

**מדינת ישראל**  
**משרד המשפטים**  
**תיאום המאבק בסחר בבני אדם**

26 פברואר 2017

ג' שבט תשע"ז

**סיכום ישיבה: ועדת המנכ"לים, התכנית הלאומית וקורבנות סיני**

**משתתפים (לפי סדר א"ב):**

גב' נורית בקר, חטיבת ההדרכה, משטרת ישראל.  
גב' שירה ברמיצקי, אגף תקציבים, משרד הבריאות.  
עו"ד תניה גולדשטיין, הלשכה המשפטית, רשות האוכלוסין וההגירה.  
גב' איילה גרבר, מינהל הרפואה, משרד הבריאות.  
עו"ד איילת דהאן, היחידה לתאום המאבק בסחר בבני אדם, משרד המשפטים.  
עו"ד דינה דומיניץ, מתאמת המאבק לסחר בבני אדם (בפועל), היחידה לתאום המאבק בסחר בבני אדם, משרד המשפטים.  
עו"ד סוזאן דסוקי, עוזרת למנהלת הכללית, משרד המשפטים.  
גב' מירב דדיה-מולד, סגנית מנהלת האגף לנוער, צעירים ושירותי תקון, משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים.  
עו"ד סיגלית זהר, האגף לסיוע משפטי, משרד המשפטים.  
עו"ד רחל זוארץ-לוי, פרקליטות המדינה (פלילי), משרד המשפטים.  
עו"ד עדי טל-נוסבוים, המחלקה ליעוץ משפטי, משטרת ישראל.  
עו"ד הילה טנא-גלעד, מחלקת ייעוץ וחקיקה (משפט בין לאומי), משרד המשפטים.  
עו"ד קשת יונה-פיינברג, הלשכה המשפטית, משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים.  
גב' מיכל יוספוף, ממונה על ביקורת גבולות ומעברים, רשות האוכלוסין וההגירה.  
מר דודי לוי, מחלקת זכויות אדם, משרד החוץ.  
עו"ד שרון מאיר, לשכה משפטית, משרד התיירות.  
עו"ד בוסנה מהרט-דסה, ע' יועמ"ש, המשרד לביטחון פנים.  
גב' כנרת מנגן-אלמליח, מרכזת בכירה, תכנון אסטרטגי ומדיניות, המשרד לביטחון פנים.  
גב' יפה סולימני, משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים.  
ד"ר עידית סגל, ראש מינהל הרפואה, משרד הבריאות.  
עו"ד אמי פלמור, המנהלת הכללית ויו"ר ועדת המנכ"לים, משרד המשפטים.  
רפ"ק רובי קיים, קצין חוקרים ארצי, משטרת ישראל.  
עו"ד נועם קפון, המחלקה לזכויות אדם וקשרי חוץ, משרד החוץ.  
ד"ר רועי שיינדורף, המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (משפט בין לאומי).  
עו"ד אורלי שמואל-דהן, הלשכה המשפטית, רשות האוכלוסין וההגירה.

להלן הנושאים העיקריים שעלו בישיבה :

### **א. עדכון התכנית הלאומית למאבק בסחר בבני אדם**

הישיבה כונסה על מנת לדון בעדכון התכנית הלאומית למאבק בסחר בבני אדם, שהכינה היחידה לתיאום המאבק בסחר בבני אדם במשרד המשפטים, לאחר התייעצות עם נציגי משרדי הממשלה השונים ונציגי הארגונים הלא ממשלתיים. התכנית הלאומית מהווה את תכנית העבודה הממשלתית למאבק בסחר בבני אדם לחמש השנים הבאות.

עו"ד דומיניץ ציינה כי התכנית הלאומית בנויה לפי מישורי המניעה, אכיפה, הגנה ושיתוף פעולה וכן מבנה יעדים שהם מועדפים. היא הוסיפה שכמתבקש מתכנית לחמש שנים, ולאור הקושי לצפות את העתיד לבוא ואופיו הדינאמי של התחום, ייתכן ובעתיד יופיעו מקרים שאינם מופיעים בתכנית שיידרשו התייחסות, וזאת על-אף המאמצים הרבים שהושקעו בתכנית. היא הוסיפה שהתכנית כוללת הצעות שיש לשקול ולא מדובר בהחלטות שלא ניתן לשנות אותן או להתאימן בהתאם לנסיבות והתפתחויות.

עו"ד דומיניץ ביקשה לנצל את ההזדמנות כדי להודות לנציגים על סיועם וציינה שמדובר בהזדמנות נדירה, בה נציגים השייכים לכל זרועות הממשלה מתכנסים במקום אחד, כדי לחשוב מהם מטרותיהם לשנים הקרובות. היא ביקשה להעיר מספר הערות ראשוניות :

א. בעת העיסוק בתחום המניעה של עבירות הסחר בבני-אדם ישנה התמקדות באוכלוסיות פגיעות. וודאי שלא כל האוכלוסיות הפגיעות, כמו עובדים זרים או נשים העוסקות בזנות, הן קורבנות סחר בבני אדם וכי אין כוונה להתייחס אליהם ככאלו, או להתערב במדיניות המצויה בתחום סמכותם של משרדים וגורמים אחרים, אולם, בשל מצבם הפגיע של אוכלוסיות אלה, יש להפנות אליהם תשומת לב מיוחדת, כדי שהמצב לא יסלים לכדי סחר בבני אדם.

