

סחר בנשים בישראל בחסות שלטון החוק

יוסי דהאן

החטיבה לזכויות האדם, המכללה האקדמית למשפטים; מרכז אדוה

נעמי לבנקרון

מוקד סיוע לעובדים זרים; הקליניקה למאבק בסחר בנשים, האוניברסיטה העברית בירושלים

מבוא

תופעת הסחר בנשים בישראל ראשיתה בשנות התשעים של המאה ה-20.¹ התפרקותה של ברית המועצות, שלווה בקריסת המערכות החברתיות והכלכליות, הביאה לפליטתן של מיליוני נשים ממעגל העבודה. בהעדר רשת ביטחון הן נותרו ללא-אמצעי קיום מינימליים. במאבקן להישרדות, היגרו נשים רבות למערב אירופה, לצפון אמריקה ולישראל בתקווה למצוא עבודה ולפתוח בחיים חדשים. חלקן ידעו שתעסוקנה בזנות בישראל, ולחלקן נאמר כי הן באות לעסוק בעבודות אחרות. רשת בינלאומית של מגייסים, מתווכים, סוחרים וסרסורים עוסקת זה שנים בסחר בנשים בישראל. רשויות החוק אינן מצליחות למנוע את פעילות הסוחרים וגם לא את ההפרות הקשות והיומיומיות של זכויות האדם של הנשים הנסחרות.

מאמר זה יתמקד ביחסה של המדינה לסחר בנשים בישראל. ננסה לברר איזו גישה המדינה מאמצת ביחס לתופעת הסחר בנשים, מהן הנחות היסוד העובדתיות והערכיות העומדות בבסיס גישה זו ומהם האינטרסים המרכזיים המנחים את פעילותה. המדיניות הישראלית הרשמית כלפי הסחר בנשים תיבחן לאור גישות תיאורטיות שונות לתופעה. נבחן בפירוט את עמדתו של החוק הישראלי, את יחסה של מערכת המשפט להפרת זכויותיהן של

* תודה למתנדבות ולמתנדבים של מוקד הסיוע לעובדים זרים, של ארגון אשה לאשה ושל מכון תודעה, המבקרים בקביעות את קורבנות הסחר במתקני הכליאה ובמקומות המסתור השונים ומגישים להן סיוע. הדוח אישה עוברת לסוחר: סחר בנשים בישראל (לבנקרון ודהאן 2003), שעליו מבוסס מאמר זה, התפרסם הודות לסיועם של קרן היינריך בל, הקרן החדשה לישראל, האוניברסיטה הפתוחה והמכללה האקדמית למשפטים ברמת-גן. פעילותם של הארגונים מתאפשרת הודות לתמיכתם של אנשים פרטיים, גופים וקרנות, ובהם שגרירות ארצות הברית בישראל, קרן גולדמן, קרן מוריה, קרן גימפריץ, קרן רייץ, Kvina Till Kvina, American Friends Service Committee, US/Israel Women to Women וגורמים נוספים.

¹ בשל אופייה הפלילי של התופעה והתנהלותה במחתרת, קשה להעריך את מספרן הכולל של קורבנות הסחר בנשים בישראל. המשטרה וגופים רשמיים מעריכים כי בישראל ישנן בין אלף ל-3,000 נשים נסחרות, ואילו ארגוני זכויות אדם וגורמים אחרים מעריכים כי זהו מספר הנשים המובאות לישראל מדי שנה למטרות סחר.

הנשים, ואת הצעדים שנוקטת מערכת אכיפת החוק בישראל במאבקה בסחר וביחסה אל הנשים קורבנות הסחר.

חלקו האמפירי של המאמר מבוסס על נתוני הדוח אישה עוברת לסוחר: סחר בנשים בישראל, שפורסם מטעם מוקד הסיוע לעובדים זרים, ארגון אשה לאשה ומרכז אדוה (לבנקרון ודהאן 2003). הדוח מתבסס על ראיונות עומק עם 106 נשים² ועל מקורות נוספים.³ הדוח סוקר סוגיות רבות הקשורות לתופעת הסחר, ובהן מצב הנשים בארצות מוצאן, דרך גיוסן, מסען לישראל, חוויותיהן והיחס כלפיהן, מצבן הבריאותי והנפשי ודרכים שונות שבהן מסתיים הסחר – בריחה, מעצר, מתן עדות וגירוש. מאמר זה, לעומת זאת, יתמקד בבחינת גישתה של המדינה ויחס רשויותיה לתופעת הסחר בנשים בישראל.

א. סחר בנשים: רקע כללי

סחר בבני אדם הוא תופעה נפוצה במהלך ההיסטוריה – העברתם ומכירתם של ילדים, נשים, שחורים, מיצוטים ובני קבוצות חלשות אחרות. אחת הדוגמאות ההיסטוריות הידועות היא הסחר בעבדים בתקופה הקולוניאלית. סחר בנשים הוא קטגוריה אחת של סחר בבני אדם, וסחר בנשים לצורכי מין הוא תת־קטגוריה של סחר בנשים.

בשני העשורים האחרונים חל גידול משמעותי בסחר בבני אדם. האו"ם מעריך כי מדי שנה נסחרים מיליוני נשים, גברים וילדים ברחבי העולם. תעשיית המין היא אחד הגורמים העיקריים לסחר בבני אדם (Bales 2000, 24). רוב קורבנות הסחר הן נשים עניות מארצות מתפתחות, אך לא ידוע מספרן המדויק. ארגון ההגירה הבינלאומי (IOM) מעריך כי רבות רבות של נשים נסחרות מדי שנה למדינות מערב אירופה; שני שלישים מהן מגיעות ממזרח אירופה (Strandberg 1999). רווחי הסחר בנשים מוערכים בכשבעה מיליארד דולרים בשנה (USAID's Office of Women in Development 1999).

את תופעת הסחר בנשים יש לבחון בהקשר היסטורי רחב, תוך פירוט גורמים מבניים כגון תהליכי גלובליזציה כלכלית ותרבותית, משטר כלכלי, פעילות של קבוצות פשע מאורגן,

² מבין 106 הנשים שרואיינו, 17 היו עצורות בבתי מעצר, 40 היו עצורות בבתי כלא לפני גירוש, 41 היו עדות תביעה שהמתינו למסור עדות ושמונה נשים ברחו מסוחריהן. השאלון כלל 159 שאלות שהתייחסו לכל שלבי הסחר. 48% מהמראיינות היו ממולדובה, 28% מאוקראינה ו־14% מרוסיה. המראיינות והמראיינים היו דוברי רוסית או רומנית, או שלוו במתורגמנים. בראיונות לא נכחו אנשים נוספים, אלא אם האשה ביקשה זאת מפורשות.

³ הדוח מבוסס גם על מידע שתיעדו מתנדבות ומתנדבי מוקד הסיוע לעובדים זרים לגבי נשים שהיו עצורות בכלא נווה תרצה וגורשו בשנים 2000–2002, וכן על תשובות של שירות בתי הסוהר ושל המשטרה לשאלות שהופנו אליהם. שאלות שהופנו למשרדי המשפטים, ביטחון הפנים והבריאות לא נענו. עוד מתבסס הדוח על דוח של הצוות הבין־משרדי להתמודדות עם תופעת הסחר בנשים (2002), על פרוטוקולים של ועדת החקירה הפרלמנטרית לסחר בנשים, על דוחות קודמים בנושא סחר בנשים בישראל, על ימי עיון, על פסיקות בתי המשפט ועל מחקרים ומאמרים שהתפרסמו בעיתונות הישראלית.

חלוקת עבודה על בסיס מגדרי בשוק העבודה, אלימות כלפי נשים ואידיאולוגיות סקסיסטיות הדוחקות נשים לאמץ אסטרטגיות של הישרדות, כגון הגירה לארצות אחרות או זנות.

1. סחר בנשים וגלובליזציה

תופעת הסחר בנשים מתרחבת בד־כבד עם תהליכי הגלובליזציה. המונח גלובליזציה בהקשר זה פירושו שינויים חברתיים, כלכליים ותרבותיים ותנועה הולכת וגוברת של בני אדם, רעיונות וכסף (Altman 2001, 1–6). תהליכים אלו העמיקו את אי־השוויון בין מדינות מפותחות למדינות מתפתחות, הגבירו את הצורך להגר למטרות פרנסה ואפשרו נידות מהירה וזולה יחסית בין מדינות. מדינות עניות, המבקשות סיוע מקרן המטבע הבינלאומית ומהבנק העולמי, נאלצות להתאים את עצמן לאידיאולוגיה כלכלית־חברתית ניאוליברלית ולצורך התאמות מבניות כדי להילחם בחובן הלאומי הגדול. התאמות אלו כוללות צמצום של מעורבות הממשלה בכלכלה ובחברה, פתיחת שווקים מקומיים בפני משקיעים זרים, הפרטה וביטול סובסידיות לענפי משק מקומיים.⁴ השינויים גרמו להידרדרות חברתית וכלכלית במדינות רבות: גידול חד באבטלה ובעוני, פגיעה בשירותים החברתיים, התרחבות הפשע, התפתחות שוק שחור ועמו שוק עבודה לא פורמלי שעובדיו חסרי הגנה. מציאות קשה זו מסבירה מדוע הגירת עבודה וזנות נתפסות כמוצא — אמנם אחרון — לפרנסה ולהישרדות. במדינות מתפתחות רבות, הכספים ששולחים מהגרי העבודה למשפחותיהם משמשים מקור מרכזי למטבע חוץ, ולכן הממשלות מעודדות את תושביהן, בגלוי או במובלע, להגר למטרות עבודה. בעבור חלק מהמדינות המתפתחות, ייצוא של עובדים, השולחים מטבע חוץ למדינת המוצא, הפך אמצעי לפתרון בעיות האבטלה והגירעון במטבע החוץ.⁵

תהליכי הגלובליזציה יצרו שוק מסחרי ותרבותי גלובלי אחיד של תעשיית מין עולמית. הם עודדו צמיחה של שוקי מין נגישים, בעלי ביקוש רב לנשים זרות, "אקזוטיות", הנתפסות כמקור לגירויים מיניים חדשים (Altman 2001). נוסף על כך, תפיסות המחילות את כללי השוק על פעילויות אנושיות כמו יחסי מין השתרשו והביאו להסחרה (commodification) של המין, ובכך הגבירו גם את הסחר בנשים.⁶ ההסחרה של המין באה לידי ביטוי בעלייה דרמטית במספר מרכזי הזנות, שבהם נפגשים ספקי שירותי מין וצרכניהם מכל רחבי העולם,

⁴ עמדתם של קרן המטבע הבינלאומית ושל ארגון הסחר העולמי בעניין ההתאמות המבניות קיצונית מזו של הבנק העולמי (Altman 2004).

⁵ ססקיה סאסן (Sassen 2003) מעריכה כי ב־1998 שלחו מהגרים לארצות מוצאם כ־70 מיליארד דולר. בפיליפינים למשל — מדינה שאזרחים רבים מהגרים ממנה למטרות עבודה, בהם נשים המהגרות כדי לעבוד בתעשיית המין — הכספים ששולחים מהגרים והמהגרות הפכו למקור השלישי בגודלו למטבע חוץ בעבור הממשלה.

⁶ גייל רובין (Rubin 1976), במאמרה הקלאסי על תופעת הסחר בנשים, מציגה דוגמאות רבות לפרקטיקות של סחר ושל חליפין בנשים בחברות שונות במהלך ההיסטוריה: נשים שנמסרו ככלות לחתונה, נלקחו כשבויות מלחמה, הוענקו כמתנות, נמכרו, נסחרו ונקנו. פרקטיקות אלו מתאפיינות בכך שהגברים הם ה"מעניקים" (givers) והנשים הן ה"מתנות" (gifts).

וכן בהתרחבותה של תיירות המין, המשווקת במערכות תקשורת חדשניות החוצות מדינות ותרבויות. אתרי אינטרנט רבים משווקים חבילות של תיירות מין או מציעים כלות מרוסיה לחתנים פוטנציאליים (Taylor and Jamieson 1999).

2. מדינות המוצא

נוסף על תהליכים כלכליים ותרבותיים גלובליים, הזנות מושפעת גם מגורמים חברתיים ותרבותיים בארצות המוצא. רוב הנשים הפונות לזנות מגיעות ממדינות שבהן מעמד האשה נמוך. בארצות מוצאן הן אינן זוכות לשוויון הזדמנויות בחינוך ובתעסוקה, אולם עבודתן משמשת מקור הכנסה מרכזי לקיום המשפחה (Johnson 1999).

ארצות חבר העמים הן דוגמה מובהקת לזיקה בין סחר בנשים לבין מדינות שעברו לכלכלה הקפיטליסטית והתאימו את עצמן לכללי השוק הגלובלי. נשים אמנם הופלו לרעה בשוק העבודה גם קודם, אולם בעקבות התפרקותה של ברית המועצות והשינויים הכלכליים שנלוו לכך, הדרדר עוד יותר מצבן החברתי-כלכלי. התחזקותם של ערכים שמרניים הגבירה את אי-השוויון בין גברים לנשים והעניקה לגיטימציה לאפליית נשים ולפגיעה בהן (Minnesota Advocates for Human Rights 2000, 16). ההחמרה במצב הכלכלי הותירה נשים רבות ללא-תעסוקה. ראוי לציין שמערכת הביטחון הסוציאלי קרסה אף היא, ולא סיפקה עוד קיום מינימלי. ב-1996, שני שלישים מן המובטלים ברוסיה היו הנשים, ו-87% מן הנשים באזורים העירוניים השתכרו פחות מ-21 דולר לחודש (Williams 1999, 152). שיעור הנשים המובטלות באוקראינה הגיע ל-80% והכנסתן של 70% מן המשפחות לא הספיקה למחייתן. גם בכולגריה ובקרוואטיה עמד שיעור האבטלה של נשים על 80%. ב-1998 היתה ההכנסה במולדובה נמוכה ב-70% משהיתה ב-1993; כ-90% מהאוכלוסייה שם מתקיימת מפחות משני דולרים ליום (Sassen 2003, 8).

התנאים הקשים מביאים לכך שנשים שהועסקו בעבר כרופאות, כמהנדסות וכמורות נאלצות להסתפק בעבודות שאינן מתאימות להכשרתן ולהשכלתן. חלקן עובדות בלידת ברירה בשוק העבודה הלא-פורמלי שאין בו מנגנוני פיקוח, בין השאר בעבודות ניקיון ואחזקת בית ובשירותי מין. בהעדר חוקי עבודה או חוקים אזרחיים מתאימים אחרים, גברו ההטרדות המיניות, ומודעות המתפרסמות בעיתונים מציעות עבודה לנשים צעירות "המוכנות לספק שירותים ללא-סייגים מוסריים" (Minnesota Advocates for Human Rights 2000, 21). נוסף לאפליה ולשיעורי האבטלה הגבוהים, גם סגירתם של מעונות לילדים ושל בתי אבות וכן הקיצוץ החד בפנסיה ובקצבאות אחרות פגעו באפשרויות התעסוקה של נשים. האחריות לקשישים ולילדים מוטלת בעיקר על נשים, שהן לעתים המפרנסות היחידות במשפחות חד-הוריות או במקרה שבן זוגן מובטל. נשים אלו מנסות למצוא תעסוקה במדינות עשירות יותר כדי להיחלץ ממצוקתן ולהבטיח את קיומן ואת קיום משפחותיהן. לעתים הן נאלצות להצטרף, בידועין או שלא בידועין, לתעשיית המין והסחר בנשים. כמו מהגרי עבודה אחרים, גם הנשים הללו מתאפיינות ביוזמה ובשאיפות גבוהות מאלו של רוב אוכלוסיית הנשים

בארץ המוצא. הן מוכנות ליטול על עצמן סיכונים רבים ולצאת למסע לא ידוע במטרה לספק מענה למצוקותיהן ולצורכי משפחותיהן (Chiswick 2000).

על רקע זה אפשר להבין מדוע הפכו ארצות חבר העמים למדינות מוצא מרכזיות של סחר בנשים לאירופה, לארצות הברית, למזרח התיכון ולישראל. נשים מלטביה, מאוקראינה, מרוסיה, ממולדובה ומאוזבקיסטן הצטרפו לנשים מקומיות ולנשים "אקזוטיות" ממזרח אסיה, מאפריקה ומאמריקה הלטינית, אזורים שבהם מחלת האיידס שכחה יותר. על פי נתונים רשמיים, 50 אלף נשים מהגרות מרוסיה לצמיתות מדי שנה. מאות אלפי נשים מהגרות ממנה לצורכי עבודה לפרק זמן מוגבל וחוזרות. ממשלת אוקראינה העריכה כי מאז קריסתה של ברית המועצות, כ-400 אלף נשים ונערות שהיגרו עוסקות בצורות שונות של זנות (Altman 2001, 108). ראש שירותי הביטחון של מולדובה אמר את מספר האזרחים המולדבים העובדים באופן לא חוקי מחוץ למדינה בכ-600 אלף, ולדברי חברת פרלמנט מולדבית, 50 עד 60 נשים עוזבות את מולדובה מדי יום כדי לעבוד בזנות (Minnesota Advocates for Human Rights 2000, 26).

