

השינוי המשפטי בעבירת הסחר בנשים בישראל: העתיד המעשי עובר דרך התאוריה

מאת

לימור עציוני*

מטרתו של מאמר זה היא לשפוך אור על תופעת הסחר בנשים ועל ההתמודדויות המשפטיות הקיימות והאפשרויות לצמצום התופעה, ויותר מכך לצמצום ההשלכות הנלוות על הקרבנות ועל החברה בכלל. המאמר נפתח בסקירה של התופעה ושל המצב המשפטי הקיים הן בישראל והן במקומות שונים ברחבי העולם. בחלקו השני של המאמר יש דיון במסקנות ועדת גלאון – ועדת החקירה הפרלמנטרית לבחינת הסחר בנשים בראשות חברת הכנסת זהבה גלאון, אשר פרסמה את מסקנותיה במרס 2005. במסגרת זו יבדוק המאמר אם וכיצד מתיישבות מסקנות הוועדה והמטרות שהיא הציבה עם טובת הקרבן גם אם מטרה זו לא הייתה הקו המנחה של עבודת הוועדה. בנקודות שבהן המסקנות מקדמות אינטרסים שאינם טובת הקרבן המאמר מציג הסדרים חלופיים אשר מדגישים דווקא את הפן של טובת הקרבן. החלק האחרון של המאמר בוחן את ההסדר שהציעה ועדת גלאון דרך פריזמות פמיניסטיות שונות. בחלק זה מוצגים הזרמים הפמיניסטיים המרכזיים, ויש ניתוח ביקורתי של מסקנות ועדת גלאון מנקודות המבט הללו. המאמר בוחן אם טובת הקרבן היא שעומדת לנגד עיני המחוקק, או שמא השיקולים המכריעים הם הלחימה בפשיעה וצורכי המדינה. למעשה, אף על פי שהעברה מבוצעת ישירות כלפי הנפגע, נראה כי הוא אינו זוכה למקום ולמעמד הראויים בהליך, ונדמה כי קולו מוחלש והדיון בעניינו לוקה בחסר. מלבד מסירת עדות אין לקרבן מעמד ולא קול במהלך ההליך. לפיכך גם אם המחוקק ראה לעצמו מטרה אחרת, טובת הקרבן היא שצריכה להיות השיקול המכריע, וזאת על רקע הגישה המובילה בכל הקשור לקרבנות פשיעה.

* סגנית דקן במכללת שערי משפט. אני רוצה להודות מקרב לב לעו"ד נעמי לבנקרון על הערותיה המועילות, המקצועיות והענייניות, אשר תרמו רבות לעיבודו של המאמר.

מבוא

במאמר זה ברצוני לשפוך אור על תופעת הסחר בנשים ולבחון את התופעה ואת העשייה המשפטית הנוגעת לה מזוויות חדשות שטרם נבחנו עד כה לעומקן במסגרת הכתיבה בנושא. אפתח בסקירת תופעת הסחר בנשים בעולם, בתגובות שתופעת הסחר עוררה במשפט המדינתי של מדינות שונות ברחבי העולם ובמישור המשפטי הבין-לאומי, ומשם אפנה את הזרקור אל המצב הקיים ולהסדרים המשפטיים החלים במדינת ישראל לעניין תופעת הסחר בנשים. בשלב השני אפרט את המסקנות שהועלו לאחרונה על ידי ועדת גלאון לעניין שינויים רצויים בטיפול בתופעת הסחר בנשים בישראל ואבחן אם וכיצד מטרות אלו מתיישבות עם טובת הקרבן, שיקול שלדעתי צריך להיות מרכזי, אם לא מכריע, במאבק ובטיפול בתופעת הסחר בנשים. במאמר אדגיש ואבהיר כי קרבן העברה אינו זוכה למקום הראוי בהליך הפלילי, שכן נקודת המוצא בשיטת המשפט רואה בהפרת החוק הפלילי פגיעה בציבור שהתגובה עליה היא ציבורית, וראוי לשנות הנחת מוצא זו כדי שתיתן תשומת לב רבה ומיוחדת לאישה, קרבן הסחר, שנאלצת למעשה לחוות את הטרומה פעמיים, הן עת עברה את הסחר עצמו והן במהלך ההליך עת היא נדרשת להעיד ולשחזר את שעבר עליה. אם ההסדר המוצע אינו מתיישב עם טובת הקרבן אלא מקדם מגוון מטרות שונות, כגון לחימה בפשיעה או מניעת הגירה, אציע הסדרים אלטרנטיביים אשר כן ממוקדים בטובת האישה קרבן הסחר. בשלב השלישי אעבור לבחינת ההסדר שהוצע בוועדת גלאון תוך התייחסות לנקודת המבט של כמה זרמים פמיניסטיים. זרמים אלו מציבים את האישה במרכז, ובמקרה שלפנינו האישה היא הקרבן של עברת הסחר בנשים. מטרתי המרכזית, שתלווה אותי במאמר כולו, היא לבחון אם טובת הקרבן היא שעומדת אל מול עיני המחוקק, או שמא אינטרסים אחרים נכנסים ומכריעים את הכף. ברצוני להציע כי במקרים רבים המיקוד אינו בנשים הקרבנות אלא באינטרסים כלל-מדיניים, כגון מיצובה של ישראל בקהילה הבין-לאומית כמדינה הלוחמת בסחר בנשים והתמודדות עם ביקורת בין-לאומית בנושא, שכן הרצון לשמור על זכויותיהן של נשים קרבנות הסחר אינו תמיד מתיישב עם השאיפה להחמרת הענישה הפלילית של הסוחרים. אבחן במאמר זה אם המחוקק הישראלי מעמיד את האישה ואת צרכיה במרכז כפי שאפשר לנתחם לפי זרמים פמיניסטיים שונים, או שמא צורכי המדינה והשאיפה להילחם בפשיעה גוברים על האינטרסים של האישה קרבן הסחר.

א. מהו סחר בנשים (בכלל ובמשפט הישראלי בפרט) ?

תופעת הסחר בנשים, שמקורה בימי קדם,¹ היא תופעה נרחבת ביותר וחוצה מדינות ויבשות. הסחר בבני אדם בכלל ולמטרות זנות בפרט התפתח על מצע העוני, הזעזועים הכלכליים ופירוק רשתות התמיכה החברתיות בארצות מתפתחות שעברו תהליך של כרסום בדפוסי התנהגות מסורתיים. להערכת האו"ם, מדי שנה נסחרים מיליוני בני אדם בעיקר למטרות זנות.² ארגון ההגירה הבין-לאומי (IOM) העריך כי רכבות נשים נסחרות מדי שנה למדינות מערב אירופה, ושני שלישים מהן מגיעות ממדינות מזרח אירופה. אין מדובר בתופעה פרטנית וייחודית שמחוללים אותה אנשים בודדים כפשע חד-פעמי, אלא מדובר בתעשייה של ממש, שלפי חלק מההערכות היא המקור השלישי בחשיבותו לרווחים של פשיעה מאורגנת, אחרי סחר בנשק ובסמים.³ תופעת הסחר בבני אדם, שסחר בנשים הוא חלק עיקרי שלה, מקבלת תמיכה מתופעת הגלובליזציה השוטפת את העולם בעשורים האחרונים.⁴ בשל הגלובליזציה חל גידול בפרע בין מדינות מתפתחות למדינות מפותחות, גבר הצורך להגר למטרות פרנסה, והמעבר בין מדינות הפך למהיר יותר וזול יותר באופן יחסי. הגלובליזציה גם גרמה במדינות רבות גידול חד בעוני ובאבטלה, ליצירת שוק אחיד של תעשיית מין עולמית ולמסחר של המין.⁵ הסחר בבני אדם נעשה למטרות שונות, ובהן ניצול מיני, נטילת אברי גוף או שיעבוד ומתאפיין בשליטה מוחלטת בקרבן וניצולו כדי להפיק ממנו רווח כספי. "העסקתם" של קרבנות הסחר כוללת במקרים רבים עבודה סביב השעון, עיכוב דרכונים, שימוש בכוח או באמצעי לחץ אחרים, הונאה, כליאה ותשלום תמורה זעומה בעד ביצוע העבודה, אם בכלל. מכל זאת עולה שאם ברצוננו ליהנות מפרות הגלובליזציה, שהם רבים וטובים, עלינו גם לטפל בתופעות הלוואי הקשות שלה.⁶

- Sasha L. Nel, *Victims of Human Trafficking: Are They Adequately Protected in the United States?*, 5 JICL 3, 6 (2005) 1
- www.hotline.org.il/hebrew/pdf/Women_as_Commodities_Trafficking_in_women_in_Israel2003_Heb.pdf 2
- .Aiko Joshi, *The Face of Human Trafficking*, 13 HASTINGS WOMEN'S L.J. 31, 40 (2002) 3
- Pamela Shifman, *Trafficking and Women's Human Rights in a Globalized World*, 11 GEBDER & DEVELOPMENT 125 (2003) 4
- יוסי דהאן ונעמי לבנקרון "סחר בנשים בישראל בחסות שלטון החוק" תיאוריה וביקורת 24, 9, 11 (2004). 5
- Dina Francesca Haynes, *Panel: Exploitation Nation: The Thin and Grey Legal Lines Between Trafficked Persons and Abused Migrant Laborers*, 23 ND J. L. ETHICS & PUB. POL'Y 1, 71 (2009) 6

במדינת ישראל, עד לאמצע העשור הקודם, היה מספר הנשים הנסחרות 2,000–3,000 בשנה (הנתונים לפני כן אינם ברורים, אך סביר להניח שללא הקלות היחסית של הגעה ממדינה למדינה היה ההיקף מצומצם יותר).⁷ כיום הנתונים הרשמיים של המשטר לביטחון פנים מעידים על חיסולה הכמעט מוחלט של התופעה, ולכן כיום כמעט ואין מקרים של סחר בנשים.⁸ עם זאת העיסוק הציבורי בנושא עדיין רב ביותר. מעיון בנתונים נראה כי חלק ניכר מהסחר בנשים מתרחש בין מדינות העולם השלישי למדינות מזרח אירופה לבין עצמן, ורק 10%–20% מכלל הנשים מגיעות למדינות העולם המערבי, ובכללן ישראל.⁹ בכלל הנתונים הללו אין כדי להמעיט מחשיבות הדיון בסוגיית הסחר בנשים בישראל, מאחר שמדובר בפשע הפוגע בזכויות אדם בסיסיות פגיעה חמורה, ושמהטיפול בו אפשר ללמוד טפיל בתופעות "נשיות" אחרות. בהנחה שעל המדינה חלה חובה להגן גם על כל מי שנמצא בשטחה, ושל התופעה השלכות לא רק על הקרבנות עצמן, מוטלת על המדינה אחריות רבה לטיפול בתופעה. כמו כן יש לציין כי המשפט כשלעצמו, ובכלל זאת ההיערכות המשפטית-מערכתית, לא יהיו פתרון לבעיית הסחר בנשים, לא המקומית ולא העולמית, והפתרון נעוץ בתהליכים גלובליים חברתיים, כלכליים, פוליטיים. עם זאת היערכות משפטית-מערכתית ראויה חיונית כדי לשמר את צמצום התופעה ולמנוע את הישנותה.¹⁰

הגדרת המונח "סחר בנשים" – כמו לכל הגדרה משפטית גם להגדרת תופעת הסחר בנשים חשיבות מכרעת, מאחר שעל פי ההגדרה ייגזרו הזכויות והערכים המוגנים, זהות הקרבנות וההתנהגות שתיקבע כפלילית, וזאת כחלק מתהליך שתחילתו בהבנת התופעה ולאחריה – ההתמודדות אתה.¹¹ למשל, התייחסות לסחר בנשים כאל פגיעה נרחבת בזכויות אדם המבוצעת על ידי פושעים שעל המדינה חובה להתמודד אתה, תוביל למדיניות שונה לחלוטין מזו שתינקט אם תוגדר התופעה כהגירה בלתי חוקית ובלתי רצויה, כפי שהתייחסות לצרכיה של האישה הנסחרת תוביל לתוצאות שונות משל התייחסות לאינטרסים מדיניים.¹² הדיון בהגדרת הסחר בנשים מתמקד בשלושה מרכיבים השנויים

Rachel Gershoni, *Human Trafficking – The Phenomenon and the State Struggle Against It* (Israel Ministry of Justice Position Paper, Feb. 2008) 7

<http://mops.gov.il/crimeandsociety/pages/strugglewithhumantrafficking.aspx> 8

Martti Lehti & Kauko Aromaa, *Trafficking for Sexual Exploitation*, 34 CRIME & JUST. 9
133, 219 (2006)

Shelley Case Inglis, *Expanding International and National Protections Against Trafficking For Forced Labor Using A Human Rights Framework*, 7 BUFF. HUM. RTS. L. 10
REV. 55, 103 (2001)

Elizabeth M. Bruch, *Models Wanted: The Search for an Effective Response to Human Trafficking*, 40 STAN. J. INT'L L. 1, 38 (2004) 11

דהאן ולבנקרון, לעיל ה"ש 5, בעמ' 17 12

במחלוקת: אם על ההגדרה לכלול את אלמנט הכפייה (היעדר הסכמה מצדן של הנשים), אם יש צורך בסחר בין-לאומי, ואם יש לכלול גם נישואים בכפייה ועבודה בכפייה (שאינה למטרות זנות).¹³ הסוגיה האחרונה היא שתופסת מקום מרכזי יותר בשנים האחרונות בשל הטענה שעולה כי העיסוק בסחר בנשים, שהיא סוגיה "מעניינת" יותר, בא על חשבון עיסוק בסחר "רגיל", בדרך כלל למטרות עבודה בכפייה. יש לזכור כי ההגדרה חשובה במיוחד בשל החשש הרב כי בשל ההתמקדות בשנים האחרונות באלמנט של הסחר בנשים לעומת סחר בבני אדם בכלל, העבריינים הפועלים בתחום ינסו למצוא דרכים להסוות את הסחר הזה באמצעות כלים כגון נישואים פיקטיביים בין-לאומיים.¹⁴

בעיה אפשרית נוספת היא כי התמקדות בתעשיית הזנות במסגרת הגדרת הסחר בנשים תוביל את הדיון ל"שיח של זכויות נשים", ובכך "תסבול" התופעה מהקשיים הרגילים העומדים בפני הטיפול המשפטי בזכויות אלו, ואף להביא לידי הגבלות נוספות על נשים ולא להיטיב עמן (למשל איסור על נשים לנסוע למדינות מסוימות ללא מלווה (בנגלדש) או הגבלת יציאת נשים מגבולות המדינה ללא הוכחה כי ברשותן כסוף מסוים (הרפובליקה הדומיניקנית).¹⁵ עם זאת הנטייה הכללית היא לסווג את סוגיית הסחר בנשים כסוגיית זכויות אדם עקרונית ולא כסוגיה פמיניסטית בעיקרה, ולכך כמובן השלכות תאורטיות ובעקבותיהן גם השלכות מעשיות.¹⁶

חשש נוסף, אשר יש הטוענים כי הוא מומש בישראל,¹⁷ הוא כי יצירת הגדרה ייחודית לסחר בנשים כעברה פלילית תוביל להפרדת הנשים הנסחרות מכלל ציבור הנשים בהקשר של הגנה מעבריינות פלילית, וליצירת קבוצת קרבנות חדשה המכילה רק נשים שהן זרות וזונות, ומכאן שענישתם של עברייני הסחר תהיה מקלה יתר על המידה. אמנם יש סיבה אינהרנטית להתייחסות שכזו, אך אין בכך כדי למנוע התייחסות שוויונית מתוך תפיסה אידאולוגית שאין הבדלים בין שני סוגי הנשים המצדיקים שוני בהתייחסות או התייחסות מפלה.

- Fara Gold, *Comment: Redefining the Slave Trade: The Current Trends in the International Trafficking of Women*, 11 U. MIAMI INT'L & COMP. L. REV. 99, 103, 104 (2003) 13
- Roxanne Sims, *Comment: A Comparison of Laws in the Philippines, the U.S.A., Taiwan, and Belarus to Regulate the Mail-Order Bride Industry*, 42 AKRON L. REV. 607, 611 (2009). 14
- Karen Bravo, *Exploring the Analogy between Modern Trafficking in Humans and the Trans-Atlantic Slave Trade*, 25 B.U. INT'L L.J. 207, 235 (2007) 15
- תהילה שגיא "נדרש כפר שלם כדי ליצור זנות: מלחמתם של ארגוני זכויות אדם בסחר בנשים בישראל ותרומתם למיסוד הזנות" עיונים במשפט, מגדר ופמיניזם 583, 584 (דפנה ברק-ארז ואח' עורכות, 2007) 16
- דהאן ולבנקרון, לעיל ה"ש 5, בעמ' 30. 17

ההגדרה המקובלת בעולם לסחר בבני אדם בשנים האחרונות היא "העבדות החדשה" או "עבדות לבנה"¹⁸, והטענה היא כי הסחר המודרני בבני אדם משלב אלמנטים של מכירה, קנייה וניצול.¹⁹ התומכים בעמדה שלפיה מדובר הלכה למעשה בסחר למטרות עבדות לא רואים בה עמדה אקדמית בלבד, ולדעתם יש לה חשיבות של ממש במאבק נגד סחר בנשים ובבני אדם בכלל. יש הטוענים כי מאחר שהעבדות היא תופעה מוכרת מקדמת דנא, כך גם הכלים הבין-לאומיים והמקומיים העומדים לרשות הנאבקים בה מושרשים עמוק יותר מאלו הקיימים כיום באשר לסחר בנשים, ואפשר לנצלם בצורה אפקטיבית יותר.²⁰ לעומת זאת אפשר לטעון כי בשלב מסוים, עם היעלמותה הגוברת והולכת של "עבדות מסורתית" (כפי שהיה בדרום ארצות הברית למשל) אין מאבק של ממש בתופעות עבדות מודרנית, וכך גם בישראל. טיעון זה יכול לבסס טענה נוספת, ולפיה ההתמקדות בסחר בנשים מקשה על התמודדות עם תופעות אחרות, כמו סחר למטרות עבודה בכפייה בין העולם השלישי לעולם המערבי (כולל לישראל).

התסריט המוכר של הסחר המודרני בנשים הוא מקרה שבו האישה הקרבן מקבלת הצעה לעבודה לגיטימית במדינה זרה, ובהגיעה למדינה כופים עליה לעבוד בזנות או בעבודות לא חוקיות אחרות, ומרבית רווחיה מועברים למבריחים.²¹ במרבית המקרים אף סובלות הקרבנות מהתעללות מתמשכת, ולא נותר להן אלא להתמקד בצורך שלהן לשרוד ללא כל אפשרות לעשות דבר אחר.²² כמן כן, גם במקרים שבהם נשים יודעות שהן מגיעות כדי לעבוד בזנות, כולל בישראל, ספק רב אם הן מודעות לתנאים שבהם יוחזקו או לניצול

- 18 המונח עבדות לבנה נטבע כבר בשנת 1904 International Agreement for the Suppression of the White Slave Traffic, May 18, 1904, 35 Stat. 1979, 1 L.N.T.S. 83
- 19 Sara Dillon, *What Human Rights Law Obscures: Global Sex Trafficking and the Demand for Children*, 17 UCLA WOMEN'S L.J. 121, 126 (2008); Dina Francesca Haynes, *Used, Abused, Arrested and Deported: Extending Immigration Benefits to Protect the Victims of Trafficking and to Secure the Prosecution of Traffickers*, 26 HUM. RTS. Q. 221, 228 (2004); Julia O'Connell Davidson, *Will the Real Sex Slave Please Stand Up?*, 83 FEMINIST REV. 4, 6 (2006).
- 20 Jean Allain, *The Definition of Slavery in International Law*, 52 HOW. L.J. 239, 275 (2009).
- 21 Katrina Lynne Baker, *Stein Center Colloquium on Legal Issues Surrounding Guantanamo Bay: Note: Don't Forget the Family: A Proposal for Expanding Immediate Protection to Families of Human Trafficking Survivors*, 30 FORDHAM INT'L L.J. 836, 840 (2007).
- 22 Alison Cole, *Reconceptualising Female Trafficking: The Inhuman Trade in Women*, 12 CARDOZO J.L. & GENDER 789, 793 (2006).

הסוחרים את מצוקתן.²³ בכל אופן ברי שמודעותן של הנשים לכניסתן לתעשיית המין אינה יכולה לשמש הצדקה להחזקתן בתנאי עבדות.²⁴ עם זאת חשוב להדגיש כי בחלק מהמקרים סחר בנשים יכול שיתקיים גם בתוך גבולותיה של המדינה, כאשר נשים מקומיות או כאלו שהגיעו באופן חוקי למדינה מנוצלות לעבודה בתנאים קשים²⁵ ומועברות מ"סוחר" אחד למשנהו תמורת כסף. במקרים כאלה יש סחר מקומי הנתפס כפי שנתפס "סחר בין-לאומי" וכתופעה דומה בהשלכותיה. בחוק האמריקאי מוגדר "סחר מין חמור" בנשים כך:

"Sex trafficking in which a commercial sex act is induced by force, fraud, or coercion, or in which the person induced to perform the act is under 18 years or age, or the recruitment, harboring, transportation, provision, or obtaining of a person for labor or services, through the use of force, fraud, or coercion for the purpose of subjection to involuntary servitude, peonage, debt bondage, or slavery".²⁶

חוק זה, וההגדרה לסחר בנשים המעוגנת בו, נתפס כאמצעי החקיקתי המקומי החשוב ביותר כיום ברחבי העולם כבסיס לכלי אכיפה והתמודדות עם התופעה אף על פי שיש גם הטוענים כי החוק איננו מיושם כראוי וכי אין הגנה מספקת לקרבנות בשטח.²⁷ מלבד זאת מדובר הלכה למעשה בחקיקה ראשונית מסוגה, העוסקת לא רק במישור המקומי של המאבק בסחר בנשים בארצות הברית אלא גם בסחר במדינות אחרות בעולם. ארצות הברית הייתה המדינה הראשונה בעולם שנקטה אמצעי חקיקתי שכזה, ולדעת רבים ראשוניות זו היא אינדיקציה לחשיבות העצומה שרואה ארצות הברית בהתמודדות העולמית עם

- Laura Augustin, *Migrants in the Mistress's House: Other Voices in the "Sex Trafficking" Trade*, 12 Soc. POL. 96 (2005) 23
 Haynes, לעיל ה"ש 19, בעמ' 230. 24
 Jennifer M. Chacon, *Misery and Myopia: Understanding the Failures of U.S. Efforts to Stop Human Trafficking*, 74 FORDHAM L. REV. 2977, 2986 (2006) 25
 Victims of Trafficking and Violence Protection Act (VTVPA), 22 U.S.C. 7102(8)(A)–(B). 26
 Rosy Kandathil, *Global Sex Trafficking and the Trafficking Victims Protection Act of 2000: Legislative Responses to the Problem of Modern Slavery*, 12 MICH. J. GENDER & L. 87, 88 (2005) 27

התופעה.²⁸ עם זאת יש הטוענים כי ההגדרה מצומצמת ובעייתית – ולכן מקרים שלא ייכללו בהגדרת החוק אינם מופללים – וכי מוטב היה לו נכללה בחוק רשימה ארוכה של צורות ניצול שונות, כולל אמירה פתוחה שתאפשר גמישות לרשויות התביעה.²⁹

במדינות שונות אפשר למצוא הגדרות לסחר בבני אדם הדומות לזו שבחר המחוקק האמריקאי, אך בשינויים מסוימים. למשל, בבולגריה ההגדרה לסחר בבני אדם דומה להגדרה האמריקאית, אך אין התייחסות ספציפית לנושא הזנות, קרי סחר בבני אדם למטרות רווח מסחרי מביצוע אקטים מיניים.³⁰ זאת, לעומת התפיסה הרחבה יותר באיחוד האירופי, המדגישה את האיסורים על התעללות בחולי נפש ונכים (כחלק מהאיסור על סחר בבני אדם) ואת נושא "גביית החובות" על ידי המבריחים מקרבנות הסחר.³¹

מסמך אזורי נוסף ורלוונטי במיוחד לעניינינו הוא ה-Council of Europe Convention on Action Against Trafficking in Human Beings.³² מסמך זה הוא מקור חשוב לחקיקה מדינתית במדינות החברות בה, ומכאן חשיבותו לעניין ההתמודדות במישור המשפטי הפנימי. ההגדרה לסחר בבני אדם במסמך זה מאמצת את ההגדרות הבינלאומיות, שבהן נדון מיד, והדגש הוא בניצול הקרבנות ובהיעדר רלוונטיות להסכמת הקרבן כהגנה מפני האיסור הפלילי.³³ מאפיין חשוב נוסף הוא היעדר ההגדרה למונחים כמו slavery, servitude,

- Cheryl Hanna, *Symposium on Sexual Slavery: The Trafficking of Women and Girls into the United States for Sexual Exploitation: An Introduction*, 13 HASTINGS WOMEN'S L.J. 1, 2 (2002). 28
- Angela D. Giampolo, *The Trafficking Victims Protection Reauthorization Act of 2005: The Latest Weapon in the Fight Against Human Trafficking*, 16 TEMP. POL. & CIV. RTS. L. REV. 195, 217 (2006). 29
- Christine Histed, *Note & Comment: Turning the Red Light Green: Bulgarian Accession Into the European Union and its Impact on Sex Trafficking*, 21 TEMP. INT'L & COMP. L.J. 387, 398 (2007). 30
- Comm'n of the Eur. Cmty., *Communication from the Commission to the Council and the European Parliament*, COM (2000) 854 final (Jan. 22, 2001), as cited in Regina E. Rauxloh, *Symposium Edition: Too Pure an Air: Law and the Quest for Freedom, Justice, and Equality: Essay: No Air to Breathe: Victims of Sex Slavery in the U.K.*, 13 TEX. WESLEYAN L. REV. 749, 756-757 (2007). 31
- Council of Europe Convention on Action Against Trafficking in Human Beings, May 16, 2005, C.E.T.S. 197. 32
- היעדר רלוונטיות להסכמת הקרבן עולה גם בחקיקה הישראלית בהנחיות הפרקליטות למשטרה לפעול בעניין סחר בנשים: ס' 4 ב להנחיות הפרקליטות, מדיניות החקירה וההעמדה לדין בעברות זנות וסחר בבני אדם, פברואר 2002. אפשר להשוות זאת לדוגמה להיעדר הרלוונטיות של בקשת נפגעת עברות מין או אלימות בין בני זוג שלא תיפתח חקירה או שבן זוג לא יועמד לדין. ראו ס' 59 א וס' 62 א לחוק סדר הדין הפלילי [נוסח משולב], התשמ"ב–

forced labor. היעדר ההגדרה מאפשר גמישות יתרה בפרשנות האמנה ויישומה לצורות השונות של ניצול קרבנות הסחר.³⁴ גם אם יש הגדרות למונחים אלו באמנות אחרות, יש משמעות מובהקת להיעדר ההגדרה בהקשר הייעודי של סחר בנשים. למשל, באמנה משנת 1926 יש הגדרה ל-slavery: "slavery is the status or condition of a person over whom any or all of the powers attaching to the right of ownership are exercised"³⁵.

