



ועדת המשנה למאבק בסחר בנשים

דוח מעקב -

**יישום מסקנות ועדת החקירה הפרלמנטרית
למאבק בסחר בנשים 2000-2004**

בראשות חברת הכנסת זהבה גלאון

כותב הדוח: מר יונתן ארליך,
מרכז המחקר והמידע
מערכת "דברי הכנסת"
עריכה לשונית: מחלקת דפוס ופרסומים,
הפקה: הכנסת
מנהלת הוועדה: גבי סיגלית עדרי

ירושלים, טבת התשס"ו, ינואר 2006



תוכן העניינים

1	דבר יושבת-ראש הוועדה
3	1. מבוא
3	2. עיקרי הדברים
9	מעקב אחר יישום המלצות הוועדה בחלוקה משרדית
9	3. משרד המשפטים – פרקליטות המדינה
9	3.1. המלצות ועדת החקירה הפרלמנטרית
9	3.2. תגובת משרד המשפטים – פרקליטות המדינה
11	4. משרד המשפטים – האגף לסיוע משפטי
11	4.1. המלצות ועדת החקירה הפרלמנטרית
11	4.2. תגובת משרד המשפטים – האגף לסיוע משפטי
13	5. מערכת בתי-המשפט
13	5.1. המלצות ועדת החקירה הפרלמנטרית
13	5.2. תגובת מערכת בתי-המשפט
14	6. המשרד לביטחון פנים
14	6.1. המלצות ועדת החקירה הפרלמנטרית
15	6.2. תגובת המשרד לביטחון פנים
18	7. משרד הפנים
18	7.1. המלצות ועדת החקירה הפרלמנטרית
18	7.2. תגובת משרד הפנים
19	8. משרד החוץ
19	8.1. המלצות ועדת החקירה הפרלמנטרית
19	8.2. תגובת משרד החוץ
22	9. משרד האוצר – רשות המסים

22	9.1. המלצות ועדת החקירה הפרלמנטרית
22	9.2. תגובת משרד האוצר – רשות המסים
<u>23</u>	<u>10. משרד הרווחה</u>
23	10.1. המלצות ועדת החקירה הפרלמנטרית
23	10.2. תגובת משרד הרווחה
<u>25</u>	<u>11. משרד הבריאות</u>
25	11.1. המלצות ועדת החקירה הפרלמנטרית
25	11.2. תגובת משרד הבריאות

דבר יושבת-ראש הוועדה

חברת הכנסת זהבה גלאון

סחר בבני-אדם הוא מן התופעות הקשות ביותר, שבעידן המודרני עדיין נרמסות בהן זכויותיהם הבסיסיות של אנשים בכל העולם. בשנת 2000 יזמתי את הקמת ועדת החקירה הפרלמנטרית לסחר בנשים מתוך אמונה שיש צורך דחוף להיאבק בתופעה, הנחשבת בעיני, ובעיני רבים אחרים, לסחר עבדים מודרני.

עם תחילת פעילות הוועדה התודעתית לממדי התופעה בישראל ולזוועות שחוות הנשים הנסחרות. סוחרי הנשים מנצלים נשים אלו ושוללים מהן את חירותן ואת זכותן לכבוד, לשוויון ולרווחה פיזית ונפשית. מעבר לפגיעה הישירה בנשים, תופעת הסחר בנשים מקרינה על החברה בכללותה. ההתייחסות אל האשה כאל מוצר לצריכה מינית מבליעה מסר שלפיו נשים ניתנות לקנייה ככל מוצר אחר, ובכך מקבעת את מעמדן הנחות בחברה.

על אף ממדי הסחר בנשים, ועל אף האלימות הקיצונית והפגיעה בזכויות אלמנטריות הכרוכה בו, עד שנת 2000 הציבור בישראל כמעט לא התוודע אל התופעה. לפיכך, המטרה העיקרית של הוועדה היתה להגביר את מודעות הציבור לפגיעה המתמשכת בחירותן של נשים הנעשית בישראל. נוסף על כך ביקשה הוועדה לפקח על פעילות הרשות המבצעת ולוודא שמשרדי הממשלה פועלים על-פי אמות מידה בין-לאומיות מקובלות במאבקן בתופעה. מעבר לזאת, מתוך הכרה בידע רב ובמחויבות העמוקה של ארגוני זכויות אדם לא-ממשלתיים הנלחמים בתופעת הסחר בבני-אדם, מצאתי לנכון ליצור בסיס לשיתוף פעולה בין נציגי ארגונים אלו לבין נציגי הרשות המבצעת בישיבות הוועדה.

כיום, לאחר ארבע וחצי שנות פעילות, אני יכולה לומר בביטחון רב שהתחולל שינוי הן בתפיסה הציבורית של תופעת הסחר בנשים, הן בעוצמה ובאופן המאבק של רשויות אכיפת החוק. בעבר נחשבו הנשים הנסחרות לעברייניות השוהות בישראל שלא כחוק, ואילו כיום רואים בהן קורבנות עבירה אשר זכויותיהן מופרות בעקביות. אין לי ספק שלוועדת החקירה הפרלמנטרית היה תפקיד מרכזי במהפך התודעתית זה.

שינוי התפיסה בא לידי ביטוי בכמה דרכים, ובין השאר: הקמת מקלט לנשים קורבנות סחר בשנת 2004; הקמת שתי "מרפאות מין" המעניקות לנשים קורבנות הסחר שירותי בריאות ללא תשלום; מתן אשרות שהייה ועבודה ממשרד הפנים לנשים קורבנות סחר המעידות נגד סוחריהן.

ואולם, תופעת הסחר בנשים עדיין לא מוגרה, ויש לנקוט צעדים נוספים כדי להעצים את המאבק בה. במרס 2005 פרסמה ועדת החקירה הפרלמנטרית למאבק בסחר בנשים דוח מסכם של פעילותה בשנים

2004-2000. בדוח יוחדו המלצות למשרדי הממשלה שיש להם חלק במאבק בסחר בנשים. עם פרסום הדוח התחייבתי לעקוב אחר יישום ההמלצות, ובפרט אחר המשך המאבק של רשויות אכיפת החוק במדינה בתופעת הסחר בנשים. בהתאם להתחייבות זו מובא הדוח שלהלן, הסוקר את יישום ההמלצות במשרדי הממשלה ומביא את המלצות הוועדה לנקיטת מדיניות עתידית.

רבות מהמלצות הוועדה מיושמות במשרדי הממשלה וברשויות אכיפת החוק. עם זאת, יש כמה סוגיות שבהן עדיין דרוש שיפור בטיפול בקורבנות הסחר. למשל, הוועדה המליצה להעביר את כל קורבנות הסחר למקלט שהוזכר לעיל, אולם ההמלצה לא התקבלה, ובשלב זה מועברות למקלט בעיקר הקורבנות שמוכנות להעיד נגד סוחריהן. נוסף על כך, נדמה שרשויות המדינה עדיין לא עשו כל שאפשר כדי לזרז את ההליכים המשפטיים נגד סוחרי הנשים שבהם קורבנות הסחר אמורות להעיד. פתרון אפשרי לבעיה זו הוא אישור הצעת החוק שיזמה הוועדה, שתעביר את תיקי הסחר בנשים לדיון בהרכב של שופט יחיד (מדיון בשלושה שופטים כיום). הצעה זו נכללת בהצעת חוק סחר בבני-אדם, התשס"ג-2003, שאזכיר בהמשך.

בינואר 2005 הפכה ועדת החקירה הפרלמנטרית לוועדת משנה למאבק בסחר בנשים. נוסף על המעקב אחר הטיפול של גופי הרשות המבצעת בתופעה, ניהלה הוועדה כמה דיונים בנושאים עקרוניים. בין היתר דנה הוועדה בשאלת מעמד הלקוחות של תעשיית המין ובשיטות אפשריות לצמצם את הביקוש לשירותי מין בישראל. הוועדה ניהלה ישיבה בנושא זה עם היועץ המשפטי לממשלה, והוא לא שלל את האפשרות שבעתיד יופללו לקוחות של נשים נסחרות במסגרת המאבק בתופעה. הוועדה רואה בלקוחות משתפי פעולה ב"תעשיית הסחר בנשים", ולכן לדעתה גם הם נושאים באחריות לזוועות שנעשות בה. לפיכך, אני מאמינה שבעתיד, לאחר הליך הדרגתי של חקיקה והסברה, יהיה מקום להעמיד את הלקוחות לדיון, כפי שנעשה בכמה מדינות בעולם.

לסיכום, ברצוני להדגיש כי הסחר בנשים הוא נדבך אחד של תופעת הסחר בבני-אדם. אומנם בעולם בכלל ובישראל בפרט הסחר בנשים למטרות זנות הוא נדבך עיקרי של התופעה, אולם כיום חלה עלייה גם בסחר למטרות נוספות, כגון סחר באיברים וסחר במהגרי עבודה. על כן קידמה הוועדה הצעת חוק שיזמתי – הצעת חוק איסור סחר בבני-אדם, התשס"ג-2003 – שנועדה לתת מענה כולל ומקיף לתופעת הסחר בבני-אדם. הצעת החוק מתמקדת במאבק בסוחרים, בסדרי דין ובסיוע לקורבנות הסחר בבני-אדם, ומתאימה את החקיקה הישראלית לאמנות בין-לאומיות שמדינת ישראל חתומה עליהן. הצעת החוק זוכה לתמיכה ממשלתית, והיא אושרה בנובמבר 2005 בקריאה ראשונה. הכנסת החוק לספר החוקים של מדינת ישראל היא תנאי הכרחי להמשך המאבק היעיל בתופעת הסחר בבני-אדם. כמו כן, היא עשויה לתרום להעלאתה של ישראל לקבוצת הדירוג הראשונה בדוח משרד החוץ האמריקני, המדרג מדי שנה את מדינות העולם על-פי עוצמת מאבקן בתופעת הסחר בבני-אדם (בחמש השנים האחרונות דורגה ישראל בקבוצה השנייה).

לתפיסתי, נקיטת כל הצעדים האפשריים למיגור תופעת הסחר בבני-אדם בכלל והסחר בנשים בפרט מתחייבת הן מערכיה הדמוקרטיות של מדינת ישראל. אני רואה חשיבות רבה בהמשך הטיפול בסוגיות האלה ובכוונתי לעסוק בהן גם בעתיד.

1. מבוא

בחודש מרס 2005 פרסמה ועדת החקירה הפרלמנטרית למאבק בסחר בנשים (להלן: הוועדה) בראשות חה"כ זהבה גלאון דוח לסיכום פעילותה בשנים 2000–2004. בדוח זה נסקרה פעילות הוועדה בשנים אלה ונשטחו המלצותיה למשרדי הממשלה העוסקים בסוגיית הסחר בנשים. מסמך זה עוקב אחר יישום המלצות הוועדה במשרדי הממשלה ונותן תמונה עדכנית של מצב המאבק בסחר בנשים בישראל.

המאבק בסחר בנשים מתנהל בשלושה מישורים עיקריים: טיפול בנשים קורבנות סחר והגנה עליהן; העמדת סוחרי נשים וסרסורי נשים לדין; פעילות מקדימה למניעת התופעה. חלקו הראשון של מסמך זה הוא תמצית הפעילות במשרדי הממשלה בכל אחד מהמישורים האלה, בהדגשת תגובת המשרדים על המלצות הוועדה.

