בימ"ש לעניינים מינהליים י-ם
עתמ 851/07
נ. משרד הפנים

בבית המשפט המחוזי בירושלים
<u>בשבתו כבית משפט לעניינים מינהליים</u>

ת.פתיחה: 09/09/07 סדר דין: רגיל

העותרת:

אזרחית סין, מס' מוחזק

על ידי ב"כ עוה"ד עדי וילינגר ו/או נעמי לבנקרון ו/או יונתן ברמן ו/או אורי שדה
ממוקד סיוע לעובדים זרים
רח' נחלת בנימין 75, תל אביב 65154
טל': 03-5602530 ; פקס: 03-5605175

נ ג ד

המשיב: **משרד הפנים**

על ידי פרקליטות מחוז ירושלים (אזרחי)
רח' מח"ל 7, ירושלים
טל': 02-5419532 ; פקס: 02-5419581

09 -09- 2007

<u>עתירה מנהלית</u>

מוגשת בזאת עתירה מנהלית, בה מתבקש בית המשפט הנכבד להורות למשיב כדלקמן:

1. לבטל את צוו ההרחקה שניתן על העותרת;
2. ליתן לעותרת רישיון ישיבה ועבודה בישראל (רישיון מסוג ב/1) לפרק זמן של שנה לכל הפחות על פי נוהל מס' 6.3.0007, שכותרתו "נוהל הטיפול במתן מעמד לנפגעות סחר בנשים מטעמים הומניטריים", כפי שמוענק היום לקורבנות סחר למטרות עיסוק בזנות.
3. לקבוע כי החלטת המנהלית של המשיב, הקובעת כי יינתן רישיון ישיבה מסוג ב/1 לקורבנות סחר בבני אדם למטרת זנות, חלה אף על קורבנות עבדות, עבודת כפיה וסחר בבני אדם למטרות אחרות לפי חוק איסור סחר בבני אדם (תיקוני חקיקה), התשס"ז–2006.

<u>בקשה לקביעת מועד מוקדם לדיון בעתירה</u>

בית המשפט הנכבד יתבקש לקבוע מועד מוקדם לדיון בעתירה, וזאת מן הטעמים הבאים:

1. העותרת היא אזרחית סין, **קורבן לעבירת העבדות** כפי שהיא מופיעה בחוק העונשין, התשל"ז-1977 (להלן – חוק העונשין) ולעבירת הסחר בבני אדם כפי שמופיעה בדין הבין לאומי. העותרת שוהה כעת במקלט מעגן לקורבנות סחר בנשים אליו הועברה על ידי מנהלת ההגירה, לאחר שנעצרה בפשיטה על ביתו של סוחר נשים.
2. העותרת הגישה למשיב, באמצעות ב"כ, בקשה למתן אשרת שהיה ועבודה לפרק זמן של שנה לכל הפחות, כפי שמוענק היום לקורבנות סחר בנשים למטרות עיסוק בזנות, על פי נוהל מס' 6.3.0007, שכותרתו "נוהל הטיפול במתן מעמד לנפגעות סחר בנשים מטעמים הומניטריים".
3. המשיב סירב ליתן לעותרת אשרת שהיה ועבודה, תוך שהוא מסתמך על טיעונים שאין להם על מה לסמוך ותוך פגיעה בעקרון השוויון.
4. המשיב סירב לעכב את הרחקת העותרת **וציווה עליה לצאת מהארץ באופן מיידי**. לאור האמור לעיל, יתבקש בית המשפט הנכבד להורות על קיומו של דיון בהקדם האפשרי.

1. מבוא

שני צדדים לעתירה זו: פרטי ועקרוני. במישור הפרטני, עניינה של עתירה זו בהחלטת המשיב לגרש את העותרת, אזרחית סין, קורבן לעבירת העבדות כפי שהיא מופיעה בחוק העונשין, התשל"ז-1977 (להלן – חוק העונשין) ולעבירת הסחר בבני אדם כפי שמופיעה בדין הבין לאומי, ובסירובו ליתן בידה רישיון ישיבה בישראל, כפי שהוא נוהג בקורבנות סחר בבני אדם למטרת זנות. תחת לפעול בעניינה של העותרת באופן בו המשיב פועל בעניינן של קורבנות סחר בבני אדם למטרת זנות, בחר המשיב לראות בעותרת שוהה שלא כדין ותו לא אשר עליה לעזוב את הארץ לאלתר.

במישור העקרוני עוסקת עתירה זו בסירובו של המשיב להכיר **בפועל** בקיומה של תופעת הסחר בבני אדם, במובנה הצר והרחב, למטרות שאינן זנות, ובסירובו להעניק לקורבנות אלה את ההגנה שמחוייבת מדינת ישראל להעניק להן בהתאם לעקרונות היסוד הנוגעים להפעלת שיקול דעת המשיב על פי הדין הישראלי ובהתאם למחויבויותיה הבינלאומיות של מדינת ישראל, אשר יפורטו בהרחבה בעתירה זו.

העותרת, כאמור, היא קורבן סחר בבני אדם על פי הגדרות המשפט הבינלאומי, ועל פי הגדרת סעיף העבדות כפי שנקבע בחקיקה הישראלית אך לאחרונה. כפי שיפורט בחלק העובדתי בעתירה זו, העותרת הוחזקה בידי סוחר נשים אשר טען בפניה כי יוכל להסדיר עבורה רישיון עבודה כדין אך תחת זאת סרסר בה ואילצה לספק שירותי מין למהגרי עבודה מתאילנד. העותרת הוחזקה בביתם של זוג סוחרי נשים תוך איומים ומצג שווא כי אין באפשרותה להימלט. במהלך כל אותה תקופה נשללו מן העותרת יכולת הבחירה והשליטה בחייה, וכל זאת כשהיא נתונה לשליטתם המוחלטת של סוחריה.

ישראל, אף על פי שלאחרונה חוקקה חוק מקיף המבקש, לכאורה, להתמודד עם תופעת הסחר בבני אדם, מסרבת **בפועל** להכיר בקיומה של תופעת הסחר בבני אדם למטרות עבדות ועבודת כפייה. עד היום, למיטב ידיעתנו, לא הכירו רשויות המדינה ולו באדם אחד כקורבן סחר בבני אדם למטרות שאינן זנות. כפי שנעשה בעניינה של העותרת כאן, גם במקרים בהם קיימים כל הסימנים כי אדם הוא קורבן סחר בבני אדם נמנעת המדינה מקיום בדיקה מקיפה ורצינית בשאלת היותו של אותו אדם קורבן סחר, נמנעת ממתן

החגנות שיש ליתן לקורבנות סחר בבני אדם, ומייחדת להן את ה"טיפול" השמור לכל שוהה שלא כדין – מעצר וגירוש.

2. המסגרת העובדתית

קורותיה של העותרת עד העברתה למקלט "מעגן" לקורבנות סחר

1. העותרת, [redacted] ילידת סין, שנת 1973, הכירה אדם במולדתה אשר סיפר לה כי בישראל תוכל להרוויח סכומי כסף נכבדים וכך תפתור את הקשיים הכלכליים של משפחתה. לשם הסדרת הגעתה לישראל נדרשה העותרת לשלם 60,000 יואן (כ-34,000 ₪). העותרת, אשר לא היה ביכולתה לממן הוצאה זו, לוותה את כל הסכום בריבית. לשם השוואה, המשכורת הממוצעת לעובד באזורים הכפריים בסין עומדת על סכום שנע בין 200 ל- 400 ₪.
2. העותרת נדרשה לטוס למצרים והודרכה כי לכשתגיע לישראל תוכל לעבוד כחוק. העותרת עברה דרך קשה ומפרכת במדבר עד הגבול עם ישראל. העותרת הועברה את הגבול לישראל והבינה לראשונה כי רומתה ולא יינתן לה רישיון עבודה כדין. כך נאלצה העותרת להסתדר, רחוקה מביתה, ללא ידיעת השפה, עם חובות אדירים.
3. העותרת הגיעה לבית מכרים אשר מצאו עבורה עבודה במשק בית, אך העסקתה לא האריכה ימים בשל קשיי שפה והעותרת פוטרה.
4. המכרים הכירו בינה לבין אדם אשר טען באוזניה כי יסדיר עבורה רישיון עבודה בישראל וכי תוכל להתגורר בביתו. מאותו ערב נאלצה העותרת לספק את צרכיהם המיניים של עשרות מהגרי עבודה, כאשר אותו סוחר נשים, או מי משלוחיו, היה לוקח את העותרת מדי ערב למקום מגוריהם, ממתין לעותרת וכשהחליט כי תם יום "העבודה" היה גובה ממנה מחצית מהאתנן.
5. כך סורסרה העותרת והוחזקה בתנאי עבדות, כשהיא כלואה בביתו של הסוחר. היא הייתה תלויה באותו אדם, מאמינה לאיומיו, כלואה בביתו ומאמינה לאיומיו כי אם תסרב לו ותימלט, תיעצר ותגורש.
6. במקביל, ביום 4/4/07 ביקרה ב"כ העותרת במתקן הכליאה של מנהלת ההגירה בבית הסוהר מעשיהו ושוחחה עם מוחזקת, אזרחית סין, אשר דיווחה לבית הדין לביקורת משמורת כי קיים בידה מידע בדבר רשת סוחרי אדם מסין לישראל אשר, בין היתר, סוחרת ומסרסרת בנשים למטרות עיסוק בזנות במוקדים בהם נמצאים מהגרי עבודה מאסיה. אותה מוחזקת ביקשה למסור את כל המידע אשר ברשותה למשטרה.
7. למחרת, ביום 5/4/07 העבירה ב"כ העותרת את המידע למנהלת ההגירה בבקשה שיחקרו את הדברים ויחלצו את הנשים אשר נסחרו לעיסוק בזנות. במשך פרק הזמן שנדרש למחלקת החקירות של מנהלת ההגירה להתפנות לחקור את המוחזקת קיבלה האחרונה איומים שאם תמסור את המידע חוריה ובנה ירצחו, כאשר האדם אשר איים עליה מסר לה את הפרטים הידועים לו על מקום מגורי משפחתה. המוחזקת מסרה בסופו של דבר את שאר המידע לידי המשטרה רק בשדה התעופה לפני ששבה לסין, באמצעות הטלפון ובסיוע מתנדבת "מוקד סיוע לעובדים זרים" (להלן – "המוקד") הדוברת את השפה הסינית, בשם נילי גורין (להלן – "המתורגמנית"). מצ"ב מכתבה של ב"כ העותרת אל רפ"ק שגב מיום 5/4/07, מסומן **ע/1**.

