

**אשרות לקורבנות**  
**סחר בבני אדם בישראל:**  
**בין המצוי והרצוי**

מוקד סיוע לעובדים זרים

**על הכותבות:****עו"ד טל רביב**

מומחית בין לאומית לנושא הסחר בבני אדם, פעילה לקידום זכויות אדם ומתנדבת ב'מוקד סיוע לעובדים זרים'. עבדה בשנים האחרונות למען קורבנות סחר בבני אדם ולמיגור התופעה במדינות הבלקן ומזרח אירופה, באפריקה ובארצות הברית, במסגרת האו"ם, 'ארגון ההגירה העולמי' (IOM), וארגונים לא ממשלתיים.

**עו"ד נעמי לבנקרון**

יועצת משפטית של 'מוקד סיוע לעובדים זרים' מאז שנת 2000. מרצה על זנות ועל סחר בנשים במוסדות אקדמיים שונים, ומרכזת את הקליניקה למאבק בסחר בנשים באוניברסיטה העברית, את הקליניקה לזכויות מהגרי עבודה ואת הקליניקה לזכויות נשים בבית הספר למשפטים של המכללה למנהל.

**על 'מוקד סיוע לעובדים זרים'**

'מוקד סיוע לעובדים זרים' היא עמותה א-מפלגתית וללא מטרת רווח, הפועלת להגנה על זכויותיהם של מהגרי עבודה ולמיגור הסחר בנשים בישראל, מתוך שאיפה לבנות חברה ישראלית צודקת, שיוונית ודמוקרטית אשר מקדמת סובלנות והגנה על החלשים. הפעילות, המבוססת על עבודתם של מתנדבים, מתמקדת במתן מידע על זכויות, ייעוץ וייצוג משפטי, הגברת מודעות הציבור ויצירת מדיניות ממשלתית למיגור העבדות המודרנית בישראל. פעילות 'מוקד סיוע לעובדים זרים' מתאפשרת הודות לתמיכתם של אנשים פרטיים וקרנות ובראשן הקרן החדשה לישראל.

**עריכה: אלה קרן****עיצוב כריכה: NYLON**

**איור שער קדמי ואחורי:** קורבן סחר בנשים בישראל.

**תודות**

לד"ר יוסי דהאן, לעו"ד רינת דוידוביץ, לד"ר גליה צבר ולד"ר אדריאנה קמפ, על הערותיהם המועילות לדו"ח זה. למתנדבי 'מוקד סיוע לעובדים זרים' ולתלמידי הקליניקה למאבק בסחר בנשים האוניברסיטה העברית שלוחה תודה מיוחדת על פעילותם ללא לאות לקידום זכויות קורבנות הסחר בבני אדם.

## תוכן עניינים

5.....	מבוא
6.....	1. מדוע מתן אשרת שהייה ועבודה חיוני.....
8.....	2. מתן אשרות לקורבנות הסחר על פי המשפט הבין לאומי.....
8.....	פרוטוקול האו"ם למאבק בסחר בבני אדם.....
9.....	האמנה האירופית למאבק בסחר בבני אדם.....
10.....	3. מתן מקלט ומעמד של פליט - האם פתרון לקורבנות הסחר?.....
10.....	עקרון ה-Non Refoulement (איסור גירוש או החזרה) לצורך הגנה על קורבנות סחר.....
11.....	התנאים הנדרשים על מנת להעניק לקורבנות סחר מעמד פליט.....
14.....	4. הענקת אשרות מיוחדות לקורבנות סחר - משפט משווה בין מדינות.....
14.....	איטליה.....
16.....	ארצות הברית.....
17.....	5. תהליך הענקת האשרות לקורבנות סחר בישראל.....
21.....	שיקולי 'מסוכנות' במתן אשרות לקורבנות סחר.....
22.....	טענות נגד מתן אשרות לקורבנות סחר והמענה להן.....
24.....	סיכום ביניים: המצוי והרצוי בהליך הענקת אשרות לקורבנות סחר.....
25.....	6. המלצות: עקרונות לסיוע לקורבנות סחר, בהתאם לחובת ישראל על פי המשפט הבין לאומי.....
27.....	סיכום.....
28.....	ביבליוגרפיה נבחרת.....



סחר בבני אדם, הגדרתה של העבדות המודרנית, הוא תופעה חובקת עולם. מאז שנות התשעים של המאה העשרים, הפכה ישראל למדינת יעד לסחר בין לאומי בבני אדם, כולל סחר בנשים למטרות זנות. בעשור הראשון לקיומו של סחר בנשים, רשויות המדינה התעלמו ממנו ולרוב הסתפקו במעצר הקורבנות ובגירושן. רק בשנת 2000 נחקק חוק שאסר על סחר בבני אדם, אולם הוא היווה שיפור חלקי. החוק התייחס רק לסחר למטרות זנות והתעלם מסחר למטרות אחרות, קבע את עונשם של הסוחרים, אך לא התייחס לזכויות קורבנותיהם. בשנת 2005, הוגשה הצעת חוק המבקשת לתקן ליקויים אלה, אך הדרך לאישורה ארוכה.

הצעת חוק זו מבקשת לצמצם את הפער בין ישראל לבין מדינות רבות בעולם, המכבדות את פרוטוקול האו"ם למאבק בסחר בבני אדם. הפרוטוקול מכיר בזכויות ובשירותים להם ראויות קורבנות סחר, כמו זכות לייעוץ משפטי, לסיוע נפשי ולטיפול רפואי. אלה נועדו לאפשר להן להחלים, להתאושש, ולהרוויח כסף שימנע מהן לחזור אל מעגל העוני, הניצול והסחר. הפרוטוקול מתייחס גם למקרים שבהם עולה הצורך להעניק לקורבנות אשרת שהייה ועבודה זמנית. ישראל חתמה על האמנה בשנת 2001, ולפיכך, נטלה על עצמה התחייבות לאמץ את עקרונותיה.<sup>1</sup> בתפיסתנו, מתן אשרה היא ביטוי למחויבות המדינה ונטילת אחריות כלפי נשים שנפלו קורבן לעבירה חמורה שנעשתה בתחומה.

בחמש השנים האחרונות ניכרת פעילות נמרצת ומבורכת של רשויות החוק בכל הנוגע למעצרים של סוחרים נשים ולהעמדתם לדין. ההתקדמות ביחס לזכויות הקורבנות יותר מהוססת. בראשית שנת 2004 הוקם מקלט לקורבנות סחר, המשמש בעיקר את עדות התביעה. קורבנות החוששות להעיד או שאין עניין בעדותן כמעט ואינן מגיעות אליו, ואינן זוכות לשירותים הניתנים במסגרתו, כמו יעוץ משפטי וטיפול רפואי. בשנתיים האחרונות החלו כמה קורבנות סחר לקבל אשרות שהייה ועבודה. עם זאת, האשרות ניתנו רק לעדות תביעה, ולא הקנו להן כל זכאות לטיפול רפואי או נפשי. מתן האשרות אינו מעוגן בחקיקה, בתקנות או בנהלים, ואין קריטריון ברור המנחה את משרד הפנים בעניין - ברצותו יסרב, ברצותו יעניק אשרה לפרק זמן שימצא לנכון.

כיוון שהנושא של מתן אשרות לקורבנות סחר מצוי בראשיתו, נייר עמדה זה מוצע כדי לסייע בגיבוש מדיניות הולמת. תחילה תוסבר החשיבות של מתן אשרות שהייה ועבודה לשיקומן של קורבנות הסחר. לאחר מכן נציג את גישת המשפט הבין לאומי בנושא ואת המדיניות הנהוגה בארצות הברית ובאיטליה. המצב הקיים בישראל ייבחן בסוף, והוא ילווה בהמלצות לתיקונו, באופן שיכבד את זכויות האדם של קורבנות הסחר ואת התחייבויותיה הבין לאומיות של ישראל. נייר עמדה זה מתמקד בסחר בנשים למטרות זנות כי הן מהוות רוב בקרב הקורבנות המאותרות בידי הרשויות. בישראל קיים סחר בבני אדם למטרות נוספות - סחר בעובדים, סחר באיברים, ועוד - והדברים האמורים כאן נכונים לכל קורבנות הסחר. מטעמי נוחות מתייחס נייר עמדה זה לקורבנות בלשון נקבה בדרך כלל.

<sup>1</sup> ישראל טרם אימצה את עקרונותיה בחקיקה הפנימית, אך בעצם החתימה עליה קיבלה את עקרונותיה.

## 1. מדוע מתן אשרת שהייה ועבודה חיוני

סחר בבני אדם רווח בכל העולם. מיליוני נשים, ילדים וגברים נסחרים למטרות שונות: עבודה בחקלאות ובבניין, במפעלים ובסדנאות יזע, במשקי בית, סחר לאימוץ וסחר באיברים להשתלה. סחר בנשים ובילדות למטרות זנות הוא אחד הביטויים הנפוצים של סחר בבני אדם.<sup>2</sup> עוני ואבטלה במדינות המוצא, בצד מחסור באפשרויות חוקיות לעבודה בחו"ל, רקע משפחתי או אישי קשה ועבר של ניצול מיני – מצוקות אלה, יחד עם חולשת שלטון החוק ברבות ממדינות המוצא, מנוצלות למטרות של סחר בבני אדם. הסוחרים משיגים שליטה מוחלטת על קורבנותיהם באמצעים כגון רמייה וכפייה, ומעבירים אותן ליעדים שונים לשם מכירתן וניצולן.

רוב קורבנות הסחר למטרות זנות מגיעות לישראל מחבר המדינות. התמוטטות ברית המועצות ערערה את שלטון החוק והגבירה את השחיתות. מצב זה נוצל בידי רשתות בין לאומיות של פשע מאורגן. הסחר בבני אדם בכלל ובנשים בפרט, רווחי יותר מסחר בסמים או בנשק, שכן ניתן למכור את הקורבנות פעמים רבות והסיכונים הכרוכים בו נמוכים. ארגוני הפשע מנצלים את חולשת הקורבנות כדי למנוע מהן להעיד נגד סוחריהן, ולסחור בהן שוב עם חזרתן למדינת המוצא. הם גם מפיקים תועלת מחולשת מנגנוני השלטון במדינות המוצא ומרמות השחיתות הגבוהות בהם. השלטונות אינם תמיד יכולים, או רוצים, להתמודד עם הסחר בנשים על מלוא השלכותיו והיקפו, ולעתים אף מענישים את הקורבנות.<sup>3</sup> מצב זה מסכן באופן ממשי את קורבנות הסחר גם לאחר חזרתן למדינות מוצאן.

להיות קורבן סחר פירושו להפוך לכלי בידי הסוחרים ולאבד חירות ושליטה על החיים. מעבר לנזק גופני שעלול, ולרוב נגרם לקורבן, הנזק הנפשי הוא בלתי נמנע. אמצעי השליטה של הסוחרים בקורבנותיהם כוללים אלימות פיזית, אונס, איומים עליהן ועל בני משפחותיהן, כליאה, החרמת מסמכים אישיים, ענישה שרירותית, הרעבה ועוד – ולכולם יש השפעה ישירה על מצבן הגופני והנפשי של הקורבנות. ולכן, השחרור הפיזי הוא רק צעד ראשון בתהליך שיקומן של קורבנות הסחר. הן זקוקות לתקופת החלמה, לטיפול רפואי ונפשי, לתמיכה, להגנה ולכלים מעשיים לשיקום. השיקום חיוני כדי לאפשר את שילובן החברתי במדינת המוצא, או במדינה אליה נסחרו, אם שובן למדינת המוצא עלול לסכן אותן. שלב השיקום חיוני לקטיעת מעגל הניצול והסחר בו לכודות הקורבנות. הענקת אשרת שהייה ועבודה זמנית, הכוללת סיוע נפשי, טיפול רפואי, יעוץ משפטי והכשרה מקצועית, חיונית להצלחת השיקום.

אחת הסכנות האורבות לנשים נסחרות המגורשות ממדינות יעד היא סחר חוזר, (re-trafficking). 'ארגון ההגירה העולמי' (IOM) העריך כי לפחות 25% מהקורבנות השבות למולדובה, מוחזרות אל מעגל הסחר זמן

<sup>2</sup> לפי הערכות מחלקת המדינה בארצות הברית, מדי שנה נסחרים ברחבי העולם בין 600,000 – 800,000 איש. ראו:

U.S State Department TIP Report, June 2005, <http://www.state.gov/g/tip/rls/tiprpt/2005/46614.htm>

<sup>3</sup> UNICEF, UNOHCHR, OSCE/ODIHR (Office for Domestic Institutions and Human Rights), Trafficking in Human Beings in Southeastern Europe, Current Situation and Responses to trafficking in Moldova.

קצר לאחר שובן.<sup>4</sup> קורבנות סחר המגורשות לארצן ללא שיקום, מצויות בסכנה הגדולה ביותר של סחר חוזר, בידי אותם סוחרים אשר סחרו בהן לראשונה או בידי אחרים. ארגוני סיוע לקורבנות סחר במדינות המוצא גבו עדויות מנשים ומנערות, מהן עולה כי סוחרים ארבו להן במעברי גבול, שדות תעופה או תחנות רכבת, בידיעה שקורבנות שזה עתה גורשו וללא סיוע, אינן מוגנות. לחלקן אין כסף כדי לשלם עבור הנסיעה הביתה, או שאין להן בית לחזור אליו. ארגון VATRA הפועל באלבניה, דיווח כי בשנת 2003, מבין 179 קורבנות סחר שגורשו חזרה, רק 70 נותרו באלבניה. גירוש ללא תמיכה ראשונית במדינת היעד וללא הפניה לארגון סיוע באלבניה, הוצגו בין הסיבות העיקריות לנתון זה.<sup>5</sup>

קורבנות המגורשות למדינה שאינה מדינת מוצאן, מצויות ברמת סיכון גבוהה אף יותר. כך עולה בבירור מעדותה של י.ס., קורבן סחר בנשים מאוזבקיסטן, אשר גורשה מישראל למצרים: "הייתי בהלם אחרי תקופת המעצר בכלא המצרי, ואחוזת אימה. נחתתי במוסקבה ולא היה לי לאן ללכת או למי לפנות. לא היה לי כסף והייתי בטראומה. צלצלתי אל מי שטיפל בי בדרכי מטשקנט לישראל כמה חודשים קודם לכן, כיוון שהיה לי את הטלפון שלו, והוא בא לאסוף אותי. הוא לקח אותי לדירה ונתן לי לישון ולאכול. לאחר כמה ימים הוא נתן לי דרכון בזהות שונה, וארגן לשלוח אותי מחדש לישראל דרך מצרים."<sup>6</sup> מן העדות ניתן ללמוד, כי לעיתים קרובות הקורבנות המגורשות חסרות אמצעים וחסרות ידע לאן לפנות לעזרה, דבר שהופך אותן לטרף קל – אף יותר משהיו כאשר נסחרו לראשונה.