בחלק השני של המסמך מוצגות ההמלצות העיקריות שפורטו בדוח הוועדה בעבור כל אחד ממשרדי הממשלה הנוגעים בדבר, ואחריהן מוצגת תגובת המשרד על המלצות אלה ועמדת הוועדה בכל הקשור לפעילות שטרם נעשתה.

2. עיקרי הדברים

להלן עיקרי הפעילות במשרדי הממשלה בהקשר של המלצות הוועדה שנוסחו בדוח הסיכום מחודש מרס 2005.

הטיפול בקורבנות הסחר בנשים וההגנה עליהן

כאמור, הטיפול בקורבנות הסחר בנשים הוא באחריות כמה ממשרדי הממשלה: משרד המשפטים,

[האגף לסיוע משפטי במשרד המשפטים אימץ את המלצות ועדת החקירה הפרלמנטרית והרחיב את מתן הסיוע המשפטי לכלל קורבנות הסחר בנשים, ובכללן לנשים השוהות במתקני המשמורת של מינהלת ההגירה ושל שירות בתי-הסוהר. בעבר ניתן סיוע רק לנשים השוהות במקלט ומעידות נגד סוחריהן.](#)

משרד הפנים, משרד הבריאות ומשרד הרווחה. מאז תחילת עבודת הוועדה ניכר שיפור של ממש בטיפול בקורבנות הסחר בנשים, וחלק גדול מהמלצות הוועדה שפורסמו בדוח הסיכום אומצו בהם, כפי שיתואר להלן.

אחד הגורמים החשובים בטיפול בקורבנות הסחר בנשים הוא האגף לסיוע משפטי במשרד המשפטים, אשר מתוקף תיקון לחוק הסיוע המשפטי, התשס"ב-2001, שיזמה חה"כ זהבה

גלאון, מחויב להעניק שירות משפטי לנפגעי סחר בבני-אדם לעיסוק בזנות. תחילה העניק האגף סיוע

משפטי רק לנשים ששהו במקלט לנשים קורבנות

סחר, אולם בעקבות המלצת הוועדה החליטו במשרד המשפטים להרחיב את מתן הסיוע המשפטי לכלל הקורבנות, ובכלל זה לנשים השוהות במתקני המשמורת של מינהלת ההגירה ושל שירות בתי-הסוהר. משרד המשפטים יישם גם את המלצת הוועדה לפרסם בקרב קורבנות הסחר בנשים את דבר זכותן להיות מיוצגות באמצעות האגף לסיוע משפטי.

פרקליטות המדינה משתתפת גם היא בטיפול בקורבנות הסחר בנשים – בכל הקשור לדרישת פיצויים. בהתאם להמלצת הוועדה, הנחיית פרקליט המדינה היא כי בהתאם לנסיבות, כאשר נאשם מורשע בסחר בנשים יש לבקש מבית-המשפט לחייבו לשלם פיצויים לנפגעת העבירה. יודגש כי **הוועדה סבורה שעדיין אפשר לשפר רבות את הליך מתן הפיצויים לקורבנות הסחר בנשים. בהקשר זה היא קוראת לפרקליטות לתבוע מהסוחרים בנשים פיצויים בסכום המקסימלי שחוק העונשין מאפשר ולא להסתפק בסכומים הנמוכים יחסית שנתבעים כיום.** הוועדה קוראת גם ליצור מנגנון שיאיץ את העברת הפיצויים לקורבנות במקרים שבהם נפסקו פיצויים לטובתן בלא עיכובים ביורוקרטיים מיותרים.¹

מוסד נוסף שמטפל בפן המשפטי של הטיפול בקורבנות הסחר בנשים הוא **מערכת בתי-המשפט**. למערכת זו תפקיד חשוב ביותר בטיפול בקורבנות, בעיקר בהאצת ההליכים כך שהקורבנות תוכלנה להעיד כנגד סוחריהן בלא שיהוי ארוך ובלא מורא מפני העבריינים. לשם כך המליצה הוועדה לקדם את גביית העדות המוקדמת של קורבנות הסחר בנשים.² המלצה זו מיושמת בבתי-המשפט – עדות מוקדמת נגבית כאשר התביעה מגישה בקשה, ואף מונה שופט ייעודי העוסק בגבייתה.

כדי להאיץ את ההליך המשפטי בתיקי סחר בנשים ביקשה הוועדה גם שתיקים אלה יועברו לדיון של דן יחיד. הצעת חוק ברוח זו שיזמה הוועדה עברה בדיון מוקדם בכנסת. כיום היא נכללת בהצעת חוק איסור סחר בבני-אדם שהוזכרה לעיל.

יודגש כי בתי-המשפט מיישמים המלצה נוספת של הוועדה – קיום הדיון בתיקי סחר בבני-אדם בדלתיים סגורות. בהקשר זה יוזכר החוק שנחקק ביוזמת הוועדה, המאפשר לקורבנות הסחר בנשים להעיד שלא בנוכחות הנאשם.

משרד הפנים אמון על קביעת המעמד החוקי של קורבנות הסחר בנשים השוהות בארץ. בהתאם להמלצת הוועדה, משרד הפנים מעניק לקורבנות הסחר בנשים אשרת עבודה ושהייה בתקופת ההמתנה לשמיעת עדותן. יתירה מכך, הוועדה המליצה להעניק לקורבנות אשרת שהייה ועבודה לשנה נוספת לאחר תום המשפט.³ המלצה זו מיושמת חלקית – אשרת עבודה ושהייה אינה ניתנת באופן אוטומטי, אך משרד הפנים התחייב לבחון כל בקשה לגופה ולקבל החלטה בעניינה. אשרה כאמור ניתנת כיום רק לקורבנות ששימשו עדות בתביעה, ואין בצדה שירותי תמיכה, למעט הזכות לעבוד (לא ניתנים למשל שירותי רפואה פיזיים או נפשיים לנשים לאחר עזיבתן את המקלט לנשים קורבנות סחר).⁴ הוועדה ממליצה לקבוע קריטריונים ברורים להחלטה למי מקורבנות הסחר בנשים יש להעניק אשרה, וכן להעניק לצד האשרה את שירותי התמיכה ההכרחיים.

משרד הבריאות אחראי לאחד המרכיבים העיקריים בטיפול בקורבנות הסחר בנשים – הדאגה לבריאותן. ככלל, שהיית הקורבנות בארץ אינה חוקית, ועל כן הן אינן מבוטחות ביטוח בריאות ואין להן גישה מסודרת למוסדות הבריאות. אחת מהמלצות הוועדה בהקשר זה – שטרם אומצה – היא הסדרת ביטוח בריאות לקורבנות הסחר בנשים כמו זה שניתן לילדי עובדים זרים. **הטיפול בקורבנות הסחר**

¹ כלל המלצות הוועדה לפרקליטות המדינה מפורטות להלן בעמ' 9 והלאה.

² עדות מוקדמת – עדות הנגבית לפני המשפט. החוק קובע שאפשר לגבות עדות מוקדמת אם בית-המשפט מצא שיש חשש שאמצעי לחץ, איום, כוח, הפחדה או כיוצא באלה יניאו את העד או את העדה מלמסור עדות.

³ בהתאם להחלטה שקיבל שר הפנים אברהם פורז בחודש יולי 2004.

⁴ עבודה נרחבת בנושא אשרות השהייה הניתנות לקורבנות הסחר בנשים בישראל: ט' רביב וני' לבנקרון, אשרות לקורבנות סחר – ישראל 2005.

בנשים נעשה כיום בעיקר בשתי מרפאות שנפתחו לאחר דיונים של הוועדה בעניין. משרד הבריאות מפעיל את המרפאות, ונציגיהן עורכים בדיקות רפואיות לנשים השוהות במתקני הכליאה ובמקלט לנשים קורבנות סחר ומבקרים באופן שוטף במכונים ובמקומות שבהם "תעשיית המין" מתרכזת. הוועדה המליצה להוסיף מרפאות כאלה ולפרסם את מקום פעילותן. משרד הבריאות תומך בהמלצה זו, אך לא יישם אותה בשל העלות התקציבית הגבוהה. בהקשר זה יצוין כי גם תקציבן של שתי המרפאות הקיימות אינו כלול בבסיס תקציבו של משרד הבריאות, וכי מסיבה זו הן עמדו בשנת 2005 לפני סגירה. עקב פניית יו"ר הוועדה זהבה גלאון אל שר הבריאות זני נווה עוכבה עד כה ההחלטה לסגור את המרפאות, אולם המשך הפעלתן בשנת 2006 עדיין אינה מובטחת.

למשרד הרווחה תפקיד חשוב, אם לא עיקרי, בטיפול בקורבנות הסחר בנשים. משרד הרווחה מפעיל את המקלט לנשים קורבנות סחר אשר הוקם מתוקף החלטת הממשלה שהתקבלה לאחר פעילות אינטנסיבית של הוועדה בנושא זה. מטרת המקלט היא לתת אכסניה נוחה לקורבנות בטרם יוחזרו לארץ מוצאן או בזמן ההמתנה לשמיעת עדותן. הנשים במקלט

מקבלות טיפול רפואי ופסיכולוגי שוטף – גם זה בהתאם להמלצת הוועדה. צוות המקלט מאפשר ואף מסייע לנשים לעבוד בזמן שהותן במקלט. 17 מ-38 הנשים שנמצאות במקלט כיום⁵ עובדות מחוץ לו, ושבע עובדות עבודת ייצור במקלט.

הוועדה המליצה להעביר למקלט את כל קורבנות הסחר בנשים, אולם בשלב זה ניתנת עדיפות ל"נשים עדות". נשים שאינן מעידות מועברות למקלט על בסיס מקום פנוי או במקרים הומניטריים ייחודיים. יצוין כי בניגוד להמלצת הוועדה, משטרת ישראל היא שממיינת ומחליטה מי מהנשים תעבור למקלט ומי תישאר במתקן משמורת. כיוון שכך, לעתים קרובות המקלט אינו בתפוסה מלאה אף שבמתקני המשמורת יש לא מעט נשים קורבנות סחר.

העמדת סוחרים נשים וסרסורי נשים לדין

אכיפת החוק והעמדת המעורבים ב"תעשיית" הסחר בנשים לדין גם היא באחריות כמה ממשרדי הממשלה: משרד המשפטים, משרד האוצר והמשרד לביטחון פנים. גם בפן הזה של המאבק בסחר בנשים ניכר שיפור מאז תחילת עבודת הוועדה, וחלק גדול מההמלצות בדוח מיושמות.

המשרד לביטחון פנים, ובפרט משטרת ישראל, הם הגורמים העיקריים האמונים על אכיפת החוקים האוסרים סחר בנשים ועבירות הקשורות לעבירה זו (פירוט להלן). הטיפול בתופעת הסחר בנשים מקבל עדיפות באגף לחקירות ולמודיעין של משטרת ישראל, ועל-פי נתוני המשטרה אומנם יש צמצום בממדיה: בשנת 2001 העריכה משטרת ישראל כי 3,000 נשים הוברחו לישראל ומועסקות ב-300–400 בתי-בושת. הערכת משטרת ישראל היא כי כיום עוסקות בזנות בתי-בושת ובמשרדי ליווי בישראל מאות בודדות של נשים זרות. בעקבות צמצום התופעה יש בשנת 2005 ירידה בנתוני הטיפול בה: עד

⁵הנתונים הם מ-7 בדצמבר 2005.

