



הכנסת

מרכז המחקר והמידע

**המאבק בסחר בבני-אדם בישראל
בשנת 2010 על-פי דוח
מחלקת המדינה האמריקנית
(דוח 2011)**

כתיבה: ד"ר גלעד נתן

ט"ז בתמוז תשע"א

אישור: ד"ר שירלי אברמי, מנהלת מרכז המחקר והמידע

18 ביולי 2011

עריכה לשונית: מערכת "דברי הכנסת"

הכנסת, מרכז המחקר והמידע

קריית בן-גוריון, ירושלים 91950

טל': 02 - 6408240/1

פקס: 02 - 6496103

www.knesset.gov.il/mmm

מבוא

מסמך זה נכתב לבקשת ועדת המשנה למאבק בסחר בנשים, הוא עוסק בנושא: המאבק בסחר בבני-אדם בישראל בשנת 2010 על-פי דוח מחלקת המדינה האמריקנית (דוח 2011). בדוח לשנת 2004 דורגה ישראל בדרגה השנייה מתוך שלוש ומאז היא נשארה בדירוג זה.¹ במסמך יוצגו עיקרי הדוחות של מחלקת המדינה האמריקנית בנושא המאבק בסחר בבני-אדם לשנים 2009 ו-2010.

1. רקע – דוח מחלקת המדינה האמריקנית

בכל שנה מפרסמת מחלקת המדינה האמריקנית דוח הסוקר את מצב הסחר בבני-אדם במדינות שבהן קיים סחר בבני-אדם. הדוח מתפרסם מאז שנת 2001 לפי הוראות החוק להגנה על קורבנות סחר בבני-אדם ואלים (TVPA 2000).² הדוח מבוסס על תשובות שמסרו ממשלות, גופים ממשלתיים וגופים לא ממשלתיים על שאלות שמחלקת המדינה האמריקנית שולחת.³

השאלות עוסקות בהיבטים האלה:

- א. נקיטת צעדים למניעת סחר בבני-אדם וסחר בנשים למטרות זנות;
 - ב. נתונים על סחר בבני-אדם ואפיון העוסקים בו;
 - ג. אמצעי ההגנה על קורבנות הסחר;
 - ד. חקיקה, רשויות האכיפה והפיקוח למניעת סחר בבני-אדם.
- בסקירה של מחלקת המדינה האמריקנית נבדקו שלושה קריטריונים נוספים:
- א. באיזו מידה המדינה היא מדינת מקור או מדינת מטרה לקורבנות סחר בבני-אדם;
 - ב. באיזו מידה המדינה מקיימת את דרישות הבסיס למאבק בסחר בבני-אדם המופיעות ב-TVPA, ובעיקר את הדרישה להנחות עובדי ציבור לתת סיוע לקורבנות סחר;
 - ג. מה הצעדים הננקטים למיגור התופעה של סחר בבני-אדם.

בדוח שמתפרסם מחלקת המדינה מסווגת את המדינות לשלוש דרגות. **בדרגה הראשונה** עומדות המדינות הנאבקות בתופעה במידה מספקת (עומדות בתנאים המינימליים); **בדרגה השנייה** עומדות המדינות אשר נוקטות צעדים של ממש כדי להיאבק בתופעה אך מאבקן אינו עומד בסטנדרטים המינימליים של מאבק ראוי בסחר בבני-אדם; **בדרגה השלישית** עומדות מדינות אשר אינן נאבקות בתופעה בצורה רצינית ומספקת. בדרגה השנייה יש דרגת משנה – אזהרת דירוג. מדינה שנוספה לה אזהרת דירוג נכנסת ל"רשימת פיקוח", שנמצאות בה מדינות העומדות בסכנה של ירידה לדרגה השלישית עקב אי-עמידה בקריטריונים.

¹ בשנה הראשונה לפרסום הדוח דורגה ישראל בדרגה השלישית והאחרונה; בדוח לשנת 2004 דורגה ישראל בדרגה השנייה הראשונה ובשנת 2005 ישראל דורגה באותה הדרגה עם אזהרת דירוג; בשאר השנים לאחר מכן היא דורגה בדרגה השנייה.

² אתר האינטרנט של מחלקת המדינה של ארצות-הברית, <http://www.state.gov/g/tip/>, תאריך כניסה: 29 ביוני 2011.

³ הסעיף העוסק בישראל מבוסס על מידע כללי שמגיע למחלקת המדינה, על נתונים שממשלת ישראל מוסרת למחלקת המדינה באמצעות משרד המשפטים ועל נתונים שנשלחים מארגונים לא ממשלתיים כגון "קו לעובד" ו"מוקד סיוע לעובדים זרים".



התנאים המינימליים שמחלקת המדינה דורשת מתבססים על אמנת האו"ם למאבק בפשע בין-לאומי מאורגן (2000) ועל ה-TVPA. התנאים המינימליים הנדרשים הם בין היתר:

א. עונש מינימום של ארבע שנות מאסר על עבירות של סחר בבני-אדם;

ב. מתן הגנה מספקת לקורבנות סחר ובתוך כך מתן מענה לצרכים הבסיסיים שלהם;

ג. הכשרת אנשי אכיפת החוק ופקידי הגירה כדי שיוכלו לזהות קורבנות סחר ולטפל בהם.

בדוח מצוינים הצעדים הננקטים בכל מדינה בתחומי הפיקוח, ההגנה הניתנת לקורבנות, הענישה והאמצעים הננקטים למניעת התופעה של סחר בבני-אדם.

הממשל האמריקני אינו נותן סיוע כלכלי למדינות המדורגות בדרגה השלישית בדוח, ולכן מדינות רבות בעולם השלישי אשר נזקקות לסיוע זה החלו לטפל בתופעה ביתר רצינות. לפיכך, הדוח של מחלקת המדינה משמש כלי חשוב במאבק בסחר בבני-אדם. כמו כן, הדירוג בדוח משפיע על תדמיתה של המדינה בעולם.