העדר שיקום וחזרה לא מבוקרת, קרי גירוש, מגבירים את חשיפתן של הקורבנות לא רק לסכנה של סחר חוזר, אלא גם למעשה נקמה מצד סוחריהן. יש לזכור כי רוב קורבנות הסחר שועבדו בידי הסוחרים באמצעות "חוב", המורכב מעלות קנייתן ומהוצאות מחייה מופקעות שנגבו מהן כאשר נסחרו. "חוב" זה נאמד בסכום גבוה, מחוץ להישג ידן של הקורבנות. גירוש למדינת המוצא בטרם שולם "החוב", מהווה סיבה נוספת לרדיפת הקורבן ומשפחתה בידי סוחריה, בניסיון להשיבה למעגל הסחר ולהמשיך לנצלה. חזרה מתואמת לארץ המוצא מאפשרת קבלת תמיכה מארגוני סיוע ו/או ממשפחה, ומקטינה גם את הסיכון הצפוי לקורבנות מצד הסוחרים.

ברבות ממדינות המוצא של קורבנות סחר נפוצה תופעה של שחיתות בקרב אנשי ממשל. שומרי גבול, אנשי מכס ושוטרים מעורבים לעיתים קרובות בסחר בבני אדם. לא מדובר במקרים בודדים, אלא בתרבות פוליטית המבוססת על שחיתות. קורבנות רבות סיפרו על מעורבות של שוטרים או עובדי מדינה אחרים בסחר בהן, ועל כך שהם דיווחו לסוחרים על חזרתן או על מקום הימצאן. סוחרים רבים יודעים את כתובתן של הקורבנות וממתינים לשובן. הם אף אינם נרתעים מלאיים על משפחותיהן כדי שישפיעו על הקורבן באופן הרצוי להם, או כדי לקבל מהם מידע על מועד שובה ומקום המצאה. סכנות אלה אינן רק מנת חלקן של קורבנות שהעידו נגד

<sup>4</sup> T. Raviv and A. Adreani, *Changing Patterns and Trends of Trafficking in Persons in the Balkans Region*, IOM, July 2004, [www.iom.int/documents/publication/en/Balkans%5Fweb.pdf](http://www.iom.int/documents/publication/en/Balkans%5Fweb.pdf), p.102

<sup>5</sup> V. Lesko et Al., *Annual Report on Trafficking in Human Beings*, Vatra Psycho- social Centre, 2003, p.30; Raviv and Adreani, p.25

<sup>6</sup> עדותה של י.ס. ניתנה למתנדב 'מוקד סיוע לעובדים זרים' (להלן ה'מוקד'), ביום 25.7.05

סוחריהן, אלא קיימות גם במקרים שבהם הסוחרים חשים כי לא עלה בידם לממש את מלוא פוטנציאל הרווח הטמון בקורבן.

## 2. מתן אשרות לקורבנות הסחר על פי המשפט הבין לאומי

המשפט הבין לאומי המנהגי מטיל איסור מוחלט על עבדות ושעבוד לכל צורותיהם, והוא חל על כל המדינות, בין אם חתמו על אמנות האוסרות אותם מפורשות, בין אם לאו.<sup>7</sup> ישנן גם אמנות בין לאומיות המתייחסות ספציפית לסחר בבני אדם ולזכויות האדם שהוא גורם להפרתן.<sup>8</sup> לפי המשפט הבין לאומי חלה חובה על כל המדינות למנוע את הסחר בבני אדם, לאתר מקרי סחר המתרחשים בתחומן (אם כמדינת מוצא, כמדינת יעד או כמדינת מעבר), לחלץ את הקורבנות ולספק להן הגנה וסיוע, לרבות שיקום ופיצויים מהסוחרים. מה אומרות האמנות הבין לאומיות המרכזיות העוסקות בסחר בבני אדם, בנושא של מתן אשרות שהייה ועבודה לקורבנות סחר?

### פרוטוקול האו"ם למאבק בסחר בבני אדם

פרוטוקול האו"ם למאבק בסחר בבני אדם (להלן: פרוטוקול האו"ם) הוא המסמך הבין לאומי החשוב והעדכני ביותר בנושא.<sup>9</sup> הפרוטוקול נוסח בשנת 2000 וכניסתו לתוקף הותנתה באשרורו בידי 40 מדינות. אשרורים אלו הושגו בתוך 3 שנים, פרק זמן קצר ביותר ביחס למסמך בעל תוקף משפטי. מהירות כניסתו לתוקף מעידה על הרצינות בה נרתמו מדינות העולם למאבק בסחר בבני אדם, ועל החשיבות שיוחסה לפרוטוקול בקביעת אמות מידה בין לאומיות מקובלות. עד היום חתמו עליו 117 מדינות, ו-84 אשררו אותו. ישראל חתמה עליו בשנת 2001, אך טרם אשררה אותו.<sup>10</sup>

הפרוטוקול קובע, לראשונה, הגדרה רחבה ומקיפה של סחר בבני אדם:

"(א) 'סחר בבני אדם' משמעו גיוס, הובלה, החזקה או קבלה של בני אדם, באמצעות איום או שימוש בכוח או באמצעים אחרים של כפייה, חטיפה, הונאה, רמייה, שימוש לרעה בכוח או ניצול לרעה של עמדת חולשה, קבלה או מתן של תשלום או טובות הנאה כדי להשיג את הסכמת אדם לשליטה של אדם אחר לשם ניצולו. ניצול, כדרישת מינימום, יכול ניצול של העיסוק בזנות בידי אחרים או צורות אחרות של ניצול מיני, עבודת כפייה או מתן שירותים בכפייה, עבדות או פרקטיקות אחרות דומות לעבדות, שעבוד או הסרת איברים; (ב) ההסכמה של קורבן הסחר בבני אדם לניצול כפי שמצוין בפסקה (א) הנה בלתי רלבנטית כאשר נעשה שימוש באחד מהאמצעים המצוינים בפסקה (א)."<sup>11</sup>

<sup>7</sup> הצהרה בדבר זכויות האדם של האו"ם, 1948, סעיף ד'. ראו גם: Barcelona Traction, Light and Power Co., Ltd. (Belgium v. Spain), Judgment of 5 February 1970: I.C.J. Reports 1970, p. 32

<sup>8</sup> ישראל חתומה על אמנות בין לאומיות, כמו האמנה לביעור כל סוגי האפליה נגד נשים, 1979; האמנה לזכויות הילד, 1989 ואמנת ארגון העבודה העולמי מס' 182.

<sup>9</sup> The Protocol to Prevent, Suppress and Punish Trafficking in Persons, Especially Women and Children, Supplementing the United Nations Convention Against Transnational Organized Crime, 2000.

<sup>10</sup> [http://www.unodc.org/unodc/en/crime\\_cicp\\_signatures\\_trafficking.html#I](http://www.unodc.org/unodc/en/crime_cicp_signatures_trafficking.html#I)

<sup>11</sup> אחד הכשלים החמורים בחוק הישראלי הוא הגדרה מצומצמת של סחר - רק למטרות זנות. בעולם ובישראל קיים גם סחר בעובדים, סחר לצורך גישוואים, השתלת איברים ועוד. בפני וועדת חוק חוקה ומשפט מונחת הצעת חוק של חברת הכנסת זהבה גלאון, המציעה להרחיב את הגדרות הסחר בחוק הישראלי, ומציעה להכיר בזכויות של קורבנות הסחר, ובהן הזכות לקבלת אשרת שהייה ועבודה.



בנוסף, הציג הפרוטוקול גישה מקיפה גם בכל הקשור לדרכי המאבק הרצויות בסחר, ובכלל זאת הדגיש את הצורך להגן על קורבנותיו ולסייע לשיקומן. הסיוע שהמדינות מתבקשות לספק לקורבנות הסחר זוכה לפירוט: הגנה פיזית, נפשית, סוציאלית, מגורים, תמיכה כלכלית, תעסוקה, לימודים, הכשרה מקצועית ויידוע בדבר הליכים משפטיים בעניינם. הפרוטוקול מחייב גם לאפשר לקורבנות סחר לתבוע פיצוי בעבור הסבל והנזקים שנגרמו להם.<sup>12</sup> הפרוטוקול קובע עוד כי חזרתן של קורבנות הסחר לארץ מוצאן צריכה להיות מרצון, ולאחר בדיקה באשר לסיכון לשלומן שם. במידה ולא ניתן לשלול סכנה כזו, או בשל סיבות הומניטריות, יש לאפשר לקורבן הסחר להישאר בתוך המדינה אליה נסחרה, באופן זמני או קבוע.<sup>13</sup> הזכויות שהפרוטוקול מקנה לקורבנות אינן סותרות את זכויותיהן לפי אמנות בין לאומיות אחרות.

### האמנה האירופית למאבק בסחר בבני אדם

בשנת 2005 אימצה 'מועצת הקהילה האירופית' (European Community Council) אמנה נגד הסחר בבני אדם (להלן: האמנה האירופית).<sup>14</sup> רוב מקרב 46 המדינות החברות בקהילה האירופית חתמו עליה ואשררו אותה. בדומה לפרוטוקול האו"ם, אמנה זו כוללת את כל סוגי הסחר, לא רק למטרות זנות, וגם סחר פנימי, בתוך מדינות.<sup>15</sup> האמנה נועדה להבטיח גישה אחידה בקרב מדינות הקהילה האירופית במאבקן בסחר בבני אדם, ולחזק את ההגנה על זכויות האדם של קורבנותיו. האמנה האירופית אימצה את פרוטוקול האו"ם, אך הרחיבה אותו, במיוחד בכל הנוגע לטיפול בקורבנות הסחר. אמנה זו מתייחסת, בין היתר, להסדרת מעמדם של קורבנות הסחר במדינת היעד (או המעבר אם התגלו שם), וקובעת כי אין לגרש אדם, אשר יש חשש כי הינו קורבן סחר, וכי יש לאפשר לו לשהות במדינה ולקבל סיוע הומניטרי עד שיתברר אם הוא קורבן סחר.<sup>16</sup> הכרה כזו מקנה לקורבן 'תקופת הרהור' של שלושים יום לפחות, שבה יחליט אם למסור עדות.<sup>17</sup> אמנה זו גם דורשת כי לקורבן סחר תינתן אשרת שהייה הניתנת לחידוש, כאשר נוכחותו נדרשת לצורך חקירה או העמדה לדין של סוחרים, או כאשר מצבו האישי (הבריאותי, המשפחתי, ביטחון אישי ועוד) מצריך זאת.<sup>18</sup> בדומה לפרוטוקול האו"ם, האמנה האירופית קובעת כי אין באמור בה כדי לשלול מן הקורבנות אפשרות לבקש מקלט בהתאם לאמנת הפליטים.<sup>19</sup>

<sup>12</sup> ס' 6 בפרוטוקול האו"ם.

<sup>13</sup> ס' 7 ו- 8 בפרוטוקול האו"ם.

<sup>14</sup> The Council of Europe Convention on Action Against Trafficking in Human Beings, 2005

<sup>15</sup> בקהילה האירופית חברות מדינות מוצא, מהן נשלחות נשים (מולדובה, אוקראינה), מדינות מעבר, דרכן עוברות הנשים (הונגריה, מקדוניה), ומדינות יעד, שבהן מועסקות הנשים בתעשיית המין (גרמניה, צרפת). ישנן מדינות שהן מדינות מוצא ומדינות מעבר כאחד, ולעיתים הן גם מדינות יעד. סחר פנימי בתוך מדינות הולך ומחריף במזרח אירופה ובבלקן.

<sup>16</sup> ס' 10 (2) באמנה האירופית.

<sup>17</sup> ס' 13 באמנה האירופית.

<sup>18</sup> ס' 14 באמנה האירופית.