התמוטטות ברית המועצות החלישה מאוד את שלטון החוק ואת אחיזת השלטון המרכזי בכלכלה ובחברה. החלל התמלא במהרה בארגוני פשע ובבעלי עסקים המשקיעים בענפים כגון בנקאות ותעשיית הנפט. סחר בנשים משמש להם מקור הכנסה אטרקטיבי, בהניבו רווחים גבוהים תוך רמת סיכון נמוכה, במיוחד בהשוואה לפעולות עברייניות אחרות כמו סחר בסמים ובנשק.⁷ ארגוני הפשע פועלים כמעט באין מפריע, בעיקר באמצעות תשלום שוחד לפקידי שלטון, הנוטים לעצור ולהעניש את הנשים ולא את סוחריהן. כספי השוחד הם בבחינת "השלמת הכנסה" למשכורותיהם הדלות של פקידי ציבור ואנשי ממשל, ותמורתם משיגים הסוחרים גישה למסמכי הנשים. ארגוני הפשע משחדים גם פקידים ושומרים במעברי הגבול (שם, 7). דוח של ארגון הפיתוח של האו"ם מצא כי שחיתות ושוחד של אנשי ממשל הם הגורמים המרכזיים לעלייה בסחר בבני אדם ובזנות במולדובה ובאוקראינה (שם, 9). סחר בנשים הוא פעילות מורכבת המצריכה רשת מסועפת ומתואמת בין סוחרים, מתווכים וסרסורים במדינת המוצא, במדינות המשמשות תחנות מעבר ובמדינת היעד. מה שמקל על הסחר בנשים לישראל הוא קיומה של רשת ארגוני פשע בינלאומית של סוחרים נשים, המשתייכים לקבוצת אתנית אחת – שייכות המאפשרת תקשורת נוחה ודרכי פעולה יעילות. אזרחים ישראלים הסוחרים בנשים, ומוצאם מחבר העמים, נעים מארץ היעד למדינת המוצא באין מפריע כאנשי עסקים מן השורה. הם קושרים קשרים עם עבריינים המגייסים את הנשים במדינות המוצא ופועלים במשותף להביאן לישראל בדרכים לא חוקיות: הברחה או כניסה במסווה של תירות או של עולות חדשות.⁸

⁷ בחלק ממדינות מזרח אירופה סחר בנשים נחשב עברה קלה בהשוואה לסחר בסמים, שהעונש המקובל עליו הוא למעלה מ-20 שנות מאסר. ראו Hauber 1998.

⁸ כניסתן של נשים ממדינות חבר העמים לישראל תועדה לראשונה בעיתונות הישראלית בראשית שנות התשעים. ראו למשל הארץ 1992. ראו גם דבריו של דוד אפרתי, מנהל מינהל האוכלוסין: "יש

בין זנות בכפייה לזנות מבחירה. גישה זו יוצאת נגד זנות בכפייה ונגד תנאי העבודה והניצול של נשים המועסקות בזנות, אולם מצדדת בזכותה של האשה על גופה, ולכן גורסת כי יש להתייחס לזנות כאל עיסוק לגיטימי הנותן ביטוי לחופש הבחירה של נשים ולאוטונומיה שלהן, בתנאי שהן בוחרות בו מרצונן החופשי.¹⁰ תפיסה זו רווחת בקרב תנועות למען זכויות של נשים העובדות בזנות. תנועות אלו גורסות כי נשים העוסקות בזנות מבחירה הן עובדות מין (sex workers) ולא פרוצות (prostitutes), מונח הטעון במשמעויות שליליות. לטענתן, שלילה מוחלטת של הזנות מביאה להפלת נשים העוסקות במקצוע ופוגעת בזכויותיהן כבני אדם וכעובדות, ובכך רק מחמירה את מצבן, ובעיקר את זה של נשים עניות בעולם השלישי העוסקות בזנות לפרנסתן. לדבריהן, הפלת הזנות מגבירה את תלותן של הנשים בארגוני פשע, הפוגעים בזכויותיהן וחיים מרווחיהן.

על פי גישה זו, ראיית נשים העוסקות בזנות כקורבנות מבטאת תפיסה שמרנית ומוסרנית המחזקת סטריאוטיפים שליליים. הנשים מצטיירות כפסיביות וכחלשות, דימוי המגביר את רמיסת זכויותיהן ומטפח עמדות גזעניות כלפי נשים ממוצא אסייתי ומזרח אירופי. בנושא הסחר בנשים, תנועות למען זכויות נשים העובדות בזנות מעמידות במרכז הדיון את הכפייה ואת תנאי העבודה, ולא את עצם העיסוק בזנות. הפתרון הרצוי לדעתן הוא לבטל את המעמד הפלילי של הזנות ולדאוג לזכויות הנשים, לבריאותן ולביטחונן. הוויכוח לגבי ההבחנה בין זנות בכפייה לזנות מבחירה בא לידי ביטוי גם באמנות בינלאומיות העוסקות בסחר בנשים. "אמנת האו"ם לביטול סחר בבני אדם וניצול זנות" מ-1949 מגנה כל מי שמנצל אשה העוסקת בזנות, גם אם הסכימה לכך. האמנה זכתה לביקורת בשל העדר ההבחנה בין זנות בכפייה לזנות מבחירה. לעומת זאת, ה"הצהרה בדבר מיגור האלימות נגד נשים" מ-1993 מבחינה בעקיפין בין זנות כפויה לזנות מבחירה. הבחנה דומה עולה במובלע גם מהחלטות הוועידה העולמית הרביעית לזכויות הנשים, שהתקיימה בבייג'ינג ב-1995.¹¹

ג. סחר בנשים: הגדרה

כאמור, ההתייחסות לקשר בין סחר בנשים לבין זנות שנויה במחלוקת ונקבעת בהתאם לעמדות ערכיות, אידיאולוגיות ופוליטיות שונות בתנועה הפמיניסטית ומחוצה לה. ההגדרה המשפטית הבינלאומית המקובלת כיום לסחר בבני אדם אושרה בעצרת הכללית של האו"ם בנובמבר

¹⁰ Murray 1998. יש המציבים מגבלת גיל על הבחירה לעסוק בזנות. ארגון של זונות בסן פרנסיסקו לעצב לעצמן בחירה מושכלת. ראו Nussbaum 1999; Bishop and Robinson 1998, 237. COYOTE: Call Off Your Tired Ethics) קובע כי הגיל הראוי לבחירה הוא 25, גיל שבו נשים יכולות

¹¹ בוועידת בייג'ינג הובעו שתי העמדות. הקואליציה הדוגלת בביטול הזנות ניסחה אמנה חדשה הקוראת לביטול כל צורות הזנות, אולם האמנה נדחתה. ג'ו דואזמה סבורה כי בשיח הבינלאומי ניכר מעבר מן התפיסה הדוגלת בביטול הזנות לתפיסה המבחינה בין זנות כפויה לזנות מבחירה (Doezema 1998).

2000, והיא המנחה את פעילותם של רוב הארגונים הבינלאומיים הנאבקים למיגור הסחר. ההגדרה מופיעה בפרוטוקול על סחר בבני אדם, שצורף לאמנה נגד הפשע המאורגן יחד עם פרוטוקול על הברחת בני אדם ועם פרוטוקול העוסק בהברחת נשק. מדינת ישראל חתמה על האמנה ועל הפרוטוקול,¹² שמטרתו להילחם בסחר בבני אדם בכלל ובסחר בנשים ובילדים בפרט, ולהגן על הקורבנות ועל זכויות האדם שלהם. הפרוטוקול מגדיר סחר בבני אדם כך:

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

(ב) ההסכמה של קורבן הסחר בבני אדם לניצול, כפי שמצוין בפסקה (א), היא בלתי רלוונטית כאשר נעשה שימוש באחד האמצעים המצוינים בפסקה (א).¹³

להגדרה מצורפות הערות המבהירות מונחים שונים. הביטוי "ניצול לרעה של עמדת חולשה" מתייחס לכל מצב שבו אין לאדם ברירה אלא להסכים לניצול לרעה. חשוב לציין כי ההגדרה של סחר אינה מוגבלת לנשים ולזנות בלבד, אלא מתייחסת לכל בני האדם וכוללת מעשים כגון הזמנת כלות בדואר, עבודות כפייה והסדרי עבדות (למשל עבדות חוב). הפרוטוקול מכיר בהבחנה בין זנות כפויה לזנות מבחירה, אולם הוא נמנע במכוון מלהגדיר את הביטוי "ניצול של העיסוק בזנות בידי אחרים או צורות אחרות של ניצול מיני",¹⁴ וזאת כיוון שניציגי המדינות לא הסכימו ביניהם על מובן משותף. היתה הסכמה גורפת על כך שזנות בכפייה נכללת בהגדרה של סחר בנשים, אולם מדינות רבות התנגדו להגדיר זנות מבחירה כסחר בנשים. מנסחי הפרוטוקול החליטו אפוא לא להגדיר את הביטוי כדי לא להכתיב למדינות השונות כיצד להתייחס לזנות בתחום ריבונותן.

¹² מדינת ישראל חתמה על הפרוטוקול העוסק בסחר בבני אדם ב-14.11.2001, אך לא אשררה אותו. בפרוטוקול מופיעים סעיפים המאפשרים לפתוח בהליכים פליליים נגד המעורבים בסחר בבני אדם, סעיפים העוסקים בשיתוף פעולה בין-מדינתי במידע, בפקוח גבולות וביזיון הנכנסים למדינה והיוצאים ממנה, וכן סעיפים שעניינם סיוע לקורבנות הסחר והגנה עליהם. מדינות שאשררו את הפרוטוקול מחויבות לשיתוף פעולה, בעוד שלגבי מדינות שלא אשררו אותו – שיתוף הפעולה הוא בגדר המלצה.

¹³ תורגם בידי מחברי המאמר מן המקור האנגלי, המופיע ב: http://www.unodc.org/pdf/crime/final_instruments/383e.pdf. בכנס בפלרמו, שבו נוסחו האמנה והפרוטוקול למניעת סחר בבני אדם, השתתפו 148 מדינות ורובן חתמו. צירוף הפרוטוקול על סחר בבני אדם לאמנה נגד פשע מאורגן מצביע במובלע על כך שאפילו בקרב ארגון כמו האו"ם, סחר בנשים ובילדים נתפס כחלק מן המאבק בפשע, ולא כסוגיה נפרדת של זכויות האדם.

¹⁴ ביטוי זה אינו מוגדר במשפט הבינלאומי, בניגוד למונחים עבודת כפייה, עבדות ומתן שירותים בכפייה. ראו Doezenia 1998, 40–41.

ד. גישות תיאורטיות לסחר בנשים

המדיניות כלפי הסחר בנשים נגזרת במידה רבה מאופן הגדרת התופעה ומהגישה המנחה. התייחסות לסחר בנשים כאל הפרה של זכויות אדם תוליד מדיניות והסברים שונים בתכלית מאלו הנגזרים מהתייחסות אל התופעה כאל בעיה של הגירה בלתי חוקית. גישות לסחר בנשים נעות בין אלו המחויבות בראש ובראשונה להגנה על האינטרסים של המדינה לבין אלו המעמידות במרכז את ההגנה על הנשים. הגישות המדיניות נוטות לאמץ אסטרטגיות שמטרתן להילחם בתופעת הסחר, כגון מלחמה בפשע המאורגן, מניעת הגירה ושהייה בלתי חוקית וצמצום פעילות הזנות. ארגונים לא ממשלתיים בחברה האזרחית, לעומת זאת, נוטים לאמץ אסטרטגיות שמטרתן לתמוך בנשים המעורבות, להעצימן ולהגן על זכויות האדם שלהן. קודם שנבחן את גישת השלטונות בישראל לסחר בנשים, נציג כמה גישות מרכזיות לתופעה (Wijers and van Doorninck 2002).

1. הגישה המוסרית

גישה מוסרית לסחר בנשים רואה בתופעה בעיה מוסרית, כחלק מתופעה רחבה יותר – זנות. זנות נתפסת כתופעה הראויה לגינוי חד-משמעי, ללא-התייחסות להבחנה בין זנות בכפייה לזנות מבחירה. גישה זו רוכשת יחס זהה לזנות ולסחר בנשים למטרות מין. מדינות רבות המאמצות גישה זו נוקטות הפללה של כל מי שמעורב בזנות, או בגישה המפלילה צד שלישי הנהנה מרווחי הזנות (סוחר, סרסור וכל הנהנה מרווחי הזנות). גישה זו, המדגישה את חוסר המוסריות של הזנות ואת היותה עיסוק בלתי חוקי, מתייגת את הנשים ומחמירה את בידודן ואת פגיעותן. היא מחזקת את ההבחנה בין נשים "טובות", חפות מפשע, שאינן עוסקות בזנות, לבין נשים "רעות" ו"אשמות" שבחרו לעסוק בזנות ולכן אינן ראויות להגנה. הבחנה מוסרית זו תקפה גם בהתייחסות אל קבוצות הנשים הנסחרות. ההבחנה היא בין הנשים ה"טובות", שלא ידעו מראש כי הן עומדות לעסוק בזנות בישראל, לבין הנשים ה"רעות" שהגיעו לישראל בידיעה שתעסוקנה בזנות. נשים מהקבוצה הראשונה, הנחשבות קורבן תמים, זוכות ליחס סלחני ולהגנה רבה יותר מאשר נשים שבחרו להגיע לארץ ולעסוק בזנות. לאחרונה, לדעת חלק מנציגי השלטונות, אין על מה להלין ועליהן לשאת בתוצאות מעשיהן. הבחנה זו, כפי שיפורט בהמשך, רווחת מאוד בדיון הישראלי על סחר בנשים.

2. גישת העבודה

כאמור, בגישה זו מחזיקות, בין השאר, קבוצות נשים העוסקות בזנות – "sex workers". גישה זו דוחה את היחס המוסרני כלפי נשים העוסקות בזנות ומתמקדת בתנאי העבודה שלהן. הגישה מבקשת להעמיד במרכז הדיון את נקודת המבט של הנשים, את צורכיהן ואת רצונותיהן. מנקודת המבט של הנשים העוסקות בזנות, הבעיה היא ניצול ואלימות. מנקודת מבטן של נשים נסחרות, הניצול והאלימות כלפיהן כעובדות נובעים ממדיניות כלכלית (בחלקה גלובלית)

הגורמת למחסור במקומות עבודה ולמצב כלכלי גרוע בארץ המוצא, והדוחקת נשים במדינות רבות בעולם לשוק העבודה הלא-פורמלי, הכולל זנות, עבודות ניקיון ואחזקת בית. אפליית נשים בשוק התעסוקה, פמיניזציה של העוני, מעמדן כשוהות בלתי חוקיות במדינות היעד והעובדה שעיסוקן אינו זוכה להגנה בשוק העבודה המקומי – כל אלו גורמים לפריחה של הסדרים כגון עבודות חוב ועבודה כפויה ולשגשוגו של שוק הסחר בנשים.

על פי גישה זו, נשים העוסקות בזנות ראויות להגנה מפני ניצול ואלימות כמו כל עובד אחר. הגנה על מעמדן של נשים כבני אדם וכעובדות באמצעות דיני העבודה והמשפט האזרחי נתפסת כאמצעי מרכזי נגד סחר בנשים. הגנה כזו תביא לקיצוץ ברווחיהם של המתפרנסים מעבודת הנשים. גישה זו קוראת לצירופן של נשים העוסקות בזנות לשוק העבודה הלגיטימי ולהגברת ההגנה עליהן. הגישה באה לידי ביטוי, בין היתר, באמנות של ארגון העבודה הבינלאומי (IOL) המגנות על עובדות ועובדים בשוק העבודה הלא-פורמלי. אמנות נגד עבודה בכפייה ולמען הגנה על שכרם של מהגרי עבודה עשויות למנוע חלק מהפרקטיקות המאפיינות את עבודתן של נשים נסחרות.

3. גישת זכויות האדם

בעיני ארגונים לא ממשלתיים, חלק מתנאי החיים של הנשים הם בעיה של הפרת זכויות האדם.¹⁵ בגישה זו ניתן להבחין בין שתי גירסאות שהוזכרו לעיל: הראשונה רואה בזנות עצמה הפרה של זכויות האדם וחותרת לביטולה; השנייה מבחינה בין זנות מבחירה לזנות בכפייה, הפוגעת בזכויות הנשים. הפגיעה בזכויות האדם כוללת הונאה, התעללות, אלימות, עבודות חוב, סחיטה, הגבלת חופש ותנאי עבודה אכזריים ובלתי נסבלים. גישה זו תומכת במלחמת חורמה בסחר בנשים תוך סיוע לקורבנותיו, ודוגלת בהגנה גם על זכויותיהן של נשים שבחרו לעסוק בזנות בלי שנכפה עליהן הדבר.