ב. במסגרת התכנית הלאומית אין כוונה להתערב במדיניות ההגירה, או לקבוע תכנית לטיפול בתופעת הזנות באופן כללי, אולם יש לוודא את קיום המחויבויות שישראל לקחה על עצמה בתחום ההגנה על קרבנות.

עו"ד פלמור הבהירה כי אין להפוך את תיאום מניעת הסחר בבני אדם לפלטפורמה לבחינת איסור על צריכת זנות או נושאים שנדמים כקרובים לסחר בבני אדם, משום שהללו אינם בתחום המנדט של הוועדה.

**במהלך הישיבה הציגו נציגי המשרדים את התייחסויותיהם לטייטת התכנית :**

**ב. משרד העבודה והרווחה והשירותים החברתיים (בפן רווחה) :**

## עמדת מנכ"ל המשרד הועברה כשעה לפני הדיון.

**גב' זדיה-מולד** ציינה שהועלתה הצעה למקלט ייעודי, אך שלשם כך יש למפות בדיוק מהן הצרכים של האוכלוסיות ולחשוב על הפורמט המתאים. **עו"ד דומיניץ** השיבה כי מיפוי כזה יעשה בשלב יישום התכנית. **גב' זדיה-מולד** הוסיפה שיש לבחון מענים הנוגעים לבריאות הנפש, שאוכלוסייה זו נזקקת לה, ואין ביכולתו של משרד הרווחה לספק.

**גב' זדיה-מולד** הוסיפה כי לטעמה אין לדרוש ממשרד הרווחה להיות חלק ממנגנון הזיהוי, שאין ביכולתו לעשות כן, ועליו להיוותר בידי משטרת ישראל. **עו"ד פלמור** שאלה מה ייעשה במקרה בו ישנו חשש שאדם הפונה לסיוע מאת משרד הרווחה הינו קורבן סחר, האם ישנה לעובדים ההכשרה להפנותו למשטרה או להיות חלק מתהליך הזיהוי. **גב' זדיה-מולד** השיבה שהמשרד מטפל בקורבנות לאחר שתם הליך הזיהוי וכי ביכולתם של נציגי המשטרה והסיוע המשפטי להעיד על כך. משרד הרווחה עובד בצמוד למשטרה, שכן קורבן סחר בבני אדם לא יכול להיכנס למקלטים מבלי שהוכר ככזה. היא הוסיפה כי ועדת המנכ"לים הקודמת הייתה זו שהגדירה אופן פעולה זה.

### ג. משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים (בפן העבודה):

**גב' סולימני** ציינה שנעשתה עבודה יפה על התכנית וכי יש להקפיד להפריד בין מניעה, זיהוי וטיפול, בעת בחינת פעולותיהם של המשרדים. היא הוסיפה כי אמנם אין בתכנית הלאומית התייחסות לנושאים אופרטיביים, אך היא כוללת המלצות שעשויות להכביד על פעולתם של המשרדים. היא ציינה כי המלצות כגון "הגברת האכיפה" או "הרחבת פעולתו של הקו החם", הן מאוד כוללניות וכי יש להגדירן באופן ספציפי יותר. באופן דומה, יש להגדיר מהן האוכלוסיות הספציפיות הדורשות תשומת לב מוגברת, שכן זוהי איננה הפלטפורמה לטפל במכלול זכויות העובדים. היא הוסיפה שסוגיית המשתלמים בחקלאות אינה צריכה להיות בתכנית היות שלא מדובר בהכרח בסחר בבני אדם והיות שהנושא נמצא כעת בטיפול מול משרד החוץ.

**עו"ד דומיניץ** השיבה שמדובר בנושא עקרוני למטרה של "מניעה" וכי ישנן עתירות שהוגשו לבג"ץ בנושא. **עו"ד פלמור** הוסיפה כי מצבה הטוב באופן יחסי של מדינת ישראל בתחום המאבק בסחר בבני אדם, הינו תולדה של מנגנוני אכיפה, מניעה וזיהוי. נושא כגון המשתלמים בחקלאות יכול להיות פרצה אפשרית להתפתחות של סחר בבני אדם ועל כן אין לדחות את התייחסות לסוגיה במסגרת זאת. היא הוסיפה שעבודתו של המוסד המתאם הינו לוודא שהמשרדים השונים ישימו לב לפרצות האפשריות השונות העשויות להתפתח לסחר בבני אדם ועל כן הסוגיה צריכה להיות חלק מהתכנית הלאומית.

**ד"ר שיינדורף** בקש להדגיש את הזירה הבינלאומית הנוגעת לנושא, שיש לתת עליה את הדעת. נושא המאבק בסחר בבני אדם נבחן על ידי מחלקת המדינה האמריקאית, בדו"ח השנתי שנמסר לה בכל שנה אודות הנושא. במסגרת הבדיקה, מחלקת המדינה האמריקאית מדרגת את מדינות העולם לפי הטיפול שלה בנושא. מדינת ישראל התחילה בדירוג שאינו טוב ועלתה לדירוג הטוב ביותר בשל מאמציה. בשנה האחרונה נדמה שיש כרסום במאמצי המדינה, לאור ליברליזציה של תחומים שונים (כגון ביטול הצורך באשרת תייר לבאים ממדינות שונות) ומדיניות ההגירה

הנוקשה. לטעמו ישנה חשיבות לכך שהמשרדים השונים יתגייסו לנושא, כדי לזהות את האזורים שיש בהם קושי ולעשות מאמץ נוסף, או גדול יותר, ולתת להם מענה.

