

הרהורים במלאות 15 שנים לחקיקת חוק איסור סחר בבני אדם

רחל גרשוני*

הרצאה שניתנה בכנס "15 שנים לחוק איסור סחר בבני אדם",
בפקולטה למשפטים, אוניברסיטת תל אביב, ב-6 במרץ 2022,
לקראת יציאתו לאור של כרך זה

מאמר זה מבוסס על הרצאה שניתנה בכנס לקראת צאתו לאור של כרך זה. חלקו הראשון של המאמר סוקר את החקיקה המתווה צעדים למאבק בסחר בבני אדם ובוחר אותה בראי העבודה הממשלתית שנעשתה סביבה בדמות נהלים, הנחיות, החלטות ממשלה, תוכניות לאומיות והצטרפות לאמנות בין-לאומיות. נטען שביחד פעילויות אלה מגיעות לכלל שלמות שאין בחקיקה לבדה. חלקו השני של המאמר מציג את התזה שהמאבק בסחר בבני אדם דורש שילוב של כלים מתחומי המניעה, האכיפה הפלילית, ההגנה על נפגעי עבירה וכן שיתוף פעולה בין גורמים שונים. מודגש שאין די באחד מהכלים האלה כדי להצליח במאבק בסחר בבני אדם. כך, למרות חשיבותה של המניעה, היא לבדה לא תניע הצלחה במאבק אם היא אינה מתווספת לשאר הכלים. חלקו האחרון של המאמר מעלה הרהורים לא ממצים על תחומים שבהם יש מקום לשיפור, ומציע לראות תחומים אלו בהקשרם הבין-לאומי. מבט זה מוביל למסקנה שכדי להביא לשינוי, יהיה צורך לפתח גישות חדשות ושונות על פני זמן בזירה הבין-לאומית.

מבוא

ההזמנה להרצאות בפניכם משמחת אותי משום שזה דרכן אותי לחשוב ולנסות לראות את תמונת המצב הרחבה, לא רק מאז חקיקת חוק איסור סחר בבני אדם (תיקוני חקיקה), התשס"ז-2006, אלא מראשית העבודה שלי בתחום לפני כ-21 שנה. חלקו הראשון של מאמר זה סוקר את החקיקה והפעילות הממשלתית הנלווית בתחום המאבק בסחר בבני אדם בישראל, ובוחר את החובות והפרקטיקות המומלצות בהתאם לדין

* עו"ד רחל גרשוני, מומחית בין-לאומית למאבק בסחר בבני אדם. עו"ד גרשוני שימשה כמתאמת המאבק בסחר בבני אדם בישראל בשנים 2002-2006 באופן לא פורמלי ובשנים 2006-2015 במינוי רשמי. בין השנים 2012-2014 עבדה במסגרת מחלקת סחר בבני אדם בארגון UNODC. משנת 2015 עד היום משמשת כיועצת וכמומחית במסגרת ארגונים בין-לאומיים כגון UNODC, OSCE, WAYAMO FOUNDATION, עבודה הכוללת עריכת הכשרות, ייעוץ והוצאה לאור של דייג'סט פסיקה. עו"ד גרשוני מלמדת קורס על שינוי חברתי בפקולטה למשפטים של האוניברסיטה העברית. בנוסף, חיברה פרק על הממשק בין סחר בבני אדם ותרבות ב-Handbook on Human Trafficking בהוצאת רוטלדג' (2018).

הבין-לאומי. חלקו השני של המאמר מציג את התזה שהמאבק בסחר בבני אדם דורש שילוב של כלים מתחומי המניעה, האכיפה הפלילית, ההגנה על נפגעי עבירה וכן שיתוף פעולה בין גורמים שונים. חלקו האחרון של המאמר מצביע על התחומים שבהם יש מקום לשיפור, ומציע לראות תחומים אלו בהקשרם הבין-לאומי, כחלק משינוי חברתי לאורך זמן.

א. החקיקה ופעילויות אחרות כשלמות אחת

התובנה הראשונה שלי היא שהחקיקה אינה אף פעם חזות הכול. חקיקה יכולה להיות מושלמת ככל האפשר ועדיין להיות חסרת תועלת – אם היא אינה מיושמת או אם היא מיושמת חלקית; ולהפך, חקיקה יכולה להיות מלאה פגמים – לא לכסות את מה שצריכה לכסות, לייצג תפיסות שאינן מעשיות, ועדיין להיות מועילה – אם היא מגובה על ידי פעילות אחרת בדמות החלטות ממשלה, נהלים ותיאום בשטח.

החקיקה שנחקקה לפני 15 שנה אינה מושלמת. כמו חוקים רבים, היא פרי פשרות רבות. החוק איגד הצעת חוק ממשלתית והצעת חוק פרטית של ח"כ זרבה גלאון, והוא נדון באופן מעמיק בוועדת החוקה חוק ומשפט בקיץ 2006 במשך שבועות אינטנסיביים אחדים עם תרומות ממשיות של ארגונים לא ממשלתיים, חברי כנסת ומשרדי ממשלה.

מה יש בה?

