



הכנסת

מרכז המחקר והמידע

ישראל בדוח מחלקת המדינה האמריקנית

בנושא המאבק בסחר בבני-אדם

לשנת 2008

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

עריכה לשונית: מערכת "דברי הכנסת"

כ"ה בסיוון תשס"ט

17 ביוני 2009

מבוא

מסמך זה נכתב לקראת ישיבות של הוועדה המיוחדת לבחינת בעיית העובדים הזרים ושל ועדת המשנה למאבק בסחר בנשים. במסמך יוצגו עיקרי הדוחות של מחלקת המדינה האמריקנית בנושא המאבק בסחר בבני-אדם לשנת 2007 ולשנת 2008.

בדוח מחלקת המדינה האמריקנית לשנת 2008, שפורסם ביוני 2009, ישראל מדורגת בדרגה השנייה. בדוח לשנת 2005, שפורסם ביוני 2006, דורגה ישראל בדרגה השנייה עם אזהרת דירוג, שפירושה אזהרה לפני הורדה בדרגה. בדוחות שיצאו אחר כך נשארה ישראל בדרגה השנייה והוסרה אזהרת הדירוג.

2. רקע – דוח מחלקת המדינה האמריקנית

מחלקת המדינה של ארצות-הברית מוציאה מדי שנה דוח הסוקר את מצב הסחר בבני-אדם במדינות שבהן קיימת תופעה של סחר בבני-אדם.¹ הדוח מתפרסם מאז שנת 2001 לפי הוראות החוק להגנה על קורבנות סחר בבני-אדם ואלומות (TVPA 2000).² הוא מתבסס על תשובות של ממשלות, של גופים ממשלתיים ושל גופים לא ממשלתיים על שאלות שמחלקת המדינה האמריקנית שולחת למשרדי המשפטים של המדינות.³ השאלות עוסקות בנושאים האלה:

א. הצעדים 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.

נתונים אלו נבחנו באמצעות שלושה קריטריונים עיקריים:

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 להגיש סיוע לקורבנות סחר.

ג. מה מידת ההשקעה של המדינה במיגור תופעות של סחר בבני-אדם.

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 של ממש כדי להיאבק בתופעה; בדרגה השלישית המדינות אשר אינן נאבקות בתופעה בצורה רצינית ומספקת. בדרגה השנייה יש דרגת משנה (אזהרת דירוג) של "רשימת פיקוח" – מדינות העומדות בסכנה של ירידה לדרגה השלישית עקב אי-עמידה בקריטריונים.

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

² אתר מחלקת המדינה של ארצות-הברית, <http://www.state.gov/documents/organization/10492.pdf>, תאריך כניסה: 17 ביוני 2009.

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 חברתיים 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. ענישה מינימלית של ארבע שנות מאסר לפחות על עבירות של סחר בבני-אדם.

ב. הטלת עונשי מאסר של שנה או יותר על מי שהורשעו בסחר בבני-אדם.

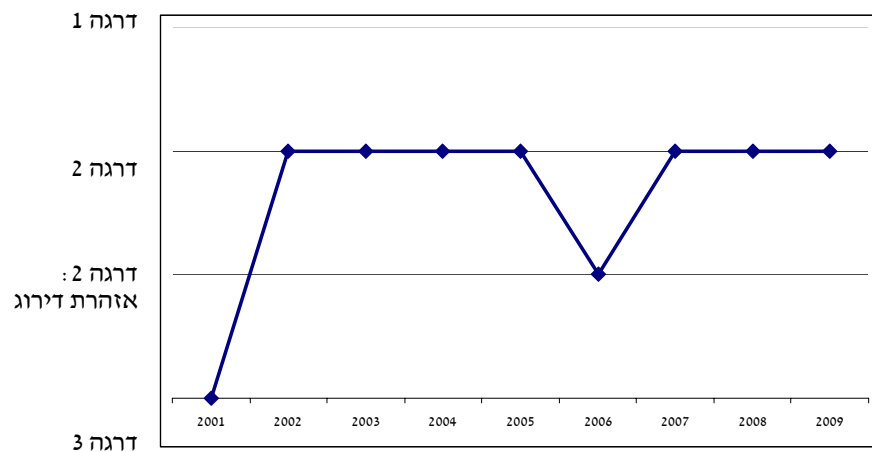
ג. מתן הגנה מספקת לקורבנות סחר ובתוך כך מתן מענה לצרכים הבסיסיים שלהם.

