על המטפלים לתת שירותים פסיכו-סוציאליים ולנהל תיקי חקירה בעניינן של נשים מתלוננות.
- גורמי האכיפה ציינו שיש קשיים באיסוף ראיות, בקבלת עדות ובאכיפה בעבירות הסחר, גם בשל אי-נכונות של הקורבנות להעיד ובשל רצונם לחזור למדינות מוצאם וגם בשל מאפיינים חדשים של סחר "מודרני". גורמי התביעה ציינו כי האתגר כיום הוא באיסוף הראיות, שכן לסחר ה"מודרני" יש לעתים מאפיינים שונים מלסחר ה"קלאסי", וקשה למצוא אלמנטים מובהקים לקיום החפצה ולהוכיח את קיומם של מאפייני שליטה על חירותם של בני-אדם.
- מערכת החינוך משקיעה מאמצים בתוכניות הסברה בתחום כבוד האדם, מעמד האישה ומיניות בריאה, אך עדיין יש ביקורת על פעילותה, בטענה שאין בה הסברה מספקת בנושאים כגון זנות וסחר בבני-אדם במישרין, ואף אין חובה לקיים הסברה בנושאים אלו במערכת החינוך.
- כיום נשמעת טענה שאת מקומן של נשים זרות שנסחרו בעבר והובאו לישראל למטרות זנות תפסו נשים אזרחיות ישראל. כמו כן, הרשויות מכירות בעובדה שבמעגל הזנות נמצאים כיום גם גברים ואף קטינים. השלמת ההצלחה של המדינה בהתמודדות עם תופעת סחר בנשים למטרות זנות מחייבת פעולה מאומצת לטיפול בתופעת הזנות בישראל.



רשימת מקורות

מסמכי הכנסת

- "דברי הכנסת", 17 באוקטובר 2006.
- ועדת החקירה הפרלמנטרית לעניין הסחר בנשים, פרוטוקול מס' 1, 26 ביולי 2000; פרוטוקול מס' 10, 27 ביוני 2001.
- ועדת המשנה למאבק בסחר בנשים, פרוטוקול מס' 24, 6 ביוני 2011.
- ועדת המשנה למאבק בסחר בנשים ובזנות, פרוטוקול מס' 1; פרוטוקול מס' 2, 8 ביולי 2013; פרוטוקול מס' 3, 17 ביולי 2013; פרוטוקול מס' 5, 30 ביולי 2013.
- הוועדה לקידום מעמד האישה, פרוטוקול מס' 14, 28 במאי 2013.
- [דוח ביניים של ועדת החקירה הפרלמנטרית בנושא הסחר בנשים](#), בראשות חברת הכנסת זהבה גלאון, דצמבר 2003.
- [ועדת החקירה הפרלמנטרית למאבק בסחר בנשים – דוח מסכם](#), בראשות חברת הכנסת זהבה גלאון, 2000-2004, מרס 2005.