- א. רצף של עבירות ניצול: יש בה מדרג עבירות שנועדו לתפוס את רצף הניצול הפלילי מהכבד לקל – סחר בבני אדם, החזקה בתנאי עבדות, חטיפה למטרות סחר, עבודת כפייה, ועושה (שהעונש עליו הוחמר).
- ב. הרחבת היריעה מעבר לסחר לזנות: החוק הרחיב את תחולת עבירת הסחר למטרות מעבר לזנות, דבר שכלל גם ניצול מיני, פורנוגרפיה, עבדות, עבודת כפייה, נטילת איברים מן הגוף והולדת תינוק ונטילתו. הרחבה כזו נעשתה גם בסעיף העבירה של גרימה לעזיבת מדינה לשם זנות או עבדות שחל במקור רק על זנות.
- ג. התייחסות לדפורסים שיכולים לשמש ככלי עזר לסחר בבני אדם: החקיקה התייחסה גם לעבירה שאינה עוסקת בניצול באופן ישיר, אלא יוצרת אקלים נוח לסחר בדמות עיכוב דרכון. עבירה זו הייתה קיימת ערב חקיקת החוק, אלא שהעונש הוחמר, ובין הנסיבות המחמירות נמנה גם השימוש באמצעי זה כדי להגשים אחת ממטרות הסחר בבני אדם.
- ד. הגנות על נפגע העבירה: החוק כולל הגנות על נפגעי עבירה מכמה סוגים. נכללות בו הגנות שהן חלק מההליך הפלילי, למשל הכלל שעל בית המשפט לפסוק פיצוי לנפגע העבירה; מתן אופציה לנפגעים מסוימים להעיד שלא בפני הנאשם; מתן אפשרות לנפגע להעיד עדות מוקדמת; האפשרות לשמוע משפטים בדלתיים סגורות ואי פרסום פרטים על נפגעים קטינים. לצד אלה החוק כולל גם הגנות שאינן חלק מההליך הפלילי, כגון סיוע משפטי בתביעות בעילות שעולות מהסחר בבני אדם או הנוגעות למעמד לפי חוק הכניסה לישראל, קרן חילוט ייעודית וחובת דיווח.
- ה. כלים פליליים: החוק כולל מרחב של כלים פליליים כגון הסדר חילוט מרחיב, עונשי מינימום, הפיכת עבירת הסחר בבני אדם לעבירת מקור במסגרת החוק לאיסור הלכנת הון והרחבת הסמכות לשפוט אזרח ישראלי שביצע עבירה בחו"ל.

מה אין בה?

אין בחקיקה טיפול הוליסטי בתופעת הסחר בבני אדם, כפי שקיים בחקיקה בכמה וכמה מדינות שחוקקו חוקי סחר מקיפים. כך, אין בה פירוט של אמצעי מניעה, ובכללם כינון תפקיד מתאם המאבק בסחר בבני אדם והגדרת סמכויותיו; עבירות המקילות על הסחר בבני אדם כגון פרסום שירותים הנובעים מהסחר; הטלת חובות על כלי תחבורה לדווח על חשדות לסחר; איסורים על דמי תיווך שנגבים מעובדים זרים ויכולים לשמש אקלים נוח לניצול. כמו כן, אין בה הגנות מקיפות לנפגעי הסחר בדמות אי הפללתם בשל עבירות שהם ביצעו במסגרת הסחר ובעטיו; מקלטים; תקופת הרהור כדי לאפשר לנפגעים להחליט לאן מועדות פניהם; אשרות שיקום ייחודיות.

האם פגמים אלה סותמים את הגולל על מה שנעשה בארץ כדי להיאבק בסחר בבני אדם? בעיניי התשובה היא לא. כשם שיש תורה שבכתב ותורה שבעל פה; כשם שיש קוראן וחדית¹; החקיקה הישירה בעניין הסחר בבני אדם אינה חזות הכול. מסכיבה התפתחה עשייה מקומית בדמות נהלים, הנחיות, החלטות ממשלה ותוכניות לאומיות. כמו כן היו מהלכים במישור הבינ-לאומי בדמות אשורר אמנות בין-לאומיות, שאף הן מחייבות את המדינה. ביחד פעילויות אלה מגיעות לכלל שלמות שאין בחקיקה לבדה. כאן המקום להעיר שיש ערך מיוחד לתוכניות הלאומיות המציבות כוכב צפון שנותן קריאת כיוון לאן לשאוף. כדי להמחיש, אביא דוגמאות אחדות.

במישור המניעה: אף על פי שהחוק כמעט אינו עוסק במניעה ננקטו מהלכים חשובים שיש בהם מניעה, למשל החלטת ממשלה שכוננה את תפקיד מתאם הסחר בבני אדם²; מדיניות שעיצבה מערך של הסכמים בילטרליים³; חקיקת איסורים על גביית דמי תיווך⁴; דבר שעלול לשעבד את העובדים לעבודתם מחשש שלא יוכלו לעמוד בתשלום החובות; כינון תפקיד הממונה על עובדים זרים בעבודה, המופקד על שמירת זכויותיהם של עובדים זרים⁵. מעבר לדברים אלה, נודעת חשיבות גם לתוכניות הלאומיות שעוצבו על ידי המתאמות הלאומיות של המאבק בסחר בבני אדם הכוללות התייחסות לאמצעי מניעה שאין בחוק. לדוגמה, בתוכנית שתחולתה משנת 2019-2024 (התוכנית הלאומית) יש המלצות לחק

1 אוסף של הלכות וסיפורים על אודות הנביא מוחמד ודרך חייו אשר מופיעים בסונה, הכוללת גם את הביוגרפיה שלו (הסירה), ואת הצהרותיו ועצותיו בנושאים שונים. החדית' מהווה יסוד הלכה השני בחשיבותו רק לקוראן.

2 החלטה 63 של הממשלה ה-31 "הקמת ועדת מנכ"לים קבועה ומינוי מתאם בתחום המאבק בסחר בבני אדם" (21.5.2006).

3 נכון לעת הזאת יש כ-8 הסכמים כאלה המופעלים בצורה הדרגתית והמחייבים מעבידים להשתמש בחוזה סטנדרטי המגן על העובדים, מחייבים הכשרות לעובדים כדי שייבנו את זכויותיהם, מחייבים חלוקת זכותן ונותנים לעובדים אפשרות להגיש תלונות למרכז פניות לעובדים זרים של רשות האוכלוסין וההגירה.

4 ראו האיסור הקבוע בפרק רביעי לחוק שירות התעסוקה, התשי"ט-1959, ס"ח 270 1959 32, וכן ראו תקנות שירות התעסוקה (תשלומים ממבקש עבודה בקשר לתיווך עבודה), התשס"ו-2006, ק"ת 6481 2006 774, שם מנויים התשלומים המותרים בגין דמי תיווך מעובדים זרים.