**גב' סולימני** הציעה ליצור קו חם ייעודי האמון על זיהוי קורבנות סחר. היא הוסיפה שהקו החם נועד, במסגרת ההסכמים הביטורליים, לשם הגנה על זכויות העובדים המגיעים לעבוד בישראל. הוא הוסיפה שייטכן שניתן להרחיבו, אך יש להכשיר את העובדים לשאול את השאלות הנכונות, שכן כיום מתפעלים אותו אנשים המומחים בזכויות עובדים ולא עובדים סוציאליים וכד', שביכולתם לזהות את הקורבנות.

**עו"ד דומיניץ** השיבה שכאשר מדובר במקרים הנוגעים לעבדות ולעבודת כפייה יש צורך במומחיות מיוחדת שכן הדברים אינם מובנים מאליהם, ואף אדם לא ידע להגדיר את עצמו כקרבן עבדות או סחר. מקרים כאלו יכולים לרוב להתחיל מתלונה אודות אי תשלום עבור שעות נוספות, ותוך כדי תחקור ובירור תיווצר תמונה של קורבן עבדות. על כן, אין להפריד את הזיהוי לטיפולו של מוקד שונה. לא מצופה מאף אחד מלבד המתאם המשטירתי לזהות את קורבנות הסחר בבני אדם, אלא רק את הסממנים המעוררים חשד, שבגינם יש להעביר את המקרה לבחינתו. בנוסף, יש טעם להרחיב את פעולתו של הקו החם לאוכלוסיות נוספות, דוגמת המועסקים בתחום הסיעוד אשר לא מקבלים מענה במסגרתו, היות שאין הסכם בילטרלי בתחום.

**גב' סולימני** ציינה שישנו צורך ביצירתו של גוף מודיעיני האחראי על מניעה ועל איתור של אותם האנשים.

#### **ד. המשרד לביטחון פנים:**

**גב' כנרת מנגן-אלמליח** ציינה כי לטעמם ישנו צורך לכלול מחקר מלווה במסגרת התכנית, שיהיה בעל שני נדבכים:

א. בחינת היקף התופעה, שיעודכן אחת לשנה, וזאת כדי לטפל בתופעה וכדי לתת מענה בנושא לגורמים שונים בכנסת.

ב. מחקר הערכה, שימדוד את האפקטיביות של העשייה בתחום למול המדדים שנקבעו. היא הוסיפה כי במסגרת יעדי המפתח כדאי לכלול יעד של הסרת חסמים משפטיים, במטרה להקל על הטיפול בנושא הסחר בבני אדם

בהקשר זה, הוצע גם להקים במסגרת התכנית צוות ייעודי שימפה את החסמים הארגוניים והמשפטיים.

**עו"ד מהרט-דסה** ציינה כי לא נוכח נציג ממשרד האוצר בוועדה וכי היא לא ראתה התייחסות לנושא התקציבי וכי יש להוסיף לתכנית הלאומית פרק בנושא זה. **עו"ד דומיניץ** ציינה כי נציגים ממשרד האוצר הוזמנו, אך לא הגיעו. **עו"ד פלמור** הוסיפה כי על כל משרד מוטלת החובה להתייחס למשמעותו של ההיבט התקציבי והשלכותיו מבחינת משרדו. **עו"ד דומיניץ** ציינה שעבודת הוועדה כעת היא לאשר את היעדים, שעל בסיסם יבחן כל משרד מהו התקציב הנחוץ לו.

**עו"ד מהרט-דסה** ציינה כי הפתרונות המפורטים במסגרת הצעת התכנית הלאומית הנוגעים לזירת האינטרנט והסייבר, אינם מוכרים לה ולא היו חלק מהתכנית הלאומית הקודמת. **עו"ד פלמור** הסבירה כי יש למשטרת ישראל ולחוקריה כיום את הכלים להתנהל בתחום האינטרנטי ומצופה שהמשטרה תעשה שימוש בכלים המתקדמים ביותר ברשותה. היא הדגישה כי מטרת התכנית איננה בהכרח להוביל את המשרדים להקים יחידות חדשות, אלא לבחון האם יש צורך בשינוי אופן הטיפול בנושא או הרחבתה של יחידה קיימת, כמו למשל יחידת הסייבר במשטרה, וכי לשינויים אלו אין בהכרח השלכות תקציביות. היא הוסיפה שעל המשרד לבחון בעצמו כיצד להגיע למטרות האמורות. היא הוסיפה כי נציגי המשרדים מתבקשים לעבור על כל הסעיפים ולהתייחס לכל אחד מהם באופן פרטני, האם ביכולתם לפעול בהקשר זה, והאם נדרשת תוספת תקציבית כדי לפעול. כן צוין כי הפירוט התקציבי יועבר להחלטת הממשלה לאור בחינת המשאבים הנדרשים לשם השינוי. העבודה הנדרשת הינה שילוב של עבודתם של גורמים מקצועיים עם גורמי תכנון וגורמי תקצוב, שעליהם לתת את חוות דעתם על הנושא. הנחת העבודה היא שמרבית הפעולות נעשות כעת בתוך המשרדים וביקשה להפעיל שיקול דעת בבקשות תקציביות, היות שהדבר עשוי לסכל את הצלחתה של התכנית.