8. מנהלת ההגירה קיימה מעקב ממושך אחר אותו זוג סוחרי אדם ואף ביקשה כי אותה מתנדבת תצטרף אל הפשיטה על מנת שניתן יהיה להסביר לנשים אשר יחולצו שהן מועברות למקלט המיועד לנשים במצבן. קרי, אף המשטרה הבינה כי עצם העובדה שנשים זרות מסורסרות לזנות מהווה ראשית ראיה לכך שהן נסחרות.

9. ביום 29/5/07, לאחר מעקב ממושך של מנהלת ההגירה, נעצרו זוג סוחרי הנשים – סרסורים, והעותרת, ביחד עם שלוש נשים נוספות שהוחזקו עימה ונכפו לעיסוק בזנות וגם בשמן מוגשת עתירה במקביל לעתירה זו (להלן: "הנשים" או "הנשים האחרות"), נלקחה לחקירה בתחנת מנהלת ההגירה ברמלה, כאשר המתורגמנית נמצאת עימה. בחקירה נשאלה העותרת למעשיה אצל אותו סוחר נשים אך העותרת סירבה להשיב. החוקר התעקש והסביר לעותרת כי מנהלת ההגירה קיימה מעקב אחריה ואחרי הנשים האחרות וראתה כי נלקחה למגורי מהגרי עבודה בלילות, אך העותרת סירבה לומר מה היו מעשיה באותו מקום.

10. בתום התשאול הועברה העותרת על ידי מנהלת ההגירה אל מקלט "מעגן" המיועד לקורבנות סחר בנשים למטרות זנות, שם היא שוהה נכון למועד כתיבת שורות אלה.

11. המתורגמנית נכחה גם בחקירת סוחר הנשים אשר הודה מייד בכך שהחזיק את העותרת ואת הנשים האחרות בביתו, לקח אותה לריכוז מהגרי עבודה מתאילנד לשם סיפוק צרכיהם המיניים, המתין לה עד שהחליט כי "עבודתה" הסתיימה ולקח את חלקו באתנן.

<u>קורות העותרת מהגעתה למקלט "מעגן" ועד הפניה הראשונה אל המשיב</u>

12. על אף העובדה שהאדם אשר סרסר בעותרת הודה בכך מייד (לעניין בת זוגו אשר אף היא נעצרה לא נמסר לב"כ העותרת מידע באשר לחקירתה במשטרה), העותרת התקשתה לעשות זאת גם לאחר שהועברה למקלט. מספר ניסיונות נעשו לחקור את העותרת והנשים האחרות. המתורגמנית הצטרפה לשיחה אשר התקיימה עם הפרקליט הממונה על התיק בה נדרשה העותרת לחתום כי הדברים אשר נאמרו על ידה בליל הפשיטה אכן נאמרו. גם על כך חששה העותרת לחתום אך לבסוף התרצתה. העותרת הייתה מפוחדת עד מאד וחששה לחשוף את שעבר עליה, שמא אותו זוג יפגע בה או במשפחתה, כאשר היא מאמינה שיש להם את היכולת לעשות זאת.

13. כחלק מהרצון להפחית את חרדת העותרת מהמפגש עם הרשויות החליטו חוקרי המנהלת להפגיש את הנשים עם אנשי שגרירות סין בישראל. בדיעבד מסתבר כי מוטב שפגישה זו לא הייתה מתקיימת שכן המידע אשר ניתן לה באותו מפגש לא תאם את החוק הישראלי או את נהלי משרד הפנים, שכן, כפי שיפורט בהמשך, נאמר לעותרת כי הינה עוברת חוק ועליה לשוב לסין.

14. ביום 7/6/07 קיימה ב"כ העותרת פגישה עם העותרת, בעזרת המתורגמנית. בפגישה זו הובהר לעותרת על ידי באת כוחה כי העיסוק בזנות אינו נחשב בגדר עבירה במדינת ישראל ואם מאן דהוא פגע בה היא יכולה להתלונן על כך וכן אם תעלה את הדברים על הכתב ניתן יהיה לבחון הגשת בקשה למשיב למתן אשרת שיקום. העותרת סירבה להאמין לכך.

15. חששה של העותרת לדווח על כך שנסחרה לזנות והבושה שחשה בעקבות כך, יש להם על מה לסמוך בהתחשב בכך שהנשים העוסקות בזנות בסין נענשות בהשפלה וחוקעה חברתית. עיתון ה"הרולד טריביון" פרסם ב 14/12/06 כתבה המתארת דוגמה למסע ההשפלה אשר עוברות בסין נשים שעסקו בזנות. הכתב מתאר שכדי להעביר את המסר שהעיר "נקיה" מזנות, הלבישו השוטרים כמה עשרות

נשים העוסקות בזנות בבגד צחוב והוליכו אותן ברחוב כאשר שמותיהם וכפרי הולדתן מוכרזים בקול.

לכתבה המלאה: http://www.iht.com/articles/2006/12/14/news/letter.php

16. רפ"ק דודי פרץ, החוקר האחראי ממנהלת ההגירה על חקירת העותרת והנשים האחרות, ביקש את עזרתה של ב"כ העותרת על מנת לפרוץ את מחסום השתיקה התרבותי המונע מן המשטרה לקבל תמונה מלאה על שעבר על העותרת והנשים שנעצרו עימה, שכן על פי המעקב שערכה המנהלת והודיית החשוד היה ברור כי לכל הפחות סורסרו הנשים.

17. ב"כ העותרת התייעצה עם עו"ד רחל גרשוני, המתאמת הבין משרדית למאבק בסחר בבני אדם ממשרד המשפטים, ובעקבות המלצתה הוחלט כי יעשה ניסיון להפגיש את העותרת והנשים האחרות עם תושבת ישראל, ילידת סין, אשר תבהיר כי המצב בארץ אינו דומה למצב בסין וכי ניתן להסתייע בגורמים המציעים את עזרתם ושירותיהם, כגון משטרת ישראל, המקלט וארגוני סיוע.

18. ביום 12/6/07 התקיימה פגישה בין העותרת והנשים האחרות לאישה סינית הנשואה לישראלי ומתגוררת בישראל, בשם [redacted], אשר אותרה על ידי המתורגמנית והסכימה להיפגש איתן במקלט. מפגש זה חולל את נקודת המפנה. בשיחה זו הסתבר, כאמור, כי בפגישה שנערכה עם נציגי שגרירות סין נאמר לעותרת כי בשל העובדה שנכנסה לארץ בצורה לא חוקית אין ברירה אלא לגרשה חזרה לסין.

19. העותרת סיפרה ל[redacted] כי כאשר הובאה לדירת הסוחרים – סרסורים נאמר לה על ידם כי היא שוהה בארץ באופן לא חוקי ובשל כך אינה יכולה להימלט מפניהם ואם תעיז לצאת מהדירה תיעצר באופן מיידי ותגורש חזרה לביתה. יש לזכור, כי מבחינת העותרת חזרה לסין בשלב זה, כאשר ההלוואות לא נפרעו, יותיר את משפחתה שרויה בחוסר כל ובפחד מהנושים.