חודש נובמבר נפתחו 18 תיקים בגין סחר בנשים, לעומת 56 תיקים בשנת 2004. כמו כן, בשנת 2005 נפתחו 309 תיקים בגין כלל העבירות הקשורות בסחר בנשים (ניהול בתי-בושת, סרסרות, הבאת אדם לעיסוק בזנות, הבאה למעשה זנות וסחר בבני-אדם למטרת זנות) – לעומת 581 בשנת 2004.⁶

יצוין כי בניגוד להמלצת הוועדה לא הוקם במשטרה צוות מיוחד לטיפול בסחר בנשים. לפיכך האחראיות לטיפול בפרשיות סחר בנשים מוטלת על כל ימ"ר (יחידה מרחבית) ועל יאחב"ל (היחידה הארצית לחקירת פשיעה בין-לאומית). יוזכר גם כי הוועדה תובעת שכל קורבנות הסחר בנשים תועברנה למקלט וממליצה להפקיע מידי המשטרה את הסמכות להחליט מי מהקורבנות תועבר ממתקן משמורת למקלט ומי לא תועבר.

בשנת 2001 העריכה משטרת ישראל כי 3,000 נשים הוברחו לישראל ומועסקות בזנות. הערכת המשטרה היא כי כיום עוסקות בזנות בבתי-בושת ובמשרדי ליווי בישראל מאות בודדות של נשים זרות

בתוך כך, יש להדגיש שהמשרד לביטחון פנים מיישם חלק ניכר מהמלצות הוועדה, ובהן שילוב שוטרים דוברי רוסית בצוותי החקירה ואי-הפעלת סרסורים וסוחרי נשים כמקורות מודיעין. נוסף על כך, בהכשרת שוטרים (ובהם שוטרי משטרת ההגירה) וקצינים נכללות השתלמויות בכל הקשור למאבק בסחר בנשים. השתלמויות אלה נועדו בין השאר לסייע לשוטרים לזהות קורבנות סחר בנשים בעת ביקורים בבתי-בושת.

לפרקליטות המדינה יש כמובן תפקיד מכריע בכל הקשור להעמדת המעורבים בסחר בנשים לדין. אחת הסוגיות העיקריות שהוועדה פעלה בהן בהקשר זה היא החמרת הענישה בעסקות טיעון שנעשות בעבירות סחר בנשים. יתר על כן, הוועדה המליצה להפחית במידה ניכרת את מספר עסקות הטיעון שנחתמות עם חשודים בעבירות סחר בבני-אדם בכלל. עמדת פרקליטות המדינה היא שבמקרים מסוימים הסדרי טיעון הם הדרך הטובה ביותר האפשרית להביא לאכיפת החוק ולהרשעת עבריינים. עם זאת, רוב הסדרי הטיעון נוגעים בשאלת האשמה בלבד, ולא נכללת בהם סוגיית העונש. בפרקליטות מציינים שעובדתית הוחמרה הענישה במסגרת הסדרי טיעון אלה.

יצוין שוועדת החקירה המליצה לבחון מחדש את הנחיית פרקליטות המדינה בכל הקשור לעבירות זנות וסחר בבני-אדם לעיסוק בזנות ולשנותה כך שלא יינתן משקל יתר להגנה על האינטרסים של הסרסורים והסוחרים ולא יינתן משקל חסר להגנה על הזכויות של קורבנות הסחר. מפרקליטות המדינה נמסר כי בימים אלה ההנחיה נתונה לבחינה מחודשת ובסיום עבודת המטה בנושא זה תתקבל החלטה בדבר הצורך בשינויה.

גוף נוסף העוסק בהעמדה לדין של המעורבים בסחר בנשים הוא רשות המסים במשרד האוצר. גוף זה פותח תיקים נגד מכוני ליווי שאינם מדווחים על פעילותם לרשות המסים, ובהתאם לתוצאות החקירה מגיש כתבי אישום בגין עבירות מס. יש להדגיש שעמדת הוועדה היא שאין לגבות מסים מסוחרי נשים, שכן יש בכך משום מתן לגיטימציה לפעילותם והדבר עלול להוביל למיסוד הזנות. עמדת רשות המסים, לעומת זאת, היא שיש לפעול למיסוי ההכנסות הנובעות מפעולות בלתי חוקיות, ובכלל זה מסחר בנשים, כדי שלא יהא "החוטא נשכר". בשנים 2004–2005 נפתחו בהתאם לתפיסה זו 16 תיקים נגד מכוני עיסוי;

⁶ יש להדגיש כי אחת הסיבות לירידה בנתוני הטיפול היא העברת הפעילות מבתי-בושת לדירות דיסקרטיות.

בתשעה מהתיקים הוגשו כתבי אישום בשל עבירות מס, ושבעת הנותרים נתונים בשלבי הכנת כתב אישום.

מניעה

סחר בנשים הוא תופעה בין-לאומית. כיוון שכך, **משרד החוץ הוא הגורם העיקרי בנקיטת פעילות מקדימה למניעתו. מדי חודש מתכנס במשרד החוץ פורום של כל הגופים הרלוונטיים למאבק בסחר בנשים (נציגי משרדי הממשלה הרלוונטיים ונציגי כל המחלקות הנוגעות בדבר במשרד החוץ). מטרת הישיבות הבין-משרדיות האלה היא הפקת לקחים מדוחות משרד החוץ של ארה"ב בעניין המאבק בסחר בבני-אדם ושימוש בהם ככלי לשיפור המאבק בסחר בבני-אדם בישראל. נציגי המשרדים מדווחים על הפעולות שננקטו ועל הפעילות המתוכננת במשרדיהם, מעלים בעיות, מציעים פתרונות ומגדירים יעדים חדשים.**

[הוועדה בירכה על פעילות משרד החוץ, בפרט על הפצת דפי מידע בארצות המוצא, שבהם הוזהרו צעירות מקומיות לבל יתפתו להגיע לישראל באופן לא חוקי.](#)

משרד החוץ יזם קמפיין הסברה בארצות המוצא של סחר בנשים ובמסגרתו הפיץ דפי מידע המזהירים צעירות מקומיות לבל יתפתו להגיע לישראל באופן לא חוקי. הוועדה בירכה על פעילות זו והדגישה את חשיבותה במניעת הרחבת ממדי הסחר בנשים.

משרד החוץ חתום על כמה אמנות בין-לאומיות למאבק בסחר בנשים, בהן אמנת האו"ם להשבתת סחר בבני-אדם וניצול זנותם של אחרים ואמנת האו"ם לביעור כל צורה של הפליית נשים. בהקשר זה יצוין כי משרד החוץ פועל לאשרור שתי אמנות נוספות, אולם האשרור תלוי בקידום חוק איסור סחר בבני-אדם – שטרם אושר בכנסת.

מינוי מתאם בין-משרדי

המאבק בסחר בנשים אינו באחריות משרד ממשלתי אחד אלא באחריות כמה וכמה גורמים ברשות המבצעת. התיאום בין גורמים אלה הוא תנאי הכרחי למיגור הסחר בנשים בישראל, ולפיכך החליטה הממשלה, בחודש דצמבר 2003, כי ימונה מתאם בין-משרדי אשר ירכז ויתאם את פעילות משרדי הממשלה העוסקים בסוגיה זו⁷. הוחלט כי נוסף על תיאום ייכללו בתפקידי המתאם יצירת שיתוף פעולה בין הרשות המבצעת ובין הארגונים הוולונטריים שעוסקים בסוגיית הסחר בנשים ועומדים בקשר ישיר עם קורבנות הסחר, המלצה על מדיניות בסוגיות עקרוניות וקידום פעילות חינוכית בציבור הרחב להגברת המודעות להשלכות הסחר בנשים.

מימוש החלטת הממשלה למנות מתאם בין-משרדי התעכבה תקופה ארוכה, עקב חילוקי דעות בין משרד המשפטים ובין משרד האוצר בדבר מימון יישומה. רק לאחרונה, כשנתיים לאחר קבלת החלטת הממשלה, ולאחר פניות חוזרות של הוועדה למשרד המשפטים בעניין זה, אישר משרד האוצר תקצוב של שני תקנים חדשים שנועדו ליישם את ההחלטה. כיום התקנים טרם אוישו, ואילו את תפקיד המתאם

⁷ החלטת ממשלה 1248 בנושא: "הקמת ועדת מנכ"לים קבועה ומתאם בין-משרדי בתחום הסחר בבני-אדם", 28.12.03.

מאיישת בפועל ראש תחום עונשין, מחלקת ייעוץ וחקיקה במשרד המשפטים, גב' רחל גרשוני. יצוין שבהעדר מתאם, הוועדה למאבק בסחר בנשים ממלאת חלק מהתפקידים המיועדים לו – היא עומדת בקשר רצוף עם משרדי הממשלה ועוקבת אחר פעילותם במאבק בסחר בנשים, מתאמת בין הרשויות ועוסקת ביצירת שיתוף פעולה בין הרשות המבצעת ובין ארגונים וולונטריים.

הוועדה קוראת לממשלה לממש לאלתר את החלטתה למנות מתאם בין-משרדי קבוע וגורסת כי העדר מתאם כאמור פוגע פגיעה ניכרת ומהותית במאבק של מדינת ישראל בתופעת הסחר בנשים.

בתוך כך, הוועדה מדגישה שאחריות הממשלה היא לא רק למנות מתאם ממשלתי, אלא כצעד המשך על הממשלה להקים רשות למאבק בסחר בבני-אדם אשר תרכז את טיפול הרשויות בנושא זה. עמדת הוועדה היא שרק רשות כזאת תוכל להיענות לדרישת משרד החוץ של ארה"ב להקים כוח משימה לאומי למיגור תופעת הסחר בבני-אדם ולהעיד על נחישות הממשלה להילחם בתופעה זו. לפיכך הגישה יו"ר הוועדה, חה"כ זהבה גלאון, הצעת חוק שעניינה הקמת רשות למלחמה בסחר בנשים. הממשלה מתנגדת להצעה זו מטעמים תקציביים.

מעקב אחר יישום המלצות הוועדה בחלוקה משרדית

להלן יוצגו המלצות ועדת החקירה הפרלמנטרית, שפורסמו בדוח הוועדה בחודש מרס 2003, ותגובת המשרדים על המלצות אלה. לאחר מכן תוצג עמדת הוועדה אשר להמשך הפעילות בכל משרד.

3. משרד המשפטים – פרקליטות המדינה

פרקליטות המדינה מתווה את מדיניות החקירה והאכיפה בסוגיית הסחר בנשים, ומשטרת ישראל פועלת בהתאם להנחיות פרקליט המדינה. הפרקליטות היא הגוף שקובע אם להעמיד לדין סוחרי נשים והגורם המגבש עסקות טיעון. יצוין כי עד לאחרונה נעשו עסקות כאלה ברוב תיקי הסחר בנשים.