2. ישראל בדוח מחלקת המדינה לשנת 2009⁴

בדוח מחלקת המדינה לשנת 2009, שהתפרסם ב-14 ביוני 2010, דורגה ישראל בדרגה השנייה. כמו בשנים הקודמות, גם בדוח לשנת 2009 נקבע כי **מדינת ישראל אינה עומדת בקריטריונים המינימליים של מאבק בסחר בבני-אדם, אולם היא עושה מאמצים ניכרים כדי להיאבק בתופעה.**

בדוח צוינה בחיוב התקדמותה של ישראל במאבקה בסחר בבני-אדם, בהגנה שהיא נותנת לקורבנות הסחר ובמאמצי המניעה וההסברה שהמדינה נוקטת. עם זאת, מודגשים כמה ליקויים באופן הטיפול של המדינה בנושא.

בדוח הוצגו תופעות של סחר בבני-אדם למטרות עבודה ולמטרות זנות והאמצעים שהמדינה נוקטת כדי להתמודד עם עבריינים, לתת הגנה לקורבנות ולמנוע סחר בבני-אדם. בהמשך למגמה שהחלה בשנים קודמות בדוח ניתן מקום מרכזי לתופעות של סחר בבני-אדם למטרות עבודה.

מדינת ישראל היא מדינת יעד לעובדים בעלי מיומנות נמוכה מתאילנד, סין, נפאל, סרי-לנקה, הודו, טורקיה ורומניה. עובדים אלו נאלצים להתמודד עם תופעות בעלות מאפיינים של סחר בבני-אדם למטרות עבודה והעסקה בתנאי עבדות: גביית דמי תיווך שלא כחוק, שלילת חופש התנועה ולקיחת דרכונים, מניעת מעבר בין מעסיקים, אי-מתן שכר, כפיית עבודות ואי-מתן זכויות ותנאים. בדוח צוין במפורש כי **סוכנויות תיווך בארצות המקור ובישראל** גובות דמי תיווך בסכומים שנעים בין 1,000 ל-10,000 דולר, ועובדים מסין עלולים להידרש לשלם עד 20,000 דולר.

גם בדוח הזה ישראל נזכרה כמדינת יעד לסחר בנשים. הנשים מגיעות לישראל בעיקר מחבר המדינות ומסין. בדוח נאמר כי מאז נחקק חוק איסור סחר בבני-אדם (תיקוני חקיקה) התשס"ז-2006, ירד מספר

⁴ אתר האינטרנט של מחלקת המדינה של ארצות-הברית, <http://www.state.gov/documents/organization/142979.pdf>, תאריך כניסה: 14 ביוני 2010.



הנשים המוברחות לישראל,⁵ אולם מספר קטן של נשים ישראליות נסחרות בתוך המדינה לצורכי ניצול מיני.

אכיפה

ישראל השיגה התקדמות מסוימת באכיפה כנגד סחר בבני-אדם. בשנת 2009, הואשמו שמונה אנשים בעבירות סחר למטרות זנות והורשעו 14 בעבירות של סחר למטרות זנות ו/או עבירות נלוות. מיולי 2009 ועד סוף אותה השנה המשטרה החלה 61 חקירות על עבירות של סחר בבני-אדם למטרות עבודה ו-28 חקירות של מעסיקים שלקחו את דרכוני עובדיהם. המדינה הגישה כתבי-אישום נגד 32 חשודים בהעסקה בתנאי עבדות וכפייה, בניצול ובעיכוב דרכונים.

ממשלת ישראל השקיעה מאמץ ניכר בהכשרה של גורמי אכיפה וחקירה לאתר ולזהות קורבנות סחר בבני-אדם באמצעות סדנאות, שיעורים וסמינרים רבים.

הגנה על קורבנות סחר

על-פי הדוח ההגנה שישראל נותנת לקורבנות סחר השתפרה. עם זאת, אין בידי הממשלה אמצעים יעילים לזיהוי קורבנות סחר בבני-אדם למטרות עבודה וקורבנות של ניצול מיני במשק-בית. לפי הדוח המדינה מסוגלת לאתר ולזהות בעילות קורבנות סחר למטרות מין בקבוצות סיכון.

בשנת 2009 נפתח מקלט לגברים שהם קורבנות סחר למטרות עבודה, ושהו בו בתקופה שדווחה 50 איש. הממשלה הרחיבה את המנדט של המקלט לנשים קורבנות סחר כדי שיטפל גם בנשים קורבנות סחר למטרות עבודה. הממשלה מימנה את פעולת המקלטים, והם הופעלו בידי ארגון לא ממשלתי.

יש חשד שקורבנות סחר עדיין נעצרים ואף מגורשים מישראל בלא שיזוהו ויטופלו כקורבנות סחר. נוסף על כך, גברים שהם קורבנות סחר למטרות עבודה מועברים לעתים לידי מעסיקים חדשים באמצעות אותן חברות כוח-אדם שעבדו עם המעביד שממנו שוחררו. במצב זה מתעורר חשש שהמעסיקים והחברות ינסו להשפיע על העובדים הזרים שלא להתלונן.

לפי הדוח, משרד הפנים שקל שלא לתת עוד אשרת ב⁶ למי שהוכרו כקורבנות סחר. כיום ניתנת האשרה למי שמוכרים כקורבנות סחר גם אם אין בכוונתם להעיד בהליך משפטי. לדברי הגב' מיכל יוספוב מרשות האוכלוסין וההגירה, אין כוונה להפסיק לתת אשרות, וכל מי שמוכר כקורבן סחר זכאי מייד לקבל אשרה.⁷

ממשלת ישראל השקיעה מאמץ ניכר בהכשרת עובדים סוציאליים ועובדי מדינה בכל הקשור לטיפול בקורבנות סחר.

מניעה

ממשלת ישראל העניקה פרסים ליחידים ולארגונים שתרמו תרומה של ממש למאבק בסחר בבני-אדם. בכנסת התנהל דיון בדוח מחלקת המדינה האמריקני הקודם. רשויות האכיפה שללו רשיונות של 18

⁵ אתר האינטרנט של משרד המשפטים, <http://www.justice.gov.il/NR/rdonlyres/86163D6F-6625-438D-B7EE-D33CE331768B/16431/shar06.pdf>, תאריך כניסה: 15 ביוני 2010.