5 ראו ס' 1 כב לחוק עובדים זרים התשנ"א-1991, ס"ח 1349 112.

את מערך ההסדרים הבילטרליים בין ישראל, כמדינה שאליה מגיעים עובדים זרים, לבין מדינות ששולחות אליה עובדים זרים, ולהפעיל מערך בקרה עליהם; להמשיך לאמץ מדיניות שלא לאפשר הבאת עובדים זרים ממדינות שאין להן שגרירות או קונסוליה בישראל בשל פגיעותם לניצול; לקיים נידות של עובדים זרים בין מעבדיהם; לחקור ביסודיות תלונות על גביית דמי תיווך שלא כדין; לחזק את מעמדה של הממונה על זכויות עובדים זרים; לקדם צעדים למניעת חשש למקרי עבדות בקהילה הדיפלומטית בישראל; לשקול חקיקה הדורשת דיווח שנתי של חברות פרטיות על מאמצים לבדוק סחר בבני אדם בשרשראות האספקה והאחריות התאגידית; להגביר את הפיקוח על חברות כוח אדם ולשכות פרטיות; לקדם חקיקה מונעת לגבי חששות לסחר בנשים פונדקאיות; לנקוט אמצעים כדי למנוע הפיכת כלות ממדינות אחרות לנפגעות סחר בבני אדם.

במישור ההגנה: החלטות ממשלה כוננו מקלטים לנפגעים;⁶ נוהלי משרד הפנים כוננו אשרות מיוחדות לנפגעי הסחר בבני אדם הכוללות אשרות שיקום שנותנות זכות לעבוד;⁷ הנחיות פרקליט המדינה הורו על אי הפללת נפגעי סחר בבני אדם, החזקה בתנאי עבדות ועבודות כפייה על עבירות שבוצעו כתוצאה ישירה מהסחר.⁸ כמו כן התוכנית הלאומית ממליצה על קידום תוכנית מקיפה לחזרה בטוחה, על צעדים מיוחדים לזיהוי ולטיפול בקטינים נפגעי סחר ועבדות, על חיזוק הזיהוי בקרב אוכלוסיות פגיעות ועל התאמת השירותים הקיימים לדפוסים וצרכים חדשים, ולמשל מעבר למקלטים.

לסיכום: במישור המקומי החקיקה אינה עומדת בפני עצמה, אלא יש לאמוד את השפעת כל המאמצים שנעשו, הן בחקיקה והן במסגרת פעולות שנעשו מחוץ לה. מעבר למישור המקומי, מדינת ישראל גם אשררה שניים מבין שלושת המסמכים הבין-לאומיים המרכזיים העוסקים בסחר בבני אדם: פרוטוקול הסחר בבני אדם (הפרוטוקול),⁹ ואמנת מועצת אירופה בדבר פעולה נגד הסחר בבני אדם.¹⁰ הפרוטוקול אושרר ביום 23 ביולי 2008, וישראל הצטרפה לאמנת מועצת אירופה ביום 21 במאי 2021.

- 6 החלטה 2806 של הממשלה ה-29 "הקמת מקלט לקרבנות סחר בבני-אדם לעיסוק בזנות" (1.12.2002) וכן החלטה 2670 של הממשלה ה-31 "קביעת פתרונות שיכון לקרבנות עבדות, סחר לעבדות וסחר לעבודת כפייה" (2.12.2007).
- 7 ראו נוהל רשות האוכלוסין וההגירה 6.3.0006 "נוהל הטיפול בקורבנות סחר בנשים המבקשות להעיד" (1.8.2005); נוהל רשות האוכלוסין וההגירה 6.3.007 "נוהל הטיפול במתן מעמד לנפגעות סחר בנשים מטעמים הומניטאריים" (1.6.2006); נוהל רשות האוכלוסין וההגירה 6.3.008 "נוהל הטיפול במתן מעמד לנפגעי עבדות וסחר בבני אדם לעבודות ולעבודת כפייה" (15.6.2010).
- 8 הנחיית פרקליט המדינה 2.32 "מדיניות העמדה לדין של נפגעי סחר בבני אדם, החזקה בתנאי עבדות ועבודות כפייה" (23.5.2017).
- 9 הפרוטוקול למניעה, לדיכוי ולהענשת סחר בבני אדם, ובעיקר נשים וילדים, המשלים את אמנת האומות המאוחדות נגד פשע מאורגן חוצה גבולות, כ"א, 1529 (נפתח לחתימה ב-2000).
- 10 Council of Europe, Council of Europe Convention on Action Against Trafficking in Human Beings, May. 16, 2005, CETS No. 197 (להלן: אמנת מועצת אירופה).

שתי האמנות האלה, כמו גם המסמך המרכזי השלישי, הדירקטיבה של האיחוד האירופי על הסחר בבני אדם,¹¹ מאמצות ראייה הוליסטית של המאבק נגד הסחר בבני אדם ומתייחסות למרחב של כלים בדמות מניעה, אכיפה, הגנה ושיתוף פעולה בין גורמים. כך, בפרוטוקול, סעיף 7 עוסק במניעה וקובע במפורש שעל המדינות החברות להתור לקראת יוזמות כלכליות וחברתיות למניעת סחר בבני אדם ולמאבק בו, וכי עליהן לנקוט או לחזק אמצעים אלה, כולל באמצעות שיתוף פעולה דו-צדדי או רב-צדדי, כדי להקל על הגורמים ההופכים בני אדם, בעיקר נשים וילדים, לפגיעים לסחר, כגון עוני, תת-פיתוח והעדר הזדמנות שווה. הפרוטוקול גם מקדיש פרק שלם להגנה על נפגעי הסחר בבני אדם.