מסמכי מרכז המחקר והמידע של הכנסת

- [הסחר בנשים בישראל: מודעות הציבור, עמדותיו כלפי התופעה ותפיסותיו את הקשר בין הסחר בנשים לבין פגיעה בזכויות האדם, ממצאי סקר דעת קהל, ערכה: אלה הלר, דצמבר 2003.](#)
- [פעילויות חינוך והסברה להעלאת המודעות לתופעת הסחר בנשים, כתבה: שלי לוי, פברואר 2007.](#)
- [סוגיות ביישום חוק איסור סחר בבני-אדם \(תיקון חקיקה\), התשס"ז-2006, כתבו: יהודה טרואן ודינה צדוק, יולי 2007.](#)
- [הפסיקה בתיקי סחר בנשים בשנים 2001-2006: נתונים מספריים, כתב: יהודה טרואן, דצמבר 2008.](#)
- [מהגרי עבודה וקורבנות סחר בבני-אדם: מדיניות הממשלה ופעילות רשות ההגירה, כתב: ד"ר גלעד נתן, אוקטובר 2009.](#)
- [טיפול המשטרה בקורבנות סחר בבני-אדם למטרות עבודה זנות, כתב: ד"ר גלעד נתן, נובמבר 2009.](#)
- [סיוע הרשויות לקורבנות הסחר בבני-אדם בתחומי הרווחה והבריאות, כתב: ד"ר גלעד נתן, דצמבר 2009.](#)
- [הרפורמה בענף הסייעוד, כתיבה: גלעד נתן, 27 באפריל 2010.](#)
- [קורבנות ניצול למטרות מין ועבדות בקרב המסתננים ומבקשי מקלט בישראל, כתבה: מריה רבינוביץ', מאי 2010.](#)
- [עבירות מין כלפי עובדות זרות מהגרות עבודה, כתבו: ד"ר גלעד נתן ומריה רבינוביץ', פברואר 2011.](#)
- [פירוק זרוע סער ביחידה לפשיעה כלכלית במשטרת ישראל – חומר רקע לדיון, כתב: ד"ר גלעד נתן, מאי 2011.](#)
- [טיפול בנפגעי סחר ועינויים במרכז השהייה שיוקם למסתננים ולמבקשי מקלט, כתבה: מריה רבינוביץ', 29 בנובמבר 2012.](#)
- [מסמכים בנושא ישראל בדוחות מחלקת המדינה של ארצות-הברית בנושא סחר בבני-אדם בשנים 2012-2006, כתב: ד"ר גלעד נתן.](#)
- [שירותי רווחה ובריאות לנשים חסרות מעמד אזרחי בישראל, נפגעות אלימות מינית ופיזית, כתבה: נטע משה, יוני 2013.](#)

החלטות הממשלה

- החלטה מס' 2806 מיום 1 בדצמבר 2002 בדבר הקמת מקלט לקורבנות סחר בבני-אדם לעיסוק בזנות.
- החלטה מס' 63 מיום 21 במאי 2006 בדבר [הקמת ועדת מנכ"לים קבועה ומינני מתאם בתחום המאבק בסחר בבני-אדם.](#)
- החלטה מס' 2670 מ-2 בדצמבר 2007 בדבר [א. תוכניות לאומיות למאבק בסחר בבני-אדם; ב. קביעת פתרונות שיכון לקורבנות עבדות, סחר לעבדות וסחר לעבודת כפייה.](#)
- החלטה מס' 3434 מיום 14 באפריל 2008 בדבר [הקמת רשות האוכלוסין, ההגירה ומעברי הגבול במשרד הפנים.](#)



הכנסת

מרכז המחקר והמידע

מסמכים של גורמים ממשלתיים

- משרד המשפטים, דוח הצוות הבין-משרדי להתמודדות ומעקב עם תופעת הסחר בנשים לעיסוק בזנות, ירושלים, 21 בנובמבר 2002.
- שם, אגף ייעוץ וחקיקה, תוכנית לאומית למאבק בעבדות ובסחר בבני-אדם למטרות עבדות או עבודת כפייה, 10 אפריל 2007.
- שם, אגף ייעוץ וחקיקה, תוכנית לאומית למאבק בסחר בבני-אדם למטרות זנות, 6 באוגוסט 2007.
- שם, אגף ייעוץ וחקיקה, הצעה להחלטה בנושא "טיפול רפואי בקורבנות סחר בבני-אדם לזנות", 17 במרס 2011.
- שם, דוח הצוות הבין-משרדי לבחינת פעולות בהתאם לשינויים אפשריים בדפוסי הסחר בבני-אדם למטרות זנות ועבירות נלוות, דצמבר 2011.
- שם, אגף ייעוץ וחקיקה, מדינת ישראל דורגה בדירוג הראשוני בדוח מחלקת המדינה של ארצות-הברית בדבר המאבק בסחר בבני-אדם, 20 ביוני 2013.
- גרשוני רחל, מתאמת המאבק בסחר בבני-אדם במשרד המשפטים בשנים 2006-2012, הרצאה בנושא: "סחר בבני-אדם לעיסוק בזנות", אוקטובר 2003.
- הנ"ל, סקירה בנושא: "החזקה בתנאי עבדות לשירותי מיין", 16 ביוני 2009.
- הנ"ל, נייר בנושא: "תמונה בהיעף מבט על פעילות הממשלה למען המאבק בסחר בבני-אדם", ינואר 2011.
- הנ"ל, מכתב בנושא: "תפקיד מתאם המאבק בסחר בבני-אדם".
- קונפינו יסמין, מנהלת מקלט "מעגן", דוח פעילות של המקלטים לקורבנות הסחר, יוני 2013.
- רשות האוכלוסין וההגירה, יחידת תכנון, מחקר, איכות ומצוינות, נתוני זרים בישראל, מהדורה 4/2013, יולי 2013.
- שמואלי מירב, היחידה לתיאום המאבק בסחר בבני-אדם, משרד המשפטים, מצע לדיון עבור צוות לקידום חזרה בטוחה עבור קורבנות סחר לזנות לארצות מוצאן, אפריל 2009.
- חוזר מנכ"ל משרד המשפטים, תשע"א/4(ב), כ"ד בכסלו התש"ע.
- יחידת תיאום המאבק בסחר בבני אדם: סיכום הלכות – סחר בבני-אדם למטרות זנות.
- Hila Tene-Gilad, Ministry of Justice of Israel, Response of the State of Israel to The United States Department of State Trafficking In Persons Questionnaire, submitted in 2002-2013.

