

סחר בבני אדם בישראל, 9-2008:

חקיקה, אכיפה, פסיקה

מוקד סיוע לעובדים זרים, ע"ר

כתיבה: יונתן ברמן

עריכה: אלה קרן

"מוקד סיוע לעובדים זרים" היא עמותה א-מפלגתית וללא מטרת רווח ששמה לה למטרה להגן ולקדם את זכויות האדם של מהגרי עבודה ופליטים ולמנוע סחר בבני אדם בישראל. אנו מחויבים למיגור הניצול של מהגרים, להבטחת יחס מכבד והוגן כלפיהם ולגיבוש מדיניות ממשלתית שתבטיח זאת. אנו מבקשים לשמש שופר לאלו אשר קולם לא נשמע במרחב הציבורי ולבנות חברה ישראלית צודקת, שיוונית ודמוקרטית. פעילות המוקד כוללת מתן מידע על זכויות, ייעוץ וייצוג משפטי, הגברת מודעות הציבור וקידום מדיניות במטרה למנוע עבדות מודרנית בישראל.

מוקד סיוע לעובדים זרים

רחוב נחלת בנימין 75, תל אביב, 65154

טלפון 03-5602530 ; פקס 03-5605175

דואר אלקטרוני: info@hotline.org.il

אתר: <http://www.hotline.org.il>

תודות

ברצוננו להודות לעמותת "קו לעובד" על השיתוף במידע אודות מקרי סחר בבני אדם שטופלו על ידה. כמו כן תודות לעדי וילינגר, חני בן ישראל, נעמי לבנקרון ושבי קורזן על הסיוע בכתיבת הדו"ח.

© כל הזכויות שמורות ל"מוקד סיוע לעובדים זרים, ע"ר (2009).

תוכן עניינים

4	מבוא
5	תיקוני חקיקה
5	1. ייצוג במימון ממשלתי
5	2. קרן ייעודית לנפגעי סחר
6	3. חריגים המרחיבים את ההגנה לנפגעי סחר בבני אדם:
6	4. הצעות חוק שיש בהן הרחבת ההגנה לנפגעי סחר בבני אדם:
8	טיפול הרשויות
10	1. מחדלי המשטרה
12	2. מתן מעמד לנפגעי עבירת עבדות וסחר בבני אדם למטרת עבודת ועבודת כפייה
15	3. הקמת מקלט לגברים נפגעי סחר בבני אדם, עבודת ועבודת כפייה
16	פסיקה
16	1. עונשי מאסר בגין סחר בבני אדם ועבירות נלוות: בתי המשפט המחוזיים
19	2. עונשי מאסר בגין סחר בבני אדם ועבירות נלוות – בית המשפט העליון
19	3. אונס נפגעות סחר
21	4. שימוש בחקיקת הסחר בבני אדם כדי להעמיד לדין בעבירות שאינן עבירות סחר, עבדות או עבודת כפייה
22	5. עבדות בצו בית המשפט
23	6. זכויות נפגעות סחר לזנות לפי משפט העבודה
24	7. דמות נפגעת הסחר בפסיקה
27	סיכום

מבוא

דו"ח זה הוא החמישי במספר שמפרסם 'מוקד סיוע לעובדים זרים' על יחסן של רשויות המדינה לתופעת הסחר בבני אדם מתחילת העשור. עיון בדו"חות הקודמים והשוואתם לדו"ח הנוכחי מעלה כי בכל הנוגע לסחר בבני אדם למטרת זנות קיימת התקדמות, אמנם איטית אך מתמדת, וכי במצבן של נפגעות סחר לזנות חל שיפור ניכר, אם כי לא כל בעיותיהן נפתרו. לעומת זאת, במצבם של נפגעי סחר למטרות אחרות לא חל שיפור דומה, ולעיתים לא חל שיפור כלל.

בדו"ח השנתי לשנת 2007, שבחן את ההתפתחויות בתקופה שמיד לאחר הרחבתה של הגדרת עבירת הסחר בבני אדם בדין הישראלי (חקיקת חוק איסור סחר בבני אדם (תיקוני חקיקה), התשס"ז-2006), צוין כי התגלו ניצני שינוי בכל הנוגע להרחבת האכיפה, ההגנה והמניעה של סחר בבני אדם מן הסחר בבני אדם למטרות זנות, לעבר סחר בבני אדם למטרות אחרות דוגמת עבדות או עבודת כפייה.¹ הדו"ח ייחס את מיעוט השינויים לקשיי הפנמה של החוק החדש במערכות האכיפה והמשפט, והביע תקווה שעם הזמן יהול שיפור שיבטא נאמנה הן את שינויי החקיקה, והן את הצורך להרחיב את המאבק בסחר בבני אדם בפועל.

תקווה זו טרם התממשה גם כיום, בסוף שנת 2009. כפי שמדגים הדו"ח הנוכחי, גם היום מנהלות רשויות אכיפת החוק חקירות כושלות בתלונות של נפגעי סחר בבני אדם, וגם היום לא נעשה כל שימוש בחקיקה הפלילית העוסקת בסחר למטרות שאינן זנות לצורך העמדה לדין של סוחרי אדם. לכך יש להוסיף את הכשלים המתמידים ביחסו של משרד הפנים לנפגעי הסחר בבני אדם, בעיקר להבטחת זכויותיהם על ידי מתן מעמד.

פרסום זה בוחן את מצבם של נפגעי הסחר בבני אדם בישראל ואת השינויים שחלו ביחסן של הרשויות השונות: המחוקקת, המבצעת והשופטת לעבירת הסחר בבני אדם לאורך שנת 2008 ועד אמצע שנת 2009. הדו"ח מתבסס על שינויי החקיקה והצעות החוק שהוגשו במהלך התקופה, על טיפולן של רשויות האכיפה בתלונות שהוגשו נגד חשודים בעבירות של סחר, עבדות ועבודת כפייה, וכן על יחסו של משרד הפנים כלפי נפגעי סחר. ולבסוף, בוחן הדו"ח את פסיקת בתי המשפט המחוזיים ובית המשפט העליון, ומציג מקרים בהם טיפלו העמותות 'מוקד סיוע לעובדים זרים' ו'קו לעובד'.

¹ מוקד סיוע לעובדים זרים, למנוחה לא נגרם כל נזק: התמודדות מערכת המשפט עם הסחר בבני אדם בשנת 2007.

תיקוני חקיקה

בשנה האחרונה נמשכו תיקוני חקיקה ותקנות בעניינם של נפגעי הסחר בבני אדם. בטרם נציגם נזכיר כי חשוב ככל שיהיה, מבחנו העיקרי של החוק הוא בהשפעתו הממשית, אחרת הוא משול לאות מתה. למרבה הצער, גם השנה ניכר פער עצום בין החקיקה לבין האכיפה והפסיקה.

1. ייצוג במימון ממשלתי

השנה נמשכה מגמה חיובית של הרחבת מעגל נפגעי הסחר הזכאים לייצוג משפטי במימון המדינה. הדבר נעשה על ידי הפיכתן להוראות חוק קבועות של הוראות זמניות בעניין ייצוגם של נפגעי סחר שלא למטרת זנות ושל קורבנות עבדות. כזכור, תיקון חוק הסיוע המשפטי, התשל"ב-1972 משנת 2003, הבטיח את זכאותן של נפגעות סחר למטרת זנות לייצוג משפטי על ידי הלשכה לסיוע משפטי בהליכים אזרחיים הנובעים מהיותן נפגעות סחר ובהליכים לפי חוק הכניסה לישראל, התשי"ב-1952.² בשנת 2006, כאשר הורחבה הגדרת עבירת הסחר בבני אדם גם לסחר למטרות של נטילת איבר, הולדת ילד ונטילתו, עבדות, עבודת כפייה, הצגת תועבה וביצוע עבירת מין, הורחבה באופן זמני גם הזכאות לייצוג משפטי על חשבון המדינה, כך שתכלול את נפגעי כל סוגי הסחר ואת קורבנות עבירת ההחזקה בתנאי עבדות.³ ואולם, תחולתה של ההוראה העוסקת בייצוג משפטי על כלל נפגעי הסחר נקבעה תחילה כהוראת שעה בלבד, שתפקע ביום 15.9.2008. ממועד זה, אמור היה חוק הסיוע המשפטי בנוסחו לאחר התיקון שנעשה בשנת 2006, לחול שוב על נפגעות סחר למטרת זנות בלבד. בנובמבר 2008, לאחר שבהתאם להצעת חוק ממשלתית,⁴ בוטלה תחולתה הזמנית של זכאותם של כלל נפגעי הסחר לייצוג, הפכה זכאותם מהוראת שעה להוראת קבע.⁵ עם זאת, אחד הפגמים הקיימים עדיין בהיקף תחולתה של החובה להעניק סיוע משפטי הוא אי תחולת חוק הסיוע המשפטי על נפגעי עבירת עבודת הכפייה, עבירה שנוספה אף היא במסגרת הרחבת הגדרת עבירת הסחר בשנת 2006.

2. קרן ייעודית לנפגעי סחר

עם הרחבת עבירת הסחר בבני אדם בשנת 2006 נקבע בחקיקה כי תוקם קרן ייעודית, אליה יועברו קנסות שיוטלו על מורשעים בעבירות של סחר בבני אדם, כמו גם כספים ורכוש שיחולטו מסוחריו אדם. בהתאם לחוק, מטרת הקרן היא לאפשר לנפגעי עבירה, שנפסק עבורם פיצוי ושאינם יכולים לממש את פסק הדין, לזכות בפיצוי כספי, וכן לשקם את נפגעי העבירה, להגן עליהם ולטפל בהם, לפעול למניעת ביצוע עבירות סחר בבני אדם ולאכוף את הוראות החוק הנוגעות לעבירת הסחר בבני אדם.⁶ השימוש בכספים מותנה

² חוק למניעת סחר בבני אדם (תיקוני חקיקה), התשס"ג-2003, ס"ח 1900, 535-537, 6.8.2003, סעיף 4.

³ חוק איסור סחר בבני אדם (תיקוני חקיקה), התשס"ז-2006, ס"ח 2067, 1, 5, 29.10.2006, סעיפים 3-4.

⁴ הצעת חוק הסיוע המשפטי (תיקון מס' 9) (סיוע משפטי לנפגעי עבירות סחר בבני אדם והחזקה בתנאי עבדות), התשס"ח-2008, ה"ח הממשלה 404, 701, 702, 28.7.2008.

⁵ חוק הסיוע המשפטי (תיקון מס' 9), התשס"ט-2008, ס"ח 2191, 93, 95, 16.11.2008.

⁶ סעיף 377 לחוק העונשין, התשל"ז-1977. לביקורת על המטרות שקובע החוק לשימוש בכספי הקרן ראו: מוקד סיוע לעובדים זרים, מוקד סיוע לעובדים זרים, למנוחה לא נגרם כל נזק, הערה 1 לעיל, עמ' 13.

בקיומן של תקנות, אשר אושרו השנה בידי וועדת החוקה חוק ומשפט של הכנסת ונכנסו לתוקף.⁷ בהתאם לתקנות החדשות, תיעשה הקצאת הכספים בהמלצתה של וועדה, שבראשה יעמוד משפטן הכשיר להיות שופט בית המשפט המחוזי, והמורכבת מחמישה נציגי משרדי ממשלה שונים, ומשלוחה נציגי ציבור בעלי רקע וניסיון אקדמי, מקצועי או מעשי בתחום הסחר בבני אדם. שניים מחברי הוועדה אמורים להתמנות מתוך רשימת מומלצים שיגישו ארגוני זכויות האדם העיקריים העוסקים בתחום.⁸ התקנות קובעות את סדרי הדיון בוועדה ואת השיקולים האמורים להנחותה. ואולם, אף על פי שהתקנות מחייבות את הוועדה להתכנס לפחות פעמיים בשנה,⁹ עד כה טרם מונו לה נציגים והיא מעולם לא נפגשה.