גם במדינות חבר העמים (ברית המועצות לשעבר) במרכז אסיה אפשר לראות התפתחות חקיקתית בסוגיה בשנים האחרונות. למשל, בטג'יקסטן קובע החוק הגדרה רחבה לסחר בבני אדם (ולא רק למטרות זנות), ובקירגיסטן חל איסור פלילי על "ארגון הגירה בלתי חוקית", שאפשר ליישמו גם בסחר בבני אדם.³⁶ תופעת הסחר בנשים גוברת גם במדינות אמריקה הלטינית. מדינות באמריקה הלטינית הן מדינות יעד לקרבנות הסחר. בעקבות חקיקת החוק האמריקאי בעניין סחר בנשים החל הקונגרס לנקוט צעדים רבים לשם מיגור התופעה, ובהם בין היתר חקיקת חוקים חדשים. למשל, בשנת 2003 נחקק חוק המגדיר מהם הסטנדרטים המינימליים שעל המדינות לקבוע כדי להתמודד עם תופעת הסחר בנשים ולחסלה.³⁷ גם במזרח אסיה ניכרת מגמה בחקיקה לטיפול בתופעת הסחר בנשים. למשל, החוק בתאילנד אוסר על כל צורה של סחר בבני אדם וקובע עונשי מאסר הנעים בין 4 ל-10 שנים. עונשים אלה די חמורים לעומת העונשים שנקבעו לעברות חמורות אחרות בתאילנד כגון אונס.

לצד ההגדרות המקומיות לסחר בנשים קיימת גם מערכת שלמה ומורכבת של הגנה משפטית בין-לאומית על קרבנות הסחר בנשים. התפיסה העומדת בבסיס פיתוח המארג המורכב מכלים משפטיים בין-לאומיים למאבק בסחר בנשים היא כי מדובר בתופעה שאינה מקומית אלא חוצת גבולות, שאינה קשורה למדינות מסוימות ונוגעת לזכויות אדם בסיסיות,

1982. בשני המקרים הללו משתקפים אינטרסים דומים של הגנה על נשים מפני השפעותיהם השליליות והחמורות של גברים אשר פעלו כלפיהן באלימות וכן תפיסת המעשה כשלעצמו כפסול וכמנוגד לאינטרסים חברתיים מוגנים, ללא כל קשר לשאלת ההקשר שבו הוא נעשה או להסכמת האישה לביצועו.

34 Anke Sembacher, *The Council of Europe Convention on Action Against Trafficking in Human Beings*, 14 TUL. J. INT'L & COMP. L. 435, 441-442 (2006)

35 Slavery, Servitude, Forced labour and Similar Institutions and Practices Convention of 1927- 1926 (Slavery Convention Of 1926) 60 L.N.T.S. 253, entered into force March 1927. Article 1(1)

36 Mohamed Y. Mattar, *State Responsibilities in Combating Trafficking in Persons in Central Asia*, 27 LOY. L.A. INT'L & COMP. L. REV. 145, 174 (2005)

37 Clare Ribando Seelke, *Trafficking in Persons in Latin America and the Caribbean* 8-9 (Congressional Research Service, 23.1.2012), www.fas.org/sgp/crs/row/RL33200.pdf

ולכן ללא טיפול בין-לאומי יהא קשה יותר – עד כדי בלתי אפשרי – להתמודד כיאות עם התופעה.³⁸ למרות הביקורת שתועלה בהמשך באשר ליכולת האמתית למימוש המסגרת המשפטית הבין-לאומית למאבק בסחר בנשים קיים יתרון לא מבוטל למסגרת שכזו מאחר שהיא בבחינת מסגרת תומכת לפיתוח כלים משפטיים אחרים חשובים במאבק, כמו הגדרת הסחר בבני אדם כפשע נגד האנושות, כפי שבא לידי ביטוי בפסיקת בית הדין הבין-לאומי לפשעי מלחמה בהאג שעסקה בפשעים שהתבצעו במסגרת המלחמה במדינות יוגוסלביה לשעבר.³⁹ השימוש בהליכים פליליים בין-לאומיים נגד סוחרים מניב שלושה יתרונות מרכזיים: ראשית, פתיחת האפשרות לקיים דיונים פליליים ב-ICC על בסיס ההתייחסות לעבדות מינית (sexual slavery) באמנת רומא שהקימה את בית הדין,⁴⁰ מגבירה את המוטיבציה של מדינות להילחם בסחר. כמו כן ב-ICC קיימת סבירות גבוהה יחסית כי השופטים היושבים לדין אינם נתונים להשפעתם של סוחרים, ולכן סביר כי שפיטתם תהיה נקייה ואובייקטיבית יותר מאשר במישור המשפטי המדינתי. שנית, קרבנות הסחר יקבלו אפשרות להשתתפות פעילה בדיון המתנהל נגד הסוחרים בהן כחלק מהתכנית של שיתוף הקרבן בהליכים משפטיים פליליים בין-לאומיים. היתרון השלישי נעוץ במסר החד המועבר שלפיו אדם המבצע פשע כה חמור אינו יכול לנקוט אמצעים פשוטים כמו מעבר למדינה אחרת כדי לחמוק מידי החוק. גם אם לא תמיד מדובר בפשע בין-לאומי, ברי כי עיסוק של בית הדין הבין-לאומי הפלילי בסוגיה מחזק את הטיפול בה במישור הפנימי המדינתי.⁴¹ כהתפתחות מקבילה ומשלימה אפשר לציין גם את ההתייחסות המפורשת ל-*sexual slavery* באמנות הבין-לאומיות שהקימו את בית הדין הפלילי הבין-לאומי ואת בית הדין הפלילי שהוקם בעקבות פשעי המלחמה שהתרחשו בסיריה לאון.⁴²

ההגנה המשפטית הבין-לאומית הראשונית הממוקדת והמשמעותית שקרבנות סחר בנשים זכו לה – לעומת האמנות הרחבות יותר שעסקו בעבדות באופן כללי, לפחות על הנייר – עוגנה בס' 6 ל-CEDAW (Convention for the Elimination of all forms of)

- Mary Ann Becker, *Book Review: A Review of The Prostitution of Sexuality: The Global Exploitation of Women* By Kathleen Barry, 52 DEPAUL L. REV. 1043, 1043 (2003) 38
- Kelly D. Askin, *A Decade in Human Rights Law: A Decade of the Development of Gender Crimes in International Courts and Tribunals: 1993 to 2003*, 11 HUM. RTS. BR. 16, 18 (2004) 39
- .Article 1 of Rome Statute of the International Criminal Court 40
- TOM OBOKATA, *TRAFFICKING OF HUMAN BEINGS FROM A HUMAN RIGHTS PERSPECTIVE: TOWARDS A HOLISTIC APPROACH* 13 (The Netherlands, 2006) 41
- Valerie Oosterveld, *Sexual Slavery and the International Criminal Court: Advancing International Law*, 25 MICH. J. INT'L L. 605, 649 (2004) 42

שלפיו המדינות החברות מתחייבות לפעול נגד הסחר בנשים למטרות זנות.⁴⁴ אף על פי שאין ספק שיצירת הגנה בין-לאומית זו הייתה בעלת חשיבות, חשוב לזכור כי הגורם שתרם יותר לחיזוק מאמצי האכיפה היה החקיקה האמריקאית והלחץ שהפעילה בעקבותיה ארצות הברית על מדינות העולם לטפל בתופעה. מסמך היסוד הבסיסי של מערך הגנה זה הוא ה- Protocol to Prevent, Suppress and Punish Trafficking in Persons, Especially Women and Children, 2000.⁴⁵ הפרוטוקול מגדיר את הסחר בבני אדם בזו הלשון:

“the recruitment, transportation, transfer, harboring or receipt of persons, by means of the threat or use of force or other forms of coercion, of abduction, of fraud, of deception, of the abuse of power or of a position of vulnerability or of the giving or receiving of payments or benefits to achieve the consent of a person having control over another person, for the purpose of exploitation. Exploitation shall include, at a minimum, the exploitation of the prostitution of others or other forms of sexual exploitation....”.

פרוטוקול זה הינו פרוטוקול הנלווה ל- UN Convention Against Transnational Organized Crime.⁴⁶ פרוטוקול זה הוא כיום האמצעי הבין-לאומי המרכזי בכל הקשור לסחר בנשים ומתבסס על שלושה מרכיבים: העמדה לדין (prosecution); מניעה (prevention); הגנה (protection).⁴⁷

בהגדרתו של הפרוטוקול הסחר בבני אדם מורכב מארבעה אלמנטים עיקריים: סחר בבני אדם, תוך שימוש באמצעים לא ראויים, למטרות ניצול ובעל אלמנט בין-לאומי. המרכיב הרביעי הוא הבעייתי ביותר מאחר שהוא מונע התמקדות בבעיה האמתית והיא הסחר התוך-מדינתי בנשים. לכאורה ניסוח של אמנה בין-לאומית תמיד יתייחס לפתרון של

- Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women, Dec. 43
.18, 1978, 1249 U.N.T.S. 13, CEDAW entered into force on September 3, 1981
- Alice Edwards, *Traffic in Human Beings: At the Intersection of Criminal Justice, Human Rights, Asylum/Migration and Labor*, 36 DENV. J. INT'L L. & POL'Y 9, 12 (2007) 44
- Protocol to Prevent, Suppress and Punish Trafficking in Persons, Especially Women and Children, Nov. 15, 2000, S. Treaty Doc. No. 108-16 (2004), 40 I.L.M. 335 45
- UN General Assembly, United Nations Convention against Transnational Organized Crime: resolution adopted by the General Assembly, 8 January 2001, A/RES/55/25 46
- Kalen Fredette, *Revisiting the UN Protocol on Human Trafficking: Striking Balances for More Effective Legislation*, 17 CARDOZO J. INT'L & COMP. L. 101, 120 (2009) 47

בעיות חוצות גבולות, אך לא בהכרח הואיל ומדובר באמנות זכויות אדם אשר מתוות משפט גלובלי של הגנה על זכויות אדם בתוך שטחי המדינות עצמן, ולכן גם במקרה זה הבחירה וההתמקדות בסחר בין-לאומי לא הייתה מחויבת המציאות.

הבעיה היא כי גם אם המדינות מתחייבות להילחם בסחר הבין-לאומי בנשים, אין התחייבות כלל להילחם בתופעת הניצול בתוך המדינה.⁴⁸ ההגדרה המשפטית המקומית מיועדת לפתור חסר זה, ובישראל, בדומה למדינות אחרות, סעיפי ההגדרה אינם דורשים כלל התקיימות יסוד זה לעברה. עם זאת אין להתכחש לעובדה כי יש אכיפה מסוימת של סחר פנים בנשים בישראל אף על פי שעד היום טרם הגיע לבית המשפט ולו מקרה אחד שהוגדר כסחר שכזה (ולא כעברה אחרת).

הבעיה המרכזית בהגדרה הבין-לאומית, בעיה שחוזרת על עצמה גם במישור הפנימי-תוך-מדינתי, היא כי ההגדרה מתמקדת בהפלת המעשים של הסחר בנשים יותר משעוסקת בהגדרה של מהות הקרבן מנקודת מבט פמיניסטית. בשל חוסר זה, באופן טבעי, אין מודגשת עזרה לקרבנות הסחר ולא הכרה אמיתית רחבה בנוק הנגרם להן,⁴⁹ היות שמרכז תשומת הלב הוא בעבריינים ובהשלכות של עבריינות ממין זה, נקודה שנתמקד בה בהמשך. מרכיב עיקרי וחשוב נוסף בטיפול בתופעה הוא שיתוף פעולה בין מדינות המוצא של קרבנות הסחר למדינות היעד. כפי שנראה, בחלק מן המדינות גם כשהקרבן חוזרת לארץ מוצאה היא עדיין נחשבת פושעת ולא קרבן, ועל מדינות היעד מוטלת החובה והאחריות לפעול בשיתוף עם מדינת המוצא כדי למזער את ההשלכות השליליות הנובעות מכך.⁵⁰ אחריות זו מקורה בתפיסה שלפיה יש אחריות גלובלית של מדינות לאזרחי העולם, במיוחד אם אלו מגיעים לשטחה של המדינה. התפיסה הזאת הולכת ומתרחבת במישור הבין-לאומי באשר לזכויות אדם ועקרונות ההגנה עליהם.

ב. סחר בנשים בישראל

תופעת הסחר בבני אדם התפתחה במדינת ישראל בראשית שנות התשעים של המאה הקודמת.⁵¹ התופעה הלכה והתעצמה עם השנים והגיעה לשיא ממדיה בראשית שנות

James C. Hathaway, *The Human Rights Quagmire of "Human Trafficking"*, 49 VA. J. INT'L L. 1, 11 (2008) 48

ביקורת נוספת אפשרית היא כי ההתמקדות בהענשת העבריינים מביאה להזנחה של פעולות לצמצום הביקוש לשירותי מין שניתנים על ידי קרבנות הסחר ולביעור התופעה מהשורש. לביקורת דומה לעניין סחר בילדים למטרות מין ראו Dillon, לעיל ה"ש 19, בעמ' 123. 49

Wendy M. Gonzalez, *International Watch Article: Human Trafficking: Criminalization of Victims in the Sex Industry*, 11 BUFF. WOMEN'S L.J. 19, 20 (2002–2003) 50

חיים אבני טמאים: סחר בנשים בארגנטינה ובישראל 223 (2009). 51

האלפיים, וכעת היא כאמור בירידה ממשית עד כמעט חיסול התופעה בממדים ניכרים. ההערכה היא כי בראשית שנות האלפיים נסחרו בישראל בין מאות לאלפי נשים בשנה, שהגיעו בעיקר ממדינות שהיו בעבר חלק מחבר העמים או ברית המועצות לשעבר⁵² וסבלו מעוני ומחסור במקורות פרנסה.

קרבנות הסחר שהגיעו לישראל הן על פי רוב נשים צעירות שגילן בין 18 ל-35 שנים, מרביתן בשנות העשרים לחייהן, אם כי היו מקרים בודדים של סחר בקטינות. מרבית קרבנות הסחר לא עסקו בארצות מוצאן בזנות אלא במגוון רחב של מקצועות, כגון מזכירות, זבניות, מורות, תופרות וכיוצא באלה.⁵³ הנשים קרבנות הסחר שהגיעו לישראל, בדומה לקרבנות הסחר בעולם, הסכימו להגיע, לעתים מודעות לסיכון הרב שהן מסתכנות בו ולייעודן לעבודה בזנות, ממניעים כלכליים וכדי לפרנס את ילדיהם שנשארו במדינות המוצא.⁵⁴ אמנם מרבית קרבנות הסחר ידעו שהן עומדות לעסוק בזנות, אך הן לא היו מודעות לתנאים התת-אנושיים שבהם תועסקנה.

על פי רוב נכנסות קרבנות הסחר לישראל באורח לא חוקי. בעבר הן נכנסו גם דרך מעברי הגבול הרשמיים בנמלי האוויר והים, וכיום, בשל פיקוח הדוק על מעברים אלו, מרבית קרבנות הסחר מוברחות באורח לא חוקי דרך גבול ישראל-מצרים. במקרים רבים הדרכונים שלהן נלקחים מהן עוד לפני עזיבתן את ארץ מולדתן, והן מוכנסות לישראל בזהויות בדויות. נשים אלו מגיעות לישראל בלי יכולת להוכיח את זהותן ובלי ידיעה מינימלית בשפה העברית. עם הגיען ארצה הן נמכרות לידי סרסורים תמורת חמש מאות עד חמישה-עשר אלף דולר, על פי המראה, איכות התייעוד שברשותן, גילן, פגמי עור, מספר הלידות שעברו ועל פי ניסיון עבר בזנות. תוך שנה הסרסור צפוי להרוויח סכום העולה בהרבה על הסכום ששילם עבור האישה. לעומת זאת כל אישה המובאת לישראל צוברת חוב ממוצע של כ-20,000 דולר, הכוללים את מחיר הבאתה לישראל, סיפוקה של זהות בדויה, תשלום לסוכנות ש"מעסיקה" אותה וכיסוי מחיר קנייתה שלה, שאותו היא נדרשת לשלם לסוחר. מובן שתשלום שכזה אינו לגיטימי, והוא משמש אמצעי לחץ על הקרבנות. ברוב חוזי העבודה של קרבנות הסחר נקבע כי האישה עוברת בשנה הראשונה רק כדי לכסות את

52 מרבית הנשים הגיעו מרוסיה, ממולדובה ומאוקראינה, אך גם ממדינות מוסלמיות כגון אוזבקיסטן.

53 נעמי לבנקרון ויוסי דהאן "אשה עוברת לסוחר, סחר בנשים בישראל" (דוח מטעם מוקד הסיוע לעובדים זרים, אשה לאשה – מרכז פמיניסטי חיפה ומרכז אדווה, 2003).

54 בראיונות שנערכו עם נשים קרבנות סחר שהיו מועמדות לגירוש מישראל עלה כי לכ-80% מתוכן היו ילדים שהן השאירו במדינת המוצא, וכי כוונתן הייתה לשלוח אליהם את מרבית הכסף שירוויחו בעבודתן. Martina Vandenberg, *Complicity, Corruption, and Human Rights: Trafficking in Human Beings*, 34 CASE W. RES. J. INT'L L. 323, 331 (2002).

החוב האמור ולאחריה היא תחל לקבל שכר חודשי עבור עבודתה. עם זאת יש קרבנות שסיפרו כי הן מעולם לא קיבלו כסף עבור עבודתן, והסרסורים הבטיחו להן הבטחות שווא.⁵⁵

להערכת המשטרה, עד שלהי שנת 2003 היה מספר קרבנות הסחר בישראל בין 2,000 ל-3,000 נשים שהוברחו והועסקו ב־300 עד 400 בתי בושת מסוגים שונים, בפעילות שהיקפה הוערך בכמיליארד דולר בשנה⁵⁶ וכללה סחר למטרות ניצול מיני, הברחה, כליאה, ניצול וסחיטה.

על חומרת עברת הסחר בבני אדם עמד המשנה לנשיא בית המשפט העליון בדימוס, השופט מ' חשין:

"שלא כעבירות האחרות היא העבירה של סחר בבני אדם לעיסוק בזנות; עבירה זו, עבירה חמורה היא במיוחד... אין צורך להוסיף, הכל יודעים זאת, כי עבירה זו עבירה נגזרת היא מתופעות בזויות שנתגלו בחיי המדינה, תופעות של 'כוא' המלווה בהתנהגות נקלית ובזויה כלפי אותן נערות ונשים המבקשות למצוא פת-לחם. אין זה כבוד לא למדינה ולא לחברה בישראל, שעבירה מעין זו נחרתת בספר החוקים, בייחוד בידענו שהעבירה לאשררה במקומנו מימים שמכבר; עבירה היא שנקבעה בימינו אלה... בימים שמכבר סחרו אנשים בבני-אנוש כצלמם ובדמותם, כמו היו חפצים דוממים; כך הוא, ככל הנראה, גם בימינו אלה במדינות מסוימות".⁵⁷

במרוצת השנים האחרונות ננקטת פעילות רב-מערכתית מאומצת למיגור תופעת הסחר בבני אדם בישראל. הערכת המשטרה היא כי בעקבות פעילות זו הולך ופוחת מספר קרבנות הסחר בישראל כמעט כליל.⁵⁸ האכיפה בתחום, שהובילה למספר רב של מעצרים וכתבי אישום לעומת העבר, הובילה גם לשינוי באופי הסחר בנשים, והוא נעשה גלוי פחות. בעקבות זאת גם המאבק בסוחרי נשים למטרות זנות מצריך שינויים. את הירידה במספר

55 Anya Stone & Martina Vandenberg, *How the Sex Trade Becomes a Slave Trade: The Trafficking of Women to Israel*. 211 MIDDLE EAST REPORT 36 (1999).

56 לבנקרון ודהאן, לעיל ה"ש 53, וכן דוח ועדת החקירה הפרלמנטרית לבחינת תופעת הסחר בבני אדם בארץ, בראשות ח"כ זהבה גלאון, הוגש ביום 15.3.2005, www.knesset.gov.il/committees/heb/docs/sachar_final2005.htm (להלן: דוח ועדת גלאון); דוח מכון תודעה לוועידת זכויות האדם ה-60 של האו"ם שנערכה באפריל 2004, www.macom.org.il/todaa-un-report-60-heb.asp.

57 בש"פ 7542/00 חנוכוב נ' מדינת ישראל (פורסם בנבו, 27.10.2000).

58 "סחר בבני אדם: התופעה ומאבק המדינה בה", מחלקת ייעוץ וחקיקה במשרד המשפטים, פברואר 2008.

הקרבנות שנמצאו אפשר אפוא להסביר בכמה סיבות: צמצום ממדי התופעה; שינויים בדפוס הסחר בנשים שלא זוהו; ירידה בפעילות האכיפה.⁵⁹ אך למרות הערכות אלו חשוב לזכור כי מטבע הדברים, אופייה הפלילי של התופעה והתנהלותה במחתרת מקשים על הערכה מדויקת של ממדיה.

1. התמודדות מערכתית של רשויות האכיפה עם התופעה על רקע המסגרת המשפטית

המאבק בתופעת הסחר בבני אדם בישראל החל עוד בראשית ימיה של המדינה, אז הצטרפה ישראל לכמה אמנות ומסמכים בין-לאומיים העוסקים במאבק בסחר בבני אדם בכלל ולמטרות זנות בפרט. ההכרזה האוניברסלית לכל באי עולם בדבר זכויות האדם, 1948⁶⁰ אוסרת עבדות וסחר בעבדים, בזו הלשון:

Article 4

No one shall be held in slavery or servitude; slavery and The slave trade shall be prohibited in all their forms.

היינו, סעיף 4 להכרזה הזאת קובע כי "לא יהיה אדם עבד או משועבד בעבדות; סחר עבדים ייאסר לכל צורותיו".

בשנת 1950 חתמה מדינת ישראל על אמנת האו"ם להשבתת הסחר בבני אדם וניצול זנותם של אחרים ואשררה אותה.⁶¹ אמנה זו מעגנת את איסור הסחר בבני אדם וקובעת סנקציה על סרסרות, שידול לזנות או ניצול מעשה זנות של אחרים. בשנים 1955 ו-1958 אשררה מדינת ישראל את אמנות ארגון העבודה הבין-לאומי (ILO) – אמנה מס' 29⁶² משנת 1930, שעניינה עבודה בכפייה (forced labour),⁶³ ואמנה מס' 105⁶⁴ משנת 1957, שעניינה את התחייבות חברות הארגון שלא להשתמש בכל סוג של עבודה בכפייה. בשנת

59 גלעד נתן "טיפול המשטרה בקרבנות סחר בבני אדם למטרות עבודה וזנות" (מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 10.11.2009).

60 The Universal Declaration of Human Rights 1948.

61 אמנת האו"ם מ-2 בדצמבר 1949 Convention for the Suppression of the Traffic in Persons and of the Exploitation of the Prostitution of Others 1949.

62 Forced Labour Convention, 1930.

63 Forced Labour Convention, 1930 (No.29).

64 Abolition of Forced Labour Convention, 1957 (No. 105).

1991 אשררה ישראל את האמנה לביעור כל צורת הפליה נגד נשים (CEDAW).⁶⁵ המסמך המרכזי ובו אגד אמות המידה הבין-לאומיות למאבק בסחר בבני אדם הוא הפרוטוקול למניעת הסחר בבני אדם, ובמיוחד נשים וילדים משנת 2000, דיכוי וענישה עליו⁶⁶ (נספח לאמנת פאלרמו נגד פשע מאורגן). מטרתו של הפרוטוקול היא ליצור שיתוף פעולה בין-לאומי בעניין מניעת הסחר בבני אדם, ענישת עבריינים וסיוע לקרבנות הסחר. מדינת ישראל חתמה אף על אמנת האו"ם נגד פשע מאורגן משנת 2000 ואשררה אותה בשנת 2006. סעיף 25(2) לאמנה זו קובע כי קרבנות העברות שאליהם מתייחסת האמנה זכאים לפיצוי ולהשבה.

בעניין זה אף הדגיש בית המשפט העליון שמדינת ישראל נקראת להשתתף במאבק הבין-לאומי בסחר בבני אדם, ולכן עליה לפרש את החקיקה באופן העולה בקנה אחד, ככל האפשר, עם התחייבויותיה הבין-לאומיות.⁶⁷

למרות האמור ברי כי כמו בכל תחום אחר, ללא אכיפה אין משמעות של ממש לאמנות בין-לאומיות, רבות ככל שיהיו.⁶⁸ דרכים רבות מוצעות בספרות האקדמית העוסקת בנושא לאכיפת האיסור על סחר בנשים, והמוקד העיקרי הוא הטלת סנקציות על המדינות שאינן מטפלות כראוי בתופעת הסחר. דוגמה אחת לכך היא הצעה שעלתה באחרונה להטלת מסים מקומיים גבוהים על משקיעים המגיעים ממדינות שבהן רמת האכיפה נמוכה, וזאת כדי לעודד משקיעים אלו ללחוץ על הממשלות שלהם לטפל ברצינות בעצירת הסחר בנשים ממדינותיהם.⁶⁹ יש לציין כי במישור המקומי קיימת בעיה דומה, וחקיקה נרחבת ומקיפה ככל שתהיה לא תביא להצלחה של ממש במאבק נגד סחר בקרבנות ללא אכיפתה כדבעי, על כל רבדיה.⁷⁰

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

66 Protocol to Prevent, Suppress and Punish Trafficking in Persons, especially Woman and Children, supplementing the United Nation Convention against Transnational Organized Crime (2000).

67 ע"פ 11196/02 פרודנטל נ' מדינת ישראל, פ"ד נז(6) 40 (2003).

68 Michelle O.P. Dunbar, *Comment: The Past, Present, and Future of International Trafficking in Women for Prostitution*, 8 BUFF. WOMEN'S L.J. 103, 128 (1999–2000).

69 Diane L. Fahey, *Can Tax Policy Stop Human Trafficking?*, 40 GEO. J. INT'L L. 345, 399 (2009).

70 כך למשל בשנת 2001 נחקקה בקוסבו, בהשראת משטר כוחות האו"ם במקום, חקיקה נרחבת ומקיפה הנוגעת תופעת הסחר בנשים שהתפשטה שם בשנים האחרונות. אחד המשתתפים ביצירתה של חקיקה זו הודה בכירור כי לא יהיה בה כל טעם ללא שימוש בה לטובתן של הקרבנות ומימוש זכויותיהן הנובעות ממנה. John Cerone, *The Human Rights Framework*.