חקיקה

- חוק הכניסה לישראל, התשי"ב-1952, תיקון חקיקה, התשס"א-2001.
- חוק הסיוע המשפטי, התשל"ב-1972; תיקון חקיקה, התשס"ג-2003.
- חוק מאבק בארגוני פשיעה, התשס"ג-2003.
- חוק איסור סחר בבני-אדם (תיקון חקיקה), התשס"ז-2006.
- חוק להגנה על עדים, התשס"ט-2008.

נהלים והנחיות

- הנחיות פרקליט המדינה, הנחיה מס' 2.2 – מדיניות האכיפה בעבירות הנלוות לעיסוק בזנות, עדכון אחרון: 3 במאי 2012.
- משרד הפנים, תיחום בקורת גבולות ומעברים, נוהל מס' 6.3.0006, טיפול בקורבנות בסחר בנשים המבקשות להעיד, תאריך עדכון: 1 באוגוסט 2005; נוהל מס' 6.3.0007, הטיפול במתן מעמד לנפגעות סחר בנשים מטעמים הומניטריים, תאריך התחלה: 1 ביולי 2006.
- משרד הרווחה והשירותים החברתיים, מסקנות הצוות לבניית מערך זיהוי (נוהל זיהוי), 13 בינואר 2008.
- רשות האוכלוסין וההגירה, נוהל מס' 6.3.0008, הטיפול במתן מעמד לנפגעי עבדות וסחר בבני-אדם לעבדות ולעבודת כפייה, תאריך עדכון: 15 ביוני 2010.
- שירות בתי-הסוהר, נוהל מס' 03-0005, עבודה בין-משרדית – משטרת ישראל ומשרד המשפטים, בתחום קורבנות עבדות או סחר בבני-אדם, פברואר 2012.

הליכים משפטיים

- ש"פ 7542/00 חנוכוּב נ' מדינת ישראל, ע"פ (3521/91).
- עע 480/05, 611/05 א.ב.ע. נ' פלונית.
- תפ"ח 1016/09 (מחוז ת"א) מ"י נ' ר.ס. ואח'.



הכנסת

- ת"א 2727-06 פלוגי נ' אלמוני.
- תפ"ח 9015-03-11 מדינת ישראל נ' ר.ה.
- עע 000247/07, פלוגי נ' ס.ק.
- ע"פ 5863/10 א.ס.ג.נ' מדינת ישראל.