## ה. משטרת ישראל:

**רפ"ק קיים** התייחס ליעד בפרק האכיפה לפיו יש לקול את מנגנון ראשית הראייה ; וציין כי בתחום הזיהוי – קביעת ראשית ראייה- של קורבנות סחר קיים קושי משמעותי היות שהוא הגורם היחיד האחראי על הזיהוי. הוא הסביר כי מכוח החלטת ממשלה, רק משטרת ישראל מוסמכת לקבוע שישנה ראשית ראייה כי אדם הוא קרבן סחר. כמו כן, בחוק למניעת הסתננות נקבע שהממונה המשטרתי יקבע ראשית ראייה להיותו של אדם שהסתנן קרבן עבדות או עבודות כפייה. בעבר, מרבית עבודתו התרכזה בוידוא ואישור עבודתן של היחידות החוקרות, שזיהו קורבנות סחר בבני אדם במהלך חקירות (לרוב בתחום הסחר למטרות מין), אך במהלך השנים האחרונות הצטמצם באופן משמעותי מספר קורבנות הסחר המגיעים אליו באופן זה. כיום, בקשות רבות מגיעות מצד קורבנות סחר לעבודות ועבודת כפייה, אשר העבירות נגדם התרחשו בסיני או בדרך לסיני, לפני 7-8 שנים, כאשר התקופות בהן מגיעות מרבית הבקשות היא בעת קבלת הזימונים למתקן "חולות". הוא הוסיף כי משמעות המשך בחינת ראשית ראייה כפי שהיא מתבצעת כיום היא או מתן תשובה מהירה מבלי להסתמך על כלל המידע טרם לאישור, אולם בפועל בממוצע זמני ההמתנה-לקבלת תשובה ממושכים, משום שהוא כן מעוניין לבחון את המידע המוגש עם הבקשה, כגון פרוטוקולים של ביה"ד למשמורת, עדויות עוה"ד של הסיוע המשפטי וכד'. הוא ציין כי נכון להיום יש לו 150 בקשות ממתונות, לאחר שבתחילת השנה היו לו כ-400 בקשות שהגיעו מאת רשות האוכלוסין. לפיכך, המשטרה תומכת ביעד זה.

**עו"ד דומיניץ** ציינה שיש לשקול להרחיב את המנגנון של קביעת "ראשית ראייה" להיותו של אדם קורבן סחר וכי מסיבה זו התכנית מציעה לשקול מעורבות גורם ממשרד הרווחה. **עו"ד פלמור** ציינה שיינתן שצריך לתגבר את רפ"ק קיים ורפ"ק קיים השיב שהדבר נרשם בטיטת התכנית הלאומית כיעד שהוא מסכים לו וכי לטעמו כאשר מדובר בזיהוי קורבנות סחר בבני אדם, כאשר העבירה לא בוצעה בתחום מדינת ישראל, אין יתרון בכך שהמשטרה תהיה אמונה על הזיהוי.

**עו"ד דומיניץ** השיבה שישנן יתרונות להפרדה שכזו, אך גם חסרונות, ועל כן התכנית מציעה לדון בשאלה מי יכול להיות אחראי לזיהוי אוכלוסיות אלה.

בנושא לצורך בהגברת האכיפה, ציין **רפ"ק קיים** כי בנוגע לתיאום בין המשטרה לבין גורמים אחרים וארגוני סיוע, ישנן בעיות קטנות בלבד. הוא ציין כי באחת הישיבות צוין כי מידע לא מועבר למשטרה לאור העומס בו היא נמצאת ועל כן ביקש להדגיש כי על נציגי המשרדים להעביר למשטרה את כל המידע הרלוונטי, והמשטרה תחליט כיצד להתמודד. **עו"ד דומיניץ** השיבה כי ההתייחסות לנושא בתכנית מגיעה מכיוונים שונים ורבים, בהם קצין תיאום לה"ב – על המגבלות שנתונה בהן היחידה המתמחה בנושא, מחלק סער. המחלק נאלץ לתעדף את עבודתו ותיקים שלא נכנסים לתעדוף מועברים ליחידת שחירה להן המומחיות הנדרשת. **רפ"ק קיים ועו"ד מהרט-דסה** ציינו כי הדבר מקובל עליהם באספקטים מסוימים.

**עו"ד זוארץ-לוי** ביקשה לציין כי לא ייתכן שאין כלל מקרים של עבדות ועבדות כפייה. מסיבה זו לטענתה, חקירות יזומות הינן יעד משמעותי ועל המשטרה לא לחכות לתלונה, או שיועבר אליה מידע מאת הארגונים או משרדי הממשלה, אלא ליזום חקירות במקומות שיייתכנו בהן עבירות מסוג זה. היא הוסיפה כי גם בתיקים בהם היה חשש לסחר בבני אדם למטרות עבדות ועבדות כפייה, היו מקרים שלא הגיעו למשפט בשל עיכובים בפתיחה בחקירה.