⁶ אשרת 11: אשרת עבודה בישראל. האשרה ניתנת לשנה ואפשר להאריכה עד לחמש שנים, ובמקרים מסוימים ללא הגבלת זמן.

⁷ מיכל יוספוב, רשות האוכלוסין וההגירה משרד הפנים, שיחת טלפון, 15 ביוני 2010.



חברות כוח-אדם שעסקו בתיווך עובדים זרים. הממשלה גם פתחה במסעות הסברה במטרה להפחית את הדרישה ליחסי מין בתשלום.

בינואר 2010 הכריזה הממשלה על תוכנית שכללה נקיטת צעדים כנגד חברות כוח-אדם העוסקות בתיווך ובהבאה של עובדים זרים לישראל.⁸

המלצות

בדוח לשנת 2009 הומלץ לממשלת ישראל לנקוט כמה צעדים:

- להגביר במידה ניכרת את האכיפה והענישה כנגד מי שעוברים עבירות של סחר בבני-אדם למטרות עבודה והעסקה בתנאי עבדות, ניצול וכפייה, ובכלל זה עיכוב דרכונים;
- להבטיח זיהוי של קורבנות סחר בבני-אדם כדי שהם לא ייענשו בגלל מעשים לא חוקיים שבוצעו בשל היותם קורבנות סחר, לדוגמה עבירות על חוקי ההגירה;
- לחקור לעומק תופעות של סחר באזרחיות ישראליות לצורכי מין.

3. ישראל בדוח מחלקת המדינה לשנת 2010⁹

בדוח מחלקת המדינה לשנת 2010, שהתפרסם ב-28 ביוני 2011, דורגה ישראל בדרגה השנייה. כמו בשנים הקודמות, גם בדוח לשנת 2010 נקבע כי **מדינת ישראל אינה עומדת בקריטריונים המינימליים של מאבק בסחר בבני-אדם, אולם היא עושה מאמצים ניכרים כדי להיאבק בתופעה.**

בדוח מצוינת בחיוב התקדמותה של ישראל במאבקה בסחר בבני-אדם, בהגנה שהיא נותנת לקורבנות הסחר ובמאמצי המניעה וההסברה שהמדינה נוקטת. עם זאת, מודגשים כמה ליקויים באופן הטיפול של המדינה בנושא. בדוח צוין כי **סוכנויות תיווך עובדים זרים בארצות המקור ובישראל** גובות מהעובדים הזרים דמי תיווך לא חוקיים בסכומים שנעים בין 4,000 ל-20,000 דולר (ארה"ב) וכי תופעה זו עשויה לגרום לעובדים זרים ששילמו דמי תיווך אלו להפוך לקורבנות סחר או לבעלי חוב.¹⁰

בדוח הוצגו תופעות של סחר בבני-אדם למטרות עבודה ולמטרות זנות והאמצעים שהמדינה נוקטת כדי להתמודד עם עבריינים, לתת הגנה לקורבנות ולמנוע סחר בבני-אדם. גם השנה, בהמשך למגמה שהחלה בשנים קודמות, ניתן בדוח מקום מרכזי לתופעות של סחר בבני-אדם למטרות עבודה.

▪ סחר בבני-אדם למטרות עבודה

מדינת ישראל מוצגת בדוח כמדינת יעד לעובדים בעלי הכשרה מקצועית נמוכה מתאילנד, סין, נפאל, הודו, סרי-לנקה, הפיליפינים ובמידה פחותה גם רומניה (לא הוזכרו בדוח מדינות נוספות כאוקראינה

⁸ על החלטת הממשלה ראו: מרכז המחקר והמידע של הכנסת, מדיניות הממשלה בנושא עובדים זרים – החלטת ממשלה מס' 1274 מינואר 2010, כתב גלעד נתן, 25 בינואר 2010, <http://www.knesset.gov.il/mmm/data/pdf/m02547.pdf>, תאריך כניסה: 28 ביוני 2011.

⁹ אתר האינטרנט של מחלקת המדינה של ארצות-הברית, <http://www.state.gov/documents/organization/164454.pdf>, תאריך כניסה: 28 ביוני 2011.

¹⁰ על הנושא בהרחבה ראו: מרכז המחקר והמידע של הכנסת, הטיפול בגביית דמי תיווך מעובדים זרים שלא כחוק, כתב גלעד נתן, 25 בינואר 2011, <http://www.knesset.gov.il/mmm/data/pdf/m02782.pdf>, תאריך כניסה: 28 ביוני 2011.



ומולדובה). עובדים ועובדות אלו נכנסים לישראל כחוק ומרצון לעבוד בענפי החקלאות, הסיעוד והבניין. כלפי חלק מעובדים אלו נעברות עבירות של העסקה בכפייה (למשל לקיחת הדרכון מהעובד), הגבלת תנועת העובד, העסקה בדרך שאינה מאפשרת לעובד לבחור מעסיק, איומים והטרדות מיניות וכן תקיפות גופניות.

▪ סחר בבני-אדם למטרות זנות

בתחום הסחר בבני-אדם למטרות זנות מצוין בדוח כי כמה נשים מחבר המדינות ומסין נסחרו בישראל למטרת זנות והוחזקו בכפייה לצורך זה. הנשים הסיניות הוחזקו כדי לשמש זונות לגברים סינים העובדים בישראל. כמו כן מצוין כי ארבע נשים מדרום-אמריקה הוכרחו לעסוק בזנות בישראל בשנת 2010. הדוח קובע שוב שמספר הנשים שנפלו קורבן לסחר למטרות זנות מצוי בירידה מאז החקיקה כנגד סחר בבני-אדם בשנת 2006 ואכיפתה.