פרסומים

- בוגייסקי יובל, "המאבק המשפטי הבין-לאומי בסחר בנשים ובילדים למטרות זנות", עבודת סמינריון במסגרת לימודי תואר שני ביחב"ל, האוניברסיטה העברית, ספטמבר 2011.
- הקר דפנה וכחן אורנה, אוניברסיטת תל-אביב, [המקלטים בישראל לנשים ולגברים שורדי סחר בבני-אדם](#), דוח מחקר, הוגש למחלקת המדינה האמריקנית, מרס 2012.
- וילינברג עדי, "אל תדבר רוע, אל תראה רוע, אל תשמע רוע – עבדות בישראל של האלף השלישי", עבודת סמינריון במסגרת לימודי תואר שני במשפט ציבורי, אוניברסיטת תל-אביב ואוניברסיטת נורת'וסטרן בשיקגו.
- ונדנברג מרטינה, [הברחת נשים לישראל וזנות בכפייה, דוח של שדולת הנשים בישראל](#), נובמבר 1997.
- זוהר סיגלית, "זהר בחשכה", ריאיון לעת סיוע – ביטאון האגף לסיוע משפטי 2, משרד המשפטים, קיץ תשע"ב.
- חייקין ריטה וספרן חנה, המכללה האקדמית עמק יזרעאל, "הגירה, סחר בנשים וזנות: המקרה של נשים מהגרות מברית-המועצות לשעבר בישראל", "אשה לאשה" – מרכז פמיניסטי חיפה, מאי 2012.
- לבנקרון נעמי ודהאן יוסי, [אשה עוברת לסוחר – סחר בנשים בישראל 2003](#), דוח מטעם "מוקד סיוע לעובדים זרים", "אשה לאשה" – מרכז פמיניסטי חיפה ו"מרכז אדוה".
- לבנקרון נעמי, "עוד משלחת מטשקנט, קיום לדמותו של סוחר הנשים הישראלי", "מוקד סיוע לעובדים זרים", 2007.
- "מוקד סיוע לעובדים זרים", עשור של מאבק לזכויות מהגרים: "כי גרים היינו", 2009.
- משרד הבריאות, לשכת הבריאות המחוזית תל-אביב, "מרפאת לווינסקי – סיכום פעילות שנת 2011".
- שם, "פעילות מרפאת לווינסקי בסימון עשור להקמתה", מצגת, 2012.
- "קו לעובד", "עבירות מין נגד מהגרות עבודה", נייר עמדה, 20 בפברואר 2011.
- "קו לעובד" ו"מוקד סיוע לעובדים זרים", "סחר בבני-אדם, ניצול למטרות מין ועבדות של מהגרות עבודה ופליטות", נייר עמדה, יוני 2011.
- פרקר איילת ופלד עינת, "חוויות האימהות של נשים שנסחרו לתעשיית המין בישראל", דוח מחקר, [חברה ורווחה](#) 1, מרס 2011, עמ' 29-59.
- שוורץ תמר ואח', דוח מסיל"ה – תיאור מאפייני מהגרי עבודה ומבקשי מקלט והתערבות מסיל"ה, 2011.
- CIMI – מרכז להגירה בין-לאומית ולקליטה, גיוינט ישראל, מידע על התוכנית "חזרה מרצון ושילוב מחדש".
- Amnesty International, "Human Rights Abuses Affecting Trafficked Women in Israel's Sex Industry", May 18th 2000.
- United Nations Inter-Agency, Project of Human Trafficking, [The Counter-Trafficking Response: The Four P's](#).

אמנות בין-לאומיות

- United Nations, [Protocol to Prevent, Suppress and Punish Trafficking in Persons, Especially Women and Children, Supplementing the United Nations Convention Against Transnational Organized Crime](#), 2000.
- Forced Labour Convention, 1930, Human Rights Library, University of Minnesota, [International Agreement for the Suppression of the "White Slave Traffic"](#), May 18th, 1904.
- Abolition of Forced Labour Convention, 1957.
- Worst Forms of Child Labour Convention, 1999
- Protocol to prevent, suppress and Punish Trafficking in persons, especially Woman and Children, supplementing the United Nation Convention against Transnational Organized Crime, 2000.