20. העותרת סיפרה ל[redacted] את סיפורה כפי שתואר לעיל ועל כך שנאלצה לקיים מגעים מיניים עם מהגרי עבודה רבים, ללא יכולת לסרב, כאשר כל לקוח נדרש לשלם 150 ₪ והסוחר היה נוטל לידיו מחצית מהסכום.

21. העותרת ציינה, כי לא עלה על דעתה שישנה דרך לסייע לה או שהיא קורבן לעבירה חמורה. העותרת סברה כי זהו גורלה ואין בלתו שכן הפחד מאותו הזוג היה רב בשל אמונתה שהם מסוגלים לגרום למותה ומות בני משפחתה.

22. בשיחה זו הדגישה העותרת את הבושה שחשה בשל שאירע לה, וביקשה לדאוג לכך שבני משפחתה לא ידעו על כך שנאלצה לעסוק בזנות, שכן אם תדע משפחתה על מה שנאלצה לעבור לא יתאפשר לה להמשיך לחיות לצידם בכבוד והיא וילדיה ינודו.

23. בעקבות שיחה זו הסכימה העותרת לעלות את קורותיה על הכתב לשם הגשת בקשה למשיב למתן אשרה ובתנאי שלא תאלץ לכתוב את שמות הפוגעים בה או להיכנס לפרטים שאין היא מסוגלת להעלות על הכתב וכן שהמכתב לא יתפרסם ברבים.

24. גם לאחר מפגש זה סירבה העותרת למסור תלונה למשטרה בשל אמונתה שידם של זוג הסוחרים – סרסורים הינה ארוכה ומשפחתה תעמוד בסכנה.

25. בחודש יוני 2007 כתבה העותרת מכתב המתאר את קורותיה והוא הועבר לתרגום. מצ"ב מכתבה של העותרת ותרגומו לעברית, מסומנים **ע/2, ע/3** בהתאמה.

<u>הפניות אל המשיב עובר להגשת העתירה</u>

26. ביום 22/7/07 פנתה ב"כ העותרת אל המשיב בשמה של העותרת ושלוש הנשים הנוספות שנעצרו עימה, בבקשה למתן אשרת שהיה פתוחה מסוג ב/1 למטרות שיקום, כמקובל בעניין קורבנות סחר למטרות זנות. הבקשה הוגשה על פי נוהל מס' 6.3.0007, "נוהל הטיפול במתן מעמד לנפגעות סחר בנשים מטעמים הומניטריים" (להלן – "הנוהל"). העתק הנוהל מצ"ב ומסומן **ע/4**.

27. לבקשה צורף המכתב בכתב ידה של העותרת כפי שדורש הנוהל ותרגומו לעברית, וכן השתלשלות קורותיה של העותרת עובר להעברתה למקלט ובחודשיים שקדמו להגשת הבקשה האמורה, כפי שתוארו לעיל. העתק הבקשה מצ"ב ומסומן **ע/5**.

28. לאחר שלא התקבל מענה מאת המשיב הוגשה אל המשיב ע"י ב"כ העותרת בקשה למתן החלטות במספר בקשות למתן אשרה, אשר טרם ניתן להן מענה, ביניהן הבקשה למתן אשרה בה אנו עסקינן. מצ"ב מכתב מיום 31/7/07 מסומן **ע/6**.

29. ביום א',26/8/07, התקבלה במשרדי המוקד תשובת המשיב מיום ה', 23/8/07, חתומה על ידי הגב' מיכל יוספוף, ממונה ביקורת גבולות ומעברים, כי "על פי מסמך שהתקבל מהמשטרה לא קיימת ראשית ראיה כי הנתינות הסיניות הן קורבנות סחר בבני אם לעיסוק בזנות. לאור זאת, לא ניתן להחיל עליהם את נוהל קרבנות סחר בבני אדם בתחום ובקשתם למתן אשרה והמשך שהייתם בארץ נידחת. אנו מבקשים את יציאתם המיידית מהארץ". מצ"ב העתק ההחלטה מסומן **ע/7**.

30. באותו היום, 26/8/07, שלחה ב"כ העותרת אל המשיב בקשה לעיון חוזר בהחלטה טרם פניה לערכאות. בבקשה זו הוסבר שנית מדוע חוששת העותרת לפנות אל המשטרה וכן הודגש כי על פי קביעת שר הפנים הקודם נכונות לשתף פעולה עם המשטרה אינה מונעת את זכויות השיקום של קורבן הסחר (להרחבה ראה סעיף 75 לעתירה). כן הודגש, כי העותרת עונה להגדרת עבדות לפי החוק החדש האוסר סחר בבני אדם למטרותיו השונות. מצ"ב העתק הבקשה לעיון חוזר, מסומן **ע/8**.

31. עוד צוין בבקשה, כי בשיחה שקיימה ב"כ העותרת עם רפ"ק פרץ ביום 26/8/07 טען זה האחרון באוזניה כי עמדת המשטרה היא כי לא ניתן לטעון "כך או אחרת" לעניין הסחר בעותרת ובנשים האחרות בשל הקושי בשיתוף הפעולה מצידן, אך ישנן ראיות לכך שהנשים סורסרו לזנות. **קרי, הסיבה היחידה בגינה לא מסרה המשטרה כי אכן מדובר בקורבן סחר גלומה בפחד הרב בו מצויה העותרת מפני סוחריה, המונע ממנה לשתף פעולה. וכך, נתונה העותרת בין הפטיש לסדן: אם תמסור מידע, תחשוש לחייה ולחיי בני משפחתה; ואם לא תשתף פעולה עם המשטרה, תגורש בבושת פנים ובחוסר כל.**

32. בהמשך היום התקבלה תשובת הגב' יוספוף, אשר שהתה באותם ימים בחופשה, דרך מזכירתה אבישג, כי "מאחר והבסיס נקבע ע"י המשטרה לגבי הגדרת האישה כקורבן סחר בבני אדם, אין במסמכים שהוגשו ע"י המשטרה הוכחה שארבעת הנשים הסיניות הן קורבן סחר. לאור זאת, תשובתנו מיום 23/8/07 עומדת בעינה". על טענה זו נתעכב בהמשך. מצ"ב העתק ההחלטה, מסומן **ע/9**.

33. מכיוון שכך, שלחה ב"כ העותרת באותו היום בקשה לעיכוב הרחקתה של העותרת ושאר הנשים על מנת שתוכלנה לממש את זכותן לפנות לערכאות משפטיות. מצ"ב העתק הבקשה, מסומן **ע/10**.

34. כן, פנתה ב"כ העותרת אל עו"ד רחל גרשוני על מנת לבחון האם ניתן לשנות את החלטת המשיב בלא צורך לפנות לערכאות. הגב' גרשוני פנתה אל רפ"ק פרץ ממנהלת ההגירה וכן אל עו"ד דינה דומיניץ, באותה עת עובדת המחלקה המשפטית של משרד הפנים והביעה עמדתה כי על פי החוק, נהלי המשיב

והחלטות הממשלה העותרת והנשים האחרות חוסות תחת הגדרות הסחר. הנוגעים בדבר נדברו להיפגש ביום 28/8/07, לשבת על המדוכה ולבחון האם הסוגיה ניתנת לפיתרון.

35. במחלך אותו היום, 28/8/07, הבהיר רפ"ק שגב ממנהלת ההגירה לעו"ד רינת דוידוביץ', מנהלת המקלט, כי למחרת יתחיל בהליכי ההרחקה.

36. למחרת בבוקר פנתה ב"כ העותרת אל רפ"ק שגב ממנהלת ההגירה, אשר הבהיר לה כי אלא אם יקבל הנחיה אחרת מהמחלקה המשפטית במשרד הפנים אין בידו ברירה אלא לפעול מיידית להרחקתן. ב"כ העותרת פנתה טלפונית אל עו"ד דינה דומיניץ, אשר אמרה כי תשוחח עם רפ"ק רגב ותפעל לעיכוב ההרחקה על מנת לאפשר לעותרת ולנשים האחרות פניה לערכאות.

37. בהמשך היום התקשרה הגב' אבישג, מזכירת הגב' יוספוף, אל ב"כ העותרת ומסרה לה כי ההרחקה מעוכבת וכי כאשר תשוב הגב' יוספוף ביום 3/9/07 מחופשתה תעיין שנית בבקשה למתן אשרה ותמסור החלטתה. מצ"ב מכתב אל רפ"ק רגב מיום 29/8/07 מסומן **ע/11.**

38. ביום 4/9/07 שלחה ב"כ העותרת אל המשיב בקשה למתן החלטה ובקשה לעיכוב ההרחקה במידה שהבקשה תסורב. מצ"ב מכתב מיום מסומן **ע/12.**

39. ביום 5/9/07 התקבלה החלטת המשיב כי "לאחר עיון חוזר בבקשתך למתן אשרה לקורבנות סחר בנשים, תשובתנו מיום 23/8/07 עומדת בעינה, אנו דורשים את יציאתם מהארץ במידית". מצ"ב העתק ההחלטה מסומן **ע/13.**

40. מכאן עתירה זו.