למרות האמור לעיל ספר החוקים של מדינת ישראל לא כלל עד שנת 2000 הוראות בעניין סחר בבני אדם, ודה פקטו החקיקה והאכיפה בתחום לא הייתה רבה. למשל, קרבנות הסחר נכנסו לתחומי המדינה עד תחילת שנות האלפיים דרך מעברי הגבול הרשמיים בשדות התעופה והנמלים, ומשטרת ישראל התערבה במתרחש בבתי בושת רק במקרים מיוחדים. קרבנות הסחר העידו לעתים רחוקות על עברות שנעשו בהן, והרשויות הסתפקו במעצרן ובגירושן. הסרסורים נתפסו כמקור מודיעיני לחקר פשעים אחרים, וההתייחסות לסחר בנשים הייתה כאל עברה שולית.⁷¹

מפנה במגמת הטיפול של רשויות המדינה בתופעת הסחר בבני אדם חל כפי הנראה בעקבות קיתונות של ביקורת בין-לאומית שספגה ישראל בנוגע לממדי תופעת הסחר בבני אדם בתחומה בעקבות דוח שפרסם ארגון אמנסטי אינטרנשיונל על אודות הפרת זכויות אדם של הקרבנות (מאי 2000).⁷² דוח זה הוביל לתיקון חקיקה מהותי בחוק העונשין הישראלי, כפי שיוצג בהרחבה להלן.

אולם נראה כי הזרז המרכזי היה חקיקת חוק ההגנה על קרבנות סחר (Trafficking Victims Protection Act of 2000) בארצות הברית בשנת 2000, שיש שראו בה ניסיון למענה לביקורת שהוטחה בקהילה הבין-לאומית בשנות התשעים באשר לחוסר ההתאמה בין האסדרה (רגולציה) הבין-לאומית הענפה של איסור הסחר בנשים לבין יישומה בפועל.⁷³ לפי הוראות החוק נדרש משרד החוץ האמריקאי להגיש לקונגרס מדי שנה דין וחשבון על מצב הסחר בבני אדם במדינות העולם ועל מאבקן בתופעה. החוק קבע מדרג לסיווג מאבק מדינות העולם בתופעת הסחר בבני אדם לפי שלוש רמות (Tiers),⁷⁴ ומדינה שתסווג לרמה התחתונה צפויה לסנקציות כלכליות בדמות פגיעה בסיוע החוץ של ארצות הברית. מאבק המדינות בתופעת הסחר בבני אדם נבחן על ידי משרד החוץ האמריקאי בשלושה פרמטרים: מניעה, הגנה על קרבנות ואכיפה – Prevention, Protection and Prosecution (הדוחות מכילים גם אזהרה המתריעה בפני המדינות השונות על ירידה לרמה נמוכה יותר).

Applicable To Trafficking in Persons And Its Incorporation into Unmik Regulation
2001/4, 11 HUM. RTS. BR. 20, 23 (2003).

לבנקרון ודהאן, לעיל ה"ש 53. 71

Stephanie Farrior, *The International Law on Trafficking in Women and Children for* 72

Prostitution: Making it Live Up to its Potential, 10 HARV. HUM. RTS. J. 213, 253 (1997) 73

74 בקטגוריה העליונה מסווגות מדינות העומדות בסטנדרטים המינימליים שהתוותה ארצות הברית למאבק. בקטגוריה הבינונית מסווגות מדינות שאינן עומדות בסטנדרטים המינימליים אך עושות מאמצים ניכרים לשם עמידה בהם. בקטגוריה התחתונה מסווגות מדינות שאינן עומדות בסטנדרטים המינימליים ואינן עושות מאמצים מספיקים כדי לעמוד בהם.

הדוח הראשון של משרד החוץ בארצות הברית פורסם ביולי 2001, וישראל סווגה בו בקטגוריה החמורה ביותר של מדינות אשר אינן עומדות בסטנדרטים המינימליים למאבק בסחר בבני אדם ואינן נוקטות צעדים מספיקים כדי לעמוד בסטנדרטים אלה.⁷⁵ בדוחות הבאים לשנים 2002–2005 סווגה ישראל בדירוג השני (Tier 2), כמדינה העושה מאמצים להיאבק בתופעת הסחר בתחומה, אולם עומדת בכך חלקית. השיפור הושג על ידי כמה התאמות של החוק בישראל והודות להענקת סיוע משפטי לקרבנות הסחר ואישור תכנית ממשלתית למלחמה בסחר למטרות עבודות כפייה.⁷⁶ למרות זאת וחרף השיפורים שעברו מאז הדוחות הראשונים שהפיק משרד החוץ האמריקאי, קיימות ביקורות על חוסר האובייקטיביות בכתיבת הדוח בטענה שהוא מושפע לעתים משיקולים פוליטיים שאינם רלוונטיים לסוגיית הסחר בנשים.⁷⁷

לאחר פרסום הדוחות הראשונים פנה היועץ המשפטי לממשלה דאז מר אליקים רובינשטיין ביום 17.9.2002 אל שרי המשפטים, ביטחון הפנים, העבודה והרווחה ולמפקח המשטרה בבקשה להקים צוות בין-משרדי להתמודדות עם תופעת הסחר בנשים למטרות זנות ולמעקב אחריה. בראש הצוות עמד נציג משטרת ישראל והוא כלל נציגים מהמשטרה, הפרקליטות, משרדי העבודה, הפנים והחוץ. הצוות הבין-משרדי פרסם בחודש נובמבר 2002 דוח, ובו הצעות לצמצום התופעה. בדוח הומלץ בין היתר על הקמת מקלט לקרבנות הסחר; על כינונו של גוף שיופקד על תיאום בין הרשויות המטפלות בנושא (משטרה, פרקליטות, שלטונות המס, משרד החוץ ועוד); על מסע הסברה במדינות ה"מקור" ובארץ; על פיתוח שיתוף פעולה עם מדינות ה"מקור", לרבות במקרה של גירוש בחזרה אליהן; על שימוש בכלים פיננסיים שיפגעו בכיסם של הסוחרים ויאפשרו עיקול רכושם של העבריינים וכיוצא באלה.

דוח משרד החוץ האמריקאי השנתי ודוח אמנסטי אינטרנשיונל והשלכותיו הביאו גם לידי התפתחותה של חקיקה רלוונטית בישראל. למשל, בשנת 2000 נחקק סעיף 203א לחוק

75 יש לציין כי בעבר הייתה ביקורת קשה על ארצות הברית עצמה על היעדר המאבק בתופעת הסחר בנשים לא רק בתוככי ארצות הברית אלא גם על מעורבותם של כוחות אמריקאיים שהוצבו בבסיסים מחוץ לארצות הברית וניצל בנשים שהיה ברור כי הן קרבנות סחר למטרות קבלת שירותי מיין. Jorene Soto, *We're here to Protect Democracy. We're Not Here to Practice it: The U.S. Military's Involvement in Trafficking in Persons and Suggestions for the Future*, 13 *CARDOZO J.L. & GENDER* 561, 561–566 (2007)

76 החלטת ממשלה מס' 2670 מיום 2.12.2007 בדבר "תוכנית לאומית למאבק בסחר בבני אדם וקביעת פתרונות שיכון לקרבנות עבודות, סחר לעבודות וסחר לעבודות כפייה".

77 Janie Chuang, *The United States as Global Sheriff: Using Unilateral Sanctions to Combat Human Trafficking*, 27 *MICH. J. INT'L L.* 437, 482 (2006).

העונשין,⁷⁸ האוסר על סחר בבני אדם לעיסוק בזנות. הוראת הסעיף קבעה עברה של סחר בבני אדם למטרות זנות שהעונש המרבי עליה הוא 16 שנות מאסר. אשר לעברת סחר שנעברה בקטין נקבע בסעיף 203 לחוק העונשין עונש מרבי של 20 שנות מאסר. במסגרת התיקון לחוק בשנת 2000 חוקקו מחדש בסעיפים 201–202 לחוק העונשין עברות הסרסרות לזנות, הוחמרו העונשים על עברות אלה, ונקבעה בסעיף 203 לחוק עברה של סרסרות בנסיבות מחמירות, כגון ניצול יחסי מרות, תלות, חינוך או השגחה, ניצול מצוקה כלכלית או נפשית, שהעונש המרבי עליה הוא עשר שנות מאסר. העונש המרבי על סרסרות בנסיבות מחמירות עוד יותר, כגון שימוש בכוח או באיומים, נקבע בסעיף 203(ב) לחוק העונשין כשש-עשרה שנות מאסר. חוק הסיוע המשפטי, התשל"ב–1972 תוקן אף הוא בשנת 2004,⁷⁹ ונקבע בו כי נפגע מעברה של סחר בבני אדם או מעברות נלוות לכך יהא זכאי לייצוג משפטי עצמאי מטעם לשכות הסיוע המשפטי ללא מבחן של זכאות כלכלית. ניתן סיוע משפטי בהגשת תביעות אזרחיות נגד הסוחרים ובהליכים לפי חוק הכניסה לישראל, התשי"ב–1952, ובהליכי גבייתם בהוצאה לפועל והגשת בקשות לפשיטת רגל של הסוחרים במקרים של הברחת נכסים.

בשנת 2003 תוקן סעיף 203א לחוק העונשין. בתיקון נקבע לראשונה עונש מינימום לעברת הסחר בבני אדם. באותו פרק זמן תוקן סעיף 117ב לחוק סדר הדין הפלילי [נוסח משולב], התשמ"ב–1982, ובו נקבע כי החלטה בבקשה לגביית עדות מוקדמת באישום בעניין סחר בבני אדם תינתן על ידי בית המשפט תוך שבועיים מיום הגשתה, והעדות תישמע חודשיים בתוך לאחר מכן.

חוק איסור סחר בבני אדם (תיקוני חקיקה), התשס"ז–2006 הוא דבר החקיקה החשוב ביותר שנחקק בנושא הסחר בבני אדם. התיקון הרחיב את איסור הסחר בבני אדם לרשימה של מטרות המנויות בחוק (כגון זנות, עבדות ועבודת כפייה ונטילת איברים) ואף הוסיף והחמיר בעברות נלוות לסחר בבני אדם, כולל התנהגות שהיא למטרה רווחת של הסחר (כגון חטיפה לשם מטרה ממטרות הסחר, החזקה בתנאי עבדות ועבודת כפייה). כמו כן התיקון קבע עונשי מינימום והנחה לפסוק פיצויים לניזוק מעברות של החזקה בתנאי עבדות וסחר בבני אדם.⁸⁰ במסגרת סעיף 377 לחוק איסור סחר בבני אדם הקים המחוקק קרן ייעודית לרכוש מחולט של עבריינים שהורשעו בסחר. כספי הקרן מיועדים לכמה מטרות, ובהן מיגור תופעת הסחר, שיקום קרבנות הסחר, טיפול בהם והגנה עליהם ואכיפת הוראות

78 חוק העונשין (תיקון מס' 56), התש"ס–2000, ס"ח 226.

79 חוק הסיוע המשפטי (תיקון מס' 4), התשס"ד–2004, ס"ח 318.

80 גם על פי הוראת סעיף 77 לחוק העונשין, התשל"ז–1977, לבית המשפט יש את הסמכות לחייב את הנאשם לשלם לקורבן עבירת מין פיצוי כספי במסגרת ההליך הפלילי. הפיצוי ניתן על מנת לפצות את הקורבן על הסבל שנגרם לו.

החוק. הלכה למעשה יועד השימוש בכספי הקרן להגשמת הקריטריונים שהתוותה מחלקת המדינה האמריקאית בחוק ההגנה על קרבנות סחר, לאמור מניעה, הגנה והעמדה לדין. כמו כן במסגרת המאמצים לקידום הטיפול היעיל בעברות הסחר התקבל בכנסת ביום 7.2.2008 תיקון מס' 48 לחוק בתי המשפט. על פי התיקון הוסמך בית המשפט המחוזי לדון בעברה של סחר בבני אדם לשם עיסוק בזנות בפני דן יחיד ולא בפני מותב של שלושה שופטים כפי שקבע עד כה חוק בתי המשפט [נוסח משולב], התשמ"ד-1984.

בשל התגברות התופעה של סחר בנשים ובהתייחס לחקיקה החדשה בנושא החמירו בתי המשפט בענישה בעברות הסחר בבני אדם, ראו בהן משום מסוכנות לעניין מעצר עד תום ההליכים והשיתו בגינן עונשים חמורים. למשל, נפסק כי כל עסקה שיש ניסיון להעביר דרכה זכויות באדם היא בבחינת סחר.⁸¹ כמו כן נפסק שלצורך הוכחת יסוד התמורה די להראות שהייתה הסכמה על העברת הזכויות בגופו של אדם להעסקתו בזנות אל הקונה, אף אם התמורה היא עקיפה או מועטת.⁸² אף בתחילת דרכו של סעיף החוק נגד סחר בבני אדם בית פסק משפט העליון ש"הסכמה" של הקרבן לבוא ארצה כדי לעבוד בזנות אינה רלוונטית, והמעשה אסור אף אם ראשיתו בהסכמה.⁸³ בנוסף, ככלל, בתי משפט עוצרים נאשמים בעברות סחר עד לתום ההליכים המשפטיים נגדם, על הסוחרים מוטלים עונשים כבדים יותר,⁸⁴ ובחלק מהמקרים אף מוטלים פיצויים לטובת נפגע העברה. התפתחות חשובה הייתה הרשעת כמה עיתונים יומיים בעברה של פרסום שירותי זנות.⁸⁵ התפתחות זו משליכה על הסחר בבני אדם, שכן פרסום שירותי זנות משמש כלי בידי הסוחרים ליידע לקוחות בקשר לקיום היצע של נשים ובכך להגביר את רווחיהם.

בנוסף, ביזמת חברת הכנסת גלאון החליטה מליאת הכנסת, ביום 13.6.2000, על הקמת ועדת חקירה פרלמנטרית לבחינת תופעת הסחר בבני אדם בארץ בראשותה של גלאון. הוועדה קיימה ישיבות רבות בהשתתפות נציגי ממשלה, בתי משפט, ארגונים חוץ-פרלמנטריים ועוד. בפני הוועדה הופיעו קרבנות סחר בנשים ובעלי בתי בושת. כמו כן ערכה הוועדה סיורים בבתי בושת, בתי מעצר, מתקני משמורת ומקלט הנשים לקרבנות סחר. הוועדה פרסמה דוח ביניים בחודש דצמבר 2002 שבו המליצה בין היתר על קביעת עונשי

81 עניין פרודנטל, לעיל ה"ש 67.

82 ע"פ 1609/03 בוריסוב נ' מדינת ישראל, פ"ד נח(1) 55 (2003).

83 עניין חנוכו, לעיל ה"ש 52, מפי השופט חשין.

84 למשל פ"ח (מחוזי ב"ש) 904/03 מדינת ישראל נ' זלצקי, פ"מ התשס"ד(1) 337 (2004) – 13 שנות מאסר; ת"פ (מחוזי חי') 212/01 מדינת ישראל נ' חיון (פורסם בנבו, גזר דין מיום 25.2.2003) – 12 שנות מאסר

85 ת"פ (שלום ת"א) 3635/02 מדינת ישראל נ' רשת שוקן בע"מ (פורסם בנבו, 14.9.2004). עם זאת במסגרת גזר הדין החליט בית המשפט להרשיע רק את התאגידים.

מינימום לעברייני סחר; על חקיקה שתאפשר שפיטת תושב ישראל אשר ביצע עברה הקשורה לסחר בבני אדם במדינה אחרת, גם אם אין באותה מדינה חוק האוסר על סחר בבני אדם; על חקיקה בעניין גביית עדות מוקדמת מקרבנות סחר; על מתן סיוע משפטי לקרבנות סחר בעת מעצרן המנהלי ובתביעות אזרחיות נגד סרסורים (הדוח הסופי של ועדת החקירה הפרלמנטרית פורסם ביום 15.3.2005).

המלצות ועדת החקירה הפרלמנטרית והוועדה הבין-משרדית טרם באו ליישומן המלא אף שחלקים נרחבים מהם יושמו, בין היתר בדרך של חקיקה. הפעולות שנקטו על ידי רשויות המדינה, לרבות בתחום החקיקה, האכיפה, ההגנה והמנע, קידמו במידת מה את המאבק בתופעה.

ככלל אפשר לומר שההסדרים ודברי החקיקה, רובם ככולם, נבעו מהמלצות הדוח גם אם נעשו בסופו של דבר כמה שנים לאחר סיום עבודתה של הוועדה.

שתי מטרות מרכזיות עמדו לנגד עיני חברי הוועדה והנחו את פעולתם: ⁸⁶ האחת, ליצור מהפך תודעתי באשר לנשים, קרבנות הסחר בבני אדם, שיראו בהן קרבנות עברה, נשים שזכויותיהן הופרו, ולא עברייניות או שוהות בלתי חוקיות; השנייה, להביא לידי החמרה בהתייחסות לעבריינים הסוחרים ומסרסורים בגופן של הנשים.⁸⁷

נדמה כי מאבקה של הוועדה להשגת שתי מטרות אלה הניב פירות ותרם במידה ניכרת להגברת המודעות ולעשייה הרבה של רשויות אכיפת החוק. ואכן, בדוח משרד החוץ האמריקאי שפורסם ביום 19.6.2012, לראשונה מאז תחילת פרסום הדוח השנתי בשנת 2001, דורגה מדינת ישראל בדירוג הראשון של המדינות העומדות בסטנדרטים מינימליים במאבק בסחר בבני אדם. בדוח מצוינים לשבח מיוחד שלושה היבטים מרכזיים: 1. עבודת רשויות אכיפת החוק, שתרמה לירידה בתופעת הסחר בנשים לזנות כפי שהייתה קיימת בעבר; 2. התקדמות ניכרת במאבק נגד הסחר בבני אדם ונגד עבודת כפייה; 3. הזכויות שהמדינה נותנת לקרבנות הסחר בבני אדם ללא עלות – מקלטים ייעודיים ובהם מגוון עשיר של שירותים, סיוע משפטי חינוך מהמדינה ואשרות עבודה מיוחדות.

86 דוח ועדת גלאון, לעיל ה"ש 56, בעמ' 22.

87 יש הטוענים כי השינוי בישראל בכל נושא הטיפול בתופעת הסחר בנשים הושפע במידה רבה מההתפתחויות בנושא בחקיקה ובמדיניות בארצות הברית. Janet Halley, Prabha Kotiswaran, Hila Shamir & Chantal Thomas, *From the International to the Local in Feminist Legal Responses to Rape, Prostitution/Sex Work, and Sex Trafficking: Four Studies in Contemporary Governance Feminism*, 25 HARV. J.L. & GENDER 335, 363 (2006). מחלקת המדינה האמריקאית "מדרגת" את המדינות השונות על פי מידת מחויבותן למאבק בתופעת הסחר בנשים. לדוח 2008 ראו www.state.gov/g/tip/rls/tiprpt/2008/. ישראל נמצאת כיום ב-Tier 2. ב-Tier 1 נמצאות המדינות שבהן המאבק בסחר הוא ברמה הראויה ביותר. יש לציין כי בשנת 2001 הייתה ממוקמת ישראל ב-Tier 3.

לצד פעילותה החשובה ותרומתה של ועדת גלאון להגברת המודעות לתופעת הסחר, מאמר זה יבחן בין היתר אם שתי המטרות שהציבו חברי הוועדה מתיישבות זו עם זו או שמא אחת מהן באה על חשבון האחרת, כלומר אם כדי להחמיר עם העבריינים הסוחרים אנו נזקקים לנשים הקרבנות, והזדקקות זו הופכת מבלי משים את הקרבנות לחפצים בידי המערכת, זו שבאה לעזרתן.

הטיפול בתופעת הסחר בבני אדם ובקרבנות הסחר בנשים על רכדיו השונים נמצא באחריותם של כמה משרדי ממשלה, ובהם משרד המשפטים, משרד החוץ, המשרד לביטחון פנים, משרד הפנים, משרד הבריאות ומשרד הרווחה. על פי הסמכויות שניתנו לוועדה הופיעו בפניה גורמים שונים ממשרדי הממשלה העוסקים בתופעה,⁸⁸ ובסיום עבודתה הוצגו המלצות עיקריות לכל אחד ממשרדי הממשלה הנוגעים בדבר, וחלקן אומצו על ידי משרדי הממשלה השונים.

להלן סקירה קצרה המתבססת על דוח הוועדה ועל המלצותיה בדבר השינויים המשפטיים והאחרים הנדרשים כדי ליתן מענה כולל לתופעת הסחר. סקירה עובדתית זו תהיה מהותית להמשך המאמר מאחר שנתייחס אליה בניתוח כולו.

פרקליטות המדינה – גוף זה מתווה את מדיניות החקירה והאכיפה בסוגיית הסחר בנשים, ומשטרת ישראל פועלת לפי הנחיות פרקליט המדינה. הפרקליטות כגוף הקובע את העמיד לדין סוחרים נשים וכגוף המגבש הסדרי טיעון זכתה לקבל המלצות רבות מטעם הוועדה. בין היתר המליצה הוועדה להחמיר במידה ניכרת את הענישה בעסקאות הטיעון בתחום הסחר בבני אדם; להפחית במידה ניכרת את מספר הסדרי הטיעון הנחתמים עם חשודים בעברות סחר בבני אדם; לקבוע הנחיה חד-משמעית כי על כתבי האישום יופיעו שמותיהם של קרבנות הסחר בנשים בראשי תיבות בלבד כדי להגן עליהן.

לעניין הפיזי הפלילי המליצה הוועדה לקבוע פיזוי מוגדל בעברת סחר בבני אדם, הן בהליך האזרחי והן בהליך הפלילי. כמו כן המליצה הוועדה להנחות את הפרקליטים לדרוש פיזויים לנשים קרבנות סחר – גם לנשים שידעו כי הן מובאות לישראל כדי לעסוק בזנות. כמו כן המליצה הוועדה לבחון מחדש את הנחיות פרקליטות המדינה ולתקן באופן שלא יינתן בהן משקל יתר להגנה על האינטרסים של הסוחרים והסרסורים, שההנחיות לא יתבססו על רצונן החופשי של הנשים, שיעלה בהן המשקל להגנה על זכויותיהן של קרבנות

88 בפני הוועדה הופיעו השר לביטחון פנים, שר המשפטים, שר הבריאות, נציבת מס הכנסה, היועץ המשפטי לממשלה, פרקליטת המדינה, עורכי דין המייצגים את בעליהם של מכוני ליווי וקונסולים ממדינות חבר העמים. כמו כן נמסרו עדויות מפי חברי הוועדה הבין-משרדית שהוקמה לבדיקת הנושא, נציגי המשטרה, השב"ס, מומחים ונציגי ארגונים וולונטריים השוהים בשטח ושיש להם מידע בנושא, וכן קרבנות הסחר בנשים ובעלי בתי בושת. להרחבה בעניין דרכי עבודתה של הוועדה ראו דוח ועדת גלאון, לעיל ה"ש 56, עמ' 21–22.

הסחר ושינוחו לפעול בכל דרך אפשרית לסגירת בתי בושת במדינה.⁸⁹ המלצות אלו משקפות במידה מסוימת את הדיון במדיניות המשטרה שהתקיים עשור לפני כן בפסק דין שעסק בזנות וביחסה של המשטרה למכוני ליווי.⁹⁰

האגף לסיוע משפטי במשרד המשפטים זכה לדיון נפרד במסגרת דוח הוועדה בגלל חשיפת העובדה שעורכי הדין של הסוחרים משמשים לעתים גם עורכי הדין של הקרבנות, וכך נוצר ניגוד עניינים אינהרנטי. הוועדה מצאה כי חוסר היכולת הכלכלית של הנשים קרבנות הסחר מונע מהן את האפשרות להשיג לעצמן ייצוג הולם.⁹¹ על רקע זה תוקן כמה פעמים חוק הסיוע המשפטי, התשס"ב–2001 כדי שיוענק שירות משפטי לנפגעי עברות סחר בבני אדם לעיסוק בזנות. בתיקון נקבעה הזכות לקבל סיוע משפטי מטעם האגף לסיוע משפטי בלא החלת מבחן הזכאות הכלכלית. כמו כן המליצה הוועדה להעניק סיוע משפטי לכלל קרבנות הסחר, כולל נשים שאינן מעידות בבית המשפט. בנוסף המליצה הוועדה לפרסם בקרב הקרבנות את דבר זכותן לייצוג מטעם האגף לסיוע משפטי.

מערכת בתי המשפט היא בעלת תפקיד מרכזי במלחמה בסחר בנשים, הן במישור הענישה וההרתעה והן במישור ההתייחסות לקרבנות כעדות במשפט וכקרבנות עברה. המלצות הוועדה בהקשר זה נועדו בין השאר להביא לשיפור בתחומים בעייתיים כגון שיהוי גביית עדות מקרבנות הסחר בנשים, משך התנהלות המשפט וחומרת הענישה בעברות הקשורות לסחר בבני אדם בכלל. הוועדה המליצה לקדם מתן עדות מוקדמת של קרבנות סחר, העברת מתן העדות לדן יחיד אף אם אינו נמנה עם ההרכב שידון בתיק, יישום החוק בדבר דיון שלא בנוכחות הנאשם, דיון בתיקי סחר בבני אדם בדלתיים סגורות, מתן אפשרות להעביר תיקים מבתי משפט שיש בהם עומס רב לבתי משפט שיש בהם פחות עומס והחמרה בענישה של עברייני סחר בבני אדם כדי ליצור הרתעה.⁹²

ג. צעדים להתמודדות עם הסחר בנשים

1. פיצויים לקרבנות

בהמלצותיה קראה הוועדה לפרקליטות לתבוע מעברייני הסחר בבני אדם פיצויים בסכום המרבי שחוק העונשין מאפשר (258,000 ש"ח). שלא כבעבר, רשאי בית המשפט לפסוק

89 שם, בעמ' 44–63; דוח המעקב – יישום מסקנות ועדת החקירה הפרלמנטרית למאבק בסחר בנשים בראשות חברת הכנסת זהבה גלאון, ינואר 2006, טבת תשס"ו 9–10 (להלן: דוח המעקב).

90 ע"פ 3520/91 תורג'מן נ' מדינת ישראל, פ"ד מז(1) 441 (1993).

91 דוח המעקב, לעיל ה"ש 89, בעמ' 64.

92 דוח ועדת גלאון, לעיל ה"ש 56, בעמ' 24–42; דוח המעקב, לעיל ה"ש 89, בעמ' 13.

ל טובת קרבן העברה פיצויים מן העבריין לפי סעיף 77 לחוק העונשין, התשל"ז-1977. דרישה זו לפסיקת פיצויים גבוהה, מנקודת מבט המבקשת למקם את קרבן העברה במרכז ההליך הפלילי, זכתה בשנים האחרונות לביטוי רב. הפיצויים שנפסקים בישראל לטובת קרבנות הסחר נמוכים ביותר, ומקומם מתחת לתקרת הפיצויים⁹³ אם כי קיימים מקרים יוצאי דופן.⁹⁴ אפשר להבין זאת במידה מסוימת, שכן בפועל לא מתקיים הליך הוכחות; נזקיה של קרבן העברה לא הוכחו מבחינה משפטית, ועל כן אין היגיון או צידוק להעניק לה פיצוי מלא. עם זאת מגמה זו מדאיגה ביותר, ומכאן הצורך לדון בכובד ראש בטיעונים שיוצגו להלן ובאפשרות ליישום ההתפתחויות בעולם במישור זה.