במהלך שנות התשעים בישראל, ארגונים לא ממשלתיים היו הגורם המוביל בהגנה על מהגרי עבודה בכלל ועל קורבנות סחר בפרט. ארגונים אלו החדירו שיח של זכויות אדם לדיון הציבורי על מהגרי העבודה, שאופיין בראשיתו בהתעלמות מצורכיהם וממצוקותיהם (קמפ ורייכמן 2000). פעילות המדינה ביחס לנשים שנפלו קורבן לסחר התמצתה במעצרן, בגירושן ובהתעלמות מהפרת זכויותיהן. הארגונים הלא-ממשלתיים העלו את מודעות הציבור לסוגיית הסחר בנשים. הם ייעצו לנשים וטיפלו בהן באופן פרטני, הסבו את תשומת לבם של התקשורת לתופעה וניהלו משא ומתן עם המדינה לשיפור מצב הנשים. הארגונים הלא-ממשלתיים נאבקים בבג"ץ על שינויים פרי יוזמתם, ובהם הענקת ביטוח בריאות לעדות תביעה, מתן ייצוג משפטי לקורבנות הסחר ומתן אשרות עבודה לעדות תביעה עם תום עדותן.

הד ציבורי רב התעורר בישראל בעקבות דוח של שדולת הנשים (ולדנברג 1997) ודוח

¹⁵ בוועידה העולמית לזכויות האדם שנערכה בווינה ב-1993, אלימות נגד נשים הוכרה לראשונה כהפרה של זכויות האדם. מריאן וויג'רס ומריאק ון דורנינק מציינות כי הוועידה היתה אבן דרך מרכזית לקידום גישת זכויות האדם (Wijers and van Doorninck 2002).

של ארגון אמנסטי אינטרנשיונל (2000), שהציגו נתונים על הסחר בנשים בישראל. דוח אמנסטי הוביל לכך שביוני 2000 נחקק תיקון 56 לחוק העונשין, התשל"ז-1977. התיקון אוסר על סחר בנשים למטרות זנות וקובע ענישה של עד 16 שנות מאסר על העובר עברה זו. נוסף על פעילותם בתוך מדינת ישראל, פנו ארגונים לא ממשלתיים גם לארגונים חוץ-ממשלתיים במדינות אחרות וכן למשרד החוץ האמריקני, וידעו אותם על מצבן של הנשים הנסחרות בישראל. מתוקף חוק שנחקק בקונגרס האמריקני בשנת 2000,¹⁶ מפרסם משרד החוץ האמריקני מדי שנה דוח על סחר בבני אדם ברחבי העולם. החוק, שמטרתו להגן על קורבנות אלימות וסחר, מחלק לשלוש קבוצות את המדינות ברחבי העולם שזוכות לסיוע מארצות הברית: בקבוצה הראשונה נכללות מדינות הנוקטות את מרב המאמצים במאבק בסחר בנשים, כגון העמדה לדין של סוחרים ומתן סיוע לקורבנות הסחר; בקבוצה השנייה נכללות מדינות הנוקטות אמצעים ראשוניים, אך עדיין אינן עושות כמיטב יכולתן להילחם בתופעה; ובקבוצה השלישית נכללות מדינות שאינן עומדות בקריטריונים המינימליים למאבק בתופעה, והן צפויות לאבד את הסיוע האמריקני. הסנקציה של שלילת הסיוע האמריקני מקנה לחוק חשיבות פוליטית ומעשית אדירה. הדוח של משרד החוץ האמריקני מ-2001¹⁷ הציב את מדינת ישראל בקטגוריה השלישית, וכך הביא לשינוי המשמעותי ביותר במדיניותה כלפי נשים קורבנות הסחר:¹⁸ סוחרים נשים וסוחרים רבים נעצרו, הוקמו ועדות לבחינת התופעה, נפתח קו חירום לקורבנות הסחר ושונו ההנחיות לפרקליטות לגבי בתי בושת שבהם נמצאות נשים זרות.

Victims of Trafficking and Violence Protection Act of 2000, P.L. 106-386,

16

http://uscis.gov/graphics/shared/lawenfor/interiorenf/PL106_386.pdf

Trafficking in Persons Report 2001, <http://www.state.gov/g/tip/rls/tiprpt/2001>

17

תגובתם העוינת של נציגי המדינה לפעולות של הארגונים הלא-ממשלתיים באה לידי ביטוי בדבריו של שר המשפטים מאיר שטרית לנציגת מוקד הסיוע לעובדים זרים, בישיבה של ועדת החקירה הפרלמנטרית לסחר בנשים שהתקיימה ב-26.6.2002 (פרוטוקול 30): "אני רוצה לומר ביושר – אני לא מוצא שום הצדקה להכללתה של ישראל ברשימה השחורה של ארצות הברית, אין לזה שום הצדקה בעיני. זה נבע לצערי הרב בעיקר מכל מיני השמצות של ישראלים שהופיעו שם בארצות הברית וטענו שהמדינה לא נותנת להם ולא מטפלת, אז מה הפלא? קפצו על זה בקונגרס כמוצאי שלל רב... עם כל הכבוד לך ועם כל הכבוד לארגון שלכם – אתם גרמתם נזק למדינת ישראל בקונגרס האמריקני, זו בושה וחרפה, פשוט בושה וחרפה". אדריאנה קמפ ורבקה רייכמן (2000, 98-99) מתייחסות לפעולות מסוג זה של ארגונים לא ממשלתיים כאל פרקטיקות של "הבכה" (shaming) וגינוי, שמטרתן להביח את הממשלה ולשייך אותה למחנה של מפרי הזכויות. קמפ ורייכמן טוענות ש"נראה כי עד כה הצליחו ארגוני הזכויות להשיג הישגים רק בתחומים שהמדינה 'הרשתה' להם להשפיע" (שם, 106). אנו, לעומתן, מייחסים רדיקליות רבה יותר לחלק מפעולותיהם של הארגונים הלא-ממשלתיים במלחמתם בסחר בנשים: הם יצאו נגד המדינה והתעמתו עמה, תוך שימוש יעיל במשפט הבינלאומי. כדי לאלץ את המדינה לפעול נגד תופעת הסחר בנשים הם נעזרו בגורם שלישי – החוק האמריקני, המיושם בידי משרד החוץ האמריקני.

18

4. הגישה הפלילית

גישה זו רואה בסחר בנשים פעילות עבריינית שיש למגרה באמצעות חוקים נוקשים, אכיפה נמרצת והטלת עונשים כבדים על אנשי הפשע המאורגן, הנתפסים כאחראים בלעדיים לתופעה. הגישה הפלילית מתמקדת מטבע הדברים בפעולותיהם של יחידים ובהשפעותיהן על קורבנותיהם, תוך התעלמות מגורמים חברתיים וכלכליים. הגישה רואה בסחר אוסף מצטבר של החלטות פרטיות ושל פעילות הפשע המאורגן. כיוון שהנשים עוברות על חוקים האוסרים על זנות ו/או על הגירה בלתי חוקית, הן מוגדרות כעברייניות ועלולות לסבול מתיג שלילי שילווה אותן לארצות מוצאן. גישה זו גם חושפת את הנשים לנקמה מצד הסוחרים והסרסורים, במיוחד כלפי נשים שהעידו נגדם; ואולם התביעה, בפעולותיה נגד העבריינים, אינה מביאה בחשבון בדרך כלל את סכנת הנקמה בנשים. על פי רוב, בהליך ההעמדה לדין של הסוחרים, האינטרסים של הנשים משועבדים לאינטרס של התביעה. מערכת אכיפת החוק נוטה להתייחס אל הנשים הנסחרות כאל בעלות "ערך ראייתי" בלבד. כך, למשל, היתר השהייה ניתן לנשים על פי שיקולי התביעה, המבוססים על התועלת שבעדות האשה להשגת מטרת התביעה. ההיתר מוגבל עד תום מתן העדות, תוך התעלמות מצורכיהן ומן ההכרח לשקמן ולפצותן. שיקולי התביעה אינם מתייחסים בדרך כלל לזכויותיה ולצרכיה של האשה כקורבן של הפרת זכויות האדם. לעתים, עם סיום מתן העדות נכלאת האשה מחדש ומגורשת מן המדינה. פרקטיקה זו מתקיימת בישראל במשך שנים, ורק לאחרונה, בעקבות לחצים נמשכים של ארגוני זכויות האדם ושל כמה חברי כנסת, הוחלט לפתוח מקלט שבו ישהו הנשים עד תום הליך מסירת העדות.

אם כן, העמדה לדין של עברייני סחר בנשים אינה זהה בהכרח להגנה על זכויות האשה הנסחרת. צעד זה מלווה לעתים בהפרת זכויות האדם של האשה, הכוללות בין היתר הגנה, שיקום ופיצוי.

5. גישת ההגירה

במדינות מערב אירופה ובישראל, יש הרואים בסחר בנשים בעיה של הגירה בלתי חוקית. גישה זו מעמידה במרכזה את ההגנה על האינטרסים של המדינה ולא את האינטרסים והזכויות של הנשים. על פי גישה זו, המדינה נתפסת כמי שנאבקת בזרים לא רצויים המנסים להיכנס אליה ולהשתקע בה ללא-היתר. דרכי המאבק של גישה זו בסחר בנשים הם אותם האמצעים הננקטים למניעת הגירה בלתי חוקית: מערכת ביקורת גבולות יעילה והדוקה, מדיניות הגירה מצומצמת המונעת ככל האפשר כניסה של נשים, הטלת הגבלות חמורות על נישואין בין אזרחי המדינה לבין מי שאינם אזרחיה והפללה של מי שמסייע למהגרים בלתי חוקיים להיכנס לישראל או לשהות בה.

ההגבלות החמורות על הגירה לא יהודית לישראל נובעות ממשטר הגירה המושתת על עקרונות אתנו-לאומיים, המבחינים באופן רשמי בין יהודים ללא-יהודים. בעוד שהגירת יהודים מוגדרת ברמה האידיאולוגית כתכליתה של המדינה, הגירת לא יהודים נתפסת

כמנוגדת באופן מהותי לזהותה כ"מדינה יהודית ודמוקרטית". זהות זו זכתה ב-1992 לעיגון חוקתי עם חקיקתם של חוק יסוד: כבוד האדם וחירותו וחוק יסוד: חופש העיסוק. שני חוקים נוספים מגדירים את ההסדרים הנורמטיביים של משטר הגירה זה: חוק השבות מ-1950, המעניק לכל יהודי זכות להגר לישראל, וחוק האזרחות מ-1952, המעניק לאותם מהגרים יהודים אזרחות ישראלית עם הגיעם לארץ (רוזנהק וכהן 2000). מוצאן של חלק מהנשים הנסחרות ממדינות כמו רוסיה ואוקראינה, שהן מדינות עלייה פוטנציאליות, סייע לסוחריו הנשים בראשית שנות התשעים להבריחן לישראל באמצעות זהות יהודית שאולה. סוחריו הנשים השיגו מסמכים של נשים יהודיות שלא היו מעוניינות לעלות לישראל, והדביקו עליהם תצלומים של נשים המיועדות להגיע לארץ. עם הגיען לקחו מהן הסוחרים את כל המסמכים, למעט פנקס העלייה, וכן את מענק הקליטה (הארץ 1993). שיטה אחרת, נפוצה פחות, להברחת נשים לישראל, היתה נישואין פיקטיביים של נשים לאזרחים ישראלים; הנישואין נערכו בקפריסין או במדינות חבר העמים (הארץ 1994ב).

חשוב לציין שוב, שככל שהאכיפה והפיקוח על הכניסה למדינה הדוקים יותר וככל שהענישה על הגירה בלתי חוקית חמורה יותר, כך גוברת תלותן של הנשים באנשי הפשע המאורגן ובסוחריו הנשים, המאפשרים להן לחצות גבולות ולהיכנס אל המדינה באופן בלתי חוקי, ובתמורה מנצלים אותן.¹⁹ מסען של נשים ממדינות חבר העמים לישראל דרך מצרים וחציית מדבר סיני בסיוע גורמים שונים רק מגבירים את תלותן בסוחרים ובמבריחים, כאשר לאורך כל המסע זכויותיהן מופרות (Sassen 2003).

מן הגישות השונות שהוצגו עולות שתי אסטרטגיות להתייחסות לסחר בנשים. בקצה האחד ניצבת אסטרטגיה שמטרתה להילחם בהפרת החוק והיא מאומצת בידי המדינה. האסטרטגיה כוללת מאבק בפשע המאורגן, בהגירה הבלתי חוקית ובזנות. בקצה האחר ניצבת אסטרטגיה המאומצת בדרך כלל על ידי ארגונים לא ממשלתיים, המעמידה במרכז את המאבק למען זכויות הנשים הנסחרות ולהעצמתן. כדי להילחם בתופעת הסחר יש להשתמש לעתים בשתי האסטרטגיות, אולם האסטרטגיה הראשונה נוטה להקריב את האינטרסים של הקורבנות לטובת האינטרסים של המדינה, למשל כאשר הנשים משמשות עדות תביעה נגד סוחרים וסרסורים. בישראל, כפי שנראה בהמשך, גישת ההגירה, הגישה הפלילית והגישה המוסרית באות לידי ביטוי בולט ביחסה של המדינה לנשים הנסחרות, בעוד שגישת זכויות האדם מנחה את פעילותם של ארגונים עצמאיים בחברה האזרחית.

¹⁹ וויג'רס וון דורנינק מציינות, כי ההצעה של האיחוד האירופי להעניק אשרת שהייה זמנית לנשים נסחרות, כחלק ממדיניות המלחמה בהגירה הבלתי חוקית, אינה מבחינה בין הברחה לבין סחר בבני אדם. הברחת אנשים מסייעת למהגרים בלתי חוקיים והיא בבחינת עברה כלפי המדינה, בעוד שבסחר בבני אדם מעורבים מעשי הונאה ואלימות, שמטרתם לנצל את עבודתם של אחרים. במקרה של סחר בבני אדם, קורבנות העברה הם יחידים שזכויות האדם שלהם — כפי שהן מוגדרות במשפט הבינלאומי — מופרות. החובה למנוע את הפרת זכויות האדם ולסייע לנשים הנסחרות מוטלת על המדינה (Wijers and van Doorninck 2002).

ה. סחר בנשים בישראל

סחר בנשים מתקיים בישראל, כאמור, מראשית שנות התשעים של המאה ה-20. אחת הסיבות לשגשוגו היא הביקוש העצום, המוערך בכמיליון ביקורים בחודש בבתי הבושת.²⁰ מצוקת קיום קשה וחוסר אונים מביאים ל"היצע" של נשים נסחרות, ואת ה"ביקוש" ל"סחורה" הנשית יוצרים ה"לקוחות". הסרסורים וסוחרי הנשים הם החוליה המקשרת בין הצדדים. במונחים של כלכלה "חופשית" אפשר לראות בסוחרי הנשים ובסרסורים "יזמים" ב"תעשייה", המנצלים "פלח שוק". יחסם האדיש של רשויות האכיפה ושל הציבור הישראלי כלפי התופעה מעיד על כך שקניית מין זוכה ללגיטימציה רבה בחברה הישראלית.

מרבית הנשים קורבנות הסחר שנעצרו וגורשו בשנים 2000–2002 הגיעו ממדינות מזרח אירופה, ובעיקר מרוסיה, ממולדובה ומאוקראינה. ב-2003 עלה מספר העצורות מאוזבקיסטן. נשים מגויסות לזנות מחוץ לארצן במגוון דרכים: מודעות בעיתון, חברות כוח אדם, חברים ומכרים, נשים שעסקו בזנות בחו"ל וחזרו.²¹ הגיוס יכול להיות גלוי, כאשר המגייסים מציעים לנשים לעסוק בזנות, או סמוי, כאשר נשים נענות להצעות עבודה בחו"ל כזבניות, כמלצריות או כדוגמניות, ומובלות במרמה לבתי בושת. מנתוני הראיונות עולה כי 66% מן הנשים הגיעו לישראל בעקבות מידע ממכרים. ה.א. מאוזבקיסטן תיארה את נסיבות הגעתה לישראל:

נולד לנו השנה תינוק, הוא עכשיו בן שבעה חודשים. לא עבדתי, רק טיפלתי בתינוק. בעלי היה מביא לנו אוכל פעם בשבוע. כאשר הפסיק לבוא, לא היה לי מה לאכול. נגמר לי החלב להנקה והתינוק היה רעב. הייתי מיואשת. אחותי סיפרה לי שיש אנשים שמסדרים עבודה בניקיון ושאררויח אלף דולר בחודש. חשבתי שבסכומים כאלה, תוך שישה חודשים אני מסודרת לכמה שנים. אם הייתי יודעת שאני עתידה להימכר לזנות בישראל, הייתי מעדיפה לגווע ברעב עם התינוק שלי.²²

ס.מ. ממולדובה סיפרה: "אבי החורג היכה אותי בקביעות. יום אחד, לאחר שהיכה אותי, בכיתי בפארק. ניגשה אלי אשה צעירה ושאלה מה קרה. סיפרתי לה, והיא אמרה שיש לה הצעה מצוינת בשבילי, שתאפשר לי להרוויח הרבה כסף ולא לראות את הורי תקופה ארוכה".²³

עד שנת 2000 נכנסו הנשים הנסחרות לישראל במגוון דרכים: רבות הגיעו דרך נמל התעופה או נמלי הים כתיירות או במעמד של עולות חדשות, תוך שימוש בתעודות מזויפות

²⁰ ההערכה מתבססת על החישוב הבא: כ-3,000 נשים נסחרות בישראל, כל אשה מקבלת במוצע עשרה לקוחות ביום במשך 30 ימים בכל חודש. ראו גם Ilan et al. 2002.

²¹ נשים רבות קונות את חירותן מסוחריהן בתמורה להתחייבות כי יספקו להם נשים אחרות במקומן.