3. חריגים המרחיבים את ההגנה לנפגעי סחר בבני אדם:

חריג לסמכויות החקירה לפי חוק ההוצאה לפועל: בסוף שנת 2008 נוספו לראש ההוצאה לפועל סמכויות מרחיקות לכת לבירור כתובתו של חייב המתחמק מהליכי גבייה. בהתאם לתיקון לחוק ההוצאה לפועל, התשכ"ז-1967, ניתנה בידי ראש ההוצאה לפועל סמכות לצוות על גורמים שונים למסור לו את מקום הימצאו של חייב.¹⁰ בחוק נקבעו שני חריגים, בהם ראש ההוצאה לפועל אינו רשאי להורות על מסירת כתובתו של חייב – כאשר כתובתו היא במקלט לנשים מוכות, או כאשר כתובתו היא במקלט לקורבנות סחר בבני אדם.¹¹

חריג לעקרון פומביות הדיון בבית הדין המשמעתי של לשכת עורכי הדין: במסגרת שינויים אחדים לחוק לשכת עורכי הדין, התשכ"א-1962 נקבע עקרון פומביות הדיון בהליכי בית הדין המשמעתי של לשכת עורכי הדין. לפומביות הדיון נקבעו מספר חריגים, ובהם זה המאפשר לבית הדין לקיים דיונים בדלתיים סגורות לשם הגנה על ענייניו של מתלונן או ניזוק בעבירה של סחר בבני אדם.¹²

4. הצעות חוק שיש בהן הרחבת ההגנה לנפגעי סחר בבני אדם:

סמכויות הממונה על זכויות עובדים זרים: במאי 2009 הגישה הממשלה הצעת חוק, שנועדה להעביר חלק מן הסמכויות המצויות היום בידי משרד התמ"ת אל משרד הפנים, ולהסמיך את שר הפנים למנות "ממונה על זכויות עובדים זרים".¹³ בין תפקידיו של הממונה: טיפוח מודעות ציבורית; התערבות בהליכים משפטיים; וטיפול בתלונות מהגרי עבודה נגד מעבידים ומתווכי כוח אדם. אם יעבור החוק, יהיה רשאי הממונה גם להגיש תביעות אזרחיות בבית הדין לעבודה נגד מעסיקים. למרבה הצער, קובעת הצעת החוק כי יחידים

⁷ תקנות העונשין (דרכי הנהלת הקרן הייעודית לטיפול ברכוש שחולט וקנסות שהוטלו בתיקי סחר בבני אדם והחזקה בתנאי עבדות), התשס"ט-2009, ק"ת 557 6759, 26.2.2009. לדיון בו אושרו התקנות, ראו: וועדת החוקה, חוק ומשפט, פרוטוקול מס' 692, 26.1.2009, הנמצא באתר האינטרנט של כנסת ישראל ב: <http://www.knesset.gov.il/protocols/data/html/huka/2009-01-26.html>

⁸ תקנה 3(ב).

⁹ תקנה 5(ב).

¹⁰ סעיף 7 לחוק ההוצאה לפועל, התשכ"ז-1967, שהוסף במסגרת חוק ההוצאה לפועל (תיקון מס' 29),

התשס"ט-2008, ס"ח 2188, 42, 45, 16.11.2008.

¹¹ חוק ההוצאה לפועל, התשכ"ז-1967, תוספת רביעית.

¹² סעיף 65 לחוק לשכת עורכי הדין, התשכ"א-1961, שהוסף במסגרת חוק לשכת עורכי הדין (תיקון מס' 32),

התשס"ח-2008, ס"ח 2160, 580, 599, 3.7.2008.

¹³ הצעת חוק עובדים זרים (תיקון מס' 13), התשס"ט-2009, ה"ח ממשלה 426.290.

המעסיקים עובדי סיעוד לא יהיו כפופים לסמכויות הממונה. הצעת החוק מכפיפה לסמכויות הממונה מעסיקים סיעודיים רק במקרים בהם קיים חשש לסחר בבני אדם, להחזקה בתנאי עבדות, לעבודת כפייה או להטרדה מינית.

האזנות סתר: חוק האזנת סתר, התשל"ט-1979, אוסר על ביצוע האזנות סתר לשיחות עם עורך דין, רופא, פסיכולוג, עובד סוציאלי או כהן דת, באותם מקרים בהם חל חיסיון על תוכן השיחה.¹⁴ בהתאם לחוק, רשאי בית המשפט בנסיבות מסוימות להורות על ביצוע האזנות סתר על שיחה שחל עליה חיסיון, במקרים בהם בעל המקצוע שעל השיחה עמו חל חיסיון חשוד בעבירה, כאשר מדובר בעבירה המסכנת את ביטחון המדינה, או כשמדובר באחת העבירות החמורות המפורטות בחוק.¹⁵ ביולי 2007 פורסמה הצעת חוק ממשלתית, המציעה לתקן את החוק כך שניתן יהיה לבצע האזנות סתר לשיחות שחל עליהן חיסיון, גם במקרים בהם קיים חשד כי בעל המקצוע מעורב בעבירה של סחר בבני אדם.¹⁶ במסגרת הצעת החוק בעניין זה הוצע להוסיף תיקון גם לחוק חסינות חברי הכנסת, זכויותיהם וחובותיהם, התשי"א-1951. הצעת החוק מציעה להוסיף לעבירות שבגינן ניתן לבצע האזנות סתר לחברי כנסת את עבירת הסחר בבני אדם.¹⁷

¹⁴ סעיף 9 לחוק האזנת סתר, התשל"ט-1979.

¹⁵ סעיף 9א(א) לחוק.

¹⁶ הצעת חוק האזנת סתר (תיקון מס' 5), התשס"ח-2008, ה"ח ממשלה 397, 652, 655.

¹⁷ שם, עמ' 656.

טיפול הרשויות

בדו"ח 'מוקד סיוע לעובדים זרים', שבחן את טיפולן של הרשויות בעבירת הסחר בבני אדם בשנת 2007, עמדנו על כך שרשויות האכיפה אינן מסוגלות לזהות סממני סחר בבני אדם, גם כאשר אלה מופיעות בצורתן הקיצונית והחמורה ביותר.¹⁸ למרבה הצער, דבר זה לא השתנה בשנת 2008 ובמחצית הראשונה של שנת 2009. כמו במהלך שנת 2007, גם בתקופה זו נותרה 'משטרת ההגירה' הגוף שחקירת תיקי סחר בבני אדם היו בתחום אחריותו. עצם הפקדת הטיפול בנושא זה על גוף שעיקר מעייניו נתונים למעצר ולגירוש של שוהים ללא היתר מעיד על בעייתיות רבה. ביולי 2009, פורקה 'משטרת ההגירה' ותחתיה הוקמה יחידת פקחים של משרד הפנים, המכונה יחידת 'עוז'. האחריות לטיפול במקרי סחר בבני אדם הועברה לידי משטרת ישראל.

למיטב ידיעתנו, למעט מקרה אחד בחודש נובמבר 2008 בו הוגש כתב אישום בגין עבירה של עבודת כפייה, לא היו מקרים במהלך התקופה שאותה סוקר דו"ח זה, בהם התקבלה החלטה להעמיד לדין אדם בגין עבירת סחר בבני אדם למטרה שאינה זנות, החזקה בתנאי עבדות או עבודת כפייה. 'משטרת ההגירה' כמעט ולא פתחה בתקופה זו תיקי חקירה מיוזמתה, והמעטות שנפתחו היו בעקבות תלונה של ארגון זכויות אדם. לפיכך, אנו מאמינים שהמידע שעל יסודו נערך דו"ח זה, המבוסס על מקרים בהם הוגשו תלונות על ידי 'מוקד סיוע לעובדים זרים' או על ידי 'קו לעובד', מקיף את רוב, אם לא את כל, המקרים בהם הוגשה תלונה בגין סחר בבני אדם שלא למטרות זנות. בכל תיקי החקירה שנפתחו בתלונות הנוגעות לסחר בבני אדם למטרות שאינן זנות, או נוגעות לעבירות של החזקה בתנאי עבדות או עבודת כפייה, לא הוגשו בסופו של דבר כתבי אישום בגין עבירות אלה. רוב התיקים נסגרו ללא הגשת כתב אישום כלל, ובאחדים בלבד הוגשו כתבי אישום בגין עבירת העושה. יתר התיקים עדיין מצויים בחקירה, כאשר זו נמשכת פרקי זמן ארוכים באופן בלתי סביר.

בטרם נעמוד על יחס רשויות המדינה אל נפגעי עבירת הסחר בבני אדם והעבירות הנלוות לה, נקדיש מספר מילים לקורבנותיה של העבירה. עבירות הסחר בבני אדם, העבדות ועבודת הכפייה נוגעות לאזרחים, לתושבים ולזרים, והחקיקה הרלוונטית בישראל, כמו גם הדין הבינלאומי הרלוונטי, אינם מבחינים בין הקבוצות.

היסוד המרכזי העומד בבסיס עבירת העבדות בדין הישראלי הוא הפעלת שליטה ממשית בחייו של אדם או שלילת חירותו לצורך עבודה, מתן שירותים או זנות.¹⁹ עבודת כפייה, לעומת זאת, היא מצב בו אדם נכפה לעבוד תוך שימוש או איום בכוח או באמצעי לחץ אחר או בהסכמה שהושגה בתרמית.²⁰ על מנת להוכיח את קיומה של עבירת הסחר למטרות עבדות או למטרות עבודת כפייה, יש להראות כי התקיימה עסקה באדם.²¹

¹⁸ מוקד סיוע לעובדים זרים, למנוחה לא נגרם כל נזק, הערה 1 לעיל.

¹⁹ סעיף 375א לחוק העונשין, התשל"ז-1977.

²⁰ סעיף 376 לחוק העונשין, התשל"ז-1977.

²¹ סעיף 377א לחוק העונשין, התשל"ז-1977.

כאמור, הגדרתן של העבירות אינה מחייבת כי נפגע העבירה יהיה דווקא אזרח זר, אולם בפועל, בישראל ובמדינות אחרות, רוב נפגעי הסחר אינם אזרחים או תושבים מקומיים.

בבסיס העובדה כי נפגעי הסחר הם בדרך כלל אזרחיה של מדינה אחרת עומדת חולשתם המובנית של זרים. בידי אלה "סל זכויות" קטן מזה שאוחזים בו אזרחים ותושבים, ולרוב הם אינם דוברים את השפה העברית, אינם מודעים לזכויותיהם, ואינם מכירים את המנגנונים המשפטיים והמינהליים העומדים לרשותם. זרותם בישראל והעדרה של תשתית חברתית איתנה ומבוססת הופכים אותם, במקרים מסוימים, לטרף קל לניצול. אלה מהם השוהים בישראל ללא היתר עשויים לחוש חולשה מיוחדת, המתבטאת בפחד לבוא במגע כלשהו עם הרשויות. נוכח הסדרי העסקתם של מהגרי עבודה בישראל, הכורכים בין זהות המעסיק ועצם ההעסקה לבין רישיון הישיבה בישראל, גם אלה שבידיהם רישיונות שהייה ועבודה עשויים לחשוש, כי המריית פי מעסיקם או פנייה אל הרשויות תביא לאובדן מעמד ולגירוש מישראל.

כפי שנראה בהמשך, בין נפגעי עבירת הסחר בבני אדם, עבירת העבדות ועבירת עבודת הכפייה, ניתן למצוא נפגעים שמלכתחילה נסחרו לישראל מארצות מוצאם, ושעצם הבאתם הייתה כרוכה בקיומה של עסקה כלשהי או נועדה כל כולה לצרכי ניצול לעבדות או לעבודת כפייה. לעומתם, ישנם אחרים שהגיעו לישראל, כמו עשרות אלפי מהגרי עבודה אחרים, לצורך תעסוקה באחד הענפים בהם מועסקים מהגרי עבודה ברישיון, כגון חקלאות או סיעוד, ורק לאחר בואם לארץ נקלעו לסיטואציה של עבדות או עבודת כפייה, פעמים רבות על ידי מעסיקים, שקיבלו מן המדינה היתר להעסקתם.

נפגעי עבירות הסחר בבני אדם, העבדות ועבודת הכפייה מגיעים לישראל ממדינות שונות. מבין 36 המקרים, שבהם טיפלו עמותות 'מוקד סיוע לעובדים זרים' ו'קו לעובד' במהלך התקופה אותה בוחן הדו"ח, 14 מנפגעי העבירות הם אזרחי תאילנד; 8 הם אזרחי הודו; 7 הם אזרחי נפאל; 2 הם אזרחי הפיליפינים; 2 הן אזרחיות סרי לנקה; אחת היא אזרחית סין; אחת היא אזרחית ניגריה; ואחת היא אזרחית ברזיל. להבדיל מעבירת הסחר בבני אדם למטרת זנות, הפוגעת באופן מובהק בנשים, נפגעי הסחר למטרות אחרות ונפגעי עבירות העבדות ועבודת הכפייה הם גברים ונשים כאחד. מבין אותם מקרים שטופלו, 21 מנפגעי עבירות אלה היו גברים ו-15 היו נשים.