לפיצוי הפלילי לקרבנות הסחר חשיבות רבה:⁹⁵ ראשית כחלק מהכרה במעמדם של קרבנות אלה במסגרת ההתפתחות להכרה רחבה יותר בזכויות הקרבן,⁹⁶ ושנית משום שתביעות אזרחיות בגין מעשי עברה אלה הן נדירות למדי ולרוב אינן מתקיימות בשל עזיבת הקרבן את גבולות הארץ.⁹⁷

עם זאת חשוב להקפיד על יישום השימוש בפסיקת פיצוי ולקבוע חקיקה שתתמרץ הגשת תביעות אזרחיות. באופן זה יוכלו הקרבנות לזכות בפיצוי גבוה יותר עבור כלל

- 93 אלה איל "פיצוי נזיקי לקרבנות סחר בנשים" (2007) www.knklaw.com/upload/ela_sachar_benashim.pdf.
- 94 "קורבן סחר בנשים זכתה ב-300,000 ש"ח פיצויים מהסרטור, מבלי שהעידה על הוכחת מידת הנזק שנגרם לה" (24.5.2009) www.sexualharrasment.info/hblog/?p=457.
- 95 הפיצוי הפלילי אמנם חשוב ביותר לקרבן הסחר, אך עם זאת חשוב להביא בחשבון את האפשרות למתן אפשרות לתביעות פיצויים אזרחיות לקרבנות הסחר, בעיקר מכיוון שבהליך הפלילי אין לקורבן שליטה כלל, ואילו בהליך האזרחי עומדת היא במרכז ההליכים. Jennifer S. Nam, *Note: The Case of the Missing Case: Examining The Civil Right of Action For Human Trafficking Victims*, 107 COLUM. L. REV. 1655, 1666 (2007).
- 96 היכרות שהתפתחה רק בשנים האחרונות, ולראיה היעדר ההתייחסות לקרבנות סחר באמנות בין-לאומיות מרכזיות העוסקות בזכויות אדם. Alexandra Amiel, *Integrating a Human Rights Perspective into the European Approach to Combating the Trafficking of Women for Sexual Exploitation*, 12 BUFF. HUM. RTS. L. REV. 5, 6 (2006).
- 97 סביר אף להניח שבדומה לארצות הברית גם בישראל תידרש חקיקה שתעגן מפורשות עילת תביעה שכזו, כדי שתביעות כאלו יוכרו על ידי בתי המשפט מבלי להזדקק לעילות נזיקיות נוספות. כך למשל במדינת אילינוי נחקק חוק מפורש המקנה עילת תביעה שכזו. John Tanagho, *Comment: New Illinois Legislation Combats Modern-Day Slavery: A Comparative Analysis of Illinois Anti-Trafficking Law with Its Federal and State Counterparts*, 38 LOY. U. CHI. L.J. 895, 923 (2007).

נזקיהן, ותקרת הפיצוי הפלילי לא תגביל את יכולתן להיפרע מהסוחר.⁹⁸ בארצות הברית למשל הוצע לקבוע פיצויים מוגדלים לתביעות בגין עוולה של סחר בבני אדם (תמריץ שאף יעודד עורכי דין להגיש תביעות כאלה) ולאפשר אכיפה של פסקי הדין האזרחיים באמצעות כספים או נכסים של הסוחרים שחולטו על ידי רשויות האכיפה (בישראל אין נתונים על חילוט במקרים כאלו, וככל הנראה גם אין חילוט כלל של רווחים מסחר בנשים). אין חולק שיהיה צורך להתאים את הפתרונות הללו למשפט הישראלי, ויכול שפתרונות אלו לא יתאימו, אך הם בהחלט סמן דרך ראוי למחוקק לדרך הנכונה שבה הוא צריך לפעול בטיפולו העתידי בסוגיה מהבחינה האזרחית-נזיקית.⁹⁹ עם זאת יש לזכור טענה אפשרית שלפיה הליכים אזרחיים נגד סוחרים עשויים להיות מורכבים מאוד וכמעט בלתי אפשריים בשל הקשיים הנפשיים והכספיים שהקרבן תידרש לעמוד בהם במשך ההליך, במיוחד במקרים שבהם קרבן הסחר מגורשת מישראל (אם כי בסופו של דבר יהיה אפשר לחייב את הסוחרים בכל עלויות התביעה האזרחית, אם זו תסתיים בהצלחה).

הפיצוי הפלילי משקף ראשית את הפיכת הקרבן לדמות רלוונטית בהליך הפלילי. שנית, את היות ההליך הפלילי לא רק דרך לבוא חשבון עם העבריין כמדינה וכחברה אלא גם אמצעי לפיצוי קרבן העברה. שלישי, הפיצוי הפלילי חוסך לקרבן העברה את החובה לנהל הליך אזרחי שלם לשם קבלת פיצוי, הכרוך בהוצאת ממון רב והמתנה בת שנים אחדות לביורר העניין בבית המשפט.¹⁰⁰ רביעית, הפיצוי הפלילי מעניק לקרבן עדיפות בהיותו בעל קדימות בגבייה מהעבריין. חלק מהמגמה של הקפדה על פיצויים פליליים לנפגעות עברות הסחר מוצא ביטוי בדרישה המוצבת בסעיף 377 לחוק העונשין, שלפיה שופט שאינו פוסק פיצוי לאחר הרשעת אדם בעברות הסחר נדרש לנמק את החלטתו.

98 *Remedying the Injustices of Human Trafficking through Tort Law*, 119 HARV. L. REV. 2574, 2589 (2006) (להלן: *Remedying the Injustices*); נפגעת הסחר תיאלץ לשאת בהוצאות רבות. אורי ינאי "מעמדם וזכויותיהם של נפגעי פשיעה אלימה בגרמניה" ביטחון סוציאלי 65, 84 (2004), מפרט במחקרו את עניין ההוצאות הטיפוסיות של נפגעי עברה. אם נשלב את ממצאיו בנוגע לנפגעות אלימות במשפחה עם נפגעי פשיעה אלימה, נמצא שההוצאות כוללות העתקת מקום מגורים, הוצאות על טיפולים רפואיים ונפשיים, נסיעות, נזק לרכוש, הוצאות משפטיות, הוצאות בשל המעבר למקלט או למקום מסתור והוצאות אחרות. סקירתו של ינאי מעלה את הנזקים הסטנדרטיים המדווחים, ואפשר להסיק ממחקרו כי נזקיהן של נשים קרבנות סחר מגיעים לסכומים גבוהים למדי ולא יספקו מהפיצוי הפלילי בלבד.

99 Shannon Lack, Note: *Civil Rights for Trafficked Persons: Recommendations for a More Effective Federal Civil Remedy*, 26 J.L. & COM. 151, 171 (2008)

100 Nidhi Kumar, Note: *Reinforcing Thirteenth and Fourteenth Amendment Principles in the Twenty-First Century: How to Punish Today's Masters and Compensate Their Immigrant Slaves*, 58 RUTGERS L. REV. 303, 326 (2005)

דומה כי עד לאחרונה החיוב בפיצויים כספיים במסגרת ההליך הפלילי נתפס כאפשרות אשר אין ליישמה לעתים תכופות, ככל הנראה מכוח ההנחה כי חיוב העבריינין להיטיב מצבו של הפרט הנפגע אינו מעניינו של המשפט הפלילי אלא של המשפט האזרחי. מלבד זאת, כאשר מדובר בסחר בנשים, יש שופטים בישראל אשר לדידם פיצוי הקרבן אינו מתפקידו של בית המשפט כלל, מאחר שבית המשפט אינו בבחינת "גובה האתנן" בשביל נשים העוסקות בזנות, כדי לא "לעודד" נשים לעסוק בזנות.¹⁰¹ גישה כזו מעידה על תפיסת בית המשפט את האישה שעסקה בזנות לא כקרבן אלא כעדה בלבד לפשעיו של הסוחר. ברם בעשורים האחרונים של המאה העשרים צמחה בעולם הגישה המבוססת על התפיסה שלקרבן העברה יש זכויות, ועל המדינה להתחשב בו ובצרכיו בטפלה בעבריינין.¹⁰² גישה זו שאבה כוחה מחסידי מגילות זכויות הקרבן.¹⁰³ כפי שנאמר בפסיקה פעמים רבות, הפיצוי הוא רכיב הענישה המבטא את הפגיעה בקרבן הספציפי ולא את הפגיעה הערטילאית בציבור ואף לא את הסיכון שפגיעה עתידית אפשרית בקרבנות הפוטנציאליות. למשל, נאמר לא פעם בפסיקה כי לפיצוי שנפסק לטובת נפגע עברה כמה תכליות, ובהן הכרה חברתית בסבלו של הנפגע, העלאת מעמדו של קרבן העברה ושיתופו בהליך הפלילי.¹⁰⁴ רבים רואים בפיצוי חלק בלתי נפרד מהמשפט הפלילי ודרך של בית המשפט להעריך את נזקו או סבלו של הקרבן הספציפי.¹⁰⁵ באמצעות קבלת פיצוי כלשהו מתמלא במידה מסוימת רצון הקרבנות להשמיע קולם.¹⁰⁶ דברים אלה מקבלים משמעות מיוחדת כשמדובר בקרבנות

- 101 ת"פ (מחוזי חי') 133/01 מדינת ישראל נ' סבן (פורסם בנבו, 11.7.2001).
- 102 תפיסה זו מתבטאת לא רק בכך שקרבנות עבירה יהיו זכאים לפיצוי בגין הנזק שנגרם להם עקב העבירה במסגרת ההליך הפלילי, אלא אף בכך שהמדינה החוב באחריות לפיצוי כספי של קרבנות עבירה במידה וזכויותיהם הסטוטוריות נפגעו (כגון היעדר הודעה על עסקת טיעון, היעדר אפשרות להעיד וכו'). Douglas E. Beloof, *The Third Wave of Crime Victims' Rights: Standing, Remedy, and Review*, 2005 B.Y.U.L. REV. 255, 300 (2005).
- 103 כך למשל במגילת זכויות הקרבן במדינת קליפורניה בארצות הברית מעוגנת במפורש חזקה כמעט חלוטה שללא קשר לעונש שהושת על נאשם, או לתוצאת ההליך הפלילי, הקרבן יהיה זכאי לפיצויים. Lynne N. Henderson, *The Wrongs of Victim's Rights*, 37 STAN. L. REV. 937, 1006 (1985).
- 104 ע"פ 8745/08 פלוני נ' מדינת ישראל, פס' 30 לפסק דינו של השופט מלצר (פורסם בנבו, 30.11.2011); רע"פ 2976/01 אסף נ' מדינת ישראל, פ"ד נו (3) 418 (2002).
- 105 Andrew Ashworth, *Punishment and Compensation: Victims Offenders and the State*, 6 OXFORD J. LEGAL STUD. 86, 109 (1986).
- 106 Leslie Sebba, *Will The 'Victim Revolution' Trigger A Reorientation of The Criminal Justice System?*, 31 ISR. L. REV. 379, 413 (1997).

הסחר בנשים.¹⁰⁷ הבעיה היא כי תפיסה זו עוד לא חלחלה מספיק לבתי המשפט בישראל למרות אופייה הכלכלי של עברת הסחר.

מנקודת מבט תאורטית אפשר לטעון כי בפיקודי שיינתן לקרבן, בהנחה שיינתן בלא עיכובים ביורוקרטיים מיותרים, יש כדי לתרום לקרבן להמשיך את חייה בכבוד וכבת חורין בארץ הולדתה.¹⁰⁸ ויסייע לה בשיקום מהטראומה שחוותה.¹⁰⁹ בנוסף, יש בפיקודי כדי למנוע את חזרתה האפשרית של הקרבן למעגל הסחר.¹¹⁰ ולהרתיע נאשמים מלבצע בעתיד מעשים דומים בכלל ועברות של סחר בנשים בפרט.¹¹¹ מנגד, דווקא בשל הנסיבות המיוחדות האופפות מקרי סחר יש בפיקודיים הגבוהים שייפסקו לקרבן כדי להיות מכשול בדרך לשיקומה, לעזיבתה את הארץ ולשחרורה מתקופת העבדות שבה חיה. החשש הוא שהפיקודיים ישמשו לתשלומי חובות בלבד ולהמשך קיומו של מעגל הקרבנות והזנות שבה מצויה האישה שפוצתה.¹¹² פתרון אחד שתאורטית יש בו כדי לפתור את הבעיה הוא מתן פיקודיים עתיים, וכך יוכל בית המשפט לפקח על צרכיה המשתנים של הקרבן, והסכומים

- 107 מתן הפיקודי לקרבנות הסחר הוא סוגיה שעולה בכל מדינה שנמצאת בתהליך של התאמה לסטנדרטים הביין-לאומיים למיגור תופעת הסחר בנשים. למשל, אף על פי שביפן שעוגנה חקיקה נרחבת בנושא, בעיית היעדר הפיקודי הסטוטורי לקרבנות הסחר היא בעיה עיקרית שעומדת כמכשול להתקדמות אמיתית לצמצום תופעת הסחר בנשים במדינה. Kerry E. Yun, *How Japan's Recent Efforts to Reduce Sex Trafficking Can be Improved Through International Human Rights Enforcement Mechanisms: Fulfilling Japan's Global Legal Obligations*, 13 BUFF. HUM. RTS. L. REV. 205, 253 (2007).
- 108 בהנחה שהקרבן, שורה למקום שבו היא נמצאת, עודנה בשליטתו הפסיכולוגית של הסוחר, עצם תשלום הפיקודי יש בו כדי להיות בשבילה הוכחה כי יחסיה עם הסוחר הסתיימו, וכך גם שליטתו עליה. Jayashri Srikantiah, *Perfect Victims and Real Survivors: The Iconic Victim*, in *Domestic Human Trafficking Law*, 87 B.U. L. REV. 157, 200 (2007).
- 109 השאיפה היא לקבוע פיקודי פלילי בצורה שתייקר מאוד את פעולת הסחר, וכך לא יהיה "יעיל" כלכלית לסוחר נשים להמשיך ולפעול. Susan W. Tiefenbrun, *Sex Slavery in the United States and the Law Enacted to Stop it Here and Abroad*, 11 WM. & MARY J. OF WOMEN & L. 317, 330 (2005).
- 110 קרבנות החוזרות לארץ מוצאן חוזרות לעתים למעגל זה מחוסר בררה אף על פי שהן מודעות לסכנות. Kelly E. Hyland *Protecting Human Victims of Trafficking: An American Framework*, 16 BERKELEY WOMEN'S L.J. 29, 59 (2001).
- 111 אסנת אלירם "פיקודי לקרבן העבירה – הצעה לדגם חדש" מחקרי משפט יט 205, 209 (2002).
- 112 שלא כמו בעניינם של קרבנות עברה "רגילים", יש לזכור כי פעמים רבות מתחייבות הקרבנות לתשלום של עשרות אלפי דולרים עבור ההעברה למדינה שהיא "יעד סחר". סביר להניח שהאדם שיורשע בסחר אינו האדם שלו היא גם חבה את הכסף, וקיים חשש כי כספי הפיקודיים בסופו של דבר ישמשו לתשלום "חובה" של האישה עם חזרתה לארץ מוצאה. April Rieger, *Note: Missing the Mark: Why the Trafficking Victims Protection Act Fails to Protects Sex Trafficking Victims in the United States*, 30 HARV. J. L. & GENDER 231, 239 (2007).

שיהיו בידה בכל זמן נתון לא יהיו מקור הכנסה אטרקטיבי דיו בעיני עבריינים המשתייכים לרשת הסוחרים בבני אדם.¹¹³ במילים אחרות, ייתכן שהאינטרס של הקרבן הוא להשאיר את כל העבר האיום מאחוריה, במידה מסוימת אולי לסייע לה להעמיד לדין את העבריינים שסחרו בה, אך בעיקר – לחזור לארץ מולדתה מבלי לחשוש מפני עבריינים המרושתים בכל רחבי העולם אשר ירדפוה למען תשיב כספם.¹¹⁴ באותה מידה חשוב לזכור כי אין ודאות שהסוחרים ישלמו לנשים הקרבנות גם אם בית המשפט יחייב אותם לעשות כן, אך במקרים אלו יהיה צורך לנקוט נגדם הליכי אכיפה כמו שנוהגים בחייבים אחרים שאינם משלמים. מה שמייחד את המקרים הללו מיתר המקרים שבהם העברייני אינו משלם לקרבן את הפיצוי שבית המשפט גזר עליו הוא תחולתו של סעיף 377(ג) לחוק העונשין, אשר מאפשר לקרבן להיפרע מקרן ייעודית ולא מהעברייני בעצמו במקרים שבהם פסק הדין טרם מומש ואין עליו ערעור, אך הקרבן הראתה כי אין אפשרות סבירה למימוש פסק הדין. כלומר, אמנם נדרש מהקרבן לשוב אל בית המשפט לדיונים מייגעים נוספים, אך סיכוייה להיפרע טובים מסיכוייהם של קרבנות יתר העברות.

אפשרות חדשה הועלתה בשנים האחרונות באירופה לשם פתרון בעיית הלחץ שאולי יופעל על קרבן שתזכה לפיצוי והיא מתן מקלט לקרבן במדינה שלישית. בלבה של אפשרות זו עומדת ההבנה כי הקרבן עלולה לחשוש לחייה או לשלומה אם תישאר במדינה שבה נתפסה, אך אותן חרדות יוסיפו וירדפו אותה גם אם תשוב לארץ מוצאה. הפתרון המוצע הוא הסכם בין-מדיני שיאפשר לקרבנות סחר לבנות את חייהן מחדש במדינה שלישית, שאינה מדינת המוצא או היעד, בתקווה ששם לא תימצא הקרבן במצוקה ותוכל לפתוח פרק חדש בחייה, נקי מחרדות העבר וללא סכנת רדיפה.¹¹⁵

אופן נוסף שבו אולי אפשר להקל על הקרבן הוא פתיחת האפשרות בפניה שלא לפעול באמצעות המערך הפלילי או הנזיקי כדי להיפרע אלא באמצעות דיני העבודה. את הפיצויים תוכל הקרבן שהועסקה בזנות לתבוע מהמוסד לביטוח לאומי, או במקרים שבהם תוכח אחריות של המעסיק לנזק שנגרם לה – גם מהמעסיק או מחברת הביטוח שלו. בתי הדין לעבודה בישראל והמוסד לביטוח לאומי הביעו נכונות לדון בתביעות של נשים קרבנות סחר

113 לפירוט יתרונותיהם וחסרונותיהם של הפיצויים העתיים ראו רע"א 4932/97 אסרף נ' המגן חברה לביטוח בע"מ פ"ד נג(5) 129, פסקאות 6–10 לפסק דינה של השופטת שטרסברג-כהן (1999).

114 Rieger, לעיל ה"ש 112, בעמ' 239. אין להתכחש לעובדה כי סוחרים יכולים לרדוף את הנשים הקרבנות גם בלי שיהיו חייבות להן כספים, מסיבות שונות ומגוונות, אך רצון להחזיר כספים ששילמו לקרבנות יכולה להיות סיבה עיקרית.

115 Haynes, לעיל ה"ש 19, בעמ' 269.

ולגן על זכויותיהן הסוציאליות כעובדות חרף היעדרם של יחסי עובד-מעביד כתיקונם.¹¹⁶ אמנם גם תביעה בתחום דיני העבודה מצריכה משאבים נפשיים וכלכליים, אך בשל היותה תביעה אזרחית ולא פלילית היא עשויה לאפשר פיצוי כספי ולהפחית הן את הסיכון הממשי שבו מצויה הקרבן והן את תחושת הסיכון והחרדה שהיא צפויה לחוות במהלך ההליך הפלילי. יובהר כי אין הכוונה לוותר על ההליך הפלילי, שהוא כלי האכיפה המרכזי, אלא ליצור הליך דומה או אף חלופי במקרים המתאימים כגון אלה שבהם הקרבן במצב כה קשה ובעייתי שהנזק מההליך הפלילי יעלה על התועלת שבו.

הטענה המרכזית בנקודה זו היא כי ייתכן שהשיקולים הקלסיים המקובלים במשפט הפלילי באשר לפסיקת פיצויים גבוהים לקרבן עברה אינם מתאימים לנסיבות של קרבנות סחר בבני אדם. ייתכן ששיקול של טובת הקרבן בנסיבות אלה יהיה דווקא שליחתה מהר ככל האפשר לארץ מולדתה וסיוע במחיקת עברה וביטול כל קשר למקום שבו בוצעו בה העברות. אשר לפיצוי – אולי ראוי שיגיע מהמדינה ולא מהנאשם, שהרי זה ישלם קנס גבוה לקופת המדינה, וממילא ממנה יועבר פיצוי לקרבן.¹¹⁷ הסדר כזה יאפשר לקרבן לקבל את הפיצוי המגיע לה מבלי להגיש תביעה נזיקית וללא האחריות לגביית הכסף מן העבריין, מה שעלול לגרום עימות משפטי נוסף וסוחט רגשית עם הפוגע. הסדר כזה גם מאלץ את המדינה לקבל אחריות על המתרחש בתוך גבולותיה ולסייע בשיקומן של הנשים שנפלו קרבן לעבריינות בידי אזרחי המדינה בזמן ששהו בה. פיצוי על ידי המדינה יקל גם את הרחבת בסיס הפיצוי באופן שיכלול לא רק סכום חד-פעמי שישולם לקרבן אלא אולי אף מימון חודשי או שנתי של טיפול נפשי לקרבנות הסחר (גם אם הטיפול יוענק בארץ מוצאן של הקרבנות).¹¹⁸ ברי כי פיצוי מהמדינה יהיה מקור יעיל יותר מפיצוי מהעבריין שאולי לא יוכל לעמוד בסכומים הנדרשים.

הסדר של פיצוי מדינתי כגון זה קיים במדינות רבות בעולם, והומלץ עליו גם בוועדת הפיצוי לקרבנות פשעים אלימים של מדינות האיחוד האירופי. נוסח ההסדר אומץ בטיטת אמנה של מועצת אירופה בשנת 1983. הטענה המרכזית האפשרית לתמיכה בהסדר בין-

116 שגיא, לעיל ה"ש 16, עמ' 610; ע"ע (ארצי) 247/07 ראו נ' קוצ'יק (פורסם בנבו, 24.9.2009); רותי סיני "על הסרסור לשלם לזונה שכר מינימום ולאפשר לה חופשה שנתית" הארץ 22.5.2002.

117 מודל זה אומץ למשל במדינת ניו ג'רזי שם הוקמה קרן מיוחדת לפיצוי קרבנות סחר. Michael C. Payne, *The Half-Fought Battle; A Call for Comprehensive State Anti-Human Trafficking Legislation and A Discussion of How States Should Construct Such Legislation*, 16 KAN. J.L. & PUB. POL'Y. 48 (2006).

118 להצעה להכללת טיפול נפשי שכזה בפיצוי לקרבנות ראו Kathleen K. Hogan, *Comment: Slavery in the 21st Century and in New York: What has the State's Legislature Done?*, 71 ALB. L. REV. 647, 661 (2008).

לאומי וחוצה גבולות שכזה היא כי יש בכך כדי לשקף את הליך הגלובליזציה המשפטית שעובר העולם בכל הקשור לזכויות אדם ולאחריות של מדינות גם לשמירת זכויותיהם של אזרחים זרים הנמצאים בשטחן.¹¹⁹

המלצת ועדת גלאון על שיתוף פעולה בין הפרקליטות למשרד החוץ כדי להעביר את כספי הפיצויים בתום ההליך הפלילי לקרבן, נראית על פני הדברים המלצה המבקשת להיטיב עם הקרבן ולאפשר לה לקבל הפיצויים גם כאשר היא נמצאת בביתה ובמקום מבטחים. אך היכרות עם הנפשות הפועלות ובעיקר מנקודת מבט אשר מבקשת להגן על הקרבן בדרך הטובה ביותר ולשמור על ענייניה עשויה דווקא להוביל למסקנה הפוכה – הקרבנות רוצות למחוק פרק זה מחייהן. הן אינן רוצות לחשוש בכל רגע נתון שמא יגיע מישהו אליהן, אל משפחתן, הוריהן, ילדיהן וידרוש את כספו בחזרה.¹²⁰ מכאן כי האינטרס המרכזי שלהן הוא רק שיניחו להן לחזור לצלם האנוש שהן איבדו.

2. מקלטים לקרבנות הסחר

המלצות הוועדה למשרד לביטחון פנים כללו בין היתר קידום מעצרים וחקירות של הסוחרים והסרסורים, סגירת בתי בושת וטיפול בקרבנות הסחר בנשים לרבות העברתן למקלט, הגנה עליהן והרחקתן אל ארצות מוצאן.¹²¹ פעילות ענפה זו נועדה למגר את תופעת הסחר. אין עוררין כי מדובר במטרה ראויה וחשובה, אך בד בבד היא עשויה להיות, למרבה האירוניה, מנוגדת למטרה אחרת שעמדה לנגד עיני חברי הוועדה והיא העלאת המודעות למצבן העגום של קרבנות הסחר בנשים¹²² ושינוי התפיסה שלפיה הקרבנות הן

Eric Engle, *Universal Human Rights: A Generational History*, 12 ANN. SURV. INT'L & COMP. L. 219, 227 (2006)

120 פתרון אפשרי הוא להקנות לנשים הקרבנות מה שאפשר לכנות "חזרה בטוחה" למדינת מוצאן, כאשר הנשים יזכו להגנה לתקופה מסוימת מרגע חזרתן. ראו Crystal Y. Twitty, *Pennies for Pretty Faces: Trafficking of Women for the International Sex Trade*, 2 REGENT J. INT'L L. 115, 143 (2003–2004). הבעיה בפתרון שכזה הוא כי לאור אופיין הבעייתי של המדינות המדוברות הרשויות במדינת המוצא יתקשו לספק הגנה שכזו.

121 גם בארצות הברית, בדומה לישראל, מרביתן של הנשים מוצאות עצמן בסופו של דבר מגורשות לארצות מוצאן. Elizabeth Rho-Ng, *Comment: The Conscripted of Asian Sex Slaves: Causes and Effects of U.S. Military Sex Colonialism in Thailand and the Call to Expand U.S. Asylum Law*, 7 ASIAN L.J. 103, 115 (2000).

122 בשיח הבין-לאומי בנושא סוגיית העלאת המודעות לתופעה נתפסת כצעד עיקרי ומרכזי בדרך למיגורה. The Lord McColl of Dulwich, *Human Trafficking ... A Global Problem The Eighth Annual John E. James Distinguished Lecture Walter F. George School of Law Mercer University Macon, Georgia September 16, 2008*, 60 MERCER L. REV. 791, 795 (2009).

עברייניות שוהות בלתי חוקיות לתפיסתן כקרבנות של העבדות המודרנית.¹²³ מובן שמודעות לתופעה מסייעת למגר אותה, אבל צריך להכיר גם בהשלכות השליליות שאפשר שידגישו נושא זה יתר על המידה.