²² עדותה של ה.א. נגבתה ב-14.1.2003 באכסניה לעדות תביעה בתל-אביב.

²³ עדותה של ס.מ. נגבתה ב-30.12.2002 בדירת מסתור.

או בתעודות נישואין פיקטיביות.²⁴ הידוק הפיקוח על השערים הביא לשינוי בנתיבי ההגעה של הנשים, אולם מיעוטן – כ-17% על סמך הראיונות – עדיין מובאות בטיסה. על פי דוח של הצוות הבין-משרדי (17, 2002) למעקב אחר תופעת הסחר בנשים ולהתמודדות עמה, נשים ממשיכות להגיע לישראל בטיסה בשל "פרצות במנגנוני הפיקוח במעברי הגבול... בקרי גבול שאינם מיומנים מספיק וציוד טכני לא עדכני העומד לרשותם". עם זאת, הפיקוח ההדוק מביא לעתים לתקריות מביכות: כך, למשל, ב-2002 נמנעה כניסתה של ילדה בת 14 מפולין בטענה שהיא באה לעסוק בזנות, אולם התברר כי היא באה לבקר את סבתה (סיני 2002).

רוב קורבנות הסחר מוכרות לישראל דרך מדינת מעבר אחת או יותר. מדינת המעבר הנפוצה ביותר היא מצרים, דרכה הגיעו 72% מן הנשים שרואיינו. 51% מהן נחתו בהורגדה, שבעה אחוזים בשארם א-שייך ושלושה אחוזים בקהיר.²⁵ משם הן מועברות לישראל דרך מדבר סיני. נשים ממולדובה ומאוזבקיסטן עוברות לעתים במוסקבה בדרכן למצרים. כאמור, קשה להעריך את מספר הנשים הנסחרות בישראל, לא כל שכן את מספר הנשים הנכנסות לישראל מדי שנה למטרה זו. המשטרה וגורמים רשמיים אחרים מעריכים כי בישראל נמצאות בין אלף ל-3,000 נשים נסחרות.²⁶ על פי דוח של שדולת הנשים, לעומת זאת, כאלף נשים מובאות לישראל מדי שנה למטרות סחר (ולדנברג 1997). לפי נתונים שהציג עורך דין המייצג סוחרי נשים, מדי שנה מגיעות לישראל כ-6,000 נשים.²⁷ למעשה, אי-אפשר להעריך את מספרן של קורבנות הסחר, בשל פיצולה של תעשיית המין בין בתי הבושת הגלויים לכל, "מכוני ליווי" שמהם יוצאות נשים אל בית הלקוח או אל בית מלון, ו"דירות דיסקרטיות" בבנייני מגורים בכל רחבי הארץ. הנתון המדויק היחיד הוא מספר הנשים הנסחרות הנעצרות בגין שהייה שלא כדיון ומגורשות מישראל.²⁸

1. סחר בנשים ושלטון החוק בישראל

1. החוק

כמו לגבי תופעות רבות, גם ביחס לסחר בנשים מצויים החוק והמשפט בפגור ניכר אחר המציאות (Schuck 2000). המחוקק הישראלי נתן את דעתו לתופעה רק בשנת 2000, כעשור

²⁴ מוקד סיוע לעובדים זרים 2001, 2. בראשית שנות התשעים פורסמו כתבות רבות בעיתונות על השיטות השונות של סוחרי הנשים (ראו הערה 8 לעיל).

²⁵ 17% מן הנשים שרואיינו לא ידעו מניין נכנסו לישראל, ולגבי 22% נוספות אין נתונים.

²⁶ מ. לוצקי, דוח ביניים של ועדת החקירה הפרלמנטרית, דצמבר 2002, עמ' 9; הצוות הבין-משרדי 2002, 8.

²⁷ פרטוקול 28 משיבה של ועדת החקירה הפרלמנטרית שנערכה ב-18.6.2002, על סדר היום: שמיעת עדותם של בעלי מכוני ליווי.

²⁸ בשנים 2000–2002 גורשו 1,267 נשים לאחר מעצר בכלא נווה תרצה. 1,004 מהן, כ-79%, היו קורבנות סחר. עם זאת, יש לציין כי מספר זה משקף את מספר המקומות המוגבל בכלא נווה תרצה ולא את מספר הנשים הנסחרות בישראל.

לאחר ראשיתה. עם זאת, תופעת הסחר כוללת עברות שנאסרו עוד קודם לכן בחוק העונשין, כגון סרסרות, שידול לזנות, כליאה, אינוס, תקיפה, עבודת כפייה ועיכוב דרכון.²⁹ עברות הקשורות בסחר בנשים נאסרו בחוקים נוספים, כגון חוק שיווי זכויות האשה וחוקים המגנים על זכויותיהם של קורבנות של עברות מין.³⁰ ואולם, רק כתבי אישום מעטים הוגשו בגין עברות מסוג זה שבוצעו נגד נשים זרות, והעונשים שנגזרו היו קלים יחסית (מוקד סיוע לעובדים זרים, 2001, 6–7).

רק בעקבות פרסומים על התופעה בכלי התקשורת ובעקבות פרסום הדוח של אמנסטי אינטרנשיונל (2000) הוקמה ועדת חקירה פרלמנטרית בראשות חברת הכנסת זהבה גלאון. ביולי 2000 התקבל תיקון 56 לחוק העונשין. סעיף 203 א (א) הגדיר מפורשות את עברת הסחר בבני אדם: "המוכר או הקונה אדם להעסקתו בזנות או המתווך לקנייה או מכירה כאמור, דינו – מאסר שש עשרה שנים. לעניין זה – 'מוכר או קונה' – תמורת כסף או שווה כסף, שירות או טובת הנאה אחרת".

בתיקון 56 לחוק העונשין יש ליקויים רבים. זהו סעיף בודד שנוסח בחופזה כתוצאה מלחצים חיצוניים וצורך לחוק העונשין בפרק העוסק ב"עברות זנות ותועבה". סחר בבני אדם למטרות אחרות כגון פונדקאות נותר למעשה חוקי. התיקון גם אינו מספק מענה לבעיות שבפניהן ניצבות הרשויות בבואן לאכוף את החוק. הוא קובע את עונשו של סוחר הנשים אך מתעלם לחלוטין מגורל קורבנותיו. הוא אינו קובע כל סיוע משפטי לקורבנות או דרכים לשיקומן, ואין בו כל התייחסות לשאלה היכן תשהינה עדות התביעה עד מתן עדותן. החוק גם אינו מורה על חילוט הרכוש שנרכש מרווחי הסחר בנשים (כפי שנעשה במקרה של סחר בסמים), ואינו קובע כי יש לסגור בתי בושת שהעסיקו נשים שנסחרו. העדרן של הנשים קורבנות הסחר מן החוק וההתעלמות מגורלן מבטאים את הגישה הפלילית לסחר בנשים, שלפיה האינטרסים המרכזיים שהחוק צריך לשרת הם האינטרסים של המדינה. במקרים מסוימים, כפי שנראה בהמשך, האינטרסים של הנשים אף מוקרבים לטובת האינטרסים של המדינה.

בניגוד לרוב תיקוני החוק, לתיקון 56 לחוק העונשין לא צורפו דברי הסבר, ולכן עורכי דין ושופטים מתקשים להבין את כוונת המחוקק ואת פשר המונחים "קונה", "מוכר" ו"מתווך". כמה שופטים אף מתחו ביקורת על התיקון לחוק. השופט נתן עמית, למשל, כתב: "הוא חוקק בחופזה נוכח הגל הגואה של 'יבוא' נשים ארצה לשם עיסוק בזנות. משום

²⁹ ראו הסעיפים הבאים לחוק העונשין, התשל"ז–1977: 192, 199, 201–202, 345, 369–371, 376–377, 378–418.

³⁰ סעיף 6 ב לחוק שיווי זכויות האשה, התשי"א–1951, קובע כי לכל אשה זכות להגנה מפני ניצול מיני וסחר בגופה. ראו גם סעיף 68 לחוק בתי המשפט (נוסח משולב), התשמ"ד–1984, תקנות לתיקון סדרי הדין (חקירת עדים וגביית עדות מתלונן בשל עברת מין שלא בפני הנאשם), התשנ"ז–1996.

כך, הן דברי ההסבר להצעת החוק והן דברי הכנסת... דלים מאוד בדברים היכולים לזרוק אור לגבי רכיבי העברה והתכלית החקיקתית שהיתה מונחת ביסודו.³¹ באופן פרדוקסלי, החקיקה בעלת ההשפעה המכרעת ביותר על ההתייחסות לתופעת הסחר אינה ישראלית, אלא אמריקנית. כאמור, בשנת 2000 התקבל בקונגרס האמריקני חוק בעניין סחר בכני אדם וסחר בנשים. כאמור, הדוח הראשון שפורסם ב-2001 הציג את ישראל כמדינה עבריינית ואף הציב לה איום ממשי, שכן החוק האמריקני קובע כי מ-2003 ואילך לא יוענק סיוע כלכלי, מלבד סיוע הומניטרי, למדינות שאינן נאבקות בתופעת הסחר בנשים. פרסום הדוח עורר זעזוע בארץ. נציגי הממשלה יצאו בבהילות לארצות הברית כדי לשכנע את הממשל האמריקני שמדובר בטעות. ב-18 ביולי 2001 התכנסה ועדת החקירה הפרלמנטרית לשיבה דחופה, "עקב החששות מסנקציות כלכליות כתוצאה מפרסום דוח משרד החוץ האמריקני המכניס את ישראל לרשימה השחורה של מדינות הסוחרות בכני אדם". גורמים רשמיים, ובהם המשטרה ומשרד המשפטים, חולקים על הטענה כי הדוח האמריקני הוא שחולל מפנה במדיניות הישראלית בנושא, אולם קשה להתכחש לקצב המהיר של השינויים – בקנה מידה ישראלי – שלא ניתן היה לדמיין כי יתקבלו לפני דוח זה.

2. המשטרה

על השפעתו של הדוח האמריקני ניתן ללמוד, בין היתר, מיחסה של המשטרה לתופעת הסחר. על פי נתוני המשטרה, ב-2002 נפתחו 351 תיקי חקירה בגין סחר בנשים,³² לעומת תיק אחד בלבד בשנת 2000 ו-25 תיקי חקירה במחצית הראשונה של 2001 (מוקד סיוע לעובדים זרים 2001, 7).

כל הוועדות שדנו בנושא המליצו על הקמת כוח משטרי מיוחד שיוכשר לעבוד עם קורבנות הסחר ויפעל בשיתוף פעולה עם ארגוני זכויות אדם. ב-2002 החלו שוטרים לשמוע הרצאות מטעם ארגון אשה לאשה. במשטרה התלוננו כי מחסור בשוטרים דוברי רוסית פוגע ביעילות המאבק בסחר, ולכן הוחלט כי לכוח המיוחד יצורפו דוברי רוסית.³³ עד היום לא החל לפעול הכוח המיוחד למאבק בסחר בנשים, ובינתיים הופקד הטיפול בנושא בעיקר בידי היחידות המרכזיות. העדר אכיפה של חוקים נגד סחר בנשים בא לידי ביטוי בנטייה של המשטרה להימנע מגביית עדויות מנשים קורבנות הסחר. בחוזר שפורסם ב-19 ביוני 2001 קבע ראש מחלקת חקירות ותביעות במשטרה, כי כל אימת שעולה חשד שזר העצור לפני גירוש נפל קורבן למעשה פשע, יש לעודדו למסור תלונה מפורטת. על פי החוזר, גם אם סירבו הנשים קורבנות הסחר להעיד בעת מעצרן, יש לנסות לגבות מהן עדות לאחר שהועברו לכלא

³¹ תפ"ח (תיק פשע חמור) (תל-אביב-יפו) 1064/02, מדינת ישראל [להלן מ"י] נגד [להלן נ'] גנאדי בדיאן ואחרים, תק"מח 2002 (3) 4839, 4841.

³² נתוני משטרת ישראל נמסרו ב-10.2.2003, בתשובה לבקשה של מוקד הסיוע לעובדים זרים על פי חוק חופש המידע.

³³ פרוטוקול 6 משיבת ועדת החקירה הפרלמנטרית, 16.5.2001, וכן הצוות הבין-משרדי 2002, 21.

(הצוות הבין-משרדי 2002). הנחיות הפרקליטות מחייבות לחקור אם בוצע סחר בנשים בכל מקרה של מעצר נשים זרות בבית בושת. המשטרה טוענת שידיה ככולות משום שנשים רבות חוששות להעיד, אולם למעשה, ישנם מקרים שבהם נשים מבקשות להעיד והמשטרה מתעלמת מבקשתן. מוקד הסיוע לעובדים זרים נאלץ לעתור לבג"ץ כדי שהמשטרה תחקור נשים שביקשו להתלונן נגד סוחריהן ונגד שוטרים ששיתפו עמם פעולה.³⁴ רק לאחר שזכתה העתירה לסיקור תקשורתי נפתחה חקירה בעניינן. גם כיום לא ששים במשטרה לחקור עברות של סחר בנשים. ב-2002 הגיש ארגון אשה לאשה שש בקשות לפתיחת חקירה של נשים שנעצרו בלי שנשאלו אם ברצונן להעיד. רק בארבעה מהמקרים נפתחה חקירה. אחת הדוגמאות היא סיפורה של ט.ק. מאוקראינה, שנמכרה שלוש פעמים והסכימה להעיד נגד סוחריה. עדותה המפורטת הועברה לשלוש תחנות משטרה, אך משלא נענתה במשך חודש – התייאשה ושבה לארצה. לאחר פניות רבות השיבה המשטרה כי אין צורך בעדותה, מסיבות שלא הובהרו.

על אימוץ הגישה הרואה בסחר בנשים בעיה של הגירה בלתי חוקית ניתן ללמוד מאחת הפעילויות השגרתיות של המשטרה. שוטרים נכנסים לבתי בושת כדבר שבשגרה ובודקים את דרכוני הנשים. 33% מהמרואינות דיווחו כי שוטרים הגיעו לבתי הבושת ובדקו את דרכניהן. לפי עדויותיהן, השוטרים לא שאלו אותן אם הן שוהות במקום מרצונן החופשי ומדוע הדרכונים שמורים אצל הסרסור. הבדיקה מתמקדת בדרך כלל בחוקיותם של המסמכים. אם מתגלה כי אשה שוהה שם שלא כדין או שדרכונה מזויף, אמור השוטר לעוצרה. לטענת המשטרה, בדיקות אלו נועדו להפגין נוכחות משטרתית בבתי הבושת ולאחר נשים שדווח כי נעלמו. קשה להבין מה התועלת בנוכחות כזו של המשטרה בבתי הבושת, בעוד שנזקה מידי ומוחשי: נשים הכלואות בניגוד לרצונן נוכחות שהשוטר בודק את דרכניהן ופונה לדרכו; הן מסיקות כי אין טעם לנסות לברוח ולפנות למשטרה, שכן למשטרה חשובה רק חוקיות שהייתן ומסמכיהן. בדיקת הדרכונים בלבד מאמתת בעיניהן את איומי הסוחרים כי שהות בלתי חוקית היא עברה חמורה בישראל, וכך ניתנת לגיטימציה למעשי הסוחרים והסרסורים.³⁵ המדיניות מעמידה אפוא במרכז את האינטרס של המדינה למנוע הגירה בלתי חוקית ולגרש שוהים בלתי חוקיים, ולא את האינטרסים של הנשים הזקוקות להגנה מפני האלימות המופעלת נגדן. מעידה על כך העובדה שכוח אדם מוקצה לבדיקת דרכוני הנשים במקום שיוקצו משאבים לחקירות שיובילו למעצר הסוחרים והסרסורים.

על הפקרת האינטרסים של הנשים ועל הקרבתם לטובת האינטרסים של המדינה ניתן ללמוד מפרקטיקה משטרתית שהיתה נפוצה עד לאחרונה. המשטרה נהגה להיעזר בסוחרים נשים כמקורות מידע על עברות פליליות אחרות, שאותן היא ראתה כחמורות "באמת",

³⁴ בג"ץ 3536/01, פלוניות נגד משטרת ישראל ואח', דינים עליון נט 979.

³⁵ בדיקת הדרכונים נדונה לכישלון בשל איכותם הגבוהה של חלק מהזיופים ומשום שרוב השוטרים לא עברו הכשרה מיוחדת בנושא ואין ברשותם ציוד מתאים. נשים רבות סיפרו כי מסמכיהן נבדקו כמה פעמים ונמצאו כשרים, ורק כאשר נבדקו בידי שוטרים אחרים, כעבור כמה חודשים, זוהו כמזויפים ואז נעצרו הנשים.