**גב' בקר** ציינה כי המשטרה מעבירה הדרכות בנושא סחר בבני אדם לשם זנות, עבדות ועבדות כפייה וכי יש חשיבה על תהליך של הכנסת הנושא להכשרות בחתך רוחבי ולא רק במסגרת הכשרה ייעודית.

## ו. משרד החוץ:

**עו"ד קפון** הציג את התייחסות המשרד:

1. בעניין הפטור מהאשרות: ישנה בעיה לדון בהסכמים שמנוצלים לרעה רק בדיעבד, והדבר יוצר קושי מול המדינות שעמן חותמת מדינת ישראל על הפטורים מהצורך באשרות. מסיבה זו, לטעמו יש להיות נחרצים יותר בעת כתיבת חוות הדעת על המדינות, טרם להחלטה האם להתקשר עמן בהסכמים אלו. **גב' יוספון** ציינה כי רשות האוכלוסין וההגירה, בנוסף למחלקת ייעוץ וחקיקה (משפט בין-לאומי) במשרד המשפטים ומתאמת היחידה לתיאום המאבק בסחר בבני אדם, הגישו חוות דעת נוגדות, שלא זכו להתייחסות. **ד"ר שיינדורף** ציין כי על-מנת לקבל החלטה מאוזנת, בעת ההחלטה על חתימה על הסכם פטור מאשרות, נכון יהיה להתייחס גם לנזק שיכול להיגרם ליחסים בין המדינות אם יתקיים סחר בבני אדם או אם יתרבו הסירובים, ולא רק השיקולים לקידום היחסים במישור הבינלאומי. בהסכמי הפטור מאשרות נעשה שימוש לקידום יחסים מדיניים, אולם על משרד החוץ לשקול האם הכלי הזה אכן מוביל לתועלת ולא לנזק ברמה המדינית. **עו"ד שמואל-דהן** הציעה לשקול מנגנון בו הארכת הפטור מהאשרות לא תהיה אוטומטית, אלא לשנות את ברירת המחדל, שלאחר התקופה המוגדרת תיבחן

האפשרות לפטור מחדש. עו"ד מאיר ציינה כי אין להתעלם מכך ששיעור התיירות ממדינות אלו עלה משמעותית

**עו"ד פלמור ביקשה מהגורמים הרלוונטיים להמציא לוועדה מסמך ונתונים שימחישו את הפרופיל של האנשים שנכנסו לתחום המדינה ובעניינם קיים חשד לביטויים של סחר בבני אדם, כדי שיהיה ניתן להפנות נושא זה לבחינת הממשלה. כן ביקשה כי יומצאו הנתונים בעניין שהייה בלתי חוקית, מספר סירובי הכניסה ומבקשי המקלט המזומים.**

2. בנושא המשתלמים בחקלאות וההסכמים הביטורליים: עו"ד קפון ציין שיש לשקול האם להתייחס לנושא במסגרת המטריה של סחר בבני אדם, או האם מדובר ב"ירייה ברגל" משום הטרימינולוגיה הבעייתית, ולכן ייתכן שעדיף שלא לדון בנושא במסגרת התכנית הלאומית. עו"ד טנא-גלעד השיבה שההתקשות לא להתייחס לתחום של מניעת סחר בבני אדם במסגרת ההסכמים הביטורליים הוא מצער וכי תכלית ההסכמים הביטורליים הייתה מניעת סחר בבני אדם וכי הדבר נעשה לאחר פסיקת בג"ץ בנושא.

3. בנושא העובדים בסיעוד, אמר עו"ד קפון שייתכן ועדיף שלא להתייחס לנושא במסגרת התכנית הלאומית, מהחשש שהדבר יכבול את המדינה בעתיד וכי עדיף לבחון נוסח רחב יותר ולהוריד את המילה "רטרואקטיבית". עו"ד דומיניץ השיבה שאין הכוונה להחיל הסדר בין מדיני באופן רטרואקטיבי, אלא רק את ההסדרים הנובעים מההסכמים, כגון הקו החם.

4. בנושא עבדות בבתי דיפלומטים, ציין עו"ד קפון כי חידדו את הנהלים בנציבויות הזרות בישראל. הוא הוסיף כי עדיף הנוסח: "חשש למקרי עבדות בקרב הקהילה הדיפלומטית הזרה בישראל" וציין כי ישלח את הנוסח אותו מציע משרד החוץ.

5. בנושא סחר בבני אדם למטרת פונדקאות והולדה, אמר עו"ד קפון כי יש חשיבות בקידום ההזדרכות. הוא הסביר כי כיום ישנה אזהרת מסע כללית וכי האחריות על הבירור מוטלת על מי שמבקש לעשות הליך פונדקאות. הוא ציין כי בתכנית הלאומית מוצע שינוי קונספטואלי, שיטיל את האחריות על המדינה. לדבריו, אין זה רצוי לשאול את כל המדינות השונות אם אפשר לקיים בהן הליך פונדקאות ושהדרך העדיפה היא להותיר את הנטל על המברר ולשמור את התערבותו של משרד החוץ להתערבות אד-הוק במקרים מיוחדים בלבד, כפי שנעשה כיום. לדבריו, יש יתרון משמעותי לגמישות מול הרשויות, ודרישות פורמליות נוקשות יבטלו יתרון זה

עו"ד דומיניץ ציינה שבאתר משרד החוץ ישנן אזהרות מסע ספציפיות, שמפרטות אודות הדין במדינות. עו"ד גולדשטיין ציינה כי כמי שמטפלת בתיקי פונדקאות, יש קושי משמעותי בטיפול בדיעבד שמגביל מאוד את היכולת של המדינה למנוע דפוסים בעייתיים, כשהעובדות כבר נקבעו בשטח. המוקד של המאמצים לא צריך להיות הדין הפלילי הפנימי של המדינות, אלא הסטנדרטים של מדינת ישראל.