יש לזכור שהתנגשות זו באה על רקע נרחב יותר של יחסן של רשויות החקירה לנשים העוסקות בזנות, שכן במקרים מסוימים אופן חקירתן רק מנציח את תחושת הקרבנות שלהן ואת היחס אליהן גם כעברייניות מוסר המפרות את הכללים הבסיסיים בחברה.¹²⁴ למעשה, הצורך להחמיר בענישת עבריינים והצורך בעדותן של הקרבנות עשויים – מבלי ליתן את הדעת על המגבלות השונות של ההליך ומבלי שים לב לרציונלים העומדים מאחורי המעשים – להיות אבן נגף בדרך להשגת המטרה הראשונה של הגנה מרבית על הקרבנות.¹²⁵ חשוב לזכור כי בעת שהמערכת כולה מתמקדת בהרשעות, הלחץ על הקרבן להעיד גובר, וכך נוצר מצב שבו במקום שהסוחר ישלוח באישה, הרשויות עושות זאת, והאישה הקרבן נשאת שוב חסרת יכולת של ממש להחליט בעצמה על גורלה.¹²⁶ בניגוד לפרקטיקה שנהגה במקרים שנחשף בהם סחר בנשים, והן הוחזקו בבתי מעצר או בתי כלא עד לגירושן מהארץ בתנאים שאינם הולמים את מצבן, כיום השיטה המקובלת באירופה ובישראל היא לאפשר לקרבן הסחר תקופת "הרהור" של כמה שבועות עד כמה חודשים, עד לקבלת החלטה אם להעיד או לא, ובינתיים מותר לה להישאר במדינת היעד (גם

123 בעיה דומה קיימת במדינות רבות אחרות כאשר תופעת הסחר בנשים נתפסת בבסיסה בעיה של הגירה לא חוקית ולא של פשיעה חמורה של הסוחרים. Adam S. Butkus, *Student Work: Ending Modern-Day Slavery in Florida: Strengthening Florida's Legislation in Combating Human Trafficking*, 37 *STESTON L. REV.* 297, 306 (2007) לביקורת על תפיסת הסחר בנשים כבעיה של הגירה בלתי חוקית ראו Francine Pickup, *More Words but no Action? Forced Migration and Trafficking of Women*, 6 *GENDER & DEVELOPMENT* 44, 47 (1998).

124 Cynthia L. Wolken, *Feminist Legal Theory and Human Trafficking in the United States: Towards a New Framework*, 6 *RRGC* 407, 428 (2006).

125 מקורה של ההמלצה לתת מקום מרכזי לעדות הקרבן הוא בין השאר בניסיון של הרשויות בארצות הברית בנושא. לפני שהוחלט בארצות הברית לאפשר לנשים הקרבנות להעיד תמורת אחרות שהייה, היו תובעים חותמים על עסקאות טיעון עם הנאשמים בסחר כדי למנוע את הקושי שבעדות. התנהלות זו הביאה מטבע הדברים לגזירת עונשים קלים יחסית והדבר עורר ביקורת רבה. Michael R. Candes, *Comment: The Victims of Trafficking and Violence Protection Act of 2000: Will it Become the Thirteenth Amendment of the Twenty-First Century?*, 32 *U. MIAMI INTER-AM. L. REV.* 571, 575 (2001).

126 תופעה דומה מתרחשת בכל הקשור לעברות אחרות נגד נשים, כגון עברות אונס או אלימות במשפחה. G. Kristian Miccio, *A House Divided: Mandatory Arrest, Domestic Violence, and the Conservativization of the Battered Women's Movement*, 42 *HOUS. L. REV.* 237, 244 (2005).

בישראל).¹²⁷ יש בשיטה זו פתרון מסוים, שכן האיום של גירוש מידי אינו מרחף מעל ראשה של הקרבן בעת שהיא מקבלת את ההחלטה אם להעיד. כאמור, הצורך להילחם בפשיעה בנסיבות של סחר בנשים עשוי לבוא על חשבון טובתן של הקרבנות.¹²⁸ אין מדובר בקרבן עברות מין אחרות, כגון אינוס, מעשה מגונה או מעשה סדום, אשר מרכז חייה בישראל, ובשלב שבו היא משמשת עדת תביעה ונעזרים בה במלחמה בפשיעה היא במקום מוגן, בקרבת בני משפחה וחברים, באזור המוכר לה, שבו דוברים את שפתה – היא בארצה מולדתה. נשים קרבנות סחר נמצאות הרחק מבני משפחתן, מארצן – מהסביבה הטבעית שלהן. הן נדרשות להיות עדות ראשיות במסגרת הליך פלילי שנמשך על פני זמן רב¹²⁹ ושבמהלכו הן שוהות במקלטים.¹³⁰ האיום שבגירושן המידי של נשים שיסרבו להעיד משקף תפיסה שאינה רואה בנשים קרבנות של עבריינות אלימה וחמורה אלא מהגרות בלתי חוקיות ומפרות של חוקי העבודה והמוסר.¹³¹ על כל זאת יש להוסיף עוד נדבך והוא השאלה מה תהיה המוטיבציה של נשים לדווח על מעשי סחר אם הן יודעות כי בתום ההליך הן יגורשו מהמדינה.¹³²

לשם השוואה, בארצות הברית קרבנות סחר שעומדות בתנאי הסף, הכוללים בין היתר שיתוף פעולה עם הליכי חקירה או העמדה לדין, או לחלופין קשיים הצפויים להן אם ישוּבו לארץ מוצאן, זכאיות לאשרה מיוחדת המאשרת להן מגורים קבועים בארצות הברית. במקרים חמורים במיוחד הקרבנות אף יכולות לקבל אשרות עבודה וסיוע סוציאלי.¹³³ המצב המשפטי בארצות הברית מותיר לנשים אופטימיות מסוימת. אמנם הקשיים שבמתן עדות עודם קיימים, אך האישה אינה נתונה בחשש תמידי כי תגורש בכל רגע נתון. שיתוף

127 ע"פ שיחה עם עו"ד נעמי לבנקרון

128 אין ספק כי שיתוף פעולה מצדה של הקרבן במתן עדות במשטרה או בעדותה במהלך המשפט מציב אותה בסכנה ממשית, כמו כל קרבן עבירה אחר, ואפילו בצורה משמעותית הרבה יותר, במידה ונתחשב המצבה הבעייתית מלכתחילה. Baker, לעיל ה"ש 21, בעמ' 859.

129 גם הרשויות בארצות הברית מייחסות חשיבות למתן עדות, עד כי הן מאפשרות שהייה קבועה במדינה בתמורה למתן עדות נגד הסוחרים. Calvin C. Cheung, *Protecting Sex Trafficking Victims: Establishing the Persecution Element*, 14 ASIAN AM. L.J. 31, 34 (2007).

130 במדינות אחרות, כמו בלגיה, איטליה והולנד, הנשים אינן מוחזקות כלל, והממשלה מממנת להן את הוצאות שהייתן במדינה למשך תקופה של שלושה חודשים, וזאת כדי להעניק להן זמן לשקול להעיד נגד הסוחרים. Susan W. Tiefenbrun, *International Justice and Shifting Paradigms: Article: Updating the Domestic and International Impact of the U.S. Victims of Trafficking Protection Act of 2000: Does Law Deter Crime?*, 38 CASE W. RES. J. INT'L L. 249, 278 (2006–2007).

131 Haynes, לעיל ה"ש 19, בעמ' 248.

132 Niki Adams, *Anti-Trafficking Legislation: Protection or Deportation?* 73 FEMINIST REV. 135, 137 (2003).

133 *Remedying the Injustices*, לעיל ה"ש 98, בעמ' 2580.

הפעולה שלה כמעט מבטיח לה עתיד טוב יותר. בישראל היתר השהייה במדינה נמשך רק עד תום ההליך הפלילי. אין הבטחה להמשך מגורים במדינה, ולכן החסות הניתנת היא גם זמנית וגם מותנית.

נחיצותה הרבה של עדות הנשים להגשמת המטרה של מיגור התופעה הופכת את הנשים לכלי,¹³⁴ לחפץ בידי התביעה העושה כל שביכולתה להחזיק את הקרבן בשטח ישראל אף שנעשים מאמצים ראויים לעודד את הנשים הקרבנות לקבל טיפול במקלטים או על ידי הארגונים הרלוונטיים השונים. חשוב להדגיש שהרשויות בישראל אינן היחידות המייחסות חשיבות למלחמה בפשיעה במסגרת המלחמה בסחר בנשים. גישה זו מאפיינת את רשויות האכיפה ברחבי העולם העוסקות בעניין.¹³⁵ הבעיה היא שגישה זו אינה מתמקדת באישה הקרבן אלא בסוחרים העבריינים. ברי כי צריך להתמקד בענישת סוחרים, אך הקו המנחה חייב למצוא את הדרך למקסום זכויותיה של האישה קרבן הסחר ולא של ההרשעות. אמנם מתן זכויות לאישה קשה יותר להערכה מנתוני הרשעה/ענישה, אך אין בכך כדי לשנות את המטרה שחייבת לעמוד לנגד עינינו והיא טיפול מיטבי בקרבנות הסחר.¹³⁶ אין חובה כמובן שמתן זכויות יתבטא בשחרור האישה לחזור לארץ מוצאה, אם היא אכן רוצה בכך, ויש מקרים שבהם הן רוצות להישאר בישראל לזמן מסוים כדי לעבוד, בהנחה שמדובר בעבודה לגיטימית, ולחסוך כסף לפני החזרה לארצן.¹³⁷

השימוש באמצעי של גביית עדות מוקדמת הוא פתרון טוב כשהקרבן מעוניינת לעזור את הארץ לפני המשפט, אך הוא אינו מספק ותלוי בהרבה מאוד גורמים של כוח אדם ומשאבים, ובינתיים נשים רבות נמצאות בעל כורחן בשטח מדינת ישראל במתקנים שונים, בחלקם נוחים יותר ובחלקם פחות, וכל זאת כדי להביא את הסוחרים לדין. התמקדות בטובתן של הנשים הייתה מביאה לתוצאה אחרת – שליחתן לארצות מוצאן, עם פיצוי

134 אין ספק כי כמו כל קרבן של עברות מין גם האישה קרבן הסחר עלולה לסבול מטראומה קשה בעקבות העדות, ויש להביא גם גורם זה בחשבון כאשר רואים בעדותה של הקרבן נגד הנאשמים בסחר חלק מרכזי. בארצות הברית טענו תובעים כי לעתים הם מתחשבים בחשש זה כאשר הם מכריעים לטובת עסקת טיעון במקרים של סחר. Susan Tiefenbrun, *The Saga of Susannah A U.S. Remedy for Sex Trafficking in Women: The Victims of Trafficking and Violence Protection Act of 2000*, 2002 UTAH L. REV. 107, 160 (2002).

135 Joan Fitzpatrick, *Trafficking as a Human Rights Violation: The Complex Intersection of Legal Frameworks for Conceptualizing and Combating Trafficking*, 24 MICH. J. INT'L L. 1143, 1145 (2003).

136 Tala Hartsough, *Asylum for Trafficked Women: Escape Strategies Beyond the T Visa*, 13 HASTINGS WOMEN'S L.J. 77, 116 (2002).

137 האפשרות של נשים להישאר בישראל ולקבל אשרת עבודה מעוגנת בנוהלי משרד הפנים אף אם הנשים לא העידו נגד הסוחר בהן והן מבקשות מקלט מטעמים הומניטריים. ראו סעיף א(א4) לנוהל הטיפול במתן מעמד לנפגעות סחר בנשים מטעמים הומניטריים, נוהל מספר 6.3.0007 (1.6.2006).

שמקורו מקופת המדינה, בגין הסבל שעבר עליהן (גם אם לא היה הליך פלילי), ולא מכיסו של ארגון פשע בין-לאומי שיכול לחזור ולאיים על חייהן. וזאת, חשוב להדגיש, גם ללא קשר לשאלה אם אותן נשים נתנו עדות או לא. חשוב לזכור שכמו בכל מתן עדות, ובמיוחד כשהמעידות הן נשים חלשות כמו קרבנות הסחר, קיים חשש כי הנאשם שייפגע מהעדות ינקוט כל אמצעי שעומד לרשותו כדי לנקום בבני משפחתה של הקרבן. כשמדינת ישראל מבקשת מהקרבן להעיד חלה עליה חובה משפטית להביא בחשבון אפשרות זו ולפעול עם מדינת מוצאה יחד להגנה על בני משפחתה של הקרבן.¹³⁸ עם זאת לא תמיד החשש מפגיעה הוא אכן מבוסס, ולעתים יש לשהייה במקלט אך תרומה שיקומית ניכרת לקרבן הסחר, שלא הייתה זוכה לה אם הייתה חוזרת מיד לארץ מוצאה (שם פעילות הסיוע מוגבלת, וגם אין ודאות כי הקרבנות יפנו לארגוני הסיוע המקומיים). ללא תמיכה כלל הסכנה היא שקרבן הסחר תחזור לארצה, לא תשתקם מהנזק הנפשי שנגרם לה עקב העיסוק בזנות ותצלול שוב למעגל של עוני, פשע, סמים, אלכוהול וניצול מצדם של גברים בסביבתה.

למרות הסייג הזה אנו כחברה חייבים לקבל אחריות למעשינו ובעיקר למחדלינו. הצהרות והמלצות שאינן מתיישבות זו עם זו ולעתים אף סותרות זו את זו יוצרות רושם של פעילות לא מקצועית ורשלנית. דומה כי מדובר בכיבוי שרפות או אולי ברצון לקבל אישור על עצם הפעילות מטעמים פוליטיים או בשל דרישות בין-לאומיות, ולא בפעילות מתוך הסתכלות רב-ממדית על הערך החשוב שעליו אנו מבקשים לשמור ולהגן והוא כבוד האישה קרבן הסחר במדינת ישראל, ערך המתגלם במתן אפשרות בחירה, כמעט בלתי מוגבלת, לקרבן לשלוט בגורלה בתום תקופת הסחר והסבל.

דברים אלה נאמרים למרות ההכרה בחשיבות פעילותה של הוועדה הפרלמנטרית והמעקב אחר המלצותיה ולמרות השינוי החשוב והמבורך שחוללה פעילותה, גם אם איננו רב, ובעיקר תרומתה להעלאת המודעות החברתית והמשפטית בישראל למצב הקשה שבו נתונות קרבנות הסחר. עם זאת הפעולה צריכה להתחיל מנקודת מוצא אחרת – מהתשתית, מהתכלית, מהרציונלים – ולא מהכיוון ההפוך – השטח. ראוי שהתאוריה תחלחל למציאות ולשטח ולא ההפך.

3. מתן שירותי רפואה לקרבנות הסחר

בשלב זה יש לדון בסוגיה הנוגעת למתן שירותי רפואה לקרבנות הסחר בנשים. מתייתר הצורך להסביר מדוע יהיה חיוני להעניק טיפול רפואי מתאים לקרבנות הסחר, החשופות

Marisa Silenzi Cianciarulo, *Symposium: LatCrit XI Working and Living in the Global Playground: Frontstage and Backstage: Article: Immigration: Modern-Day Slavery and Cultural Bias: Proposals for Reforming the U.S. Visa System for Victims of International Human Trafficking*, 7 NEV. L.J. 826, 828 (2007).

לנוקים בריאותיים קשים בעקבות העיסוק בזנות ואף סובלות מטראומה נפשית קשה בעקבות המצב החמור שאליו נקלעו.¹³⁹

יצוין כי אמנם אין נתונים על שכיחות מחלות המין המידבקות בקרבן וגם אין אפשרות לקבוע את שיעור מחלות המין המידבקות והמסכנות את הציבור.¹⁴⁰ אך אין חולק כי מדובר בקבוצה החשופה לסיכונים בריאותיים ולהידבקות במחלות מין יותר מקבוצות אחרות באוכלוסייה. על כן יש לפעול כדי להעניק להן טיפול רפואי כראוי.

בהקשר זה אבחן את עבודתה של ועדת החקירה הפרלמנטרית בסוגיית נגישות הטיפול הרפואי לנשים קרבנות הסחר בבני אדם. דרך ניתוח עבודת הוועדה והמלצותיה נוכל לראות כי הדיון בסוגיה זו, הטיפול ויישום המסקנות הם בבחינת מס שפתיים. בין היתר אתיחס לדברים שלא נדונו כלל בוועדה הפרלמנטרית שקשורים לבריאות האישה הקרבן, כגון אבחון הנזק הגופני שלה וטיפול משפטי בה במהלך עבודתה, מה שיכונה בהמשך "תאונת עבודה".

רובן המכריע של הנשים אינן זכאיות לביטוח בריאות ממלכתי, כיוון שאינן אזרחיות ישראל, וחברות ביטוח פרטיות אינן מעוניינות לבטחן בביטוחים הניתנים לעובדים זרים משום שרבות מהן סובלות ממחלות. רבות מהן הלוקות במחלות כרוניות וזכות בסופו של דבר לקבל טיפולים מצילי חיים במימון משרד הבריאות, המוקדש לסיוע לקרבנות סחר, אולם לא כל המקרים מטופלים בשל מגבלות תקציב. במקרים רבים נשים קרבנות סחר מכורות לסמים או לאלכוהול. למקלטים של משרד הרווחה מתקבלות רק נשים שעברו גמילה פיזית ("דיטוקס"), אולם משרד הבריאות אינו מאפשר למי שאינו תושב ישראל לקבל טיפולי גמילה במסגרות שבפיקוחו ובמימונו.

בעקבות החלטת ממשלת ישראל (החלטה מס' 2806, מיום 1.12.2002) הוקם ביום 15.2.2004 "מעגן", מקלט לקרבנות סחר בנשים שבו מקבלות הנשים סיוע פסיכולוגי, סוציאלי, רפואי ומשפטי. הנשים שותפות מלאות בניהול המקלט ובאחזקתו וכן בקבלת ההחלטות בכל הנעשה בו. במשך שהותה במקלט, אשר משכו הוא משלושה חודשים לשנה, נבנית תכנית טיפול ושיקום התואמת את צרכיה הייחודיים של כל אישה. המקלט פועל על פי דגם של קהילה טיפולית, וכך כל התערבות נעשית בראייה מערכתית הוליסטית וניתנת תוך התייחסות למכלול מרכיבי חייה בעבר, בהווה ובעתיד. כאמור, מאבק המדינות בתופעת

Janice G. Raymond & Donna M. Hughes, *Sex Trafficking of Women in the United States: International and Domestic Trends* 80–81 (2001), http://action.web.ca/home/.catw/attach/sex_traff_us.pdf

140 לעתים נדמה שכל הדיון על מצבן הרפואי של הנשים נסב על הסכנה הנשקפת מהן לציבור הלקוחות ומכאן לאזרחי מדינת ישראל – ראו הטרמינולוגיה בעמ' 145 בדוח ועדת גלאון, לעיל ה"ש 56 – ואיננו מתמקד בסכנה לשלמות גופה ונפשה של הקרבן עצמה.

הסחר בבני אדם נבחן על ידי משרד החוץ האמריקאי על פי שלושה פרמטרים: מניעה, אכיפה והגנה. פעילות המקלט נכללת בקטגוריה של הגנה על הקרבנות ושיקומן – מהגנה על קיומן הפיזי, מפני גורמים חיצוניים, במידת הצורך, דרך הגנה על צורכיהן הראשוניים כמו מזון וקורת גג בטוחה וקבועה וכלה בהגנה על קיומן הנפשי. מטרת מקימי המקלט היא להעניק לנשים בתקופת שהותן במקלט מקום בטוח ומכיל ללא תנאים. יצוין כי סמוך לקליטתה של האישה נחתם חוזה שהוא המסגרת להתנהלות החיים במקלט ומחייב את האישה כמו גם את צוות המקלט לעמידה בכללים ובנורמות של המקלט. מההסכם מתחייב צוות המקלט כדלקמן: לסייע בהנפקת אישור שהייה בישראל בתקופת שהות האישה במקלט; לתווך בין האישה לבין היחידה לסיוע משפטי בהגשת תביעה אזרחית נגד הסוחר; לספק גישה לשירותים רפואיים, סוציאליים, פסיכיאטריים ומשפטיים. מנגד האישה מתחייבת כלפי המקלט כדלהלן: עליה להתחייב כי בתקופת שהותה במקלט תשתף פעולה עם צוות המקלט; להתייצב לחקירה ולבתי משפט בכל זמן שתידרש לכך, והתחייבויות נוספות לשם שמירה על קיום תקין של שהותה במקלט. סמוך להגעתן למקלט עוברות הנשים סדרת בדיקות רפואיות הממומנות מתקציב משרד הבריאות לזיהוי מחלות זיהומיות, מחלות מין ואידס. כמו כן במידת הצורך נשים מועברות אף לטיפולם פסיכיאטריים. כחלק מזכויותיהן זכאיות הנשים השהות במקלט לאשרת שהייה ועבודה זמנית.¹⁴¹

יש לציין כי נוהלי משרד הפנים¹⁴² מסדירים מתן מעמד לנשים קרבנות הסחר למשך שנה למטרת שיקום, הכולל אישור שהייה ורישיון עבודה. לפי הנהלים הללו ישוה קרבנות הסחר במקלט עד להוצאתן מן הארץ או עד תום עדותן. אולם דומה כי בפועל יש נשים אשר מסיבות שונות שוהות פרקי זמן ממושכים מחוץ למקלט – אם במסגרת אשפוז שאינה מקלט ואם בדירות משלהן.¹⁴³

רק עשרות בודדות מן הנשים הנעצרות בבתי בושת מעידות נגד הסוחרים והסרסורים, ואלה זכאיות לשהות במקלט מיוחד שנפתח בתל-אביב (שבו 50 מקומות). זכותן של נשים אלה לשירותי בריאות הובטחה בעקבות בג"ץ שהוגש על ידי "רופאים לזכויות אדם" ו"מוקד סיוע לעובדים זרים" נגד שר הבריאות¹⁴⁴ ובו הלינו על הקביעה בחוק ביטוח בריאות שאין למדינה חובה לממן שירותי בריאות מלאים לנפגעות סחר, אך עומדת להן הזכות לקבל טיפול במצב חירום רפואי ללא התניה. עם זאת רובן המכריע של הקרבנות,

141 www.maagan-shelter.org.il/profile.html

142 נוהל הטיפול בקרבנות סחר בנשים המבקשות להעיד מס' 6.3.0006, מיום 1.8.2005, ונוהל

הטיפול במתן מעמד לנפגעות סחר בנשים מטעמים הומניטריים מס' 6.3.0007, מיום 1.6.2006

143 בג"ץ 5637/07 פלונית נ' שר הבריאות, פס' טו לפסק דינו של השופט רובינשטיין (פורסם בנבו, 15.8.2010)

144 בג"ץ 5637/07 פלונית נ' שר הבריאות (פורסם בנבו, 6.6.2010).

אלו אשר חוששות להעיד בבית המשפט, עדיין אינן זכאיות לשירותי בריאות. לעניין נגישות הטיפול הרפואי לנשים קרבנות הסחר, ועדת החקירה הפרלמנטרית גילתה כי בכל הנוגע לבריאותן המצב חמור עד כדי סיכון חיים.¹⁴⁵ יש לציין כי נשים הזקוקות לשירותי הבריאות נמצאות בדירות מסתור, בבתי בושת, במתקני כליאה ולא רק במקלט לנשים קרבנות הסחר.¹⁴⁶ הקרבנות הללו אינן מבוטחות בביטוח בריאות, אינן נהנות מ"חופשת מחלה" מהמעסיק (היינו הסרסור),¹⁴⁷ אין הן נושאות מסמכים מזהים, ולכן אין ביכולתן לקבל טיפול רפואי. על כל אלה יש להוסיף את הקושי הכלכלי לשלם עבור טיפול רפואי, תרופות או כל פתרון רפואי אחר לבעייתן. לסוחר הנשים אין אינטרס לבטח אותן, וודאי שאין אינטרס לשלוח אותן לבדיקות או לטיפול רפואי במיוחד משום שקל, זול ופשוט יותר להחליפן בנשים אחרות, או להכריחן לעבוד גם כאשר הן חולות.¹⁴⁸ בהקשר זה יש לזכור את ארגוני זכויות האדם שעסקו במתן שירותים רפואיים לנשים קרבנות וגם פעילות מסוימת של משרד הבריאות, אך לא היה בה די, ועדיין קיים הצורך במערך ממשלתי מסודר לטיפול בתופעה. גם אם כיום תופעת הסחר הצטמצמה, ברור כי יש להפיק לקחים חשובים מהיעדרו של מערך ממשלתי מסודר כדי שיהיה אפשר לטפל בתופעות אחרות דומות כגון קרבנות תקיפות מיניות וגילוי עריות.

במהלך עבודת הוועדה ובעקבותיה נפתחו שתי מרפאות – בערים תל-אביב ובחיפה – שבהן אפשר לקבל שירות רפואי בלא הצגת מסמכים ובלא תשלום. למרות זאת היו לוועדה המלצות רבות, ובהן ליתן לקרבנות הסחר בנשים ביטוח בריאות הדומה לזה שניתן לילדי העובדים הזרים, שיכסה את מכלול הנושאים והתחומים שבביטוח הבריאות הניתן לתושב, לאפשר לכל קרבנות הסחר בנשים לעבור בדיקות רפואיות ולקבל טיפול רפואי חנם, להוסיף מרפאות ולפרסם דבר קיומן ומקום הימצאן, להקים "קומנדו בריאות" שיערוך ביקורים תקופתיים בבתי בושת וייתן מענה גם לנשים שהסוחרים אינם מאפשרים יציאתן

145 דוח ועדת גלאון, לעיל ה"ש 56, בעמ' 145.

146 ש.ם.

147 דבר המאפיין נשים העובדות בתעשיות מין ברחבי העולם. ראו למשל ביפן: Rhacel Salazar Parrenas, *Symposium: Sex for Sale: Trafficked? Filipino Hostesses in Tokyo's Nightlife Industry*, 18 YALE J.L. & FEMINISM 145, 160 (2006).

148 קרבנות סחר בארצות הברית סיפרו כי אף על פי שסבלו מדירות מבעיות בריאותיות עקב עיסוקן ופנו למנהלי בתי הבושת בבקשה לעזרה ולטיפול רפואי, סירבו אלה בתוקף להפנותן לטיפול שכזה. Paul Meyer, *Sex Slaves or Capitalists?*, DALLAS MORNING NEWS 1A (7.5.2006) www.dallasnews.com/sharedcontent/dws/dn/latestnews/stories/DN-sexslaves_07met.State.Bulldog.7eae7bb.html.