בהמשך נתייחס בהרחבה לסוגיית מתן מעמד לנפגעי עבירות אלה ולסוגיית ניהול חקירות משטרתיות והעמדה לדין באמצעות ניתוח מקרי מבחן שטופלו על ידי עמותות 'מוקד סיוע לעובדים זרים' ו'קו לעובד'. בשלב זה רק נקדים ונציין, כי מתוך אותם 36 מקרים שטופלו, אף לא אחת מן החקירות המשטרתיות הובילה עד כה להעמדה לדין בגין עבירה של סחר בבני אדם, עבירה של עבדות או עבירה של עבודת כפייה. בעניינם של 18 נפגעי עבירה איש לא הועמד לדין, ובעניינם של הנותרים הוגשו כתבי אישום בגין עבירות קלות יותר, כמו עושק או הונאה. יש להדגיש כי אין מדובר ב-18 כתבי אישום. מתוך 18 הנפגעים שבעקבות החקירה בעניינם הוגשו כתבי אישום, 17 נפגעים היו מעורבים בפרשה אחת, שתואר בהרחבה בפרק העוסק במחזלי המשטרה. במילים אחרות, רק בשני מקרים הוגשו כתבי אישום.

יש לציין, כי על אף מיעוט המקרים בהם הוגשו כתבי אישום, ב-25 מבין 36 המקרים ניתן לנפגעי העבירות רישיון ישיבה בישראל. יחד עם זאת, מתוך אותם 25 מקרים, 20 מנפגעי העבירה היו מהגרי עבודה שהיו רשאים להסדיר את מעמדם מחדש לפי נהלי משרד הפנים אף אלמלא היו קורבנות סחר בבני אדם או עבדות, כך שלמעשה רק ב-5 מקרים ניתן רישיון ישיבה שנפגע העבירה לא היה זכאי לקבלו אלמלא עבירת הסחר או העבדות. במקרים אלה, כפי שיתואר בהרחבה בפרק העוסק ברישיונות עבודה, הדרך לקבלת הרישיון הייתה דרך חתחתים, שלעיתים אף דרשה פנייה לערכאות משפטיות לצורך מימוש הזכות.

1.1. מחדלי המשטרה

אחד המקרים הקשים ביותר הוא זה של ל.ר., מהגר עבודה מנפאל, שבשל כשלי המשטרה מוחזק בבית מעסיקו גם בעת כתיבת דו"ח זה, כשהמשטרה מודעת למקום הימצאו ואינה פועלת כדי להפסיק את העבירה החמורה הנעברת כלפיו. שכנתו של ל.ר. פנה טלפונית אל 'מוקד סיוע לעובדים זרים' ביוני 2008 בהיותו כלוא בבית מעסיקו. זה מחזיק בדרכונו, משלם לו \$30 לחודש ואוסר עליו לדבר עם איש. נציגת 'המוקד' נאלצה לגבות את עדותו דרך הלון מסורג בבית מעסיקו. המוקד הגיש תלונה מיידית, אך המשטרה הגיעה לבית המעסיק רק לאחר עשרה ימים, וגם זאת רק לאחר התערבות המתאמת הבין-משרדית לסחר בבני אדם. השוטרים לקחו את ל.ר. לתחנת המשטרה, כשהמעסיק, החשוד בעבירה, נוסע ברכבו הפרטי מאחורי הניידת. לא קשה לשער מה חשב קורבן העבדות בעת נסיעה זו על הקשר בין המשטרה למעסיק. בתום חקירתם, שניהם שוחררו לביתו של המעסיק. פרט להגיון המעוות הטמון ב"שחרור לבית המשעבד", יש לשער כי הדבר חיזק אצל ל.ר. את תחושת הקשר בין מעסיקו לבין המשטרה. רק ארבעה חודשים לאחר מכן, למרות פניות חוזרות ונשנות של 'מוקד סיוע לעובדים זרים', נגבתה עדותן של נציגת 'המוקד' שפגשה בו ושל המתורגמנית שליוותה אותה. מקץ כמה חודשים הודיעה המשטרה על סגירת תיק החקירה בשל "העדר ראיות". למיטב ידיעתנו, ל.ר. עודו מוחזק בתנאי עבדות בבית מעסיקו.

מקרה אחר ש'מוקד סיוע לעובדים זרים' החל לטפל בו בשנת 2007 נוגע לאזרחית ברזיל, ב.ב., שמאז ילדותה עבדה כמשרתת בביתה של משפחה בברזיל, והובאה לישראל כדי להמשיך ולשרת את המשפחה. מעסיקיה השיגו עבורה אשרת כניסה לצורך עבודה בענף הסיעוד, אף על פי שהיא הועסקה רק בעבודות משק בית. ב.ב. קיבלה תחילה שכר של \$400 לחודש ולאחר מכן עלה שכרה ל-\$600 לחודש. היא לא קיבלה ימי חופשה, דמי הבראה או זכויות סוציאליות אחרות. בנובמבר 2007, לאחר שהותקפה פיזית בידי מעסיקיה וחפציה נזרקו מן הבית, התלוננה במשטרה. עד היום, קרוב לשנתיים לאחר הגשת התלונה, החקירה בעניינה טרם הסתיימה.

מקרה נוסף שהטיפול בו החל ביולי 2007 מדגים את אוזלת ידה של המשטרה בטיפול בתלונות הנוגעות לסחר בבני אדם ולהחזקה בתנאי עבדות. מ.ש. אזרחית סין נפלה קורבן להונאה שיטתית, שאת האפשרות להוציאה אל הפועל ניתן לתלות ברשלנות מצד רשויות ישראל, ובאופן מתן אשרות כניסה. מ.ש. שילמה סכום של \$15,000 למתווכים בסין, שהבטיחו לה כי תקבל אשרת כניסה לישראל וכי בישראל תקבל רישיון ישיבה, אולם עיון במסמכים שברשותה העלה כי המתווכים זיפו מכתב של חברה ישראלית בשם

Commit Business Solutions LTD, שבאמצעותו קיבלו אשרת כניסה עבור מ.ש. לשבוע בלבד. עם הגיעה לישראל היא נכלאה בדירה אליה הגיעו מספר אזרחי סין, שאחד מהם אנס אותה. היא נמלטה ובעזרת חברי הקהילה הסינית מצאה עבודה ניקיון, בה נוצלה קשות. היא הועסקה שם במשך 14 שעות מדי יום, לנה על ספה בעליית הגג, וקיבלה תשלום רק עבור חודש העבודה הראשון. בהמשך היא נעצרה בידי 'משטרת ההגירה', והועברה למקלט לנפגעות סחר בבני אדם. בעקבות חקירת המשטרה נעצר בינואר 2009 חשוד אזרח סין, ואולם חרף קיומן של ראיות נגדו הוחלט שלא להעמידו לדין, ותחת זאת הוא גורש מישראל.

מקרה נוסף המדגים את אוזלת ידה של המשטרה בחקירת מקרי סחר בבני אדם, טופל בידי 'קו לעובד'. ז.כ., מהגרת עבודה מהודו, שהגיעה לישראל באשרה לצורך עבודה בסיעוד, הועסקה בתנאי עבודת במשפחתו המורחבת של מעסיקה. היא עבדה מדי יום מהשעה 7 בבוקר ועד לשעה 11 בלילה בעבודת סיעוד ובעבודות בית, ושולם לה סכום נמוך משמעותית משכר המינימום הקבוע בחוק. בנוסף, היא הייתה קורבן לתקיפה מינית של שניים מבני המשפחה שהחזיקה אותה בתנאי עבודת. ז.כ. הגישה תלונה במשטרת טבריה במרץ 2007, אולם רק כעבור כשנה נחקרו החשודים. בעת חקירתה במשטרה, זכתה ז.כ. ליחס בעייתי במיוחד. אף על פי שמתלוננות בעבירות מין זכאיות לנוכחות של מלווה בחקירתן, נאסר על מתנדבת 'מרכז הסיוע לנפגעות תקיפה מינית' שליוותה אותה להיכנס לחקירתה, והחוקרת שחקרה אותה הטיחה בה כי היא משקרת. בעקבות פניית 'קו לעובד' על התמשכותה הבלתי סבירה של החקירה, הבהירה משטרת טבריה כי לטעמה לא מדובר כלל בעבירת סחר בבני אדם.²² בהמשך, הועבר תיק החקירה לידי 'משטרת ההגירה', ובספטמבר 2008, כשנה וחצי לאחר הגשת התלונה, נחקרה ז.כ. פעם נוספת. לבסוף, כשנתיים לאחר הגשת התלונה, החליטה 'משטרת ההגירה' לסגור את תיק החקירה, גם כאן בשל מה שכונה "העדר ראיות".

גם ההעסקה בענף החקלאות היא כר פורה לעבירות של החזקה בתנאי עבודת. בתלונה שהגיש 'קו לעובד' ביוני 2009 נחשפו תנאי העסקתם של 17 מהגרי עבודה, 14 מהם אזרחי תאילנד ו-3 אזרחי נפאל, שהועסקו במושב מסוים שבעה ימים בשבוע, 17-18 שעות מדי יום ובתנאים לא בטיחותיים. מעסיקיהם הבהירו להם כי הם אינם יכולים להשתחרר מחוזהם, וכי מי שינסה לעשות כן יגורש. לפי החוזים עליהם חתמו, החלפת מעסיקיהם תוביל להטלת סנקציות עליהם ועל משפחותיהם. בעקבות תלונת 'קו לעובד' חולצו העובדים, ובתום חקירה מהירה יחסית הוגש נגד מעסיקיהם כתב אישום בגין עבירות של עושק, קבלת דבר במרמה ואיומים. אולם ראוי לשים לב שהחקירה לא הניבה כתב אישום בעבירות של החזקה בתנאי עבודת או עבודת כפייה.

אלה הן רק דוגמאות אחדות מבין 36 מקרים, בהם 'מוקד סיוע לעובדים זרים' ו'קו לעובד' סייעו לנפגעי סחר להגיש תלונות על עבירה של סחר בבני אדם של החזקה בתנאי עבודת או עבודת כפייה, על עבירה של החזקה בתנאי עבודת, או על עבירה של עבודות כפייה בתקופה אליה מתייחס דו"ח זה. כאמור, למיטב ידיעתנו מאז חקירתו של חוק איסור סחר בבני אדם (תיקוני חקיקה), התשס"ז-2006 ועד היום, לא הועמד לדין אף אדם בגין עבירות אלה, למעט מקרה אחד בו הוגש כתב אישום בשל עבירה של עבודות כפייה. בדו"ח שפרסם 'מוקד סיוע לעובדים זרים' בשנת 2007, הובע החשש כי החוק הפך לאות מתה עוד בטרם

²² מכתביו של רפ"ק פריד כרדוש אל עו"ד ענת קדרון מימים 9.2.2008 ו-12.2.2008.

הספיק לנשום את נשימותיו הראשונות.²³ אך אם בשנת 2007 אפשר היה לייחס את נטיית המשטרה לסגור את החקירות הנוגעות לעבירות אלה לקושי ההתחלתי של רשויות האכיפה להפנים את מהות העבירה ואת סממניה, ולקוות שככל שהרשויות יתמודדו עם יותר מקרים תורגש התקדמות, הרי שמצב הדברים כיום, כשלוש שנים לאחר כניסתו לתוקף של החוק, ממשיך להיות עגום. הוראותיו הפליליות של החוק עודן בבחינת אות מתה.

2. מתן מעמד לנפגעי עבירת עבדות וסחר בבני אדם למטרת עבדות ועבודת כפייה

בשנת 2006 התפרסם נוהל העוסק במתן מעמד לנפגעות סחר בבני אדם למטרת זנות.²⁴ הנוהל קבע כי נשים שנסחרו וסיימו את עדותן נגד סוחריהן, יהיו זכאיות לרישיון ישיבה מסוג ב/1 למשך שנה לצורך שיקום. גם נשים שבחרו לא להעיד, או שעדותן לא נדרשה, נמצאו זכאיות לאשרה זו. בעבר התקשה משרד הפנים ליישם את הנוהל ביחס נפגעות סחר שונות מאלה המוכרות למשרד, למשל נפגעות סחר לזנות שאינן אזרחיות מדינות חבר העמים.²⁵ בנוסף, עד יולי 2008 לא היה נוהל שיעגן את זכותם של נפגעי סחר למטרות שאינן זנות ושל נפגעי עבירת העבדות, לקבל רישיון ישיבה בישראל. בכל מקרה שבו טיפלו ארגוני זכויות האדם נדרשה הגשה של עתירה כדי לאלץ את משרד הפנים להכיר בזכות הנפגע לקבל רישיון ישיבה.²⁶

ביולי 2008, עוגנה לראשונה, בנוהל של משרד הפנים, הנחיה להעניק מעמד לנפגעי סחר בבני אדם למטרות שאינן זנות.²⁷ הנוהל קובע כי אם קיימת ראשית ראיה להיותו של אדם נפגע סחר בבני אדם או עבדות, הוא זכאי לקבל רישיון ישיבה מסוג ב/1 למשך שלושה חודשים, ובמידה שהוא עד בהליכים פליליים יוארך הרישיון עד לסיום הליכים אלה. נוסף על כך, זכאים נפגעי סחר או עבדות ל'שנת שיקום', שבמהלכה יינתן להם רישיון ישיבה מסוג ב/1. נפגעי סחר או עבדות שהם מהגרי עבודה שהגיעו לישראל באשרה לצורך עבודה יכולים לבחור בין שתי אפשרויות. הראשונה היא לבקש רישיון מסוג ב/1 למשך שנה, המאפשר להם לעבוד בכל עבודה, כשבתום השנה יתאפשר להם להשלים תקופה של 63 חודשים בענף שלצורך עבודה בו באו לישראל, כשתקופת השיקום אינה נספרת. אפשרות שנייה היא להמשיך ולהשלים תקופה בת 63 חודשים מבלי לעצור את התקופה בשנת שיקום.