בניגוד לעברה ה"זניחה" של סחר בנשים. בתמורה למידע העלימה המשטרה עין מעברות הסחר או הסתפקה בהסדרי טיעון קלים. כך הפכו קורבנות הסחר לקורבן של הרשויות. הן הפכו אמצעי למלחמה בפשע, כאשר הרשויות מבחינות למעשה בין "פשעים חמורים" לבין "עברות קלות" – הכרוכות בסחר בנשים – וקובעות כי יש להילחם ב"פשעים חמורים" באמצעות ויתור על אכיפה ב"עברות קלות". בישיבה של ועדת החקירה הפרלמנטרית טענה נאוה בן אור, המשנה לפרקליטת המדינה, כי המשטרה נאלצת להיעזר במקורות מידע אלו.³⁶ גם הצוות הבין-משרדי (2002, 22) התייחס לשימוש הבעייתי שעושה המשטרה בסרסורים ובסוחרי הנשים לשם השגת מידע, תוך התעלמות מכוונת מעברות הסחר. בעקבות מחאות על פרקטיקה זו המליץ הצוות הבין-משרדי כי כל בקשה לתגמל נאשם בסחר בנשים בהסדר טיעון מקל, רק בשל היותו מקור מודיעיני, תהיה טעונה אישור של דרג בכיר במשטרה, ואף הטיל על פרקליטות המדינה לוודא זאת (שם).

התופעה החמורה ביותר בהתנהגותם של כמה מהשוטרים היא שיתוף פעולה עם סוחרים. שיתוף פעולה פסיבי מתבטא בכך ששוטרים מגיעים לבתי הבושת כלקוחות, או כדי לבקר סוחרים שפיתחו עמם קשרים. 44% מן הנשים שרואיינו העידו על שוטרים-לקוחות בבתי הבושת, 13% סיפרו על קשרי ידידות בין שוטרים לסרסורים ושלוש נשים דיווחו כי ראו העברת כספים בין סרסורים לשוטרים. לביקורים מסוג זה יש השפעה הרסנית על אמונן של קורבנות הסחר במשטרה. הנשים מצאו בכך תימוכין לטענת הסרסורים על קשריהם במשטרה והסיקו כי אין טעם לנסות ולברוח. כמה נשים אמרו: "את הלקוחות שלי אני יכולה לפגוש במכון, אני לא צריכה ללכת למשטרה בשביל זה". שוטרים-לקוחות נותנים תוקף מעשי לסחר בנשים. יתרה מזו, דווקא על שוטרים חלה חובה לדעת כי נשים רבות מוחזקות בכפייה והן נאלצות לקיים יחסי מין תחת איומים ואלימות. במקרים כאלה שוטרים-לקוחות מבצעים למעשה עברות אינוס, במקום למלא את חובתם: לסייע לקורבנות הסחר להיחלץ ממצבן ולאסוף ראיות כדי להעמיד לדין את סוחריהן ואת סרסוריהן.

על האדישות והזלזול כלפי הפרת זכויותיהן של הנשים ניתן ללמוד מהתייחסותה של המחלקה לחקירות שוטרים, האמורה לחקור ולהעמיד לדין בעת הצורך שוטרים שפעלו בניגוד לחוק. מוקד הסיוע לעובדים זרים פנה למחלקה לחקירות שוטרים בעניינן של שלושה נשים, שטענו כי השוטרים שעצרו אותן ביקרו בבית הבושת כלקוחות בבוקר המעצר, וכי הן לא התלוננו משום שסברו שתלונתן לא תיבחן בכובד ראש. תשובתה של המחלקה לחקירות שוטרים מעידה על יחסה לתופעה של שוטרים-לקוחות: "התלונה הכללית של שוטרים המקבלים שירותי מין תמורת תשלום איננה מגבשת חשד לפלילים, כמו גם התלונה על השוטר שבבוקר הגיע כלקוח ובערב כשוטר. התלונות עוסקות בעניינים המצויים במישור

³⁶ פרוטוקול 26 מישיבה של ועדת החקירה הפרלמנטרית שנערכה ב-4.3.2002, על סדר היום: מדיניות משרד המשפטים בהתמודדות עם תופעת הסחר בנשים.

המשמעותי".³⁷ מוקד הסיוע לעובדים זרים עתר לבג"ץ נגד סירובה של המשטרה לחקור את התלונה, ורק בעקבות זאת פתחה המשטרה בחקירה.³⁸ בשנים האחרונות התפרסמו מאמרים רבים בעיתונות הישראלית על מעורבות של שוטרים בסחר בנשים.³⁹ למיטב ידיעתנו, מלבד המקרה של אוסקר סיס,⁴⁰ מעולם לא התגבשו החשדות לכלל הגשת כתב אישום.

3. הפרקליטות: מדיניות התביעה

כאשר חקירת משטרה מגיעה לסיימה מועבר התיק לפרקליטות בצירוף המלצות. הפרקליטות, הגוף המגיש כתבי אישום לבית המשפט, מחליטה אם להעמיד לדין את החשודים בעברה. הנחיות פרקליטות המדינה, שנקבעו בינואר 1994 ועמדו בתוקפן עד 2002, הורו כי אין להתערב במתרחש בבתי הבושת, אלא במקרים של העסקת קטינים, זנות בכפייה, פעילות פלילית נוספת או מטרד לשכנים. די בשמן של ההנחיות — "מדיניות החקירה וההעמדה לדין בעברות של שידול לזנות בקשר למתן שירותי ליווי ולניהול מכוני עיסוי" — כדי להמחיש עד כמה התעלמה הפרקליטות מן הסחר בנשים. האם אפשר לאתר זנות בכפייה בלי להיכנס אל בתי הבושת? וכיצד נאבקים בסחר אם רואים בו "שירותי ליווי ועיסוי"? בראשית 2002, נוכח הסערה שעורר הדוח האמריקני, ניסחה הפרקליטות הנחיות חדשות המורות למשטרה לפעול נגד סחר בנשים. ההנחיות מדגישות כי "גם אם הביעו הנשים רצון לעסוק בזנות, אין לייחס לכך משמעות, נוכח הרציונל העומד מאחורי האיסור על סחר בבני אדם".⁴¹ עם זאת, כמה מן ההנחיות הקודמות נותרו בתוקפן, ובהן ההנחיה לא לאכוף את החוק על עברות סרסרות וניהול בתי בושת, אלא אם נלווים להן עברה נוספת או מטרד לשכנים.⁴² פער גדול קיים בין ההנחיות לבין המציאות: השוטרים עדיין נוטים להתעלם מבתי הבושת, ונשים זרות הנעצרות עדיין אינן נחקרות כראוי גם כאשר עולה חשד כי נסחרו. השינויים בהנחיות הפרקליטות טרם הוכחו כיעילים במאבק נגד הסחר, אך נראה כי הם היו בין הגורמים ששיפרו את תדמיתה של ישראל: בדוח האמריקני לשנת 2002 הועלתה ישראל אל הקבוצה השנייה (<http://state.gov/g/tip/rls/tiprpt/2002>).

בידי הפרקליטות יש הסמכות להגיע להסדרי טיעון, שמשמעם שאדם שהוגש נגדו כתב אישום יודה בעברות המיוחסות לו, או בחלקן, בתמורה לעונש מופחת. הסדרי טיעון

³⁷ מתוך מכתבה של ורדה שחם, המחלקה לחקירות שוטרים, מ-13.5.2001, אל מוקד הסיוע לעובדים זרים, בתשובה לתלונתנו על הנושא של שוטרים-לקוחות.

³⁸ בג"ץ 3536/01, פלוגיות נגד משטרת ישראל ואח', דינים עליון נט 979.

³⁹ ראו קראו 2000; ארבלי 2000; רטנר 2000; 2001; שמואל וגואל 2000; גואל 2001; גליקמן 2002; שלום 2002; בן דוד 2002.

⁴⁰ ת"פ 2444/01, מ"י נ' אוסקר סיס (לא פורסם).

⁴¹ סעיף 4 ב ההנחיות הפרקליטות, מדיניות החקירה וההעמדה לדין בעברות זנות וסחר בבני אדם, פברואר 2002.

⁴² מוקד הסיוע לעובדים זרים והקליניקה למאבק בסחר בנשים במכללת רמת-גן פנו במארס 2003 אל היועץ המשפטי לממשלה בבקשה כי הנחיות אלו ייבחנו מחדש.

אמנם חוסכים למערכת המשפט העמוסה זמן ומשאבים,⁴³ אולם שכיחותם הרבה בתחום הסחר בנשים מחזקת את הרושם כי הפרקליטות אינה מעוניינת לעסוק בתיקים אלו, או אינה מתייחסת אליהם בחומרה הראויה. אין חולק על כי עברות של סחר בנשים מציבות בפני הפרקליטות קשיים רבים, וכי בשל הגדרתו הדלה של המחוקק אין בידיה כלים משפטיים ראויים למאבק בעברה זו. אך הריבוי של הסדרי טיעון מקלים עומד בניגוד לחומרת העברה, שבגינה קבע המחוקק עונש מאסר של עד 16 שנה. משרד המשפטים פרסם באתר האינטרנט שלו (www.justice.gov.il) כי עד פברואר 2002 הוגשו 42 כתבי אישום נגד חשודים בסחר בבני אדם. 28 משפטים הסתיימו בהרשעות, וב-20 מהם – למעלה מ-70% – הגיעה הפרקליטות להסדרי טיעון.

ועדת החקירה הפרלמנטרית הכירה בבעייתיות שבריבוי הסדרי הטיעון. באחת משיבותיה הסבירה המשנה לפרקליטת המדינה כי הסדרי טיעון הם לעתים כורח המציאות, בעיקר במקרים שבהם לא ניתן להרשיע את העבריינים בלי הסדר טיעון.⁴⁴

4. בתי המשפט: ההליך הפלילי

עברת הסחר זוכה לגינוי חריף בבתי המשפט הישראליים. השופט יצחק אנגלרד הסתמך על המשפט העברי בקובעו שעשרת הדיברות עצמם אוסרים על סחר בבני אדם: "לא תגנוב" – בגונב נפשות הכתוב מדבר".⁴⁵ השופט יעקב טירקל פסק כי: "העברה של סחר בבני אדם לצורך העסקתם בזנות היא מן העברות הבזויות והנתעבות ביותר... יש בה מן הזוועה שבמכירת אדם, מן האכזריות וההשפלה שבניצול מיני ומן האימה שבסחיטה".⁴⁶ השופטת ברכה אופיר-תום הזדעזעה מלשונם של הסוחרים:

השפה הכמו שגרתית בה מדובר על "קנייה" ו"מכירה" של בני אדם, כמו היו הם פריטי מסחר, מחזירה באחת את מחוגי השעון לאחור, אל אותן מאות אפלות של סחר עבדים, אשר דומה כי חלף עבר מעולמנו המתהדר בקדמה וליברליזם; ולא היא. העין מתקשה לקלוט את הטרמינולוגיה העסקית הקרה המלווה את העשייה הבזויה הזו בשוק הסחר בבני אדם, בו נרמס ברגל גסה כל זכר לרצונה החופשי של האשה הנמכרת, כמו גם שארית כבודה וחירותה.⁴⁷

השופט מישאל חשין הדגיש את חומרת עברת הסחר וציין כי לא בכדי נקבעו עליה 16 שנות מאסר: "[עלינו] להילחם בדמותו המודרנית והמכוערת של סחר העבדים... ואנו, בבתי

⁴³ על פי עמדתו של השופט חיים כהן, ע"פ 532/71, חומיצקי נ' מ"י, פ"ד כו (1) 543, 550.

⁴⁴ ראו הערה 36.

⁴⁵ בש"פ 291/01, ריבאי נ' מ"י, תק-על 2001 (1), 110, 112.

⁴⁶ בש"פ 9274/01, מ"י נ' עמי ישי, תק-על, 2001 (4), 57, 58.

⁴⁷ תפ"ח (תל-אביב-יפו) 1060/02, מ"י נ' דימיטרי אילינסקי, תק-מח 2002 (2), 8152, 8155.

המשפט, משימה הוטלה עלינו להעלות את תרומתנו למלחמה זו שמלחמת חורמה היא".⁴⁸ דברי השופט חשין מצוטטים ברבים מפסקי הדין העוסקים בסחר, אולם מיד לאחר הציטוט פוסקים השופטים עונש קל, שהקשר בינו לבין "מלחמת חורמה" רופף.

בטרם נחקק תיקון 56 האוסר על סחר בנשים, נשפטו הסוחרים על עברות נלוות כגון אינוס. העונשים שנגזרו על עברות אלו, היוצרות מסכת עובדתית של סחר, היו גבוהים למדי; דוגמה לכך ניתן למצוא במקרה של פיטר פנחסוב, שנידון ל-15 שנות מאסר בגין קשירת קשר לביצוע פשע, חבלה, איומים, סחיטה, החזקת נשק שלא-כדין ואינוס.⁴⁹ ואולם, למרבה האבסורד, דווקא לאחר חקיקתו של תיקון 56 פחתו העונשים – על אותן עברות בדיוק – במידה ניכרת. הפרקליטות מגיעה להסדרי טיעון רבים עם עורכי דינם של הסוחרים, ועדויות הנשים אף אינן מגיעות אל בתי המשפט. העונשים מקלים במידה משמעותית הן ביחס לעונש שנקבע בחוק – 16 שנות מאסר – והן ביחס לענישה שהיתה קיימת לפני שנחקק תיקון 56.⁵⁰ לדעתנו, ניתן לזקוף שינוי מתמיה זה לעובדה פשוטה אחת: בעוד שקודם לחקיקת התיקון לחוק העונשין היה מדובר בכלל הנשים שבוצעו בהן עברות אלו, הרי עתה הוגדרה למעשה קבוצת הקורבנות כתת-קבוצה בעלת מאפיינים ייחודיים שליליים מתוך אוכלוסיית הנשים כולה: הן נשים זרות מחבר העמים, שנכנסו לישראל באופן בלתי חוקי, רובן מתוך ידיעה כי הן עומדות לעסוק בזנות. למאפיינים אלו היתה השפעה דרמטית, ולכן, בעקבות תיקון 56 לחוק העונשין, פחתה הענישה כלפי הסוחרים במידה ניכרת, ובשנים הראשונות לאחר שהתקבל התיקון נראה היה כי הם היחידים שהרוויחו ממנו רווח ממשי.

רינה בוגוש ורחל דון יחיא (1997) ערכו מחקר שבו בחנו אם נשים מופלות לרעה בבתי המשפט בישראל, ואם מיתוסים, דעות קדומות וסטריאוטיפים המבוססים על מגדר משפיעים על עשיית הצדק בישראל בתחומי המשפט הפלילי ודיני משפחה. לפי ממצאיהן, "הקורבן הקלאסי" הזוכה להגנה הרבה ביותר בבית המשפט הישראלי הוא הגבר היהודי

⁴⁸ בש"פ 7542/00, ארתור חנוכוב נ' מ"י, תק-על 2000 (3), עמ' 1992, 1994.
⁴⁹ ע"פ 4511/93, פיטר פנחסוב נ' מ"י, תק-על 96 (2), 1271. בית המשפט קבע כי "מעשיו של המערער חמורים ביותר. התנהגותו מתריסה כלפי החברה וכלליה. קורבנותיו נתונים היו למרותו, ובשל עיסוקיהן נזקקו להגנתו. הוא רמס ברגל גסה את כבודן ואישיותן... כל אלה מחייבים תגובה עונשית חריפה, אשר צריכה להעניש את העבריינין על מעשהו, ולהרתיע אחרים מלילך בדרכו. העונש שהוטל עליו אינו חמור כלל וכלל, והוא נוטה באופן בוטה לקולא. רק על חלק מן האישומים ניתן היה להטיל עליו את העונש שהוטל עליו. כמובן, בהעדר ערעור המדינה לא נוכל להחמיר עמו, אך להקלה אין כל צידוק...".

⁵⁰ כך למשל, בת"פ 1018/01 (תל-אביב), מ"י נ' אייזיק יוסיפוב (לא פורסם), נשפט הסוחר לשלוש שנות מאסר בפועל ולפיצויים של 5,000 שקלים למתלוננת. בת"פ 40230/00, מ"י נ' ויקטור מחלוף (לא פורסם), נגזרו על הנאשם שנתיים מאסר בפועל ושנה מאסר על תנאי. בת"פ 1156/00, מ"י נ' חנוכוב (לא פורסם), נגזרו על הנאשם 18 חודשי מאסר בפועל ו-18 חודשי מאסר על תנאי. בת"פ 1029/01, מ"י נ' ראובן סלומון, מויסי גיטמן ואלה דרגן (לא פורסם), נגזרו על ראובן סלומון 17 חודשי מאסר בפועל ו-17 חודשי מאסר על תנאי, על מויסי גיטמן נגזרו 14 חודשי מאסר בפועל ו-14 חודשי מאסר על תנאי, ועל אלה דרגן נגזרו שבעה חודשי מאסר בפועל ושבעה חודשי מאסר על תנאי.

הישראלי. כאשר דמותו של הקורבן שונה מן הנורמה המקובלת בחברה הישראלית, נוטים השופטים לזכות את מי שפגע באדם שאינו נחשב ל"אחד משלנו".⁵¹ הצגת הקורבן כשונה וכחריגה מקלה על השופט להטיל ספק באמינות גירסתה. חוסר האמון כלפי גירסתה של האשה החריגה מפקיע מן הנפגעת את מעמד הקורבן, ומכאן קצרה הדרך לזיכוי הפוגע.