3.1. המלצות ועדת החקירה הפרלמנטרית

1. יש להחמיר במידה ניכרת את הענישה בעסקות הטיעון בתחום עבירות הסחר בבני-אדם.
2. יש להפחית במידה ניכרת את מספר עסקות הטיעון שנחתמות עם חשודים בעבירות סחר בבני-אדם.
3. יש לקבוע הנחיה חד-משמעית כי על כתבי האישום יופיעו שמותיהן של קורבנות הסחר בנשים בראשי תיבות בלבד, כדי להגן עליהן.
4. יש לקבוע פיצוי מוגדל בעבירת סחר בבני-אדם, הן בהליך האזרחי הן בהליך הפלילי.
5. יש להנחות את הפרקליטים לדרוש פיצויים לנשים קורבנות סחר – גם לנשים שידעו כי הן מובאות לישראל כדי לעסוק בזנות.
6. יש לבחון מחדש את הנחיות פרקליטות המדינה ולשנותן כך שלא יינתן בהן משקל יתר להגנה על האינטרסים של הסוחרים ושל הסרסורים; שלא יתבססו על רצונן החופשי של הנשים כל עוד לא הוכח אחרת; שלא יינתן בהן משקל חסר להגנה על זכויותיהן של קורבנות הסחר; שינחו לפעול בכל דרך אפשרית לסגירת בתי-הבושת במדינה ויעבירו למשטרה מסר ברור כי עליה לערוך חקירות יזומות בבתי-בושת גם בלא מידע מודיעיני מוקדם.

3.2. תגובת משרד המשפטים – פרקליטות המדינה⁸

1. הפחתת השימוש בהסדרי טיעון והחמרת הענישה במסגרתם: מאז שנקבעה בחוק עבירת סחר בבני-אדם לעיסוק בזנות ועד היום, ברוב הסדרי הטיעון מדובר רק בשאלת האשמה ולא בעונש. עובדתית הוחמרה הענישה במסגרת הסדרי טיעון אלה. עמדת הפרקליטות היא שבמקרים מסוימים עריכת הסדר טיעון היא הדרך הטובה ביותר, ולעתים אף הדרך האפשרית היחידה, העומדת לרשות הפרקליטות כדי להביא לאכיפת החוק ולהרשעת עבריינים. במקרה של הסדרי טיעון בתיקי סחר בנשים נאלצה הפרקליטות להגיע להסדרי טיעון עם עברייני מסיבות אלה: העומס על בתי-המשפט אינו מאפשר שמיעת עדויות מוקדמת כקבוע בחוק, וגם לא

⁸עו"ד ליאורה חילו, סגנית לפרקליט המדינה, מכתב לחה"כ זהבה גלאון (אין תאריך).

נקבעים די מועדי הוכחות וכדומה ויש חשש שהנאשמים ישוחררו ממעצרם; חוסר שיתוף פעולה מצד הקורבנות מקשה את ההוכחה בתחום זה.

2. **ציון שמות קורבנות הסחר בנשים בראשי תיבות בכתבי האישום:** ככלל, בהתאם להנחיית פרקליט המדינה, בכתבי אישום המוגשים לבית-המשפט בגין סחר בנשים מצוינים שמותיהן של הקורבנות העתידות להעיד בראשי תיבות. לאור ההמלצות בדוח הוועדה חזר פרקליט המדינה על הנחיה זו.

3. **הנחיית הפרקליטים לבקש פיצויים לקורבנות ולהגדיל את סכום הפיצויים הניתנים:** על-פי הנחיית פרקליט המדינה, בהתאם לנסיבות, כאשר נאשם מורשע בגין סחר בנשים יש לבקש מבית-המשפט לחייבו בתשלום פיצויים לנפגעת העבירה. מפרקליטות המדינה נמסר כי הפרקליטים פועלים על-פי הנחיית פרקליט המדינה ובית-המשפט פוסק לא פעם פיצויים לטובת הקורבנות.

4. **בחינה מחודשת של הנחיות הפרקליטות:** הנחיית פרקליט המדינה אשר לעבירות זנות וסחר בבני-אדם לעיסוק בזנות נתונה בימים אלה בבחינה מחודשת, ובסיום עבודת המטה תתקבל החלטה בדבר הצורך בשינויה. עם זאת, בפרקליטות מדגישים כי כבר עתה אין בהנחיה התבססות על הנחת רצון החופשי של הנשים כל עוד לא הוכח אחרת.

הוועדה קוראת לפרקליטות לתבוע מעברייני סחר בבני-אדם פיצויים בסכום המקסימלי שחוק העונשין מאפשר (228,000 ש"ח) ולא להסתפק בסכומים הנמוכים יחסית שנתבעים כיום.

הוועדה קוראת לפרקליטות להקים מנגנון שיאפשר להאיץ את העברת הפיצויים לקורבנות במקרים שבהם נפסקו פיצויים לטובתן, בלא עיכובים ביורוקרטיים מיותרים. מכיוון שבמקרים רבים הן חוזרות לארץ מוצאן בטרם הסתיים ההליך הפלילי, על הפרקליטות לוודא כי יש בידיה פרטיהן לצורך יצירת קשר עמן. אם בתום ההליך הפלילי נפסקו פיצויים לטובת הקורבן, על הפרקליטות לעבוד בשיתוף פעולה עם משרד החוץ להעברת הכספים אליה.

הוועדה ממליצה שבתיקים הנסגרים בהסדרי טיעון תפעל הפרקליטות לכך שהנאשמים יפקידו את תשלומי הפיצויים בבית-המשפט (שבו הסדר הטיעון מוצע) לפני הדיון – כך יתמעטו המקרים שבהם בתי-המשפט פוסקים פיצויים לקורבנות הסחר אך סוחרי הנשים נמנעים מלשלמם.

נוסף על כל אלה, הוועדה ממליצה לקדם את השימוש בחילוט רכוש – גם חילוט אזרחי – בתיקי סחר בבני-אדם כאחד האמצעים החשובים במאבק נגד תופעה זו.

4. משרד המשפטים – האגף לסיוע משפטי

ביוזמת חה"כ זהבה גלאון תוקן בחודש אוגוסט 2003 חוק הסיוע המשפטי, התשס"ב-2001, כך שיוענק שירות משפטי לנפגעי עבירות סחר בבני-אדם לעיסוק בזנות. בתיקון נקבעה הזכות לקבל סיוע משפטי מטעם האגף לסיוע משפטי בלא החלת מבחן הזכאות הכלכלית. מבדיקת הוועדה עלה כי הסיוע המשפטי ניתן רק לנשים השוהות במקלט לנשים קורבנות סחר, וזאת בניגוד לחוק האמור, אשר חל על כלל קורבנות הסחר בנשים.

4.1. המלצות ועדת החקירה הפרלמנטרית

1. יש לקיים את החוק ולהעניק סיוע משפטי לכלל קורבנות הסחר בבני-אדם, גם לנשים שאינן מעידות.
2. יש לפרסם בין קורבנות הסחר בנשים את דבר זכותן לייצוג מטעם האגף לסיוע משפטי.
3. יש לצאת בקמפיין מסודר בשיתוף פעולה עם ארגוני המגזר השלישי כדי להביא לידיעת קורבנות הסחר בנשים את זכויותיהן.

4.2. תגובת משרד המשפטים – האגף לסיוע משפטי⁹

מאז פתיחת המקלט לנשים קורבנות סחר ב-15 בדצמבר 2004 פנו לאגף לסיוע משפטי 60 נשים. 16 מהן עזבו את המקלט, 11 ויתרו על הסיוע ואחת לא קיבלה סיוע כי הסוחר נמלט ואין דרך לאתרו. כיום תלויות ועומדות 32 תביעות.¹⁰ המלצות הוועדה אומצו במידה רבה, כפי שאפשר לראות בפירוט שלהלן:

1. הענקת סיוע משפטי לכלל קורבנות הסחר בנשים, בין שהן מעידות ובין שאינן מעידות, ובכלל זה לנשים המוחזקות במתקני משמורת: בישיבה שהתקיימה ב-23 באוגוסט 2005 אצל מנכ"ל משרד המשפטים עו"ד אהרון אברמוביץ הוחלט להרחיב את מתן הסיוע המשפטי לכלל קורבנות הסחר בנשים, גם לאלה השוהות במתקני המשמורת של מינהלת ההגירה ושל שירות בתי-הסוהר.
2. פרסום הזכות לקבל סיוע משפטי בקרב קורבנות הסחר בנשים: בסוגיה זו יש להבחין בין נשים השוהות במקלט ובין אלה המוחזקות במתקני משמורת, כמפורט להלן:
 - א. נשים שמגיעות למקלט מקבלות הסבר מהצוות על זכויותיהן המשפטיות ועל האפשרות להיות מיוצגות מטעם האגף לסיוע משפטי, ואף חותמות על מסמך המאשר שקיבלו הסבר זה. נציגי האגף לסיוע משפטי מבקרים מדי פעם במקלט ועורכים הרצאות בנושא פעולות האגף והסיוע שניתן לקורבנות הסחר בנשים.

⁹ עו"ד אלחנן זוכוביצקי, הממונה על האגף לסיוע משפטי, מכתב לחה"כ זהבה גלאון, 26 באוקטובר 2005.

¹⁰ עניינן של 23 מהתביעות בקשת אשרת שהייה ממשרד הפנים, ותשע מהתביעות מתבררות בבית-הדין האזורי לעבודה. נוסף על אלה, שש נשים קיבלו סיוע בתביעות שונות בבית-משפט השלום בתל-אביב.

לאור המלצות הוועדה שלח משרד המשפטים ב-21 בספטמבר 2005 מכתב לעו"ד רינת דוידוביץ', מנהלת המקלט לנשים קורבנות סחר, ובו התבקשה עו"ד דוידוביץ' לוודא אישית כי כל אשה המגיעה למקלט מקבלת את כל המידע על הסיוע הניתן מטעם האגף, וכן הסבר על זכותה להגיש תביעה אזרחית נגד העברייין, על האפשרות לקבל ממנו פיצוי כספי ועל מלוא הזכויות המגיעות לה. למכתב צורף מידע בעברית וברוסית על הסיוע שהאגף נותן, ועו"ד דוידוביץ' התבקשה להעבירו לידי כל הנשים השוהות במקלט.

האגף לסיוע משפטי פנה גם לארגונים מהמגזר השלישי, כגון מוקד הסיוע לעובדים זרים, "אשה לאשה" ומכון "תודעה", וביקש שיעמדו בקשר עם הנשים השוהות במקלט כדי להגביר את מודעותן לזכויותיהן ולעודדן לממש זכויות אלה.

ב. אשר לנשים המוחזקות במתקני משמורת: בישיבה שהתקיימה במשרד המשפטים ב-11 באוקטובר 2005, בהשתתפות נציגי משרד המשפטים, המשטרה, ארגוני המגזר השלישי ודייני בית-הדין למשמורת, הוסכם על דעת כל המשתתפים כי ראוי ורצוי שבכל מתקן משמורת יוצב עובד סוציאלי שתפקידו לאתר קורבנות סחר בנשים ולהודיע להן את זכויותיהן (ובכלל זה קבלת סיוע משפטי בתביעות אזרחיות הנובעות מעבירת הסחר).

הוחלט כי בשלב הביניים, עד שיוצב עובד סוציאלי בכל מתקן משמורת, יהיו מופקדים על איתור קורבנות הסחר דייני בית-הדין למשמורת, השוטרים במתקני המשמורת, אנשי הארגונים הוולונטריים ואנשי שירות בתי-הסוהר. האגף לסיוע משפטי מתעתד להביא לידיעת הנשים במתקני המשמורת את דבר זכותן לקבל סיוע משפטי בלא תשלום ובתנאים הקבועים בחוק גם במודעות שייתלו על לוחות המודעות ובעלונים בשפות רלוונטיות שיחולקו במתקני המשמורת.