הערות

א. להלן נתונים של משרד הפנים על קורבנות סחר בנשים למטרות זנות בישראל בשנים 2007–2011,¹¹ המצביעים על ירידה במספר הקורבנות:

2011	2010	2009	2008	2007	
---	---	2	4	15	רשיון ישיבה ב/1 במהלך העדות
---	---	---	1	1	סירוב לבקשות לרשיון ב/1 (אשרת עבודה) ¹²
0	2	---	1	3	רשיון ישיבה ב/2 (אשרת תייר)
2	11	8	5	25	הארכת רשיון ב/1 בזמן העדות
---	---	---	1	1	החלפת רשיון מ-ב/2 ל-ב/1
---	---	---	11	38	בקשות לשנת שיקום ¹³
1	2	---	8	30	בקשות לשנת שיקום שאושרו
0	0	2	3	8	בקשות לשנת שיקום שסורבו
0	0	6	2	2	בקשות לשנת שיקום נוספת שאושרו
0	0	1	1	6	בקשות לשנת שיקום נוספת שסורבו
2	7	17	28	75	כלל הנשים שטופלו

ב. על-פי נתונים של תחנת המשטרה במחוז יפתח בתל-אביב, כיום ידוע למשטרה באזור זה על מקרים בודדים בלבד של סחר בנשים מסין למטרות זנות. לדבריהם של השוטרים, תופעת הסחר בנשים מסין למטרות זנות הולכת ופוחתת.¹⁴

¹¹ משרד הפנים, דוא"ל, 27 ביוני 2011.

¹² אשרת העבודה ב/1: האשרה מיועדת לאדם אשר שהייתו בישראל אושרה לתקופה מוגבלת, לצורך עבודה. אשרה זו מקבלים בין השאר עובדים זרים. אשרה זו ניתנת אך ורק באישור משרד הפנים, תקפה לרוב למשך שנה.

¹³ קורבנות סחר בבני אדם זכאים לשנת שיקום שבמהלכה הם זכאים לשהות במקלט לקורבנות סחר וזכאים לשיקום תעסוקתי והשמה במקומות עבודה, לשיעורי שפות ומחשב. בזמן השיקום השוהים במקלט בעלים אשרת שהיה בארץ המאפשרת להם לעבוד.



▪ מסתננים ומבקשי מקלט

בפעם הראשונה יש בדוח התייחסות לתופעת המסתננים ומבקשי המקלט (המכונים בדוח מהגרים) מאפריקה ולמספרם הגדל. בדוח מצוין כי המהגרים/מבקשי המקלט מאפריקה סבלו בדרך לישראל מתופעות של סחר כהחזקה בתנאי שבי ועבדות וכן מהתעללות מינית ופיזית.

הערה

בשנה האחרונה התרבו העדויות על העסקתם בישראל, באופן לא חוקי, של מהגרים/מסתננים/מבקשי מקלט שנכנסו לישראל דרך סיני – בשכר נמוך משכר מינימום ובלא תנאים. הניצול של אוכלוסייה זו והיעדר האכיפה כלפי מעסיקים בכל הקשור להעסקתם תורמים באופן ישיר להגברת הדרישה לעובדים אלו.¹⁵

3.1 אכיפה

בדוח מצוינים המאמץ הממושך של ממשלת ישראל לנקוט אכיפה נוקשה כנגד סחר בבני-אדם למטרות זנות והתקדמות המאבק של ממשלת ישראל בסחר בבני-אדם למטרות עבודה. בשנת 2010 הורשעו שבעה עברייני סחר בבני-אדם למטרות זנות ונגזרו עליהם עונשים של שישה חודשים עד שמונה שנים וחצי ומתן פיצויים לקורבנות. במקביל לא ניתנו הרשעות בעבירות של סחר למטרות עבודה. שישה עברייני סחר למטרות זנות הורשעו בעבירות אחרות בעסקאות טיעון. בשנת 2010 התנהלו כמה הליכים משפטיים כנגד חשודים בעבירות של סחר למטרות עבודה וזנות.

גם השנה, כמו בשנה הקודמת, ממשלת ישראל השקיעה מאמץ ניכר בהכשרה של גורמי אכיפה וחקירה לאתר ולזהות קורבנות סחר בבני-אדם באמצעות סדנאות, שיעורים וסמינרים רבים.

בדוח מוזכרות כמה טענות של ארגונים לא ממשלתיים על ליקויים בתחום האכיפה:

- המדינה המשיכה להעדיף להעמיד חשודים לדין על עבירות נלוות ולא על עבירות סחר;
- עיקר התלונות על עבירות סחר בבני-אדם למטרות עבודה דווחו לרשויות בידי הארגונים (טענה זו אושרה בידי זרוע סער במשטרת ישראל).
- למשטרה אין די מימון וכוח-אדם ייעודי למאבק בתופעות הסחר.

¹⁴ סיור הוועדה לבחינת בעיית העובדים הזרים בתחנת המשטרה באזור יפתח, דרום תל-אביב, 29 ביוני 2011.

¹⁵ ראו בהרחבה: מרכז המחקר והמידע של הכנסת, פשיעה של מסתננים ומבקשי מקלט וכנגד מסתננים ומבקשי מקלט, כתב גלעד נתן, 25 במאי 2011, <http://www.knesset.gov.il/mmm/data/pdf/m02844.pdf>, תאריך כניסה: 29 ביוני 2011.



הערה

עד היום לא הושלם איוש התקנים ביחידת האכיפה של זכויות עובדים זרים במשרד התמי"ת. בשל אי-השלמת ההליך זה יותר משנה אין אכיפה מספקת של זכויות עובדים זרים מבחינת חוקי העבודה, המגן והבטיחות והגהות.¹⁶

3.2 הגנה על קורבנות סחר

כמו בשנה הקודמת, מצוין בדוח כי ההגנה שישראל נותנת לקורבנות הסחר השתפרה. עם זאת, אין בידי הממשלה אמצעים יעילים לזיהוי קורבנות סחר בבני-אדם למטרות עבודה וקורבנות של ניצול מיני במשק-בית. השנה נוספו על הקבוצה האפשרית של קורבנות סחר שאינם מזוהים גם מי שנכנסו לישראל דרך סיני. התוצאה, לפי הדוח, היא שחלק מהקורבנות לא זוהו ואף ננקטו נגדם אמצעים בשל עבירות שביצעו בשל היותם קורבנות סחר.