למרות תפיסה הוליסטית זו, הפרוטוקול אינו ממצה ומתאפיין בעמימות מסוימת. חלק מסעיפיו אינם קובעים חובות ספציפיות, למשל בתחום המניעה; חלק אחר מסעיפיו אינם קובעים חובות חלוטות על הצדדים אלא נוקטים לשון רכה, למשל ביחס לחלק מההגנות על נפגעי הסחר; וחלק מהתורה המקובלת בתחום אינה מוצאת ביטוי בו, למשל אי הפללת נפגעי הסחר שביצעו עבירות במסגרת הסחר.¹²

אשר לאמנת מועצת אירופה, גם היא מאמצת תפיסה הוליסטית, אלא שהיא מטילה חובות ספציפיות יותר על הצדדים לה. למשל, בפרק המניעה היא מורה על הקמת מנגנוני תיאום. כמו כן בסעיף 5 היא מחייבת מדינות חברות לנקוט אמצעים מתאימים כדי לאפשר הגירה חוקית, ובייחוד על ידי הפצת מידע מדויק על ידי משרדים רלוונטיים לגבי תנאי הכניסה והשהייה החוקיים.¹³ כמו כן, ההוראות שלה לגבי הגנה על נפגעי עבירה מנוסחות בלשון מחייבת יותר.

אבל גם אמנות אלה, כמו החקיקה שלנו, אינן עומדות לכד, אלא התפתחו מקורות סביבן המפרטים ביתר ספציפיות מה על המדינות החברות לעשות. לגבי הפרוטוקול, דוגמאות לכך הן המלצות של קבוצת עבודה, סעיפי חוק לדוגמה מטעם UNODC, הצהרות של מועצת האו"ם ועוד, ולמשל המלצות קבוצת העבודה של האו"ם מתייחסות ספציפית לדרכי אכיפה, מניעה, הגנה ושיתוף פעולה.¹⁴ למשל, בנושא

11 DIRECTIVE 2011/36/EU OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL OF 5 APRIL 2011 ON PREVENTING AND COMBATING TRAFFICKING IN HUMAN BEINGS AND PROTECTING ITS VICTIMS, AND REPLACING COUNCIL FRAMEWORK DECISION 2002/629/JHA, 2011 O.J (L 101/1) (להלן: הדירקטיבה).

12 ראו למשל ס' 26 לאמנת מועצת אירופה וס' 8 לדירקטיבה.

13 "Each Party shall take appropriate measures, as may be necessary, to enable migration to take place legally, in particular through dissemination of accurate information by relevant offices, on the conditions enabling the legal entry in and stay on its territory".

14 למשל, המפגש הראשון כלל המלצות, כגון:

With regard to trafficking for labour exploitation, States parties should:

(a) Strengthen partnerships with the private sector in order to effectively combat trafficking for labour exploitation.

(b) Discourage the demand for exploitative services and the products of forced labour by ensuring that Governments first properly identify exploitative services and products of forced labour and then raise public awareness of such services and products.

With regard to the coordination of efforts at the national level, States parties should:

צעדי המניעה כלפי סחר לעבדות ולעבודת כפייה ההמלצות מזכירות שיש לחזק שיתופי פעולה עם המגזר העסקי ולמנות גופי תיאום. כמו כן, בשטח המניעה מוטל על המדינה לבצע מחקר לגבי סוגי הפגיעות שתורמים לסחר בבני אדם; ומפן ההגנה על נפגעים – מומלץ להפעיל אי הפללה לגבי נפגעי סחר שביצעו את העבירות במסגרת הסחר.

מעבר להמלצות אלה, מספר מקורות חשובים מעבים את הוראות הפרוטוקול. אלו כוללים את Declaration of Basic Principles of Justice for Victims of Crime and Abuse of Power¹⁵; הצהרה זו מרחיבה את היקף ההגנה על נפגעים על ידי אזכור ספציפי של סעדים שאינם מופיעים בפרוטוקול ועל ידי השימוש בשפה של חיוב מעבר למה שכתוב בפרוטוקול. למשל, מוטלים חיובים ליידע נפגעים בדבר הליכים, תרופות השבה ופיצוי לנפגעים, וסיוע לנפגעים. מקורות חשובים נוספים בתחום כוללים את הבאים:

The Recommended Principles and Guidelines on Human Rights and Human Trafficking of the Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights¹⁶; מסמך זה רואה את הסחר בבני אדם באספקלריה של זכויות אדם וכולל המלצות והנחיות המתייחסות לצעדי הגנה מורחבים, לרבות אי הפללה של נפגעים, דרכי זיהוי, איסורים על החזקת נפגעי סחר במתקני כליאה ומעצר, סוגי סיוע רפואיים ופסיכולוגיים ותקופת הרהור לנפגעים. כמו כן, הוא עוסק באמצעי מניעה כגון צעדים להורדת רמת

(a) Establish national coordinating bodies or interministerial task forces composed of officials from relevant Government ministries (dealing with justice, internal affairs, health and welfare, labour, immigration, foreign affairs etc.), to counter trafficking in persons. Such mechanisms could develop comprehensive and coordinated policies against trafficking in persons while promoting better cooperation, monitoring the implementation of national action plans and promoting research on trafficking in persons, taking into account the work of relevant national non-governmental organizations.

(b) Develop coordination mechanisms at the local or district level, including non-governmental service providers whenever possible.

כן ראו המלצות המפגש הרביעי, ובכללן:

UNODC should be requested to carry out an assessment of factors that make people vulnerable to trafficking in persons (such as age, cultural aspects, ethnicity, economic situation, academic background, gender, migration status/administrative situation, mental and physical health and humanitarian emergencies, including armed conflicts and natural disasters), taking into consideration the fact that abuse of power or of a position of vulnerability can occur at all stages of the process of trafficking in persons.

כמו כן ראו המלצות המפגש החמישי, ובכללן:

12. States parties should research the root causes of trafficking in persons and address them with relevant measures, such as reducing the lack of equal opportunities, paying particular attention to persons vulnerable to trafficking, especially women and children, and opening up more employment and practical training opportunities.