<sup>19</sup> Convention Relating to the Status of Refugees, 1951 and the Protocol Relating to the Status of Refugees, 1967

### 3. מתן מקלט ומעמד של פליט - האם פתרון לקורבנות הסחר?

#### עקרון ה-Non Refoulement (איסור גירוש או החזרה) לצורך הגנה על קורבנות סחר

עקרון ה-Non Refoulement שנקבע באמנת הפליטים והתקבל במשפט הבין לאומי, קובע כי מדינה לא תגרש או תחזיר פליט למדינה שבה חייו או חירותו יועמדו בסכנה מטעמי דת, גזע, אזרחות, השתייכות לקבוצה חברתית מסוימת או השקפה פוליטית מסוימת.<sup>20</sup> עקרון זה חל לא רק על איסור חזרה לארץ המוצא, אלא מגן גם מפני גירוש אדם למדינה שלישית, אשר עלולה לגרש אותו למקום בו צפויה סכנה לחייו. בפסיקה הישראלית ביחס לעיקרון זה, נקבע כך: "אף בהפעלה של סמכות הגירוש יש לקחת בחשבון את חייו של הפרט ואת חירותו. מי שנכנס לישראל ושוהה בה שלא כדין אינו זכאי להישאר בישראל, אך הוא זכאי לכך כי חייו לא יהיו בסכנה... על כן, אין לגרש אדם מישראל למקום בו נשקפת סכנה לחייו או לחירותו. כל סמכות שלטונית - לרבות סמכות הגירוש על פי חוק הכניסה לישראל - צריכה להיות מופעלת על בסיס ההכרה "בערך האדם בקדושת חייו ובהיותו בן חורין" (ס' 1 לחוק היסוד: כבוד האדם וחירותו). זהו העיקרון הגדול של ה-Non Refoulement. עקרון זה מוגן בסעיף 33 לאמנת הפליטים... [זהו] עקרון כללי, שאינו מוגבל אך ל"פליטים". הוא חל בישראל על כל סמכות שלטונית שעניינה גירוש אדם... אכן, בחירת ארץ היעד לגירוש צריכה להיעשות תוך מתן הדעת לסיכונים להם יהיה צפוי המגורש באותה ארץ."<sup>21</sup>

יש הטוענים שעקרון זה אינו מיושם במלואו בישראל.<sup>22</sup> בעת האחרונה החלו בתי המשפט בישראל להכיר בחשיבותו, ובחובת המדינה להגן על זרים המצויים בה ולא לגרשם למקום בו יאונה להם רע, אף אם לא הוכרו רשמית כפליטים. בעניינו של אדם שטען כי הוא אזרח ליבריה, אך היה ספק לגבי אמיתות טענתו, נקבע כך: "מחד העותר לא הוכר כפליט וכאזרח ליבריה, מאידך, נוכח מצב המלחמה השורר בליבריה, המדינה אינה יכולה להרחיקו לליבריה."<sup>23</sup> בעניינו של מבקש מעמד פליט מאתיופיה, נקבע כך: "לכשנשקול את ערך חייו של העותר הנתון בספק סכנה אם יוחזר לאתיופיה, אל מול הנזק המועט שעשוי להיגרם אם יעוכב גירושו לתקופה קצרה של כמה חודשים... נגיע למסקנה שראוי לעכב את ביצוע גירושו של העותר."<sup>24</sup>

פסקי דין אלה מציגים הלכה חשובה וראויה, השמה את ערך חיי המבקש ואת עקרון ה-Non Refoulement לפני מדיניות גירוש זרים השוהים שלא כדין. הלכה זו קובעת כי גם אם לא אושר לאדם מעמד פליט, אך לטענתו נשקפת לו סכנה במדינת המוצא, יש מקום להתחשב במצבו. בימים אלה מעוכב גירושם למצרים של 56 אזרחי סודן מאזור דארפור העצורים בישראל. אזור זה הוא קורבן לטיהור אתני בתמיכת ממשלת סודן. ישראל פועלת לקבל התחייבות מצרית בחסות נציבות האו"ם לפליטים, כדי להבטיח שאם פליטים אלה יגורשו

<sup>20</sup> ע. בן דור, ר. אדוט, מדינת ישראל - מקלט בטוח?: בעיות בטיפול של מדינת ישראל בפליטים ומבקשי מקלט: דו"ח ונייר עמדה, אוניברסיטת תל אביב, הפקולטה למשפטים, 2003, עמ' 13-14.

<sup>21</sup> בג' 4702/94 אל טאיי, ואח' נ' שר הפנים, פ"ד מט (3) 843, 847.

<sup>22</sup> בן דור ואדוט, עמ' 8.

<sup>23</sup> עתמ (ת"א יפו) 1779/05 מוטגומרי נ' משרד הפנים י-ם (פסק דין מיום 18.7.2005).

<sup>24</sup> עת"מ 1137/05 זללום נ' בית הדין לביקורת משמורת של שוהים שלא כדין ואח' (פסק דין מיום 13.4.05).

בחזרה למצרים, שממנה הגיעו, זו לא תגרשם לסודן.<sup>25</sup> גם אמנת האו"ם נגד עינויים אוסרת על גירוש אדם למקום בו יש חשש כי יהיה נתון לעינויים.<sup>26</sup> במקרים מסוימים, עקרון ה-Non Refoulement יכול לשמש גם לצורך הגנה על קורבנות סחר.

### התנאים הנדרשים על מנת להעניק לקורבנות סחר מעמד פליט<sup>27</sup>

אמנת הפליטים מגדירה 'פליט' כאדם, אשר יש חשש מבוסס היטב לרדיפתו בארצו מסיבות של גזע, דת, לאום, השתייכות לקבוצה חברתית, או בשל עמדתו הפוליטית.<sup>28</sup> ישראל אשררה את האמנה. האמנה מונה מספר תנאים מצטברים להכרה באדם כפליט. כפי שיפורט להלן, תנאים אלו ישימים לגבי חלק מקורבנות הסחר:

א. סיבת השהייה מחוץ למדינה היא הסיבה לבקשת המקלט: על פי רוב, כאשר קורבן סחר עזבה את מדינתה, כבר הייתה נתונה לשליטת סוחריה, וזו הסיבה שבגללה היא חוששת לחזור. אף אם קורבן סחר לא הייתה מודעת לגודל הסכנה הנשקפת לה עת עזבה את ארצה, והחשש התעורר לאחר מכן, אין לשלול ממנה מעמד פליט.<sup>29</sup>

ב. פחד מבוסס היטב: המונה מכיל פחד אובייקטיבי וסובייקטיבי,<sup>30</sup> אך הפחד הסובייקטיבי צריך להתבסס על עובדות אובייקטיביות.<sup>31</sup> כדי לבדוק אם הפחד מבוסס, יש לבחון את התנאים הכלליים במדינת המוצא ואת הנסיבות הספציפיות של מבקש מעמד הפליט.<sup>32</sup> במקרה של קורבן סחר, בדיקת הנסיבות צריכה לכלול היבטים כמו רמת הביטחון האישי, בפרט של נשים, גישת השלטונות לסחר בבני אדם, הצעדים שנקטו - אם בכלל - כדי למגר את הסחר וכדי להגן על קורבנות השבות לארצן, יעילותם של צעדים אלה, יחס החברה לזנות (כאשר מדובר בסחר למטרות זנות), מה עלה בגורלן של הקורבנות בשוּבן, ואחוזי הסחר החוזר בקרבן.

ג. רדיפה: אמנת הפליטים אינה מגדירה מהי רדיפה, או מהי רמת הרדיפה הנדרשת להצדקת אישור מעמד פליט. לפי הגישה המקובלת במדינות רבות, רדיפה נחשבת כהפרת זכויות אדם הגורמת נזק ממשי למבקש המקלט, אם על ידי המדינה עצמה או על ידי גורמים אחרים, שהמדינה אינה רוצה או אינה יכולה לעצור בעדם. קורבן סחר עשויה לחשוש מפני רדיפה עם שובה לארצה, וזאת מסיבות שונות המפורטות להלן:

<sup>25</sup> תגובה מקדמית מטעם המשיבים בבג"ץ 7964/05 מוקד סיוע לעובדים זרים ואחרים נ' שר הפנים ואחרים.

<sup>26</sup> Convention Against Torture 1984 article 3. ישראל חתומה על אמנה זו.

<sup>27</sup> Based on: T. Raviv, *Trafficking in Persons in International Law and Victims' Right to Asylum under the 1951 Convention and 1967 Protocol in Relation to the Status of Refugees*, University of Essex, 2002.

<sup>28</sup> Convention Relating to the Status of Refugees, 1951 and the Protocol Relating to the Status of Refugees, 1967, ARTICLE 1.

<sup>29</sup> UNHCR Handbook on the Procedure and Criteria for Determining Refugee Status Para 94-96

<sup>30</sup> UNHCR Handbook, Para 38

<sup>31</sup> בית הדין לערעורים בנושא הגירה בבריטניה פסק כי כאשר החשש האובייקטיבי מוחשי, שאלת החשש הסובייקטיבי לא תהווה עילה לפסילת מתן מעמד פליט. *British Immigration Appeal Tribunal, Gashi v Secretary of State for the Home Department*, IAT, 1996

<sup>32</sup> *Chahal v. UK*, judgment of 15 November 1996, Reports of Judg. Dec. 1996-V no.22

במקרה זה בחן בית המשפט הן את המצב הכללי בהודו (פסקאות 87-91) והן את הסכנה עבור העותר עצמו (פסקאות 92-107). ראו גם: J. Hathaway, *The Law of Refugee Status* (1991), p. 81-89 על הנסיבות השונות שיש לבחון.

חשש מפגיעת הסוחרים או חשש מפני סחר חוזר: החשש לפגיעה בחייה, בגופה ובחירותה של הקורבן באם תגורש למדינת המוצא, יכול לנבוע מנקמת הסוחרים או מסחר חוזר. אוזלת ידם של השלטונות המקומיים והשחיתות הרווחת בהם יותירו את הקורבן נטולת כל הגנה מולם. סכנות אלו הוכרו בהחלטות של מדינות שונות בעניין מתן מעמד פליט לקורבנות סחר.<sup>33</sup> ה- Immigration and Refugee Board בקנדה הכיר בסכנה הנשקפת לקורבן סחר מתאילנד, אשר "חבה" לסוחריה, לפי עדותה, כ-\$70,000. הוועדה הניחה כי סכום זה אינו ניתן לכיסוי משכר ממוצע בתאילנד. הוועדה גם קיבלה את עדות הקורבן ועדות של מומחה לגבי השחיתות, והסיקה שלא ניתן לסמוך על משטרת תאילנד שתספק לה את ההגנה הנחוצה מפני רודפיה. המבקשת העידה כי זרים פנו למשפחתה בתאילנד, ושאלו על מועד שובה וכיסוי חובה.<sup>34</sup>

בית דין בריטי החליט להעניק מעמד פליט לקורבן סחר מאוקראינה, אשר חששה מנקמת סוחריה אם תשוב לארצה. המבקשת נסחרה למטרות זנות להונגריה, על פי החשד בידי אנשי המאפיה האוקראינית. היא נמלטה לאוקראינה, וכאשר הסוחרים איימו על משפחתה, עברה לבריטניה. בית הדין בחן דו"חות מצב על סחר נשים מאוקראינה. לפי דו"ח של ממשלת אוקראינה המצוטט בהחלטה, 100,000 נשים נסחרו בשנות התשעים. בית הדין הבחין במספר הנמוך של העמדות לדין בגין סחר זה, וקבע כי ניתן להניח שהשלטונות לא יספקו למבקשת את ההגנה הנחוצה.<sup>35</sup> נקם וסחר חוזר מסכנים בבירור את חיי הקורבן, חירותה וכבודה. כאשר מדינה אינה יכולה או רוצה להגן עליה מפני פגיעות אלו, הדבר מהווה הפרה יסודית של זכויות האדם שלה. חשש מנקם וסחר חוזר הוכרו כסיבות מרכזיות למתן מעמד פליט לקורבנות סחר,<sup>36</sup> אולם יתכנו סיבות נוספות אשר עלולות למנוע מקרבן סחר חוזר בטוחה לביתה.

מסורת ונידוי חברתי:<sup>37</sup> ישנן חברות שאינן רואות בעין יפה נשים ונערות העוזבות את ביתן שלא על מנת להינשא או ללא אישור משפחתן, ועלולות להטיל עליהן סנקציות קשות, במיוחד כאשר קיים חשד כי פעלו בניגוד לקודים חברתיים מקובלים. אובדן בתולים נחשב חמור במיוחד בחברות מסוימות, ותגובות המשפחה או הקהילה עשויות להיות קיצוניות - מנידוי שימנע השתלבות חברתית ושיקום,<sup>38</sup> ועד העמדת שלמות גופה ואף

<sup>33</sup> פסקי דין אלה מהווים מקור מוסמך למידע על הסכנות הנשקפות לעתים לקורבנות סחר. חלקם ייסקרו במסמך זה. למשל:

**USA:** *Matter of Zhu-Mai*, decision A74206787, 2001 (BIA); Case Summary 216 (IJ), 1998; Case Summary 275 (IJ), 2000, Case Summary 330 (IJ), 2000, <http://cgrs.uchastings.edu/law/details.php>; **Canada:** CRDD V95 02904, Neuenfelt, Nov. 26, 1997; CRDD T99-01434, Morrish Wakim, August 25 1999; CRDD T98-07677, Morrish, Mora, May 26, 1999; CRDD T98-06446, Sotto, Naqvi, 3 August, 1999; **Australia:** RRT N95/09342, Sydney, June 27, 1996; RRT V97/07831, Melbourne, Nov. 11, 1999; RRT V00/11003, Melbourne, Sept. 29, 2000.

<sup>34</sup> Case T 98-06186, Bousfield, 2 November, 1999

<sup>35</sup> **UK:** *SSHD v. Dzhygun*, Immigration Appeal Tribunal, IAT 00/TH/00728, 15<sup>th</sup> May 2000

<sup>36</sup> ב- 13 החלטות לגבי הענקת מעמד פליט לקורבנות סחר, נבע החשש לרדיפה מגורמים אלו: חשש מנקמה - 8 מהמקרים, סחר חוזר או זנות כפויה - 2 מקרים, איום בסחר אם תשוב לארצה - 3 מקרים, כאשר בשניים מהם הקורבן כבר נאנסה בידי הסוחר שאיים לסחור בה.

<sup>37</sup> N. Kelly 'Guidelines for Women's Asylum Claims', Immigration and Refugee Board, Ottawa, Canada, 1996; Women Refugee Claimants Fearing Gender-Related Persecution: Update, Immigration and Refugee Board, 1996, I 3,4 (Canadian Guidelines); UK guidelines 1.14.

<sup>38</sup> חשש לנידוי, הטרדה או אפליה לרעה, בשל חריגה ממוסכמות חברתיות או דתיות, יכולים להוות סיבה למתן מעמד פליט. במקרה הקנדי T96 05483, 3 בנובמבר 1997, קיבלה אישה אלבנית מעמד פליט כיוון שנודתה והוטרדה על ידי שכניה כאם לא נשואה.

חייה של האישה בסכנה.<sup>39</sup> כאשר הדחייה החברתית צפויה להיות קשה, והשלטונות אינם רוצים או יכולים למונעה, יש להכיר בדבר כרדיפה.