3. החלק המשפטי

<u>מדוע זקוקים קורבנות סחר לאשרת שהיה במדינת היעד אליה נסחרו?</u>

41. בהתאם לנהלי המשיב, ככלל נמנע המשיב מהרחקתן של נשים קורבנות סחר למטרת זנות ונותן בידיהן רישיון ישיבה בישראל. (ראה נספח **ע/4**).

42. נשים הנסחרות לעיסוק בזנות לישראל זוכות למגורים במקלט, לסיוע משפטי, רפואי ונפשי ולרישיון ישיבה ועבודה מטעמי שיקום. מעבר לנזק גופני שעלול להיגרם (ולרוב נגרם) לקורבן, הנזק הנפשי הוא בלתי נמנע, שכן קורבנות סחר, מעצם הסחר בהם, הופכים לכלי בידי סוחריהם. הם מאבדים את חירותם ואת השליטה בחייהם.

43. אמצעי השליטה של הסוחרים בקורבנותיהם כוללים במקרים רבים אלימות פיזית, אונס, איומים עליהם ועל בני משפחותיהם, כליאה, החרמת מסמכים אישיים, ענישה שרירותית, חרעבה ועוד – ולכולם השפעה ישירה על מצבם הגופני והנפשי של הקורבנות. לפיכך, השחרור הפיזי הוא רק צעד ראשון בתהליך שיקומם של קורבנות הסחר. הם זקוקים לתקופת החלמה, לטיפול רפואי ונפשי, לתמיכה, להגנה ולכלים מעשיים לשיקום.

44. השיקום חיוני כדי לאפשר את שילובם החברתי במדינת המוצא ובמיוחד כאשר שובם למדינת המוצא עלול לסכן אותם. שלב השיקום חיוני לקטיעת מעגל הניצול והסחר בו לכודים הקורבנות. הענקת אשרת שהייה ועבודה זמנית חיוניים להצלחת השיקום.

45. אובדן החירות משאיר אותותיו בקורבנות העבדות הן במישור הפיזי והן במישור הנפשי. ה"אדונים" שבים ומשננים ל"עבדיהם" מה רבות הן הסכנות מחוץ לביתם, תוך התעללות נפשית ולעתים פיסית ושיעבוד בלתי פוסקים בתוך הבית. הריחוק ממדינת המוצא, הניתוק מקהילתם, הניתוק מבני

המשפחה, האיומים הבלתי פוסקים, אובדן אפשרות התנועה החופשית, האיום בגירוש, יוצרים לעתים קרובות תלות פסיכולוגית עמוקה של העבד באדוניו והשלכות נוספות קשות וחמורות.

46. מדיניות זו של הענקת רישיון שהיה ועבודה מקובלת במדינות אחרות בעולם ביחס לקורבנות סחר **לכל המטרות**. כך למשל, איטליה הייתה המדינה הראשונה אשר הכירה בצורך להעניק לקורבנות סחר טיפול ותמיכה יסודיים להבטחת שיקומן האפקטיבי, יציאתן ממעגל הסחר ומתן אפשרות לפתוח בחיים חדשים בארץ מוצאן או באיטליה עצמה.

47. החקיקה האיטלקית מתייחסת לסחר בבני אדם בצורה מקיפה ורחבה. סעיף 18 לחוק הזרים (Alien Law) האיטלקי (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), שנכנס לתוקף בשנת 1998, מסדיר מתן אשרת שהייה ראשונית למשך ששה חודשים לקורבנות סחר. אשרה זו ניתנת להארכה למשך שנה נוספת או פרק זמן אחר כנדרש בהתאם לנסיבותיו האישיות של הקורבן, ואף ניתנת להמרה באשרת עבודה או לימודים רגילה לשנתיים.

48. בשל מדיניות האשרות שלה ובשל מאבקה המקיף והכולל בסחר בבני אדם ממוקמת איטליה בקבוצת המדינות הראשונה בדוח מחלקת המדינה של ארצות הברית בנושא הסחר בבני אדם.

<u>התפתחות החקיקה בנושא הסחר בבני אדם בישראל ותחולתה על העותרת</u>

49. מדינת ישראל התעלמה במשך כעשור מבעיית הסחר בבני אדם. משהחלה לטפל בה, החלה לטפל בסחר בנשים למטרות עיסוק בזנות בלבד. אף על פי שסחר זה קיים בישראל מראשית שנות התשעים, הוא הפך לעבירה פלילית רק בשנת 2000. ההכרה בזכויות קורבנותיה של עבירה זו החלה רק בשנים האחרונות. הסחר בישראל למטרות אחרות הוכר בה רק לאחרונה בחקיקה, אך בפועל לא הוכר בה עד היום.

50. סעיף 203א לחוק העונשין, התשל"ז-1977, שאסר על סחר בבני אדם למטרות עיסוק בזנות (ובוטל לאחרונה במסגרת הליכי החקיקה שיפורטו בהמשך), נחקק בבהילות מסוימת, כחודשיים לאחר שפורסם דו"ח "אמנסטי-אינטרנשיונל" בנושא זה (דו"ח אמנסטי, אישה – סחורה, מאי 2000) וכתוצאה מפרסום הדו"ח. מכיוון שדו"ח זה סקר רק את הסחר בבני אדם למטרות עיסוק בזנות, התמקד גם החוק בסחר זה, ומוקם בפרק העוסק בעבירות זנות ותועבה בחוק העונשין.

51. **חוק איסור סחר בבני אדם, התשס"ז-2006**, שהגדיר במסגרת חוק העונשין את עבירת הסחר בבני אדם למטרות שונות, נדון בוועדת חוק חוקה ומשפט בפגרת הקיץ, ופורסם ברשומות באוקטובר 2006. חוק איסור סחר בבני אדם קובע מספר עבירות חדשות – הן סחר למטרות שונות, והן עבדות ועבודת כפיה.

52. סעיף 375א(א) לחוק העונשין, שהוסף, כאמור, במסגרת חקיקתו של חוק איסור סחר בבני אדם, מגדיר עבדות באופן הבא:

> **"החזקה בתנאי עבדות" 375א. (א) המחזיק אדם בתנאי עבדות לצורכי עבודה או שירותים לרבות שירותי מין, דינו – מאסר שש-עשרה שנים.**

(ב) ...

(ג) **בסימן זה, "עבדות" – מצב שבו מופעלות כלפי אדם סמכויות המופעלות ככלל כלפי קניינו של אדם; לענין זה, יראו שליטה ממשית בחייו של אדם או שלילת חירותו כהפעלת סמכויות כאמור."**

53. עיון בקורותיה של העותרת מלמד, כי הינה חוסה תחת הגדרת ה"עבדות" בחוק העונשין. **העותרת הוחזקה בתנאי עבדות לצורך מתן שירותי מין**. אותו סוחר נשים שלט "שליטה ממשית" בחייה של העותרת מרגע בו התעוררה ועד שהחליט כי תם "יום העבודה" שתכנן עבורה. העותרת לנה בביתו, נלקחה על ידו או על ידי שלוחיו לספק בכפייתו צרכיהם המיניים של מהגרי עבודה, לא הייתה לעותרת אפשרות לסרב לאורח חיים זה אשר נכפה עליה או להציב תנאים. חירותה הפיזית והנפשית של העותרת נשללה ממנה על ידי זה אשר החזיק בה, באמצעות החזקתה הפיזית בביתו, איומים ומצג שווא שאין בידיה מוצא.

54. לא ניתן להתעלם מהאקלים אשר איפשר לאותו סוחר אדם להפוך את העותרת קורבן לעבירת העבדות, והכוונה היא לסכומי העתק אשר עובדים מסין משלמים על מנת להגיע לעבוד בישראל והחובות אליהם הם נקלעים עוד טרם דרכה כאן רגלם, דבר אשר הופך אותם לפגיעים וחרדים מפני נושים. העובדה שלעותרת, כמו לעובדים אחרים המגיעים מסין, אין דרך לתקשר עם סביבתה כאשר שפתה היחידה היא סינית הופכת אותה לטרף קל לסוחרי אדם ולא מאפשר פניה לגורמי סיוע.

