



הכנסת

מרכז המחקר והמידע

ישראל בדוח מחלקת המדינה האמריקנית

בנושא המאבק בסחר בבני-אדם

לשנת 2007

הכנסת, מרכז המחקר והמידע

קריית בן-גוריון, ירושלים 91950

טל': 02 - 6408240/1

פקס: 02 - 6496103

www.knesset.gov.il/mmm

כתיבה: גלעד נתן

אישור: שרון סופר, ראש צוות

עריכה לשונית: מערכת "דברי הכנסת"

ז' בסיוון תשס"ח

10 ביוני 2008

1. מבוא

מסמך זה נכתב לקראת ישיבה של הוועדה המיוחדת לבחינת בעיית העובדים הזרים. במסמך יוצגו עיקרי הדוחות של מחלקת המדינה האמריקנית בנושא המאבק בסחר בבני-אדם לשנת 2006 ולשנת 2007.

בדוח מחלקת המדינה האמריקנית לשנת 2007, שפורסם ביוני 2008, ישראל מדורגת בדרגה השנייה. בדוח מחלקת המדינה האמריקנית לשנת 2005, שפורסם ביוני 2006, קיבלה ישראל אזהרת דירוג. אזהרת הדירוג פירושה שישראל מועמדת לירידה לדרגה הנמוכה ביותר מבחינת המאבק בסחר בבני-אדם. בשנת 2006 נקטו משרדי הממשלה והרשויות כמה צעדים במאבק בסחר בבני-אדם. צעדים אלו הביאו לידי ביטול אזהרת הדירוג בדוח לשנת 2006, שפורסם ביוני 2007.

2. רקע: דוח מחלקת המדינה האמריקנית

מחלקת המדינה האמריקנית מוציאה מדי שנה דוח הסוקר את מצב הסחר בבני-אדם במדינות שבהן קיימת תופעה של סחר בבני-אדם.¹ הדוח מתבסס על תשובות של ממשלות, של גופים ממשלתיים ושל גופים לא ממשלתיים של שאלות שמחלקת המדינה האמריקנית מגישה למשרדי המשפטים של המדינות. השאלות עוסקות בנושאים האלה:

א. צעדים שהמדינה נוקטת כדי למנוע סחר בבני-אדם וסחר בנשים למטרות זנות.

ב. ממדי הסחר בבני-אדם ואפיון העוסקים בו.

ג. צעדי הגנה על קורבנות הסחר.

ד. חקיקה, הרשויות המטפלות בה והפיקוח למניעת סחר בבני-אדם.

הסעיף העוסק בישראל מבוסס על מידע כללי שמגיע למחלקת המדינה, על נתונים שממשלת ישראל מוסרת למחלקת המדינה באמצעות משרד המשפטים ועל נתונים שנשלחים מארגונים חברתיים כגון "קו לעובד".

המדינות מסווגות בדוח לשלוש דרגות. בדרגה הראשונה המדינות הנאבקות בתופעה במידה מספקת (עומדות בתנאים המינימליים); בדרגה השנייה המדינות אשר מאבקות בתופעה אינו עומד בסטנדרטים המינימליים של מאבק ראוי בסחר בבני-אדם, אולם הן נוקטות צעדים משמעותיים כדי להיאבק בתופעה; בדרגה השלישית המדינות אשר אינן נאבקות בתופעה בצורה רצינית ומספקת. בדרגה השנייה יש דרגת משנה (אזהרת דירוג) של "רשימת פיקוח" – מדינות אשר עומדות בסכנה של ירידה לדרגה השלישית עקב אי-עמידה בקריטריונים.

דוח מחלקת המדינה משמש כלי חשוב במאבק בסחר בבני-אדם בעבור המדינות הנסקרות בו. נוסף על כך, מדינות המדורגות בדרגה השלישית אינן מקבלות סיוע כלכלי ממשלת ארצות-הברית. לפיכך, מדינות רבות בעולם השלישי אשר נזקקות לסיוע זה החלו להתייחס ברצינות רבה יותר לתופעה. כמו כן, הדירוג בדוח משפיע על תדמיתה של המדינה בעולם.

¹ הדוח אינו עוסק בסחר בבני-אדם בארצות-הברית, והיא אינה נכללת בדירוג של מחלקת המדינה.