חקירות והליכים משפטיים בארץ המוצא: במדינות שונות, כמו רומניה, אזרחים שעזבו את המדינה באופן בלתי חוקי, נחשבים עבריינים ועשויים להיעצר, להיחקר, לעמוד לדין ואף להיענש עם שובם. קורבנות סחר נשלטות בידי סוחריהן, והם המחליטים עבורן אם יעזבו את ארצן ובאיזו דרך. העמדת קורבנות סחר לדין בגין עזיבת מולדתן באופן בלתי חוקי אינה ראויה, שכן הן עזבו בנסיבות שאינן בשליטתן, כאשר היו קורבנות עבירה ולא עברייניות. המעצר, החקירה וההעמדה לדין עם שובן, עלולים לפגוע קשות ביכולת הקורבן לשקם את חייה. במדינות בהן עדיין לא נעשית הבחנה ברורה בין קורבנות סחר לבין העבריינים מחוללי הסחר, מן הראוי שהפגיעה בזכויות האדם של הקורבנות תיחשב 'רדיפה'.

רדיפה מטעמי גזע, דת, לאום, השתייכות לקבוצה חברתית מסוימת או דעה פוליטית: תנאי נוסף לקבלת מעמד פליט, הוא כי החשש יתבסס על רדיפה מטעמי גזע, דת, לאום, השתייכות לקבוצה חברתית מסוימת או דעה פוליטית. האפשרות היחידה ה"פתוחה" בפני קורבנות סחר, היא רדיפה שתוגדר על ידי הגוף הפוסק כנובעת מהשתייכותן ל'קבוצה חברתית מסוימת'.<sup>40</sup> בהגדרת קבוצה חברתית יש חשיבות למאפיינים המשותפים לכל חבריה - רקע חברתי או אירוע בעברם, אשר במדינות מוצאם מהווים סיבה לרדיפה. אין צורך שחברי הקבוצה יכירו זה את זה, או שכולם יסבלו מן הרדיפה ובמידה שווה. קורבנות סחר ממדינת מוצא מסוימת חולקות חוויה משמעותית ביותר בעברן, אשר עלולה לשמש סיבה לרדיפתן אם ישובו למדינת המוצא. במקרים רבים, לקורבנות סחר יש מאפיינים משותפים נוספים, כמו עוני ורקע משפחתי קשה, אשר הפכו אותן מלכתחילה לטרף קל בידי הסוחרים.

בבריטניה ובאוסטרליה הכירה הפסיקה ב"נשים אוקראיניות אשר אולצו לעסוק בזנות בניגוד לרצונן" כ'קבוצה חברתית מסוימת' כהגדרת האמנה.<sup>41</sup> הפסיקה הבריטית התבססה על בדיקת החקיקה באוקראינה ומידת אכיפתה. היא הסתפקה בעובדה שסחר בנשים באוקראינה הגיע למימדים נרחבים על פי הודאת השלטונות עצמם, אשר לא נקטו צעדים ממשיים כדי להגן על קורבנות ועל קורבנות פוטנציאליים. הכרה זו הובילה להכרה בקורבנות הסחר כקבוצה חברתית מופלית ונטולת הגנה. בקנדה, הוכרו כ'קבוצה חברתית מסוימת' נשים תאילנדיות אשר עסקו בזנות בעבר, ונשים צעירות ועניות מברית המועצות לשעבר, אשר גויסו למטרות ניצול בתעשיית המין העולמית.<sup>42</sup> בארצות הברית הוכרו כ'קבוצה חברתית מסוימת' צעירות אלבניות שאוימו כי יחטפו לאיטליה ויאולצו לעסוק בזנות.<sup>43</sup>

<sup>39</sup> בתי דין להגירה קיבלו טענות כאלו. בקנדה, T93 11934 מיום 5.7.94, הוענק מעמד פליט לאישה סורית שחששה מרצח בשל נישואיה לזר, הנחשבים לחילול כבוד המשפחה.

<sup>40</sup> Lord Hoffmann in *R v. Immigration Appeal Tribunal and others, ex parte Shah; Islam and others v. Secretary of state for the home dept*, 1999, p. 20; Goodwin-Gill, *The Refugee in International Law*, Oxford, 1996, pp. 47-48

<sup>41</sup> *SSHD v. Dzhygun*, IAT 00/TH/00728, 15<sup>th</sup> May 2000; RRT V97/07831, Melbourne, November 11, 1999.

<sup>42</sup> Case T 98-06186, Bousfield, 2 November, 1999; Case CRDD V95 02904, Neuenfelt, November 26, 1997

<sup>43</sup> Case Summary 330 (IJ), 2000, <http://cgrs.uchastings.edu/law/details.php>. חטיפות נשים היו תופעה רווחת באלבניה.

לסיכום, ישנן קורבנות סחר היכולות לזכות במעמד פליט לפי תנאי אמנת הפליטים, במיוחד אם מכירים בהשתייכותן ל'קבוצה חברתית מסוימת'. אולם כדי להגן על כל קורבנות הסחר הזקוקות להגנה, גם אלה שאינן עומדות בתנאים הנדרשים, כלי זה אינו מתאים לשמש כדרך הבלעדית או המרכזית להסדרת שהייתן החוקית של קורבנות סחר בישראל. יתירה מכך, אשרות פליט ניתנות במשורה, הליך בחינת הבקשה נמשך זמן רב, וגם אישורה אינו מקנה גישה לשירותים נחוצים לקורבנות הסחר, כמו טיפול נפשי. בהסתייגויות אלה אין כוונה למנוע מקורבנות סחר את האפשרות לבקש מקלט ולזכות במעמד של פליט, אם המקרה עומד בתנאי האמנה, אלא להצביע על הצורך לגבש במקביל מסלול נפרד שבו יוענקו אשרות שהייה מיוחדות לקורבנות סחר, כפי שנעשה באיטליה ובארצות הברית.

#### 4. הענקת אשרות מיוחדות לקורבנות סחר - משפט משווה בין מדינות

##### איטליה

איטליה היא המדינה המובילה כיום בעולם בגישתה ההומאנית לקורבנות של סחר בבני אדם בכלל, ולקורבנות של סחר בנשים למטרות זנות בפרט. בשנות התשעים איטליה הפכה למוקד של סחר בנשים מהבלקן, ממזרח אירופה, מאפריקה ומאמריקה הלטינית - הן כמדינת יעד והן כמדינת מעבר. היקף הסחר באיטליה הוערך בין 2000 ל-3000 קורבנות בשנת 2004 לבדה.<sup>44</sup> ממשלת איטליה הקדימה להבין, כי הדרך הנכונה להגן על קורבנות סחר היא לאפשר לאלו מהן הבוחרות להישאר באיטליה לעשות זאת באופן חוקי, תוך קבלת טיפול ותמיכה שיאפשרו את שיקומן. במקביל, מספקת הממשלה תמיכה לארגונים המסייעים לקורבנות הבוחרות לשוב לארץ מוצאן. איטליה מקיימת פעילות פלילית ענפה נגד הסוחרים ומעניקה סיוע כלכלי וטכני למדינות שמהן נסחרות נשים אליה, כדי לשפר את מאבקן בסחר בבני אדם.

איטליה הייתה המדינה הראשונה להכיר בצורך להעניק טיפול ותמיכה לקורבנות הסחר, כדי לשקמן, להוציאן ממעגל הסחר, ולאפשר להן לפתוח בחיים חדשים בארץ מוצאן או באיטליה עצמה. החקיקה האיטלקית עיגנה זאת בסעיף 18 בחוק הזרים (alien law), שנכנס לתוקף בשנת 1998.<sup>45</sup> סעיף זה מסדיר מתן אשרת שהיה ראשונית לקורבנות סחר למשך ששה חודשים. את האשרה אפשר להאריך בשנה נוספת או פרק זמן אחר, או להמיר באשרת עבודה או לימודים, לשנתיים. בתום האשרה קיימת בפני הקורבן אפשרות לקבל מעמד קבע. מטרתו של סעיף 18 היא לאפשר לזרים המצויים בסכנה (לא רק קורבנות סחר) להיחלץ מן הנסיבות המסכנות אותם, ללא חשש מפני גירוש. קבלת האשרה מאפשרת גישה לשירותי תמיכה שונים, וכן אפשרות ללמוד ולעבוד באמצעות סוכנות תעסוקה ממשלתית.<sup>46</sup>

<sup>44</sup> להערכת מוסד המחקר PARSEC באיטליה. ראו גם את דו"ח הסחר של משרד המדינה האמריקאי: <http://www.state.gov/g/tip/rls/tiprpt/2005/46614.htm>

<sup>45</sup> Article 18 of Legislative Decree N. 286 of 25 July 1998: Consolidation on Provisions concerning Immigration Discipline and Rule on the Foreigner's Condition, Art 18 – Staying for Reasons of Social Protection.

<sup>46</sup> T. Albano, IOM Rome (A.R.T.B project), *Country Report: Italy*, Draft, February 2001, p.10 of part 2.

הגישה העומדת ביסוד מתן אשרה לפי סעיף זה, רואה בנשים נסחרות קורבנות הזקוקות וזכאיות לסיוע, ללא קשר למידת התועלת שניתן להפיק מהן בהפללת הסוחרים. לשלטונות באיטליה ברור כי הקורבנות זקוקות לזמן כדי להתאושש וליצור יחסי אמון עם אנשים וארגונים התומכים בהן, ובסופו של דבר גם עם המשטרה. לכן, מתן האשרה אינו מותנה בשיתוף פעולה של הקורבן עם המשטרה. את האשרה יכולים לבקש נציגי התביעה (אם הקורבן הגישה תלונה ומתנהלת חקירה), או עובדים סוציאליים. היכולת להאריך את האשרה לפי הצורך מעיד על כנות הכוונות של הבטחת שיקום מלא של הקורבנות. לצורך ישום סעיף 18, הוקמה ועדה ממשלתית בה חברים נציגי המחלקה לשוויון הזדמנויות, משרד המשפטים, משרד הרווחה ומשרד הפנים. הוטל עליה להציע מדיניות, להעריך, לממן ולפקח על מתן סיוע סוציאלי לקורבנות הסחר. במסגרת זו מוענק מימון ציבורי לפרויקטים רבים של איתור, סיוע ושילוב חברתי של קורבנות סחר מטעם סוכנויות ממשלתיות, רשויות מקומיות וארגוני סיוע לא ממשלתיים. לפי דו"ח של 'ארגון ההגירה העולמי', בשנת 2001 פעלו באיטליה כ-200 עמותות סיוע לקורבנות סחר.

כאמור, הקורבנות אינן חייבות להעיד נגד סוחריהן, אולם השיטה הוכיחה את עצמה גם למטרה זו; לאחר שהקורבנות מתחילות להתאושש, חזות יותר בטוחות ומתחילות לשלוט מחדש בחייהן, רובן נכונות לסייע למשטרה ללכוד ולהביא לדין את מי שפגעו בהן. העלייה במספר המעצרים ובכתבי האישום המוגשים באיטליה נגד סוחרים אדם הם עדות לכך.<sup>47</sup> לפי נתוני משרד הפנים האיטלקי, מאז שסעיף 18 נכנס לתוקף בשנת 1998 ועד לסוף אוגוסט 2004 ניתנו כ-5000 אשרות.<sup>48</sup> הגידול באשרות, מ-63 בשנת 1998 ל-848 אשרות בשנת 2003, נובע מהגברת מודעותם של רשויות החוק, של ארגוני הסיוע ושל הקורבנות לאפשרות לקבל אשרה ולהליך הנדרש. יש לציין כי העלייה במספר האשרות אינה נובעת מגידול במספר הקורבנות, אלא בעיקר מן השינוי במדיניות ומהתפתחות ביישומן של סעיף 18.

חשיבותו של הדגם האיטלקי בהכרתו בזכויות האדם של זרים בכלל ושל קורבנות סחר בפרט, ובכך שהוא מייצג חריגה בריאה משנאת הזרים המאפיינת מדינות מערביות רבות. מדינות אחרות באירופה אימצו את עקרונותיו של הדגם האיטלקי. גם האמנה האירופית למאבק בסחר בבני אדם נוקטת גישה המזכירה את זו האיטלקית, ושמה את זכויות הקורבנות נר לרגליה. הביקורת העיקרית שנמתחה בעבר כלפי איטליה, הייתה יכולת לקויה של הרשויות לאתר את קורבנות הסחר מקרב המהגרים השוהים שלא כדין, וכתוצאה מכך את גירושן בטרם זהו כקורבנות סחר, הראויות וזכאיות להגנת המדינה. אמנם גם באיטליה, כמו בכל המדינות המתמודדות עם בעיית הסחר, קיים פער בין מספר הקורבנות בפועל, לבין מספר הקורבנות המזוהות ככאלה בידי הרשויות, אך העלייה הניכרת במספר האשרות הניתנות מדי שנה לקורבנות סחר, מעידה כי מערכות הזיהוי של קורבנות הסחר השתפרו.

<sup>47</sup> U.S State Dept. Trafficking in Persons Report, 2005 <http://www.state.gov/g/tip/rls/tiprpt/2005/46614.htm>

<sup>48</sup> Ministero Dell Interno, Dipartimento della pubblica sicurezza, direzione centrale dell'immigrazione e della polizia della frontiere, Stranieri soggiornanti con permesso di soggiorno valido dicembre 1998 - Agosto 2004. בשנת 1998 ניתנו 63 אשרות, אך המספר הלך וגדל ומשנת 2002 ואילך ניתנו למעלה מ-800 אשרות מדי שנה. 'ארגון ההגירה העולמי' מעריך כי על כל אשרה שמוענקת, שתיים הממתינות לאישור. T. Albano, IOM Rome, email dated 05/05/2005 to Tal Raviv.