לפי הדוח הממשלה ערכה כמה הכשרות לזיהוי קורבנות והשתתפו בהן חלק מהגורמים האמונים על הגנה על קורבנות.

במקלט לקורבנות סחר עבודה (גברים) שהו השנה 63 עובדים זרים גברים, לעומת 50 בשנה שעברה. 15 נשים הופנו למקלט לקורבנות סחר זנות/עבודה. בדצמבר שהו במקלטים 20 נשים, 13 גברים ו-6 ילדים.

במקלטים הוצעה הכשרה מקצועית אולם לא הוצע סיוע נוסף מעבר לשהות של שנה (יש לציין כי במקרים חריגים מאושרת שנת שיקום נוספת¹⁷). הדוח מציין גם את הסיוע המשפטי שניתן חינם בידי משרד המשפטים לקורבנות סחר.

ארגונים לא ממשלתיים מתחו ביקורת על אי-הכרה בקורבנות סחר מקרב המהגרים והפליטים שנכנסו לישראל מסיני ועל "החזרה חמה" של מבקשי מקלט למצרים בלי לבדוק אם יש בהם קורבנות סחר.

הערות

א. לטענת גורמי רווחה וארגונים לא ממשלתיים, תיקים על ניהול בית-בושת מוגשים ברוב המקרים לא כנגד הגורם הפלילי המנהל בפועל את בית-הבושת אלא כנגד אחת מהעוסקות בזנות, שהוטלה עליה אחריות נוספת.

ב. משטרת ישראל הודיעה על סגירת זרוע סער, שהיתה האחראית למאבק בסחר בבני-אדם למטרות עבודה ועבירות נלוות, ועל העברת סמכויות היחידה ליחידות המרכזיות. זרוע סער צוינה לשבח על טיפולה בתחום עבודתה, ואין לדעת מה יהיו ההשלכות של סגירת היחידה הייעודית והעברת האחריות בתחום זה ליחידות שלהן תפקידים נוספים רבים.

¹⁶ ראו בהרחבה: מרכז המחקר והמידע של הכנסת, פשיעה של מסתננים ומבקשי מקלט וכנגד מסתננים ומבקשי מקלט, כתב גלעד נתן, 25 במאי 2011, <http://www.knesset.gov.il/mmm/data/pdf/m02844.pdf>, תאריך כניסה: 29 ביוני 2011.

¹⁷ מיכל יוספוב, רשות האוכלוסין וההגירה משרד הפנים, שיחת טלפון, 29 ביוני 2011.



3.3 מניעה

בדוח נכתב כי ממשלת ישראל התקדמה התקדמות ניכרת במניעת סחר בבני-אדם בשנת 2010. הממשלה מכירה בחשיבות הנושא ומעניקה פרסים ליחידים ולארגונים הפעילים בתחום המאבק בסחר בבני-אדם. ועדת המשנה למאבק בסחר בנשים צוינה בדוח בשל הדיונים התכופים שקיימה בתקופת הדיווח במטרה לקדם את המאבק ולבחון את הצעדים הננקטים כנגד סחר ולמען הגנה על קורבנות סחר.

במהלך השנה ניתנו שלושה פסקי-דין בעבירות של גביית דמי תיווך לא חוקיים ונשלל רשיונה של חברת תיווך אחת בשל גביית דמי תיווך לא חוקיים.

הממשלה המשיכה בהפצת חומרי הסברה על זכויות העובדים הזרים לעובדים זרים בעת הגעתם לישראל.

בנובמבר 2010 הועבר תיקון לחוק המאפשר לפקחים לערוך ביקורות במשקי-בית פרטיים.

במהלך השנה נפתחו 456 תיקים בשל ניהול מקום שבו הועסקו בזנות, ו-27 תיקים נפתחו בשל פרסום שירותי זנות.

ארגונים לא ממשלתיים ציינו את הקשיים במעברם של עובדים זרים בין מעסיקים.

3.4 המלצות בדוח למדינת ישראל

- להגביר במידה ניכרת את הצעדים של העמדה לדין, הרשעה וענישה כנגד מבצעי עבירות סחר (כולל מעסיקים).
- לוודא שפשעי סחר למטרות עבודה נחקרים כעבירות של סחר בבני-אדם.
- לוודא שקורבנות סחר אינם נעשים על מעשים לא חוקיים שביצעו בשל היותם קורבנות סחר.
- לחקור זנות כפויה של בעלי נתינות ישראלית.
- להגדיל את מספר פקחי משרד התמי"ת המופקדים על אכיפת חוקי העבודה ואת מספר המתורגמנים העומדים לרשות הפיקוח על זכויות ותנאים של עובדים זרים.
- לוודא שהפקחים המופקדים על זכויות עובדים זרים מסוגלים לזהות מקרים של סחר וחשד לסחר.
- להסיר את ההגבלות על מעבר חופשי של עובדים בין מעסיקים באותו תחום עיסוק.
- לבחון את ההיסטוריה של מעסיקים וחברות כוח-אדם לפני שמופנים אליהם עובדים זרים שהיו קורבנות לעבירות סחר.
- לחזק את הליכי הזיהוי של קורבנות סחר בבני-אדם המגיעים לישראל מסיני.



- לתת את מלוא ההגנה והטיפול הרפואי למי שמזוהים כקורבנות מקרב המגיעים מסיני.
- לאכוף את האיסור על גביית דמי תיווך מעבר לאלו הקבועים בחוק.
- להפסיק את נוהל "החזרה חמה" של מהגרים למצרים.

4. תגובות על הדוח

4.1 תגובת משרד המשפטים¹⁸

להלן תגובת נציגות משרד המשפטים כלשונה:

המאבק בסחר בבני-אדם יכול להצליח רק אם יש שיתוף פעולה בין גופים שונים: ממשלה, ארגוני סיוע, גופים בין-לאומיים ומדינות אחרות. במשך יותר מעשר שנים אנו רואים בארצות-הברית שותפה נאמנה במאבק זה ושמחים על הדוח שהיא מכינה, הכולל מידע חשוב על המאבק במדינות העולם.