קורבנות הסחר בנשים חורגות באופן קיצוני מ"מודל הקורבן הקלאסי", כפי שהגדירוהו בוגוש ודון יחיא. למעשה, הן מגלמות את היפוכו המוחלט: הן נשים, זרות וזונות. יתרה מזו, הן מספקות את צרכיו של הגבר הישראלי היהודי הזוכה להגנה מקסימלית.⁵² תבניות קוגניטיביות מבנות את יחסה של מערכת המשפט ואת מדיניותה כלפי הקורבן וכלפי מבצע העברה. תבניות אלו דוחקות את ההגנה על זכויות הקורבנות ואת המאבק במבצעי הפשעים החמורים לתחתית סדר העדיפויות של מערכת שלטון החוק בישראל.

עברת הסחר בנשים, שהעונש על מרכיביה בשנות התשעים עמד לעתים על מספר דו-ספרתי של שנות מאסר, הפכה לאחר חקיקת התיקון לעברה מינורית כמעט. בישיבה של ועדת החקירה הפרלמנטרית, שהתקיימה ב-28 בנובמבר 2001 (פרוטוקול 18), סיפרה חברת הכנסת זהבה גלאון על מפגשיה עם סוחרי נשים שנעצרו: "הם היו די שאננים. הם מבינים שהם נעצרים, זה לא נעים, הם משלמים סכומים נכבדים לעורכי הדין, המצב מאוד לא נעים, אבל הם יודעים... שבסוף הם יצאו מזה בזול".

רק ב-2003 התקבלה בכנסת הצעת חוק של חברת הכנסת יעל דיין, הקובעת עונש מינימלי של רבע מהעונש המרבי לעברה זו. בדברי ההסבר לחוק נכתב כי סרסורים וסוחריים מקבלים "עונשים מגוחכים... הוספת 'סחר בבני אדם' לתחום עונשי המינימום... יביא

51 מבין 564 ערעורים שהוגשו לבית המשפט העליון בשנים 1988–1993 על הרשעות בגין אלימות, תקיפה ועברות מין, זוכו רק 12 מערערים. המשותף לכל פסקי הדין האלה היה הקורבנות, שדמותם, לפי העולה מפסק הדין, היתה שונה מהנורמה. כל אותם קורבנות נכללים למעשה בהגדרת ה"אחר" של החברה הישראלית: הם לא היו גברים, יהודים, בגירים, אזרחי המדינה. חריגות זו היא שהקלה על השופטים להחליט על הזיכוי. כל הקורבנות היו ממוקמים, לפני ביצוע העברה נגדם, בשולי החברה הישראלית: חמישה ערבים, אסיר יהודי אחד, תיירת, שתי ילדות בנות 13 ושלוש נשים שעסקו בזנות. "פשעים נגד אנשים שאינם אזרחים 'נורמלים' לחלוטין נראים אולי (בעיני השופטים) חמורים פחות או ראויים פחות לעונש מאשר פשעים נגד אנשים 'כמונו'; וכך דווקא מבצעי עברות כלפי ה'אחר' יכולים להיות כנראה מזוכים לפעמים על ידי בית המשפט העליון", בוגוש ודון יחיא 1997, 145.

52 שכן, בניגוד להסבר שמפיצה משטרת ישראל בקרב הציבור, לא נמצא קשר בין עליית מספר העובדים הזרים בישראל לבין עליית ממדי הסחר בנשים. בהזדמנויות שונות שיבחו גורמים בכירים במשטרת ישראל את היקף תעשיית המין בישראל, שכן יש בה כדי "להשביע את רעבונם" של העובדים הזרים, ואלמלא היתה כאן תעשיית מין בהיקף כה רחב, סביר להניח כי נשים ישראליות היו נאנסות בתדירות גבוהה. לעומת זאת, על פי נתונים של מוקד הסיוע לעובדים זרים, הקבוצה הגדולה ביותר של לקוחות במכוני הליווי היא יהודים-ישראלים, הקבוצה השנייה בגודלה היא ערבים, ורק אחר כך באה קבוצת העובדים הזרים. יש לציין כי קיומן של קהילות עובדים זרים בישראל, הכוללות נשים וגברים, מיתר או מפחית במידת-מה את ההזדקקות לשירותיהן של קורבנות הסחר בנשים, מה גם שהכנסתם של רוב העובדים הזרים אינה מאפשרת להם לשלם בעבור שירותי מין.

להקטנת ממדי התופעה.⁵³ מנהל בתי המשפט, השופט דן ארבל, הביע התנגדות עקרונית לעונשי מינימום, הפוגעים לדעתו בשיקול הדעת השיפוטי.⁵⁴ גישה זו מעמידה את האוטונומיה המוחלטת של שיקול הדעת השיפוטי מעל העיוותים הקיימים כיום במערכת המשפט ביחס לעברת הסחר ומעל האינטרסים החיוניים ביותר של הנשים. הענישה המקלה אינה מרתיעה את העבריינים, וחמור מכך, היא מחזקת ומנציחה את התפיסה שהתגבשה בקרב הציבור הישראלי, שלפיה סחר בנשים הוא עברה שולית ולא חמורה; תפיסה זו תורמת לזילות עקרון זכויות האדם.

ענישה מקלה – נקודת תורפה ביחסם של בתי המשפט לסחר בנשים – מושפעת מכמה גורמים. סנגורי הסוחרים מרבים לטעון כי הנשים ידעו במה הן עומדות לעסוק, ומאחר שהסכימו – לא מדובר בסחר אלא בהסכמה בין שני צדדים בוגרים. לטענות אלו אין בסיס, ובית המשפט אמנם קבע כי גם אם הקורבן מסכים לעברה, עדיין עברה היא. בית המשפט העליון אף קבע כי כדי שמעשיו של אדם יחשבו עברת סחר בבני אדם למטרת זנות, "אין כל צורך כי מושא המסחר יגלה אי-הסכמה כלשהי לדבר מן הדברים שנעשו בו".⁵⁵ אף על פי כן, העובדה שחלק מן הנשים ידעו כי תעסוקנה בזנות זוכה לביטוי רב בפסיקה. במשפטו של אייזיק יוסיפוב, למשל, קבעו השופטים: "המתלוננת הגיעה לארץ מרצונה כדי לעסוק בזנות";⁵⁶ במשפטו של ויקטור מחלוף נקבע: "היא באה לישראל מרצונה החופשי כדי לעבוד כנערת ליווי".⁵⁷ במשפטו של רחמים סבן השופט אף ציין: "לא אמינה בעיני הטענה שהנשים לא ידעו לשם מה הן מגיעות לארץ. בנסיבות כפי שהגיעו, בצורה בלתי חוקית דרך מצרים, נראה כי ידעו שהן מגיעות לעסוק בזנות".⁵⁸

הבחנה זו של השופטים בין נשים שידעו כי תעסוקנה בזנות בישראל לבין נשים שלא ידעו מבטאת את הגישה המוסרית, המבדילה בין נשים "טובות", "חפות מפשע", קורבנות תמימים שהגיעו לישראל במטרה להתפרנס ונפלו לידיהם של עבריינים, לבין קבוצה של נשים "רעות", "אשמות", הנושאות באחריות לגורלן ואינן ראויות ליחס מקל מצד בית המשפט.

כדי שעברה תיחשב לאונס נדרשו בעבר קורבנות אונס להוכיח כי התנגדו בשעת מעשה, ונדרשו להתאים לסטריאוטיפ הנאנסת המקובל על השופטים (בגוש ודון יחיא 1997, 33). קורבנות הסחר עוברות היום מסכת ייסורים דומה. הן נחקרות על ידיעתן ועל

53 הצעת חוק העונשין (תיקון: החלת עונש מוערי על סחר בבני אדם) התשס"א-2001, 27.3.2001.
 54 פרוטוקול 19 משיבה של ועדת החקירה הפרלמנטרית שהתקיימה ב-19.12.2001, על סדר היום: התייחסות בתי המשפט לתופעת הסחר בנשים.
 55 דברי השופט טובה שטרסברג כהן בבש"פ 9190/02, בן דוד יעיש נ' מ"י, תק-על 2002 (3), 70, 71.
 56 ת"פ (תל-אביב-יפו) 1018/01, מ"י נ' אייזיק יוסיפוב (לא פורסם).
 57 ת"פ (תל-אביב-יפו) 40230/00, מ"י נ' ויקטור מחלוף (לא פורסם).
 58 ת"פ (חיפה) 133/01, מ"י נ' רחמים סבן, תק-מח 2001 (2), 4256, 4261.

"הסכמתן" להימכר לזנות, למרות שהפסיקה כבר קבעה שאין לכך משמעות ביחס לעברת הסחר. על פי רוב, היחס לקורבנות סחר במערכת המשפט גרוע מן היחס לקורבנות אונס. גם ההבחנה בין סרסורים לסוחרים עשויה להשפיע על רמת הענישה. בסעיף 199 לחוק העונשין, התשל"ז-1977, סרסור מוגדר כ"מי שמחייטו, כולה או מקצתה, דרך קבע או תקופה כלשהי, על רווחי אדם העוסק בזנות". עונשו חמש שנות מאסר. דינו של סוחר בבני אדם — מי שמוכר, קונה או מתווך בעסקת מכר או קנייה של אדם — עומד על 16 שנות מאסר; ודינו של אדם הגורם לאחר לעזוב את מדינתו כדי לעסוק בזנות עומד על עשר שנות מאסר (סעיף 203 א לחוק העונשין, התשל"ז-1977). בעוד שהסרסור הוא דמות ותיקה במשפט הישראלי, הסוחר הוא דמות חדשה בחוק. ההגדרה המצומצמת של המחוקק לעברת הסחר בכלל ולסוחר בפרט מותירה את מלאכת התוויית דמותו בידי בתי המשפט. נראה כי לשופטים שונים יש דעות שונות בנושא, וכך עולה תוצאה אבסורדית: נאשם עשוי להיות מורשע בעברת הסחר אם עמד לדין בתל-אביב, ומזוכה ממנה אם עמד לדין בבאר-שבע. פסקי הדין הבאים מדגימים זאת.

במשפטם של גנאדי בדיאן ואחרים הודה אחד הנאשמים בעברות המיוחסות לו — פיקוח על נשים, כליאתן בדירה, איום עליהן ועוד — אולם הוא טען כי עברות אלו אינן עברות של סחר בבני אדם, אלא לכל היותר עברות סרסוריות.⁵⁹ בית המשפט הרשיע אותו בסחר בבני אדם למטרות עיסוק בזנות. ההרשעה בעברה של סחר בנשים נסמכה, בין השאר, על פסיקה במשפטו של אלכסנדר שרייפר, שקבעה כי כל מי שמצוי בשרשרת הסחר תורם לה: עסקות אלו של סחר בבני אדם למטרות זנות, בדרך הטבע מערבות הן אנשים בשלבים שונים של הסחר, איש איש כחלקו, חלק מהותי יותר או פחות. סחר זה בבני אדם למטרות זנות ניתן לדמותו לפעילות שרשרת בין אנשים שונים, ושילובן של החוליות אלו באלו יוצר את הסחר מראשיתו ועד סופו.⁶⁰

במשפטו של סמיון דושקר, לעומת זאת, התקבלה פסיקה הפוכה. נגד דושקר הוגש כתב אישום על סחר בנשים. הוא כלא את המתלוננת, הסיע אותה לבית הבושת, אילץ אותה לעסוק בזנות לאחר שעברה הפלה, היכה אותה ואילץ אותה לקיים עמו יחסי מין. בית המשפט הרשיע אותו בעברת סרסורות בלבד ופסק: "הנאשם רשאי בהעדר הוכחה על תשלום תמורה עבור המתלוננת ליהנות מן הספק שהוא רכש את המתלוננת, כפי שמצביעות הראיות הנסיבתיות, ויש להסתפק בהרשעתו בעברת הסרסורות".⁶¹ לטענת בית המשפט, סעיף 203 א לחוק העונשין מקשה על הוכחת עברת הסחר, משום שהוא דורש הוכחה ששולמה תמורה. כמו כן קבע בית המשפט: "אין לשכוח שהן באו לישראל מרצונן החופשי במטרה

⁵⁹ תפ"ח 1064/02, מ"י נ' גנאדי בדיאן ואח' (הכרעת דין משלימה לגבי נאשם 3) תק"מח 2002 (3), 4839.

⁶⁰ בש"פ 8077/01, אלכסנדר שרייפר נ' מ"י, תק"על 2001 (3) 225, 226.

⁶¹ תפ"ח (באר-שבע) 910/02, מ"י נ' דושקר ואח', תק"מח 2002 (4), 619.

מוצהרת לעסוק בזנות, אף אחד לא הכריח אותן לעסוק בכך, ואין על כן לומר שהיה זה הנאשם שהביא אותן, במובן הרחב של המילה, לעסוק בזנות".

הפער בין הפסיקות נובע מניסוחו הלקוי של תיקון 56. עד שיתוקן החוק יש להבין את עברת הסחר ממטרת החוק, ממהותה כעברה נגד זכויות האדם, מאמנות בינלאומיות ומהניסיון המצטבר.⁶² לפי כל אלה, הסחר פוגע פגיעה אנושה בזכויות האדם. חומרתו נובעת משלילת חירותו, רצונו וכבודו של הקורבן ומניצולו הקשה. רצונו של אדם להיסחר אינו רלוונטי, שכן אדם אינו יכול להסכים לשלילת חירותו. קושי ראייתי זה היה קיים בעבר בעברת אינוס, כאשר דיני הראיות קבעו כי לא די בעדות הנאנסת. דרישה זו בוטלה, בין השאר כדי להקל על הקורבן. זו הגישה שראוי לאמץ גם לגבי עברת הסחר בנשים, עברה שיש להדגיש בה את שלילת חירותו של האדם ואת הכפפתו לרצון הסוחר. לפי פרוטוקול האו"ם, די בהוכחת האמצעים הננקטים לשם כך, החל מחיוב הקורבן בהוצאות ההבאה למדינה אחרת, דרך הכליאה והחזקת הדרך וכלה באלימות ובאימים. יש גם להוכיח קיום קשר לשרשרת הסחר – הגיוס, ההעברה לארץ, בדיקת גוף הקורבן ומעל לכל מכירתו ואופני הכפפת חירותו לסוחר ולעושי דברו.

אם כן, יש לדחות את הגישה הגורסת כי כל עוד לא הוכחה העברת תמורה, לא התבצע סחר. ואכן, רק לאחרונה קיבל בית המשפט העליון את העיקרון כי אין צורך ב"הוכחת תמורה", אלא די בהוכחה הנגזרת מן הנסיבות לכך שבוצעה עברת סחר בבני אדם.⁶³

5. קורבנות סחר כעברייניות הגירה

אימוץ גישת ההגירה בא לידי ביטוי בהתייחסות אל נשים אלו כאל עברייניות, לא בשל עיסוקן בזנות – שכן זנות איננה עברה בישראל – אלא בשל שהותן הבלתי חוקית. קורבנות הסחר אינן זוכות ליחס ההולם קורבנות של פשע חמור; תחת זאת, שהותן הבלתי חוקית היא העברה החמורה בעיני הרשויות ובגינה הן נעצרות, נכלאות ומגורשות. בניסיון להציג את הגירוש כסדרת פעולות ביורוקרטיות נינוחות, גיבשו הרשויות מילון מונחים שבו "מעצר" איננו אלא "משמורת" והגירוש הוא כביכול "הרחקה", המבוצעת לא בידי שוטרי משטרת ישראל, אלא בידי "סיירים" של "משטרת ההגירה".

חוק הכניסה לישראל, התשי"ב–1952, ותיקון 9 שנוסף לו בתשס"א–2001, נועדו להסדיר את שהייתם של אזרחים זרים בישראל ולהבטיח כי אם יגורשו – הגירוש ייעשה בהליך חוקי ולמגורשים תינתן זכות שימוע. שוטר או פקח שהוסמכו לכך בידי שר הפנים רשאים לעצור למשך 24 שעות אזרח זר החשוד בשהייה שלא-כדין. החוק קובע כי יש להציג לעצור את זכויותיו בשפה המובנת לו ולאפשר לו להודיע על מעצרו לאדם קרוב, לעורך

⁶² טענה זו מבוססת על הרצאותיהם של עורכי הדין איתי פרוסט ורחל גרשוני ממשרד המשפטים, בהשתלמות על סחר בנשים שערך המכון להשתלמות פרקליטים ב-22.1.2003.

⁶³ ראו ע"פ 1609/03, בוריסוב ואח' נ' מ"י תקעל 2003 (3), 1919.

דין או לנציגות מדינתו. על המשטרה להביא את העצור בפני ממונה על ביקורת הגבולות מטעם משרד הפנים תוך 24 שעות מרגע מעצרו. הממונה אמור לאפשר לעצור להשמיע את טענותיו, ואם הוא סבור כי שהה שלא-כדין, מוצא נגדו צו גירוש והאדם נעצר עד גירוש. הממונה רשאי להחליט על שחרור בערבות מטעמים הומניטריים, או אם השתכנע כי האדם עתיד לצאת מישראל בכוחות עצמו.