### ארצות הברית

גם ביחסה של ארצות הברית לקורבנות סחר חלה התקדמות ניכרת, כולל בנושא של מתן אשרות. לפי הערכות של ממשלת ארצות הברית, בשנת 2004 בלבד נסחרו לשטחה בין 14,500 ל-17,500 נשים, גברים וילדים, מארצות רבות ולמטרות שונות כמו זנות, חקלאות, מפעלים ("סדנאות יזע") ועוד.<sup>49</sup> בשנת 2000 נחקק בארצות הברית חוק מקיף לטיפול בסחר בבני אדם.<sup>50</sup> החוק דן במגוון של 'צורות חמורות' של סחר בבני אדם, כמו זנות, עבודה כפויה, עבדות חוב וכל צורה של שעבוד. החוק מטפל בהיבטים פליליים, מניעתיים והסברתיים של הסחר, מתייחס לצורך בשיתוף פעולה בין לאומי, וכראוי לחוק העוסק בעבירת הסחר בבני אדם - מנחה כיצד לנהוג בקורבנות. אשרת שהייה מופיעה בין הזכויות והשירותים להן זכאיות הקורבנות. רשות פדראלית המשוכנעת כי לפני קורבן סחר, מפנה את עניינה לטיפול רשויות ההגירה, שבסמכותן להעניק אשרות. האשרה מוענקת לטווח קצר, בתקופה שבה הקורבן ממתינה לתת עדות, או לטווח ארוך - T Visa. זוהי אשרה מיוחדת לקורבנות סחר, הניתנת לתקופה של עד שלוש שנים.<sup>51</sup>

הזכאות ל-T Visa תלויה בקיומם של כמה תנאים: המבקשת היא קורבן סחר כמוגדר בחוק, נמצאת בארצות הברית כתוצאה מכך שנסחרה לשטחה, מוכנה לדווח לרשויות הפדראליות ולשתף עימם פעולה, ולא היתה שותפה בעצמה לביצוע הפשע של סחר בבני אדם. החוק אינו מחייב הגשת כתב אישום ומתן עדות במשפט. אם מסיבות מסוימות, כמו מצב נפשי, המבקשת אינה מסוגלת להעיד, זכאותה לאשרה לא תפגע. תנאי נוסף הוא כאשר למבקשת יגרם נזק חמור וסבל אם תוצא מגבולות ארצות הברית. קביעת הנזק נבחנת בכל מקרה בנפרד, ושיקולים רבים נלקחים בחשבון: גיל ומצב אישי, מצב בריאותי - פיזי ונפשי - ויכולת טיפול בהם בארץ המוצא, הסיכון שהקורבן תיענש בידי רשויות מדינת המוצא, או תסבול בשל מוסכמות חברתיות, חשש שטיפול קורבן לסחר חוזר ומידת היכולת של השלטון בארץ המוצא למנוע זאת, המצב הכללי במדינת המוצא, והצורך של הקורבן בגישה לבתי משפט לצורך הגשת תביעה פלילית או אזרחית בעניין הסחר.<sup>52</sup> הנזק העולה מתוך נסיבות אלו אינו מוגבל לסכנה לחיי הקורבנות.

לצורך קבלת סיוע רפואי וסוציאלי בטרם הושלם ההליך הממושך לקבלת האשרה, הרשות הפדראלית מאשרת בכתב כי המבקשת היא קורבן סחר. האישור מועבר למשרד לענייני פליטים, ודרכם תזכה הקורבן לשירותים הזהים לשירותים הניתנים למבקשי מקלט. אם הקורבן הוכיחה כי פנתה לרשות הפדראלית ולא נענתה (תיעוד פניות בכתב ובטלפון במשך כמה שבועות), היא יכולה לבקש גישה לשירותים אלה ללא אישור. מאז כניסת החוק לתוקף ועד סוף שנת 2003 הוענקו 448 מכתבי זכאות לשירותים לקורבנות סחר בוגרים.<sup>53</sup>

<sup>49</sup> U.S Government, Assessment of U.S Government Activities to Combat Trafficking in Persons, p. 8

<sup>50</sup> The Victims of Trafficking and Violence Protection Act 2000.

<sup>51</sup> S. Neville and S. Martinez, 'The Law of Human Trafficking: What Legal Aid Providers Should Know', *Journal of Poverty Law and Policy*, March-April 2004, p. 551.

<sup>52</sup> NYC Anti Trafficking Network Legal Subcommittee, Identification and Legal Advocacy for Trafficking Victims, March 2005. שיקול דעת מיוחד מופעל כאשר הקורבנות הן קטינות.

<sup>53</sup> מעניין לציין כי ב-2002, 20% מקורבנות סחר שקיבלו אישורי שהייה זמניים היו גברים. ב-2003 עלה שיעורם ל-54%.



אשרת T-Visa מקנה לקורבן רישיון עבודה של עד שלוש שנים, שבסופם היא רשאית, בתנאים מסוימים, לבקש תושבות קבע. בתנאים מסוימים גם קיימת אפשרות לאיחוד משפחות, וייתן אישור להבאת קרובים מדרגה ראשונה לארצות הברית.<sup>54</sup> בשנת 2003 הוגשו 601 בקשות ל-T Visa. 297 מתוכן אושרו, 30 נדחו, והיתר המתוכם לתשובה בסוף 2003.<sup>55</sup> מספר האשרות שניתן נמוך מההקצבה השנתית של 5000 אשרות שהחוק קבע, ואינו מתיישב עם ההשערות ביחס לאומדן הסחר. ארגוני הסיוע, המעניקים לקורבנות את כל השירותים במימון מלא או חלקי מטעם ממשלת ארצות הברית, סבורים כי הסיבה לכך היא שהרשויות מתקשות בזיהוי הקורבנות וההליך לקבלת האשרה מסובך ונוקשה מידי.<sup>56</sup> עם זאת, החוק והתקנות הנלוות לו חדשים יחסית, ונדרש זמן ליישומם היעיל.

## 5. תהליך הענקת האשרות לקורבנות סחר בישראל

עד שנת 2000, רוב קורבנות הסחר נעצרו וגורשו. המעטות שהעידו הוחזקו בכלא זמן רב, ורק משנת 2000 הן הועברו לאכסניות וגורשו בתום עדותן. ה'מוקד' ביקש פעמים רבות ממשרד הפנים להעניק אשרת שהייה לקורבנות סחר אשר קיימת סכנה לחייהן בארץ מוצאן. משרד הפנים התנה זאת בהמלצת המשטרה.<sup>57</sup> היו במשטרה גורמים אשר הביעו עמדה חיובית. רפ"ק פיני אבירם, ראש מחלק תשאול ביחידה המרכזית בתל אביב דאז, אמר לוועדת החקירה הפרלמנטרית: "המשטרה במולדובה, בלשון המעטה, לא משתפת פעולה... משטרת ישראל לא תוכל לאבטח אותם במולדובה... ההצעות שלי הועברו בכתב לכל מיני רשויות, לאפשר להן להישאר בארץ לאיזה שהיא תקופה, או כאזרחיות, או כשוהות זמניות לצורך עבודה – מבחינתי שנה, חצי שנה, כמה שיוחלט בסופו של דבר, לאפשר להם לעשות מספיק כסף כדי לקיים את עצמן לאיזה שהיא תקופה במולדובה."<sup>58</sup> אולם גם כאשר המשטרה המליצה לתת אשרה לנשים בתום עדותן, המלצות אלו לא זכו לתשומת לב מספקת.

בית המשפט נדרש לראשונה לנושא אשרות שהייה לקורבנות סחר בשנת 2002, בעקבות הגשת עתירה מנהלית בעניינן של שתי קורבנות סחר ותינוקה של אחת מהן.<sup>59</sup> העותרות נסחרו לישראל ממולדובה בשנת 2000, ותינוקה של אחת מהן נולד בישראל. העותרות ביקשו אשרת שהייה בשל הסכנה שנשקפה לחייהן מידי סוחריהן, ובשל מחלת התינוק, שאינה ניתנת לטיפול ראוי במולדובה. העותרת הראשונה העידה נגד סוחר הנשים מרק גיימן, אשר לטענת המשטרה היה מראשי הפשע בתחום זה, ונהג לאיים על משפחותיהן של קורבנות הסחר שהיו תחת מרותו.<sup>60</sup> העדות שהמשטרה גבתה מעותרת זו לא נדרשה בבית המשפט, מכיוון

<sup>54</sup> NYC Anti Trafficking Network Legal Subcommittee.

<sup>55</sup> U.S Government, Assessment of U.S Government Activities to Combat Trafficking in Persons, June 2004, p. 21

<sup>56</sup> S. Neville and S. Martinez, 'The Law of Human Trafficking', p. 551

<sup>57</sup> מכתבה של ראש מחלקת אשרות וזרים במשרד הפנים, גב' בתיה כרמון, 10 בספטמבר 2001

<sup>58</sup> ישיבת וועדת החקירה הפרלמנטרית למאבק בסחר בנשים מיום 19.6.2002.

<sup>59</sup> עת"מ 673/02 אלמוניות נ' השר לביטחון פנים ואח' פסק דין מיום 3.3.2003

<sup>60</sup> מעדותו של רפ"ק פיני אבירם בפני וועדת החקירה הפרלמנטרית בראשות ח"כ גלאון, ביום 19.6.2002 עולה כי "מר גיימן... הוא למעשה אחד מראשי התחום הזה בארץ. יש לו את הקשרים שלו עם העולם התחתון באזור מוסקבה... ובאזור מולדובה." עם מעצר הרשת, במאי

שהתיק הסתיים בהסדר טיעון.<sup>61</sup> במהלך התקופה שבה התנהלה העתירה המנהלית, העותרת שהתה בישראל מכוח צו ביניים שאסר על גירושה. היא לא קיבלה אישור עבודה וחשוב מכך, לא זכתה לטיפול נפשי או לשיקום כלשהו. ביולי 2003 היא שמה קץ לחייה.

העותרת השנייה נסחרה לישראל כשהיא הרה. היא נכלאה והוחזקה תחת שליטתו המוחלטת של סוחר אחר, ונאנסה על ידו ועל ידי אחרים. בהיותה בחודש השישי להריונה הוא בעט בבטנה, וימים ספורים לאחר מכן ילדה תינוק שסבל ממומים רבים. מיד לאחר הלידה היא הוחזרה לבית הבושת ואולצה לנטוש את תינוקה בבית החולים. כעבור מספר חודשים נעצרה בידי המשטרה והועברה לכלא לקראת גירושה. מתנדבי ה'מוקד' איתרו את התינוק, וחודש הקשר של האם איתו. האישה החליטה להעיד ובזמן שהמתינה לעדותה אוימה משפחתה במולדובה, וכן נעשו ניסיונות להדיח אותה מעדותה. בתום עדותה, הרשויות ניסו לגרשה במהירות יחד עם תינוקה, אשר היה מאושפז בבית חולים. הרשויות נימקו זאת בכך שהטיפול בתינוק יקר. באשר לסיכון הנשקף לתינוק בשל מצבו הרפואי וחוסר היכולת להעניק לו את הטיפול הנדרש במולדובה, נאמר כי הרופאים סבורים שהוא יחזיק מעמד בטיסה, ומה שיקרה אחר כך איננו מעניינה של מדינת ישראל. באשר לסיכון הנשקף לאם נוכח איומי הסוחרים, המדינה לא נתנה תשובה של ממש.<sup>62</sup>

עתירתן של הנשים הוגשה ביולי 2002, בעיצומו של הניסיון לגרש את העותרת ואת תינוקה. העתירה נסמכה על שורת טיעונים, ובהם עיקרון ה- Non Refoulement ואמנת האו"ם. תשובת המדינה לעתירה ניתנה רק כעבור תשעה חודשים, והובעה בה התנגדות לעתירה, בטענה שלא הוכחה "סכנה של ממש". נטען כי אף אם נשקפה סכנה בעבר, בתום ההליכים הפליליים הסכנה חלפה. נציגת המדינה הוסיפה, כי הנשים הגיעו לישראל מרצונן כדי לעסוק בזנות, זאת בשעה שאמנת האו"ם פוסלת, כאמור, "הסכמה" מצד קורבנות הסחר. יתירה מכך, נציגת המדינה טענה בדיונים שהתקיימו בעתירה, כי סביר להניח שהבעיות הרפואיות מהן סבל התינוק נבעו מכך שאימו הסתירה את הריונה מן הסוחר בשל "רצונה" להמשיך לעבוד בזנות. עוד טענה כי "התינוק הזה עולה המון כסף ותופס מקום של תינוק ישראלי בבית החולים", וכי יתכן מאד שהנזק נגרם לתינוק לא בגלל שהסוחר בעט בבטנה של אמו, אלא בגלל שהאם "המשיכה לעסוק בזנות עד ללידה, ולא נבדקה בידי רופא".<sup>63</sup> בית המשפט קבע כי לא הוכחה מסוכנות, ומכיוון שהעותרת נכנסה לישראל שלא כדין, החוק הישראלי אינו מקנה לה כל זכות. אולם, בשל הנסיבות ההומניטריות החריגות הקשורות בתינוק, יש להעניק לו ולאימו אשרת שהייה לתקופה של 18 חודש.<sup>64</sup>

לאחר מתן פסק הדין, יזם משרד המשפטים, בשיתוף עם משרד הפנים, נוהל שיאפשר לעדות תביעה לשהות בישראל באופן חוקי לאחר שסיימו את עדותן. נוהל רשמי מעולם לא פורסם. בפועל, מאז הקמת המקלט

2000, נכתב באתר המשטרה: "ראשי הרשת נוהגים ללקט מהבנות פרטים רבים אודות בני משפחתן הקרובים וכאשר מי מהן מגלה אותות של רצון לברוח או שמצליחה בכך הם מעבירים מסרים שיש בהם איומים לפגוע בבני המשפחה." <http://www.police.gov.il>

<sup>61</sup> פ"ח (תל אביב – יפו) 1107/02 מ"י נגד שייכמן ואח' פסק דין מיום 28.1.2004. סוחר הנשים גיימן נשפט לעשר שנות מאסר.

<sup>62</sup> עת"מ 673/02 אלמוניות ל' השר לביטחון פנים ואח'

<sup>63</sup> הדברים נאמרו בדיון שנערך ביום 14.9.2003 אך לא נרשמו בפרוטוקול הרשמי.