הנוהל מהווה התקדמות חשובה בעיגון זכויותיהם של נפגעי סחר, אך יישומו נתקל בקשיים רבים. העיקרי שבהם הוא הסתמכותו הבלעדית של משרד הפנים על המשטרה ועל ההליך הפלילי, כדי לקבוע אם אדם הוא

²³ מוקד סיוע לעובדים זרים, למנוחה לא נגרם כל נזק, הערה 1 לעיל.

²⁴ נוהל הטיפול במתן מעמד לנפגעות סחר בנשים מטעמים הומניטריים, נוהל מס' 6.3.0007 מיום 1.6.2006. מפורסם באתר האינטרנט של משרד הפנים:

[http://www.moin.gov.il/Apps/PubWebSite/publications.nsf/All/A6791E9818D02DF8C22573C80038654.C/\\$FILE/Publications.3.0007.pdf?OpenElement](http://www.moin.gov.il/Apps/PubWebSite/publications.nsf/All/A6791E9818D02DF8C22573C80038654.C/$FILE/Publications.3.0007.pdf?OpenElement)

²⁵ מוקד סיוע לעובדים זרים, למנוחה לא נגרם כל נזק, הערה 1 לעיל, עמ' 25.

²⁶ ראו דוגמאות שם.

²⁷ נוהל הטיפול במתן מעמד לנפגעי עבדות וסחר בבני אדם לעבודות ולעבודת כפייה, נוהל מס' 6.3.0008 מיום 1.7.2008. מפורסם באתר האינטרנט של משרד הפנים:

[http://www.moin.gov.il/Apps/PubWebSite/publications.nsf/All/211645ACF6276B14C225747A002BD0C.7/\\$FILE/Publications.3.0008.pdf?OpenElement](http://www.moin.gov.il/Apps/PubWebSite/publications.nsf/All/211645ACF6276B14C225747A002BD0C.7/$FILE/Publications.3.0008.pdf?OpenElement)

נפגע סחר. משרד הפנים אינו בוחן באופן עצמאי את שאלת היותו של האדם נפגע סחר, אלא מבקש לקבל חוות דעת של המשטרה, וכאשר זו אינה מסוגלת לספק חוות דעת כזו, מסרב משרד הפנים להכיר בו ולטפל בו לפי הנוהל. התנהלות זו בעייתית משני היבטים. ראשית, נטל הראייה בהליך הפלילי, שבו מתמקדת חקירת המשטרה, שונה לחלוטין מן הנטל העומד ביסוד ההליך המנהלי שבו מתקבלת ההחלטה אם אדם זכאי למעמד בישראל. בעוד שכדי לקבל החלטה על העמדה לדין יש צורך בראיות שיבטיחו סיכוי סביר להרשעה, וכדי להרשיע אדם נדרש להוכיח את מעשיו הפליליים מעל לספק סביר, הנטל בהליך המנהלי נמוך בהרבה.

עשויות להתעורר מחלוקות באשר לשאלת הנטל הנדרש בהליך המינהלי בעניינם של נפגעי סחר או עבודת – האם נדרש כי אדם יוכיח על פי מאזן הסתברויות כי הוא נפגע עבירות אלה או שנדרש נטל נמוך עוד יותר, דוגמת חשש סביר – אולם אין ספק כי הנטל נמוך משמעותית מזה הנדרש בהליך הפלילי. בהחלט ייתכנו מצבים בהם אין די ראיות להעמיד אדם לדין, אך יש די ראיות כדי לקבוע בהליך מנהלי כי מתלונן הוא נפגע סחר או עבדות. שנית, ביסוד ההליך הפלילי וההליך המנהלי של מתן מעמד לנפגעי סחר, עומדות תכליות שונות לחלוטין. בעוד שהחקירה הפלילית מתמקדת בחשוד בעבירה, במעשיו וביסוד הנפשי של מעשיו, ההליך המנהלי של מתן מעמד לנפגעי סחר אמור להתמקד בקורבן, בצרכיו ובזכויותיו. לכן יש לתת משקל לחוות דעתן של המשטרה והפרקליטות בתהליך קבלת ההחלטה המנהלית בדבר מתן מעמד, אך אין לתת להן משקל בלעדי. על משרד הפנים מוטלת החובה להגיע להחלטה עצמאית בשאלת זכאותו של אדם למעמד בישראל בשל החשש להיותו נפגע סחר.

על מנת להדגים את הליקויים בטיפולו של משרד הפנים בבקשות של נפגעי סחר ועבדות, נציג כמה מקרים.

דוגמה של הצורך להבדיל בין הטיפול בחשודים בעבירות סחר לבין הטיפול בנפגעי סחר מצויה בבקשתה של מ.ש., אזרחית סין שעניינה צוין לעיל. מ.ש. באה לישראל במסגרת הונאה שיטתית, נאנסה והוחזקה בתנאי עבדות. במהלך החקירה נעצר חשוד, אולם כפי שקורה פעמים רבות כאשר החשוד בעבירה ונפגע העבירה הם אזרחי מדינה אחרת, הוחלט במשטרה לגרשו לסין במקום להעמידו לדין. בעקבות החלטת המשטרה, סירב משרד הפנים לבקשת מ.ש. לקבל רישיון ישיבה לשנה, בנימוק ש"לא נמצא[ה] ראשית ראיה של המשטרה שהנ"ל הינה קורבן סחר בנשים", וכי היות שתיק החקירה נסגר "אין עניין בהישארותה בארץ".²⁸ התנהלות זו תמוהה במיוחד, שכן רישיון הישיבה לנפגע סחר נועד לשיקומו ולא כדי למצות את הדין עם החשוד בעבירה. לא אמור להתקיים קשר בין הענקת אשרה לנפגע הסחר לצורך של המשטרה להשאיר חשוד בארץ ולהעמידו לדין.

התנהלותו של משרד הפנים מתבררת במלוא חומרתה אם מביאים בחשבון שלא מדובר בחקירה שהולידה מסקנה ששללה את קיומו של סחר בבני אדם, או אפילו כזו שמצאה כי אין די ראיות לצורך העמדה לדין. משרד הפנים קיבל את החלטתו לאחר שהמשטרה החליטה שהפתרון הנוח יותר מבחינתה הוא לגרש את החשוד, במקום להמשיך את החקירה ולשקול את האפשרות להעמידו לדין. האבסורד שבהתנהלות הוא שזרוע אחת של משרד הפנים הסתפקה בראיות המנהליות שהיו בידי המשרד כדי לקבל החלטה מנהלית,

²⁸ מכתבה של מיכל יוספוף, ממונה על ביקורת הגבולות במשרד הפנים, מיום 16.2.2009.

לפיה החשוד הוא עבריין שיש לגרשו מישראל, וזאת אף ללא החלטה של משטרת ישראל להעמידו לדין, בעוד שזרוע אחרת של אותו משרד עצמו סירבה לעשות שימוש באותן ראיות עצמן כדי להעניק מעמד לנפגעת העבירה.

דוגמה נוספת להתנהלות כושלת של משרד הפנים בא לביטוי במקרה של ז.כ., אזרחית הודו שעניינה תואר לעיל. ז.כ. שהוחזקה בתנאי עבדות והותקפה מינית בידי שניים ממעסיקה, הגישה באוגוסט 2008 בקשה לרישיון ישיבה לשנה, בהתאם לנוהל. בקשתה גוללה בפירוט את קורותיה וצורפו לה מכתב אישי שכתבה, העתק התלונה שהגישה נגד מעסיקה, והעתק מהחלטת משרד התמ"ת לשלול את היתר ההעסקה של מעסיקה בעקבות תלונתה. לבקשה צורף גם העתק התלונה שהיא הגישה במשטרה. גם במקרה זה, לא טרח משרד הפנים לברר את טענותיה ודחה את הבקשה. במכתב צוין כי ראש מינהל האוכלוסין, יעקב גנות, דחה את הבקשה "הואיל ובמסמכים שצורפו לבקשה לא מצוין כי הנ"ל היא קורבן סחר".²⁹ רק לאחר התערבותה של המתאמת הבין-משרדית למאבק בסחר בבני אדם במשרד המשפטים נתן משרד הפנים לז.כ. רישיון ישיבה.

התעקשות משרד הפנים שלא להפעיל שיקול דעת עצמאי בשאלה האם אנשים מסוימים הם נפגעי סחר באה לידי ביטוי גם ביחס לנפגעות סחר "קלאסיות": נשים שנסחרו לזנות ממדינות חבר העמים. התנהלות זו מודגמת בפסק דין שניתן בבית המשפט המחוזי בירושלים במאי 2008 בעניינה של אזרחית מולדובה, שנסחרה לישראל לצורך העסקתה בזנות, כשנמסר לה שהיא עתידה לעבוד בסיעוד.³⁰ האישה נעצרה בגבול המצרי, בעת הניסיון להבריחה, והועברה למקלט לנפגעות סחר בנשים. גם במקרה זה החליטה המשטרה שאין די ראיות כדי לבסס כתב אישום הנוגע לסחר בבני אדם. בעקבות זאת דחה משרד הפנים בקשה לתת לעותרת מעמד בישראל בהתאם לנוהל בנימוק כי "לא מצאנו במסמכי המשטרה החלטה חד משמעית שישנה ראשית ראיה לקורבן סחר בנשים למטרות זנות". בית המשפט דחה את עמדת המדינה והשופט דוד חשין תיאר בפסק דינו את עדותה של העותרת במשטרה על אודות העברתה מיד ליד כסחורה לצורך העסקתה בזנות, ועמד על כך שאין בעובדה שהמשטרה לא הצליחה, בסופו של דבר, לבסס את חומר הראיות לכדי הגשת כתב אישום בגין עבירות של סחר, כדי להוביל למסקנה כי בחומר החקירה אין ראשית ראיה לכך שהעותרת היא קורבן סחר.

קיימות דוגמאות רבות נוספות לכך, ולמעשה, 'מוקד סיוע לעובדים זרים' ו'קו לעובד' טרם נתקלו במקרה בו בקשתו של נפגע סחר או עבדות לקבל רישיון ישיבה מסוג ב/1 לפרק זמן של שנה ("אשרת שיקום"), נענתה בחיוב כאשר המשטרה לא המליצה על הגשת כתב אישום, וזאת ללא צורך בהגשת עתירה או בהתערבות גורמים במשרד המשפטים. כפי שציינו, עד כה לא הוגש ולו כתב אישום אחד בגין עבירת סחר בבני אדם למטרות שאינן זנות, ולכן כל מקרה של נפגע סחר דורש משא ומתן מתייש לצורך קבלת רישיון לפי הנוהל. קרן האור היחידה כמעט בפעולתן של הרשויות בעבירה החמורה של סחר בבני אדם היא המקלט.

²⁹ מכתבה של מיכל יוספוף, ממונה על ביקורת הגבולות במשרד הפנים, מיום 26.10.2008.
³⁰ עת"מ (י-ם) 8029/08 אלרו נ' משרד הפנים (פסק דין מיום 11.5.2008).

3. הקמת מקלט לגברים נפגעי סחר בבני אדם, עבדות ועבודת כפייה

בשנת 2004 הוקם מקלט 'מעגן' לצורך שיכון ושיקומן של נשים נפגעות סחר למטרת זנות. המקלט נועד להחליף את הנוהג שרווח לעצור את נפגעות הסחר לזנות. ואולם, נמשך הנוהג לעצור נפגעי סחר בבני אדם למטרות אחרות, נשים וגברים. לא פעם קרה שנפגעי סחר, עבדות או עבודת כפייה שהתלוננו נגד מעסיקיהם או שאחריהם התלוננו בשמם, גילו לתדהמתם כי רשויות האכיפה מחלצות אותם מידי מעסיקיהם רק כדי להוציא נגדם צווי משמורת והרחקה ולכלוא אותם כשוהים שלא כדין. בשנתיים האחרונות חלה התפתחות חיובית, כשבמספר מקרים, נשים שהיו נפגעות סחר למטרות שאינן זנות הועברו למקלט 'מעגן'. ביולי 2009 חלה התפתחות חיובית נוספת עם פתיחתו של מקלט חדש לגברים נפגעי סחר, עבדות או עבודת כפייה. המקלט, שקיבל את השם 'אטלס', מעסיק עובדים סוציאליים, וכבר בחודש הראשון לפתיחתו, קלט את 17 נפגעי העבדות בענף החקלאות שחולצו בעקבות תלונתו של 'קו לעובד', שאותם הזכרנו לעיל.