ד. מתן הכשרה לאנשי אכיפת החוק ולפקידי הגירה כדי שיוכלו לזהות קורבנות סחר ולטפל בהם.

נוסף על הדירוג הניתן לכל מדינה ומדינה בדוח מתוארים מאמציה של אותה מדינה בתחומי הפיקוח והענישה, ההגנה הניתנת לקורבנות והאמצעים הננקטים למניעה של תופעת הסחר.

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 מממשלת 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.

כאמור, הדוח מתפרסם מדי שנה מאז שנת 2001. להלן תרשים המתאר את דירוגה של ישראל בדוח מאז פורסם לראשונה.



להלן נציג את הפרקים העוסקים בסחר בבני-אדם בישראל בדוחות לשנת 2007 ולשנת 2008.



3. ישראל בדוח מחלקת המדינה האמריקנית לשנת 2007⁴

בדוח מחלקת המדינה האמריקנית הקודם, שהתפרסם ביוני 2008, דורגה ישראל בדרגה השנייה, כפי שהיה בשנת 2006. גם בשנה זו נקבע כי מדינת ישראל אינה עומדת בקריטריונים המינימליים של מאבק בסחר בבני-אדם, אולם היא עושה מאמצים ניכרים להיאבק בתופעה. בעיקר צוינו תיקוני החקיקה בנוגע לסחר בבני-אדם. בכל סעיפי הדוח נקבע כי הממשלה משפרת את תפקודה בעיקר בכל הקשור למאבק בסחר בבני-אדם למטרות זנות, אולם מאבקה בסחר בבני-אדם למטרות עבודה נותר לא מספק.

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

א. סחר בבני-אדם למטרות עבודה, ובכלל זה 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 לשנת 2007 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 להם. 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 של 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.

⁴ הדברים מובאים מתוך דוח מחלקת המדינה האמריקנית 2008, אתר מחלקת המדינה האמריקנית, http://www.state.gov/documents/organization/105501.pdf?bcsi_scan_C0DDF20615F2D3B0=D3FJXuOXVogieBhcRPJD0wEA&bcsi_scan_filename=105501.pdf, עמ' 145-147, תאריך כניסה: 5 ביוני 2008.



4. ישראל בדוח מחלקת המדינה האמריקנית לשנת 2008⁵

בדוח מחלקת המדינה האמריקנית האחרון, שהתפרסם ביוני 2009, 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. כמו בשנה שעברה, גם השנה 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.

בדוח הוצגו התופעות של סחר בבני-אדם למטרות עבודה ולמטרות זנות והאמצעים שהמדינה נוקטת כדי להתמודד עם עבריינים בתחום, לתת הגנה לקורבנות ולמנוע סחר בבני-אדם.

מדינת ישראל היא מדינת יעד לעובדים בעלי כישורים מקצועיים נמוכים מתאילנד, סין, נפאל, סרי-לנקה, טורקיה, הודו ורומניה. עובדים אלו נאלצים להתמודד עם שורה של תופעות בעלות מאפיינים של סחר בבני-אדם למטרות עבודה והעסקה בתנאי עבדות: 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.

ישראל היא גם מדינת יעד לסחר בנשים למטרה של ניצול מיני בתעשיית הזנות. הנשים מגיעות לישראל בעיקר ממדינות חבר העמים (רוסיה, אוקראינה, בלארוס, מולדבה, אוזבקיסטן) ומסין. בדוח ישראל נזכרת שוב כמדינת מקור לקורבנות סחר למטרות זנות, בעיקר נשים המועברות לבריטניה ואירלנד. כמו כן מצוין לראשונה השנה בדוח הסחר בנשים ישראליות למטרות זנות בישראל עצמה. בדוח מומלץ להגביר את צעדי הענישה נגד גורמי תיווך בסחר בנשים למטרות זנות.