כבכל שנה נשתמש בדוח ככלי עבודה, במטרה ללמוד ממנו ולשפר את התמודדותנו עם הסחר בבני-אדם. בכונתנו לכנס ישיבה של נציגי ממשלה ממשרדים רלוונטיים כדי לדון בדוח ולהפיק לקחים ממנו. על-פי הרושם שלנו, הדוח מצביע על נושאים שטעונים שיפור, וכתמיד נעשה מאמצים ללמוד ולקדם צעדים מועילים.

לצד אותה ישיבה, נקיים דו-שיח כן ופתוח עם נציגי ארצות-הברית כדי לדון בדוח. תגובתנו במסמך זה ובכנסת אינן חלופה לאותו דו-שיח, אך כבר בשלב זה נרצה לציין שעל-פי התרשמותנו יש כמה חסרים ואי-דיוקים בדוח, ונרצה לעמוד עליהם כדי להציג תמונה מאוזנת של העשייה במדינת ישראל.

בשלב זה נציין באופן כללי שהחסרים המרכזיים הם בתחומי הסיוע המשפטי, המקלטים לקורבנות הסחר בבני-אדם, המאמצים המרוכזים להגביר את הזיהוי של קורבנות עבדות ועבודת כפייה, הירידה הדרמטית בממדי הסחר לזנות, מאמצי המדינה לטפל בקורבנות מחנות העינויים בסיני שזוהו כקורבנות סחר בבני-אדם ותפקיד הממונה על זכויות עובדים זרים במשרד התמ"ת. כמו כן, לא מצאנו התייחסות לתיקים מרכזיים בתחומי עבדות ועבודת כפייה או להרשעה תקדימית שהיתה השנה בעבודת כפייה.

כאמור, אנו תמימי דעים עם הדוח שעדיין נותרה עבודה לעשות, אך אנו גם רואים חובה לציין שנעשתה עבודה מועילה רבה, ואף תקדימית, כדי להילחם נגד הסחר בבני-אדם. יתרה מזו, חלק מההסדרים הקיימים במדינת ישראל הם מהמתקדמים ביותר במישור הבין-לאומי – למשל המקלטים לקורבנות הסחר והסיוע המשפטי.

¹⁸ עו"ד רחל גרשוני, המתאמת הבין-משרדית למאבק בסחר בבני-אדם ועו"ד הלה טנא, ממונה על זכויות אדם, היחידה להסכמים בין-לאומיים, דוח מחלקת המדינה של ארצות-הברית לשנת 2010, מכתב תשובה על שאלת מרכז המחקר המידע של הכנסת, 7 ביולי 2011.



4.2 תגובת המשרד לביטחון פנים ומשטרת ישראל

4.2.1 תגובת המשרד לביטחון פנים¹⁹

המשרד לביטחון פנים מציין כי בהתאם להחלטת ועדת המנכ"לים הקבועה לעניין המאבק בסחר בבני-אדם הוקם צוות בין-משרדי, והוא הגיש את ההמלצות שלהלן:

- שיתוף פעולה בין משרדי הממשלה הרלוונטיים וארגוני הסיוע.
- הקמת בסיס נתונים מהימן לגיבוש תמונת מצב מקיפה ומהימנה על הזנות בישראל. יש צורך לערוך מחקר מקיף על תופעת הסחר בבני-אדם למטרות זנות ועבירות נלוות.
- הרחבת תוכניות של משרד החינוך כדי ליצור מודעות בקרב בני-הנוער לחומרת התופעות.
- הרחבה והעמקה של ההכשרות וההשתלמויות לעובדי הגופים הנמצאים בקשר עם אנשים בזנות וכן לעובדי מדינה, אנשי משטרה ושופטים.
- קידום שיתוף הפעולה בין המשטרה לרשויות המקומיות כדי להבטיח מניעת מתן רשיונות על-פי החוק לרישוי עסקים לעסקים שיש חשד כי הם משמשים לעבירות סחר לזנות ועבירות נלוות.
- שקילת הרחבה של מסגרות הטיפול, השיקום ושירותי הבריאות, כדי לתת מענה על מקרים חמורים במיוחד, היכולים להגיע לכדי סחר בבני-אדם לזנות.
- על המשטרה להמשיך ולהתמקד במחוללי פשיעה חמורים כגון סוחרים בבני-אדם.
- קידום מבצעי מידע בקרב הציבור בקשר לנזק שבסחר בבני-אדם לזנות ועבירות נלוות.

4.2.2 תגובת משטרת ישראל²⁰

דוח מחלקת המדינה מציין כי ישראל אינה עומדת בסטנדרטים המינימליים למיגור תופעת הסחר אולם נוקטת מאמצים ניכרים בתחום זה. נושא הסחר בבני-אדם למטרות זנות אינו מוגדר כתופעה בשנים האחרונות. מספר הקורבנות שאותרו מועט ואינו מעיד, לתפיסת המשטרה, על חוסר עשייה אלא הוא תוצאה של הגברת האכיפה של החוקים בתחום הסחר בבני-אדם והתופעות הנלוות.

לפי תפיסת המשטרה, הפרמטרים שבהם מצוינת המשטרה לרעה בדוח מבוססים על דיווחים של הארגונים הלא-ממשלתיים, אשר אינם מתבססים על נתונים ומחקרים אלא על שמועות וסיפורים לא מבוססים.

להלן התייחסות המשטרה לטענות העיקריות בדוח כנגד עבודתה:

א. המשטרה מתאמצת להתמקד בעבירות נלוות הנושאות בצדן עונשים קלים: המשטרה פועלת נגד מכלול העבירות בתחום תעשיית המין. יש נוהל המחייב את המשטרה לנהל תיקים בתחום. לא תמיד המידע הנמסר למשטרה הוא מידע מדויק, ולאחר חקירה אובייקטיבית נמצא לעתים כי יש פער ניכר בין הנטען במידע הראשוני לבין מה שהמשטרה מוצאת בחקירתה. לא תמיד אפשר לבסס את החשד בראיות מעבר לספק סביר.