הכנסת

- Optional Protocol to the Convention on the rights of the Child on the Sale of Children, Child Prostitution and child Pornography.

מכתבים ודוא"ל

- אחדק אבי, ק' מש"ל ארצי, מדור סיוע חקירתי, נובמבר 2012.
- גולצמן ויקה, מנהלת מקלט "מעגן" עד פברואר 2013, אוגוסט 2012.
- גיל ביז עמית, אגף ארבל 3 וזכויות אדם במשרד החוץ, מרס 2013.
- גרשוני רחל, מתאמת המאבק בסחר בבני-אדם במשרד המשפטים לשעבר, נובמבר 2011.
- הראל שמש עדית, מכון "תודעה", ספטמבר 2012.
- זוארץ-לוי רחל, סגנית בפרקליטות המדינה, דצמבר 2012.
- זוהר סיגלית, מנהלת תחום סיוע משפטי לקורבנות הסחר, האגף לסיוע משפטי, הלשכה לסיוע משפטי, מחוז תל-אביב והמרכז, משרד המשפטים, דצמבר 2012.
- יוספוף מיכל, ממונה על ביקורת גבולות ומעברים ברשות האוכלוסין וההגירה, מכתבים מאוקטובר-נובמבר 2013.
- לשכת המשנה למנהל הכללי של משרד הבריאות, ספטמבר 2012.
- משמוש קובי, מנהל תחום כלכלה וסטטיסטיקה בהנהלת בתי-המשפט, אוגוסט 2012, יולי 2013.
- משרד החינוך, אוגוסט 2012.
- משרד הרווחה והשירותים החברתיים, אוקטובר 2012.
- קיים רובי, קצין פשיעה וסחר בבני-אדם, מדור סיוע חקירתי במשטרת ישראל, אוגוסט-אוקטובר 2013.
- שמואלי מירב, מתאמת המאבק בסחר בבני-אדם במשרד המשפטים, מרס וספטמבר 2013.
- שרעבי אפרת, מפקחת ארצית לטיפול בנפגעי כתות ונשים בזנות במשרד הרווחה והשירותים החברתיים, יולי 2013.

פגישות ושיחות טלפון

- גולצמן ויקה, מנהלת השירותים לטיפול בקורבנות סחר בבני-אדם, מקלט "מעגן", בשנים 2008-2013, מאי 2011, ספטמבר 2012.
- גרשוני רחל, מתאמת המאבק בסחר בבני-אדם בשנים 2006-2012.
- דדיה מירב, מפקחת ארצית בתחום סחר בנשים, משרד הרווחה והשירותים החברתיים, אוקטובר 2013.
- דור מיכאל, ראש אגף רפואה כללית, סגן וממלא מקום ראש מינהל רפואה במשרד הבריאות, דצמבר 2012 וספטמבר 2013.
- הייקין ריטה, "אשה לאשה" – מרכז פמיניסטי חיפה, ספטמבר 2013.
- זוהר סיגלית, אגף סיוע משפטי במשרד המשפטים, דצמבר 2012 ואוקטובר 2013.
- יוספוף מיכל, ממונה ביקורת גבולות ומעברים ברשות האוכלוסין וההגירה, אוקטובר 2013.
- קונפינו יסמין, מנהלת המקלטים לקורבנות הסחר, אוקטובר 2013.
- קיים רובי, קצין פשיעה וסחר בבני-אדם, מדור סיוע חקירתי במשטרת ישראל, אוקטובר 2013.
- שמואלי מירב, מתאמת המאבק בסחר בבני-אדם במשרד המשפטים, מרס ואוקטובר 2013.

אתרי אינטרנט

- [ארגון "אשה לאשה" – מרכז פמיניסטי חיפה.](#)
- [הקואליציה למאבק בסחר בנשים.](#)
- [מכון "תודעה".](#)
- [משרד המשפטים, סיוע משפטי לקורבנות הסחר בבני-אדם.](#)
- Amnesty, [Israel](#)
- [Office to Combat and Monitor trafficking in Persons](#)



הכנסת