3. ישראל בדוח מחלקת המדינה האמריקנית לשנת 2006²

בדוח מחלקת המדינה האמריקנית שהתפרסם ביוני 2007 הוסרה אזהרת הדירוג של ישראל. הדוח קובע כי אומנם מדינת ישראל אינה עומדת בקריטריונים המינימליים של מאבק בסחר בבני-אדם, אולם היא עושה מאמצים ניכרים כדי להיאבק בתופעה. בעיקר צוינו תיקוני החקיקה הנוגעים לסחר בבני-אדם.³ ישראל דורגה בדרגה השנייה, שבה היתה בדוחות של השנים 2002-2005. יש לציין כי לבד מהשיפור בדירוגה של ישראל וציונה לשבח בדוח, הפרק העוסק בישראל קצר ולקוני לעומת דוחות קודמים.

בדוח נזכרות שתי תופעות עיקריות של סחר בבני-אדם בישראל:

א. סחר בבני-אדם למטרות עבודה, גבייה של דמי תיווך שלא כחוק, כפיית עבודות נגד רצון העובד ואי-מתן זכויות ותנאים לעובדים שהגיעו לארץ כחוק לעבוד בענפי הבניין, החקלאות והסיעוד.

ב. סחר בבני-אדם למטרות זנות. ישראל היא מדינת יעד לסחר בנשים לשם ניצול מיני בתעשיית הזנות.

בממצאים החיוביים בדוח לשנת 2006 לעומת קודמו נזכרים תיקוני החקיקה המחמירים בעבירות של סחר בבני-אדם, חלוקת חומר הסברה בשפת המקור של העובדים, שיתוף הפעולה עם מדינות המקור של קורבנות סחר למטרות זנות והסיוע שישראל מגישה לקורבנות סחר למטרות זנות.

בממצאים השליליים נאמר שהאמצעים שישראל נוקטת לסייע לקורבנות סחר בבני-אדם ולשיקומם, כגון מתן אישורי שהייה ועבודה והקמת מקלטים לקורבנות סחר, עדיין אינם מספיקים. נמתחה על ישראל ביקורת משום שקורבנות סחר בבני-אדם למטרות עבודה אינם זוכים להגנה שזוכות לה קורבנות סחר למטרות זנות מצד הממשלה. בסיום הפרק העוסק בישראל מצוינת העובדה שמדינת ישראל עדיין לא אשררה את אמנת האו"ם למאבק בפשיעה בין-לאומית מאורגנת ואת הפרוטוקול הנספח לאמנה נגד סחר בבני-אדם (TIP).⁴

4. ישראל בדוח מחלקת המדינה האמריקנית לשנת 2007⁵

בדוח מחלקת המדינה האמריקנית האחרון, שהתפרסם ביוני 2008, דורגה ישראל בדרגה השנייה, כפי שהיה בשנה הקודמת. גם השנה נקבע בדוח כי מדינת ישראל אינה עומדת בקריטריונים המינימליים של מאבק בסחר בבני-אדם, אולם היא עושה מאמצים ניכרים כדי להיאבק בתופעה. בעיקר צוינו תיקוני החקיקה בנוגע לסחר בבני-אדם. בכל סעיפי הדוח נקבע כי הממשלה משפרת את מאבקה בעיקר בכל הקשור למאבק בסחר בבני-אדם למטרות זנות, ולעומת זאת מאבקה בסחר בבני-אדם למטרות עבודה נותר לא מספק.

גם השנה נזכרות בדוח שתי תופעות עיקריות של סחר בבני-אדם בישראל:

² הדברים מובאים מתוך דוח מחלקת המדינה האמריקנית 2007, אתר מחלקת המדינה האמריקנית, <http://www.state.gov/documents/organization/82902.pdf>, 28 ביוני 2007.

³ הכוונה לחוק איסור סחר בבני-אדם (תיקוני חקיקה), התשס"ז-2006.

⁴ פרוטוקול האו"ם נגד סחר בבני-אדם (TIP); נחתם בשנת 2000 ונועד להחריף את המאבק בסחר בבני-אדם, ובייחוד בנשים ובילדים. הפרוטוקול נספח לאמנה למאבק בפשע העל-לאומי המאורגן, שישראל לא אשררה עד היום.