<sup>64</sup> ראו לעיל עת"מ 673/02

לקורבנות סחר קיימים שני סוגי אשרות: אשרה ראשונה, זמנית, אותה מקבלות מרבית הנשים עד למועד עדותן, המאפשרת להן לעבוד בישראל. אשרה שנייה, בה נבקש להתמקד, היא האשרה המוענקת לנשים לאחר תקופת העדות, לתקופה של שנה. כדי לבקש אשרה מן הסוג השני, דרושים כמה מסמכים: ראשית, כתב אישום, הכרעת דין או גזר דין. בעבר נדרשה חוות דעת של המשטרה ושל הפרקליט שטיפל בתיק, לגבי שיתוף הפעולה של הקורבן. הדרישה בוטלה עקב מראית עין של מתן טובת הנאה במהלך ההליך הפלילי. שנית, מכתב מן הקורבן המפרט את נסיבות כניסתה למעגל הסחר, את חוויותיה כקורבן ואת היחלצותה, מה בכוונתה לעשות בישראל אם תקבל אשרה, והצהרה שלא תעסוק בזנות בתקופה בה תשהה כאן. שלישית, אם האישה מיוצגת על ידי ארגון סיוע בלתי ממשלתי, יש לצרף לבקשה מכתב התרשמות של הארגון ממנה ומסוכייה להשתקם. על הארגון המלווה או עורך הדין המטפל בבקשתה להכין מכתב, המסכם את הנסיבות התומכות במתן אשרה ואת שיקולי הנגד, אם קיימים.<sup>65</sup>

את הבעייתיות בהעדרו של נוהל רשמי ידוע לכל היטיב לנסח השופט מודריק: "לא התבאר לי שקיים נוהל מיוחד המתייחס לשוהות שלא כדין שהן קורבנות סחר בנשים. המדיניות המוצהרת והמדיניות הכתובה שהוצגו לפני, מורים לכאורה, שהגישה המייחדת קורבנות סחר משאר הזרות השוהות בישראל שלא כדין היא שניתנת לראשונות אפשרות לשהות בישראל - בדרך כלל במקלט לקורבנות סחר - עד גמר עדותן במשפט. אמנם אפשר, מטעמים הומניטריים ולפי המלצת אנשי המקלט, להאריך את השהות לצורכי שיקום, אך זו איננה שגרת הדברים... הלכה למעשה אינני יודע כיצד נוהגים בקורבן סחר שהעידה. מי הגורם ש"נוטל חסות" עליה וממליץ להשאירה בישראל או להרחיקה? המקלט? (ומה אם מדובר בעדה שלא שהתה במקלט?), הפרקליטות? גורם אחר? רב החשב בעיני שמי שנקבע כי אין צורך בעדותה איננה נתונה ל"חסות" של שום גורם ואין מי שישמש כמליץ שיקום בעבורה."<sup>66</sup>

בהיעדר נוהל רשמי ומדיניות מגובשת, יחסו של משרד הפנים משתנה בהתאם לעמדותיהם של השרים והפקידים. ביולי 2004, בישיבה של וועדת החקירה הפרלמנטרית, אשר דנה בהענקת אשרות לקורבנות סחר, אמר שר הפנים דאז, אברהם פורז: "מה שאנחנו צריכים לעשות זה ליצור מערכת כזאת סבירה שתעודד אותן להעיד. וכדי לעודד אותן להעיד, צריך לדעתי לתת להן תקופה מסוימת בארץ שתאפשר להן למלא את הקופה." יושבת ראש הוועדה, ח"כ זהבה גלאון ענתה לו כך: "אני בוועדה הזאת שבעת הצהרות, להצהיר זה בחינם, אני רוצה לנסות להבין ממך איך אתה פורט את זה, למה אתה מתכוון כשאתה אומר שתאפשר תקופה מסוימת בארץ מעבר לתקופה שנקבעה... קראתי את הפרוצדורה שמר גדג' [ראש מנהל האוכלוסין] העביר. זו פרוצדורה שעד שעוברים אותה או שהפריץ ימות או שהכלב ימות."<sup>67</sup> בשנת 2005 התמנה אופיר פינס-פז לתפקיד שר הפנים. עמדתו בנושא הובעה מפורשות בישיבת וועדת חוק חוקה ומשפט, שהתקיימה בשנת 2002, שבה אמר לח"כ גלאון: "את רוצה לשקם זונות רוסיות? אני מבקש ממך, בואי לא נגזים. צריך לשלוח

<sup>65</sup> לדרישות הנוהל, ראו מכתבה של עו"ד רחל גרשוני אל עו"ד אלחנן זוכוביצקי, הממונה על הסיוע המשפטי, מיום 12.12.2004. יש לציין כי בזמן ההמתנה לעדות מקבלות הנשים אשרת שהייה ועבודה זמנית בישראל.

<sup>66</sup> עת"מ 2544/04 בויקה נ' משרד הפנים ואח' (פסק דין מיום 10/10/04), עמ' 12.

<sup>67</sup> פרוטוקול וועדת החקירה הפרלמנטרית מיום 6.7.2004, <http://www.knesset.gov.il/protocols/data/rtf/sachar/2004-07-06>.

אותן כמה שיותר מהר למקום שלהן אחרי שהן נתנו עדות.<sup>68</sup> יש לציין כי במדיניות משרד הפנים לא חלו שינויים ניכרים גם בתקופת כהונתו של פינס כשר וגם לאחריה.

עד כה העניק משרד הפנים אשרות לתקופות של עד שנה, ובמקרה חריג אחד הוענקה אשרה לשנתיים. למיטב ידיעתנו, עד היום אושרו 15 בקשות של נשים לאשרה; 11 בקשות נדחו; 9 נשים עדיין ממתנות לתשובה; 2 בקשות להארכת אשרה מעבר לשנה נדחו; בשני מקרים לפחות כפה בית המשפט על משרד הפנים לשקול בשנית את סירובו להעניק אשרה ואחת מהן אושרה.<sup>69</sup> נתונים אלו מלמדים כי לאורך תקופה של כשלוש שנים, בה שהו 170 נשים במקלט לקורבנות סחר, הופנו פחות מ-40 בקשות לקבלת אשרה - **פחות מרבע** מהנשים שהיו בקשר עם רשויות האכיפה, ויש להניח כי ידעו על זכותן לבקש אשרה, עשו כן. רבות העדיפו לשוב לביתן בתום עדותן.<sup>70</sup>

סירוב לתת אשרה נעשה לעתים בנימוק פרוצידורלי, או חמור מכך, מנימוקים הקשורים בסחר בקורבן. א.ש., אזרחית אוקראינה, הייתה קורבן לסחר חוזר: לאחר שנסחרה, נעצרה וגורשה למולדתה, הגיעו לביתה שלווחו של האדם שסחר בה, ובאיומים על משפחתה אילצו אותה לחזור לישראל. בשתי הפעמים היא נכנסה לישראל במסמכים מזויפים שסיפקו לה סוחריה. כשנתפסה בפעם השנייה, הועברה למקלט לצורך מתן עדות, אולם בסופו של דבר לא העידה משיקולים של רשויות התביעה. משרד הפנים לא התחשב בעובדה שכניסותיה לישראל היו חלק מהסחר בה, ודחה את בקשתה לאשרה, בנימוק כי "נכנסה ארצה מספר פעמים בזהות שאולה ובמסמכים מזויפים".<sup>71</sup> בערעור שהוגש על החלטה זו, פסק בית המשפט המחוזי בירושלים כי יש להגיש שוב את הבקשה לאשרה והטיל על משרד הפנים לבחון אותה בשנית.<sup>72</sup> טרם נתקבלה החלטה בעניינה. א.ל., אזרחית מולדובה, אשר נסחרה לישראל, הועסקה בזנות בכפייה, נעצרה, הסכימה להעיד כנגד סוחריה והועברה למקלט לקורבנות סחר. המשטרה לא הצליחה ללכוד את סוחריה ולכן לא היה צורך בעדותה. בקשת האשרה שלה נדחתה בנימוק כי הוריה היגרו למדינה אחרת.

מספר עתירות הוגשו בנושא של אשרות שהייה לקורבנות סחר. בשנת 2004 הוגשה עתירה בשמה של קורבן, חולת איידס. המשטרה, בסברה כי האישה עוסקת בזנות בעודה שוהה במקלט לקורבנות סחר, העבירה אותה למתקן כליאה לשם גירוש. האישה עתרה נגד הגירוש, וטענה שהיא זכאית לקבל אשרה כמו קורבנות סחר אחרות שנתנו את עדותן, כי למחלתה אין טיפול ראוי במדינת מוצא, וכי היא זכאית להגיש תביעה אזרחית נגרת לפלילים כנגד מי שסחר בה. בית המשפט המחוזי בתל אביב הורה לשר הפנים לבחון שוב את בקשתה,

<sup>68</sup> פרוטוקול מס' 433 של ועדת חוקה, חוק ומשפט, 07.02.2002.

<sup>69</sup> בקשות למידע בנושא, שהופנו למשרד המשפטים ולמשרד הפנים, לפי חוק חופש המידע, לא נענו. הנתונים מבוססים על בקשות שהוגשו על ידי נשים השוהות במקלט (לפי נתונים שמסרה מנהלת המקלט, עו"ד רינת דוידוביץ, ביום 13.11.2005), על בקשות שהוגשו במהלך השנים על ידי 'מוקד סיוע לעובדים זרים', ועל פסקי דין שפורסמו בנושא במאגרים ממוחשבים. יתכן כי מקרים בודדים נשמטו מסקירה זו.

<sup>70</sup> כך עולה מנתוני ה'מוקד', שעמד בקשר עם עדות תביעה משנת 2000 ואילך, ומראיון עם עו"ד רינת דוידוביץ, מנהלת המקלט.

<sup>71</sup> מכתבה של מיכל יוספוף ממשרד הפנים, מיום 17.4.2005.

<sup>72</sup> עת"מ 740/05 פלוגית נ' משרד הפנים, פסק דין מיום 23.11.2005.

והיא קיבלה אשרה.<sup>73</sup> בשנת 2005 נדונו תיקים נוספים בנושא האשרות בבתי המשפט. באף אחד מן התיקים לא ניתן כל משקל לשיקום הקורבן, ולעובדה ששהייתה בישראל שלא כדין נבעה מעבירת הסחר שנעברה בה.<sup>74</sup> הדבר מעיד על כך שהאשרות ניתנות רק בהקשר של מתן עדות, כלומר, כאשר המדינה מפיקה תועלת, ולא מתוך רצון לסייע בשיקום הקורבן. במקרה אחד ביקר בית המשפט את משרד הפנים, שנמנע מלתת אשרה למרות שהקורבן הסכימה לתת עדות: "יד המקרה בכך שהעותרת כיוונה אצבע מאשימה כלפי עבריינים, שגם בלעדיה הצטברו נגדם ראיות די והותר... בנסיבות אלה לדעתי זכאית העותרת לאותו יחס שגורמי משרד הפנים נותנים לקורבנות סחר נשים שנצרכו להעיד."<sup>75</sup>

### שיקולי 'מסוכנות' במתן אשרות לקורבנות סחר

הסכנה הנשקפת לקורבן סחר בשובה לארצה אינה הסיבה היחידה בגינה ראוי להעניק לה אשרה, אולם אין להתעלם מכך שבמקרים רבים זהו שיקול מרכזי. לכן נודעת חשיבות רבה לאופן שבו רשויות החוק בוחנות ומכריעות בשאלה - האם יש חשש אמיתי לשלום מבקשת האשרה באם תוחזר לארצה. יכולת המשטרה לבדוק את דרגת הסכנה הממשית הנשקפת לכל קורבן סחר מוגבלת ביותר, בלשון המעטה. בדו"ח המסכם של וועדת החקירה הפרלמנטרית נכתב "למשטרת ישראל אין אמצעים לבחון אם קיים חשש לחייהן של נשים אלו במדינות המוצא שלהן לאחר מתן עדותן."<sup>76</sup> הדברים תקפים באותה מידה גם לגבי קורבנות סחר שאינן מעידות.<sup>77</sup> המשטרה עורכת 'בדיקת מסוכנות' רק כאשר קורבן סחר מתלוננת ביוזמתה על איומים עליה או על משפחתה, וגם כאשר נערכת בדיקה כזו, אין משתפים את הקורבן בתוצאותיה. בבדיקה נבחנות נסיבות הקורבן בישראל, למשל האם נתנה עדות, האם נעצרו חשודים בעקבות עדותה וכדומה. כלומר, על פי רוב המשטרה אינה בוחנת כלל את הסכנה הצפויה לנשים בשוֹבן למדינתן. יתירה מכך, במידה ולא נעצרו חשודים או שעדות הקורבן לא נדרשה, המשטרה נוטה לטעון כי לקורבן לא נשקף איום, וזאת למרות שרוב הסוחרים יודעים שהקורבן שהתה במקלט כעדת תביעה, ולעיתים אף הרשויות עצמן מיידעות אותן על כך, כדי ללחוץ עליהם להסכים להסדר טיעון.

לעיתים נערכת 'בדיקת מסוכנות' בעקבות פניית ה'מוקד' או המקלט, מבלי שאיש מברר ישירות עם הקורבן את הבסיס לתחושת האיום שלה. כל שהמשטרה עושה כדי לבחון את הסכנה הינו לפנות למשטרה של אותן מדינות, ישירות או דרך הקונסוליות שלהן. אם לא נמצא איום ספציפי, המשטרה מסיקה כי לא נשקפת סכנה.<sup>78</sup> כאמור, ברבות מארצות המוצא אין בכוחה של המשטרה לבצע בדיקה ממשית, ויתכן ששיקולי יוקרה ימנעו מהם להודות בכישלונם לספק הגנה לאזרחיהם. בשנת 2004 התלוננה קורבן סחר שנתנה עדות, כי זרים הגיעו לבית משפחתה באוקראינה ואיימו על חייה כאשר תשוב למולדתה. בנסיבות אלה החליטה המשטרה שלא לגרשה, ולהעבירה למקלט בלא שניתנה לה אשרת שהייה. לאחר שהאישה עזבה את המקלט, היא נעצרה.

