

העותרים

1. פלוני
2. המוקד לפליטים ומהגרים
באמצעות עוה"ד סתיו פסח-חי ו/או עלא ח'אטר
ו/או ענבר בראל ו/או טל שטיינר
מרחוב נחלת בנימין 75, תל אביב 65154
טל': 03-5602530 ; פקס : 03-6844812

נ ג ד

המשיבים

1. מדינת ישראל - משטרת ישראל
2. מדינת ישראל - משרד המשפטים
3. משרד המשפטים – מתאמת המאבק בסחר בבני אדם
באמצעות פרקליטות המדינה,
משרד המשפטים, ירושלים
טלפון : 0733925059 ; פקס : 02-6467011

תגובה מקדמית מטעם המשיבים 3-1

בהתאם להחלטת בית המשפט הנכבד מיום 26.1.2020 (כב' השופטת י' וילנר), מתכבדים המשיבים 3-1 (להלן – **המשיבים**) להגיש תגובה מקדמית מטעמם, כדלקמן:

פתח דבר

1. עניינה של העתירה בבקשת העותרים להכרה בעותר 1 (להלן – **העותר**) כקורבן החזקה בתנאי עבדות או כקורבן סחר בבני אדם.

לצד זאת, מבקשים העותרים כי בית המשפט הנכבד יורה על מתן שני סעדים כלליים: ראשית, כי יפורסם נוהל המפרט קריטריונים ראייתיים ומהותיים לעניין הכרה בקורבנות סחר והחזקה בתנאי עבדות; שנית, כי ייקבע גורם מנהלי שאליו ניתן יהיה לערור על החלטות חוליית הסחר באגף לחקירות ולמודיעין במשטרת ישראל (להלן: **חוליית הסחר**).

2. בפתח הדברים נעדכן, כי ביום 9.3.20 ניתנה החלטה חדשה על ידי ר' חוליית הסחר **המכירה בעותר כקורבן סחר בבני אדם**. בהינתן האמור, הסעד הפרטני בעניינו של העותר התייתר ודינו להימחק.

אף ביחס לשני הסעדים הכלליים המבוקשים בעתירה סבורים המשיבים כי דינם להימחק בעת הזו לנוכח כוונת המשיבים לפעול לקידומם, וכפועל יוצא דין העתירה להימחק כולה.

אשר לסעד השלישי של הקמת מנגנון ערר – כפי שיפורט להלן, המשיבים צפויים לקדם נוהל אשר יסדיר אפשרות להגשת ערר על החלטתה של ראש חוליית הסחר. הערכת הגורמים הרלוונטים היא, כי בשים לב למורכבות הכרוכה בדבר ולעבודה הבין משרדית הנדרשת, הנוהל יגובש בתוך פרק זמן של כחצי שנה.

אשר לסעד השני - כפי שיפורט להלן, בהתאם להחלטת הממשלה מס' 4463 מיום 13.1.2019, אשר אישרה את תכנית החומש הלאומית למאבק בסחר בבני אדם והורתה על הגשת תכנית ליישומה, משרדי הממשלה השונים החלו בקידום יישום התכנית הלאומית הרב שנתית למאבק בתופעת הסחר בבני אדם והעבדות המודרנית במספר אופנים (להלן – **התכנית הלאומית הרב שנתית**). במסגרת עבודת המטה לגיבוש תכנית היישום לתכנית הלאומית הרב השנתית, תיכלל אף בחינה של שאלת הליך הזיהוי וההכרה של אדם כקורבן סחר.

3. המשיבים יטענו, כי מקום בו הגורמים הרלוונטיים החלו לאחרונה לשבת על המדוכה ולבחון את הסוגיה בכללותה, תוך בחינת מכלול השיקולים הרלוונטיים, ויישומה של התכנית הלאומית למאבק בסחר בבני אדם בפרט; ובכלל זה בחינה עדכנית של שאלת "ראשית הראיה" וגדריה בבקשות מן הסוג הנטען בעתירה, אין מקום להתערבות שיפוטית בעת הזו, ותחת זאת יש לאפשר את המשך ההליך הבין-משרדי המקצועי והשלמתו.

4. משכך, ניתן הסעד הפרטני בעתירה; ובהינתן שיש כוונה לקדם תוך חצי שנה גיבושו של נוהל אשר יסדיר אפשרות להגשת ערר על החלטתה של ראש חוליית הסחר; ובהינתן שאף הסעד השני יקודם, תוך עבודת מטה נרחבת, סבורים המשיבים כי דין העתירה להימחק. עמדת המשיבים תפורט להלן.