(הגם ששירות כזה יכול להיות כמעט בלתי אפשרי). כמו כן המליצה הוועדה להגביר את פעילות ההסברה לקרבנות באמצעות חלוקת עלוני הסברה.¹⁴⁹

מדוח המעקב אחר יישום ההמלצות עולה כי משרד הבריאות תומך ברוב המלצות הוועדה, אך בשל מגבלות תקציב הוא אינו יכול ליישמן. על כן משרד הבריאות קורא לשינוי חקיקתי שיאפשר ביטוח בריאות לקרבנות הסחר, שכן כפי שנאמר בדוח, במצב כיום במסגרת החקיקה הקיימת הוא אינו מסוגל להציע פתרון. עם זאת נראים סממנים חיוביים בדבר הטיפול הרפואי בקרבנות זנות, על ידי משרד הבריאות, וזאת בעקבות הגשת העתירה שנידונה לעיל.¹⁵⁰ סממנים אלו באים לידי ביטוי גם במגמה וברצון של משרד הבריאות לתת לקרבנות הסחר רפואי כמקובל לתושבי מדינת ישראל. ואכן, כל אישה המגיעה למקלט ומתגלה אצלה מחלת מין מקבלת טיפול רפואי מלא.¹⁵¹

למרות הסממנים החיוביים לא ברור אם הכשלים שהוגדרו בדוח הוועדה אכן מטופלים. אמנם כאמור יש מי שיהיו מוכנים לספק טיפול רפואי לקרבנות הסחר בנשים בהתנדבות, כפי שקורה לעתים כאשר הגורמים המטפלים בהיבטים אחרים של הסחר דואגים למתן טיפול רפואי לקרבנות סחר ספציפיות, אך חשוב להדגיש כי אין די ביזמות התנדבותיות שכאלו לטיפול ממוסד ומוסדר בתופעה.¹⁵²

על אף הדיון הרחב על מצבן הבריאותי, הפיזי והנפשי של הנשים קרבנות הסחר ועל אף ההמלצות הרבות שניתנו בעניין זה יושמה רק ההמלצה לאשר בדיקות רפואיות לנשים במתקני הכליאה ובמקלט (המשמשים את הנשים שהן כאמור עדות תביעה) באמצעות המרפאות הייעודיות בחיפה ובתל-אביב.

המסקנות, ההמלצות והדיון הנוגעים למצבן הבריאותי של הנשים קרבנות הסחר נעדרים הבנה מהותית של מעמד הנשים הללו כבני אדם, כבעלות זכויות אדם בסיסיות ביותר כמו הזכות לשלמות הגוף והנפש והזכות לכבוד ולבריאות. הנשים המעטות אשר זוכות לטיפול רפואי הן אותן עדות הנחוצות למערכת לצורך ההליך הפלילי נגד הסוחרים. ללא הכרה בערך המוגן על ידי האיסור על סחר בבני אדם והוא העדפת זכויות האדם של הנשים הנסחרות, לא נוכל להביא לפתרון אמיתי של בעיה זו. חשוב לציין, הגם שלא ארחיב

149 דוח ועדת גלאון, לעיל ה"ש 56, בעמ' 154, וכן דוח המעקב, לעיל ה"ש 89, בעמ' 25.

150 על פי שיחה עם עו"ד נעמי לבנקרון.

151 דבריו של ד"ר מיכאל דור, ראש אגף רפואה כללית במשרד הבריאות – פרוטוקול מס' 26 של ישיבת ועדת המשנה למאבק בסחר בנשים מיום 28.6.2011.

152 Shashi Irani Kara, Note: *Decentralizing the Fight Against Human Trafficking in the United States: The Need for Greater Involvement in Fighting Human Trafficking by State Agencies and Local Non-Governmental Organizations*, 13 *CARDOZO J.L. & GENDER* 657, 672 (2007).

בנקודה זו, שלא רק בתחום הסחר בבני אדם נוטה המשפט להתעלם מאופייה הייחודי של האישה כפרט או כקרבן. התעלמות משפטית זו באה לידי ביטוי בערך המוגן על ידי איסורים הנוגעים לעברות מין כלליות. גם משפט זכויות האדם הבין-לאומי סובל מליקוי זה.¹⁵³ גם במקרה של סחר בנשים ההתמקדות היא כאמור בהרשעות ולא בקרבן האישה, כלומר שוב בזירה הציבורית.

יש להבין כי הערך המוגן באמצעות האיסור על סחר בבני אדם מתמקד באדם, באישה הנסחרת לצורכי מין, בכבודה, בזכותה לחיים, לשלמות הגוף והנפש, בזכותה לחיות את חייה ללא אימה ופחד וללא ניצול מיני ובבריאות נפשית וגופנית, שהם הערכים האמתיים שראוי שיגיעו את האיסור הפלילי. יישומם של אלה והכרה בחשיבותם יביאו בין היתר להרשעות רבות יותר של הסוחרים ואת מדינת ישראל למיקום טוב יותר בסטטיסטיקה הבין-לאומית. לצערנו נראה כי במקרה זה התהפכו היוצרות, והיעדר הטיפול הרפואי בקרבנות הסחר הוא ראייה לכך. נראה כי הדרך היחידה לעגן משפטית את ההכרה בערך מוגן זה, שאין עוררין על חשיבותו גם בקרב הגורמים הממשלתיים, היא לקבוע בחקיקה מפורשת (ייעודית להגנה על קרבנות הסחר בנשים) כי חלה חובה פוזיטיבית על הרשויות לספק טיפול רפואי לקרבנות סחר בנשים, וזאת על פי המודל האמריקאי לעניין הגנה שכזו שהיא הדרך המובילה, גם אם לא היחידה, להסדרת סוגיה זו.¹⁵⁴ לחלופין אפשר לקבוע כי המדינה תשתתף בעלויות הטיפול הרפואי לקרבנות הסחר לאחר שיוחזרו למדינות המוצא שלהן,¹⁵⁵ אם כי ברור שבמקרים רבים טיפול לאחר השיבה למדינת המוצא אולי יהיה מעט מדי ומאוחר מדי.

חיזוק לטענה שלפיה יש צורך בחקיקה ייעודית אפשר למצוא בהיעדר מוחלט של דיון בוועדה על סוגיה הנוגעת ל"תאונות עבודה". מה קורה במקרים שבהם נזק גוף לקרבן סחר בנשים תוך כדי עבודה ובעטייה?¹⁵⁶ הכרה באירוע כפגיעה בעבודה מאפשרת קבלת

Hilary Charlesworth, Christine Chinkin & Shelley Wright, *Feminist Approaches to International Law*, 85 A.J.I.L. 613 (1991) 153

.Trafficking Victims Protection, 22 U.S.C. §7105 (c)(1)(a) 154

Asia Watch לטיפול רפואי שכזה חשיבות מהותית בהליך החזרה של הקרבן למדינת מוצאה. 155
Women's Rts. Project, Human Rts. Watch, *A Modern Form of Slavery Trafficking of Burmese Women and Girls into Brothels in Thailand*, www.hrw.org/reports/1993/thailand/.

156 מקרה כזה הוצג על ידי עו"ד אהובה זלצברג, יו"ר ועדת עובדים זרים בלשכת עורכי הדין ומייצגת נשים נפגעות סחר כעורכת דין שעוסקת בנוזיקין, בסדנה בנושא ייצוג משפטי לקרבנות סחר בנשים שנערכה באוניברסיטת תל-אביב ב-27 ביולי 2005 על ידי המשפט בשירות הקהילה ומוקד הסיוע לעובדים זרים, בעריכת עו"ד נעמי לבנקרון ועו"ד מיכאל אהרוני. האירוע המוזכר התרחש לפני כמה שנים בבאר שבע: למכון שבו הועסקו כמה נשים בזנות

טיפול רפואי ללא תשלום לכל החיים מהמוסד לביטוח לאומי. הוועדה לא דנה כלל בתקנה השוללת קבלת טיפול רפואי מאדם שנמצא בישראל ללא אשרה¹⁵⁷ ואם תקנה זו חוקתית בשל המצב המיוחד שבו נמצאות קרבנות הסחר. הוועדה לא דנה כלל בסוגיית תאונות עבודה כדבר אפשרי במקרים של קרבנות סחר, וודאי שלא הרחיקו לכת לדיון על בסיס חישוב הגמלה, אם תתקבל התביעה, שהרי הבסיס הקובע לחישוב הגמלה הוא השכר הממוצע בחודשים שלפני התאונה, שאותו קשה מאוד לאמוד.

יש למצוא פתרון אשר יאפשר לנשים אלה לפנות לביטוח הלאומי שיכיר במצבן, לאפשר להן לקבל אשרה לצורך הטיפול הרפואי, ואם יוכר המקרה שלהן כתאונת עבודה או כמחלת מקצוע – להעביר לארצות מוצאן גמלה בחו"ל. זהו פתרון אשר מעיד שהאדם עומד במרכז. זהו פתרון אפשרי גם ללא תלות במעמדה של הקרבן כעדת תביעה. מובן שאפשר שלמהלך כזה יהיו גם תוצאות שליליות, כמו למשל תביעות של הביטוח הלאומי או מס הכנסה לקבלת כספים מהעוסקות בזנות, אך אפשר גם למנוע כשל זה אם הגורמים המתאימים יתחשבו באופיין המיוחד של קרבנות עברות סחר, או של נשים העוסקות בזנות בכלל, ויישמו מדיניות גבייה כנדרש, אם בכלל. עם זאת מובן שההסדר החקיקתי הוא שיקבע בסופו של דבר גם את המדיניות.

4. הפלתם של לקוחות תעשיית המין

על פי החוק הישראלי, הזנות כשלעצמה אינה עברה פלילית. עם זאת חוק העונשין, התשל"ז–1977 קובע כי כל הפעולות שלהלן, הקשורות לזנות, הן עברות: סרסרות למעשה זנות, חזקת סרסרות, הבאת אדם לידי זנות או לידי עיסוק בזנות, סחר בבני אדם לעיסוק בזנות, ניצול קטינים לזנות, החזקה של מקום לשם זנות או השכרתו לשם כך.¹⁵⁸ בעבר הייתה הגישה הרווחת בישראל כי הזנות היא פעילות חופשית הנעשית מתוך רצון ובחירה, ומשכך התגבשה מדיניות של העלמת עין מצד המשטרה והפרקליטות ושקט תעשייתי

הגיעו כמה גברים. הם דקרו למוות את השומר שעמד בכניסה, נכנסו פנימה, פצעו לקוחות והבריחו אותם. אחר כך הם כלאו את שתי הנשים שהיו באותו זמן במכון בקיטון קטן והציטו את המכון. בקיטון שבו נכלאו הנשים היה חלון מסורג, שדרכו הצליחו הנשים במאמץ רב לצאת החוצה אחוזות בלהבות. אחת הנשים הייתה ממדינות חבר העמים, ללא כל ביטוח, ולא היה אדם שיטפל בה או גורם שיסכים ליתן לה טיפול רפואי. הפתרון המשפטי שהוצע למקרה הזה הוא לנסות ולפנות לביטוח הלאומי כדי שיכיר במקרה כבתאונת עבודה (ראוי לציין כי בעת התרחשות המקרה עוד לא נכנסה לתוקף התקנה ששוללת מזרים שוהים בארץ ללא אשרה קבלת גמלה עקב פגיעה בעבודה כל עוד הם שוהים ללא אשרה).

157 ס' 2 לחוק הביטוח הלאומי [נוסח משולב], התשנ"ה–1995, ס"ח 210.

158 חוק העונשין, התשל"ז–1977, תיקון אחרון: ינואר 2006.

לסרסורים ומנהלי בתי הבושת. רק בשנת 2007 הסתמן שינוי במדיניות בנוגע לתופעת הזנות, כאשר יצאה לדרך תכנית בין-משרדית לטיפול בנערות צעירות ובנשים במעגל הזנות ולשיקומן, בתקציב שנתי של 10 מיליון ש"ח.¹⁵⁹ ביולי 2010 הונחה על שולחן הכנסת הצעת חוק איסור צריכת זנות וטיפול בקהילה (תיקוני חקיקה), התש"ע-2010,¹⁶⁰ שלפיה יתווסף איסור פלילי לחוק העונשין שבו תיאסר רכישה של שירותי זנות, תוך הפללת הלקוח בלבד. הבסיס להפללת הלקוחות והפיכתם לעבריינים הוא הציפייה שהאיסור יקטין את הביקוש לזנות, יצמצם את ממדי הסחר הבין-לאומי בנשים ויחלץ קרבנות ממעגל הזנות. כמו כן תגרום הפללת הצרכנים לחברה להוקיע אותם וגם תפגע קשות ב"תעשייה", שמגלגלת מיליארד דולר בשנה ומניעה את הפשיעה.

שלושת הטיעונים החוזרים נגד מהלך של לגליזציה של זנות (אף שלכאורה אין איסור פלילי על זנות כשלעצמה) הם אלה:¹⁶¹ טיעון הטבע ההיסטורי והביולוגי שלפיו משחר האנושות התקיימה זנות, ולפיכך זוהי תופעה הכרחית, שאינה ניתנת לשינוי; טיעון נוסף מתמקד בתפקידה החברתי של הזנות כמספקת פורקן מיני לקבוצות אוכלוסייה מיוחדות של גברים; לבסוף, אם נפנה לזנות עצמה, שקשורה אינהרנטית לסוגיית הפללת הלקוחות, יש לציין גם את הטיעון הליברלי המעמיד במוקדו את הזונה עצמה וסובב סביב חופש הבחירה שלה וזכותה הטבעית לחופש עיסוק ולאוטונומיה. התשובה לטיעון "הטבע האנושי" טמונה בהתעלמות מיחסי הכוחות הבלתי שוויוניים וההקשרים הכוחניים אשר יצרו מציאות חברתית שבה נשים עוסקות בזנות, וגברים, על אף גינוי התופעה, צורכים אותה. באשר לטיעון "הביולוגיה הגברית" הטענה הנגדית היא כי שימוש בטענות שונאות בטיעונים ביולוגיים, המבחינים במובהק בין הביולוגיה הנשית לגברית תוך הצגתם של הגבריים כיצורים מיניים הזקוקים מעצם מהותם לפורקן מיני, הופכת בנסיבות אלה את כל הנשים לקרבנות פוטנציאליים של אונס והטרדה מינית, תוך העברת האחריות של המעשה מהגבר אל האישה, שצריכה להיזהר ממצבים מסוכנים. הטיעון בדבר ביולוגיה גברית מטשטש ומעלים את היותם של תהליכי חברות ויחסי כוחות חלק בלתי נפרד מתפיסתנו גם היום ומהגדרתנו מושגים מגדריים מובהקים כגון מיניות גברית ומיניות נשית. באשר להצדקה הנורמטיבית לעיסוק בזנות מתוך חופש הבחירה של העוסקות בו, עיקר הטענה הנגדית

159 פרוטוקול ישיבת הוועדה לקידום מעמד האישה בכנסת, מיום 1.1.2007, www.knesset.gov.il/protocols/search.asp
160 www.knesset.gov.il/laws/heb/template.asp?type=3
161 נויה רימלט "על זנות מגדר ומשפט פלילי: הרהורים על הצעת החוק להפללת לקוחות צרכני זנות" משפט וממשל יג 458 (2010).

מתמקד בהתעלמות מהמצוקה ומהניצול שהובילו את מרבית הנשים לעסוק בתחום וכן את האלימות שהן חוות מצד הלקוחות בעיסוקן זה.¹⁶² התמקדות במצבן של נשים קרבנות סחר יש בה כדי להעלות את הצורך הרב בהרתעת ציבור הלקוחות כחלק מתהליך ההתמודדות עם תופעת הסחר. תיוג הלקוח המשתתף במעשה הזנות כעבריין יש בו ללא ספק כדי לתרום להתמודדות עם תופעת הסחר הגוברת במדינה, וודאי לקורבנות הסחר. זאת מתוך נקודת הנחה כי הפללה של הלקוחות תגרום לירידה ניכרת בביקוש לשירותי המין, והירידה בביקוש תביא ודאי גם לידי צמצום תופעת הסחר. יש היגיון רב בהאשמת הלקוח של קרבן הסחר (או כמובן לקוח של אישה העוסקת בזנות שאינה קרבן סחר), שהרי הוא בא אתה במגע ישיר, ובמקרים רבים אפשר להניח, על יסוד החזקה המוכרת במשפט הפלילי, כי הוא גם מודע לתנאים שבהם היא מצויה.¹⁶³ בהקשר זה יהיה חשוב, על רקע שינוי מהפכני בכל הקשור להפללת הלקוחות של קרבנות הסחר בנשים, לנקוט אמצעים להעלאת המודעות של לקוחות פוטנציאליים לאפשרות שהם תומכים באופן אקטיבי בסחר בנשים. בגרמניה למשל, שם הזנות חוקית, נערך קמפיין נרחב לקראת משחקי גביע העולם בכדורגל 2006 שכלל קריאה ללקוחות לעדכן את הרשויות אם הם חושדים כי פגשו קרבן סחר.¹⁶⁴

הוועדה הפרלמנטרית בראשות חברת הכנסת זהבה גלאון קיימה כמה דיונים בנושא העקרונות של מעמד הלקוחות של תעשיית המין.¹⁶⁵ המודל המרכזי שנדון בדיוני הוועדה הוא המודל השוודי – שוודיה היא המדינה הראשונה אשר במסגרת מאבקה בזנות חוקקה

162 שם, בעמ' 477.

163 Nora V. Demleitner, *Fifth Annual Philip D. Reed Memorial Issue: Article: Forced Prostitution: Naming an International Offense*, 18 *FORDHAM J. INT'L L.J.* 163, 195 (1994). בהקשר הספציפי של ידיעת שוטרים-לקוחות על אודות הסחר והתנאים הקשיים שבהם מוחזקת האישה ראו דהאן ולבנקרון, לעיל ה"ש 5, בעמ' 27.

164 Anne Marie Tavella, *Sex Trafficking and the 2006 World Cup in Germany: Concerns, Actions and Implications for Future International Sporting Events*, 6 *Nw. U. J. INT'L Hum. Rts.* 196, 210 (2007). עם זאת יש לציין כי לעתים מדובר בפחדים מוגזמים מפני עלייה בתופעות של זנות, שלא תמיד מוכיחים את עצמם במציאות.

165 ראו דוח המעקב, לעיל ה"ש 89, בעמ' 2. כמו כן נכתב מסמך רקע בנושא הפללת לקוחות המין – מחקר משווה במרכז למחקר ומידע של הכנסת לבקשת חברת הכנסת גלאון; פרוטוקול מס' 11 משיבת ועדת המשנה למאבק בסחר בנשים מיום 16.10.2007; פרוטוקול מס' 12 משיבת ועדת המשנה לסחר בנשים מיום 5.12.2005; פרוטוקול מס' 14 משיבת ועדת החקירה הפרלמנטרית בנושא הסחר בנשים מיום 17.3.2004; פרוטוקול מס' 19 משיבת ועדת המשנה למאבק בסחר בנשים מיום 29.7.2008.

בשנת 1999 חוק שהפליל את לקוחות הזנות.¹⁶⁶ הוועדה אף כינסה ישיבה בנושא זה עם היועץ המשפטי לממשלה, אך דיון קונקרטי בצורך להפליל לקוחות של נשים נסחרות במסגרת המאבק בתופעה לא זכה לביטוי מפורש. בימים אלו מתקיימים דיונים בנושא, ובחודש פברואר שנת 2012 אושרה בוועדת שרים לענייני חקיקה ובקריאה טרומית הצעת חוק איסור צריכת זנות וטיפול בקהילה (תיקוני חקיקה), התש"ע-2010.¹⁶⁷

חשוב לציין כי גישה זו, שלפיה ללקוחות אין שמות ואין אשמה, אינה ייחודית לרשויות בישראל והיא מקובלת בעוד מדינות בעולם. האנונימיות הזו, שממנה נהנים הלקוחות, מעודדת אותם להמשיך ולצרוך את שירותי הזנות, גם כאשר מדובר בקרבנות סחר, ומאפשרת להם לעשות כן ללא חשש למוניטין שלהם או להוקעתם מהחברה.

ההמלצות למשרד המשפטים ולמשרד לביטחון פנים המופקדים על חקירות והגשת כתבי אישום של המעורבים בדבר התמקדו בסוחרים השונים ולא בלקוחות עצמם. המלצות הוועדה למאבק בתופעת הסחר בבני אדם הופנו לכיוונים רבים, למשרדי ממשלה רבים ולגורמים חברתיים וממשלתיים מגוונים, ובכל זאת, כפי שנטען במאמר כולו, הצורך להגיע למיקום בין-לאומי טוב בטיפול בתופעת סחר בבני אדם, החשש מפני סנקציות של ארצות הברית ומרדף אחר הרשעות – אלה גרמו אצל העוסקים בדבר להזניח את הנושא של הפללת לקוחות תעשיית המין ולזנוח את חשיבותו לצמצום היקף התופעה. זאת אף שברור כי הבדיקה שעושה מחלקת המדינה האמריקאית היא רחבה בהיקפה וכוללת פרמטרים נוספים מלבד הרשעה, הגם שהרשעה היא העיקר.

מבחינה תאורטית ברי כי התאוריות הפמיניסטיות השונות מצדיקות את הענשת הלקוחות של תעשיית המין ככלל ואת הענשת הלקוחות המשתמשים בקרבנות סחר לשירותי זנות כפרט. למשל, הפמיניזם הליברלי מציב בראש מעייניו את האוטונומיה האישית של האישה, וברי כי שימוש באישה למטרת זנות, במיוחד כאשר האישה היא קרבן סחר, פוגע אנושות באוטונומיה שלה ומטיל עליה למעשה כפייה כפולה – לבצע את שירותי המין ולעשות כן כשהיא מוחזקת בכלא בניגוד לרצונה החופשי.¹⁶⁸

מבחינה מעשית הפללתם של לקוחות תעשיית מין איננה סוגיה חדשה, ומדינות רבות בעולם נתנו דעתן על גורם מרתיע זה כחלק מהכלים והשיטות לצמצום תופעת הזנות ובעיקר זנות בכפייה שמקורה בסחר בבני אדם. ברוב המדינות בארצות הברית כל

166 הפללת לקוחות הזנות: סוגיות מרכזיות – מסמך של מרכז המידע והמחקר של הכנסת – www.knesset.gov.il/mmm/data/pdf/m02820.pdf

167 על פי שיחה עם עו"ד נעמי לבנקרון.

168 Janice G. Raymond, *Ten Reasons for Not Legalizing Prostitution: And a Legal Response to the Demand for Prostitution*, 2 J. TRAUMA PRACTICE 315, 325 (2003) action.web.ca/home/catw/attach/10%20Reasons%209-15-03%20FINAL%5B1%5D.doc

המשתתפים במעשה זנות מוגדרים בחוק הפלילי כעוברים על החוק, וקיימים סעיפי חוק המגדירים מעשי זנות, שידול לזנות, ארגון זנות והפעלת בתי בושת עברות פליליות.¹⁶⁹ עם זאת גם במדינות מסוימות בארצות הברית, בכל הקשור להרשעת לקוחות, המוטיבציה של רשויות האכיפה והמשטרה להגיש כתבי אישום ולבקש עונשי מאסר נמוכה, וגם שם נשמעים קולות לשינוי מהותי של המצב הנוכחי.¹⁷⁰ בעקבות החקיקה הקיימת בארצות הברית ננקטים אמצעים שונים להרתעת הלקוחות, ובהם החרמת כלי רכב, שלילת רישיונות נהיגה, פרסום שמות לקוחות ותמונותיהם בעיתונות או חיובם לבחור בין העמדה לדין לבין השתתפות בסדנה שבה יקבלו מידע על השלכותיה השליליות של תעשיית המין.¹⁷¹ גם בקנדה אנו רואים דיון בהפללת לקוחות תעשיית המין. החוק בקנדה אינו אוסר זנות, אך הוא מטיל על הזנות הגבלות – ובכלל זה על לקוחותיה. הענישה החמורה ביותר בהקשר של זנות היא על עברת סרסרות (כאשר מדובר בסרסרות בקטינים – עד 14 שנות מאסר). בנוסף, אסורה החזקת בית בושת או השתתפות כלשהי בפעילות בית בושת, ובכלל זה שימוש בשירותיו.¹⁷² אסורים גם שידול לזנות וביקוש שירותי זנות במקום ציבורי.¹⁷³ במחוזות מסוימים בקנדה ננקטות לעתים פעולות להרתעת הלקוחות, כפי שנעשה במקומות אחדים בארצות הברית. למשל, במחוז ונקובר ובמחוז סנט ג'ון המשטרה שולחת מכתבים לבתייהם של בעלי רכב המבקרים תדיר באזורי זנות, ובמחוזות מסוימים מפרסמים לעתים את שמותיהם של לקוחות זנות רחוב בעיתונות המקומית.¹⁷⁴ ביולי 1989 פרסם משרד המשפטים של קנדה דוח להערכת השפעתו של החוק. מסקנת הדוח היא שלמרות ירידה מסוימת בזנות הרחוב בעקבות החוק, ברוב הערים שנבדקו נמצא כי זנות הרחוב שכיחה באותה מידה שהייתה שכיחה לפני תחולת החוק ב-1985.¹⁷⁵

- 169 ראו מסמך רקע בנושא הפללת לקוחותיה של תעשיית המין – מחקר משווה מוגש ליו"ר ועדת החקירה הפרלמנטרית בנושא הסחר בנשים, חברת הכנסת זהבה גלאון, ט"ז באב תשס"ד 3 באוגוסט 2004.
- 170 Jennifer A. Kuhn & Alison L. Stankus, *Effective Implementation of the Trafficking of Persons and Involuntary Servitude Articles: Lessons from the Criminal Justice System. Response to the Illinois Domestic Violence Act*, 28 N. ILL. U. L. REV. 215, 252 (2008).
Criminal code 1985, section 210
- 172 Laura Barnett, Research Branch, Law and Government Division, Library of Parliament, Prostitution in Canada: International Obligations, Federal Law, and Provincial and Municipal Jurisdiction parliamentary, Canada, January 2004.
- 174 ש.ס.
- 175 James R. Robertson, Research Branch, Law and Government Division, Library of Parliament, Prostitution, Canada, September 2003, p.13.

במדינות שונות באירופה נחקקו חוקים להפלת לקוחות תעשיית המין. שוודיה היא המדינה הראשונה שנחקק בה חוק המפליל את לקוחות הזנות ואינו מפליל את הזנות עצמן.¹⁷⁶ על פי החוק, רכישת שירותי מין אסורה, אך לא מכירתם. הענישה על פי חוק זה היא מקנס שווה ערך להכנסה מ-50 ימי עבודה ועד מאסר לתקופה של עד שישה חודשים. גם הניסיון לרכוש יחסי מין הוא עברה בת-ענישה. בתשעת החודשים הראשונים של שנת 1999 הורשעו על פי חוק זה רק שלושה לקוחות של תעשיית המין, והעונש שהוטל עליהם היה תשלום קנס. הנשים המעורבות במקרים אלה לא נדרשו להופיע בבית המשפט, וזהותן נשארה חסויה.¹⁷⁷

ממרכז המחקר בפרלמנט של שוודיה נמסר כי בשנה הראשונה של יישום החוק חלה ירידה במספר הזנות ברחובות שלוש הערים הגדולות.¹⁷⁸ על פי המכון השוודי, בשנתיים הראשונות לאחר החקיקה הורשעו יותר מ-100 לקוחות, ובעקבות יישום החוק פחת מספר הזנות ברחוב בכמחצית, מספר הלקוחות פחת בכ-80%.¹⁷⁹ במקדוניה ובקוסובו מופללים לקוחות של קרבנות סחר בנשים. החוק בפינלנד אינו אוסר מכירת שירותי מין בתשלום או רכישתם, למעט אלה: רכישת שירותי מין מקטיין (או כוונה לרכושם) היא עברה שהענישה עליה היא קנס או מאסר עד שישה חודשים;¹⁸⁰ סרסרות (או כוונת סרסרות) היא עברה שהענישה עליה היא קנס או מאסר עד שלוש שנים; רכישת שירותי מין או מכירתם במקום ציבורי היא עברה שהענישה עליה היא קנס.