15 .G. A. Res. 40/34 (Nov. 29, 1985). <https://bit.ly/3Q6t1Hv>. המסמך זמין באתר:

16 MARY ROBINSON, HIGH COMM'R FOR HUM. RTS., RECOMMENDED PRINCIPLES AND GUIDELINES ON HUMAN RIGHTS AND HUMAN TRAFFICKING (2002). <https://bit.ly/3Q69Du4>. המסמך זמין באתר:

הביקוש והמלצות בדבר מיתון הסיבות השורשיות שמביאות לסחר בדמות פגיעות שנובעת מעוני, אי-שוויון ואפלייה מגדרית.

UNODC's Model Legislative Provisions on Trafficking in Persons (Vienna 2020); מסמך הכולל סעיפי חוק לדוגמה, כשהוא מסתייע בחוקים מרחבי העולם ומאמנות בין-לאומיות, מעלה סוגיות שמחוקקים צריכים להיות מודעים להן ומציב מערך שיקולים רלוונטיים. מסמך זה הוא אוצר בלום של מקורות המאפשר התעמקות בסיבות העומדות ביסוד הסדרים בין-לאומיים שונים. הוא לא נועד לשמש כמקור בלעדי להעתקה, אלא ככלי סיוע למחוקקים. יש להעיר שגם חוקרים, תובעים ואנשי שטח אחרים יכולים להפיק תועלת מעיון בו.

UNODC's The Role of Recruitment Fees and Abusive and Fraudulent Recruitment Practices of Recruitment Agencies in Trafficking in Persons (Vienna, 2015)¹⁷; מסמך זה מונה מספר המלצות בתחום המניעה וביניהן שיש לקדם תיאום, לרבות עם איגודים מקצועיים; אי הפללת העובדים הזרים, פיקוח טוב יותר על חברות תיווך, משטר של רישיונות עבור חברות תיווך, קידום חוקים, תקנות ומדיניות שמעודדים שקיפות ואחריות תאגידית לגבי סחר בשרשראות אספקה; בקרה ופיקוח על חברות תיווך.

UNODC's Assessment Toolkit Trafficking in Persons for the Purpose of Organ Removal (Vienna, 2015); מסמך זה כולל המלצות בתחומי אכיפה, מניעה, הגנה ושיתוף פעולה. מעניין לציין שהוא מתייחס בצורה מפורשת לתחום מניעת הסחר בבני אדם למטרת נטילת איברים, כפי שניתן לראות ממובאה זו:

Health insurance companies should be discouraged from reimbursing the costs of transplants abroad if the source of the organ cannot be identified. With regards to living donor transplants they should consider only reimbursing transplants abroad if the donor is genetically related to the patient, a spouse or a registered partner.

הוא הדין לאמנת מועצת אירופה שהכתוב בה זוכה לעיבוי על ידי דו"חות של קבוצת מומחים.¹⁸ למשל, במסמך הנחיות של קבוצת המומחים משנת 2020 על אודות המאבק בסחר למטרות עבודה נכללה שורה של המלצות במרחב של תחומים, ולמשל עידוד שקיפות בשרשראות אספקה, הקמת מערך תיאום, עיצוב מנגנון של תלונות, חיזוק מערך מפקחי העבודה, פיקוח ובקרה על חברות תיווך, דרישה שחברות יעברו ביקורת ובקרה כדי לוודא שאין סחר בשרשראות האספקה, הבטחת הזכות של עובדים לתבוע את השכר שלא שולם להם, וסיוע משפטי.¹⁹

U.N OFF. ON DRUGS AND CRIME, THE ROLE OF RECRUITMENT FEES AND ABUSIVE AND FRAUDULENT RECRUITMENT PRACTICES OF RECRUITMENT AGENCIES IN TRAFFICKING IN PERSONS (2015). המסמך זמין באתר: <https://bit.ly/3wNvcc0>. 17

REPORTS BY GRETA – THE GROUP OF EXPERTS ON ACTION AGAINST TRAFFICKING IN HUMAN BEINGS שְׂעוּסְקִים בְּמִרְחָב שֶׁל נוֹשָׂאִים. 18

COUNCIL OF EUROPE, GUIDANCE NOTE ON PREVENTING AND COMBATTING TRAFFICKING IN HUMAN BEINGS FOR THE PURPOSE OF LABOUR EXPLOITATION (2020). המסמך זמין באתר: <https://bit.ly/3q4tlGz>. 19

לסיכום: כשמדינת ישראל אשררה את הפרוטוקול ואת אמנת מועצת אירופה היא חייבה את עצמה לקיים את הוראות האמנות, אבל גם לתת כבוד משקל להמלצות המוצאות ביטוי במקורות שהתפתחו סביבן.

ב. מה עובד? מה אפקטיבי?

מעבר לשאלה בדבר אפקט החקיקה שנחקקה לפני 15 שנים, עולה השאלה הרחבה יותר – מה עובד במאבק נגד הסחר בבני אדם? מה אפקטיבי? אילו לקחים אנו יכולים להפיק – לא רק מהחקיקה הישראלית והפעולות שהתפתחו סביבה, אלא באופן כללי, ברמה הבין-לאומית מאז שפרוטוקול האו"ם אושר על ידי האספה הכללית של האו"ם ביום 15 בנובמבר 2000 ונכנס לתוקף ביום 25 בדצמבר 2003?

כשאני מסתכלת על המצב היום ברמה הבין-לאומית, אני מופתעת לגלות עד איזו מידה התזה הבסיסית שביסוד פרוטוקול האו"ם עמדה במבחן הזמן. ומה היא אותה תזה? שיש להיאבק בסחר בבני אדם בכלים שלובים של מניעה, אכיפה, הגנה על נפגעי עבירה ושיתוף פעולה בין גורמים רלוונטיים שונים.