המציאות שונה מאוד מן ההלכה. הסיכויים שממונה על ביקורת הגבולות ישחרר אשה שנעצרה בבית בושת הם אפסיים.⁶⁴ לא כל ממוני ביקורת הגבולות דוברים רוסית וברוב הליכי השימוע לא נוכח מתורגמן, עובדה המרוקנת את ההליך מתוכנו. המידע על זכויותיהן כעצורות נמסר לנשים באופן חלקי ומפי ארגוני זכויות האדם בלבד, ולא מידי המשטרה כפי שקבע החוק. פעמים רבות נמסרת לקונסולים הודעה על המעצר רק לאחר שהנשים הועברו מבית המעצר למתקן הכליאה שממנו יגורשו, ולא בסמוך למעצרן. כיוון שהמשטרה אינה מיידעת את הנשים על זכויותיהן, אין הן יכולות לממשן. כך נמנעת מהן האפשרות לזכות בייצוג ולבקש שחרור בערבות. הזכות לערער על צו הגירוש חשובה במיוחד אם נשקפת סכנה לחיי האשה במולדתה. לאחר שהסתיים ההליך בתחנת המעצר המשטרתית, מועברות העצורות למתקני הכליאה עד גירושן.

עד נובמבר 2002, רוב קורבנות הסחר העצורות נכלאו עד גירושן בכלא נווה תרצה, וכך שהו בו בכל זמן נתון 30–40 נשים.⁶⁵ ההפרדה בין מגורשות לאסירות פליליות לא נשמרה בקפידה כפי שדורש חוק הכניסה לישראל. עם זאת, הנשים שנסחרו זכו ליחס נאות מצד צוות הכלא, שאף שיתף פעולה עם מתנדבי מוקד הסיוע לעובדים זרים, שביקרו את הנשים בקביעות. המשטרה נהגה לסווג את הנשים: אלו שנעצרו כשוהות בלתי חוקיות סומנו באות פ (קרי, פלילית), ואילו נשים שנעצרו בבתי בושת סומנו באות ז (קרי, זונה). נראה שהרצון לתייג את הנשים היה חזק מן השאיפה לשמור על כבודן. הפרקטיקה של סיווג הנשים חדלה כאשר נכנס לתוקפו התיקון לחוק הכניסה לישראל, ומנובמבר 2001 ואילך ניתנים לכל הנשים מספרים סידוריים עוקבים.

בתי מעצר ומתקני הכליאה אמנם רחוקים מלהיות מקום אידיאלי להחזקת קורבנות שנסחרו, אך בנסיבות הקיימות זהו לעתים הרע במיעוטו, במיוחד לגבי נשים שנמלטו מבית הבושת בכוחות עצמן. כאשר האלטרנטיבות הן לינה ברחוב ללא-פרוטה בכיס או חזרה אל בית הבושת — לא פלא שבית מעצר נראה כאפשרות עדיפה. ואולם, כפי שהעיד רב-פקד פיני אבירם בפני ועדת החקירה הפרלמנטרית, המשטרה מסרבת לעתים לעצור את הנשים בשל חוסר מקום בבתי המעצר. לדבריו, כאשר הביא נשים שנסחרו אל הקונסוליות שלהן

⁶⁴ ככל הידוע לנו, מעולם לא שוחררה ממעצר קורבן לסחר בנשים מכוח סמכות זו. שאלה בנושא זה, שהופנתה אל משרד הפנים ב-1.1.2003 לפי חוק חופש המידע, לא נענתה.

⁶⁵ פרוטוקול 5 משיבה של ועדת החקירה הפרלמנטרית שהתקיימה ב-30.4.2001, על סדר היום: ביקור הוועדה בכלא נווה תרצה.

וביקש שיטפלו בהן, ננזף על כך בידי משרד החוץ.⁶⁶ עד כה לא נמצא פתרון חלופי לנשים אלו, ואין ספק שמקלט מיוחד לקורבנות סחר בנשים הוא הפתרון המתאים ביותר בעבורן.⁶⁷ סעיף 13 לאמנה הבינלאומית בדבר זכויות אזרחיות ופוליטיות קובע, כי אדם יגורש ממדינה רק בהחלטה שנתקבלה על פי חוק ורק לאחר שניתנה לו האפשרות לערער עליה.⁶⁸ ישראל חתמה על האמנה ואף אשררה אותה, אך קורבנות הסחר בנשים, כמו אלפי עובדים זרים המגורשים מישראל מדי שנה, אינם זוכים לביקורת שיפוטית הולמת על הליך גירושם. אמנם הוקם בית דין לביקורת על משמורת (היינו מעצר) של שוהים שלא-כדין (להלן: בית הדין).⁶⁹ לפי חוק הכניסה לישראל, אדם שנעצר בהוראת הממונה על ביקורת הגבולות יובא בפני בית הדין בהקדם האפשרי ולא יאוחר מ-14 יום מאז מעצרו. בית הדין אינו מוסמך לבטל את צו הגירוש, אך בסמכותו לקבוע את תנאי החזקת העצור ולשחררו בערבות. בית הדין אמור לקיים ביקורת שיפוטית על החלטת המעצר, אולם לא תמיד זוכים המגורשים להשמיע את טענותיהם. דיוני בית הדין מתקיימים במתקני הכליאה; פעמים רבות המגורשים אינם מודעים לכך שמדובר בהליך שיפוטי, שכן איש אינו מיידע אותם ואין כל סממן שיכול להעיד על כך. הם אינם יודעים מהם תפקידי בית הדין ומהן זכויותיהם; הם אינם יודעים גם כי זו הזדמנות היחידה להעלות השגות לגבי גירושם.

עורכי הדין המכהנים בבית הדין אינם דוברים שפות רלוונטיות לעצורים ולעצורות, ובקשות רבות לצירוף מתורגמנים לא נענו. הדיונים נערכים בעברית – שפה שרוב העצורים אינם מבינים – ובשברי מילים בכליל לשונות. המילים השגורות בבית הדין הן "פספורט אוריגינל" (דרכון מקורי) או "דינגי לבילט" (כסף לכרטיס טיסה ברוסית). בלית ברירה, הקשר עם העצורים מתבסס לעתים על תנועות פנטומימה, דרך שאינה הולמת ערכי שיפוטית. לעתים נעזר בית הדין בשירותיה של אחת העצורות, שהעברית שגורה בפיה מעט יותר, אלא שנוהג זה עלול להרתיע את קורבנות הסחר מלהעיד, פן ייודע הדבר לשאר הנשים ואולי אף לסוחרים. בנסיבות אלו, הנשים אינן יכולות לשטוח את טענותיהן באופן

⁶⁶ פרוטוקול 6 משיבה של ועדת החקירה הפרלמנטרית שהתקיימה ב-16.5.2001, על סדר היום: טיפול בנושא הסחר בתל-אביב; פרוטוקול 29 משיבה של ועדת החקירה הפרלמנטרית שהתקיימה ב-19.6.2001, על סדר היום: דיווח המשטרה על המעצרים האחרונים של סוחרי הנשים.

⁶⁷ לאחרונה זכתה עמותת קשת במכרז שערכה המדינה להקמת מקלט לנשים קורבנות הסחר. המקלט נפתח בפברואר 2004. במקלט ייבנה "אגף סגור"; נשים שיסרכו להעיד ייכלאו או יישוהו בו ל"תקופת הרהור", שבמהלכה ישקלו אם הן מעוניינות להעיד נגד סוחריהן. גם במקלט לקורבנות הסחר, אם כן, משועבדים האינטרסים והזכויות של הנשים לטובת האינטרס של המדינה.

⁶⁸ International Covenant on Civil and Political Rights, 1966.

⁶⁹ בתור שופט בבית דין מינהלי זה כשיר לכהן כל אדם הרשאי לכהן כשופט בבית משפט שלום, והבקיאה בדיני הכניסה לישראל והיציאה ממנה. שופטי בית הדין מתמנים בהמלצת שר הפנים לתקופת הכהונה של שלוש שנים. זהו הליך מינוי בעייתי, שכן שופטי בית הדין אמורים לבקר את החלטות משרד הפנים בשעה שמינויים תלוי בשר הפנים ושכרם מגיע ממשרדו.

ממשי בפני בית הדין; הן חופשיות לעשות זאת הרבה יותר במפגשיהן עם מתנדבים של ארגוני זכויות האדם.

כאמור, החוק מחייב להביא כל עצור זר בפני בית הדין בהקדם האפשרי ולא יאוחר מ-14 יום מרגע המעצר. סעיף זה מפלה בין זרים לבין ישראלים, שהרי את האחרונים יש להביא בפני שופט תוך 24 שעות. לא זו בלבד, אלא שהמשטרה ואף בית הדין עצמו אינם מקפידים גם על המועד שקבע החוק. מוקד הסיוע לעובדים זרים תיעד אינספור מקרים שבהם נשים שנפלו קורבן לסחר הובאו בפני בית הדין באיחור ניכר, ובית הדין הכשיר את מעצרן בדיעבד.

לגבי אזרחי ישראל המעצר הוא החריג והחירות היא הכלל. חוק סדר הדין הפלילי (סמכויות אכיפת מעצרים), התשנ"ו-1996, קובע כי "שופט לא יצווה על מעצר... אם ניתן להשיג את מטרת המעצר בדרך של קביעת ערובה ותנאי ערובה, שפגיעתם בחירותו של החשוד היא פחותה". לגבי אזרחים זרים, ההפך הוא הנכון. בית הדין נמנע באופן גורף מלשחרר ממעצר קורבנות סחר, וניאות להעבירן לאכסניה בעיקר אם הפכו לעדות תביעה. כדי להבין את ממדי האבסורד, יש לבחון את החלטת בית המשפט העליון בעניינו של נאשם בסחר בנשים, ששוחרר בערבות של 5,000 שקלים בלבד.⁷⁰ בדיון זה קבעה השופטת איילה פרוקצ'יה כי יש לקבוע תנאי ערבות שיבטיחו שעצורים, כולל סוחרי אדם, לא יהיו במעצר תקופות ארוכות רק משום שאינם יכולים לשלם את דמי הערבות.

6. קורבנות סחר כעדות תביעה

עדות תביעה הן גורם מפתח בהעמדת סוחרי נשים לדין, ולמרות זאת היחס אליהן בתקופת ההמתנה לעדות ואחריה הוא אינסטרומנטלי גרידא. הן בבחינת מכשיר המסייע להעמיד סוחרים לדין, ולאחר השימוש הן מושלכות לארצן ולגורלן ככלי שאין בו חפץ. על פי מדיניות שהיתה נהוגה בפרקליטות עד יולי 2000, הוחזקו רוב עדות התביעה במעצר עד מתן עדותן.⁷¹ המעצר נמשך שבועות ולעתים אף חודשים ארוכים, ולאחר מתן העדות הן גורשו לארצות מוצאן. מצב זה נמשך חרף הביקורת שהושמעה בעניין. בעקבות ביקור שערך בכלא נווה תרצה יחד עם חברת הכנסת יעל דיין, אמר חבר הכנסת יורי שטרן: "כמה שיותר היא משתפת פעולה, כך היא יושבת יותר בכלא... ראינו שתי נשים שיושבות שלושה חודשים מאז שנעצרו... כאשר הסיבה היחידה לכך שהן יושבות כל כך הרבה זמן בבית סוהר היא שמחכים שהן ייתנו עדות. זה דבר שלא ייתכן... אני חושב שזו הפרה דרמטית של כבוד האדם".⁷² למרות דברים אלה, המשיכה הפרקליטות לבקש את הארכת מעצרן של עדות מנימוקים שונים, ובהם סכנה לחיי הנשים, החשש שלא יופיעו למתן עדות והסכנה שמשרד הפנים יגרש אותן בטרם

⁷⁰ בש"פ 3153/00, ארנולד שלומוב נ' מ"י, דינים עליון, כרך נח, 4.

⁷¹ מכוח סעיף 73 ד לחוק בתי המשפט (נוסח משולב) התשמ"ד-1984.

⁷² דברים משיבת הוועדה המשותפת לוועדת עובדים זרים ולוועדה לקידום מעמד האשה, מארס 2000.

מסרו עדות.⁷³ ביולי 2000 התקבל בבית המשפט המחוזי בתל-אביב תקדים חשוב. השופט אדמונד לוי קבע כי לא רק שאין לעצור את העדות, אלא שעל המדינה לממן את הוצאותיהן עד מתן העדות:

החזקתן של המשיבות במאסר, רק משום שהן עתידות להעיד במשפטם של אחרים... היא על פי השקפתי תוצאה בלתי נסבלת ולא ראויה לשיטת משפט שחרתה על דגלה את זכותו של כל אדם להלך חופשי... את התוצאה הזו של הבטחת העדתן, ניתן להבטיח... מבלי שיהא צורך להזדקק להליך הדרסטי של מעצר. במצב זה מתעוררת, כמובן, השאלה של אספקתם של אמצעי מחיה וקורת גג... וגם על כך התשובה כמו מתבקשת מאליה, היינו, שמי שיוזם את ההליך הפלילי הוא שצריך לשאת בהוצאה זו. ואם תתעורר טענה של הכבדה על רשויות המדינה, כל שאוכל לומר הוא שהליך פלילי הנו עניין יקר הממומן בכספי הציבור, ושאלת המימון הנה שולית בבוא בית המשפט להחליט בסוגיית חירותו של אדם להלך חופשי עד אשר תישמע עדותו.⁷⁴

בניגוד לקביעת השופט, במהלך שנת 2002 המתינו 130 עדות באכסניות, על פי נתונים שמסרה משטרת ישראל. בתשובה לשאלה של מוקד הסיוע לעובדים זרים על מספר העדות שנשארו במתקני הכליאה עד מסירת עדותן, השיבה המשטרה כי הן "אינן אמורות להיות במעצר".⁷⁵ יחידות המשטרה בערים הגדולות הפנימו את ההנחיות החדשות של המשטרה ושל הפרקליטות יותר מאשר תחנות המשטרה בפריפריה. מאז שהוקמה "מינהלת ההגירה" חלה החמרה במצב, ועלה מספרן של עדות תביעה הנעצרות והמועברות למתקן כליאה. בחודשים ינואר-מארכ 2003 הוחזקו במתקן הכליאה בחדרה תשע עדות תביעה לפחות. כדי לעצור את העדות, משטרת ישראל משתמשת באחת משלוש דרכים: כליאה בלי שרשות שיפוטית כלשהי תראה את האשה; בקשת מעצר תוך התעלמות מודעת ומכוונת מן ההנחיות החדשות של המשטרה והפרקליטות; או הגשת כתב אישום בגין שהייה בלתי חוקית – אישום חריג לגבי זרים, אלא אם עברו עברות חמורות כמו אינוס או רצח, או שהם פלסטינים.

גם הפרקליטות ממשיכה לבקש מבתי המשפט אישורים למעצר עדות בעברות סחר. במאי 2002, למשל, ביקשה פרקליטות מחוז דרום מבית המשפט המחוזי בבאר-שבע להורות על מעצרן של תשע עדות תביעה, בטענה כי: "למשיבות אין כתובת קבועה והן נתפסו כשברשותן מסמכים מזויפים ולכן יש יסוד להניח כי אם לא תיעצרנה עד למתן עדותן או ייתנו ערובות מתאימות להבטחת התייצבותן, לא יתייצבו למתן עדותן".⁷⁶

⁷³ ב"ש 91417/00, מ"י נ' לודמילה רוסאייבה ואח' (לא פורסם); ב"ש 92855/99, מ"י נ' דנילוב (לא פורסם).

⁷⁴ ב"ש 91548/00, מ"י נ' יוליה ווריובקין (לא פורסם).

⁷⁵ תשובת משטרת ישראל מ-29.12.2002.

⁷⁶ את הבקשה הגיש עורך הדין יואב קישון מפרקליטות מחוז דרום ב-31.5.2002, במסגרת ב"ש 21299/03.

חמור ככל שיהיה מעצרן של קורבנות סחר באמצעות מערכת המשפט, חמור עוד יותר מעצרן בלא-אישור של ערכאה שיפוטית. כך אירע לשתי נשים ממולדובה, ט.ג. וס.פ., שהוחזקו בבית המעצר נגב במשך חודש וחצי. הנשים סיפרו שבתקופת מעצרן הן נלקחו לבית המשפט כדי להעיד, ורק שם שמעו מפי האדם שנגדו היו אמורות להעיד כי התקבלה עסקת טיעון וכי עדותן אינה נדרשת. לא זו בלבד שהיו נתונות במעצר כדי למסור עדות, הן אף נותרו במעצר בתום המשפט משום שהטיפול במסמכי הנסיעה שלהן התעכב.⁷⁷

כל עוד ביקשה הפרקליטות מבית המשפט לעצור עדות תביעה, היא נהגה להדגיש בפניו את הסכנות האורכות להן, ובעיקר את המאפיה הרוסית המאיימת. סכנות אלו "נעלמו" לאחר שהועברו הנשים לאכסניות: ברוב האכסניות אין שמירה והנשים חשופות לפגיעה. כך, למשל, במהלך שיחה בין מתנדבת של ארגון אשה לבין עדות תביעה באכסניה, הגיעה למקום אשה מבית בושת סמוך, שידעה בדיוק היכן ממוקמת האכסניה ומיהן הנשים השוהות בה; היא הציעה לנשים לעסוק בזנות בזמן ההמתנה למשפט, או להפסיק את הליך מסירת העדות ולעבור לבית הבושת. בעדותו בפני ועדת החקירה סיפר רב-פקד פניני אבירם על עדת תביעה שנחטפה מן האכסניה כדי למנוע את עדותה.⁷⁸ המשטרה הודתה כי בשנה האחרונה נעלמו מן האכסניות למעלה מ-20 עדות תביעה (זינגר 2003).