ובחזרה לדיון במצב בישראל: יש לציין כי כיום עומדת על הפרק הצעת חוק לתיקון חוק העונשין באופן שתיאסר צריכת שירותי זנות במפורש. כאמור, הצעת החוק אושרה בוועדת

176 .Act Prohibiting the Purchase of Sexual Services, 1999

177 Judith Kilvington, Sophie Day & Helen Ward, *Prostitution Policy in Europe: a Time of Change?*, 67 FEMINIST REV. 78 (2001)

178 ;Research Service, Swedish Parliament, Sex Industry and Prostitution, June 21st 2004
Kilvington, Day & Ward, לעיל ה"ש 177. כך למשל, בערים כמו שטוקהולם וגטנבורג פחת מספרן מ-20-30 זונות בלילה ל-1-3 בלילה.

179 Ingmarie Froman, Swedish Institute, Sweden's fight against trafficking in women, May 2003th. להרחבה אפשר לראות כי בשוודיה קיים חוק נגד סחר בבני אדם המאפשר לרשויות המדינה להיאבק במנגנון הסובב את תעשיית המין. עונש (המינימום על פי חוק זה הוא שנתיים מאסר (Prohibiting Human Trafficking for The Purpose of Sexual Exploitation Act)). חרף החקיקה הקיימת בשוודיה לא מן הנמנע שתעשיית המין עלולה לרדת למחתרת ולהשתמש בדרכי התקשורות סמויות, למשל רשת האינטרנט, פרסום מודעות בעיתונות ושימוש בטלפונים סלולריים. כמו כן הפלת הלקוח מובילה לעלייה בתיירות המין משוודיה למדינות אחרות שבהן אין הפללה כזו. Kilvington, Day & Ward, לעיל ה"ש 177.

180 כאמור בה"ש הקודמת. Penal code ch. 20 sec. 8.

שרים לענייני חקיקה ובקריאה טרומית.¹⁸¹ ההצעה קובעת עונש מאסר של שישה חודשים בגין צריכת שירותי זנות. ההצעה כוללת קביעה שלפיה ככלל לא יורשע אדם בגין עברה זו אלא אם ייתפס צורך שירותי זנות בפעם השנייה, לאחר שהשתתף (בכפוף לרצונו להימנע מהרשעה לאחר שנתפס בפעם הראשונה) בתכנית חינוך שבה הובהרו לו ההשלכות הקשות של מעשיו, והוסברה לו תופעת הסחר בנשים למטרת זנות. ההצעה מתייחסת במפורש להתייבויות של ישראל במסגרת הפרוטוקול של האו"ם למאבק בסחר בבני אדם ולשיקום קרבנותיו, הקובע כי יש לנקוט את מכלול האמצעים האפשריים למאבק בסחר בבני אדם.¹⁸² בדברי ההסבר להצעת החוק נרמז כי כבר כיום אפשר להרשיע צרכני שירותי זנות מקרבנות סחר על פי סעיף 345(א)(4) לחוק העונשין, התשל"ז-1977 שלפיה אפשר להרשיע באונס "הבועל אישה תוך ניצול... מצב המונע ממנה לתת הסכמה חופשית".¹⁸³ עם זאת בפועל יש קושי ביישום, ויש צורך לשקול ברצינות הראויה עיגונה של חקיקה שתקבע במפורש כי צריכת שירותי זנות מקרבן סחר היא עברה פלילית שבצדה עונש מאסר ממשי.

ד. ביקורת פמיניסטיות

בחלק הבא של המאמר ברצוני להציג ארבעה זרמים מרכזיים בהגות הפמיניסטית ולהצביע על הנקודות שבהן התפיסות הללו רלוונטיות לתחום של סחר בנשים ועל הביקורת העולות מתוך הגישות הפמיניסטיות הללו על ההסדרים שקיימים כיום, על רקע ההמלצות של ועדת גלאון. אמנם עד כה דנו בקצרה בביקורת מתחום זכויות האדם, אך הדיון בפרק שלהלן יתמקד באופן פרטני בניתוח ההסדרים מנקודת מבט הנשענת על הזרמים הפמיניסטיים השונים.

1. הפמיניזם הליברלי

עקרונות היסוד המנחים את התפיסה הליברלית¹⁸⁴ הם השאיפה לשוויון, לחירות ולצדק בין המינים. בשל הזיקה לליברליזם תפיסות של אוטונומיה אישית, אינדיווידואליזם, חירות הבחירה וחופש מהתערבות המדינה משפיעות גם על דרך השוויון שמציעה קבוצה זו.

181 פ/2580/18 הצעת חוק איסור צריכת זנות וטיפול בקהילה (תיקוני חקיקה), התש"ע-2010.

182 דברי ההסבר להצעת החוק הנ"ל.

183 שם.

184 JOSEPHIN DONOVAN, FEMINIST THEORY: THE INTELLECTUAL TRADITIONS OF AMERICAN FEMINISM 1-19 (1985); ALISON M. JAGGER, FEMINIST POLITICS AND HUMAN NATURE (1983).

המשימה, על פי גישה זו, היא להשיג שוויון לנשים, בין היתר באמצעות הכרה בזכות האישה, כאדם, לקבוע מה ייעשה בגופה שלה.¹⁸⁵ הדגש המובהק של הגישה הליברלית מושם בפרט ובהכרה כי האישה, בדיוק כמו הגבר, היא יצור תבוני הזכאי לחירות, לשוויון ולמימוש עצמי בהיותה פרט אוטונומי וחופשי.^{186 187}

זרם זה אמנם שואף לחולל רפורמה משפטית, אך הוא אינו מערער על מונחי היסוד המשפטיים.¹⁸⁸ הנחות היסוד העומדות בבסיס גישה זו הן שאין הבדלים "אמתיים" בין המינים שאינם נובעים מסטראוטיפים שהוטמעו, ושעם הסרת מחסומי הטיפול השונה, נשים וגברים ישיגו מעמד שווה באמצעות בחירה חופשית ותחרות שוויונית בשוק החברתי והכלכלי, משום שמבחינה אינהרנטית נשים וגברים הם שווים.¹⁸⁹ הפמיניזם הליברלי שם לעצמו מטרה לשנות את המצב שבו נשים אינן נהנות משוויון זכויות ושבן שיוכן המיני גורם להפלייתן בתחומי חיים רבים, וזאת בדרך של יצירת שינוי בחברה ובמשפט.¹⁹⁰

הנקודה הראשונה שבה יש צורך להחיל את השינוי בעקבות הביקורת הזאת היא סוגיית המקלטים לקרבנות הסחר. נראה, כי אין כל הצדקה תאורטית להתייחס לאישה, קרבן הסחר, כאמצעי להשגת מטרה כלשהי. הדבר נכון גם כשהמטרה היא התמודדות עם תופעה שזוכה להוקעה ציבורית נרחבת בעיקר על ידי נשים, כמו תופעת הסחר בנשים בישראל. במילים אחרות, אם אנו מתייחסים אל הקרבן כאל אינדיווידואל בעל זכות למימוש עצמי, לא ראוי לספק לה הגנה רק אם היא מביאה תועלת לציבור הרחב.

שינוי אחר שאפשר להחיל בעקבות הביקורת הוא בעניין הטיפול הרפואי הניתן לקרבנות הסחר. לכאורה אפשר לטעון כי הוועדה עשתה כל שביכולתה להתייחס לקרבנות בכבוד הראוי, ומתוך תפיסה שוויונית זו הומלץ על מתן שירותים רפואיים שונים ומגוונים בחינם. ראייה צינית יותר תוביל למסקנה ההפוכה: המלצות הוועדה מלוות בעלויות כלכליות גבוהות מאוד, והן מטילות נטל כלכלי קשה עד בלתי סביר על כתפי משרד הבריאות, ולכן היה אפשר לצפות מראש שרשימת הדרישות הזו לא תיושם. ללא יישום של מסקנות הוועדה המצב נותר כפי שהיה, ושירותים רפואיים עדיין זמינים לנשים ששוהות במקלטים כמעט

185 הילה קרן דיני חוזים מפרספקטיבה פמיניסטית 30 (2005).

186 Deborah L. Rhode, *Feminist Critical Theories*, 42 STAN. L. REV. 617, 627 (1990).

188 Kinda J. Krieger & Patricia N. Cooney, *The Miller-Wohl Controversy: Equal Treatment, Positive Action and the Meaning of Women's Equality*, 13 GOLDEN GATE U.

L. REV. 513, 537 (1983).

189 ש.ם.

190 DEBORAH L. RHODE, JUSTICE AND GENDER: SEX DISCRIMINATION AND THE ראו למשל LAW 63-80 (1989).

באופן בלעדי. שוב התוצאה היא ששירותים ניתנים רק לנשים אשר "מועילות לציבור" ומקדמות את שיעורי ההרשעה, ואין דאגה לקרבנות הסחר כבעלות זכויות שוות בחברה. לצד ביקורת זו ראוי להציג את הגישה ההפוכה שעלולה לעלות מתוך הפמיניזם הליברלי. ראית כל אישה כאינדיווידואל וכבעלת הזכות לשלוט בחייה יכולה להוביל לתפיסות אשר מגנות את הפטרנליזם המוחל כלפי נשים המעורבות בתעשיית המין. בעשורים האחרונים נוצרו לא מעט ארגונים שמטרתם לסייע לנשים ולגברים שיש להם חלק בתעשיית המין, ומגנים את ההתערבות המדינית, כששאיפתם היא החלת חוקי העבודה הכלליים גם על תעשיית המין.¹⁹¹ אמנם ברור כי גישה ליברלית תתנגד בכל תוקף לסחר בנשים, אבל התפיסה כי קרבנות הסחר זקוקות להגנה מלבד זו שכל עובד זקוק לה, כגון זכות להתגורר במקלט עד למתן עדות, לא תהיה בהכרח מקובלת על התומכים בגישת הפמיניזם הליברלי, הגם שנראה שהם לא יתנגדו למתן סיוע לקרבן בצורה כזאת או אחרת.

2. הפמיניזם התרבותי

התאוריה הפמיניסטית-תרבותית שמקורה בדיסציפלינה פסיכולוגית חשפה את השוני התרבותי שבין נשים לגברים, והיא מבוססת על מחקריה הפסיכולוגיים של פרופסור קרול גיליגן.¹⁹² ממצאיה של גיליגן מעידים שנשים וגברים מדברים בקולות שונים כשמדובר בתפיסת הרעיונות הבסיסיים של החיים והמוסר. הגברים תופסים את החיים מנקודת מבט של צדק בהערכה של זכויות שונות והם נוטים לקדש את האוטונומיה והאינדיווידואליות, ואילו הנשים מביטות על החיים מנקודת מבט של דאגה לזולת והן מעדיפות ערכים כמו אכפתיות ואחריות.¹⁹³ הנשים נוטות לחשוב במושגים של רשת קשרים והקשרים, והן

191 ראו לדוגמה www.coyotela.org/what_is.html#who_we.

192 C. GILLIGAN, IN DIFFERENT VOICE (1993).

193 גיליגן בספרה, שם, בעמ' 9–10, נותנת דוגמה מפורסמת לעמדותיה של הילדה Amy והילד Jack באשר לדילמה מוסרית כמפורט להלן: אשתו של מר היינו חולה מאוד וזקוקה לתרופה יקרה, ומר היינו אינו יכול לרכשה – האם על מר היינו לגנוב את התרופה מהרוקח? תשובותיהם של הילדים הביאו להכרה בנטייה של הבנים להגיע לאמת אחת ויחידה, ברורה ומוחלטת – אין לגנוב, ואילו אצל הבנות היה מקום ל"קול הנשי" הרגשי, שמנסה להגיע אל לבו של אדם בדרך אחרת. כלומר גיליגן הציעה ניתוח פסיכולוגי פמיניסטי לפתרון שנתנו הילדים לדילמה המוסרית, ולפיו נשים תעדפנה לבחון בעיה דווקא בהקשר האנושי הספציפי שבו התעוררה, ולטפל בה כבעיה של יחסי אנוש, "קצרים" בתקשורת ואי-הבנה. הן תיצורנה פתרון שיתחשב במרב הצדדים הנוגעים בדבר ויביא בחשבון את מרב צורכיהם של מרב האנשים – תפיסת צדק הקשרית, מרחבית, הבנה כי אין שחור ולבן כי אם בני אדם שאפשר לדבר על לבם (הבנות הציעו למשל לשוחח עם הרוקח שיחה מלב אל לב).

אוהבות למקם את עצמן במרכז, כמי שמקושרות לאנשים רבים ככל האפשר.¹⁹⁴ נקודת מבט זו היא הקול הנשי, אשר לא נשמע במשך שנים רבות.

השתקת הקול הנשי הובילה, לפי גישת הפמיניזם התרבותי, לתפיסת התרבות הנשית כתרבות נחותה, והתפתחה סקלה גברית שבה הערכים הגבריים עדיפים על אלו הנשיים.¹⁹⁵ לכן עניינה של גישה זו הוא במתן מקום לקול הנשי אשר יציג את תוכנו האמתי, החזק והאיכותי.¹⁹⁶ זוהי עמדה אשר אינה שואפת להשוות את האישה לגבר כדי לקבל שוויון פורמלי-צורני אלא לברך על ההבדלים בין המינים ולהשיג יחס שוויוני במהותו.

באשר להשלכות הנובעות מהשאריתה של האישה, קרבן הסחר, במקלט בישראל עד למועד המשפט, יש לציין כי גם אם יהיו מקרים שבהם האישה לא תתנגד לבקשת המשטרה להישאר בארץ עד למועד המשפט, נראה כי אלא אם כן תציע האישה בעצמה להישאר בישראל כדי לתת עדות (מתוך היותה "שבויה" בתפיסות גבריות), לחץ של הרשויות על האישה הקרבן להישאר בעייתית כשלעצמו ויסתור לפעמים אינטרסים "נשיים" בסיסיים. כפי שנדון לעיל בהקשר של מקלטים לקרבנות סחר, הנשים הנשארות בארץ לתת עדות נשארות לעתים קרובות גלמודות, ולכן אין להן אפשרות לממש עצמן במונחי הקול הנשי, כלומר אין הן יכולות לארוג רשת קשרים ולשהות בתוכה חזקות ומוגנות. נשים כאלו לעתים קרובות שוהות בישראל ללא משפחתן, ולכן נלקחת מהן ההזדמנות לטפל ולתקשר, ויש בכך דיכוי חמור של קולן הנשי.

הפמיניזם התרבותי משליך גם על שאלת הפללת הלקוחות של תעשיית המין. הנשים הנסחרות אינן עוברות התעללות רק על ידי הסוחרים, שכן חלק נרחב מהדיכוי וההשפלה באים למעשה מידי הלקוחות המשלמים כסף ומצפים לתמורה. הימנעות ועדת גלאון

194 מסיבה זו יש המעדיפים לכנות זרם פמיניסטי זה "פמיניזם של קשר" (Relational Feminism) ולא "פמיניזם תרבותי". ראו למשל Karen Offen, *Defining Feminism: A Comparative Historical Approach*, 14 SIGNS: JOURNAL OF WOMEN IN CULTURE & SOCIETY 119, 135 (1988).

195 GILLIGAN, לעיל ה"ש 192, בעמ' 14; להרחבה בכתיבה פמיניסטית על "קול" הנשים ראו ליאורה בילסקי "אלימות האלם: ההליך המשפטי בין חלוקה לקול" עיוני משפט כג 425, 421 (2000).

196 בהקשר זה ראוי לציין כי קיימים הבדלים בין סוגי הפמיניזם התרבותי, למשל קיים הפמיניזם התרבותי במובן החזק (הדוגל בגישה כי רק הנשים יכולות לעמוד על איכויותיהן התרבותיות ומדגישים את נבדלותן של הנשים מן הגברים) מול הפמיניזם התרבותי החלש (המגדיר כי תרבות הנשים עדיפה על זו של הגברים אך גם מציע את שיתופם של הגברים באיכויות תרבותיות אלה). להבדלים אלה ואחרים בגישה זו ראו JUDY EVANS, *FEMINIST THEORY TODAY – AN INTRODUCTION TO SECOND WAVE FEMINISM* 76–77 (1995).

מהמלצה מפורשת להפללת הלקוחות של תעשיית המין שוב אינה שמה במרכז את החוויה הנשית ואת הקרבנות גם ביחס ללקוחות.

3. הפמיניזם הרדיקלי

הפמיניזם הרדיקלי, שעוצב בעיקרו על ידי המשפטנית קתרין מקינון, תמך בגישה ייחודית לשאלת השוויון בחשיבה הפמיניסטית. לעומת הפמיניזם הליברלי, שהכריז כי נשים הם כמו גברים – "sameness" – והפמיניזם התרבותי הכריז כי נשים שונות מגברים – "difference" – בא הפמיניזם הרדיקלי וקובע כי שני המסרים הללו מבוססים על השוואה לאמת המידה הגברית, ולכן בשניהם טמונה הסכמה כי המדד הגברי הוא הדרך לשוויון. הפמיניזם הרדיקלי טוען כי נשים אינן שונות מגברים ואף אינן דומות להם – נשים הן קרבנות של הכוח הגברי. לפי גישה זו, נשים אינן צריכות להימדד על פי אמת מידה גברית, והיותן דומות או שונות מגברים אינו מדד הולם לשאלת השוויון.¹⁹⁷

במסגרת זו מודגש אלמנט המיניות כמושג מפתח לפענוח התופעות של הדומיננטיות הגברית והנחיתות הנשית, שהן על פי גישה זו תופעות אוניברסליות. השקפת עולם זו הביאה לחשיפת אופיו הפטריארכלי של המשפט ואת האופן שבו הוא מעניק את הכוח לגברים ומשמרם בידיהם. חשיפה זו מתגלה בראש ובראשונה בבחינתו של החוק מזווית הראייה של החלש, הקרבן, האישה. המבנה הפטריארכלי הזה מתבטא בתופעות כאונס קרבן הסחר, אלימות כלפיה וכליאתה בבית הבושת.¹⁹⁸

פמיניזם רדיקלי זה, אשר מתמקד בבחינת היחסים החברתיים והפוליטיים בין גברים לנשים מתוך הנחה שבפועל קיים אי-שוויון מבני בסיסי ביחסי הכוחות שבין שתי הקבוצות, תרם רבות להבנת הערך החברתי המוגן, קרי כבוד האישה וגופה, באמצעות האיסור על אלימות נגד נשים, כולל סחר בנשים למטרות זנות. לפי תפיסת הפמיניזם הרדיקלי, עיקר השליטה של גברים בנשים מושג באמצעות שליטתם במיניות האישה הן ישירות באמצעות אינוסן והן באמצעות הבנייתם החברתית של סטראוטיפים מיניים הנוגעים לנשים והטמעתם בשיח המשפטי כטבעיים ומובנים מאליהם, ולפיכך נכונים.¹⁹⁹ מכאן שאונס ואלימות מינית כלפי הנשים קרבנות הסחר אינם אפוא עניינים הנוגעים לנשים מסוימים בחברה, אלא הם היבטים של שיטה כוללת היוצרת הייררכייה בין גברים לנשים ומשמרת את חוסר השוויון

197 קתרין מקינון פמיניזם משפטי בתיאוריה ובפרקטיקה 63 (דפנה ברק-ארוז עורכת, עידית שורר מתרגמת, 2005)

199 בהקשר זה ראוי לציין את אמרתו האומללה של השופט אמינוף כי יכול שהנערה שבוצעו בה מעשי גילוי עריות על ידי אביה רצתה בכך והמעשים אף נעמו לה. ראו תפ"ח (מחוזי נצ') 1029/04 מדינת ישראל נ' פלוני, פס' 4.ט. להכרעת הדין (פורסם בנבו, 27.4.2006).

החברתי והכלכלי של הנשים.²⁰⁰ הדיון התאורטי הזה ממחיש יותר מכול שלעיתים רבות חקיקה ואכיפה כשלעצמן אינן מספיקות במאבק נגד סחר בנשים, ויש צורך לחולל שינוי תודעתי מרכזי בחברות רבות כתנועת נגד לתפיסות הפטריארכליות המושרשות ברחבי העולם.²⁰¹ שינוי זה יכול לגרור שינוי חקיקתי או מערכתי להתמודדות עם תופעות של קרבנות נשית.

הפמיניזם הרדיקלי רלוונטי לסוגיה שלפנינו בעיקר בשני הקשרים: הטיפול הרפואי לקרבנות הסחר והפללת לקוחות הזנות.

התאוריה הפמיניסטית הרדיקלית מספקת הסבר מסוים לשאלה מדוע סוחרי הנשים רואים במניעת הטיפול הרפואי אמצעי מרכזי לשליטה בקרבנות הסחר.²⁰² לא מפתיע לגלות כי קרבנות הסחר עצמן מקבלות בהבנה את היותן מטבע עובר לסוחר כאשר הן מוכנות לקבל את התנאי שאותו מציב להן הסוחר שלפיו הן יצטרכו לשלם לו, באמצעות עבודה בזנות, את הסכום ששילם עבורן לסוחרים אחרים או כדי להביאן למדינת היעד.²⁰³ כאשר מדובר בנשים שהן קרבנות סחר, יש לציין כי מלבד היותן של נשים אלו בלאו הכי בנקודת פתיחה נחותה בחברה הפטריארכלית, הן בדרך כלל גם ממעמד כלכלי נמוך מאוד ולרוב הן מגיעות ממדינות עניות, וכך הסוחרים מנצלים למעשה את הקרבנות הכפולה והמשולשת של הנשים.²⁰⁴

במסגרת תאוריה זו לא יקשה לראות כי התופעה החברתית של סחר בנשים היא דפוס התנהגות המשרת את מעמד השליט (קבוצת הגברים) על ידי דיכוי המעמד הנשלט (קבוצת הנשים), וזאת על ידי הנצחת מעמדן של נשים כ"שונות" וכאובייקטים מיניים בעולם

200 נויה רימלט "על מין, מניות וכבוד: החוק למניעת הטרדה מינית במבחן התיאוריה הפמיניסטית והמציאות המשפטית" משפטים לה 601, 611 (2005).

201 כך למשל ראו באשר לסיין: Gracie Ming Zhao, *International Perspective: Challenging Traditions: Human Rights and Trafficking of Women in China*, 6 J.L. & Soc. CHALLENGES 167, 184 (2004).

202 וזאת בדומה למקרים אחרים שבהם מעסיקים מנסים לשלוט בנשים המצויות בעמדות חלשות. ראו למשל מקרה בארצות הברית שנמנע בו טיפול רפואי מעוזרת בית כאמצעי לשליטה בה. *United States v. Alzanki*, 54 F.3d 994, 999 (1st Cir. 1995).

203 Tal Raviv, *Symposium: International Trafficking in Persons: A Focus on Women and Children – The Current Situation and the Recent International Legal Response*, 9 CARDOZO WOMEN'S L.J. 659, 663 (2003).

204 Johanna E. Bond, *International Intersctionality: A Theoretical and Pragmatic Exploration of Women's International Human Rights Violations*, 52 EMORY L.J. 71, 125 (2003).

הפטריארכלי.²⁰⁵ השליטה בבריאות האישה, הקרבן, היא אמצעי עיקרי בשליטה על הנשים, כאשר הסוחר אחראי לטיפול הרפואי בקרבן הוא למעשה מחזיק את חייה, או לפחות את איכות חייה, בכף ידו. כך אמצעי זה משמש מכשיר מרכזי במסגרת הכללית של שימוש בנשים למטרות זנות וסחר בנשים, שכופה דימוי של אובייקטים מיניים המוגדרים ביחס לצורכיהם והשקפת עולמם של הגברים. שהרי ללא הטיעונים התאורטיים הפמיניסטיים ברקע העלייה במעמדה של האישה יקשה עלינו להתמודד עם טיעונים שעולים באשר ל"רצון" של הנשים לעסוק בזנות ו"לצורך" להגן על זכויותיהן לחופש עיסוק. התאוריה הפמיניסטית היא שבאה לחשוף את הפגיעה הקשה בניצול המיני של נשים ושימוש בזנות כדי לאפשר לחלקים בקרב המין הגברי להנציח את השליטה הפטריארכלית בנשים.²⁰⁶ עם זאת לא מפתיע כלל לראות כי דווקא הפמיניזם הרדיקלי הוא המוביל בעשורים האחרונים בכל הקשור בדיון הפמיניסטי במניעת אלימות נגד נשים, והדגש העיקרי הוא באלימות נגד נשים כביטוי לשליטה הגברית בנשים²⁰⁷ ובתעשיית המין כמשקפת את הפטריארכליות של החברה ומייחסת ארוטיות ליחסי התלות שבין הנשים והגברים ולהחפצתן של נשים.²⁰⁸ אמנם אפשר לטעון שדי להציג את הזכות לשוויון בהקשר זה, אך נראה שדווקא תאוריית הפמיניזם הרדיקלי מתאימה במקרה זה מכיוון שהיא מתמקדת בזווית הקרבנות הנשית ולא ברעיונות כלליים של שוויון.

התאוריה הפמיניסטית הרדיקלית מראה כיצד נמנעת מקרבנות הסחר האפשרות לזכות בשירותי בריאות או בטיפול רפואי כחלק ממבנה הייררכי חברתי שביסודו שליטה של הגברים החזקים על הנשים החלשות, דיכוין ושיעבודן. לסוחרים אין אינטרס לבטח אותן, הן אינן נושאות מסמכים מזהים, מצבן הכלכלי מקשה עליהן לשלם עבור טיפול או תרופות, והסוחרים אינם שולחים אותן לבדיקות או לקבלת טיפול רפואי משום שקל יותר, זול יותר ופשוט יותר להחליפן בנשים אחרות, או להכריחן לעבוד גם במצב של חולי. שוב, מבלי משים, ואולי בגלל היעדר דיון אקדמי-תאורטי מעמיק שילווה את הטיפול בתופעת הסחר, ההמלצות והדיון הנוגעים למצבן הבריאותי של נשים קרבנות הסחר אינו

205 ראו למשל נויה רימלט דומות, שונות ושוויון בין המינים בראי המשפט האמריקני והישראלי 149–201 (חיבור לשם קבלת תואר דוקטור למשפטים, 2001), שם המחברת מציגה את שלושה הצירים המרכזיים – מין, מניות וכוח – לניתוח היחסים בין המינים.

206 Kathleen Mahoney, *Theoretical Perspectives on Women's Human Rights and Strategies for their Implementation*, 21 BROOKLYN J. INT'L L. 799, 850 (1996)

207 Janet Halley, *Rape at Rome: Feminist Interventions in the Criminalization of Sex-Related Violence in Positive International Criminal Law*, 30 MICH. J. INT'L L. 1, 2 (2008).