אלה כלים שלובים שכל אחד מהם משפיע על חברו. אכיפה נחושה של המשפט הפלילי יכולה ליצור הרתעה רחבת היקף, כפי שראינו פה בישראל כשהצלחנו למגר את הסחר לזנות במתכונת הקשה שהתקיימה בעבר על ידי אכיפה נחושה. דרך הקלטות מפי עבריינים הסתבר שהם שינו את דפוסייהם מחשש לאכיפה המסיבית שהופעלה; שיתוף פעולה בין גורמים יכול להביא לזיהוי התופעה בשטח, כך שניתן יהיה לפעול למניעתה, לאכיפה פלילית נגדה ולהגנה על קורבנותיה; הגנה על נפגעי הסחר יכולה להביא לאכיפה פלילית ואף למניעת התופעה, שכן נפגעים כאלה עשויים להיות פגיעים פחות לסחר חוזר ועשויים להיות מועצמים ואף להשתתף במאבק נגד הסחר, כפי שאירע בכמה וכמה מקרים; אמצעי מניעה יכולים לצמצם את מספר הנפגעים והעבריינים וכך להגן על קשת רחבה של נפגעים בפוטנציה. מדובר בתופעה סבוכה שדורשת תגובה משולבת. אין די בכלי אחד. בהמשך אבקש להתרכז בשניים מכלים אלה, בדמות מניעה ואכיפה, כדי לרון בשאלה אם די באחד מהם.

אמצעי מניעה

אין ספק שאמצעי מניעה חיוניים במאבק נגד הסחר בבני אדם, שכן לסחר יש סיבות שורשיות שמקורן בפגיעות של אוכלוסיות שונות. בלי פתיחת קשת הזדמנויות לאוכלוסיות כאלה, בלי דאגה לחיזוקן, הן ימשיכו לשמש פיתוי למנצלים ולסוחרי אדם. אמצעי מניעה אלה יכולים לכלול דאגה לחינוך ולאמצעי רווחה ובריאות; שינויים תשתיתיים בסביבת העבודה וההגירה, ולמשל ביטול כבילות של עובד למעבידו, ומתן אפשרויות רחבות יותר להגירה חוקית; דאגה להפצת מידע על הזדמנויות עבודה והכשרה ועל זכויות עובדים. בכל אלה יש משום מיתון פערי הכוחות שבין אוכלוסיות כאלה ומנצלים בפוטנציה לסוגיהם. אולם האם צעדים כאלה כשלעצמם יכולים למגר את הסחר בבני אדם? ספק אם זה נכון. תזה כזו מזכירה לי יוזמות אוטופיות שונות שנשענו על ההנחה שאם נשנה את תשתיות החברה, גם פשיעה תעבור מן העולם. דוגמה לכך היא התזה הקומוניסטית. להלן ציטוט ממאמר שדן בסוגיה זו:

A central claim of much Marxist criminological theory is that Communism would eliminate or greatly reduce crime. Willem Bongers, for example, writing in the first substantial work of Marxist criminology in 1905, links a great deal of crime to absolute poverty which leaves individuals with a choice of stealing, starvation or suicide, and claims that a communist society would eliminate such poverty and the crime that it generates. He linked poverty with alcoholism, prostitution, child labour and poor housing, and considers that these would disappear with the building of communism, and that communism would also make it possible to raise the intellectual level of the proletariat, which would itself reduce the amount of crime.²⁰

דוגמאות אחרות לתזות כאלה נמצאות בספרים אוטופיים, כגון Looking Backward מאת בלמי.²¹

ואולם, ספק אם תזה זו נכונה. ראשית, פשיעה נובעת ממרחב של מניעים שלא כולם כלכליים, אלא הם יכולים לכלול גם רצון לשלוט על הזולת, ההנאה שבגרימת כאב לזולת או הרצון לצבור כוח. דברים אלה נכונים גם בעולם הסחר בבני אדם. אף על פי שיש מוטיבציה כלכלית מובהקת, לא תמיד הפן הכלכלי הוא המרכזי, ולמשל במקרים של סחר לניצול מיני, המוטיבציה יכולה להיות שליטה או חשק מיני; בסחר לעבדות יכולים להיות מעורבים מניעים שונים שרק חלקם כלכליים, כפי שאירע בפסק הדין אמבש (המקרה המוכר כעניין "הכת מירושלים", שם הורשע גבר בהחזקה בתנאי עבדות של נשים וילדים, לצד עבירות חמורות אחרות),²² שם הרצון לשלוט תפס מקום מרכזי; בסחר לנישואין כפויים מניעים רבים ממלאים תפקיד.²³

שנית, אף אם תשתיות החברה ישונו כדי לספק את מרב ההזדמנויות למרב האנשים, ספק אם בכוח הסדרים כאלה לבטל כליל את חוסר השוויון המובנה בין אנשים. כך אף במצב האופטימלי של שוק עבודה מאוזן, ספק אם הפגיעות של אוכלוסיות שונות תיעלם כלא הייתה, ולמשל עדיין יהיו אנשים עם מוגבלויות ואנשים שעברו התעללות במשפחת המקור שלהם, כשכולם ממשיכים להיות פגיעים וחשופים להשפעת סוחרי האדם. כמו כן, עדיין תיתכן פגיעות רגשית הבאה לידי ביטוי מובהק כסוחרי האדם הם קרובי משפחה או כשהם מציגים עצמם כשותפים רומנטיים.²⁴

20 Mark Cowling, *Would Communism Eliminate Crime*, in *STUDIES IN MARXISM*, 149, ראו (2011) 149–168.

21 EDWARD BELLAMY, *LOOKING BACKWARD, 1887–2000* (Matthew Beaumont, ed., 2009) 21.

22 ראו תפ"ח (מחוזי י-ם) 6749-08-11 מדינת ישראל נ' ד.א. (נבו 10.9.2013); תפ"ח (מחוזי י-ם) 6774-08-11 מדינת ישראל נ' ד.א. (נבו 10.9.2013); ע"פ 8027-13 פלוני נ' מדינת ישראל (נבו 27.5.2018), ע"פ 8104/13 פלוני נ' מדינת ישראל (נבו 03.03.2018).