¹⁹ אליעזר רוזנבאום, המשנה למנכ"ל המשרד לביטחון פנים, מכתב בתשובה על שאלת מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 7 ביולי 2011.

²⁰ רפ"ק ליאור שלו, קצין חוקרים, מדור סיוע חקירתי, משטרת ישראל, מכתב בתשובה על שאלת מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 7 ביולי 2011.



ב. המדינה לא יזמה חקירות לעניין סחר פנים-מדינתי והמשטרה לא איתרה מקרים של נשים שנסחרו למטרות זנות: בשלב זה סחר פנים בבני-אדם במדינת ישראל אינו מוגדר כתופעה. במחלקת המחקר של המשטרה מתקיים מעקב שוטף אחר הסוגיה, מאפייניה והשינויים החלים בה.

ג. לא היו הרשעות בעבירות סחר בבני-אדם לעבדות: עבירות של עבודות כפייה, עושק ועיכוב דרכון אינן שכיחות. עיקר התלונות של עובדים זרים קשורות בפגיעה בזכויות הסוציאליות, בעיקר תשלום נמוך משכר המינימום ושעות עבודה יומיות מרובות. ניכרת עלייה במספר התלונות הישירות של עובדים, מה שלדעת המשטרה מצביע על עלייה באמון של העובדים זרים ברשויות.

ד. יש קושי בזיהוי של קורבנות סחר: בכל מקרה שיש בו חשד כי מדובר בקורבן סחר נערכת בדיקה של המשטרה למציאת ראיה ראשונית.

ה. טענות ארגונים לא ממשלתיים כי שוטרים התעללו בקורבנות: המשטרה לא זיהתה בשנת 2010 מעורבות של עובדי ציבור ובכלל זה שוטרים בסחר או בעבירות נלוות. לטענת המשטרה דרישותיה לקבל נתונים מפורטים בתלונות אלו לא נענו. המשטרה סבורה שראוי כי טענות אלו לא יוצגו ללא בסיס.

עו"ד קרן אלטמן מהמחלקה לחקירות שוטרים במשרד המשפטים מאשרת כי בשנת 2010 לא נוהלו תיקים כנגד שוטרים על עבירות סחר ועבירות נלוות. יש לציין כי מח"ש ניהלה במהלך השנה חקירות כנגד שוטרים במקרים של חשד בעבירות כלפי מבקשי מקלט.²¹

ו. רוב התלונות בגין סחר מגיעות מהארגונים ולא מהממשלה ויש מחסור במשאבים ובכוח-אדם במשטרה בתחום זה: בעיני המשטרה, אין פגם בכך שארגונים מפנים עובדים להתלונן במשטרה. כל תלונה נבדקת. למרות המחסור הכללי במשטרה במשאבים ובכוח-אדם לא נמצא מקרה אחד שבו המחסור האמור לעיל גרם לחקירה רשלנית.

4.3 תגובת רשות האוכלוסין וההגירה (משרד הפנים)

עד סיום כתיבת מסמך זה לא התקבלה תגובת רשות האוכלוסין וההגירה.

4.4 ארגונים העוסקים בזכויות עובדים, אוכלוסיות זרות וזכויות אדם²²

בדוח השנתי בנושא סחר בבני-אדם בעולם של מחלקת המדינה האמריקנית דורגה ישראל, גם השנה, בקטגוריה השנייה, עם המדינות שאינן עומדות בסטנדרטים המינימליים למאבק בתופעה בתחומן. הדוח מבקר את ישראל בחריפות על היעדר היערכות מצדה לשינויים בדפוסי הסחר בבני-אדם ועל פגיעה בקורבנות.

לפי ארגוני זכויות האדם, "ממצאי הדוח מאששים את טענות הארגונים כי הסדרים האוסרים על מהגרי עבודה להחליף מעסיקים יוצרים קרקע פורייה לתופעות של סחר בבני-אדם וניצול חמור".

"במקום להגביר את המאמצים להיאבק בסחר בבני-אדם, בחרה הכנסת, לפני חודש בלבד, להעביר חוק שמכוחו תיכבלנה מהגרות עבודה בתחום הסיעוד למעסיקהן. חוק זה צפוי להעמיק את פגיעותן של

²¹ עו"ד קרן אלטמן, המחלקה לחקירות שוטרים, משרד המשפטים, שיחת טלפון, 10 ביולי 2011.

²² הודעה של הארגונים "קו לעובד", האגודה לזכויות האזרח, "מוקד סיוע לעובדים זרים", "רופאים לזכויות אדם" ו"אמנסטי", 28 ביוני 2011.



מהגרות העבודה לניצול וליצור קרקע נוחה לסחר בבני-אדם. על ישראל לאמץ את המלצות הדוח ולהימנע מכבילת מהגרות העבודה למעסיקים", מציינים הארגונים. לדברי הארגונים בשנת 2010 חצו 14,000 מבקשי מקלט, רובם מאריתריאה, את מדבר סיני לישראל. על-פי הדוח קבוצות בדואים מאורגנות החזיקו רבים מהם בשבי במדבר סיני כשפחות מין או כעבדים. למרות זאת, מתריעים הארגונים, מדינת ישראל ממשיכה לגרש ללא בדיקה קורבנות סחר בבני-אדם למצרים. נוהל "החזרה חמה" הוא פסול ומהווה הפרה של אמנת זכויות הפליט, שישראל חתומה עליה. לפיכך, יש לאמץ את המלצת מחלקת המדינה ולהפסיק מייד את השימוש בנוהל זה. עוד מוסיפים הארגונים: "יש להבטיח לקורבנות סחר ועבדות גישה למערכות הבריאות והרווחה" וכי "הנושא אינו דורש חקיקה חדשה אלא אך נכונות של משרדי הבריאות והרווחה".