הוועדה מברכת על כך שסיוע משפטי ניתן לכלל קורבנות הסחר בבני-אדם ובכללם לנשים שאינן מעידות ושמוחזקות במתקני משמורת. הוועדה מדגישה שוב את החשיבות של פרסום הזכות לייצוג מטעם האגף לסיוע משפטי בקרב קורבנות הסחר בנשים ומזכירה כי הבאת המידע הזה בפרט לידיעת הנשים הנמצאות במתקני המשמורת היא אינטרס של מדינת ישראל, שכן הדבר עשוי לעודד נשים אלה להעיד נגד העבריינים שסחרו בהן ולהגביר את יכולת המדינה להעמידם לדין.

5. מערכת בתי-המשפט

למערכת בתי-המשפט תפקיד מרכזי במלחמה בסחר בנשים, הן במישור הענישה וההרתעה הן במישור ההתייחסות לקורבנות כעדות במשפט וכקורבנות עבירה. המלצות הוועדה בהקשר זה נועדו בין השאר להביא לשיפור בתחומים בעייתיים אלה: שיהיו גביית עדות מקורבנות הסחר בנשים, משך התנהלות המשפט וחומרת הענישה בעבירות הקשורות לסחר בבני-אדם בכלל.

5.1. המלצות ועדת החקירה הפרלמנטרית

1. יש לקדם את מתן העדות המוקדמת של קורבנות הסחר בנשים.
2. יש להעביר את מתן העדות לדן יחיד, אף אם אינו נמנה בהרכב שידון בתיק.
3. יש לקיים את החוק בדבר דיון שלא בנוכחות הנאשם.
4. יש לדון בתיקי סחר בבני-אדם בדלתיים סגורות.
5. יש להעביר את הדיון בתיקים לדן יחיד.
6. יש לאפשר העברת תיקים מבתי-משפט שיש בהם עומס רב לבתי-משפט שיש בהם פחות עומס.
7. יש להמשיך את ההחמרה בענישת עברייני סחר בבני-אדם – וכך ליצור גם הרתעה.

5.2. תגובת מערכת בתי-המשפט¹¹

1. **קידום מתן עדות מוקדמת ומתן עדות לפני דן יחיד ייעודי:** עדות מוקדמת מתקיימת כאשר מוגשת בקשה מטעם התביעה. לשם כך מונה שופט אשר עוסק בגביית עדות כאמור.
2. **קיום הדיון בדלתיים סגורות ושלא בנוכחות הנאשם:** הדיון מתקיים בדלתיים סגורות ומתקיימות הוראות החוק בדבר נוכחות הנאשם.
3. **העברת תיקים מבתי-משפט עמוסים לבתי-משפט שיש בהם פחות עומס:** הוספו שופטים לבתי-המשפט שיתמודדו עם העומס הכבד בתחום הפלילי.
4. **חומרת הענישה:** לדברי מנהל בתי-המשפט, חומרת הענישה היא בתחום שיקול הדעת של המותב הדן בתיק ונקבעת בהתאם להנחיות בית-המשפט העליון.

הוועדה מברכת על קבלת המלצותיה בדבר קיום הדיון בתיקי סחר בנשים בדלתיים סגורות ושלא בנוכחות הנאשם. משך ההמתנה של הנשים למתן עדותן נותר ארוך למדי במקרים רבים (לוועדה הגיעו דיווחים על נשים הנמצאות במקלט שנה ויותר), ולפיכך הוועדה חוזרת על המלצתה לקדם את החקיקה שתאפשר לקיים את הדיון בתיקי סחר בבני-אדם לפני דן יחיד, כדי להאיץ את ההליך המשפטי.

¹¹השופט בועז אוקון, מנהל בתי-המשפט, מכתב לחה"כ זהבה גלאון, 21 בספטמבר 2005.

6. המשרד לביטחון פנים

המשרד לביטחון פנים מתמודד עם תופעת הסחר בבני-אדם על כל היבטיה, ובמסגרת התמודדות זו מוטלים עליו תפקידים רבים, ובהם מעצר סוחרים וסרסורים, סגירת בתי-בושת וטיפול בקורבנות הסחר בנשים – העברתן למקלט, הגנה עליהן והרחקתן אל ארצות מוצאן.

6.1. המלצות ועדת החקירה הפרלמנטרית

1. יש למנוע קבלת מידע מסרסורים ומסוחרי נשים לצורך מודיעין על עולם הפשע.
2. על המשטרה לפעול למיגור התפיסה כאילו הזנות והסרסרות הן בבחינת הכרח בל יגונה, שכן מצב זה מונע במקרים רבים את אכיפת החוק. יש לשוב ולהזכיר במשטרה את ההשלכות החברתיות הקשות של הזנות.
3. יש להמשיך בפעילות הסברה ובמתן מידע לשוטרים בכל הדרגים על הזנות ועל הסחר בנשים גם באזורים שבהם אין פעילות עבריינית מרובה בתחומים אלה.
4. יש להקים צוות מיוחד לטיפול בתופעה המורכבת של סחר בבני-אדם ולהציב בו בין השאר שוטרים דוברי רוסית שיוכלו לשוחח עם הקורבנות ולקבל מהם מידע רלוונטי לחקירה.
5. יש להמשיך לפעול לקידום מעצרים וחקירות בתחום הסחר בבני-אדם.
6. על המשטרה לפעול בנחרצות לסגירת בתי-בושת – על-פי החוק שהתקבל לאחרונה בכנסת.
7. יש להעביר את כל קורבנות הסחר בנשים למקלט המיועד לכך.
8. יש להכשיר את אנשי מינהלת ההגירה בכל הקשור לטיפול בסוגיית הסחר בנשים כדי לשפר את יכולתם להבין את מי שנפלו קורבן לעבירה זו.
9. אין לגרש את קורבנות הסחר בנשים דרך מצרים אלא להחזירן ישירות אל ארצות מוצאן.
10. יש להגן על קורבנות הסחר בנשים, לתת להן תנאים נוחים ולייעל ככל האפשר את ההליך המשפטי בעניינן, ולו כדי למנוע בריחה של עדות.
11. יש לגבש במשטרה תוכנית, ואפילו זמנית, להגנה על קורבנות הסחר בנשים – המאוימות תדיר, ולאמץ את מסקנות הוועדה הבין-משרדית בנושא זה.
12. יש להנחות את השוטרים בכל הקשור לתופעת הסחר בנשים ולאופנים השונים שבהם היא באה לידי ביטוי, כדי שבעת ביקור שוטרים בבתי-בושת הם יוכלו לזהות נשים שנפלו קורבן לעבירה זו.
13. יש להגדיל את מספר דוברי השפה הרוסית במשטרה ולקיים פעילות יזומה בכל הקשור לביקורי שוטרים בבתי-בושת כלקוחות.
14. כאשר אשה שהיא קורבן סחר מגיעה לתובע או לפרקליט יש לשאול אותה על שוטרים המבקרים בבתי-בושת כלקוחות.

15. יש לקדם את הצעת החוק שנועדה למנוע משוטרים לנצל את מעמדם לקבלת שירותי מין ולקבוע ענישה חמורה יותר על שידול לעיסוק בזנות על-ידי שוטר.

6.2. תגובת המשרד לביטחון פנים¹²

בשנים 2003–2004 היתה פעילות שיא בטיפול המשטרה בסחר בנשים, והתופעה אומנם הצטמצמה צמצום ניכר. בשנת 2004 לבדה הורחקו יותר מ-1,000 נשים קורבנות סחר למדינות מוצאן. הערכת המשטרה היא שכיום עוסקות בזנות בבתי-בושת ובמשרדי ליווי בישראל מאות בודדות של נשים זרות (בעבר העריכו במשטרה כי כ-3,000 נשים זרות עוסקות בזנות כאמור). בעקבות צמצום התופעה ניכרת בשנת 2005 ירידה בנתוני הטיפול בה: עד חודש נובמבר נפתחו 18 תיקים בגין סחר בנשים, לעומת 56 תיקים בשנת 2004; בשנת 2005 נפתחו 309 תיקים בגין כלל העבירות הקשורות בסחר בנשים (ניהול בית-בושת, סרסרות, הבאת אדם לעיסוק בזנות, מעשה זנות וסחר בבני-אדם למטרת זנות), לעומת 581 תיקים בשנת 2004.¹³

יישום המלצות הוועדה:

1. **הימנעות מקבלת מידע מסרסורים ומסוחרי נשים לצורך מודיעין נגד אנשי העולם התחתון:** בהתאם להנחיית חטיבת המודיעין, מאז שנת 2004 אין להפעיל סרסורים וסוחרי נשים כמקורות מודיעין.
2. **מייגור התפיסה שהזנות והסרסרות הן בבחינת הכרח בל יגונה:** הטיפול בתופעה בכלל, ועיצוב התפיסה בפרט, צריכים להיעשות במסגרת בין-משרדית, בעיקר בתחום החינוך.
3. **המשך פעילות ההסברה ומתן המידע לשוטרים בכל הדרגים על הזנות ועל הסחר בנשים:** במרכז ההכשרה של משטרת ישראל החוקרים משתלמים בנושאים רבים, ובכלל זה בכל הקשור לסחר בנשים. נוסף על השתלמויות אלה מתקיימות הרצאות בנושא זה בקורסים לקצינים ובימי עיון. כל הנחיות האגף לחקירות ולמודיעין מופצות לכלל שוטרי המגזר. בהקשר זה יש לציין כי גם ממחוז ש"י, שבו תופעת הסחר בנשים אינה רווחת, הועברה למקלט אשה אחת שנפלה קורבן לעבירה זו.
4. **הקמת צוות מיוחד לטיפול בתופעת הסחר בנשים, שיועסקו בו דוברי רוסית:** הנחיית ראש האגף לחקירות ולמודיעין היא כי יש לתת עדיפות לטיפול בתופעת הסחר בנשים. ראש האגף הטיל את האחריות לניהול תיקים בתחום זה על כל ימ"ר (יחידה מרחבית) ועל יאחב"ל (היחידה הארצית לחקירת פשיעה בין-לאומית). יחידות אלה פרוסות ברחבי הארץ וערוכות לטיפול בתופעה הן מבחינת כוח-האדם – ששולבו בו דוברי שפות רלוונטיות – הן מבחינת האמצעים העומדים לרשותן.

¹² סני"צ צחי נפץ, סגן ראש המטה המבצעי לתחום מודיעין וחקירות במשטרת ישראל, מכתב לחה"כ זהבה גלאון, 20 בדצמבר 2005.

¹³ רפ"ק אורית חיימי, ראש חוליית פשיעה מאורגנת במדור מחקר פלילי של משטרת ישראל, מכתב לגב' סיגלית עדרי, מנהלת ועדת המשנה למאבק בסחר בנשים, 20 בדצמבר 2005.