23 אני מפנה בנדרון לפסק דין דרום-אפריקאי שבו הייתה הרשעה על סחר בבני אדם לניצול מיני במסגרת נישואין כפויים: *Jezele v. The State* 2016 (2) SA 62 (WCC) (S. Afr). פסק הדין זמין באתר: <https://bit.ly/3Rt0woZ>.

24 U.N OFF. ON DRUGS AND CRIME, *EVIDENTIAL ISSUES IN TRAFFICKING IN PERSONS CASES*, ראו (2017) 68–80 (להלן: *EVIDENTIAL ISSUES IN TRAFFICKING IN PERSONS CASES, 2017*). המסמך

תזה זו קשורה קשר הדוק לתורתו של הפילוסוף ג'ון רולס,²⁵ המונה רשימה של סוגי חוסר שוויון מולד שאינם ניתנים לשינוי אף בעולם ששוואף לשוויון מוחלט, למשל, מנת אינטליגנציה או אישיות שמתאפיינת או אינה מתאפיינת ביוזמה. לשיטתו תכונות אלה הן פרי הגרלה טבעית (natural lottery), שהיא תוצר של יד המקרה העיוור. לכן בעוד שניתן למתן את השלכותיהן, אי אפשר לבטל אותן כליל.

לסיכום: אמצעי מניעה הם חשובים מאין כמותם, אבל ספק אם הם מספיקים כשלעצמם למגר את הסחר בבני אדם.

שימוש במשפט הפלילי

מדוע הכלי הפלילי חשוב? ראשית, אכיפת הסחר בבני אדם כעבירה פלילית מתאימה מבחינה מוסרית, שכן הסחר מפר את ערכי היסוד המוסריים של החברה. אפילו לשיטה הדוגלת בריסון במה שקשור לחקיקת עבירות חדשות שהן בליבת המשפט הפלילי,²⁶ הסחר בבני אדם היה עובר כל משוכה, שכן הוא מפר את חירותו של הפרט, את האוטונומיה שלו ואת כבוד האדם שלו.²⁷ חקיקת עבירה כזו ואכיפתה נותנות תוקף לסבל הנפגעים וביטוי לסלידת החברה מהתנהגות סוחרי האדם. ייתכן שניתן היה לצמצם עבירות פליליות רבות על ידי שינויים מבניים, אבל ספק אם היינו מבטלים את סעיפי העבירה בשל כך או מפסיקים להפעילם במקום שזה מוצדק. למשל, ייתכן שהיה אפשר להביא לירידת שיעור הגנבות אם החברה הייתה מבטיחה לכל אדם בה תנאי מחיה מינימליים, אבל אף במצב דברים שכזה ספק אם היינו מוותרים על העבירה כליל, מה גם שלא כל גנבה מתבצעת בשל העדר תנאי מחיה.

שנית, יש מקרים שבהם ההליך הפלילי תורם להעצמת נפגעי העבירה המעידים בהם. לא פעם ולא פעמיים הנפגעים מביעים זאת באופן מפורש, ולא פעם בית המשפט מעיר לגבי עוצמת עדות הנפגעים, כפי שאירע בפסק הדין הדרום-אפריקאי EZE,²⁸ שם אמר השופט:

...her unprompted recall of events, of names and of places was insightful and impressive... She gave detailed testimony in an intelligent and lucid manner and was subjected to lengthy and grueling cross examination.

שלישית, ההליך הפלילי יש השלכות מעבר לנאשם ספציפי ונפגע ספציפי. הוא יכול להרתיע אנשים נוספים ששוקלים לבצע עבירות, והוא יכול להציל מרחב של אנשים שיכלו ליפול קורבן למעשים דומים. תופעה זו זכינו לראות כשמטרת ישראל והפרקליטות החלו לאכוף בנחישות את הסחר בבני אדם לזנות בדפוס הקשה שהיה קיים לפני שנים. ברבות הימים, דפוס זה עבר מן העולם.²⁹

זמין באתר: <https://bit.ly/2MHQSZw>

JOHN RAWLS, A THEORY OF JUSTICE (1971) 25

ראו למשל Paul H. Robinson, *Democratizing Criminal Law: Feasibility, Utility, and the Challenge of Social Change*, 111 Nw. U. L. Rev. 1565, 1594 (2017) 26

Evidential Issues in Trafficking in Persons Cases, 2017 27
לעיל ה"ש 24, בעמ' 4-1

The State v. Eze 2017 (S. Afr.) 28

והא ראייה שסוחר האדם רמי סבן הפסיק "לייבא" נשים למטרת זנות למדינת ישראל בסביבות שנת 2008 והחליף את מדינת היעד לקפריסין כתוצאה מהאכיפה הנחושה בישראל. כמו כן, 29

אולם למרות התועלות שנמנו, האם ניתן לומר שההליך הפלילי יכול כשלעצמו למגר את הסחר בבני אדם? התשובה החד־משמעית היא לא. בלי הגנה על נפגעי העבירה יש סיכוי קטן שישתפו פעולה עם רשויות אכיפת החוק בצורה מועילה. בלי שיתוף פעולה עם גורמים אחרים, מקרים לא יגיעו לידיעת רשויות אכיפת החוק. למשל בתחום הסחר בבני אדם לעבדות ולעבדות כפייה, לרוב מפקחי העבודה מפנים מקרים למשטרה. כמו כן, בתחום הסחר לנטילת איברים מן הגוף יש צורך בשיתוף פעולה עם גורמים מתחום הבריאות. יתרה מזו, בלי מניעה מספר המקרים עלול לגדול עד כי לא תהיה אפשרות לטפל בהם, ואף ייתכן חשש להיווצרות תהליך של נורמליזציה של הניצול בעיני הציבור ובעיני רשויות אכיפת החוק.