⁵ הדברים מובאים מתוך דוח מחלקת המדינה האמריקנית 2008, אתר מחלקת המדינה האמריקנית, http://www.state.gov/documents/organization/105501.pdf?bcsi_scan_CODDF20615F2D3B0=D3FJXuOXVogieBhcRPJD0wEAAAACi8B&bcsi_scan_filename=105501.pdf, עמ' 145-147, תאריך כניסה: 5 ביוני 2008.



א. סחר בבני-אדם למטרות עבודה, גבייה של דמי תיווך שלא כחוק, שלילת חופש התנועה מעובדים ולקיחת דרכונים בידי המעבידים, כפיית עבודות נגד רצון העובד ואי-מתן זכויות ותנאים לעובדים שהגיעו לארץ כחוק לעבודה בענפי הבניין, החקלאות והסיעוד. בדוח מומלץ כי ישראל תגביר את האכיפה הפלילית כלפי מי שמעורבים בסחר בבני-אדם למטרות עבודה ובעבודה בתנאי עבדות, ובעיקר בגביית עמלות תיווך שלא כחוק.

ב. סחר בבני-אדם למטרות זנות. ישראל היא מדינת יעד לסחר בנשים למטרה של ניצול מיני בתעשיית הזנות. בדוח השנה ישראל נזכרת בפעם הראשונה כמדינת מקור לקורבנות סחר למטרות זנות. בדוח מומלץ להגביר את צעדי הענישה כנגד גורמי תיווך בסחר בנשים למטרות זנות.

בדוח מודגש כי המדינה עושה מאמצים ניכרים למנוע סחר בבני-אדם למטרות זנות באמצעות חקיקה ואכיפה, אולם היא אינה עושה די לאתר קורבנות סחר למטרות עבודה ולסייע לקורבנות הסחר. בסעיף העוסק בהגנה הניתנת לקורבנות הסחר צוין שאין מקלט לקורבנות סחר למטרות עבודה, ואפשר שחלק מהעובדים המגורשים מישראל הם בעצם קורבנות סחר למטרות עבודה.

מן הממצאים החיוביים שצוינו בדוח: המאמץ הגובר של רשויות השלטון לאכוף את חוקי העבודה ואת חוק איסור סחר בבני-אדם; הפעלת המקלט לקורבנות סחר למטרות זנות; החרפת צעדי האכיפה והענישה כנגד גורמים הקשורים בסחר בבני-אדם למטרות זנות; מבצעי ההסברה של משטרת ההגירה בקרב מעסיקים כדי למנוע ניצול עובדים; פעולות ההסברה של משרד החינוך בנושא סחר בבני-אדם למטרות זנות.

מן הממצאים השליליים שצוינו בדוח: עשייה לא מספקת כנגד מעבידי קורבנות סחר למטרות עבודה ועבודה בתנאי עבדות; ענישה לא מספקת כנגד סוחרים, מתווכים וסרסורים של קורבנות סחר בבני-אדם למטרות זנות; העדר הרשעות של מעסיקים של קורבנות סחר למטרות עבדות, של גורמי תיווך שמקבלים דמי תיווך שלא כחוק ושל מעסיקים שהעסיקו את עובדיהם בתנאי עבדות. בדוח נאמר שישראל חתמה על הפרוטוקולים הנספחים לאמנות כנגד סחר בבני-אדם וכנגד סחר בקטינים, פורנוגרפיית קטינים וזנות של קטינים, אולם לא אשררה אותם.⁶

6. סיכום ונקודות לדיון

- השנה היא השנייה ברציפות שבה נאמר בדוח שישראל אינה נוקטת צעדים מספיקים – או אינה נוקטת צעדים כלל – כדי למנוע סחר בבני-אדם למטרות עבודה והעסקה בתנאי עבדות. הטיפול בתופעת הסחר בבני-אדם למטרות זנות טוב יותר.
- גם השנה מדינת ישראל אינה עומדת בקריטריונים המינימליים למאבק בסחר בבני-אדם. מן הראוי שמשרדי הממשלה יקבעו קריטריונים מינימליים ויפעלו לעמידה בהם.
- יש לבחון את הדיווחים שלפיהם מדינת ישראל היא מדינת מקור לסחר בנשים, ואם הם נכונים את הסיבות לתופעה, את ההשלכות החברתיות שלה ואת דרכי הטיפול בה.

⁶ דוח מחלקת המדינה האמריקנית לשנת 2008, עמ' 281.