כאשר המדינה מטפלת במקרים של סחר בבני-אדם למטרות עבודה, קורבנות הסחר אינם מקבלים מהמדינה שירותים הולמים, כגון שהות במעון וטיפול רפואי ופסיכולוגי. בסעיף העוסק בהגנה הניתנת לקורבנות הסחר צוין שאין מקלט לקורבנות סחר למטרות עבודה. בדוח נקבע במפורש כי חלק מהעובדים המגורשים מישראל הם קורבנות סחר למטרות עבודה, והם מורחקים מהמדינה בלא שעניינם טופל. בשנת 2008 לא הורשעו בישראל מעסיקים וחברות תיווך על עבירות של סחר בבני-אדם למטרות עבודה, העסקה בתנאי עבדות וגביית דמי תיווך שלא כחוק. כמו כן, לא נשללו היתרי העסקה ממעסיקים שניצלו את עובדיהם ופגעו בזכויותיהם. יש לציין כי בשנת 2009 נפתח מעון לטיפול בקורבנות סחר למטרות עבודה.

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. כמו כן מצוין בדוח כי היתה ירידה במספר ההרשעות של עברייני סחר בנשים למטרות זנות בשנת 2008 – שש הרשעות לעומת 32 בשנת 2007.

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; 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;

⁵ הדברים מובאים מתוך דוח מחלקת המדינה האמריקנית 2009, אתר מחלקת המדינה האמריקנית, <http://www.state.gov/documents/organization/123357.pdf>, תאריך כניסה: 17 ביוני 2009.



הקמת מקלטים והפעלת תוכנית לטיפול בישראליות העוסקות בזנות בישראל; אישור החוק שמבטיח סיוע משפטי חינם לקורבנות סחר.

בדוח מוצגות כמה המלצות למדינת ישראל:

- להגביר במידה ניכרת את מלאכת חקירתם והעמדתם לדין של עבריינים העוברים עבירות של סחר בבני-אדם למטרות עבודה והעסקה בתנאי עבדות ועבירות של סחר בבני-אדם למטרות זנות.
- להחמיר את העונשים הנגזרים על עוברי עבירות של סחר בבני-אדם למטרות עבודה וזנות.
- להרחיב במידה ניכרת את ההגנה ואת השירותים הניתנים לקורבנות סחר למטרות עבודה.

5. מסקנות ונקודות לדיון

- יש דמיון רב בין הביקורת שהוצגה בדוח הקודם לזו שהוצגה בדוח הנוכחי. לא ניכרת התקדמות של ממש בטיפול שמציעה מדינת ישראל לקורבנות סחר למטרות עבודה או לנשים המיוצאות מישראל למטרות זנות, כפי שצוין כבר בדוח הקודם.
- מדינת ישראל אינה מתמודדת כראוי עם בעיות המאפיינות סחר בבני-אדם למטרות עבודה, כגון ייבוא עובדים זרים שאין בהם צורך וגביית דמי תיווך שלא כחוק. הכלים שעל המדינה להפעיל כדי להתמודד עם תופעת הסחר בבני-אדם: הסדרת ייבוא העובדים הזרים לישראל באמצעות ארגון העבודה העולמי (IOM); קיום ראיונות עם כל המועמדים לקבל אשרת עבודה בישראל בנציגויות ישראל במדינות המקור כדי לבחון את התאמתם לעבודה; מתן מידע למועמדים לעבוד בישראל בדבר זכויותיהם וחובותיהם; מניעת תופעת ה"פליינג ויזה".
- הירידה במספר התיקים הנפתחים בנוגע לסחר בבני-אדם למטרות זנות עשויה להצביע על שינויים בדפוסי הפעולה של סוחרים בנשים למטרות זנות.⁶

⁶ להרחבה בנושא ראו: מרכז המחקר והמידע של הכנסת, הפסיקה בתיקי סחר בנשים בשנים 2001-2006: נתונים מספריים, כתיבה: יהודה טרואן, 2 בדצמבר 2008, <http://www.knesset.gov.il/mmm/data/docs/m02192.doc>, תאריך כניסה: 1 ביולי 2009.