55. דו"ח מחלקת המדינה האמריקאית למאבק בסחר בבני אדם, מחודש יוני 2006, מתח ביקורת נוקבת על מחדליהן של רשויות המדינה בישראל להיאבק בתופעת הסחר בבני אדם למטרות עבדות ועבודת כפיה. הדו"ח מתייחס, בין היתר, לתופעת דמי התיווך הגבוהים שמשלמים מהגרי עבודה המגיעים לישראל, וקושר בין תופעה זו לבין תופעת שעבוד החובות ועבודת הכפיה:

> Many labor recruitment agencies in source countries and in Israel require workers to pay up-front fees ranging from $1,000-10,000 – a practice that often leads to debt bondage **and makes these workers highly vulnerable to forced labor** once in Israel...The government should also more vigorously enforce existing bans against charging recruitment fees and withholding passports, factors that contribute to the trafficking of workers.

מצ"ב העתק החלק הרלוונטי לישראל בדו"ח מחלקת המדינה האמריקאית, מסומן **ע/ 14**.

העותרת הגיעה לישראל כשהיא כבר שקועה בחובות, גילתה כי רומתה וכי אינה מצפה לה כאן עבודה. את מצב דברים זה ביקש לנצל אותו סוחר אדם והפך את העותרת לשפחת מין שזכותה על גופה אינה עוד בידיה.

56. בית המשפט העליון כבר פסק בנוגע לקורבנות סחר בבני אדם למטרת זנות, כי כאשר נבחנת השאלה, האם פלוני הוא קורבן סחר בבני אדם, הדגש העיקרי הוא על השאלה האם נהג בו "מעסיקו" **מנהג בעלות** כשם שנוהגים בחפץ, **תוך ניצולו ביזויו והשפלתו** (ע"פ 1609/03 בוריסוב נ' מ"י, פ"ד נח(1) 55, 64). בחינת עניינה של העותרת לאור קביעה זו אינה יכולה להותיר ספק כי מדובר בקורבן סחר.

<u>עבדות וסחר בבני אדם במשפט הבינלאומי</u>

57. עמדת המשפט הבין לאומי בנושא הסחר בבני אדם הינה עמדה חד משמעית וברורה: זהו נגע, שיש לעקרו מן השורש, ועל כל מדינה להיאבק בו בתחומה ולסייע לקורבנותיו. ההגדרה שהוענקה לסחר בבני אדם במשפט הבינלאומי הינה רחבה וכחלק מחובת המדינה להיאבק בתופעה על הרשויות המוסמכות לספק לקורבנות הסחר בבני אדם הגנה ולפעול לשיקומם.

58. האיסור בנושא עבדות וסחר בבני אדם הוא מן האיסורים הוותיקים במשפט הבינלאומי. המסמך האחרון והמקיף ביותר בנושא הסחר בבני אדם הוא הפרוטוקול למניעת, דיכוי וענישת הסחר בבני אדם, במיוחד נשים וילדים, משנת 2000, שישראל, עליו חתמה ישראל ביום 14.11.2001.

(Protocol to Prevent, Suppress and Punish Trafficking in Persons Especially Women and Children, supplementing the United Nations Convention against Transnational Organized Crime) להלן – הפרוטוקול). פרוטוקול זה הינו פרוטוקול נלווה לאמנת האו"ם נגד הפשע המאורגן (U.N Convention Against Transnational Organized Crime 2000). בפרוטוקול מוגדר הסחר בבני אדם כך:

> "(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, יכלול 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)".

ראו:

Protocol to Prevent, Suppress and Punish Trafficking in Persons Especially Women and Children, supplementing the United Nations Convention against Transnational Organized Crime - http://www.ohchr.org/english/law/protocoltraffic.htm

59. קרי, על פי הדין הבינלאומי ישנם שלושה אלמנטים מצטברים לסחר בבני אדם:

1. **הצורה בה המעסיק "השיג" את העובד** – גיוס, הובלה, החזקה או קבלה.
2. **שימוש באמצעים פסולים** – איומים, שימוש בכוח, ענישה, חטיפה, מרמה, הטעייה, ניצול כוח ומעמד וגם שימוש וניצול אמצעי תשלום או הטבות כדי להשיג את הסכמתו של אדם להיות נתון למרות מעסיקו.
3. **ניצול**.

60. על פי הגדרת הפרוטוקול לקורבן סחר ועבדות העותרת חוסה בגדרו: היא הובלה (או גויסה) על ידי סוחר הנשים כשהוא משתמש הן בתרמית, כאשר העותרת סבורה כי יסייע לה בהסדרת אשרת שהיה,

והן באיומים וניצול של עמדת חולשתה וזאת במטרה לנצלה, תוך כפייתה, לצורך סיפוק שירותי מין לשם גבית האתנן ממנה.

61. עיקרון מרכזי בפרוטוקול, העובר כחוט השני לכל אורכו, הנו כי על המדינות החותמות להגן על קורבנות הסחר ולסייע להם, תוך כיבודן המלא של זכויות האדם שלהם (סעיף 2(b) לפרוטוקול). הפרוטוקול קובע כי על כל מדינה לשקול נקיטתם של אמצעים שיבטיחו את שיקומם הפיזי, הפסיכולוגי והחברתי של קורבנות הסחר, ובכלל זה דיור הולם, מתן ייעוץ ומידע לקורבנות ביחס לזכויותיהם המשפטיות בשפה המובנת להם, הענקת סיוע רפואי, פסיכולוגי וחומרי וכן הזדמנויות תעסוקה, חינוך והכשרה (סעיף 6(3) לפרוטוקול). עוד קובע הפרוטוקול כי על המדינה להגן על קורבן הסחר מפני "ויקטימיזציה חוזרת" (סעיף 9(b) לפרוטוקול). בנוסף לכל אלה, <u>על המדינות התחומות על הפרוטוקול לשקול הענקת רישיונות ישיבה ארעיים או קבועים לקורבנות סחר תוך מתן משקל הולם לשיקולים הומניטריים</u> (סעיף 7 לפרוטוקול, ההדגשות אינן במקור).

62. מדינת ישראל היא צד להתחייבויות אלה, ובפסיקה נקבעה חזקה פרשנית, לפיה החוק החרות במדינת ישראל יפורש באופן המונע ככל האפשר התנגשות בין החוק הפנימי לבין עקרונות המשפט הבינלאומי, וזאת על מנת שהחוק הפנימי יעלה בקנה אחד עם התחייבויות המדינה לפי המשפט הבינלאומי (ע"פ 131/67 <u>קמיאר נ' מדינת ישראל</u>, פ"ד כב(2) 85, 112; בג"ץ 302/72 <u>חילו נ' ממשלת ישראל</u>, פ"ד כז(2) 169, 177; א' ברק, **פרשנות במשפט** (כרך ב': פרשנות החקיקה; תשנ"ג), 576).

63. בית המשפט העליון החיל את חזקת ההתאמה גם על מסמכים בינלאומיים אותם מדינת ישראל טרם אשררה, על בסיס כוונתה להצטרף אליהם כפי שהיא משתקפת בחתימתה עליהם ובאימוץ חקיקה המכוונת ליישומם. כמו כן, בית המשפט העליון קבע מפורשות כי **את הוראות הדין הישראלי הנוגעות לתופעת הסחר בבני אדם יש לפרש בהתאם לפרוטוקול האמור**:

> "בתיקון לחוק העונשין ביקש המחוקק הישראלי ליטול חלק במאבק הבינלאומי בסחר בבני אדם – ובשלב זה הסחר למטרות זנות – שכן תופעה זו כבר חדרה לישראל. אשר על כן, תכליות החקיקה זהות הן לתכלית האמנה והפרוטוקול הנ"ל. את הוראות החוק הישראלי עלינו לפרש, אפוא, גם בהתאם לרוח האמנה, אשר ביקשה למנוע ניצול לרעה של כוח בדרך של העברת בני אדם וסחר בהם למטרות זנות או עבדות. עלינו לתת, אפוא, לחוק פרשנות על פי תכליתו, ובאופן שלא תסוכל מטרת החקיקה." ע"פ 11196/02 <u>פרודנטל נ' מדינת ישראל</u>, פ"ד נז(6) 40, 46-47.

דברים אלה מקבלים משנה תוקף היום, לאחר חקיקת החוק האוסר על סחר בבני אדם.