208 .CATHARINE MCKINNON, TOWARD A FEMINIST THEORY OF STATE 195–214 (1989)

מתמקד מספיק במעמדן של הנשים הללו כבני אדם, כבעלות זכויות אדם בסיסיות, ובראשן הזכות לשלמות הגוף, לכבוד ולבריאות.

גישת הפמיניזם הרדיקלי רלוונטית מאוד גם לסוגיית הפללת לקוחות הזנות. עמידה על המאפיינים הייחודיים של תופעת הסחר בנשים כחלק ממבנה הייררכי חברתי שביסודו שליטה של הגברים החזקים על הנשים החלשות, דיכוין ושיעבודן, עוזרת לנו לזקק את הערך החברתי המוגן, באמצעות טיפול מחמיר בתופעת הסחר וטיפול ראוי בקרבנות נבקש להגן על נשים אלה מפני השפלתן, ביזויין, החפצתן ופגיעה באוטונומיה שלהן על גופן. באמצעות נקיטת מדיניות אשר מפלילה את לקוחות הזנות נחזק חיזוק ניכר גם את כבודן של נשים בחברה הישראלית, את שלמות גופן ונפשן ואת מיקומן הראוי בחברה כפרטים המרכיבים אותה.

זרם הפמיניזם הרדיקלי יראה באי־הפללת הלקוחות סממן נוסף של שלטון הפטריארכייה ולדיכויין של נשים בידי גברים, לקוחות הצורכים שירותי מין. מדובר בשימוש באישה על ידי הלקוח הרואה בה אמצעי לסיפוק דחפיו בלבד; הוא רומס את כבודה כבן אדם והוא אינו נענש על כך.²⁰⁹ פמיניזם רדיקלי תופס את הזנות כתופעה המכפיפה את הנשים כקבוצה לרצונם ותאוותיהם של גברים וכחלק ממערך שלם של דיכוי נשים על ידי גברים, ומכאן בדיוק נובעת הבעייתיות של התופעה, וזו הסיבה שיש להילחם בה,²¹⁰ והפללת לקוחות יכולה להיות כלי חשוב במלחמה זו.

כמו בכל סוגיה, וכפי שצוין בהקשר של הפמיניזם הליברלי, גם כאן חשוב להכיר גם בקיומם של קולות אחרים, של פמיניסטיות שרואות בזנות מבחירה (ולא מכפייה כלכלית או פיזית) העצמה פמיניסטית ולא תופעה שלילית,²¹¹ ולכן לא צריך להעניש את הצורכים אותה. עם זאת אין חולק שגם קולות אלו לא יצדיקו זנות שמבוססת על ניצול של נשים.

4. הפמיניזם השחור

הגדרת הפמיניזם השחור הוא הליך מורכב, משום שכלולים בו סוגיות מגוונות, כגון קלסיפיקציות ביולוגיות, הבניה חברתית של מגדר ושל גזע כקטגוריות בנות ניתוח, תנאים חומריים שונים שמשפיעים על ההבניות החברתיות ופיתוחן ומודעותן של נשים שחורות

209 בדומה לכך, קתריין מקינן טוענת שהגבר אשר צופה בפורנוגרפיה רואה באישה אמצעי בלבד, ובכך הוא פוגע הן באנושיות שלה כפרט והן באנושיות של קבוצת הנשים בכלל, וזאת בניגוד מוחלט לצו הקטגורי של קנט. ראו שם, בעמ' 209; ELIZABETH ANDERSON VALUE IN ETHICS; AND ECONOMICS 45 (1993).

210 Debra Satz, *Markets in Women's Sexual Labor*, 106 ETHICS 63, 74 (1995).

211 JILL NAGLE, WHORES AND OTHER FEMINISTS (1997).

לכל אלה.²¹² לפמיניזם השחור ניתנו הגדרות רבות היוצאות מנקודות מוצא שונות.²¹³ הגדרה אפשרית אחת היא שמחשבה פמיניסטית שחורה היא ניתוח תאורטי של נקודת מבטן של נשים שחורות שנעשה על ידי נשים שחורות אינטלקטואליות.²¹⁴ ההנחה אינה שכל הנשים השחורות משחקות תפקיד חשוב בעיצוב המחשבה הפמיניסטית השחורה, אלא שלכולן חוויות משותפות (כגון חוויית המאבק בגזענות) שמובילות למסקנה כי יהיו תמות אופייניות לנקודת המבט של כלל הנשים השחורות.²¹⁵

ביסודו של הפמיניזם השחור עומדת התפיסה כי המשפטניות הפמיניסטיות הלבנות, בדומה לגברים הלבנים, בנו תאוריה אשר הולמת את מציאות חייהן שלהן והציגו אותה כאילו היא אוניברסלית. הפמיניזם נוצר על ידי נשים לבנות בנות המעמד הבינוני-גבוה אשר התייחסו לקשיים שלהן כאוניברסליים וכמאפיינים את כלל הנשים, ולכן המאבקים הפמיניסטיים הגדולים התייחסו לבעיות המאפיינות רק אותן, כגון השארותן של נשים בעלות השכלה אקדמית מחוץ לשוק העבודה.²¹⁶ הפמיניסטיות השחורות דורשות כי יוקצו משאבים למאבק על קידומן של נשים המצויות בתחתית הסולם החברתי-כלכלי, בטענה שמאבקן הופקר כדי להציג את המאבק הפמיניסטי בכללותו כמאבק אטרקטיבי יותר.²¹⁷

הפמיניזם השחור התפתח בשנות השבעים בארצות הברית ובאנגליה כתנועה מאורגנת.²¹⁸ הרעיון העומד בלב הפמיניזם השחור הוא שהתנועה הפמיניסטית הכללית נטתה להתמקד כולה במיננות (סקסיזם). לכן נשים שחורות, אשר נתונות גם לדיכוי גזעי וגם לסקסיזם, לא הרגישו שהפמיניזם כולל גם את האינטרסים שלהן והחלו מקימות ארגונים שמטרתם להיאבק בשני סוגי הדיכוי הללו.²¹⁹ נשים שחורות טענו כי יחסים אימפריאליסטיים עיצבו לא רק את מעמדן הכלכלי אלא גם את ההיבטים הרגשיים,

- PATRICIA HILL COLLINS, *BLACK FEMINIST THOUGHT: KNOWLEDGE, CONSCIOUSNESS, AND THE POLITICS OF EMPOWERMENT* 20 (1990) 212
 שם, בעמ' 1. 213
 שם, בעמ' 28. 214
 שם, בעמ' 20. 215
 Bell Hooks, *Black Women: Shaping Feminist Theory*, in *FEMINISM & RACE* 7 (Kum-Bhavani ed., 2001) 216
 שם, בעמ' 35; קמיר, לעיל ה"ש 190, עמ' 59. 217
 Brixton Black Women's Group, *Black Women Organizing*, 17 *FEMINIST REV.* 84 (1984); 218
 Ula Y. Taylor, *Making Waves: The Theory and Practice of Black Feminism*, 28(2) *THE BLACK SCHOLAR* 18, 19 (2001)
 Diane K. Lewis, *A Response to Inequality: Black Women, Racism and Sexism*, 3 *SIGNS* 339, 339 (1977); Gemma Tang Nain, *Black Women, Sexism and Racism: Black or Antiracist Feminism?*, 37 *FEMINIST REV.* 1, 2(1991) 219

הפסיכולוגיים והמיניים שלהן.²²⁰ נשים שחורות למעשה שייכות לשתי קבוצות חברתיות מדוכאות שמשוללות גישה למערכת קבלת החלטות ולמשאבים חברתיים – קבוצת השחורים וקבוצת הנשים. בכל אחת מהקבוצות יש פוטנציאל לעניין משותף להן וליתר חברי הקבוצה, אך בתוך כל קבוצה הן הצד החלש, כלומר הן הנשים בקבוצת השחורים והן השחורות בתוך קבוצת הנשים. התוצאה היא שפועלים על הנשים השחורות כוחות מנוגדים שדורשים מהם להעדיף אינטרס אחד על אינטרס אחר, והאינטרסים שלהן כקבוצה עצמאית נותרים פעמים רבות ללא הגנה ראויה.²²¹

בלב ההבדלים בין נשים שחורות לנשים לבנות עומדת תעסוקת הנשים. בחברה לבנה עומד על כנו המצב שבו סטטיסטית נשים מתפרנסות פחות מגברים ונתפסות כ"כוחם המניע של הגברים", ואילו נשים שחורות נוטות להיות המפרנסות הבלעדיות של משפחתן, ועל כן הן מופנית אליהן טינה מצד גברים שחורים. נשים לבנות אמנם מורחקות באופן כללי מהכוח החברתי, אך יש להן גישה עקיפה לכך באמצעות בני זוגן, וכחלק מהקבוצה החברתית הדומיננטית יש להן אוטוריטה יחסית. לעומתן, נשים שחורות נעדרות גישה, אפילו עקיפה, להשפעה ולכוח חברתיים, שכן הן ובעליהן נטולי כוח ומצויים בתחתית ההיררכייה החברתית.²²²

הוגות פמיניסטיות שונות פיתחו תזה שלפיה את עקרונות הפמיניזם השחור אפשר וראוי להחיל לא רק על הפער שבין נשים שחורות לנשים לבנות אלא גם על נשים מקבוצות אתניות שונות בכלל כדי לכלול נשים שחורות מגוון חוויות אתניות שמקורן בנקודות מוצא פוליטיות, אתניות וכלכליות שונות.²²³ לאור הנאמר נראה כיצד רעיונות היסוד של הפמיניזם השחור ניתנים ליישום בישראל.

תופעת הסחר בנשים היא חלק מהותי מהתופעה הכללית של סחר בבני אדם. הנשים הנסחרות שייכות למספר רב של קבוצות מדוכאות בד בבד; הן מגיעות ממדינות עניות, הן בנות מעמד חברתי-כלכלי נמוך, הן מהגרות עבודה, הן נשים. נשים אלו הן גם בהגדרתן

220 Brixton Black Women's Group, לעיל ה"ש 218, בעמ' 87.

221 Lewis, לעיל ה"ש 219, בעמ' 343; Claudine Gay & Katherine Tate, *Doubly Bound: The Impact of Gender and Race on the Politics of Black Women*, 19 POLITICAL PSYCHOLOGY 169, 171 (1998).

222 Lewis, לעיל ה"ש 219, בעמ' 345.

223 Floya Anthias & Nira Yuval-Davis, *Gender, Ethnic and Class Divisions*, 15 FEMINIST REV. 62, 63 (1983). לדוגמה ליישום של גישה זו ראו Haleh Afshar, *Women and the Politics of Fundamentalism in Iran*, in FEMINISM & RACE 348 (Kum-Kum Bhavnani ed., 2001).

"האחר", ולכן קל יותר לחברה הכללית להצדיק את דיכוין ולא להילחם למענן.²²⁴ כפי שהפמיניזם השחור תופס את הנשים השחורות כקבוצת מיעוט המוחלשת גם בתוך הקבוצות שהן לכאורה קבוצת השווים שלהן שבה יש מקום למאבק חברתי, כך גם כאן אפשר לראות בנשים הנסחרות את החלשות שבתוך קבוצת הנסחרים ובתוך קבוצת הנשים, ואת המאבק הפמיניסטי כפוסח על האינטרסים האמתיים של נשים אלו.

מבעד לפריזמה של הפמיניזם השחור אפשר להקשות על מניעי השינוי במדיניות בישראל ומטרותיו. לכאורה מדובר במאבק פמיניסטי קלסי, המבקש לקדם את זכויותיהן של הנשים ככלל ולשים קץ לדיכוין והשפלתן על ידי גברים הסוחרים בהם ומפריס את זכויות האדם שלהן. מבט ביקורתי יותר על המאבק ידרוש שתשומת הלב הציבורית תופנה גם לשאלה – למה עכשיו? כלומר, שמא השינוי שחל הונע מתוך דאגה לטובת הרוב דווקא, לשמה הטוב של המדינה, בין היתר בזירה הבינ-לאומית, כמדינה השומרת על זכויות אדם? ואולי מתוך דאגה לתמיכה התקציבית שישראל מעוניינת לזכות בה, ורק לא מדאגה לטובת הנשים הנסחרות? והאם השינויים שהוצעו על ידי ועדת גלאון אינם משקפים את הלך הרוח הזה? במילים אחרות, בפרק זה אבחן אם השינויים המוצעים מטרתם קידום נשים המצויות בתחתית הסולם החברתי-כלכלי, או שמא המאבק על זכויותיהן הוא מאבק שטחי שנועד לקדם אינטרסים כלל-חברתיים.

בהקשר של מתן פיצויים, כפי שנדון בהרחבה בפרק שהתייחס לפיצויים, נדמה כי קשה מאוד במצב המשפטי הקיים היום בישראל להבטיח לאישה שתקבל פיצויים עבור כל נזקיה, וקשה עוד יותר לשמור עליה מפני הידרדרות חזרה אל תוך מעגל הסחר, דווקא בעקבות קבלת הפיצוי. המהפך המשפטי נותן מענה פורמלי, וקשה לומר כי החקיקה הישראלית מונעת מהקרבנות פיצויים, אך המערך המשפטי עוצב ללא כל חשיבה אמיתית על תמונת חייהן של הנשים הללו, המצויות בתחתית ההיררכייה החברתית, וכפועל יוצא מכך כוחות חזקים פועלים עליהן ומונעים מהן את הפיצוי המגיע להן. המערך המשפטי הביא בחשבון את הצורך להפגין פמיניזם ושוויון באמצעות הענקת פיצויים באופן פורמלי, אך צורכיהן של הנשים המוחלשות ביותר אינם חלק מהשיח הציבורי.

את הביקורת של הפמיניזם השחור אפשר ליישם גם בהקשר של התניית הטיפול הרפואי בשהות במקלט. בשהות במקלט יתרונות רבים, אך כפי שפורט לעיל במסגרת הדיון במקלטים, תקופת השהות במקלט היא תקופה קשה לנשים, והן אינן מעוניינות בהכרח בשהות זו. מצוקת הטיפול הרפואי בנשים שאינן שוהות במקלטים מבליטה את החשש כי לא האינטרס של הנשים החלשות ביותר עומד על סדר היום אלא אינטרסים אחרים שבהם דנו לעיל.

224 COLLINS, לעיל ה"ש 212, בעמ' 68.

סיכום

הטענה המרכזית במאמר היא שלפעולה המשפטית להתמודדות עם תופעת הסחר בנשים צריכה להיות נקודת מוצא חדשה – עליה להתחיל מהתשתית, מהרציונלים, מהתכלית ומהתאוריה, ולא הפוך – מהשטח. ראוי שהתכלית והתאוריה יחלחלו לשטח ולא להפך. תופעת הסחר בבני אדם, שסחר בנשים למטרות זנות הוא חלק מרכזי ועיקרי שלה, מתחזקת בשל הגלובליזציה השוטפת את העולם בעשורים האחרונים. אמנם גם הפתרון לתופעת הסחר בנשים נעוץ בגלובליזציה, אך בהיערכות משפטית מערכתית ראוייה במדינות השונות ובכללן במדינת ישראל יש כדי לסייע יותר בהתמודדות עם התופעה. הפתרון המובן מאליו הוא הענשת הסוחרים בבני אדם, אם באמצעות כתבי אישום בגין סחר ואם באמצעות כתבי אישום בגין עברות אחרות כמו סרסרות. אך יש צורך מידי ומהותי גם בפתרונות אחרים, שיתמקדו בנשים הקרבנות עצמן, ומטרתו של מאמר זה היא להציג צורך זה בתקווה לבנות בסיס לדיון מעשי ואקדמי כאחד בעתיד הקרוב.

ההגדרות השונות שניתנו במדינות שונות לתופעה משתרעות מהגדרות מצומצמות²²⁵ ועד הגדרות רחבות הכוללות התייחסות גם לנסיבות מיוחדות, כגון התעללות בחולי נפש ובנכים, ואשר כוללות את תופעת הסחר בנשים כתת-פרק בסוגיה רחבה יותר של סחר בבני אדם.²²⁶ בנוסף, קיימת מערכת שלמה ומורכבת של הגנה משפטית בין-לאומית על קרבנות הסחר בנשים, והתפיסה היא שפיתוח מערכת כוללת של כלים משפטיים בין-לאומיים למאבק בתופעת הסחר בנשים הכרחי משום שהתופעה חוצה גבולות ואינה קשורה למדינה כזו או אחרת ומשום שלא טיפול בין-לאומי מקיף יהא קשה להתמודד עם התופעה כראוי. דא עקא, שהן במישור הפנימי-תוך-מדינתי והן במישור הבין-לאומי קיימת בעיה שטרם באה על פתרונה – התמקדותה של הגדרת הסחר בנשים וההתמודדות עם התופעה הן בעיקר בהפלת המעשים והעבריינים ובלחימה בפשיעה ופחות בהגדרת מהות הקרבן והשלכות התופעה עליה.

באופן טבעי התמקדות בעבריינים והפלתם והתעלמות מהקרבנות גורעות מהסיוע לקרבנות הסחר ומהכרה נרחבת בנוזקים העצומים שנגרמים להן. החוקרת הפמיניסטית לורין סניידר כותבת נגד השימוש בהליכים פליליים כדי לקדם מטרות פמיניסטיות, והיא טוענת כי ההתמקדות בעבריינים ובקרבנות מסיטה את תשומת הלב הפוליטית והטקטית ומונעת

225 כפי הנטען באשר להגדרה של סחר חמור בנשים בחוק האמריקאי, ראו לעיל ה"ש 18, הביקורת עליה, לעיל ה"ש 29.

226 גישה כזו נמצא באיחוד האירופי, אשר יצר מסמכים שבהם הגדרה לסחר בבני אדם המאמצת הגדרות בין-לאומיות ושמה דגש בניצול קרבנות כאשר הן תוך הגמשה רבה של פרשנות ההגדרה, ראו לעיל ה"ש 31–32.

התמקדות בטקטיקות בעלות פוטנציאל רב יותר להעצמה.²²⁷ סניידר רואה בהליך הפלילי כלי שיכול לשמש אך ורק לשליטה ולשכנוע, ובכך הוא נבדל ממוסדות אחרים אשר השליטה והשכנוע אינם מטרתם המרכזית, כגון מוסדות השכלה או טיפול.²²⁸ בהקשר שלנו נראה כי ההתמקדות הרבה בהליך הפלילי ובשימוש בנשים הנסחרות לשם הפללת הסוחרים עלולה להסיט את מוקד הדיון מהאפיקים הרצויים. הדיון ייסב על הרשעות ולא על הנשים הזקוקות לטיפול והעצמה. ההליכים יתמקדו בלכידה ובמניעת של פלילית נוספת ולא בטיפול והחלמה שמתיישבים טוב יותר עם טובתן של הנשים הנפגעות.

במאמר נוכחנו כי שני המישורים שבהם פעלה הוועדה בראשותה של גלאון, קרי העלאת המודעות לתופעת הסחר בנשים כדי שהן יוכרו כקרבנות ולא כעברייניות והחמרה בהתייחסות לעבריינים הסוחרים בנשים מתנגשים זה בזה בעקיפין. כדי להחמיר עם העבריינים הסוחרים נזקקות הרשויות בישראל לעדותן של הנשים הקרבנות, ובמסגרת ההליך הפלילי להפלתם של הסוחרים הופכות הנשים לאמצעי בידי הרשויות בישראל להוכחת אשמתם של הסוחרים מעבר לכל ספק סביר ולהבאתם לדין פלילי בישראל ולהרשעתם. לפיכך נדמה כי המטרה העיקרית שעומדת בראש מעיינם של מקבלי ההחלטות היא הלחימה בפשיעה והרשעת סוחרי הנשים ולא הכרה בסבלן של הקרבנות, בניצולן ושיעבודן.

אין ספק שלמודל של לחימה בפשיעה יתרונות רבים וחשובים שהסיוע לקרבן אינו יכול להעניק, כגון טיפול באנשים העומדים בראש שרשראות הסחר, אך מודל ששם בראש מעייניו לא את הלחימה בפושעים אלא את טובתן של הקרבנות, מניב יתרונות ייחודיים. ראשית, שיקומה של הקרבן יאפשר לה נפשית לתת עדות מהימנה ומוצקה נגד הפוגעים בה. שנית, העצמתן של נשים אשר היו קרבנות לסחר יש בה כדי לסייע למיגור התופעה, שכן היא תמנע את שיבתן של נשים אל מעגל הסחר והקרבנות, וחשוב מכך, תמנע את תופעת שילובן של קרבנות סחר לשעבר בתפקידים של גיוס נשים חדשות אל תוך עולם הסחר. יתרון שלישי מצוי במידת הוודאות. התמקדות בעברייני איננה מבטיחה את העמדתו לדין ואת כליאתו, ועד היום התמקדות זו לא הצליחה להביא להקטנת תופעה הסחר בבני אדם. בהתמקדות בקרבן יש מידה מסוימת של ודאות, שכן לפחות לאישה ניתנת תמיכה, והיא עצמה מוצאת ממעגל הסחר, ובכך יש ממד מסוים של סיוע ממשי וודאי.²²⁹

בשום מקום במאמר לא נטען כי אין להתמקד במלחמה בפשיעה ובענישת הסוחרים, להפך – מיוחסת בו חשיבות רבה להמשך תהליך זה ואף ביתר שאת, אך עם זאת הרשימה

Lauren Snider, *Feminism, Punishment and the Potential of Empowerment*, 9 CAN. J. L. & Soc. 75, 77 (1994).

שם, בעמ' 82.

Haynes, לעיל ה"ש 19, בעמ' 252–253.

מביאה אל שולחן הדיונים, כנראה בפעם הראשונה במסגרת הדיון האקדמי-מעשי בתופעת הסחר בנשים בישראל, את הגישה הפמיניסטית הביקורתית, שלפיה חובתנו למקסם את זכויות האישה קרבן הסחר ולא רק את ההרשעות. אמנם קשה לאמוד סטטיסטית מתן זכויות לאישה, או זכויות אדם בכלל, יותר משקשה לאמוד נתוני הרשעה/ענישה, וקשה עוד יותר להציג נתונים אלו לפני הקהילה הבין-לאומית, אך אין בכך כדי לשנות את המטרה העומדת לנגד עיני כותבי מאמר זה והיא טיפול מיטבי בקרבנות הסחר.

מאמר זה קורא לחברה הישראלית לקבל אחריות למעשיה ובעיקר למחדליה. הבעיה היא שלמרות הכוונות הטובות של כל הנוגעים בדבר, לעתים אין הסתכלות ממשית על הערך המוגן החשוב שעליו יש לשמור ולהגן, והוא ערך כבוד האישה, קרבן הסחר בנשים. בד בבד מראה המאמר שטיפול בקרבנות עברה שהן נשים מצריך דיון מיוחד באופיין המיוחד של העברות ובפתרונות המוצעים לסיוע לקרבנות. דוגמה לכך היא הדיון בשאלת הפיצוי לקרבנות הסחר, שבמסגרתו עלה כי ייתכן שהשיקולים הקלסיים המקובלים במשפט הפלילי באשר לפסיקת פיצויים גבוהים לקרבן עברה אינם טובים לנסיבות שהביאו את קרבנות הסחר בבני אדם למצבן זה. ההסדר המוצע ברשימה קיים במדינות רבות בעולם, ואף הומלץ עליו בוועדת הפיצוי לקרבנות פשעים אלימים של מועצת אירופה.²³⁰ לפי ההסדר המוצע, העבריינין ישלם קנס גבוה לקופת המדינה, והפיצוי לקרבן יגיע מהמדינה. מחד יש בהסדר זה כדי לשקף את הליך הגלובליזציה המשפטית שעובר העולם בכל הקשור לזכויות אדם ולאחריות של מדינות לשמירה על הזכויות שיש גם לאזרחים זרים השוהים בשטחן. מאידך יש בהסדר משום הכרה במצבן המיוחד של קרבנות הסחר אשר מבקשות למחוק פרק זה מחייהן שמא הסרסור ששילם להן פיצוי בא לגבות חזרה את כספו.

נקודה נוספת שבחנו במסגרת המאמר קשורה לנושא הפללת הלקוחות של תעשיית המין. טענתנו היא כי התמקדות במצבן של נשים קרבנות הסחר יש בה כדי להעלות את הצורך הרב בהרתעת ציבור הלקוחות כחלק מתהליך ההתמודדות עם תופעת הסחר. מבחינה מעשית נראה שמדינות רבות בעולם נתנו דעתן על גורם מרתיע זה כחלק מהכלים והשיטות לצמצום תופעת הזנות ובעיקר זנות בכפייה שמקורה בסחר בבני אדם. בישראל עומדת כיום על הפרק הצעת חוק לתיקון חוק העונשין המבקשת לאסור צריכת שירותי זנות במפורש וקובעת עונש מאסר של שישה חודשים בגין צריכת שירותי זנות. ההצעה מתייחסת במפורש להתחייבות של מדינת ישראל לנקוט את כל האמצעים האפשריים למאבק בסחר בבני אדם. חוק העונשין הישראלי תוקן בשנת 2006, וכיום הוא מכיל איסור מפורש על סחר בבני אדם למטרות זנות וכן איסור על עברות שונות שנטייתן להתלוות לעברת הסחר עצמה, כגון

European Convention on the Compensation of Victims of Violent Crimes, CETS No. 230
.116

כליאת שווא, שידול לעזיבת מקום מגורים לשם העסקה בזנות ועיכוב דרכון.²³¹ האיסור על סחר בבני אדם לא נועד רק להגדיל נתוני ההרשעות של סוחרים, וודאי שלא רק כדי להתמודד עם ביקורת בין-לאומית. האיסור על סחר בבני אדם הקבוע במדינת ישראל בחוק העונשין מכיל בתוכו ערך מוגן, אינטרס חברתי שעליו החברה מבקשת להגן, והוא כבודה וזכותה לחיים ולשלמות גופנית ונפשית של האישה הנסחרת לצורכי מין וזכותה לחיות את חייה ללא אימה ופחד.

נקודת מבט כזו והבנה עמוקה של הערך המוגן עשויות להוביל לחקיקה מתקדמת ביותר להגנת נשים שהן קרבנות עברות מין ואלימות בישראל, לדיון בתאונות עבודה של קרבנות סחר, לטיפול ופיצוי במקרים של פגיעה – עניינים שלא זכו כלל להתייחסות. גישה שכזו ודאי תחזק את המאבק בתופעה של סחר בנשים, ובכך נשיג את שתי המטרות שעל העוסקים בדבר, שוטרים, משפטנים ואקדמאים כאחד, להעמיד לנגד עיניהם – טיפול ראוי בקרבן הסחר והצטרפותה של ישראל לשורה הראשונה של המדינות בקהילה הבין-לאומית ששמו בראש סדר העדיפויות את המאבק בסחר בנשים למטרות זנות. לסיכום, ייתכן כי אפשר לראות בתיקון לחוק העונשין הזה נקודת מוצא מצוינת לקראת חקיקה אשר תציב לנגד עיניה לא רק את מטרת הלחימה בפגיעה אלא גם – ובעיקר – את ההגנה על הקרבנות.

231 ס' 376א–377 לחוק העונשין.