5. **המשך הפעילות לקידום מעצרים וחקירות בתחום הסחר בנשים**: בשנת 2004 נפתחו 50 תיקי סחר בנשים, לעומת 52 בשנת 2003. בשנת 2004 נפתחו 605 תיקי חקירה בגין סחר בבני-אדם לעיסוק בזנות ועבירות נלוות (סרסרות, ניהול בתי-בושת, הבאה למעשה זנות או לעיסוק בזנות וכיוצא באלה) – לעומת 458 תיקים בשנת 2003.
- בשנת 2004 היתה עלייה בשיעור 17.2% בהיקף המעצרים בתיקי סחר בנשים לעומת שנת 2003, ובמעצרים עד תום ההליכים או עד להחלטה אחרת היתה עלייה בשיעור 7.5%.
- יצוין כי בשנים האחרונות נעצרו ונשפטו עבריינים "בכירים" בתחום הסחר בנשים ולראשונה נוהלו כמה תיקים בין-לאומיים שבמסגרתם הוסגרו לישראל עבריינים מארצות מקור של סחר בנשים.
6. **פעילות לסגירת בתי-בושת**: הצו להגבלת השימוש במקומות המשמשים לזנות נכנס לתוקפו ב-11 באפריל 2005. יש אפשרות טכנית לסגור מקומות כאמור בהדבקת צו, אך הם נפתחים סמוך לזמן סגירתם באותו מקום או במקום סמוך לו. עם זה, בכמה מקומות, למשל בבאר-שבע, נסגרו בתי-בושת על-פי האמור בחוק החדש.
- יצוין כי מבדיקות שערכה משטרת ישראל עולה כי בבתי-הבושת הגלויים הצטמצמה תופעת הסחר בנשים ומספר העובדות הזרות המועסקות במקומות אלה קטן.
7. **העברת כל קורבנות הסחר בנשים למקלט**: על-פי החלטת הממשלה מ-1 בדצמבר 2002, המקלט הוקם לכלל קורבנות הסחר בנשים שיש ראשית ראיה לכך שנעברה נגדן עבירת סחר לעיסוק בזנות או עבירות נלוות – במתן עדיפות לעדות. משטרת ישראל מיישמת את החלטת הממשלה מתוך גמישות רבה. קורבנות שיש לגביהן ראשית ראיה כאמור מועברות למקלט אם הן מביעות את הסכמתן לכך.
8. **הכשרת שוטרי מינהלת ההגירה לטיפול בעבירת סחר בנשים**: מינהלת ההגירה מקיימת הכשרה לשוטריה, ובכללם לשוטרים המוצבים במתקני המשמורת. השתלמויות אלה מוקנות לאנשי מקצוע מהמשטרה, ממשרדי הממשלה הרלוונטיים, מבתי-המשפט ומפרקליטות המדינה ולגורמים חוץ-משטריים שעוסקים במאבק בסחר בנשים, ותורמות להטמעת מידע על התופעה בקרב אנשי מינהלת ההגירה.
9. **החזרת קורבנות הסחר בנשים למדינות מוצאן לא דרך מצרים**: קורבנות הסחר בנשים מוחזרות ישירות לארצותיהן, דרך נמל התעופה בן-גוריון, ולא דרך מצרים.
10. **הגנה על קורבנות הסחר בנשים והבטחת תנאי מחיה הולמים**: המקלט לנשים קורבנות סחר מוגן באמצעות חברת שמירה מפני גורמים שעלולים לסכן את שלום הנשים – על-פי הערכת איום שחטיבת המודיעין של משטרת ישראל עושה לכל אשה השוהה במקלט. הנשים במקלט מקבלות תנאי מחיה הולמים, ובכללם אישורים זמניים לשהייה ולעבודה בארץ, דמי כיס, ביטוח רפואי וטיפול אישי.
11. **גיבוש תוכנית הגנה לקורבנות הסחר בנשים**: כאמור, לכל אשה השוהה במקלט נעשית הערכת איום, על-פי התוויית חטיבת המודיעין של משטרת ישראל. אם נמצא כי יש סכנה לחיי אחת הנשים, יציאתה מהמקלט נמנעת. משטרת ישראל עושה הערכת איום גם לכל אשה שנשקפת לה סכנה עם שובה לארצה.

12. הנחיית השוטרים כך שיוכלו לזהות קורבנות סחר בנשים בעת ביקור בבתי-בושת: במסגרת ההכשרה המקצועית של כלל השוטרים במשטרת ישראל, ובכללם שוטרי מינהלת ההגירה, הוקנו לשוטרים כלים לאיתור קורבנות סחר. ההנחיות בתחום זה הן ברורות – כלולה בהן גם הנחיית פרקליטות המדינה, והן הופצו לכלל שוטרי ישראל.

13. תגבור המשטרה בדוברי רוסית: במסגרת המגבלות האובייקטיביות, וככל שהדבר מתאפשר, משטרת ישראל משלבת שוטרים דוברי רוסית בצוותי החקירה של הימ"רים (היחידות המרחביות) והיאחב"ל (היחידה הארצית לחקירת פשיעה בין-לאומית), המטפלים בעבירת הסחר בנשים.

14. פעילות יזומה בנושא ביקורי שוטרים בבתי-בושת כלקוחות: חל איסור על שוטרי משטרת ישראל לקבל שירותי זנות בבתי-בושת או לבלות במקומות שנעשית בהם פעילות עבריינית. שוטר שעושה שימוש במשרתו לקבלת שירותי זנות בבתי-בושת עובר לכאורה עבירה פלילית וייחקר במחלקה לחקירת שוטרים.

15. חקירת נשים קורבנות סחר על שוטרים המבקרים בבתי-בושת כלקוחות: החוק במדינת ישראל אינו מבדיל בין סקטור מקצועי אחד למשנהו. עמדת המשטרה היא כי שאלה זו רלוונטית לשוטרים שהיו לקוחות בבתי-בושת והם חשודים בביצוע עבירה פלילית. נוסף על כך, מבדיקת משטרת ישראל עולה כי אין תופעה של שוטרים המבקרים בבתי-בושת כלקוחות; היו מקרים ספורים כאלה, והם טופלו.

16. קידום הצעת חוק שתמנע משוטרים לנצל את מעמדם לקבלת שירותי מין ותקבע ענישה חמורה יותר לשידול לעיסוק בזנות על-ידי שוטר: חוק העונשין מאפשר כבר היום להעמיד לדין שוטר ששידל לעיסוק בזנות או ניצל את מעמדו לקבל שירותי זנות. עמדת המשטרה היא שאין להכתיים סקטור מקצועי שלם בשל כמה "עשבים שוטים".

הוועדה מברכת על הירידה בהיקף תופעת הסחר בנשים, המשתקפת בנתונים שהובאו לעיל, אולם מדגישה כי אפשר שהירידה נובעת מהעתקת פעילות הנשים הנסחרות מבתי-בושת לדירות דיסקרטיות, ולכן היא קוראת לפעילות יזומה של המשטרה לאיתור דירות אלה.

הוועדה קוראת למשטרת ישראל להמשיך בפעילות נחרצת לסגירת בתי-בושת בהתאם לאמור בחוק.

הוועדה מברכת על החלטת הממשלה להקים רשות להגנה על עדים במשרד לביטחון פנים ומצפה כי במסגרת רשות זו תינתן הגנה גם לקורבנות הסחר בנשים, אולם עד אשר תוקם רשות זו ותתחיל לפעול, הוועדה חוזרת על המלצתה לגבש במשטרת ישראל תוכנית – ואפילו זמנית – להגנה על קורבנות הסחר בנשים, כיוון שהן נתונות לאיום מתמיד.

הוועדה ממשיכה לתבוע את העברת כל קורבנות הסחר בנשים למקלט המיועד לכך, בין שהן מעידות בין שאינן מעידות.

7. משרד הפנים

משרד הפנים אחראי להרחקת קורבנות הסחר בנשים מישראל. הוא קובע מתי אפשר להחזיר את הקורבנות לארץ מוצאן ואם בתקופה שהן נשארות במדינת ישראל יינתנו להן אשרות שהייה ועבודה.

7.1. המלצות ועדת החקירה הפרלמנטרית

א. על משרד הפנים להעניק לקורבנות הסחר בנשים אשרות משלושה סוגים:

1. אשרת שהייה לפרק זמן נוסף לצורך התאוששות והתארגנות ולקראת מתן עדות;
 2. אשרת עבודה לזמן שהן נשארות בארץ;
 3. אשרה שתאשרר את זכות הגישה שלהן לערכאות – אשרה קורבן סחר שהליך משפטי מתנהל בעניינה ובידה אשרה זו תוכל לשהות בארץ עד סיום ההליך כדי להיות נוכחת ושותפה במשפט.
- ב. על משרד הפנים לתת לקורבנות הסחר בנשים אשרת שהייה ועבודה לתקופת שנה מתום המשפט.
- ג. על משרד הפנים להבטיח הנפקת מסמכים מזהים לקורבנות הסחר בנשים, כדי שעד למתן עדותן הן לא תיחשבנה שוהות בלתי חוקיות העוברות על החוק.

7.2. תגובת משרד הפנים¹⁴

1. **הענקת אשרת שהייה ועבודה בתקופת ההמתנה:** בתקופת ההמתנה למתן העדות מונפקת לקורבן הסחר אשרת עבודה ושהייה מסוג ב/1. אם לא נמצא לה מעסיק מונפקת לה אשרת שהייה מסוג ב/2, שאינה מתירה עבודה בישראל.
2. **הענקת אשרת שהייה נוספת לאחר מתן העדות:** משרד הפנים מאפשר הגשת בקשה לאשרת שהייה לתקופה של שנה נוספת לאחר מתן העדות. הבקשה נבחנת לגופה והחלטה מתקבלת בכל מקרה ומקרה. הקריטריון העיקרי שלפני מחליטים לתת אשרה כאמור הוא הערכת משרד הפנים כי האשה אומנם רוצה להישאר בארץ כדי להשתקם לקראת חזרתה למדינת המוצא. ההחלטה הסופית נתונה בידי ראש מינהל האוכלוסין, והוא מביא בחשבון המלצות של אנשי המקלט לנשים קורבנות סחר ושל אנשים שמכירים את האשה, ועובדות המעידות על יכולתה להשתקם (למשל תעסוקה או גוף כלשהו שתומך בה).¹⁵
3. **הנפקת מסמכים מזהים לקורבנות הסחר בנשים:** מינהל האוכלוסין מנפיק תעודת מעבר לנשים קורבנות סחר שאין בידיהן מסמך נסיעה – הן לצורך זיהוי הן לצורך הנפקת רשיון שהייה.

הוועדה קוראת למשרד הפנים לגלות גמישות כלפי קורבנות הסחר בנשים המבקשות להישאר בארץ לאחר מתן עדותן ולקבוע קריטריונים ברורים שלפיהם יוחלט למי מהן תינתן אשרת שהייה. עמדת הוועדה היא שיש להעניק אשרות כאמור גם לנשים שאינן מעידות בבית-משפט. הוועדה קוראת להעניק לצד האשרות שירותי תמיכה חיוניים כגון שירותים רפואיים.

8. משרד החוץ

הסחר בנשים הוא תופעה בין-לאומית ועל כן יש למשרד החוץ תפקיד חשוב במלחמה בו. תפקיד משרד החוץ בא לידי ביטוי בשני מישורים: התמודדות עם הביקורת הבין-לאומית וקיום קשר עם מדינות המוצא של קורבנות הסחר.