ז. **משרד התיירות:**

**עו"ד מאיר** ציינה כי משרד התיירות לא יכול לתרום לנושא של אכיפה וטיפול, היות שאין לו סמכויות בתחומים הללו, אלא רק בנושא של מניעה ובשיתוף פעולה בינמשרדי.

**עו"ד פלמור** שאלה מה נעשה במקרה בו מלון מתפקד כבית בוש ומהאם למשרד התיירות ישנה הסמכות לשלול את הרישיון שלו במקרה זה. **עו"ד מאיר** השיבה בשלילה וציינה בהקשר של האכיפה כי התקיים דיון במסגרת הוועדה לקידום האישה בכנסת, בה ציין שר התיירות שהוא ישמח אם יינתנו לו הסמכויות כדי לפעול במסגרת זאת. לדבריה, סמכות האכיפה המתוארת איננה בסמכותו של משרד התיירות, אשר מוסמך אך ורק בהיבטים של דירוג בתי מלון ושליטת או נתינת מענקים, טרם פתיחת המלון. היא הוסיפה שישנה אמנם יחידת אכיפה, אך היא קטנה מאוד (כ-4-6 פקחים), והיא עוסקת בנושאים נוספים – כמו פיקוח על מורי הדרך. הפיקוח על המלונות הוא שולי ובעיקרו מתייחס לבחינה האם מושם שילוט כנדרש (למשל אודות המחירים בלובי). היא ציינה כי למשרד התיירות אין את הכוח להורות על סגירתו של בית מלון. **עו"ד פלמור** שאלה האם ניתן להוריד את הדירוג במידה ומלון פועל למעשה כבית בוש. **עו"ד מאיר** השיבה בשלילה והבהירה כי החוק לא אוסר על 200% תפוסה במלון, שמשמעה הוא למעשה השכרת חדרים לפי שעה. **עו"ד פלמור** שאלה האם ניתן להפוך את זה לחלק מהסטנדרט שקובע החוק. **עו"ד מאיר** השיבה שמשרד התיירות נמצא כעת לפני תיקון לחוק שיאפשר אולי לומר שתפוסה של מעל 100%, קרי השכרת חדרים לפי שעה, היא איננה תקינה. **עו"ד פלמור ביקשה שהדבר יירשם ושתהיה התייחסות לנושא זה.**

**עו"ד מאיר** ציינה כי המשרד לא יכול להצטרף לנושא המאבק בפטור מהאשרות, היות שמשרד התיירות מבקש דווקא להסיר את החסמים המונעים מאנשים להגיע לישראל וכי הוויזות הן חסם משמעותי. היא הוסיפה שלטעמה כדאי לבחון כמה תיירים נכנסו לישראל מאז שהוסרו הוויזות ובהקשר לכך כמה הקונסוליה מנעה סחר בבני אדם. היא ציינה שאין להם מידע בנושא, אך ביכולתם להעביר את הנתונים של הלמ"ס.

היא ציינה שתחום בו יסייע משרד התיירות הינו תחום השיתוף הפעולה הבין משרדי. היא הדגישה שישנו כשל בעבודה מול השטח, שכן למשל, אם ישנו מידע אודות שימוש בבתי מלון ובספא למטרות זנות, עובדי המלון לא יודעים כיצד לפעול בהינתן המידע שיש להם. ביכולתו של משרד התיירות לסייע בחיבור בין הגורמים. בנוסף, בתחום המניעה היא הדגישה כי משרד התיירות מצטרף לכל שולחן עגול והדרכה שהוא מתבקש להצטרף אליה, וכי כעת ישנה יוזמה של הדרכות של עובדי בתי המלון באילת, במטרה לסייע להם לזהות דפוסים המחשידים לסחר בבני אדם.

**עו"ד דומיניץ** ציינה שהתכנית מאפשרת ומקדמת דיון בנושא זה, וכן ייתכן וניתן לשקול לפעול בנושא התמריצים החיוביים למלונות ועו"ד מאיר השיבה שנושא המענקים איננו רלוונטי, היות שהם ניתנים רק טרם לפתיחתו של המלון. **גב' סולימני** הוסיפה שיתכן שכדאי להכניס חובת דיווח מצד עובדי בתי המלון, בהינתן חשש להתקיימות סחר בבני אדם, וכי יש לתת הגנות לעובדים על מנת שלא יחששו לדווח אודות מקרים כאלו.