עיקרי העובדות הצריכות לעניין

הכרה בעותר כקורבן סחר

5. כעולה מן העתירה, בחודש פברואר 2019 הגיש העותר באמצעות העותרת 2 בקשה להכרה בעותר כקורבן החזקה בתנאי עבדות. ביום 18.6.19 ניתנה החלטת רפ"ק עו"ד ורד ליכטר, קצינה בחוליית סחר בבני אדם במשטרת ישראל, לדחות את הבקשה (נספח ע/12 לעתירה).

6. לאחר הגשת העתירה, נבחנה בקשת העותר פעם נוספת על ידי רפ"ק שרית פרץ, ראש חוליית הסחר. לאחר בחינת המסמכים והטענות כפי שהועלו בעתירה בעניינו של העותר, התרשמה ראש חוליית הסחר כי גובשה ראשית ראייה להכרה כקורבן סחר בבני אדם. ביום 9.3.20 נמסרה לעותרים **החלטה המכירה בעותר כקורבן סחר בבני אדם**.

צילום החלטת ר' חוליית הסחר מיום 9.3.20 מצורף ומסומן מש/1.

הדיון בסעד זה התייתר אפוא.

7. מכאן נעבור לבחינת הסעדים הנוספים בעתירה. בטרם נפרט את עמדת המשיבים לגביהם, נסקור בתמצית את התשתית הנורמטיבית הצריכה לעניין הדין החל לגבי קורבנות סחר בבני אדם ונציג את העבודה הנעשית בתחום זה בקרב כלל הגורמים הרלוונטיים.

התשתית הנורמטיבית הצריכה בעניין קורבנות סחר בבני אדם בתמצית ועבודת הממשלה בתחום

8. בשנת 2001 חתמה ישראל על הפרוטוקול למניעה, לדיכוי ולהענשה על סחר בבני אדם, בעיקר נשים וילדים, המשלים את אמנת האומות המאוחדות נגד פשע מאורגן חוצה גבולות, ניו יורק, 15.11.2000 (להלן: **פרוטוקול פלרמו**). המדינה אישרה פרוטוקול זה בשנת 2008. הפרוטוקול מטיל מחויבות משפטית על המדינה לנקוט באמצעים שונים במטרה למנוע סחר בבני אדם, להגן על קורבנות הסחר ולשתף פעולה עם מדינות אחרות בתחום זה.

במהלך שנת 2001, נקבע לראשונה איסור פלילי על סחר בבני אדם, בשלב זה, למטרות זנות בלבד (ראו חוק העונשין (תיקון מס' 56), התש"ס-2000; ס"ח 1746, 21.7.2000). כמו-כן, במסגרת אותו תיקון נקבעו עונשים מחמירים יותר בהתייחס לביצוע עבירה זו בקטינים (ראו סעיף 203 לתיקון מס' 56).

9. ביום 1.12.2002 התקבלה החלטת ממשלה מספר 2806 של הממשלה ה-29, שכותרתה "הקמת מקלט לקורבנות סחר בבני-אדם לעיסוק בזנות" (להלן: **החלטת ממשלה 2806**). במסגרת החלטה זו, נקבע כדלהלן:

1. [...]" להקים מקלט לכל קורבנות הסחר בבני-אדם שיש לגביהן ראשית ראייה כי נעברה בהן עבירה של סחר בבני אדם לעיסוק בזנות או עבירות נלוות. הקביעה האם ישנה ראשית ראייה תהיה נתונה לממונה על החקירה.

[...]

3. קורבנות הסחר יועברו למקלט בסמוך לתפיסתו, ככל הניתן, תוך קבלת צו מתאים מהממונה על ביקורת הגבולות.

[..]

7. תוענק לכל קורבן סחר בבני אדם ששוהה במקלט סיוע פסיכולוגי, סוציאלי ורפואי כששירותי הסיוע הפסיכולוגיים והסוציאליים יתבססו על מודלים של התערבות לטווח קצר. ינתנו לכל שוהה באגף הפתוח דמי כיס לשם כיסוי הוצאותיה האישיות.

8. תוענק לכל קורבן סחר בבני-אדם ששוהה במקלט אפשרות לקבלת סיוע משפטי, באחריות משרד המשפטים.

"...

צילום החלטת הממשלה מספר 2806 מיום 1.12.02 מצורף ומסומן **מש/2**.

בהתאם, ביום 15.2.2004 הוקם המקלט הראשון מכוח החלטת ממשלה זו, וכיום בישראל ישנם שני מקלטים סך הכל – מקלט לגברים ומקלט לנשים. בנוסף, החל משנת 2013 פועל גם המרכז הארצי לטיפול בשורדי עבדות וסחר בבני אדם – שהוקם ביוזמת משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים, ונותן ליווי במסגרת של מרכז יום לנפגעי סחר בבני אדם והחזקה בתנאי עבדות המתגוררים בקהילה, בקרב מי שנפלו קרבן לעבירות אלה בסיני והם זרים שאינם בני הרחקה, כך שאינם יכולים לעזוב למדינותיהם בתום שנת השיקום.