<sup>73</sup> עת"מ 2544/04 י. ב. נ' משרד הפנים ואח' (פסק דין מיום 10/10/2004)

<sup>74</sup> עת"מ (ת"א) 1293/05 בורודינה נ' משרד הפנים; עת"מ 1441/05 גרסימובה ואח' נ' משרד הפנים (פס"ד מיום 26.7.05)

<sup>75</sup> ראו לעיל, עת"מ 2544/04, עמ' 11-12.

<sup>76</sup> הדו"ח המסכם של וועדת החקירה הפרלמנטרית, מרץ 2005, פרק ה', ס' 1.2

<sup>77</sup> כפי שהוכיחו המקרים המפורטים בפרק 4, לא רק לקורבנות המעידות נגד סוחריהם נשקפת סכנה בשוֹבן לארצן.

<sup>78</sup> פגישה שהתקיימה ביום 17.5.2004 בין אגף המודיעין של משטרת ישראל לבין מתנדבי ה'מוקד'.

ה'מוקד' דרש לשחררה נוכח הסיכון שבו הרשויות עצמן הכירו, אולם אלה סירבו והודיעו כי יערכו 'בדיקת מסוכנות' מחודשת. נציג המשטרה פנה למשטרה המקומית באוקראינה, וזו ערכה בירור טלפוני עם אימה של הקורבן. על בסיס "בדיקה" זו, שארכה כשלושה חודשים ובמהלכם המתינה האישה במעצר, נקבע כי לא נשקפת עוד סכנה לאישה וניתן לגרשה. מסקנה זו לא נשענה על בדיקה ממשית של הגורמים שבעטיים נקבע קודם לכן כי נשקפת סכנה לחייה. המשטרה אף לא הציגה בפני הקורבן כל חוות דעת כתובה, מטעמה או מטעם משטרת אוקראינה.

ראוי ללמוד מניסיון ומדרך פעולתן של מדינות אחרות לבירור רמת 'מסוכנות'. אלה פונות למומחים לנושא של סחר בנשים במדינה זו, לארגוני סיוע הפועלים בה ועוד. יש להדגיש כי חשוב לבחון לא רק את המידע בנוגע למבקשת מסוימת, אלא גם דיווחים כלליים לגבי מצב שלטון החוק, יעילות המשטרה ובעיית הסחר בבני אדם במדינת המוצא. כאמור, 'המסוכנות' צריכה להיות רק אחד מבין השיקולים הנשקלים לצורך מתן אשרה. גם כאשר אפשר להבטיח בוודאות את ביטחונן של קורבנות סחר במדינות מוצאן, יש להביא בחשבון שיקולים נוספים, כגון שיקולים הומניטריים, המצדיקים את הארכת שהותן בארץ. לדעתנו, השיקול המכריע ביחס למתן אשרות, צריך להיות חובתה של מדינת ישראל כלפי הקורבנות וכלפי שיקומן. יש לזכור כי הפגיעה הקשה בהן נעשתה במרחב הריבוני של ישראל ולרוב בידי אזרחים ישראלים, ולכן מן הראוי שזו תסייע להן בשלבים הראשונים של התאוששות והחלמה. לישראל, שאליה ובה נסחרות הקורבנות, יש תפקיד חשוב במאבק נגד הסחר. שיקום הינו חוליה חשובה בקטיעת מעגל הסחר.

#### **טענות נגד מתן אשרות לקורבנות סחר והמענה להן**

הטענה העיקרית המושמעת בידי המתנגדים למתן אשרות לקורבנות הסחר, הינה כי מדובר בעברייניות לא יהודיות, אשר נכנסו לישראל בניגוד לחוק ותוך שימוש במסמכים מזויפים, ולכן יש לעצרן ולגרשן לאלתר, או לכל היותר מיד בתום עדותן. אמנם קורבנות הסחר נכנסות לישראל שלא כדין ולרוב תוך שימוש במסמכים מזויפים; אולם עובדה זו אינה הופכת אותן לעברייניות, כיוון שכניסתן ושהייתן בדרך זו היא חלק מעבירת הסחר המבוצעת נגדן. אין להעלות על הדעת להעניש דווקא את הקורבנות, במיוחד כאשר העבירות המיוחסות להן הן עבירות נלוות ושוליות ביחס לעבירת הסחר עצמה. חשוב גם לזכור כי לקורבנות הסחר אין שליטה על מעשיהן בעת ביצוע עבירות אלה.

התנגדות נוספת נובעת מן הטענה, כי מתן אשרה שקול למתן טובת הנאה לעד, והדבר עלול לפגוע בהליך הפלילי. ביחס לטענה זו נאמר כי במשך שנים רבות נהנו סוחרים הנשים מחסינות כמעט מוחלטת, כיוון ששימשו מקורות מודיעיניים של המשטרה בנוגע לעבירות סמים ורכוש. איש לא טען כי מדובר בעבריינים שזוכים לטובת הנאה.<sup>79</sup> היעלה על הדעת לשלול מקורבנותיהם את אותה הגנה לפחות? בעניין זה יש ללמוד מאיטליה. כיוון שכל קורבנות הסחר מקבלות אשרה, לא ניתן לטפול על קורבנות המעידות אשמה שעדותן ניתנת למען

<sup>79</sup> ראו פרוטוקול מס' 26 משיבת ועדת החקירה הפרלמנטרית מיום 04.03.2002, ודו"ח הצוות הבין-משרדי לנושא הסחר בנשים.

טובת הנאה. יתירה מכך, עדי מדינה מעידים נגד עבריינים, ומקבלים בתמורה עונש מופחת או לא נענשים כלל על עבירות חמורות הרבה יותר מאשר שהייה שלא כדין או שימוש במסמך מזויף. קורבנות סחר המקבלות אשרות ומעידות מהוות לפיכך אתגר קל יותר מאשר עדי מדינה אחרים, שעל הבעייתיות הכרוכה בעדותם נקבע: "... טענות שכרגיל מושמעות נגד עד מדינה, שהוא ברוב המקרים אדם עם קופה של שרצים מאחוריו, ואשר מעיד... כדי להינצל ממתן דין על מעשיו. הפגמים שבעדות כזו הם גלויים וידועים, ואף-על-פי-כן ניתן לבסס עליה הרשעה, אם בית המשפט שוכנע לפי התרשמותו מהעד ולפי הסיוע שמצוי לעדותו, שהעד דיבר אמת בעניינים החשובים להכרעת הדין."<sup>80</sup>

מאיר כהן, ראש מדור חקירות במטה הארצי, העלה טענה נוספת נגד מתן אשרת שהייה: "דווקא פה יותר קל להן לחזור למעגל הזנות. שם הזנות אסורה... אשרת שהייה, לדעתי תחזיר אותן חזרה למעגל הסחר."<sup>81</sup> הטענה, כי חלק מקורבנות הסחר עלולות לחזור לעסוק בזנות, אינה משוללת יסוד. יש בקרבן נשים פגועות טראומה, עם דימוי עצמי נמוך, אשר לעתים, חוזרות למעגל הזנות. אולם אם יינתנו להן תנאים נאותים ושיקום ראוי, גדל הסיכוי כי תחזורנה לחיים נורמטיביים. טיעון אחר שעלה נגד מתן אשרות לקורבנות סחר היה, כי הדבר יפגע באוכלוסיות חלשות, שמקומות עבודתם יגזלו.<sup>82</sup> יועץ שר הפנים ביטל טענה זו "אנחנו מדברים פה על עשרות בודדות של מקרים... לראות בזה כמה שפוגע בשוק העבודה, זה נראה לי לא ממשי."<sup>83</sup> כאמור, רק רבע מן הקורבנות ביקשו אשרה, בעוד שרובן העדיפו לשוב לארצן. גם אם יינתנו אשרות לכל קורבנות הסחר ולא רק לעדות, עדיין מספרן יהיה נמוך מכדי לבסס את החשש מפני פגיעה באפשרויות התעסוקה של ישראלים.

עדותן של קורבנות היא, לרוב, עדות מכרעת בהרשעת הסוחרים. מתן אשרה לתקופה מוגבלת במהלך ולאחר העדות יכול להוות תמריץ לקורבנות להעיד בהליך פלילי, כפי שנעשה במדינות רבות. מתנדבי ה'מוקד', הנפגשים עם קורבנות הסחר במתקני הכליאה, מסבירים להן את זכויותיהן על פי החוק, ומציגים בפניהן את האפשרות לתת עדות. הסיבה העיקרית לסירובן של רבות מהן, הינה החשש לחייהן. אף אם מדובר בחשש סובייקטיבי, שאינו בהכרח מבוסס, הרי שעצם החשש מונע מן האישה להעיד. מתן אשרה יכול למתן חשש זה, ולעודד קורבנות נוספים להעיד. עדויות רבות יותר יכולות להגדיל את מספר ההרשעות, ולסייע למיגור תופעה נפשעת זו. הדברים אמורים גם לגבי מתן אשרת שהייה לתקופה מוגבלת לקורבנות שאין צורך בעדותן. הענקת אשרות רק לעדות תביעה מהווה שימוש אינסטרומנטלי בנשים, והמשך ישיר לחוויות הקשות הקשורות בסחר בהן. תפיסה זו, לטעמנו, אינה ראויה. יש להעניק אשרות לכל קורבן סחר שנסיבותיה האישיות מצדיקות זאת, בין אם היא מוסרת עדות, בין אם לא. נשוב ונזכיר, כי הניסיון האיטלקי מראה כי רבות מהנשים הזוכות

<sup>80</sup> ע"פ 79/73 לביא ואח' נ' מדינת ישראל כח (2) 505

<sup>81</sup> ישיבת וועדת החקירה הפרלמנטרית למאבק בסחר בנשים מיום 6.7.2004

<sup>82</sup> דברי שר הפנים דאז, אברהם פורז, בישיבה של וועדת החקירה הפרלמנטרית, 6.7.2004

<sup>83</sup> אלי ורון, יועץ שר הפנים, בוועדת החקירה הפרלמנטרית מיום 6.7.2004. נכון לאוגוסט 2005, 23 מבין 34 הנשים ששהו במקלט, עבדו בעבודות כמו שטיפת כלים, גיהוץ, אריזה וכדומה. הנתונים התקבלו מרינת דוידוביץ, מנהלת המקלט, 8.11.2005

לאשרה זמנית ולשירותי סיוע ושיקום, ומחדשות את ביטחונן ואמונן במערכת חוק, מחליטות בסופו של דבר להגיש תלונה כנגד סוחריהן ולהעיד נגדם במשפטם.

#### **סיכום ביניים: המצוי והרצוי בהליך הענקת אשרות לקורבנות סחר**

האשרות המוענקות כיום לקורבנות הסחר אמנם משקפות מגמה של שיפור, אך יש מספר פגמים בהליכי אישורן:

\* אשרות ניתנות רק לעדות תביעה. למיטב ידיעתנו, רק שתי נשים שהביעו נכונות להעיד ולא העידו, קיבלו אותה.

\* לרשויות נדרש זמן רב מדי לאשר או לדחות את מתן האשרה. מיום הגשת הבקשה ועד להחלטה, עלולים לחלוף חודשים ארוכים, שבהם הקורבנות נעדרות מעמד זכויות בישראל, ונתונות במצב של חוסר ודאות. לעיתים קרובות חולף זמן רב בין אישור הבקשה, לבין ההודעה על כך לקורבן ולהסדרת האשרה בדרכונה. כיוון שהאשרה מונפקת מיום אישורה, הקורבן מפסידה בפועל חודש, חודשיים ולעיתים יותר, מתוך השנה לה היא זכאית ולה ציפתה.

\* משרד הפנים דורש לעתים מהקורבנות מידע שהן אינן יכולות או רוצות לתת. למשל, הן נדרשות לתאר בפרוטרוט מה יעשו במהלך השנה והיכן יעבדו, בעוד שאינן יכולות לחפש מקום עבודה כאשר אין ברשותן אשרה.

\* האשרה מוענקת לשהייה ולעבודה בלבד, ואינה כוללת הכרה בזכויות סוציאליות או אחרות, כמו נגישות לשירותי בריאות, לסיוע נפשי וכדומה, אשר **חיוניים** לשיקום הקורבנות, והינם בשורש חובת המדינה כלפיהן.

\* האשרה מוגבלת לתקופה של שנה, ואין הליך מסודר המאפשר את הארכתה במקרים מיוחדים.



## 6. המלצות: עקרונות לסיוע לקורבנות סחר, בהתאם לחובת ישראל על פי המשפט הבין

### לאומי

מתוך הכרה במצבן ובצרכיהן של קורבנות סחר, וכנגזר מחובת המדינה כלפיהן לפי המשפט הבין לאומי, מומלץ כי:

\* מרגע שאישה זוהתה כקורבן סחר, ראוי כי תקום לה הזכות להגיש בקשה לאשרה. יש להודיע לה על זכויותיה, ולהעמיד לרשותה את כל הכלים הנחוצים להגשת הבקשה ולמימוש זכויותיה האחרות, כמו מידע על ארגוני סיוע, תרגום, יעוץ משפטי ועוד.

\* הדגם האיטלקי הוא הראוי ביותר לדעתנו לאימוץ בישראל, אך לכל הפחות ראוי כי אשרות יינתנו בשני מסלולים: מסלול אחד לכל קורבן המוכנה להעיד נגד סוחריה לתקופת המשפט ושנה לאחר סיומו, גם אם לא נעשה שימוש בעדותה. במסלול שני יינתנו אשרות מסיבות הומניטריות, כמו צורך בטיפול רפואי ונפשי, או בשל הכרה בסכנה הנשקפת לקורבן בשובה לארצה. רשימת הנסיבות המצדיקות מתן אשרה צריכה להיות פתוחה וגמישה.