**עו"ד פלמור ביקשה ממשרד התיירות להעביר נתונים והתייחסות להשפעת הסכמי הפטור מאשרה על התיירות.**



## ח. רשות האוכלוסין:

עו"ד שמואל-דהן ציינה בנוגע לפטור מאשרות, כי בקרי הגבולות מטפלים בכ-45 תיירים לבקר בשעה זו, ולכן הציפייה שהבקר יצליח לזהות סימנים מחשידים לסחר בבני אדם נוסף לכל שאר הדברים שעליו לבחון, כמו חשש להשתקעות, היא מוגזמת (לעומת הבדיקה המעמיקה שהיתה נעשית בקונסוליות במדינות המוצא). לגבי התיירות המגיעות לשם העיסוק בזנות – היא הדגישה כי היות שהן מגיעות ועוזבות מרצון קשה מאוד לזהות את הדפוס. גב' יוספוף ביקשה להוסיף כי התקציב לעבודתם של בקרי הגבולות ניתן מרשות שדות התעופה, ואינו תלוי ברשות האוכלוסין.

## ט. משרד הבריאות:

ד"ר סגל ציינה כי למשרד הבריאות חשובים מאד הנתונים אודות מספרם של מבקשי המקלט המדיני מאוקראינה ומגיאורגיה, היות שהמערכת הרפואית סופגת עלויות גבוהות מאוד כאשר אותם זרים מגיעים לטיפול בבתי החולים ללא ביטוח רפואי. היא הוסיפה שישנו קושי להבחין מיהו תייר ומיהו זר שאינו בר הרחקה. עו"ד פלמור שאלה האם ישנה הדרכה של עובדי חדר המיון לזיהוי קורבנות סחר בבני אדם, או האם קיימת מודעות לכך והאם ניתן לבצע הכשרות ספציפיות בנושא. ד"ר סגל השיבה שאין הדרכה מובנית, אולם הסגל הרפואי עובר הדרכה בנושא אלימות המשפחה. בנוסף, השיבה כי ישנה תכנית להדרכת עובדי חדר המיון בנושא סחר בבני אדם במהלך שנת 2017.

ד"ר סגל הוסיפה כי בנוגע לכלל הזרים שאינם ברי הרחקה ישנו ניסיון לבנות מענה ביטוחי, שיתאים לכולם באופן רוחבי, ולפחות בחלקו ישנה לרוב חפיפה עם קורבנות סחר בבני אדם. היא הוסיפה כי לגבי ילדים קיים הסדר ביטוחי דרך קופת חולים מאוחדת, שמשרד הבריאות מסבסד באופן משמעותי.

משרד החינוך: צוין כי נציגיו לא הגיעו

משרד האוצר: נציגי המשרד לא הגיעו

## י. סיכום:

1. על המשרדים להעביר בהקדם נתונים רלוונטיים, ובכללם:

א. רשות האוכלוסין וההגירה: מסמך בנושא פרופיל האנשים שנכנסו לתחום המדינה ובעניינם קיים חשד לביטויים של סחר בבני אדם. ובנוסף, נתונים בדבר הפילוח הלאומי של האנשים שהוחזקו בשל שהייה בלתי חוקית, כמו גם של בקשותיהם של מסורבי הכניסה ומבקשי המקלט.

ב. משרד התיירות: מסמך שיסכם את ההשפעה של ביטול האשרות על התיירות בישראל.

ג. משרד החוץ: חוו"ד על הרווח בחתימת ההסכמים הביטורליים למדינה.

### **העברת הנתונים תעשה תוך 10 ימים.**

2. במקביל, על כל הנציגים לעבוד על טיוטת התכנית שהופצה להם, לקיים ישיבות עם נציגי התקציב, המדיניות והתכנון של המשרדיהם, להגדיר אילו יעדים מתייחסים למשרד ומה נדרש ברמת התיאום, הלוגיסטיקה והתקציב, כדי לעמוד ביעדי המשרד התכנית.
3. הנציגים יעשו מאמץ להעביר את ההתייחסויות שלהם **עד ליום 9.4.17**. הודגש כי למשרדים אין כעת דיוני תקציב של 2018 היות שיש תקציב דו-שנתי ועל כן, באופן עקרוני, האנשים שעוסקים בנושא אמורים להיות פנויים.

### **ג. קורבנות מחנות סיני – הצעת מתווה לסיוע למקרים ההומניטריים** **הקשים:**

תופעת מחנות העינויים בסיני מוכרת לרשויות המדינה משנת 2009 לאחר שאזרחים זרים הגיעו לישראל במצב פיזי ונפשי קשה. אותם אזרחים זרים, בעיקר אריתראים, אך גם סודנים ואתיופים, הוחזקו במדבר סיני ע"י מבריחים בדואים למטרות כופר, תוך שהם עוברים עינויים והתעללות קשה. חלק מהקורבנות יצאו למסע לישראל בהסכמתם ומרצונם ובדרך הושמו במחנות וחלקם נחטפו ממדינת מוצאם לסיני, על אף שכלל לא התכוונו להגיע לישראל.