1. עונשי מאסר בגין סחר בבני אדם ועבירות נלוות: בתי המשפט המחוזיים

למיטב ידיעתנו, במהלך שנת 2008 ועד אמצע שנת 2009, כמו בשנים קודמות, כל כתבי האישום שנדונו בידי בתי המשפט בעבירות של סחר בבני אדם נגעו לסחר למטרת זנות ולא למטרות אחרות. העונש המרבי בעבירה של סחר בבני אדם הוא שש עשרה שנות מאסר.³¹ כאשר נלוות לה נסיבות מחמירות, עולה העונש המרבי לעשרים שנה.³² החקיקה הפלילית העוסקת בסחר בבני אדם קובעת גם כי אדם שהורשע בעבירה זו ירצה עונש שלא יפחת מארבע שנים, אלא אם החליט בית המשפט להפחית מעונשו מטעמים מיוחדים.³³ בנוסף, בגין עבירה של סיוע לסחר בבני אדם נקבע עונש מרבי של שמונה שנים ועונש מזערי של שנתיים.³⁴ נציין כי הרף התחתון לענישה לא חל על מעשים שבוצעו לפני חקיקת חוק איסור סחר בבני אדם (תיקוני חקיקה) התשס"ז-2006. העונש הכבד יחסית לרוב העבירות הפליליות בספר החוקים הישראלי, נועד לשקף את חומרת עבירת הסחר, את הפגיעה בצלם האנוש של נפגעה ואת סלידת החברה ממעשים הנופלים תחת הגדרת עבירת הסחר בבני אדם. אך ההבטחה הגלומה בהוראות הדין הפלילי העוסקות בסחר בבני אדם רחוקה מלהתממש.

אמנם מספר פסקי הדין הקשורים לסחר בבני אדם שניתנו במהלך שנת 2008 ובמחצית הראשונה של שנת 2009 קטן יחסית, אולם מגזרי הדין עולה מגמה של ענישה פחותה בצורה משמעותית מן העונש המרבי שנקבע בחוק. במהלך תקופה זו פורסמו חמישה גזרי דין בעניינם של נאשמים, שהועמדו לדין בגין עבירות של סחר בבני אדם או עבירות נלוות. רק במקרה אחד הורשע נאשם בעבירה של סחר בבני אדם, ובכל יתר המקרים הורשעו נאשמים בעבירות קלות יותר דוגמת סיוע לסחר בבני אדם. בארבעה מתוך חמשת פסקי הדין שניתנו בתקופה זו, הושגה ההרשעה באמצעות הסדרי טיעון. במקרה היחיד שבו לא נערך הסדר טיעון, מלכתחילה לא הוגש כתב אישום בגין עבירת הסחר בבני אדם או בגין סיוע לסחר.

גזר הדין היחיד שפורסם בעניינם של נאשמים שהורשעו בעבירה של סחר בבני אדם לזנות הוא של בית המשפט המחוזי בתל-אביב-יפו ממרץ 2009.³⁵ מגזר הדין עולה כי אחד משני הנאשמים הורשע בסדרת עבירות, בהן סחר בבני אדם וסיוע לסחר בבני אדם, והשני בעבירה של סיוע לסחר בבני אדם. שני הנאשמים הורשעו לפי הודאתם במסגרת הסדר טיעון. עוד עולה מגזר הדין, כי המעשים שבגינם הנאשמים הורשעו התבצעו בשנים 2003 ו-2005, לפני עיגונו בחוק של עונש מינימום של ארבע שנות מאסר על עבירת הסחר בבני אדם ועונש מינימום של שתי שנות מאסר על עבירה של סיוע לסחר בבני אדם. גזר הדין הכיר בצורך להיאבק בנחישות בתופעה הכוזבית של סחר בבני אדם, אך בסופו של דבר הטיל על הנאשם

³¹ סעיף 377א(א) לחוק העונשין, התשל"ז-1977.

³² סעיף 377א(ב) לחוק העונשין, התשל"ז-1977.

³³ סעיף 377ב לחוק העונשין, התשל"ז-1977.

³⁴ סעיף 32 לחוק העונשין, התשל"ז-1977.

³⁵ ת"פ (ת"א) 8127/08 מ"י נ' סחנן (גזר דין מיום 8.3.2009).

שהורשע בסחר בבני אדם רק 36 חודשי מאסר בפועל ו-12 חודשי מאסר על-תנאי, ועל הנאשם שהורשע בסיוע לסחר בבני אדם רק 18 חודשי מאסר בפועל ו-9 חודשי מאסר על תנאי.

כאמור, ביתר פסקי הדין העוסקים בסחר בבני אדם שניתנו בתקופה זו, לא הורשע איש בעבירת הסחר עצמה. המקרה הראשון הוא גזר דינו של בית המשפט המחוזי בבאר-שבע מינואר 2008, בו נגזר דינו של נאשם, שהורשע בעבירה של סיוע לסחר בבני אדם.³⁶ ההרשעה באותו מקרה באה בעקבות עסקת טיעון, שבמסגרתה הודה הנאשם, בין השאר, בעבירה של סיוע לסחר בבני אדם ובעבירה של סרסרות למעשי זנות. לא ברור מגזר הדין אם מלכתחילה הוגש כתב אישום שכלל אישום בעבירה של סחר בבני אדם, שהושמט מכתב האישום המתוקן במסגרת הסדר הטיעון, או שמא מלכתחילה הועמד הנאשם לדין רק בגין עבירה של סיוע לסחר בבני אדם. מגזר הדין עולה כי המעשים, שבגינם הורשע הנאשם בעבירה של סיוע לסחר בבני אדם, נעשו כולם לפני אוקטובר 2006, המועד בו נכנסה לתוקף הוראת החוק הקובעת רף ענישה תחתון למי שהורשעו בסחר בבני אדם או סיוע לה. בית המשפט עמד בגזר הדין על הצורך להחמיר בענישתם של מי שהם חלק מ"שרשרת הסחר", וגזר על הנאשם שלוש וחצי שנות מאסר בפועל ושנת מאסר על-תנאי.

גזר דין נוסף שניתן בידי בית המשפט המחוזי בתל-אביב-יפו ביוני 2009 עסק במי שנטלו חלק ב"שרשרת הסחר".³⁷ גם כאן הורשעו הנאשמים על פי הודאתם לפי הסדר טיעון. הנאשם הראשון הורשע בסדרת עבירות, ובהן הבאת אדם לידי עיסוק בזנות בנסיבות מחמירות. הנאשם השני הורשע בסיוע לסחר בבני אדם ואינוס, והנאשם השלישי באינוס. מגזר הדין עולה כי כתב האישום המקורי שהוגש נגד שני הנאשמים הראשונים כלל אישום בעבירה של סחר בבני אדם, אך במסגרת הסדר הטיעון הושמט אישום זה. בגזר הדין ציין בית המשפט כי במסגרת הסדר הטיעון ביקשה התביעה יחד עם הנאשם השני להטלת עונש של 8 וחצי שנות מאסר בפועל ו-3 שנים על תנאי, ויחד עם הנאשם השלישי לעונש של 5 שנות מאסר ו-3 שנות מאסר על תנאי. השופטים עמדו על הצורך להחמיר בענישתם של המעורבים בסחר בבני אדם, ואף הביעו את עמדתם, לפיה העונשים עליהם הסכימו התביעה והנאשמים השני והשלישי אינם משקפים באופן הולם את חומרת המעשים שבגינם הורשעו, ואינם עולים בקנה אחד עם המסר שיש לקדם ביחס לעבירות של סחר בבני אדם. ולמרות זאת, קיבל בית המשפט את העונש עליו הוסכם בהסדר הטיעון, ואף אימץ את הענישה המקלה גם ביחס לנאשם הראשון, שבעניינו הסדר הטיעון לא כלל הסכמה בעניין העונש - 5 שנות מאסר בפועל ו-3 שנות מאסר על תנאי.

בית המשפט המחוזי בתל-אביב-יפו פרסם ביולי 2009 גזר דין נוסף בעניינו של אדם שהורשע בעבירה של סיוע לסחר בבני אדם.³⁸ גם בתיק זה התקבלה ההרשעה במסגרת הסדר טיעון, שבעקבותיו תוקן כתב האישום. ואולם, בטרם מתן גזר הדין בוטלה ההרשעה בעבירת הסיוע לסחר, והומרה בהרשעה בעבירה של הבאת אדם לעיסוק בזנות. מפרוטוקול הדיון עולה כי באותו מועד הודיעה התביעה שבעקבות הסדר טיעון אחר עם שותפיו של הנאשם לעבירה, שהועמדו לדין בנפרד, מתבקש ביטול ההרשעה בעבירת הסיוע לסחר

³⁶ תפ"ח (ב"ש) 1041/07 מ"י ב' זוייב (גזר דין מיום 16.1.2008).

³⁷ תפ"ח (ת"א) 1056/08 מ"י ב' צ'יבס (גזר דין מיום 22.6.2009).

³⁸ ת"פ (ת"א) 40155/08 מ"י ב' שנגין (גזר דין מיום 14.7.2009).

בבני אדם. בית המשפט קיבל בקשה זו והמיר את ההרשעה כפי שהתבקש.³⁹ כיוון שהנאשם הורשע בעבירות דומות, שבוצעו באותה תקופה בה ביצע את העבירות שבגינן כבר הורשע, סיים לרצות את עונשו והחל בהליך שיקום, הסתפק בית המשפט בעונש קל ביותר: 6 חודשי מאסר בפועל, ו-18 חודשי מאסר על תנאי.

גזר דין נוסף בתיק, שבו לא נטען כי הנאשמים עסקו בסחר בבני אדם, ובית המשפט עמד על הקשר שבין סרסרות לבין סחר בבני אדם, ניתן בידי בית המשפט המחוזי בבאר שבע במאי 2009.⁴⁰ בניגוד לגזרי הדין הקודמים שהוזכרו, גזר דין זה לא ניתן בעקבות הסדר טיעון. לאחר בחינת הראיות, הורשע הנאשם בסדרת עבירות, בהן הבאת אדם לידי עיסוק בזנות, סחיטה באיומים וסרסרות למעשי זנות. גזר הדין מתאר "קרבות טריטוריה" בין סרסורים, שבמסגרתם איים הנאשם על שתי נשים שעסקו בזנות אצל סרסור מסוים, כדי שיעברו לעבוד אצלו. לאחר שהנשים עברו לבית הבושת שהוא ניהל, איים הנאשם עליהן כי יפגע בהן אם יעזבו אותו. לאחר שהן הפסיקו להתייצב לעבודה בבית הבושת שבניהולו, הוא הטיל עליהן אימה וגרם להן לחזור לעבוד. בית המשפט עמד על כך שמכלול העבירות שהנאשם עבר – סרסרות וסחיטה באיומים, קרוב במהותו לעבירת הסחר בבני אדם, והטיל על הנאשם עונש של שלוש שנות מאסר בפועל ושנת מאסר אחת על תנאי.

מקרה זה מדגים את הבעייתיות הגלומה בהגדרת עבירת הסחר בבני אדם כפי שנקבעה בידי המחוקק הישראלי, ועד כמה היא רחוקה מהגדרת העבירה במשפט הבינלאומי. גזר דין זה מתאר מצב של שליטה כמעט מוחלטת על הקורבנות – הנשים נאלצו לעבוד אצל הנאשם ואולצו לשוב אליו בניגוד לרצונן בגלל איומים; הנאשם קבע את שעות עבודתן וסירב לאפשר להן לצאת מבית הבושת כשרצו לצאת; והוא אף אסר על אחת המתלוננות ללמוד. ואולם, נוכח הדרישה בדין הישראלי לקיומה של "עסקה" באדם,⁴¹ קשה לכלול מקרים דוגמת אלה בקטגוריית הסחר בבני אדם כהגדרתה בישראל. המשפט הבינלאומי, לעומת זאת, אינו דורש קיומה של עסקה לשם הגדרת מעשה כסחר בבני אדם, וקובע שלושה מרכיבים: (1) גיוס, שינוע, העברה, שיכון או קבלה של אנשים; (2) באמצעות איומים, שימוש בכוח או אמצעים אחרים של כפייה, חטיפה, הונאה, רמייה, ניצול עמדת חולשה או קבלת או נתינת טובות הנאה אחרות לשם קבלת הסכמתו של אדם שיש לו שליטה באדם אחר; (3) למטרת ניצול, המוגדר כניצול לזנות או ניצול מיני לסוגיו, עבודת כפייה או מתן שירותים בכפייה, עבדות או פרקטיקות דומות לעבדות, שירות או הסרת איברים.⁴² מקרה זה שבו הנאשם העביר ושיכן את הקורבנות על ידי כפייה ואיומים למטרת ניצול לזנות, נכלל באופן מובהק בהגדרת הסחר בבני אדם בדין הבינלאומי.