64. כעולה מפסיקת בית המשפט העליון, לא רק פרשנותם של דברי חקיקה כפופה ל"חזקת ההתאמה" למשפט הבינלאומי, אלא אף בחינת סבירותן של החלטות מינהליות, ובכלל זה שיקול דעתו של המשיב בכל הנוגע למתן רישיונות ישיבה בישראל:

> "בין כך ובין כך, מקובל על הכל כי מכוחה של "חזקת ההתאמה" שבין הדין הפנימי להוראות המשפט הבינלאומי, מצווים אנו לפרש דבר-חקיקה – <u>**כמוהו כסמכות שקנתה רשות שלטונית**</u> – באופן העולה בקנה אחד עם הוראות המשפט הבינלאומי ... מכאן, כי <u>**סמכות שקנה שר הפנים 'לקבוע תנאים למתן אשרה או רשיון ישיבה' תחומה ומסויגת**</u> – כך בין היתר – בזכות הנתונה לכל אדם "להשתכר למחייתו בעבודה שיבחר בה, או יקבלנה, באורח חופשי"; בזכות שקנה כל יחיד להנאה מ'תנאי עבודה צודקים ונאותים', וכן בעיקרון אי-ההפליה שבין עובדים-אזרחים לעובדים ממדינות זרות, המעוגן באמנה בדבר עובדים-מהגרים (לעיקרון אי-ההפליה בנוגע למגבלות על תעסוקת מהגרים ראו גם בהמלצה 86 של

ארגון העבודה הבינלאומי הנלווית לאמנה בדבר עובדים-מהגרים (Migration for Employment Recommendation (Revised) 1949, סעיף 16)".
עניין קו לעובד הנ"ל, פסקה 37 לפסק דינו של השופט א' א' לוי (ההדגשות הוספו).

<u>נוהל הטיפול במתן מעמד לנפגעות סחר בנשים מטעמים הומניטריים</u>

65. במשך שנים ארוכות, התמצה "מאבקו" של המשיב בסחר בבני אדם בצעד אחד ויחיד: גירוש קורבנותיו. רק לאחר שהחלה מעורבותה של ארצות הברית בנושא זה בזירה העולמית החל המשיב, כמו גם שאר הרשויות במדינת ישראל, להקדיש מחשבה כלשהי לנושא זה.

66. המאבק בסחר בבני אדם בישראל החל במישור הפלילי, בחקירות, מעצרים והעמדה לדין של סוחרי נשים למטרות זנות בלבד, כמתבקש מהחוק שאסר על סחר למטרות זנות בלבד (סעיף 203א לחוק העונשין בנוסחו לפני חקיקת חוק סחר בבני אדם). זכויותיהן של הקורבנות נדחקו לקרן זווית, והן המשיכו להיות כלי אינסטרומנטלי גרידא במסגרת המדיניות הכללית, שנגעה להליכים פליליים נגד סוחרים. לאחר עדותן או אף במהלכה, היה המשיב מוציא נגדן צו גירוש והגורמים הרלוונטיים היו פועלים לגירושן של הקורבנות מישראל. קורבנות סחר שלא היה צורך בעדותן או שחששו להעיד גורשו לאלתר. במהלך תקופה זו לא טרח איש לנסות ולזהות קורבנות סחר למטרות אחרות, שנעצרו וגורשו מישראל באין מפריע.

67. ברבות השנים נפקחו עיני המשיב לראות כי גם קורבנות סחר למטרת זנות שאינן יכולות לסייע בהעמדת סוחריהן לדין – בשל חששן מפניהם, או מכיוון שהם כבר יושבים בכלא, או מכיוון שברחו מישראל – אף הן נשים שסבלו מהפרות זכויות אדם חמורות, ואף להן זכויות שונות, ובכללן הזכות לרישיון ישיבה.

68. במהלך שנת 2003, במועד שאינו ידוע במדויק לב"כ העותרת, החל המשיב להעניק רישיונות ישיבה בישראל לקורבנות סחר בנשים למטרות זנות. בתקופה זו גיבשו המשיב ומשרד המשפטים נוהל שבשלב הראשון לא פורסם, ונותר בגדר תורה שבעל פה, ולפיו יכלו קורבנות סחר, אשר שיתפו פעולה עם הרשויות בהעמדת סוחריהן לדין, לפנות בבקשה לרישיון ישיבה ועבודה למשך שנה אחת. חרף גיבוש הנוהל מתוך הבנה כי זהו היחס הראוי כלפי קורבנות אלו, גורשו מרבית קורבנות הסחר למטרות עיסוק בזנות, בעוד שבקשות בשם קורבנות סחר למטרות אחרות לא הוגשו כלל.

69. רק שלוש שנים מאוחר יותר, במאי 2006, הגיע לידי ב"כ העותרת נוהל חדש שגובש על ידי המשיב, שעניינו הענקת רישיונות ישיבה לקורבנות סחר בנשים למטרות זנות מטעמים הומניטריים.

70. עם כניסת חוק איסור סחר בבני אדם לתוקף, הוקמה וועדה בין-משרדית לבחינת הדרכים ליישום חוק זה. במסמך מסכם של הוועדה הבין-משרדית מיום 8.2.2007 נכתב כי בין ההחלטות, שנתקבלו במישור ההגנה על קורבנות סחר בבני אדם, הוחלט כי "**יש לגבש נוהל למתן אשרות שהייה לקורבנות עבדות וסחר לעבדות ועבודת כפייה, לצרכי שיקום, וזאת בהתאם למדיניות שר הפנים, כפי שהיא הוצהרה בכנסת**" (ראה סעיף 75 לעתירה). מצ"ב העתק המסמך מסומן **ע/15**.

71. חנה כי כן, בימים אלה מוסיפות הרשויות ופועלות לגיבוש נוהל שיאפשר מתן רישיון ישיבה בישראל גם לקורבנות סחר לעבדות ועבודות כפיה. **בשלב זה, בו טרם נקבע הנוהל שיחול על קורבנות סחר בבני אדם למטרות שונות, חובה להעניק לקורבנות סחר אלה לכל הפחות את הזכויות הניתנות לקורבנות סחר בבני אדם למטרת זנות.**

<u>במענה לטענות המשיב כי זיהוי קורבן הסחר מונח כולו על כתפי המשטרה</u>

72. בתשובות שמסר המשיב לב"כ העותרת טען המשיב תזור וטעון, כי "הבסיס נקבע על ידי המשטרה לגבי הגדרת האישה כקורבן סחר", כי "לא קיימת ראשית ראיה [מהמשטרה] כי ...חן קורבנות סחר" וכי "לאור זאת" לא תוכל העותרת והנשים האחרות להנות מהזכות להשתקם.

73. נוהל הטיפול במתן מעמד לנפגעות סחר בנשים מטעמים הומניטריים קובע בסעיף א.3, כי מטרת הנוהל היא הסדרת הטיפול בבקשות נשים שהן קורבנות סחר בבני אדם לעיסוק בזנות לפי סעיף 203 א לחוק העונשין, התשל"ז – 1977 (כיום, לאחר התיקון, ס' 377א(א)(5)) **או עבירות נלוות**, המבקשות להמשיך ולהישאר בארץ תקופה נוספת **לצורך שיקום מטעמים הומניטריים**. הנוהל חל על קורבנות סחר **בין אם סיימו עדותן, בין אם לא העידו אך היו נכונות להעיד... ובין אם הן מבקשות להישאר בארץ לתקופה נוספת על מנת להשתקם**." (ההדגשות אינן במקור)

74. סעיף א.4 קובע כי "ככלל יש לאפשר לקורבנות סחר בנשים לשהות בארץ עם רישיון עבודה מסוג ב/1 במשך שנה **על מנת לשקם את עצמן** ולהתבסס לפני החזרה לארץ המוצא... **בין אם מדובר בקורבנות סחר שלא העידו ומבקשות מעמד מטעמים הומניטריים**."

75. ביום 25/10/06 הביע שר הפנים הקודם, מר רוני בראון, עמדתו לעניין הבחנה בין שתי קבוצות הקורבנות – אלו שהעידו, ואלו שלא, במסגרת ישיבת וועדת המשנה לנושא הסחר בנשים בכנסת:

> "דבר נוסף הוא סוג של הבחנה בין אותן גברות שמוכוונות להיות עדות כנגד הסרסורים או סוחרי הסמים [צ.ל- הנשים] ונותנות עדות בעליל, לבין אלה שלא נותנות עדות. פעם אחת אני רואה בזה דבר לא ראוי מההיבט של השוטרים ושל המשטרה כסוג של עדות שיש בה טובת הנאה, כי זאת שתעיד תקבל האשרה וזאת שלא תעיד תהיה בסימן שאלה – אני לא מסכים לדבר הזה, אבל זה לא ענייני כשר פנים. סוג כזה של חבחנה לא יהיה... <u>אני ארצה להגיע לתוצאה שבה נושא השיקום לא יהיה תלוי במתן עדות של האישה</u>." (ההדגשות אינן במקור).

לפרוטוקול הדיון מיום 25.10.2006 ראו:

http://www.knesset.gov.il/protocols/data/html/maamad/2006-10-25-01.html

76. מכאן נהיר, כי האפשרות של קורבן הסחר לבקש אשרת שהיה ועבודה אינה נחסמת בפניה אם אינה מעוניינת למסור גרסתה למשטרה. לפיכך, אין ברירה אלא להסכין עם העובדה שלא רק על כתפי המשטרה עומדת שאלת "קורבן סחר" מהי.