העינויים אמנם מתרחשים מחוץ לגבולות ישראל, כאשר הן הקורבנות והן הפוגעים הינם נתיני מדינות זרות, אולם מדינת ישראל מעורבת בעל כורחה משום שרבים מהקורבנות הגיעו לכאן במצב בריאותי ונפשי קשה, הדורש טיפול, ורבים מהם עודם שוהים בישראל, אם מאחר שלא ניתן להחזירם למדינת מוצאם ואם בשל היעדר קשר דיפלומטי עם מדינת מוצאם (אזרחי אריתריאה וסודאן, בהתאמה). לפי המידע המצוי בידי היחידה לתיאום המאבק בסחר בבני אדם, יש כ-4,000 קורבנות מחנות סיני כיום בישראל, ומתוכם הוכרו כ-400 נשים וגברים כקורבנות עבדות. מתוך יתר קורבנות סיני (3,600), ישנה קבוצה קטנה המוערכת על ידי הארגונים המטפלים באוכלוסייה זו כפחות מ-100 איש, שהינם מקרים הומניטריים קשים שצרכיהם רבים משל האחרים, ומצבם קשה.

היחידה לתיאום המאבק בסחר בבני אדם נפגשה עם נציגי ארגונים לא ממשלתיים ועם נציגי משרדי הממשלה הרלוונטיים ולאחר התייעצות עמם גיבשה הצעה למתווה לטיפול באוכלוסייה זו של קורבנות מחנות סיני- המקרים ההומניטריים הקשים, אשר במסגרתה מוצע: להרחיב את מנגנוני הסיוע בתחום הבריאות ובריאות הנפש לאוכלוסייה זו, כגון הרחבת פעילותה של מרפאת "גשר" לבריאות הנפש וסיוע בנגישות למתקנים רפואיים. הרחבת פעילות מרכז היום, הנותן סיוע פסיכוסוציאלי לקורבנות סחר בבני אדם, ואף שקילת הכנסת מספר מקרים הומניטריים לתקופה למקלטים לקורבנות סחר בבני אדם. בנוסף, הענקת פטורים משהייה במתקן "חולות" לקורבנות אלו והארכת חידוש הרישיון א2(5) לתקופה ארוכה יותר. יש לציין כי רשות האוכלוסין וההגירה וכן משרד הבריאות הסכימו למתווה המוצע אך משרד הרווחה מתנגד.

**ד"ר שיינדורף** ביקש לנצל את העובדה שנוכחים נציגי מרבית משרדי הממשלה כדי לדון בהתנהלות של המדינה בנושא זה, שלדבריו מעוררת קושי הן ברמה המשפטית וכן ברמה המוסרית הבסיסית. הוא ציין שקורבנות מחנות סיני עברו דברים קשים מאוד וכמדינה איננו יכולים להרשות לעצמנו לתת להם לשהות בתחום המדינה ללא מענה, ולו הבסיסי ביותר.

הוא ביקש להבהיר שישנה כמות מוגבלת של קורבנות ממחנות העינויים בסיני במדינת ישראל, היות שלא ממשיכים להגיע לתחום המדינה קורבנות נוספים מאז הקמת הגדר בגבול. הוא הבהיר שמספר הקורבנות תחום ל-4,000 איש לפי ההערכה המרחיבה ביותר, שרובם הגדול אינו נזקק להתערבות מצד המדינה. אולם כמה עשרות אכן נזקקים לסיוע. הוא הדגיש שלדעתו יש להתגייס כדי לטפל בהם וכי הדבר אינו מכבד אותנו כמדינה, אשר אנשים אלו מצאו את עצמם בתחומה והם נזקקים לטיפול שאינו ניתן להם. הוא הדגיש שישנו דמיון רב בין האנשים שהוכרו כקורבנות סחר בבני אדם לבין אלו שלא, וכי ההבדל נעוץ לעתים בפרט משפטי שאינו מהותי לסבלם (כגון עבודה בזמן שעינו אותם- דוגמת מתן שירותי תרגום וכו'). הוא הוסיף שכל אחד מהנציגים צריך לחשוב על הנושא ולבחון כיצד לעשות משהו לקידומו בתחומו.

**גב' דדיה-מולד** ציינה שבעקבות דו"ח מבקר המדינה, משרד הרווחה ערך מתווה של אוכלוסיות יעד מבין קבוצת הזרים שאינם ברי הרחקה, הנזקקות לסיוע, וקורבנות העינויים אינם מוגדרים כקבוצה הנזקקת לסיוע. מתווה זה כפוף לאישור האוצר לתוספת תקציב ייעודי של כ-40 מלש"ח. ייתכן שקרבן עינויים במצב הומניטרי קשה ייכנס לאחת מאוכלוסיות היעד האלו שהוגדרו אך המנכ"ל מתנגד להכללת קבוצה זו כאוכלוסיית יעד. בנוסף, ביקשה לציין כי לאחר מעבר על הטבלאות ששלחו הארגונים נדמה שחלקם עם אינפורמציה מאוד רזה ושיש מחלוקת לגבי המספרים, היות שהם משתנים מעת לעת ונראים קשים לאבחון. **עו"ד פיינברג** ציינה שהמאפיינים של המקרים שהוצגו הם רחבים וקשה לאבחן מהו ההבדל ביניהם, באופן שממנו עולה החשש למשמעות תקציבית משמעותית. מסיבה זו, הפתרון בו תומך משרד הרווחה הוא הפתרון אותו הציע. **ד"ר שיינדורף** ציין כי הטענות הבירוקרטיות שמועלות הן מקוממות, וככל ששיש מחלוקת בין המשרדים – יש להעביר את הנושא להכרעת הדרג הפוליטי.

עו"ד פלמור סיכמה שנוכח אי ההסכמה על המתווה יש להביא הדברים בפני השרים הנוגעים בדבר.