³⁹ ת"פ (ת"א) 40155/08 הנ"ל, פרוטוקול דיון מיום 28.6.2009.

⁴⁰ ת"פ (ב"ש) 8032/06 מ"י נ' אלזיאדנה (גזר דין מיום 25.5.2009).

⁴¹ סעיף 377א(ד) לחוק העונשין, התשל"ז-1977. יש לציין כי בהתאם לסעיפים 375א ו-376 לחוק העונשין ניתן להעמיד אדם לדין בשל מעשים דוגמת אלה המתוארים בגזר הדין בת"פ (ב"ש) 8032/06 הנ"ל בעבירות של החזקת אדם בתנאי עבדות ועבודת כפייה. ואולם, גזר הדין בתיק זה עוסק בעבירות שבוצעו בשנת 2005, כלומר לפני חקיקת חוק איסור סחר בבני אדם (תיקוני חקיקה), התשס"ז-2006, שבמסגרתו הוספו לחוק העונשין שתי עבירות אלה.

⁴² פרוטוקול האו"ם למניעת, מיגור והענשת סחר בבני אדם (2000), סעיף 3.

2. עונשי מאסר בגין סחר בבני אדם ועבירות נלוות – בית המשפט העליון

מקור חשוב נוסף המלמד על רמת הענישה בעבירות של סחר בבני אדם הוא פסיקת בית המשפט העליון בערעורים על פסקי דין של בתי המשפט המחוזיים. אמנם מדובר בשבעה ערעורים בלבד בתקופה שאליה מתייחס הדו"ח הנוכחי, אולם סקירת העונשים שהוטלו על סוחרי האדם משקפת את מגמת הענישה בנושא.

בארבעה משבעה מקרים שהגיעו להכרעת בית המשפט העליון, נדחו ערעורים שהופנו נגד ההרשעה ונגד חומרת העונש שהוטל. בפברואר 2008 דחה בית המשפט העליון את ערעורו של אדם שהורשע, בין השאר בסחר בבני אדם, בניסיון לסחר בבני אדם וחטיפה לשם עבירת מין, ונגזר עליו עונש של 8 וחצי שנות מאסר בפועל ו-3 שנות מאסר על-תנאי;⁴³ בפסק דין מאפריל 2008 נדחה ערעור של אדם שהורשע בסדרת עבירות, בהן סחר בבני אדם וניסיון לסחר בבני אדם, ונגזרו עליו 11 שנות מאסר בפועל ו-3 שנות מאסר על-תנאי;⁴⁴ בפברואר 2009 דחה בית המשפט העליון ערעור של אדם שהורשע בסחר בבני אדם ונגזרו עליו 5 שנות מאסר לריצוי בפועל ושנתיים מאסר על-תנאי;⁴⁵ וביוני 2009 דחה בית המשפט העליון ערעור על חומרת עונשו של נאשם שהורשע בעבירה של סיוע לסחר בבני אדם ונגזרו עליו 18 חודשי מאסר בפועל ו-9 חודשי מאסר על-תנאי.⁴⁶

בשלושה מקרים, מצא בית המשפט העליון לנכון להקל בעונשם של עבריינים שהיו מעורבים בסחר בנשים למטרת זנות. בפסק דין שניתן בינואר 2008, בו נדון עניינם של שני נאשמים במשותף, דחה בית המשפט העליון ערעור של אדם שהורשע בסחר בבני אדם ונדון לעונש של 10 שנות מאסר בפועל, אך קיבל את ערעורו של הנאשם השני, שהורשע בסחר בבני אדם ובאינוס, והפחית את עונשו מ-18 שנות מאסר, שנגזרו עליו בידי בית המשפט המחוזי, ל-15 שנות מאסר, וזאת נוכח הפער הגדול בין עונשו לבין עונשו של הנאשם הראשון;⁴⁷ בפסק דין מאפריל 2008 קיבל בית המשפט העליון באופן חלקי ערעור על חומרת עונשו של נאשם, שנגזרו עליו 4 שנות מאסר בפועל בגין הרשעה בסחר בבני אדם, והעמיד את עונשו על 3 שנות מאסר, אולם דחה את הערעור על גזירת 9 שנות מאסר בגין הרשעתו באונס;⁴⁸ וביוני 2009 קיבל בית המשפט העליון, באופן חלקי, ערעור של אדם שהורשע בידי בית המשפט המחוזי בסחר בבני אדם ובמעשה מגונה שלא בהסכמה, זיכה אותו מן העבירה השנייה, והפחית את עונשו מ-7 ל-6 שנות מאסר בפועל. באותו פסק דין דחה בית המשפט ערעור של נאשם אחר, שהורשע בסחר בבני אדם ונגזרו עליו 5 שנות מאסר.⁴⁹

3. אונס נפגעות סחר

⁴³ ע"פ 5692/06 ארחיפוב נ' מ"י (פסק דין מיום 24.2.2008).
⁴⁴ ע"פ 371/06 פלוני נ' מ"י (פסק דין מיום 30.4.2008).
⁴⁵ ע"פ 4920/07 פלוני נ' מ"י (פסק דין מיום 2.2.2009).
⁴⁶ ע"פ 2982/09 אברמוב נ' מ"י (פסק דין מיום 27.7.2009).
⁴⁷ ע"פ 5115/05 פלוני נ' מ"י (פסק דין מיום 24.1.2008).
⁴⁸ ע"פ 2589/08 מקייבסקי נ' מ"י (פסק דין מיום 2.4.2008).
⁴⁹ ע"פ 3048/08 רדולסקי נ' מ"י (פסק דין מיום 2.7.2009).

בעבר רווח מיתוס ולפיו נפגעות סחר למטרת זנות אינן יכולות להיאנס.⁵⁰ היום מוגשים נגד סוחרים נשים לא מעטים כתבי אישום גם בעבירות של אינוס או של מעשה מגונה ללא הסכמה,⁵¹ אולם, כפי שנראה, גישה זו עדיין לא נזנחה לחלוטין על ידי בתי המשפט. בהקשר זה ראוי להתעכב על שני פסקי דין של בית המשפט העליון שניתנו בתקופה אליה מתייחס הדו"ח. הראשון ניתן ביולי 2009 בידי השופט לוי.⁵² במקרה זה, זיכה בית המשפט המחוזי נאשם שהורשע בעבירת סחר בבני אדם מעבירת אינוס שהופיעה בכתב האישום, אך הרשיע אותו במעשה מגונה בלא הסכמה. בית המשפט העליון ביטל את ההרשעה גם בעבירה זו. מפסק דינו של בית המשפט העליון עולה שהמתלוננת העידה כי:

"הפעם הראשונה שליאוניד הציע אני לא רציתי... אמרתי לו שהכל כואב לי, שאני עייפה... אמרתי לו שאני מאד עייפה והוא אמר 'אני מאד רוצה'. אם להגיד את האמת, היה לי פחד קטן. אני לא יודעת ממה, אבל היה בי איזשהו פחד, פחדתי להגיד לא... אז שכבנו ביחד... זה היה ככה פעמיים עשינו סקס. אני לא יכולה להסביר בדיוק למה לא אמרתי לו לא."

בית המשפט העליון הסיק מעדות זו כי:

"אפשר כי המתלוננת בחרה, מטעמים השמורים עמה, לשוות לאותו אירוע משמעות שונה, מתונה יותר, של משחק אהבים בין בני זוג (הוא ליקק אותי מכף רגל ועד ראש ואני ליקקתי אותו... – עמ' 184). אולם, בהעדר ראייה לסתור, אין בידנו לשלול את האפשרות כי ליאוניד הפציר בה לקיים עמו יחסי מין, ושב והפציר בה עד שנתרצתה. אכן, המתלוננת העידה כי היה לה 'פחד קטן', אולם היא נמנעה מלהביע אותו בפני ליאוניד, ולפיכך לא שוכנענו כי אותם 'ליקוקים' נכפו עליה."

מכאן גזר בית המשפט את המסקנה כי יש לזכות את המערער מחמת הספק. קביעה זו בעייתית ביותר. מערכת היחסים בין נפגעות סחר לבין סוחריהן מבוססת על שליטה ופחד. קשה לדבר על רצון חופשי של נשים הנתונות לשליטתו של סוחר, וקשה לצפות מאישה שתבטא את התנגדותה לקיים יחסי מין במצב זה. כדי שיסודות עבירת האינוס יתקיימו וכדי להרשיע אדם בעבירה זו, אין צורך שהמתלוננת תבטא התנגדות פעילה לאקט המיני, ודי בכך שיחסי המין יתקיימו ללא הסכמתה. במצב המתואר על ידי בית המשפט, ולפיו העידה נפגעת הסחר כי לא רצתה לקיים יחסי מין עם המערער, ואף אמרה לו שהיא עייפה וכי כואב לה, עולה שהמערער הבין שהסכמתה לא ניתנה. אמירתו של בית המשפט, ולפיה "לא ניתן לשלול" את האפשרות כי הסוחר הפציר בה שוב ושוב "עד שנתרצתה" נטולת בסיס. גם אלמלא הייתה המתלוננת מדגישה שהיא עייפה ושכואב לה, והיתה נכנעת להפצרות הסוחר, קשה לדבר על הסכמה במצב הקיצוני של סחר בבני אדם.

⁵⁰ ראו, למשל: מוקד סיוע לעובדים זרים, משוואה עם נעלם: לקוחות של נשים הנסחרות בתעשיית המין בישראל (2005), עמ' 9-10.

⁵¹ ראו, למשל: תפ"ח (ת"א) 1056/08, הערה 37 לעיל; ע"פ 5115/05, הערה 47 לעיל.

⁵² ע"פ 3048/08, הערה 49 לעיל.

גישה שונה משתקפת מפסק דינו של שופט בית המשפט העליון מלצר מאפריל 2008.⁵³ בפסק דין זה, אישר בית המשפט את הרשעת אחד המערערים באינוס, ודחה את טענתו כי קיים יחסי מין עם המתלוננת בהסכמתה:

"ניסיונותיו של המערער לדמות את מעשי אינוסה של אול' וביצוע מעשה הסדום באיר' למקרים רגילים של יחסי מין בהסכמה בין לקוח לבין מי שמעניקות לו שירותי מין הם, בכל הכבוד, חסרי יסוד. מי שנקבע לגביו כי פעילותו היתה לתווך ב"מכירתה" של אשה למטרת זנות, הדורש מן האשה, במסגרת היכרותו עמה על רקע זה – לשכב עמו, וכאשר היא מסרבת הוא מודיע לה שהיא מנועה מלהתנגד לו... ודאי אינו מי שמוחזק כמי שקיבל את הסכמתה החופשית של האשה... נראה שהמערער החליט שבשים לב לכך שה"מוכרים" התכוונו – בשותפות עמו – להפוך את האחיות לזונות על כורחן, הוא רשאי גם לחייבן בקיום יחסי מין עימו. לגבי דידו לא היתה אפוא כל נפקות להסכמה מצידן, או להיעדרה, שכן על פי תפיסתו, במתן התשלום האמור יש מעין תחליף לצורך בהשגת הסכמתן החופשית מלכתחילה... גישה מעין זו לוקה בכשל לוגי ברור."

בית המשפט קבע כי גם בהעדר התנגדות מפורשת, די בנסיבות כדי להבין שהאקט המיני נעשה ללא הסכמה חופשית של הנאנסת, ושהאנוס היה מודע לאי הסכמתה. מבין שתי גישות אלה של שני שופטים שונים בבית המשפט העליון, הגישה השנייה מבטאת הבנה מדויקת יותר של יחסי הכוחות בין נפגעות סחר לסוחריהן.

4. שימוש בחקיקת הסחר בבני אדם כדי להעמיד לדין בעבירות שאינן עבירות סחר, עבדות או עבודת כפייה

בחוק מניעת סחר בבני אדם (תיקוני חקיקה), התשס"ז-2006, שהציג לראשונה את עבירת הסחר בבני אדם למטרות שאינן זנות, ואשר תיקן את החקיקה בכל הנוגע לעבירת החזקה בתנאי עבדות ועבירת עבודת הכפייה, נוסף סעיף שכותרתו "חטיפה לשם מטרות סחר בבני אדם". הסעיף קבע כי "החוטף אדם לשם המטרות המנויות בסעיף 377א(א) או כדי להעמידו בכך באחת הסכנות המנויות באותו סעיף דינו – מאסר עשרים שנים".⁵⁴ למיטב ידיעתנו, עד כה ניתן רק פסק דין אחד העוסק בסעיף זה.⁵⁵ בפסק דין של בית המשפט המחוזי בחיפה ממרץ 2009, נדון עניינו של נאשם שפיתה אישה לנסוע עמו כדי לרכוש סמים, לקח אותה לחורשה, אנס אותה וניסה לרצוח אותה. אף שבמעשים אלה אין משום סחר בבני אדם, סבר בית המשפט כי זוהי "חטיפה לשם מטרות סחר בבני אדם". בית המשפט קבע כי כותרת הסעיף אינה מחייבת כוונה לסחור באדם, אלא מפנה למטרות, המהוות יסוד בעבירת הסחר בבני אדם, והמפורטות בסעיף 377א(א) לחוק העונשין. לכן, חטיפה שנעשתה לצורך נטילת איבר, הולדת ילד ונטילתו, עבדות, עבודת כפייה, הבאת אדם לידי זנות, הצגת תועבה או ביצוע עבירת מין, תואמת את הגדרת הסעיף, בין שמדובר

⁵³ ע"פ 2589/05 הנ"ל.