4.5 "אשה לאשה – מרכז פמיניסטי חיפה"

הגב' ריטה חייקין, מנהלת "אשה לאשה – מרכז פמיניסטי חיפה", מציינת כי הדוח אינו מתייחס בהרחבה לנושאים סחר בנשים וזנות. לדעתה הדוח עוסק בנפרד בכל אחד מנושאים אלו, ואולם במרכז הפמיניסטי רואים את שניהם כתופעה אחת: סחר בנשים הוא הרעיון (הקונספט) של תופעת הזנות. לדבריה, מצד אחד הדוח יוצא נגד סחר בנשים ונגד מיסוד הזנות, ומצד אחר מדינות כגון הולנד וגרמניה, אשר מקדמות כיום מיסוד של תופעה זו, נמצאות בראש הדירוג.

מנקודת מבטה של הגב' חייקין, בשנים האחרונות הדוח מקבל פנים פוליטיות ומתמקד פחות בתיאור המציאות בשטח, ולדעתה זהו ההסבר לעובדה שמדינה כמו גאורגיה, אשר לדבריה לא נעשה בה אפילו חלק קטן ממה שנעשה בשנים האחרונות במדינת ישראל לצמצום תופעות סחר, נמצאת בראש הדירוג.

4.6 מקלטים לקורבנות סחר בבני-אדם: "מעגן" ו"אטלס"

על-פי דברי מנהלת המקלטים לקורבנות סחר, הגב' ויקה גולצמן,²³ בדוח הוצגו נתונים חלקיים בלבד על מספר קורבנות הסחר, נשים וגברים, ששהו במקלטים בשנה המדוברת. בדוח מצוין כי בשנת 2010 הופנו למקלט "מעגן" 15 נשים קורבנות סחר, אך לא היתה התייחסות לשירות שהוענק ב-2010 ל-18 נשים נוספות (בסך הכול 33 נשים קיבלו טיפול במקלט במהלך השנה).

הגב' גולצמן אף הוסיפה כי בדוח מוזכרות באופן מצומצם בלבד הפעילויות במקלטים, וציינה כמה פעילויות נוספות, כגון פעילויות ההעשרה המוענקות לקורבנות במקלט (שיעורי עברית, קבוצת העצמה לנשים דוברות רוסית, סיורים וכו') וכן עשייה טיפולית (פגישות עם עובדת הסוציאלית של המקלטים, סיוע פסיכיאטרי ועוד).

²³ הגב' ויקה גולצמן, מנהלת המקלטים "מעגן" ו"אטלס" לקורבנות הסחר: "הערות לדוח מחלקת המדינה: מסגרות לטיפול בקורבנות הסחר 'מעגן' ו'אטלס'", מכתב, באמצעות דוא"ל, 5 ביולי 2011.



5. סיכום ונקודות לדיון

- על פי הדוח דירוגה של מדינת ישראל לא השתנה בשנה האחרונה, והיא נותרה בדרגה השנייה. המגמה של מעבר מעיסוק בעבירות של סחר למטרות זנות, שטופלו בצורה טובה, לעיסוק בטיפול הלוקה בחסר של עבירות סחר למטרות עבודה ועבירות נלוות, נמשך גם בשנת 2010. יש לתת את הדעת לכך שמשרדי ממשלה – המשרד לביטחון פנים והצוות הבין-משרדי למאבק בסחר – ממשיכים לתת את הדגש העיקרי בפעילות בנושא הסחר בנשים למטרות זנות, כפי שעולה מהתגובות שהעבירו גורמים אלו לקראת הכנת מסמך זה.
- יישום המלצות הדוח עשוי לשפר במידה ניכרת את הטיפול בקורבנות סחר למטרות זנות ועבודה, להבטיח את שמירת זכויותיהם של עובדים זרים ולחלץ ממעגל הזנות נשים ישראליות וזרות וגברים ישראלים וזרים.
- הירידה במספר התיקים הנפתחים בגין סחר בבני-אדם למטרות זנות עשויה להצביע על שינויים בדפוסי הפעולה של סוחרים בנשים למטרות זנות. יש לתת את הדעת לדיווחי גורמי שטח בתחום הרווחה על תופעות של סחר, ניצול ועושיק בקרב אוכלוסיות קצה, שחלקן אוכלוסיות של זרים ושל חסרי מעמד.
- יותר משנה לאחר הקצאת 16 תקנים לפקחים ו-16 משרות סטודנט לשם הקמת 16 צוותים לאכיפת זכויות עובדים של עובדים זרים, רוב התקנים אינם מאוישים. הדבר תורם תרומה של ממש לאפשרות לנצל עובדים זרים ולהעסיקם בתנאי עבודת של עובדים זרים.
- גם השנה נקבע בדוח כי חלק ניכר מהחומר המודיעיני שמוביל לחקירות מקורו בארגונים לא ממשלתיים. הדבר מלמד על קושי בפעילותם של גורמי אכיפה ופיקוח בתחום העסקת עובדים זרים ובאיתור עבירות של סחר. כמו כן, הוא עשוי להצביע על חוסר אמון של העובדים הזרים בגורמי האכיפה והביקורת. צעדים כהסברה מסודרת של שוטרים בפני קבוצות מאורגנות של זרים עשויים למתן את חוסר האמון.
- דוח מחלקת המדינה הוא כלי חשוב להגברת המודעות לתופעת הסחר בבני-אדם בישראל ובעולם. עם זאת, יש לתת את הדעת לכך שבדוח אין סיקור מלא של הבעיות בתחום הסחר הקיימות במדינת ישראל. לדוגמה, אין בו התייחסות לשכר ולתנאי ההעסקה הפוגעניים והירודים של מסתננים ומבקשי מקלט ששוהים בישראל באשרת שהייה ומועסקים ללא בקרה ופיקוח.
- יש בדוח התייחסות מצומצמת בלבד לתופעת הסחר בנשים ישראליות. אנו מניחים כי הדבר נובע בעיקר מחוסר במידע ובנתונים בתחום. יצוין כי אחת ההמלצות של הדוח הקודם (הדוח ל-2009 שפורסם ב-2010) היתה "לחקור לעומק תופעות של סחר באזרחיות ישראליות לצורכי מין". עדיין לא נעשה מחקר בתחום זה בישראל ואין נתונים על היקף תופעת הסחר בנשים ישראליות בפרט ועל היקף תופעת הזנות בישראל בכלל.