\* מומלץ להקים וועדה בין-משרדית ולהפקיד בידיה את הסמכות להכריע ביחס למתן אשרה. מוצע כי הוועדה תכלול נציגים של משרדי הפנים, הרווחה, המשפטים, העבודה, הבריאות, המשטרה, וכן ארגון זכויות אדם רלוונטי.

\* על הוועדה המחליטה לבחון לגופה כל בקשה, ולתת לקורבנות או לבאי כוחן אפשרות לטעון בפניה.

\* חברי הוועדה יעברו הכשרה ביחס לתופעת הסחר בבני אדם והשלכותיה על מצב הקורבנות. משרד הפנים, אשר סירב עד כה לקבל הכשרה בנושא, ערך לאחרונה מספר "שימועים" לקורבנות. לדברי הקורבנות, ב"שימוע" הוטחו האשמות כלפיהן. הכשרה מתאימה של חברי הוועדה תבטיח שימוע הוגן יותר.

\* מתן עדות אינו צריך להכריע את גורלן של קורבנות סחר ולהצדיק יחס של איפה ואיפה כלפיהן. לא לכולן יש די מידע על הסוחרים, יש החוששות לחייהן, ולעתים אין צורך בעדותן כדי להרשיע אותם. יש להעניק לקורבן 'תקופת הרהור' של חודש לפחות, שבמהלכה תחליט האישה אם ברצונה למסור עדות. בתקופה זו, הסיוע הנחוץ לה לא יותנה בשיתוף פעולה עם השלטונות. הקורבן תשהה בתקופה זו במקלט ולא בבית מעצר.

\* כאשר המבקשת היא עדה, אין כל סיבה לדחות את מועד בקשת האשרה לסיומו של ההליך המשפטי.

\* אישורי שהייה זמניים יינתנו לקורבנות שביקשו אשרה וטרם קיבלו תשובה, ולכל קורבן סחר עד לגירושה לארצה, גם אם לא ביקשה אשרה. מקומן של כל הקורבנות אינו בכלא, אלא במקלט או מקום מתאים אחר.

\* דרכוני הנשים נלקחים, לרוב, בידי סוחריהן ואינם מוחזרים. יש להעניק לכל הקורבנות מסמך מזהה, אשר יאפשר להן להזדהות בפני הרשויות, לפתוח חשבון בנק, ועוד. כיום רק עדות תביעה השוהות במקלט זכאיות למסמך כזה.

\* כל אישה המוכרת כקורבן סחר הזקוקה לשיקום או נמצאת בסכנה, צריכה לקבל אשרה. אין לשלול מקורבנות סחר זכות לקבל אשרה בתואנה שהן עברו כביכול עבירות, כמו שימוש במסמך מזויף או כניסה לישראל שלא כדין. נחזור ונדגיש - עבירות אלה הן חלק בלתי נפרד מעבירת הסחר שנעברה כלפיהן.

\* הסכנה הנשקפת לקורבנות סחר בארצן צריכה להיות אחד השיקולים שיש להביא בחשבון במתן אשרה. אם נשקפת סכנה, תהא הענקת האשרה בגדר חובה. ראוי לפרש להומרה חוסר יכולת לשלול את קיומה של סכנה, כאילו היא קיימת. בירור עובדתי של מידת הסכנה הנשקפת לקורבן, לא יסתכם בפנייה לשגרירות מדינת המוצא. מן הראוי שהבודקים יתייחסו למחקרים ולדו"חות על המצב במדינה ויתייעצו עם מומחים, בהתאם לנסיבות המקרה. באם לא נשקפת סכנה ספציפית ומיידית, על הרשויות לבחון את נסיבותיה ואת צרכיה של כל קורבן.

\* יש לבחון את בקשת האשרה בתוך חודשיים לכל היותר מיום הגשתה, כדי להקטין את חוסר הוודאות הכרוך בהמתנה, מצב אשר אינו מסייע להתאוששות הקורבן ועלול לעכב את תהליך שיקומה.

\* על האשרה הניתנת לאפשר יציאה מישראל וחזרה אליה עד מיצוי פרק הזמן שנקצב בה. סביר לצפות כי קורבנות שנותרו מבני משפחתן ירצו לבקדם. יש לאפשר להן זאת, כל עוד הביקור אינו מסכן אותן. לאחר החוויות הקשות שחוו, אין הצדקה לאלצן לבחור בין שנת ניתוק נוספת ממשפחתן, לבין תהליך של שיקום לקראת חזרתן לארצן.

\* אין במתן אשרה כדי לפגוע בזכויות אחרות של הקורבן, לרבות זכות לבקש מקלט לפי אמנת הפליטים של האו"ם.

\* בהליכי מתן האשרה יהיו כללים ברורים להגנה על זהות הקורבנות, כדי להגן על ביטחונן ולשמור על פרטיותן.

\* יש לנסח נוהל ערעור על ההחלטה בעניין מתן אשרה, ולהעניק למערערת אשרת שהיה זמנית עד בירור הערעור.

\* סיוע משפטי מקיף: כיום זכאיות הקורבנות לסיוע משפטי בתחומים מצומצמים, ובעיקר בהגשת תביעה נזיקית כנגד סוחריהן ובהליכים משפטיים הקשורים לעבירות על חוק הכניסה לישראל. אך קיימים צרכים משפטיים נוספים, כגון תביעה נזיקית במקרה של פגיעה בתאונת דרכים, בהם ראוי להעניק סיוע לקורבנות. כמו כן, יש לוודא כי ניתנה לקורבנות אפשרות מלאה למצות את זכויותיהן במישור האזרחי, וכי לא יגורשו מישראל בטרם הסתיימה עדותן בהליך זה, ונגבו כל העדויות הנדרשות.

\* שירותי בריאות: יש להעניק לכל הקורבנות שירותי בריאות, הן בתקופה בה הן ממתינות לתשובה בעניין האשרה, ובין אם קיבלו את האשרה. יש להעניק להן ביטוח בריאות מלא ומקיף, כמו זה המוקנה לעדות תביעה.

\* סיוע נפשי: סיוע זה הוא גורם מפתח בשיקום, נוכח הפגיעה החמורה בקורבנות והשפעותיה העמוקות והממושכות על חייהן. לכן יש להכשיר עובדים סוציאליים ופסיכולוגים, כדי להעניק להן את הסיוע הנפשי, הנחוץ להן עד מאד.

\* יש להעניק לקורבנות אפשרות לקבל הכשרה מקצועית וסיוע באיתור מקום עבודה. ניסיונו של המקלט מעיד כי למרות האתגר הרב במציאות מקומות עבודה לנשים אלו, הדבר בהחלט אפשרי ובעל חשיבות רבה בהליך השיקום.

\* יש לסייע לקורבנות ב"דירות המשך" בטוחות, שבהן תוכלנה להתגורר לאחר קבלת אשרה ועזיבת המקלט.

\* יש לאפשר לקורבנות המקבלות אשרה גישה לשיעורי עברית, שיקלו על השתלבותן בעבודה ובחברה.

## סיכום

פרוטוקול האו"ם למיגור סחר בבני אדם, שעליו חתמה ישראל, קובע נורמות בסיסיות לדרך בה על מדינות לנהוג בקורבנות סחר המתגלות בשטחן. הפרוטוקול מבקש כי קורבנות סחר יורשו להישאר בשטח מדינת היעד, אם מצבן מצריך זאת, אם מחשש לביטחונן או מסיבות הומניטריות. האמנה האירופית, כלי חשוב המצביע על התפתחות בכל הקשור ליחס לקורבנות, מדגישה נקודה זו. המשפט הבין לאומי דורש כי אף אדם, לרבות קורבן סחר, לא יגורש אם גירושו מסכן אותו. בתנאים מסוימים עשוי לחול על קורבן סחר דין הפליטים, אך לרוב די בחובת המדינה לעקרונות כיבוד זכויות האדם כפי שהם מוגדרים באמנות בין לאומיות שונות ובאמנות ביחס לסחר בבני אדם, כדי לחייב את המדינה להימנע מגירושן של קורבנות סחר ולסייע בשיקומן.

איטליה וארצות הברית מציגות גישות מתקדמות למתן אשרה מיוחדת לקורבנות. איטליה מכירה באחריותה לקחת חלק בשיקומן, ואינה מתנה את מתן האשרה בשיתוף פעולה עם רשויות החוק. ארצות הברית מתנה את קבלת האשרה בשיתוף פעולה עם המשטרה, אך אין חובה להגיע לכדי עדות בבית משפט. אשרת שהייה מסוג T Visa, ניתנת כאשר קיימת סכנה כי יגרם לקורבנות סבל ממשי באם יוחזרו לארצן. הגדרת הסבל רחבה, וכוללת גם שיקולים כמו היעדר טיפול רפואי ראוי בארץ המוצא.

בשנתיים האחרונות החלה ישראל להעניק אשרה זמנית למקצת מקורבנות הסחר, אך רק לעדות תביעה שסיימו את עדותן, ומבלי לעגן בנוהל רשמי את הליך הענקת האשרה. גם הפסיקה המועטה ביחס למתן אשרות, מעידה שהנושא עדיין בחיתוליו. יש לקוות שמשרד הפנים יכין נוהל רשמי ולא ימתין לחקיקה שיפוטית בנושא. הצענו תנאי מינימום לנוהל הוגן והומניטרי למתן אשרות, ופרטנו את השירותים הנחוצים לקורבנות סחר כדי להתחיל תהליך שיקומן, בהתאם לכללי המשפט הבין לאומי. לא נותר אלא לקוות כי מדינת ישראל תאמץ עקרונות אלו בהקדם.

## ביבליוגרפיה נבחרת

### אמנות

אמנת ארגון העבודה העולמי מס' 182.  
האמנה לביעור כל סוגי האפליה נגד נשים, 1979  
האמנה לזכויות הילד, 1989

Convention Against Torture 1984  
Convention Relating to the Status of Refugees, 1951  
The Council of Europe Convention on Action Against Trafficking in Human Beings.  
Protocol Relating to the Status of Refugees, 1967  
Protocol to Prevent, Suppress and Punish Trafficking in Persons, Especially Women and Children, Supp. of UN  
Convention Against Transnational Organized Crime, 2000, <http://www.unodc.org/unodc/en/crime>

### דוחות

ענת בן דור ורמי אדוט, מדינת ישראל - מקלט בטוח?: בעיות בטיפולה של מדינת ישראל בפליטים ומבקשי מקלט: דו"ח ונייר עמדה, אוניברסיטת תל אביב, הפקולטה למשפטים, 2003.  
דו"ח מסכם של וועדת החקירה הפרלמנטרית למאבק בסחר בנשים, מרץ 2005  
דו"ח הצוות הבין-משרדי לנושא הסחר בנשים, נובמבר 2002.

### פסיקה

בג"צ 4702/94 אל טאיי, ואח' נ' שר הפנים, פ"ד מט (3) 843.  
ע"פ 79/73 לביא ואח' נ' מ"י כח (2) 505  
ע"מ (ת"א יפו) 1779/05 מוטגומרי נ' משרד הפנים י-ם (פסק דין, 18.7.2005)  
ע"מ 1137/05 זלום נ' בית הדין לביקורת משמורת של שוהים שלא כדן ואח' (פסק דין 13.4.05)  
ע"מ 673/02 אלמוניות נ' השר לביטחון פנים ואח' (פסק דין, 3.3.2003)  
ע"מ 2544/04 י.ב. נ' משרד הפנים ואח' (פסק דין, 10.10.2004)  
ע"מ (ת"א) 1293/05 בורודינה נ' משרד הפנים (פסק דין מיום 7.6.2005)  
ע"מ 1441/05 גרסימובה ואח' נ' משרד הפנים (פסק דין, 26.7.2005)  
פ"ח (תל אביב - יפו) 1107/02 מ"י נגד שייכמן ואח' (פסק דין, 28.1.2004)

### פרוטוקולים מוועדות כנסת

וועדת החקירה הפרלמנטרית למאבק בסחר בנשים, פרוטוקולים מתאריכים: 04.03.2002, 19.6.2002, 6.7.2004, 6.7.2005  
פרוטוקול מס' 433 של ועדת חוקה, חוק ומשפט, 07.02.2002

### מקורות נוספים

T. Albano, IOM Rome (A.R.T.B project), *Country Report: Italy*, February 2001.  
Barcelona Traction, Light and Power Co., Ltd. (Belgium v. Spain), Judgment of 5 February 1970.  
British Immigration Appeal Tribunal (IAT), *Gashi v Secretary of State for the Home Dept*, 15 March 1996.  
G. Goodwin-Gill, *The Refugee in International Law*, (Oxford, 1996).  
J.Hathaway, *The Law of Refugee Status* (1991).  
N. Kelly 'Guidelines for Women's Asylum Claims', Immigration and Refugee Board, Ottawa, 1996.  
E. Lesko et Al., *Annual Report on Trafficking in Human Beings*, Vatra Psycho-social Centre, 2003  
Ministero Dell Interno, Dipartimento della pubblica sicurezza, dirrezione centrale dell immigrazione e della polizia della frontiere, Stranieri soggiornanti con permesso di saggoirno valido al 31 dicembre 1998 - 2004.  
S. Neville and S. Martinez, 'The Law of Human Trafficking: What Legal Aid Providers Should Know', *Review Journal of Poverty Law and Policy*, 2004.  
NYC Anti Trafficking Network Legal Subcommittee, Identification and Legal Advocacy for Trafficking Victims, 2005.  
T. Raviv and A. Adreani, *Changing Patterns and Trends of TIP in the Balkans Region*, IOM, July 2004, [www.iom.int/documents/publication/en/Balkans](http://www.iom.int/documents/publication/en/Balkans)  
T. Raviv, *Trafficking in Persons in International Law and Victims' Right to Asylum under the 1951 Convention and 1967 Protocol in Relation to the Status of Refugees*, University of Essex, April 2002.  
U.S State Dept. TIP Report, June 2005, <http://www.state.gov/g/tip/rls/tiprpt/2005>  
UNICEF, UNOHCHR, OSCE/ODIHR, *Trafficking in Human Beings in Southeastern Europe, Current Situation and Responses to trafficking in Human Beings in, Moldova*.