⁵⁴ סעיף 274א לחוק העונשין, התשל"ז-1977.

⁵⁵ תפ"ח (חיפה) 4063/07 מ"י נ' חג'אזי (פסק דין מיום 5.3.2009).

בעבירת סחר או לא. במקרה זה נקבע, כי מדובר בחטיפה לשם ביצוע עבירת מין, ולכן ניתן להרשיע את הנאשם בעבירה לפי סעיף זה.

5. עבדות בצו בית המשפט

אחד העקרונות הבסיסיים בדיני חוזים במשפט המקובל הוא שלא ניתן לכפות חוזה עבודה או חוזה לשירות אישי, וזאת בשל סממני עבדות הקיימים בכפייה שכזו. עקרון זה בא לידי ביטוי בדין הישראלי בחוק החוזים⁵⁶ ובפסיקת בית המשפט העליון, שהדגישה כי עובדים אינם קניינו של המעסיק, וכי הם רשאים לסיים את חוזה ההעסקה עם מעבידם.⁵⁷ בית המשפט העליון עמד במפורש על זכותם של מהגרי עבודה לסיים את העסקתם, וקבע כי הסדרים המגבילים את יכולתם לעשות זאת הם הסדרים של "מעין-עבדות בגרסה מודרנית".⁵⁸ אולם, החלטה מטרידה שניתנה במעמד צד אחד ביולי 2009 בידי השופט עודד שחם מבית משפט השלום בירושלים, מעלה חשש שביחס למהגרי עבודה, עקרונות אלה לא הופנמו במלואם בידי המערכת המשפטית.

ההחלטה האמורה ניתנה בעניינה של ו.ו.1, מהגרת עבודה מהודו, שבאה לישראל באשרה לצורך עבודה בסיעוד. טרם בואה היא התבקשה לחתום על חוזה עבודה, שלא ניתנה לה הזדמנות לקרוא אותו, ולפיו היא לא תוכל לעזוב את מעסיקתה במהלך שנת העבודה הראשונה, וזאת בניגוד גמור לדין. בבית מעסיקתה הסיעודית הועסקה ו.ו.1. מסביב לשעון, ובנוסף לעבודתה הסיעודית, אולצה לבצע עבודות ניקיון בביתו של בנה של המעסיקה, וזאת ללא תשלום. עבור עבודת הסיעוד שולם לה סכום הנופל משמעותית משכר המינימום. נוכח תנאיה הקשים, החליטה ו.ו.1. להתפטר מעבודתה, ובהתאם לחוק נתנה למעסיקה הודעה מוקדמת של 30 ימים לפני סיום עבודתה. בתום תקופת ההודעה המוקדמת עזבה ו.ו.1. את עבודתה. בסמוך לעזיבתה הגיש בנה של המעסיקה בקשה לחייב את ו.ו.1. להמשיך לעבוד בשירותה של מעסיקתה. למרבה ההפתעה, נענה השופט עודד שחם לבקשה, ונתן צו ארעי שחייב את ו.ו.1. להמשיך ולעבוד עבור מעסיקתה עד למתן החלטה אחרת.⁵⁹

העובדה שבית המשפט היה שותף לדעה כי ניתן לשלול את חירותו של עובד לחזול מהעסקתו מטרידה ביותר, ולא ניתן לכנות את התוצאה שאליה הגיע בית המשפט אלא כעבדות בצו בית משפט. לא פחות מטרידה היא העובדה שבית המשפט מצא לנכון לכפות על עובדת להמשיך לעבוד אצל מעסיקתה במעמד צד אחד ומבלי לשמוע את טענותיה, על יסוד בקשת מעסיקה ועל יסוד הצגת החוזה, שאי חוקיותו כלל לא יכולה להיות מוטלת בספק. רק לאחר כשבועיים, כשהעובדת הגיבה לבקשה בעזרת 'קו לעובד', בוטל צו העבדות הארעי.

⁵⁶ סעיף 3(2) לחוק החוזים (תרופות בשל הפרת חוזה), התשל"א-1970.

⁵⁷ ראו, למשל: בג"ץ 8111/96 הסתדרות העובדים החדשה נ' התעשייה האווירית לישראל בע"מ, פ"ד נח(6) 481.

⁵⁸ בג"ץ 4542/02 קו לעובד נ' ממשלת ישראל (פסק דין מיום 30.6.2006).

⁵⁹ בש"א (י-ם) 5551/09 אלקיים נ' עוז לנצרב (החלטה מיום 1.7.2009).

6. זכויות נפגעות סחר לזנות לפי משפט העבודה

בשנים האחרונות מתלבטים בתי המשפט, ארגוני זכויות אדם וגופים הפעילים במאבק בסחר בבני אדם, בשאלת החלתו של משפט העבודה על היחסים שבין נפגעות סחר בבני אדם לבין סוחריהם, וכן בסמכות בית הדין לעבודה לדון בתביעות נפגעות סחר נגד סוחריהם. מן הצד האחד, נטען כי יש יתרונות רבים בהחלת דיני העבודה על יחסים אלה, כדי להבטיח את קיומו של נתיב משפטי נוסף שיאפשר לנפגעות סחר למטרת זנות לקבל פיצוי על העוול שנגרם להן, וכדי להבטיח את האפשרות לפנות לערכאה משפטית, הנחשבת לנגישה באופן יחסי. מן הצד השני, עולה הטענה כי היחסים בין נפגעות סחר לבין סוחריהם אינם יחסי עבודה אלא יחסי עבדות.⁶⁰ לפי גישה זו, לא ניתן לראות ביחסים אלה יחסים חוזיים ורצוניים, והחלת מושגים מעולם דיני העבודה מנרמלת את תופעת הסחר, ממסדת אותה, ועלולה לפגוע במאמצים למיגורה. על פי גישה זו, די בדיני הנזיקין ודיני עשיית עושר לא במשפט כדי להבטיח שנפגעות סחר יזכו לפיצוי על הנזקים שנגרמו להם, בין במסגרת של תביעה אזרחית נגררת לפלילים, או במסגרת תביעה אזרחית עצמאית. טענה נוספת שעלתה בידי מתנגדי השימוש במשפט העבודה המגן לצורך פיצוי נפגעות סחר לזנות, נוגעת לדרישתם הבלתי אפשרית של בתי דין לעבודה, שנפגעת הסחר תוכיח כמה לקוחות קיבלה ומהו הסכום שגבה הסוחר מכל אחד מהם.⁶¹

עד לאחרונה לא נקבעה הלכה מנחה ומחייבת בעניין זה בידי בית הדין הארצי לעבודה. אמנם כבר בשנת 1996 פסק בית דין זה, כי על היחסים שבין סרסור לאישה שעסקה בזנות מתוך רצונה החופשי, לכאורה, חלים דיני העבודה,⁶² אולם פסיקה זו וההגיון מאחוריה אינם ישימים לנפגעות סחר בבני אדם. כמה פסקי דין של בתי דין אזרחיים לעבודה קבעו כי דיני העבודה חלים על היחסים שבין נפגעות סחר בבני אדם לסוחריהן,⁶³ אולם רק ביולי 2008, קבע לראשונה בית הדין הארצי לעבודה הלכה מחייבת בעניין.⁶⁴ בפסק הדין נקבע כי למשפט העבודה המגן תחולה חלקית על מצבים של סחר בבני אדם. בית הדין קבע כי היחסים בין נפגעות סחר לסוחריהן אינם יחסים של חוזה רצוני, אך עמד על כך שחווה שנחתם מתוך כפייה או עושק, כמו גם חוזה שכריתתו, תוכנו או מטרתו אינם חוקיים, אינם מוסריים או סותרים את תקנת הציבור, אינו בטל מעיקרו, אלא ניתן לביטול בידי מי שהתקשר עקב הכפייה. לפיכך, קבע בית הדין, ניתן להגדיר את היחסים ככאלה המבוססים על "חוזה פסול בכפייה", ואמנם אין ביחסים אלה כדי להעניק את מלוא סל הזכויות של עובד, אך יש להעניק מכוחם חלק מזכויות משפט העבודה המגן.⁶⁵

בית הדין הארצי פנה בפסק דינו אל דיני החוזים, והסביר כי הם מאפשרים לבית המשפט, גם במקרים של חוזה בכפייה או חוזה פסול, לחייב צד אחד לחוזה לבצע את חובותיו כלפי הצד השני, אשר ביצע את חלקו

⁶⁰ ראו, למשל: מוקד סיוע לעובדים זרים והקליניקה למאבק בסחר בבני אדם באוניברסיטה העברית, ענישה בתיקי סחר בבני אדם ועבירות נלוות בשנת 2005, עמ' 6-7. פורסם באתר האינטרנט של מוקד סיוע לעובדים זרים: http://hotline.org.il/hebrew/pdf/tif_verdicts_report.pdf.

⁶¹ ראו: מוקד סיוע לעובדים זרים, למנוחה לא נגרם כל נזק, הערה 1 לעיל.

⁶² דב"ע נו/180-3 בן עמי – גלינצקי, פד"ע לא 389.

⁶³ ראו, למשל: עב (ב"ש) 4634/03 מולדובנובה – סלסברסקי (פסק דין מיום 11.7.2005); עב (ת"א) 1528/05 פיזיובה – נורמטוב (פסק דין מיום 26.1.2006); עב (י-ם) 2852/05 פלונית – אלמוני (פסק דין מיום 20.9.2007).

⁶⁴ עע 480/05 בן עמי – פלונית (פסק דין מיום 8.7.2008).

⁶⁵ שם, סעיפים 19-20 לפסק הדין.

בחווה. מכאן הוא קבע כי במקרים של סחר בבני אדם יש מקום להפעיל את שיקול הדעת הנתון לבית המשפט, לחייב את הסוחרים לקיים את חלקם בחווה, וזאת כדי לצמצם את ממדי ניצולן של נפגעות הסחר בבני אדם.⁶⁶ לכן, המשיך בית הדין, יש מקום להחיל על סוחרי נשים את חובותיהם של מעסיקים לפי חוק הגנת השכר וחוק שכר מינימום. בית הדין הוסיף כי נפגעות סחר בבני אדם למטרת זנות זכאיות מכוח עילת ההשבה בדיני עשיית עושר לא במשפט, לתבוע מסוחריהן לקבל את כל הכסף שהתקבל מ"העסקתן" בידי הסוחרים,⁶⁷ לרוב סכום גבוה משכר המינימום. לסיכום, לפי קביעת בית הדין, תהיינה נפגעות הסחר זכאיות לתבוע שכר מינימום ופיצויי הלנת שכר או השבה של רווחי "העסקתן", לפי הגבוה מבין השניים.

7. דמות נפגעת הסחר בפסיקה

בשנים האחרונות החל הליך הדרגתי של הפנמה בקרב חלק מרשויות המדינה, כי נפגעת הסחר למטרת זנות אינה בהכרח אישה שהגיעה לישראל כשהיא משוכנעת שהיא אמורה לעבוד במלצרות או ניקיון, הופתעה לגלות כי הובאה לשם עבודה בזנות, אישה המשתפת פעולה עם המשטרה בהעמדה לדין של סוחריה, המשתקמת במהרה והעולה חיש מהר על טיסה בחזרה למדינת מוצאה, כשהיא אסירת תודה למדינת ישראל שהצילה אותה מידי סוחריה. נפגעות הסחר הן, פעמים רבות, נשים שידעו כי הן באות לישראל לעבוד בזנות (אך לא ידעו באילו תנאים). פעמים רבות הן מתמכרות לסמים כדי להתמודד עם המצוקה שאליה נקלעו, וגמילתן קשה ולעיתים כושלת. לעיתים הן מגיעות לישראל לא כתוצאה מהונאה אלא בהסכמה שניתנה תחת העדר חלופות אחרות ומתוך מצוקה כלכלית קשה. חלקן מוצאות עצמן נסחרות בתוך ישראל שוב ושוב, גם לאחר שלכאורה רשויות המדינה הצילו אותן, ופעמים, כאשר הן חוזרות למדינות מוצאן ללא תשתית נפשית וכלכלית מתאימה, הן מוצאות עצמן קורבנות לסחר חוזר, לישראל או למקומות אחרים.