77. סעיף ב.1. לנוהל קובע, כי "**אשה השוהה במקלט חזקה עליה כי היא קורבן סחר אלא אם כן ישנם ממצאים כבדי משקל הנותנים אינדיקציה אחרת**." כך או אחרת, הטענה כי במקרה זה "ישנם ממצאים **כבדי משקל** הנותנים אינדיקציה אחרת" לא נשמעה מאת המשיב ובצדק. אימת העותרת מזה אשר סחר בה אינה יכולה לשמש "אינדיקציה אחרת", אלא לכל הפחות יכולה לחזק את טענתה כי נסחרה על ידו.

78. במקרה זה הועברה העותרת ושלוש הנשים האחרות ישירות על ידי מנהלת ההגירה למקלט "מעגן", מתוך הנחה כי אכן מדובר בקורבנות סחר שכן הן הוחזקו בידי מי שנחשד להיות סוחר נשים ונצפה כמסרסר בהן ומתוך ההבנה כי עצם העובדה שמדובר בנשים זרות המסורסרות בארץ לזנות הינה ראשית ראיה לכך שמדובר בנשים אשר נסחרו לשם מטרה זו או מוחזקות בתנאי עבדות.

79. סימוכין לכך ניתן למצוא בהנחיות הפרקליטות 2.2 "מדיניות האכיפה בעבירות הנלוות לעיסוק בזנות" משנת 2006 שם נקבע, כי "יש לבחון בהיבט החקירתי (המודיעיני או הגלוי, לפי הצורך) את טיבה של **הפעילות הנסבה סביב מתן שירותי זנות שמא ביסודה עומדת פעילות של סחר בבני אדם** או עבירות חמורות אחרות הקשורות לעיסוק בזנות או לניצול העוסקות בזנות, **וזאת תוך שימת לב לנקודות הבאות:**

א. **כאשר במקום העיסוק בזנות מצויות נשים שאינן תושבות המדינה** - יש למצות את בירור פשר הימצאותן בישראל תוך בדיקה קפדנית של המצאות דרכוניהן ברשותן, כשרותם ואופן כניסתן לארץ, מתוך מגמה לברר אם מדובר בנשים שנסחרו.

ב. מקום בו קיים **חשד לסחר או לעבירות חמורות אחרות הקשורות לעיסוק בזנות, אין לייחס משמעות לעובדה שהנשים הביעו רצון לעסוק בזנות**, נוכח הרציונאל העומד מאחורי האיסור על סחר בבני אדם (ראה בש"פ 291/01 [redacted], טרם פורסם, תק-על 2001 (1), עמ' 110). יש להעמיק חקר ולבחון אם הנשים נתונות להפעלת אמצעי לחץ כלשהם, אם הן מנועות מטעם כלשהו לעזוב את המקום או מנוצלות בדרך חמורה אחרת. (ההדגשות אינן במקור).

80. גם אם קולה של העותרת לא יישמע, הפעילות הנסבה סביב העיסוק בזנות והעובדה כי הינה אזרחית זרה מעלה חשד כבד לכך שחינה קורבן לעבירת סחר; תוקרי מנהלת ההגירה חזו במהלך המעקב בסוחרי הנשים מעבירים את העותרת בין מבנים בהם התגוררו או עבדו מהגרי עבודה וכך גם צפו כיצד בסיום סיפוקם של עשרות גברים מחזירים הסוחרים את העותרת לאחד מבתיהם, אשר לדברי רפ"ק פרץ לב"כ העותרת, מוקמו במרינה באשקלון, בפרדס כץ ובתל אביב. מכיוון שבהנחיות הפרקליטות, כמו גם בהנחיית המשיב עצמו, מצוין מפורשות כי מדובר ב"סחר **או עבירות חמורות אחרות הקשורות לעיסוק בזנות**", אשר בהן בודאי כלולה עבירת הסרסרות, בה הודה החשוד ועליה אף דיווחה מנהלת ההגירה, בוודאי שאותו "בסיס", אשר טען המשיב כי הינו חסר, נמצא גם נמצא.

81. הלכה למעשה, אין משטרת ישראל הגורם היחיד המזהה ומאתר קורבנות סחר. במצע לדיון מיום 30/1/07 אשר הופץ על ידי עו"ד גרשוני לצוות הבין משרדי במאבק בסחר בנשים בנושא "בניית מערך זיהוי של קורבנות סחר", צוין כי "כיום אין מערך מובנה לזיהוי... וזאת משתי סיבות... **לא כל קורבנות הסחר מזוהות על ידי אנשי רשויות אכיפת החוק**... תחקיר יסודי מתבצע רק על ידי נציגי הארגונים הלא ממשלתיים בצורה נקודתית במתקני המשמורת... לאור דברים אלה, **יש צורך במערך זיהוי מובנה שישרת את רשויות אכיפת החוק ואת הגורמים המושיטים הגנה לקורבנות סחר**. כדי לבנות מערך כזה, **יש צורך להעזר** בחומר מחו"ל **ובמיומנות של הארגונים הלא ממשלתיים**." (ההדגשות אינן במקור). מצ"ב העתק מצע לדיון, מסומן **ע/16**.

82. כן, כחלק מהמלצות הצוות הבין משרדי להקמת תוכנית לאומית למאבק בסחר למטרות זנות מאוגוסט 2007, כאחד מחמשת היעדים בעדיפות הגבוהה ביותר נקבע, כי "יש מקום לבנות מערך זיהוי לקורבנות סחר, שישמש את **כל הצמתים הרלבנטיים** העשויים לבוא במגע אתן. הסדר זה צריך לתת את הדעת להפצת המערך למוקדים הרלבנטיים ולהכשרתם של אותם גורמים בקשר לשימוש בו. **מערך זה נחוץ לאור שינויים אפשריים בדפוסי הסחר ועבירות נלוות, דבר שעשוי להביא לחוסר התאמה להנחיות שעוצבו**

בעבר." (שינויים כגון מדינת המוצא מהן נסחרות נשים לישראל, כפי שעולה בעתירה זו). מצ"ב העתק המלצות הצוות, מסומן **ע/17**. גם בתוכנית הלאומית למאבק בעבדות (ראה לעיל **ע/15**) צוין כי יש לבנות מערך זיהוי בצמתים הרלוונטיים.

83. בין הצמתים הרלוונטיים לזיהוי קורבן סחר נמנו: ממונה ביקורת גבולות, דייני בית הדין לביקורת משמורת, הסיוע המשפטי, משרד התמ"ת ועוד. כאשר ההנחה היא כי **על כל הצמתים מוטלת מלאכת זיהוי ואיתור קורבנות הסחר** על מנת שניתן יהיה לשקמם, לאכוף את החוק כנגד המעבידים וסוחרי האדם וכך להילחם בתופעה.

84. למותר לציין, כי המלצות הצוות הבין משרדי גובשו בתום חודשים ארוכים של ישיבות ודיונים בהם השתתפו גם נציגי המשיב.

<u>על עיקרון השוויון, והתעלמות המשיב ממנו במדיניותו ביחס לקורבנות עבדות ועבודת כפיה</u>

85. חוק הכניסה לישראל, התשי"ב-1952 אינו מעניק למשיב 1 שיקול דעת מוחלט כלל ועיקר. שיקול דעתו של המשיב 1 "טובל הוא עד לשפתו במיגבלות המשפט הטבועות בכל סמכות וסמכות שהשילטון מחזיק בה; קד ומשתחווה הוא לכל עיקרי היסוד והדוקטרינות של שיטת המשפט" (בג"ץ 4542/02 <u>עמותת "קו לעובד" ואח' נ' ממשלת ישראל</u> (טרם פורסם, פסק דין מיום 30.3.2006, סעיף 3 לפסק דינו של המישנה לנשיא חשין (להלן – <u>עניין קו לעובד</u>)); וראו גם: עע"מ 4614/05 <u>מ"י נ' אורן</u> (פסק דין מיום 16.3.2006, סעיף 5 לפסק הדין); בג"ץ 3403/97 <u>אנקין נ' משרד הפנים</u> פ"ד נא(4) 522, 525; בג"ץ 758/88 <u>קנדל נ' שר הפנים</u>, פ"ד מו(4) 505, 527; בג"ץ 3648/97 <u>סטמקה נ' שר הפנים</u>, פ"ד נג(2) 728, 770).

86. העותרת תטען כי השיקול היחיד שאותו יש לבחון הוא האם הייתה קורבן סחר, אם לאו; אין לקבל מצב בו אדם הופך לחפץ בידי הרשויות, שברצותן יעמידו לדין את סוחרי האדם על הפיכת אדם לעבד, וברצותן – יגרשו את העבד מארצן, מבלי להעניק לו כל זכויות שהן.