הדגמה יפה של התועלת שבשילוב כלים מגיעה אלינו מאיי הסייבלס באזור הדרום־אפריקאי, בפסק הדין *State v. Alam*.³⁰ מדובר בפסק דין שדן בניצול קשה של קבוצת עובדים מבנגלדש. איך המקרה הזה הגיע לידיעת גורמי אכיפת החוק? באמצעות גורמים במשרדי ההגירה והעבודה שעברו הכשרות בענין סחר בבני אדם. בשלב הראשון, פקידה במשרד ההגירה שהייתה אחראית על רישיונות לעובדים זרים קיבלה תלונה. היא בדקה את הרישיונות והעבירה את העניין למשרד העבודה, שם נבדקה התלונה על ידי פקיד שהיה אחראי לרווחת עובדים זרים. הוא הפעיל מפקחי עבודה שביקרו את העובדים והתרשמו מתנאי החיים והעבודה הגרועים שלהם. הם דיווחו למשטרה.

מעניין לציין שגם מפקח ממשרד הבריאות ביקר באחד מאתרי המגורים של העובדים וגם הוא דיווח שמדובר במצב שאינו ראוי למגורי אדם. המשטרה חקרה, והנאשם הועמד לדין והורשע בסחר לעבדות כפייה ופרקטיקות הדומות לעבדות. יש לציין שהתיאום בין הגופים השתרע גם על הגנת הנפגעים. כך, החוקר המשטרתי תיאם עם משרד ההגירה איתור מגורים מתאימים יותר לעובדים.

ברור שההרשעה הייתה אפשרית בשל התיאום בין מרחב הגורמים הן במישור האכיפה והן במישור הגנת הנפגעים. גם ברור שהמניעה מילאה תפקיד, שכן נטלו תפקיד גם המנגנונים במשרדי ההגירה, העבודה והבריאות שנועדו למנוע ניצול עובדים זרים. מעבר לדברים האלה, העדים מהמשרדים הרלוונטיים הצביעו על ההכשרות שעברו שיצרו שפה אחידה ומודעות לאינדיקטורים של הסחר בבני אדם. בזכות כל הכלים האלה הייתה הרשעה שהיא תקדים בינ־לאומי.³¹ בסופו של דבר, בית המשפט פסק שעל הנאשם לפצות את הנפגעים לצד קנס ומאסר בפועל שהוטלו עליו.

על פי מידע שהתקבל ממשטרת ישראל, בהקלטות של עבריינים שונים, הם אמרו כי בישראל יש אכיפה קשה מדי בתחום הזה אשר על כן עליהם לפנות למקומות אחרים.

30 *S v. Alam* 2018 (CO 67/2016) SCSC 946. <https://bit.ly/3q98rvi>. תקציר ניתן למצוא באתר:

31 פסק הדין הזה נדון בהרחבה ב: U.N OFF. ON DRUGS AND CRIME, TYPICAL ISSUES IN. TRAFFICKING:

(2021) IN PERSONS CASES – REGIONAL CASE DIGEST SOUTHERN AFRICA. המסמך זמין באתר:

<https://bit.ly/3KIQLQO>

ג. אכזבות תוך הסתכלות לטווח הארוך

ודאי שהתמונה הרחבה אינה ורודה לגמרי. מבין האכזבות המרכזיות שלי נמנות הבאות: אני מאוכזבת שאין מספיק תיקים של סחר לעבדות ולעבודת כפייה, ושאינן מספיק תיקים של החזקה בתנאי עבדות ועבודת כפייה. זו אכזבה שטרם זכינו לטיפול במקרים של סחר לפונדקאות ולנטילת איברים מן הגוף, הן במישור ההגנה, הן במישור האכיפה והן במישור המניעה. אני גם מאוכזבת מטיפול המדינה בשורדי מחנות העינויים בסיני, שלפחות חלק מהם היו נפגעי סחר בכני אדם.

רבות מאכזבות אלה אינן מוגבלות לישראל. למשל באשר לתיקי סחר לעבדות ולעבודת כפייה, בכל העולם מתקשים להעמיד לדין. אנו מדברים על זירות שאינן לחם חוקה של המשטרה כפי שקיים בזירות של זנות. המשטרה תלויה בשיתוף פעולה עם גורמים אחרים, כגון מפקחי עבודה, וזה מצריך הכשרות למפקחי עבודה, תיאום הדוק ותרגול אותו, דברים שאינם פשוטים כלל וכלל. מניסיוני, אף על פי שגופים אומרים שהם מוכנים לתאם, הלכה למעשה יותר קל להם לפעול ללא תיאום, כך שדרכון התיאום דומה לכוס ובה שמן ומים. אם לא מנערים אותה כל הזמן, החומרים נפרדים.

קושי זה ואחרים מוצאים ביטוי במסמך של UNODC:

“...irrespective of the form of exploitation involved, trafficking cases are challenging to investigate and prosecute. However, forced labour presents particular difficulties, often being well hidden within an otherwise legitimate industry. There are also indications that political and social acceptance of exploitative working conditions, particularly among migrants contributes to the lower profile of such conduct. Practitioners in many States experience great difficulty in separating bad working conditions from situations that could or should be pursued as trafficking offences. The lack of definitive guidance in this regard was frequently referred to, as was the absence of alternative offences.”

UNODC Issue paper on the concept of ‘exploitation’ in the trafficking in persons protocol, Vienna (2015), pp. 11 and 114.

בנוסף לכך, לעיתים נפגעי הסחר לעבדות ולעבודת כפייה מבודדים באתרים מרוחקים או בבתים פרטיים, דבר המקשה על זיהוים.

מעבר לדברים האלה, ודאי שיש גם תחומים אחרים שטעונים שיפור, אבל מטרת מסמך זה אינה להציג תמונה ממצה של כשלים, אלא לחלוק הרהורים מהרהורים שונים. אולם תהליכים חברתיים נרחבים אורכים זמן ומחייבים מבט לטווח הארוך. לכן, אני מנסה לראות את ההישגים ולבטוח שכל עוד יש משרת מתאם, וכל עוד יש מתאמת בשיעור הקומה של דינה דומיניץ, אני יכולה להיות סמוכה ובטוחה שכל בעיה תזוהה ותזכה להתייחסות.