כלל המסגרות המתוארות מפוקחות על ידי משרד העבודה והרווחה והשירותים החברתיים, ומשרדי הבריאות, המשפטים ורשות האוכלוסין וההגירה מעניקים שירותים שונים בתחומי סמכויותיהם לדיירי המקלט.

כעולה מן האמור לעיל, מבחן "ראשית הראיה" כאמור בהחלטת הממשלה, נועד להיות אמצעי עבור הרשויות לזהות את קורבנות הסחר ולהעבירן "למקלט בסמוך לתפיסתן, ככל הניתן", וזאת הן לצורך מתן הגנה ומענה מיידים לצרכים הגופניים, נפשיים ומשפטיים של קורבנות הסחר שנובעים מהיותם קורבנות עבירה זו וראשית שיקום; וכן על מנת לאפשר פתיחה בחקירה כנגד הסוחרים, במסגרתה יתאפשר לקרבן לקחת חלק בהליך הפלילי במידת הצורך ובכפוף לבחירתו, למסור הודעות במשטרה ואף לתת עדות בפני בית המשפט. יודגש כי השהות במקלט על הזכויות הנלוות לה, אינו מותנה בשיתוף הפעולה של הקרבן עם רשויות האכיפה.

10. ביום 21.5.2006 התקבלה החלטת ממשלה מספר 63 של הממשלה ה-31, שכותרתה "הקמת ועדת מנכ"לים קבועה ומינוי מתאם בתחום המאבק בסחר בבני-אדם". במסגרת החלטה זו, הוחלט על הקמת ועדת מנכ"לים קבועה שתהא אחראית על עיצוב מדיניות ופעילות ממשלתית בנושא המאבק בסחר בבני אדם במישורי האכיפה, ההגנה על נפגעי הסחר והכנת תכניות מניעה (להלן: "**ועדת המנכ"לים**"). עוד נקבע בהחלטה כי המלצות ועדת המנכ"לים כאמור יועברו לאישור הממשלה. בנוסף, הוחלט על מינוי עובד משרד המשפטים, שיכהן כממונה בין-משרדי ויופקד על תיאום הפעילות הבין-משרדית בתחום הסחר בבני אדם (להלן: "**יחידת התיאום**" או "**מתאמת היחידה**").

צילום החלטת הממשלה מספר 63 מיום 21.5.06 מצורפת ומסומנת **מש/3**.

11. ביום 29.10.2006 נכנס לתוקפו חוק איסור סחר בבני אדם (תיקוני חקיקה), התשס"ז-2006 (להלן: "**חוק איסור סחר בבני אדם**"), אשר כלל, בין היתר, את תיקון מספר 91 לחוק העונשין, התשל"ז-1977 (להלן – "**חוק העונשין**"), שעודנו בתוקף היום. במסגרת התיקון לחוק, נקבעה בסעיף 377א לחוק העונשין עבירה של סחר בבני אדם למטרות שונות, ובכלל זאת: נטילת איבר מגופו של אדם, הולדת ילד ונטילתו, הבאתו לידי עבדות, הבאתו לידי עבודות כפייה, הבאתו לידי מעשה זנות, הבאתו לידי השתתפות בפרסום תועבה או בהצגת תועבה או לשם ביצוע עבירת מין בו.

כמו-כן, במסגרת תיקון זה לחוק, נקבע בסעיף 375א לחוק העונשין, איסור פלילי על החזקתו של אדם בתנאי עבדות לצורכי עבודה או שירותים ובכלל זה – לרבות שירותי מין.

נוסף על כך, במסגרת תיקון נרחב זה לחוק, נקבעו איסורים פליליים נוספים הנוגעים להיבטים של סחר בבני אדם, ובכללם למשל עבירה של חטיפה לשם מטרות סחר בבני אדם, לפי סעיף 374א לחוק, וכן תיקון לעבירה של עבודת כפייה, לפי סעיף 376 לחוק. מרבית העבירות עוגנו בסימן ז' בפרק י' לחוק העונשין, שעניינו "פגיעה בחירות".

עוד יצוין, כי במקביל נקבעה בחוק איסור סחר בבני אדם הוראת שעה שהרחיבה את תחולת חוק הסיוע המשפטי, התשל"ב-1972, גם על נפגעי עבירות של החזקה בתנאי עבדות וסחר בבני אדם. בשנת 2008, בתיקון מס' 9 לחוק הסיוע המשפטי, ההוראה הפכה לקבועה.

12. בעקבות תיקוני חקיקה אלה, ביום 2.12.2007 התקבלה החלטת ממשלה מספר 2670, שכותרתה "א. תכניות לאומיות למאבק בסחר בבני אדם ב. קביעת פתרונות שיכון לקורבנות עבדות, סחר לעבדות וסחר לעבודות כפייה" (להלן: **החלטת ממשלה 2670**).