היחס לעדות התביעה מעלה את סוגיית הייצוג המשפטי של קורבנות הסחר ואת סוגיית הסיוע להן. בדיון בפני השופט אדמונד לוי, שבו נקבע התקדים המהפכני שהוזכר לעיל, ייצג את הנשים עורך דין מטעם הסנגוריה הציבורית, שהתנגד לבקשת המעצר ודרש את שחרורן. כיוון שרוב קורבנות הסחר שמוצא נגדן צו גירוש אינן עומדות לדין, רובן אינן זכאיות לייצוג מטעם הסנגוריה הציבורית וכך נמנעת מהן האפשרות לזכות בסעד מבית המשפט. בעיית הייצוג המשפטי היא גם נחלתן של עדות התביעה, שבעקבות התקדים משוכנות באכסניה עד מתן עדותן. ההליך המשפטי אינו מובן להן, והן אינן זוכות לליווי ולסיוע משפטי מתאים. נשים שהעידו לא תמיד יודעות שההליך המשפטי הסתיים ומה פסק בית המשפט. במקרים הרבים שבהם מושג הסדר טיעון, לא מיידעים אותן על כך.

7. קורבנות סחר כעדות הגנה

אחת הסוגיות המטרידות ביותר היא מעצרן ועיכוב יציאתן מהארץ של קורבנות סחר האמורות להעיד לטובת סוחריהן וסרסוריהן. סביר להניח כי רובן עושות זאת בשל איומים על יקיריהן בארצות המוצא, או בתמורה לטובות הנאה, דבר הפוגם כמובן במהימנות עדותן. נשים אלו — שמעצרן הוארך לצורך מסירת עדות בלי שנשאלו — רובן אינן יודעות את זכויותיהן. בשנים 2001–2002 תיעד מוקד הסיוע לעובדים זרים עשרה מקרים שבהם ביקשו באי-כוחם של הסוחרים מבית המשפט לעכב את יציאתן של נשים המוחזקות במעצר

⁷⁷ העדויות נגבו בכלא נווה תרצה ב-14.8.2002.

⁷⁸ פרוטוקול 29 משיבת ועדת החקירה, 19.6.2002.

כדי שיעידו מטעם ההגנה, וכך הוארך למעשה מעצרו. ההסדר שמתוקפו מועברות עדות התביעה לאכסניה אינו חל על עדות ההגנה והן מוחזקות במעצר, לעתים חודשים ארוכים, עד תום מסירת עדותן.

על פי הנהלים, אם אין בידי מגורשת כסף לכרטיס טיסה, היא ממתנה למימון מידי המדינה, הליך הנמשך עד שבועיים. במאי 2001 נעצרו שלוש קורבנות סחר והוצא נגדן צו גירוש. מתנדבי מוקד הסיוע הבחינו כי שלוש הנשים מעוכבות בכלא זמן רב; בתשובה לשאלתם נאמר להם שעורך דין כלשהו הבטיח להביא לנשים כרטיס טיסה ולכן הן אינן זכאיות למימון המדינה. בהמשך התברר כי עורך דין זה מייצג את הסוחרים, וכי הוא ביקש מבית המשפט לעכב את יציאת הנשים מהארץ כדי ששתיים מהן תשמשנה עדות הגנה.⁷⁹ המדינה לא התנגדה לבקשה ובית המשפט נענה והאריך את מעצרו, בלי שלנשים ניתנה הזכות להשמיע את דברן. בית המשפט גם סירב לבקשת מוקד הסיוע למנות לנשים סגור עצמאי, בטענה ש"גם עד שאינו תושב זר אינו זוכה לפריבילגיה כזו". בית המשפט לא התחשב בעובדה שעד ישראלי אינו ממתין לעדותו במעצר, במיוחד אם הוא עד מטעם ההגנה. ידוע כי נשים רבות מעוכבות לשם כך בבתי מעצר, אך לא ידוע היקפה המדויק של התופעה.

אם מוסכם על כל גורמי המשפט והאכיפה כי מעצר לשם מתן עדות אינו סביר, קל וחומר כאשר מדובר בעדות הגנה. כמו כן, יש לספק לנשים אלו ייצוג משפטי מטעם המדינה. הסירוב לספק להן ייצוג פירושו התעלמות מכך שמדובר בנשים זרות, שאינן יודעות את השפה ואת חוקי המדינה ושאמצעיהן הכספיים דלים. גם במקרה שאשה מסכימה להמתין במעצר עד מסירת עדותה, יש לדחות את בקשתה. לא סביר שאדם יישב בכלא מרצונו החופשי, וככל הנראה איום או הבטחה לטובת הנאה הם שהביאו אותה להסכים לכך. עיכוב העדה מחייב למצוא לה מקום שהייה שאינו כלא, מקום שיאושר על ידי בית המשפט וימומן בידי הגורם שביקש לעכבה בישראל. צריכים להיות אמנם תנאים מגבילים נוספים, כגון ערבות, אך המעצר צריך להיות האמצעי האחרון ולא הראשון גם כשמדובר בעדות מטעם ההגנה.

סיכום

בחינת יחסן של רשויות השלטון בישראל לתופעת הסחר בנשים מעלה כי הגישות הדומיננטיות שאימצה המדינה ביחסה לנשים קורבנות הסחר הן גישת ההגירה, הגישה הפלילית והגישה המוסרית. גישות אלו מציבות בראש סולם העדיפויות את האינטרסים של המדינה, ובשם מבוטלים לעתים האינטרסים והזכויות של הנשים קורבנות הסחר. הרשויות בישראל רואות בנשים אלו עברייניות הגירה השוהות בישראל באופן בלתי חוקי — עברה

⁷⁹ ת"פ (תל-אביב) 1063/01, מ"י נ' רומנו (לא פורסם).

הנתפסת כחמורה מן ההפרה הקשה של זכויות האדם שלהן. תפיסות אלו, כפי שראינו, באות לידי ביטוי בחקיקה, במערכת המשפט וביחסן של רשויות האכיפה. לאחר שנים של התעלמות מקיומו של סחר בנשים בישראל הכריזו הרשויות מלחמה על התופעה, וזאת בעקבות לחצים חיצוניים ובראשם דוח של משרד החוץ האמריקני מ-2001, שהציב את ישראל בקטגוריית המדינות שבהן סחר בנשים מתקיים כמעט בלי הפרעה. גם אם בשנתיים האחרונות ניתן להבחין בשינוי כלשהו ביחסן של הרשויות לתופעה, עדיין הגישה המרכזית המנחה אותן היא הגישה הפלילית. המאבק בסוחרי הנשים מתנהל לעתים על חשבון הזכויות והאינטרסים של הנשים. לעומת עמדת המדינה, אימצו ארגונים בחברה האזרחית את גישת זכויות האדם להתמודדות עם תופעת הסחר. ארגונים אלו רואים את הנשים כמהגרות עבודה שהגיעו לישראל בשל מצוקה כלכלית קשה והפכו כאן לקורבנות אונס, אלימות, עבדות חוב, סחיטה, הגבלת חירויות בסיסיות ותנאי עבודה מפירים. גישה ראויה למאבק בסחר בנשים צריכה לשלב בין שתי אסטרטגיות. האסטרטגיה האחת היא מלחמה בכל מי שמעורב בשרשרת הסחר, תוך אכיפה מוגברת נגד סוחרי נשים, המעטה בהסדרי טיעון, העלאת רף הענישה, חילוט רכוש הסוחרים והעברתו לסיוע לקורבנות הסחר. האסטרטגיה האחרת מעמידה במרכזה את ההגנה על זכויות האדם של הנשים הללו ורואה בהן קורבנות. הלכה למעשה, אסטרטגיה זו מתמקדת בהגנה על הקורבנות מפני סוחריהן, הגשת סיוע נפשי, רפואי ומשפטי, הענקת אשרות עבודה לנשים הממתינות למשפט או למתן עדות, ומניעת גירושן הכפוי כאשר קיימת סכנה לחייהן בארצן. שילוב האסטרטגיות מצריך גם שיתוף פעולה בינלאומי בין ארצות המוצא, ארצות המעבר וישראל במטרה לסכל את הסחר, וחשוב לא פחות – כדי לסייע לתהליך הקליטה והשיקום של הנשים שנסחרו. דרושות גם פעולות הסברה לנציגי הרשויות – שופטים, פרקליטים ושוטרים – שיעמדו על חומרת עברת הסחר ועל משמעותה. שילוב האסטרטגיות עשוי להביא לשינוי הגישות הרווחות ולראיית הנשים הנסחרות כקורבנות ולא כעברייניות.

ביבליוגרפיה

- אמנסטי אינטרנשיונל, 2000. אישה – סחורה, דוח של ארגון אמנסטי אינטרנשיונל, מאי 2000, תל-אביב.
- ארבלי, עליזה, 2000. "שוטר בבאר שבע נעצר בחשד לסרסרות", הארץ, 3.5.2000, עמ' א 12.
- בוגוש, רינה, ורחל דון יחיא, 1997. מגדר ומשפט: אפליית נשים בבתי המשפט בישראל, מכון ירושלים לחקר ישראל, ירושלים.
- בן דוד, עמיר, 2002. "חשד: השוטר המצטיין קיבל שוחד והיה מעורב בסחר בנשים", מעריב, 29.7.2002, עמ' 10.
- גואל, בנו, 2001. "חיפה: שוטרים חשודים במעורבות ביבוא זונות", ידיעות אחרונות, 1.5.2001, עמ' 19.

- גליקמן, איתן, 2002. "חשד: שוטרים 'העלימו עין' מבית בושת וקיבלו מין", ידיעות אחרונות, 22.2.2002, עמ' 8.
- הארץ, 1992. "משרד הפנים חושד בחברה בשם 'ק.ק. אינקופ לסחר בינלאומי', רוסיות מוכאות לארץ במסווה של תיירות כדי למצוא עבודה כזונות", הארץ, 12.4.1992.
- , 1993. "גורשו תשע רוסיות שהתחזו ליהודיות, עלו לארץ ועסקו בזנות", הארץ, 23.7.1993.
- , 1994א. "את, הבלונדינית, החוצה", הארץ, 4.3.1994.
- , 1994ב. "הוארך מעצרו של אלוף ישראל באגרופ, החשוד באילוף נשים לעסוק בזנות", הארץ, 28.8.1994.
- ולדנברג, מרטינה, 1997. הברחת נשים לישראל וזנות ככפייה: דוח, נובמבר 1997, שדולת הנשים בישראל, תל-אביב.
- זינגר, רוני, 2003. "המשטרה בבעיה: העדות נגד סוחרי הנשים נעלמות", הארץ, 25.5.2003, עמ' א 13.
- לבנקרון, נעמי, ויוסי דהאן, 2003. אישה עוברת לסוחר: סחר בנשים בישראל, מוקד סיוע לעובדים זרים, אשה לאשה — מרכז פמיניסטי בחיפה ומרכז אדוה, תל-אביב.
- מוקד סיוע לעובדים זרים, 2001. סחר בנשים בישראל, תל-אביב.
- סיני, רותי, 2002. "ישראל גירשה בת 14 מפולין בחשד שבאה לעסוק בזנות", הארץ, 28.6.2002, עמ' א 7.
- הצוות הבין-משרדי, 2002. דוח הצוות הבין-משרדי להתמודדות ומעקב עם תופעת הסחר בנשים לעיסוק בזנות.
- קמפ, אדריאנה, ורבקה רייכמן, 2000. "זרים" במדינה היהודית: הפוליטיקה החדשה של הגירת עבודה בישראל, סוציולוגיה ישראלית ג (1): 79–109.
- קראו, ניקול, 2000. "שוטר חשוד שנהג לעצור עובדות בית בושת ולשחררן תמורת שוחד", הארץ, 1.3.2000, עמ' א 13.
- רוזנהק, זאב, ואריק כהן, 2000. "דפוסי הכללה של 'עובדים זרים' ומשטר ההגירה בישראל: ניתוח השוואתי", סוציולוגיה ישראלית ג (1): 53–77.
- רטנר, דויד, 2000. "מפקד משטרת חדרה נחקר בחשד למעורבות בשוחד ממכוני ליווי", הארץ, 4.8.2000, עמ' 6.
- , 2001. "רב פקד מחיפה נעצר בחשד לעבירות על טוהר המידות", הארץ, 4.9.2001, עמ' א 15.
- שלום, י., 2002. "הזונה העידה: נתנו שירותי מין לשוטרים במדים — ללא תשלום", כל העמק והגליל, 1.3.2002, עמ' 48.
- שמואל, לימור, ובנו גואל, 2000. "ביום שוטר — בלילה שותף במועדון חשפנות", ידיעות אחרונות, 1.9.2000, עמ' 10.
- Altman, Dennis, 2001. *Global Sex*. Chicago: The University of Chicago Press.
- , 2004. "Sexuality and Globalization," *Sexuality Research and Social Policy* 1 (January), 3–27, <http://nsrc.sfsu.edu/Index.cfm?Page=75&PageID=1&SID=62BF7CEEDA49893C0370C4A4A787A307A>.

- Anderson, A. Scott, 2000. "Prostitution and Sexual Autonomy: Making Sense of the Prohibition of Prostitution," *Ethics* 112 (July): 748–780.
- Bales, Kevin, 2000. *New Slavery: A Reference Handbook*. Santa Barbara: ABC-CLIO.
- Bishop, Ryan, and Lillian Robinson, 1998. *Night Market: Sexual Cultures and the Thai Economic Miracle*. New York: Routledge.
- Chiswick, Brian R., 2000. "Are Immigrants Favorably Self-Selected? An Economic Analysis," in *Migration Theory*, ed. Caorline Brettell and James Hollifield. New York: Routledge, pp. 61–77.
- Doezema, Jo, 1998. "Forced to Choose," in *Global sex Workers: Rights, Resistance, and Redefinition*, ed. Kamala Kempadoo and Jo Doezema. New York: Routledge, pp. 34–51.
- Hauber, Laurie, 1998. "Trafficking of Women for Prostitution — A Growing Problem Within the European Union," *Boston College International and Comparative Law Review* 21(1): 183–198.
- Ilan, Keren, Bella Chudakov, Ilana Belmaker, and Julie Cwikel, 2002. *The Motivation and Mental Health of Sex Workers*. Beer Sheva: Center for Women's Health Studies and Promotion and the Department of Social Work, Faculty of Health Sciences, Ben-Gurion University of the Negev, Beer Sheva.
- Johnson, Diane, 1999. "Trafficking Women into the European Union," *New England International and Comparative Law Annual* 5: 230–250.
- MacKinnon, Catharine, 1987. *Feminism Unmodified: Discourses on Life and Law*. Cambridge, Mass.: Harvard University Press.
- Minnesota Advocates for Human Rights, 2000. *Trafficking in Women: Moldova and Ukraine*. Minneapolis, <http://www.mnadvocates.org/vertical/Sites/{C83C74A5-9AEB-4448-B059-C7B9B3DFB089}/uploads/TraffickingReport.pdf>
- Murray, Alison, 1998. "Debt Bondage and Trafficking," in *Global Sex Workers: Rights, Resistance, and Redefinition*, ed. Kamala Kempadoo and Jo Doezema. New York: Routledge, pp. 51–68.
- Nussbaum, Martha, 1999. "Whether from Reason or Prejudice: Taking Money for Bodily Services," in *Sex and Social Justice*, by Martha Nussbaum. New York: Oxford University Press, pp. 276–298.
- Rubin, Gayle, 1976. "The Traffic in Women: Notes on the 'Political Economy of Sex'," in *Toward an Anthropology of Women*, ed. Rayna Reiter. New York: Monthly Review Press, pp. 157–210.
- Sassen, Saskia, 2003. "Is This the Way to Go? Handling Immigration in a Global Era," *Stanford Agora: An Online Journal of Legal Perspectives* 4: 1–11, <http://agora.stanford.edu/agora/volume4/sassen.shtml>.

- Strandberg, Nina, 1999. *What is Trafficking in Women and What Can Be Done*. Kvinforum, <http://www.qweb.kvinnoforum.se/papers/tic-whatisttrafficking.html>
- Schuck, Peter H., 2000. "Law and the Study of Migration," in *Migration Theory*, ed. Caroline B. Bertell and James F. Hollifield. New York: Routledge, pp. 187–205.
- Taylor Ian, and Ruth Jamieson, 1999. "Sex Trafficking and the Mainstream Market Culture," *Crime, Law and Social Change* 32: 257–278.
- USAID's Office of Women in Development, 1999. "Women as Chattel: The Emerging Global Market in Trafficking," *Gender Matters Quarterly* 1 (February 1999), <http://www.usaid.gov/wid/pubs/q1.htm>.
- Wijers, Marjan, and Marieke van Doorninck, 2002. "Only Rights Can Stop Wrongs: A Critical Assessment of Anti-Trafficking Strategies," Paper Presented at EU/IOM STOP, European Conference on Preventing and Combating Trafficking in Human Beings, <http://www.walnet.org/csis/papers/wijers-rights.html>.
- Williams, Phil, 1999. "Trafficking in Women and Children: A Market Perspective," in *Illegal Immigration and Commercial Sex: The New Slave Trade*, ed. Phil Williams. Portland: Frank Cass, pp. 145–171.