87. העותרת תטען, כי נוהל הטיפול בהענקת מעמד לקורבנות סחר שאומץ בידי המשיב הינו בלתי שוויוני ומפלה לרעה קורבנות סחר למטרות אחרות, קורבנות עבדות ועבודת כפיה. מצבם של קורבנות הסחר זהה, הן כאשר מדובר בקורבנות סחר בנשים למטרות עיסוק בזנות, והן כאשר מדובר בסחר למטרות אחרות **ובוודאי במקרה דנן בו הוחזקה העותרת בתנאי עבדות לצורך מתן שירותי מין**:

א. <u>מצבם הנפשי של הקורבנות</u>: שלילת החירות מאפיינת את כל קורבנות הסחר, באשר הם. שלילת חירות זו מובילה לסימפטומים דומים של פחד, חרדה, דיכאון. עם יציאתו של הקורבן ממעגל הסחר אין מצב זה נפתר באחת, שכן מצבו הנפשי עדיין קשה, והוא יזדקק לשיקום. חובתה של המדינה אליה נסחר לסייע לו בשיקום זה.

ב. <u>חשש לסחר חוזר</u>: קורבן סחר שיזכה לאשרה לתקופה קצובה, ויוכל לעבוד תקופה מסוימת בשכר הוגן ולחסוך מעט – קטנים הסיכויים כי ייקלע בשנית למעגל הסחר. לעומת זאת, קורבנות סחר אשר לא יזכו לשיקום הולם, אלא יגורשו לארצם עם הצלקות הנפשיות העמוקות המאפיינות קורבנות סחר, וללא פרוטה בכיסם – עם חובות לסוחר או לגורמים אחרים במדינות המוצא – ייסחרו לא פעם שוב ושוב.

ג. <u>תקיקה ואמנות בין לאומיות</u>: פרוטוקול האו"ם, שצוין לעיל, שעליו חתמה ישראל כולל הגדרה חרחבה של הסחר בבני אדם, ולא רק סחר למטרות עיסוק בזנות. כך גם סעיף 377א לחוק

העונשין, שחוסף לאחרונה במסגרת חוק איסור סחר בבני אדם, אשר אינו מבחין בין סוגי הסחר מבחינת חומרתם.

88. מדינת ישראל מחויבת לשוויון ממשי בין בני האדם בהתאם להלכה המנחה בפסיקת בתי המשפט בעניין זה. אין כל צידוק, חוקי או מוסרי, להפלות בין קורבנותיה של אותה עבירה (סחר בבני אדם על נגזרותיו השונות), אך ורק מכיוון שאחת נסחרה לשם עיסוק בזנות ואילו השניה "רק" הוחזקה בתנאי עבדות לשם עיסוק בזנות.

סוף דבר

89. מדיניותה של ישראל בכלל ושל המשיב בפרט עד כה, מדיניות של התעלמות מן הבעיה בתקווה שתיעלם, הינה מדיניות פסולה ושגויה. התעלמות מקורבנות הסחר, מקורבנות העבדות ועבודת הכפיה, לא תביא לפתרון הבעיה, אלא אך תחריף אותה. אל לנו לחזור על טעויות העבר, ולהלחם מלחמות מאסף בסוחרי אדם. יש להקדים תרופה למכה, ולא להמתין להתפשטותה.

90. לאור האמור לעיל יתבקש בית המשפט הנכבד להורות כמבוקש בפתח העתירה. כן יתבקש בית המשפט להשית על המשיבים הוצאות עתירה זו.

היום,

עדי וילינגר, עו"ד
מר. 43232

עדי וילינגר, עו"ד
ב"כ העותרת

תצהיר

אני החתומה מטה, [redacted] אזרחית סין, מס' מוחזק [redacted] לאחר שהוזהרתי כי עליי לומר את האמת וכי אהיה צפויה לעונשים הקבועים בחוק אם לא אעשה כן, מצהירה בזאת כדלקמן:

1. אני עושה תצהיר זה בתמיכה לעתירתי בעניין הרחקתי מישראל ובקשתי למתן רישיון ישיבה.

2. האמור בסעיפים 1-6, 10-11, 13-15, 19-26 לחלק העובדתי בעתירה – אמת.

3. האמור בסעיפים 7-9, 12, 16-18, 27-40 לחלק העובדתי בעתירה נכון למיטב ידיעתי ואמונתי.

4. זה שמי, זו חתימתי ותוכן תצהירי אמת.

[redacted]

7.9.2007

אישור

אני הח"מ, עו"ד עדי וילינגר, מאשרת בזאת, כי ביום 7.9.2007 התייצבה בפניי במקלט מעגן הגב' [redacted], ולאחר שהזהרתיה כי עליה לומר את האמת וכי תהיה צפויה לעונשים הקבועים בחוק אם לא תעשה כן, אישרה בפניי נכונות האמור בתצהיר זה, וחתמה עליו בפניי.

עדי וילינגר, עו"ד
43232 מ.ר.

עדי וילינגר, עו"ד

7.9.2007

תצהיר

אני החתומה מטה, נילי גורין, מס' ת.ז. 031862766 לאחר שהוזהרתי כי עליי לומר את האמת וכי אהיה צפויה לעונשים הקבועים בחוק אם לא אעשה כן, מצהירה בזאת כדלקמן:

1. אני עושה תצהיר זה בתמיכה לעתירתה של [redacted] אזרחית סין, מס' מוחזק [redacted], בעניין הרחקתה מישראל ובקשתה למתן רישיון ישיבה.

2. האמור בסעיפים 1-8, 15-19 לעתירה – אמת.

3. זה שמי, זו חתימתי ותוכן תצהירי אמת.

נילי גורין

7.9.2007

אישור

אני הח"מ, עו"ד עדי וילינגר, מאשרת בזאת, כי ביום 7.9.2007 התייצבה בפניי במקלט מעגן הגב' נילי גורין, ולאחר שהזהרתיה כי עליה לומר את האמת וכי תהיה צפויה לעונשים הקבועים בחוק אם לא תעשה כן, אישרה בפניי נכונות האמור בתצהיר זה, וחתמה עליו בפניי.

עדי וילינגר, עו"ד
מ.ר. 43232

עדי וילינגר, עו"ד

7.9.2007

ייפוי כוח

אני החתום מטה [redacted] מ [redacted]

ממנה בזאת את עו"ד עדי וילינגר ו/או _____

(כולם יחד וכל אחד לחוד) להיות בא כוחי בעניין _____

_____

מבלי לפגוע בכלליות המינוי הנ"ל יהיה בא כוחי רשאי לעשות ולפעול בשמי ובמקומי בכל הפעולות חבאות, כולן ומקצתן הכל בהקשר לעניין הנובע ממנו כדלקמן:

1) לחתום על ולהגיש כל תביעה או תביעה שכנגד, ו/או כל בקשה, הגנה, התנגדות, בקשה למתן רשות לערער, ערעור, הודעה, טענה, תובענה או כל הליך אחר הנוגע או הנובע מההליך הנ"ל ללא יוצא מן הכלל.

2) לבקש ולקבל חוות דעת רפואית מכל רופא או מוסד שבדק אותי או חוות דעת אחרת הנוגעת לעניין הנ"ל.

3) להופיע בקשר לכל אחת מן הפעולות הנ"ל בפני כל בתי המשפט, בתי דין למיניהם או מוסדות אחרים הן ממשלתיים והן אחרים עד לדרגה האחרונה.

4) למסור כל עניין הנוגע לעניין האמור לעיל לבוררות ולחתום על שטר בוררין כפי שבא כוחי ימצא לנכון ולמועיל.

5) להתפשר בכל עניין הנוגע או הנובע מהענינים האמורים לעיל לפי שיקול דעתו של בא כוחי ולחתום על פשרה כזו בביהמ"ש או מחוצה לו.

6) לגבות את סכום התביעה או כל סכום אחר בכל עניין מהענייינים הנ"ל לרבות הוצאות בימ"ש ושכר טרחת עו"ד, לקבל בשמי כל מסמך וחפץ ולתת קבלות ושחרורים כפי שבא כוחי ימצא לנכון ולמתאים.

7) לנקוט הכל הפעולות ולחתום על כל מסמך או כתב בלי יוצא מן הכלל אשר בא כוחי ימצא לנכון בכל עניין הנובע מהעניין הנ"ל.

8) להעביר ייפוי כוח זה על כל הסמכויות שבו או חלק מהן לעו"ד אחר עם זכות העברה לאחרים, לפטרם ולמנות אחרים במקומם ולנהל את עניני הנ"ל לפי ראות עיניו ובכלל לעשות את כל הצעדים שימצא לנכון ומועיל בקשר עם המשפט או עם עניני הנ"ל.

אני מאשר את מעשיו או מעשי ממלאי המקום בתוקף ייפוי כוח זה מראש.

ולראיה באתי על החתום היום, בתאריך: 25/7/17 חתימה: [redacted]

חתימת עו"ד עדי וילינגר עו"ד
מ.ר. 43232

[illegible]