8.1. המלצות ועדת החקירה הפרלמנטרית

1. יש לפעול לשיפור הדירוג של מדינת ישראל מדרגה 2-TO לדרגה 1-TO בדוח משרד החוץ של ארה"ב,¹⁶ במאבק בתופעת הסחר בבני-אדם ובעמידה בתנאים המינימליים שנקבעו בדוח זה. על משרד החוץ לעמוד בחזית המאבק ולוודא שישראל תעמוד בתנאים המינימליים לשיפור מקומה בדירוג.
2. יש לפעול לשיתוף פעולה בין משרד החוץ ובין המשטרות במדינות אחרות כדי שיועבר מידע רצוף בכל הקשור לסחר בנשים – מידע על סוחרים, על קורבנות, על מקומות הגיוס וכל מידע רלוונטי אחר.
3. יש לדאוג לכך שמדינת ישראל תהיה ברשימת המדינות שיש להן הסכמים למאבק משותף בסחר בנשים. יש לדאוג לקיום הסכמים אלה ולעבוד בשיתוף פעולה עם המדינות האחרות ברשימה בתחומים שונים גם בעת החזרת הנשים למדינות מוצאן.
4. יש להמשיך בקמפיין של הבאה לידיעת קורבנות פוטנציאליים בארצות המוצא מידע על תופעת הסחר בבני-אדם בישראל ועל השלכותיה.
5. יש לקיים שיתוף פעולה עם ארגונים בין-לאומיים ועם ארגוני האו"ם לזכויות האדם.
6. יש לחזק את הקשר עם ארגון ההגירה הבין-לאומי, ה-IOM, ועם ארגונים נוספים שיכולים לסייע במלחמה בסחר בנשים.
7. יש לבדוק את האפשרות של חקיקה בין-לאומית משותפת למניעת סחר בנשים.

8.2. תגובת משרד החוץ¹⁷

ממשרד החוץ נמסר כי הוא מודע לחומרת התופעה של סחר בנשים בישראל וכי הוא רואה את עצמו שותף למאבק חסר הפשרות שיש לנהל נגדה. לשם כך הוא יוזם פעולות פנים-ארציות ובין-לאומיות שתכליתן מניעת סחר בנשים ובבני-אדם בכלל ומאבק בתופעה זו, ומשתתף בפעולות כאלה.

¹⁶ דוח משרד החוץ של ארה"ב מתפרסם מדי שנה, ומדינות העולם מחולקות בו לשלוש קבוצות דירוג – מאלה שעושות את המאמצים המינימליים כדי להילחם בתופעת הסחר בבני-אדם עד אלה שאינן עושות זאת. בארבע השנים האחרונות היתה ישראל בקבוצת הדירוג השנייה (2-TO).

¹⁷ מר דניאל מרון, מנהל מחלקת זכויות אדם וארבי"ל (ארגונים בין-לאומיים) 3 – משרד החוץ, מכתב לחה"כ זהבה גלאון, 12 בדצמבר 2005.

מדי חודש מתכנס במשרד החוץ פורום של כל הגופים הרלוונטיים לטיפול בסחר בנשים (נציגי משרדי הממשלה הרלוונטיים ונציגי כל המחלקות הנוגעות בדבר במשרד החוץ). מטרת הישיבות הבין-משרדיות האלה היא הפקת לקחים מדוחות משרד החוץ של ארה"ב בעניין המאבק בסחר בבני-אדם ושימוש בהם ככלי לשיפור המאבק בסחר בבני-אדם בישראל. נציגי המשרדים מדווחים על הפעולות שנקטו ועל הפעילות המתוכננת במשרדיהם, מעלים בעיות, מציעים פתרונות ומגדירים יעדים חדשים.

יישום המלצות ועדת החקירה:

1. **שיתוף פעולה בין משרד החוץ ובין המשטרה במדינות אחרות:** משרד החוץ תומך

בקיום שיתוף פעולה בין-משטרה בתחום המאבק בסחר בנשים, אך נושא זה הוא בראש ובראשונה בסמכות המשרד לביטחון פנים. משרד החוץ פועל להידוק התיאום הבין-מדינתי במאבק בסחר בנשים. בין השאר היה משרד החוץ מעורב בהקמת מסגרת שיתוף פעולה אזורית בקהיר בתחום המאבק בסחר בנשים, בחסות משרד האו"ם העוסק במניעת פשע וסמים, ה-UNODC, כמו זו שהוקמה לצורך המאבק בסחר בסמים. למפגש בקהיר הגיעו נציגים של ארגונים לא ממשלתיים ושל גופי אכיפה מאוקראינה וממולדובה (בחסות ארגון ההגירה הבין-לאומי), כדי לשפר את שיתוף הפעולה עם ישראל.

2. **הסכמים למאבק משותף בסחר בנשים:** מדינת ישראל היא צד לכמה וכמה אמנות בין-

לאומיות רב-צדדיות בתחום המאבק בסחר בבני-אדם ואמנות שעוסקות בסוגיה זו בעקיפין:

א. אמנת האו"ם לביעור כל צורת אפליה נגד נשים (CEDAW). סעיף 6 באמנה זו מטיל על המדינות החברות את החובה לפעול, לרבות באמצעות חקיקה, למיגור כל צורות הסחר בנשים וניצול זנות נשים (אמנה זו אושררה בשנת 1991);

ב. אמנת האו"ם בדבר זכויות הילד (CRC). סעיף 34 באמנה זו מטיל על המדינות החברות את החובה להגן על ילדים מפני ניצול מיני וזנות (אמנה זו אושררה בשנת 1991);

ג. אמנת האו"ם להשבתת הסחר בבני-אדם וניצול זנותם של אחרים (אמנה זו אושררה בשנת 1950);

ד. אמנת האו"ם בדבר עבדות והפרוטוקול המתקן אותה (מסמכים אלה אושררו בשנת 1955);

ה. אמנה נוספת בדבר ביטול העבדות, הסחר בעבדים ומוסדות ומנהגים הדומים לעבדות (אמנה זו אושררה בשנת 1956).

נוסף על הסכמים אלה מתקיימים בישראל הליכי אשרור של אמנות נוספות שמשרד החוץ מקדם את ההצטרפות אליהן יחד עם משרד המשפטים. כדי לאשרר פרוטוקולים אלה נדרשת חקיקה מתאימה שתאמץ את ההגדרות הקבועות בהם ותתאים את החקיקה בישראל למחויבויות על-פיהם. הליכי חקיקה אלה הם כעת בשלבים

מתקדמים (הצעת חוק ממשלתית והצעת חוק של חה"כ זהבה גלאון), וכשיושלמו יהיה אפשר להביא לאישור את הפרוטוקולים האמורים, המוצגים להלן:

א. הפרוטוקול האופציונלי לאמנת האו"ם בדבר זכויות הילד בנושא סחר בילדים, זנות ילדים ופורנוגרפיה של ילדים;

ב. הפרוטוקול המשלים לאמנת האו"ם נגד פשע מאורגן, שעניינו מניעת סחר בבני-אדם ובפרט בנשים ובילדים, מיגורו וענישה בגינו.

יצוין שאין למדינת ישראל הסכמים בילטרליים ספציפיים לשיתוף פעולה במניעת סחר בבני-אדם, אולם היא צד להסכמים דו-צדדיים רבים לשיתוף פעולה בתחום ביטחון הפנים, ובכלל זה שיתוף פעולה בכל הקשור למאבק בעבירות חמורות.¹⁸

3. **המשך קמפיין ההסברה בארצות המוצא:** במסגרת המאבק בתופעת הסחר בנשים יזם משרד החוץ הפצת דפי מידע במדינות מקור של סחר בנשים, שבהם מוזהרות הצעירות המקומיות שלא להתפתות להגיע לישראל באופן לא חוקי. דפי המידע, ברוסית, שוגרו לנציגויות של משרד החוץ במדינות המקור, ואלה התבקשו להעבירם לארגונים לא ממשלתיים הפועלים במקומות המועדים לגיוס קורבנות סחר בנשים. משרד החוץ עוקב אחר יישום קמפיין ההסברה ומפיץ את דפי המידע על-פי הצורך.

4. **שיתוף פעולה עם ארגונים בין-לאומיים, עם ארגוני האו"ם לזכויות האדם ועם ארגון ההגירה הבין-לאומי, ה-IOM:** משרד החוץ פועל בזירה הבין-לאומית כדי להגיע לשיתוף פעולה מרבי בתחום המאבק בסחר בבני-אדם בכלל ובסחר בנשים בפרט. בחודש ספטמבר השנה התקיים כנס בין-לאומי לנשים מנהיגות בנושא "הגירה ונושאי ג'נדר במסגרת יעדי הפיתוח של המילניום". אחד הפאנלים בכנס, שמשרד החוץ השתתף בארגונו, הוקדש לנושא הסחר בנשים, ובראשו עמדה השרה לענייני בריאות ונשים של אוסטרליה.

הגב' רוני ידידיה, ראש ענף קשרי חוץ וזרים במשרד החוץ, ייצגה את ישראל בכנס אבש"א (הארגון לביטחון ולשיתוף פעולה באירופה) בנושא הסחר בנשים.

הוועדה מברכת על פעילות משרד החוץ במאבק נגד הסחר בנשים בשני המישורים שבהם הוא פועל: התמודדות עם הביקורת הבין-לאומית וקיום קשר עם מדינות המוצא של קורבנות הסחר. הוועדה קוראת למשרד החוץ לעבוד בשיתוף פעולה עם פרקליטות המדינה כדי לסייע בהעברת כספי פיצויים שנפסקו לטובת קורבנות סחר בנשים שכבר חזרו למדינות מוצאן. הוועדה קוראת להמשיך את פעילות המניעה במדינות המוצא – הפצת דפי מידע ונקיטת פעולות הסברה נוספות.

¹⁸ ההגדרה של "עבירות חמורות" היא כללית במכוון, ואין בה פירוט העבירות, כדי שתחום שיתוף הפעולה יהיה רחב, דינמי וגמיש.

9. משרד האוצר – רשות המסים

המחזור העסקי של "תעשיית" הסחר בנשים בישראל נאמד על-ידי רשויות המס במיליארד דולר לשנה. מכיוון שאחד הגורמים העיקריים לשגשוג הסחר בנשים הוא הרווחיות של "תעשייה" זו, נראה שלצד הענישה הפלילית יש לקדם גם ענישה כלכלית, כדי להרתיע מהשתתפות בה.

9.1. המלצות ועדת החקירה הפרלמנטרית

המלצתה הראשית של ועדת החקירה הפרלמנטרית בהקשר זה היא קריאה לרשות המבצעת לדאוג לכך שכל הגורמים יפעלו בשיתוף במאבק הכלכלי בסחר בבני-אדם. פעילות זו צריכה להיעשות גם על-פי חוק מאבק בארגוני פשיעה, התשס"ג-2003, וגם על-פי חוק איסור הלבנת הון, התש"ס-2000. נוסף על כך המליצה הוועדה המלצות אלה:

1. אין לגבות מסים כגון מס הכנסה ומע"מ מסוחרים נשים, שכן יהיה בכך משום מתן לגיטימציה לסוחרים בנשים, והדבר עלול להוביל למיסוד הזנות.
2. יש לכוון לכך שעל כל תיק של סחר בנשים תורכב עבירה של הלבנת הון.
3. יש לכלול בהצעת החוק הכוללת לאיסור סחר בבני-אדם חילוט רכוש, לרבות חילוט אזרחי.