אמנם פסיקת בתי המשפט בשנים האחרונות מעידה על הבנה גוברת לכך שאין צורך להוכיח העדר הסכמה מצד הנפגעת כדי לזהות סחר למטרת זנות, אך נראה שבתי המשפט מתקשים להפנים באופן מלא את תופעת הסחר למטרת זנות על כל מורכבויותיה. בפסקי דין שניתנו השנה ישנן התייחסויות מטרידות בכל הנוגע ליחסים שבין נפגעות סחר וסוחריהן. למשל, גזר דין ממרץ 2009 של בית המשפט המחוזי בבאר-שבע, מפי השופטת אבניאלי, נקט גישה ביקורתית כלפי נפגעת סחר.⁶⁸ בית המשפט עמד, אמנם, על חומרתה של עבירת הסחר ועל הצורך למגר אותה, אולם מתח בקורת על נפגעת הסחר בשל העדר התנגדותה ורצונה להשתכר. בפסק הדין תיאר בית המשפט כיצד לפי "תצהיר קורבן" עבדה המתלוננת 305 ימים רצופים, תשע שעות ביום, תמורת 300 ש"ח לכל לקוח, שמהם לקחו הסוחרים 250 ש"ח. בית המשפט הוסיף כי "תצהירה של המתלוננת אמנם אינו מעורר אהדה מיוחדת ועולה ממנו לכאורה, כי המתלוננת לא התנגדה לעבוד באופן שנדרשה, שכן מעייניה היו נתונים בעיקר לתמורה הכספית, אשר הובטחה לה ולדבריה לא שולמה במלואה". לא קשה לשער מדוע בית המשפט לא גילה אהדה, שכן המתלוננת הכזיבה את ציפיותיו:

⁶⁶ שם, סעיפים 21-22 לפסק הדין.

⁶⁷ שם, סעיף 32 לפסק הדין.

⁶⁸ ת"פ (ב"ש) 8127/08 מ"י נ' סחנן, גזר דין מיום 8.3.2009.

לא ייצגה דמות של קורבן תמים, שחרף מצוקתה סירבה לעסוק בזנות, שחתרה להימלט מסוחריה, להעמידם לדין ולחזור למדינתה חסרת כל וחשופה לסכנת סחר חוזר.

התבטאות מצערת נוספת של בית המשפט, המצביעה על חוסר הבנה של הדינמיקה שבין נפגעות סחר לזנות לבין סוחריהן, נמצאת בהחלטת בית המשפט המחוזי בתל-אביב-יפו, שניתנה על ידי השופטת גנות במסגרת בקשת המדינה למעצר עד תום ההליכים של נאשמים בעבירות סחר בבני אדם ועבירות נלוות.⁶⁹ בהחלטה מאוקטובר 2008 החליט בית המשפט לדחות את בקשת המדינה לעצור את הנאשמים עד תום ההליכים, תוך שהוא קבע כי כלל לא הוצגו ראיות המבססות לכאורה עבירה של סחר בבני אדם. לפי קביעת בית המשפט, "לא הובאה כל ראיה המתייחסת 'לרכישתן' של מי מהמתלוננות, לא הובאה כל ראיה לבדיקת התאמתן של המתלוננות לעסוק בזנות בדרך כלשהי על ידי מי מהמשיבים או על ידי אחרים, לא הובאה כל ראיה לביצוע תשלום כלשהו למאן שהוא תמורת הבאתן של המתלוננות לארץ, אף אחת מהמתלוננות לא אולצה לקיים יחסי מין ללא קבלת תמורה או בתמורה להוצאות הבאתן לישראל, ולא הובאה כל ראיה שניתן להסיק ממנה קיומו של פיקוח או שליטה על תנועותיהן של המתלוננות ו/או היקף עבודתן".⁷⁰ בית המשפט הוסיף כי המתלוננות באו לישראל בשל מצוקה כלכלית, וכי לא היה קשר עסקי בין הנאשמים לבין מי ששידלה את המתלוננות לבוא לישראל כדי לעבוד בזנות.

החלטה זו היא סימן מדאיג לנסיגה אפשרית ביישומן של הלכות מפורשות שנקבעו בידי בית המשפט העליון בהגדרת עבירת הסחר בבני אדם למטרת זנות. כבר לפני שנים, קבע בית המשפט העליון כי ידיעתן של נפגעות סחר כי הן צפויות להיסחר, או הסכמתן, אין בה כדי לשלול את הטענה כי מדובר בעבירת סחר, ואין בה כדי להפחית מחומרת העבירה.⁷¹ קביעת בית המשפט המחוזי אף עומדת בניגוד לקביעות קודמות של בית המשפט העליון, לפיהן אין כל צורך להוכיח שליטה מוחלטת בקורבנות כדי שהמעשים יחשבו במסגרת הגדרת עבירת הסחר.⁷² גם ניסיונו של בית המשפט המחוזי לאתר "עסקה" של "רכישת" המתלוננות, וקביעתו כי בהעדר ראיות כאלה אין בסיס לאישום בעבירה של סחר בבני אדם, אינה עולה בקנה אחד עם פסיקה מבוססת היטב של בית המשפט העליון, אשר מתוך הבנת מהות הסחר בבני אדם, קבעה כי כדי לבסס את קיומה של עבירה כזו אין צורך באיתור "עסקה" במובנה הקנייני הרגיל. אין גם צורך, לפי פסיקת בית המשפט העליון, להוכיח קיומה של "תמורה" במובנה הרגיל, ודי בקיומה של תמורה עקיפה או מועטה כדי שהמעשים יחשבו כעבירת הסחר.⁷³ כמו כן, לפי פסיקת בית המשפט העליון, די היה לבית המשפט המחוזי

⁶⁹ ב"ש (ת"א) 92066/08 מ"י נ' בן איסק, החלטה מיום 16.10.2008.

⁷⁰ שם, סעיף 7 להחלטה.

⁷¹ ב"ש"פ 9190/02 יעיש נ' מ"י, פ"ד נז(1) 145, 148.

⁷² שם.

⁷³ ע"פ 1609/03 מ"י נ' בוריסוב, פ"ד נח(1) 55, 64. פסיקת בית המשפט העליון חזרה לא פעם על העיקרון, לפיו יסוד ה"תמורה" הנדרש לצורך הרשעה בעבירת הסחר יכול לבוא לידי ביטוי במספר רב של אופנים, וכי אין לחפש בהכרח עסקה קניינית במובנה הרגיל בעת שעבירת הסחר נדונה. ראו, למשל: ב"ש"פ 1449/03 פישמן נ' מ"י (לא פורסם, החלטה מיום 3.3.2003); ב"ש"פ 7542/00 חנוכוב נ' מ"י (לא פורסם, החלטה מיום 27.10.2000); ע"פ 11196/02 פרודנטל נ' מ"י, פ"ד נז(6) 40, 44-45. יש להוסיף כי ביצועה של "עסקה" כלל אינו נדרש לצורך הגדרתו של מעשה כעבירת סחר לפי עקרונות המשפט הבינלאומי בעניין זה, אשר לאורם יש לפרש את עבירת הסחר בדיון הישראלי: Protocol to Prevent, Suppress and Punish Trafficking in Persons, especially Women and Children, Supplementing the UN Convention against Transnational Organized Crime, UN Doc. A/45/49, Article 3.

לעמוד על נסיבות המבססות את קיומה של "תמורה", כדי להסיק שקיימות ראיות לביצוע עבירת סחר בבני אדם.⁷⁴

מטריד לא פחות הוא האופן בו תאר בית המשפט באותו מקרה את היחסים בין הסוחרים לקורבנותיהן כיחסי עבודה נורמטיביים: "מהעדויות עולה כי הן המשיבים והן המתלוננות התייחסו לעבודת המתלוננות בזנות כמקום עבודה רגיל ונורמטיבי לכל דבר וענין, ומשכך, אך טבעי הוא כי מעסיקהן הלכאוריים – המשיבים 1 ו-2 – כעסו עליהן כשלא יכלו או לא רצו לעבוד, הן בשל היותן במחזור חודשי או בשל אי רצונן לעבוד מסיבותיהן הן".⁷⁵ ניתוק האירועים מן ההקשר שבו הם התרחשו - יחסים בין אישה העוסקת בזנות לבין סרסורה - משמשים את בית המשפט כדי לנרמל את יחסי הכוחות, ולתרגם יחסי שליטה ליחסים שגרתיים בין עובד-מעביד. ואולם, ספק אם התיאור של בית המשפט קולע, וספק אם אפשר לפענח "כעס" על אי יכולת לעבוד בזנות בעת המחזור או "מסיבותיהן הן" מחוץ להקשר של יחסי הכוחות בו הם התרחשו – נשים השוהות בישראל שלא כדין, שהגיעו אליה ממצוקה כלכלית קשה, ואשר תלויות תלות מוחלטת במי שמסררים בהן.⁷⁶

⁷⁴ ע"פ 1609/03, הערה 73 לעיל, עמ' 64-65.

⁷⁵ ב"ש (ת"א) 92066/08, הערה 69 לעיל, סעיף 7 להחלטה.

⁷⁶ לביקורת נוספת על ההחלטה, בין השאר על ידי חה"כ דאז זהבה גלאון, ראו כתבתו של תומר זרחין, "שופטת: טבעי שסרסור יכעס על זונות שלא רוצות לעבוד בזמן המחזור החודשי", הארץ, 22.10.2009.

סיכום

בדומה למסקנות הדו"ח לשנת 2007, גם מן הדו"ח הנוכחי לשנת 2008 ועד אמצע שנת 2009 מצטיירת תמונה מדאיגה לגבי פעילותן של רשויות המדינה. דומה שהרשויות מתקשות להסתגל למציאות בה פערי הכוחות העצומים בין מעסיקים למהגרי עבודה יוצרים מצבים דמויי-עבדות, שבהם נשללת חירותם של מהגרים ושבהם הם מוצאים את עצמם בשליטתם המוחלטת של מעסיקיהם. בעוד שבכל הנוגע לסחר בנשים למטרת זנות חלה התפתחות מבורכת, גם אם לא מספקת, ביחס להבנת מצבן וצרכיהן, הרי שכאשר הדבר מגיע לעבירות של עבדות ועבודת כפייה, מפגינות הרשויות חוסר הבנה מוחלט.

אף על פי שהתקבלו כמה חוקים ותקנות שנועדו להתמודד עם מציאות זו, כל גורמי האכיפה, האמורים לפרוט את סעיפי החוק ולבחון את המקרים המתאימים, מגלים אוזלת יד וחוסר הבנה מוחלט של המציאות שעמה מתמודדים נפגעי עבדות ועבודת כפייה. החשש העולה מהתנהלות הרשויות הוא כי למרות החקיקה, ניצול מהגרי עבודה הגובל בעבדות או בעבודת כפייה עדיין לא נתפש בידי הרשויות כעבירה פלילית מן החמורות בספרי החוקים, אלא כנושא המצוי בתחום יחסי העבודה ודיני העבודה הרגילים, ושעניינו נוגע למרחב הפרטי וליחסים בין פרטים, או לכל היותר כנושא הנוגע ברף הנמוך במשפט הפלילי בהקשר של עבירות הונאה, איומים או עושק.

חקיקת חוק איסור סחר בבני אדם בשנת 2006 נועדה לחדד את ההבדל בין העבירה החמורה של סחר בבני אדם לבין עבירות פליליות חמורות פחות, ולהעניק להבדל משמעות נורמטיבית שונה. חוסר יכולתן של רשויות האכיפה לבדל את המקרים הקשים, שבהם יש יסוד לעבירת הסחר, מרוקנת מתוכן עבודת חקיקה מקיפה שעייגה את עבירת הסחר בבני אדם שלא למטרת זנות, וכן את עבירות העבדות ועבודת הכפייה. גם מאמצים נוספים ליצור מנגנונים שיוציאו את החוק מן הכוח אל הפועל – מתן מעמד והקמת מקלט לנפגעי סחר ועבדות – לא הניבו את השינוי הנחוץ. דומה שהבלמים מצויים במישור התודעתי ובהכשרתם של כל העוסקים בתחום מטעם רשויות המדינה, בין שאלה שוטרים החוקרים עבירות אלה, פרקליטים האמורים לקבל החלטות על יסוד חומר החקירה של המשטרה ופקידי משרד הפנים. רק הפנמת השינוי הנורמטיבי שחל ביחס לנפגעי הסחר בבני אדם, תוכל להפיח חיים בהוראות החוק ובנהלים הנוגעים לעבירות אלה.