9.2. תגובת משרד האוצר – רשות המסים¹⁹

מרשות המסים נמסר כי היא פועלת בשיתוף פעולה עם משטרת ישראל בהתמודדות עם עבירת הסחר בנשים. במסגרת זו נפתחים תיקי חקירה נגד מכוני ליווי שאינם מדווחים על פעילותם לרשות המסים, ובהתאם לתוצאות החקירה מוגשים לעתים כתבי אישום בגין עבירות מס. יישום המלצות הוועדה:

1. **גביית מסים מסוחרים נשים:** עמדת רשות המסים היא שיש לפעול למיסוי ההכנסות הנובעות מפעולות בלתי חוקיות, ובכלל זה מהסחר בנשים, שכן אם לא יידרש מס יצא "החוטא נשכר": העבריינים לא רק יעסקו בפעילות בלתי חוקית ויפיקו ממנה הנאה כלכלית, אלא גם לא יידרשו לשלם את המס הנובע מפעילות זו. בשנים 2004–2005 נפתחו בהתאם לתפיסה זו 16 תיקים נגד מכוני עיסוי; בתשעה מהם הוגשו כתבי אישום ועוד שבעה נתונים בשלבי הכנת כתב אישום.
2. **הרכבת עבירות של הלבנת הון על תיקי סחר בנשים:** רשות המסים מגישה כתבי אישום בתחום עבירות המס, וכאשר לעבירות אלה נלוות עבירות של הלבנת הון נכללת בכתבי האישום המוגשים גם עבירת הלבנת ההון. עם זאת, משטרת ישראל היא האחראית העיקרית לחקירה בתיקים הקשורים להלבנת הון.

¹⁹מר איתן רוב, מנהל רשות המסים בישראל, מכתב לחה"כ זהבה גלאון, 26 בספטמבר 2005.

10. משרד הרווחה

משרד הרווחה עוסק בהיבטים רבים של סוגיית הסחר בבני-אדם הקשורים להגנה על הקורבנות. בין השאר הוא אחראי להפעלת המקלט לנשים קורבנות סחר.²⁰ המשטרה אחראית להעברת נשים ממתקני המשמורת למקלט. מדיניות המשטרה בהעברת נשים למקלט היא מתן עדיפות לקורבנות סחר שמוכנות להעיד נגד סוחריהן.

10.1. המלצות ועדת החקירה הפרלמנטרית

1. יש להעביר למקלט את כל הנשים קורבנות הסחר, בין שהן מעידות ובין שאינן מעידות.
2. יש להפקיע מידי המשטרה, העוצרת את קורבנות הסחר בנשים, את הסמכות להחליט מי מהן תעבור למקלט.
3. יש לחדש את פעילות הצוות הבין-משרדי ולמנות מתאם קבוע שיקבע מדיניות ברורה להעברת קורבנות הסחר בנשים למקלט.
4. יש לדאוג למתן טיפול רפואי ופסיכולוגי קבוע לנשים במקלט.
5. יש לסייע לנשים רבות ככל האפשר בקרב קורבנות הסחר לעבוד בעת שהייתן במקלט, ואולי אף להכשירן לעבודה בארצות מוצאן.
6. יש להפחית ככל האפשר את משך ההמתנה של הנשים במקלט למתן עדות בבתי-המשפט.

10.2. תגובת משרד הרווחה²¹

1. **העברת כלל קורבנות הסחר בנשים למקלט**: בהתאם להחלטת הממשלה ניתנת עדיפות בתחום זה ל"נשים עדות". עם זאת, לעתים מועברות למקלט גם נשים שאינן מוכנות להעיד ונשים שהופנו למקלט ממניעים הומניטריים. בתחילת חודש דצמבר 2005 שהו במקלט 38 נשים, שלוש מהן סירבו להעיד וחמש הופנו למקלט ממניעים הומניטריים.
2. **הפקעת הסמכות להחליט מי מהנשים תעבור למקלט מידי המשטרה**: לבקשת ועדת החקירה הפרלמנטרית עלה נושא זה לדיון בוועדה הבין-משרדית, ובדיון הוחלט פה-אחד כי המשטרה צריכה להיות הגורם הממין והמפנה למקלט.
3. **חידוש פעילות הצוות הבין-משרדי ומינוי מתאם קבוע לקביעת מדיניות העברת קורבנות הסחר בנשים למקלט**: משרד הרווחה אחראי להפעלה השוטפת של המקלט. בעניין זה פועלת ועדה בין-משרדית ובראשה מנכ"ל משרד הרווחה. מינוי מתאם קבוע שיקבע את המדיניות הכוללת של הממשלה אינו בסמכות המשרד.

²⁰ מטרת המקלט לנשים קורבנות סחר היא לתת אכסניה נוחה לנשים אלה בטרם יוחזרו אל ארץ מוצאן או בזמן ההמתנה לשמיעת עדותן. במקלט הנשים מקבלות טיפול רפואי ופסיכולוגי שוטף.

²¹ סגן שר הרווחה אברהם רביץ, מכתב לחה"כ זהבה גלאון, 31 באוגוסט 2005.

4. **מתן טיפול רפואי ופסיכולוגי לנשים במקלט:** טיפול כאמור ניתן לנשים במקלט. משרד הרווחה ביקש לצורך זה תוספת לתקציבו לשנת 2006.²²
5. **סיוע בהכשרת הנשים ובהעסקתן בזמן שהייתן במקלט:** צוות המקלט מאפשר את תעסוקת הנשים השוהות במקלט ואף מסייע בתחום זה, שהוא חלק נכבד מעבודת המקלט. כיום שוהות במקלט 38 נשים; 17 מהן עובדות מחוץ למקלט ושבע עובדות עבודת ייצור במקלט.
6. **קיצור ההמתנה במקלט עד למתן העדות:** משרד הרווחה תומך בהמלצה זו, אולם הדבר אינו בסמכותו.

הוועדה חוזרת על המלצתה כי יש להעביר את כל קורבנות הסחר בנשים למקלט, ולא רק את אלה שמתכוונות להעיד נגד מי שסחרו בהן. רק כך תעמוד המדינה באחריותה להגן על קורבנות הסחר בנשים ולדאוג לשלומן. הוועדה מדגישה כי לפי החלטת הממשלה בנושא זה יש להעביר נשים שאינן מעידות למקלט אם יש בו מקום פנוי (ויש כיום מקום פנוי במקלט). החלטת הממשלה מותירה לנשים זמן להתלבט בטרם תחלטנה אם רצונן להעיד, ונראה שאם יועברו למקלט בתקופה זו תגדל הסבירות שיחליטו להעיד נגד סוחריהן.

הוועדה חוזרת על עמדתה כי יש להפקיע מידי המשטרה, העוצרת את קורבנות הסחר בנשים, את הסמכות להחליט מי מהן תעבור למקלט.

²² מטרת התוספת התקציבית היא לאפשר את המשך מתן הטיפול באופן מלא בזמן שהמקלט יהיה בתפוסה מלאה – בניגוד למצב הנוכחי. מר מנחם וגשל, מנהל אגף תקון במשרד הרווחה, שיחת טלפון, 6 בדצמבר 2005.

11. משרד הבריאות

אחד הנושאים העיקריים שוועדת החקירה הפרלמנטרית עסקה בהם הוא מתן שירותי רפואה לקורבנות הסחר בנשים. ככלל, שהיית הקורבנות בארץ אינה חוקית, ועל כן הן אינן מבוטחות ביטוח בריאות ואין להן גישה מסודרת למוסדות הבריאות. במהלך עבודת הוועדה ובעקבותיה נפתחו שתי מרפאות – בתל-אביב ובחיפה, שאפשר לקבל בהן שירות רפואי בלא הצגת מסמכים ובלא תשלום. ראוי להדגיש כי מרפאות אלה ממומנות בכספי משרד הבריאות אולם אינן כלולות בבסיס תקציבו. בשל כך הן עמדו בשנת 2005 בסכנת סגירה. בשלב זה, בעקבות פנייה של יו"ר הוועדה זהבה גלאון, עוכבה ההחלטה לסגור את המרפאות, אולם הפעלתן בשנת 2006 עדיין אינה מובטחת.

11.1. המלצות ועדת החקירה הפרלמנטרית

1. יש לתת לקורבנות הסחר בנשים ביטוח בריאות הדומה לזה שניתן לילדי העובדים הזרים, שיכסה את מכלול הנושאים והתחומים שבביטוח הבריאות הניתן לאזרח.
2. יש לאפשר לכל קורבנות הסחר בנשים לעבור בדיקות רפואיות ולקבל טיפול רפואי חינם.
3. יש להוסיף מרפאות ולפרסם את עובדת קיומן ואת מקום הימצאן כדי שקורבנות הסחר בנשים ידעו לאן לפנות כדי לקבל טיפול רפואי בלא תשלום.
4. יש להקים "קומנדו בריאות" שיערוך ביקורים תקופתיים בבתי-בושת וייתן מענה גם לנשים שהסוחרים בהן אינם מאפשרים את יציאתן.
5. יש לחלק באזורי בתי-הבושת עלוני מידע על גופים שנשים קורבנות סחר יכולות לפנות אליהם כדי לקבל עזרה.
6. יש לערוך בדיקות רפואיות לנשים בכל מתקני הכליאה ובמקלט לנשים קורבנות סחר.
7. יש לפרסם מידע על המחלות שעלולות להיגרם משימוש בשירותי זנות לא מוגנים ולהמליץ על אמצעי מניעה מתאימים.

11.2. תגובת משרד הבריאות²³

ממשרד הבריאות נמסר כי הוא תומך ברוב המלצות הוועדה, אולם בשל מגבלות תקציב הוא אינו יכול ליישמן. לפי בדיקה שנערכה במשרד, כדי לממש את ההמלצות נדרשת תוספת תקציב שנתית של כ-3,427,000 ש"ח. להלן התייחסות מפורטת של משרד הבריאות להמלצות הוועדה:

1. **הענקת ביטוח בריאות לקורבנות הסחר בנשים:** יישום המלצה זו כרוך בשינוי חקיקה, ואין למשרד יכולת להציע פתרון במסגרת החוק הקיים.
2. **הענקת טיפול רפואי לכל קורבנות הסחר בנשים:** משרד הבריאות תומך בהמלצה, אולם אינו יכול ליישמה, שכן לא יוכל לעמוד בעלותה התקציבית המוערכת ב-1.2 מיליון ש"ח.

²³פרופ' אבי ישראל, מנכ"ל משרד הבריאות, מכתב לחה"כ זהבה גלאון, 4 בספטמבר 2005.

3. **הוספת מרפאות לטיפול בקורבנות הסחר בנשים ופרסום מקום הימצאן:** משרד הבריאות תומך בהמלצה, אך אינו יכול ליישמה, שכן העלות המוערכת של הפעלת מרפאה קבועה נוספת וארבע מרפאות ניידות נאמדת בכ-2,212,000 ש"ח.
4. **הקמת "קומנדו בריאות":** נציגים של המרפאות הייעודיות עורכים ביקורים שוטפים במכונים ובמקומות ש"תעשיית המין" מתרכזת בהם. יצוין כי בתקופה האחרונה יש קושי באיתור המכונים, שכנראה "ירדו למחתרת".
5. **פעילות הסברה:** משרד הבריאות מקיים פעילות הסברה שוטפת ומחלק עלונים.
6. **עריכת בדיקות רפואיות לנשים במתקני הכליאה ובמקלט:** בדיקות רפואיות נערכות באמצעות המרפאות הייעודיות בחיפה ובתל-אביב.

הוועדה מדגישה את החשיבות של המשך פעילות המרפאות הייעודיות ואת הצורך בהקמת מרפאות נוספות מסוג זה, שכן הן ממלאות תפקיד חיוני במתן שירותי בריאות לקורבנות הסחר בנשים, וממליצה לכלול את המרפאות האלה בבסיס התקציב של משרד הבריאות הן מצד תקני כוח-האדם הנדרשים הן מצד התשתית. אם לא ייעשה כן עלולות מרפאות אלה להיסגר, כפי שכמעט קרה השנה.