במסגרת החלטה זו, הוחלט על אימוץ המלצות ועדת המנכ"לים. בתוך כך, נקבע כי על שר הרווחה והשירותים החברתיים להקים מסגרות לשכן בהן קורבנות סחר ועבדות שהם גברים ונשים, ולא רק קורבנות סחר למטרות זנות אלא לכל המטרות הנקובות בחוק.

עוד נקבע בהחלטת ממשלה זו, כי תנאי לכך שאדם יוכר כקורבן סחר ויופנה למסגרות, הוא **"קביעה מקדמית של משטרת ישראל (בהתייעצות עם המתאמת הבין משרדית בנושא המאבק בסחר בבני אדם, במקרה הצורך) על סמך הראיות שיוצגו בפניה שמדובר בקורבן החזקה בתנאי עבדות או סחר בבני אדם למטרות עבדות או סחר בבני אדם למטרות עבודת כפייה"**. זאת, כאמור לעיל, בהתאם לרציונאל לפיו תכלית הקביעה כי מתקיימת ראשית הראיה, היא לאפשר, באופן מיידי ככל הניתן, כניסה למקלט המיועד לקורבנות סחר, וכן על מנת לפתוח בהליך חקירה, במסגרתו יתאפשר לקרבן לקחת חלק בהליך הפלילי במידת הצורך ובכפוף לבחירתו, למסור הודעות במשטרה ואף לתת עדות בפני בית המשפט.

עוד במסגרת החלטה זו, אישרה ממשלת ישראל שתי תכניות לאומיות למאבק בסחר בבני אדם, שהוכנו על ידי יחידת התיאום וצוות בין משרדי ואושרו על ידי ועדת המנכ"לים. התוכניות שאושרו בשנת 2007 עוסקות האחת במאבק בסחר למטרות זנות, והשנייה בעבדות ועבודת כפייה, וכוללות המלצות שיש לנקוט בהן כדי להגן על נפגעי העבירות, וכן כדי להגביר את אכיפת החוק ומניעת עבירות.

צילום החלטת ממשלה מספר 2670 מיום 2.12.07 מצורף ומסומן **מש/4**.

13. במהלך השנים מאז התקבלו החלטות הממשלה, ועם גל ההסתננות וההגירה הבלתי-חוקית לישראל בין השנים 2008-2012, בעיקר תוך מעבר בסיני וחציית הגבול עם מצרים, החלו להיות מוגשות בקשות להכרה בקורבנות סחר של מי שנפלו קורבן לעבירות מין וסחר למטרות עבדות, או עבירת החזקה בתנאי עבדות, בסיני. בהתאם לכך, בתחילת שנת 2015 קיימו משטרת ישראל והיחידה לתיאום מאבק בסחר בבני אדם ישיבה לבקשת המוקד לפליטים ולמהגרים (העותרת 2) בעניין "הקריטריונים הראיתיים ומהותיים לעניין העברת קורבנות סחר למקלטים".

כעולה מסיכום הישיבה, נדונו במסגרתה, בין היתר, הנושאים הבאים בעניין בקשות להכרה כקורבנות סחר בסיני: הרף הראייתי להעברת אנשים למקלטים לקורבנות סחר; סוגיות מהותיות נוספות, ובהן: אמות מידה של המשטרה בהעברת אנשים למקלט; בדיקת התמונה השלמה; קורבן שאינו מספר בהזדמנות הראשונה את הסיפור המלא;

ההשפעה על הערכת מהימנותו; הכלים שבידי המשטרה להעריך מקרים אם יש רק עדות יחידה.

יודגש, כי ישיבה זו נערכה בשיתוף פעולה עם המוקד לפליטים ומהגרים, ומסקנותיה מיושמות הלכה למעשה גם היום על ידי חוליית הסחר בבחינת החלטותיה האם להכיר באדם כקורבן סחר, ככל שהדברים נוגעים לבקשות של "קרבנות סיני". בצד האמור, מטבע הדברים, הנחת העבודה היא כי כל מקרה נבחן לגופו לפי נסיבותיו, וקיים קושי לכלול קריטריונים ברורים לכלל המקרים.

צילום סיכום הישיבה בעניין הקריטריונים הראייתיים והמהותיים לעניין העברת קורבנות סחר למקלטים" מצורף ומסומן מש/5.

14. מעבר לאמור, להשלמת התמונה העובדתית נציין, כי עוד בשנת 2008, פורסמו מסקנות הצוות הבינמשרדי לבניית מערך זיהוי, אשר מונה בהתאם להחלטת ועדת המנכ"לים הקבועה בשנת 2007, בראשו עמדה גב' רחל וינשטיין, שהייתה בתפקידה אז מנהלת שירות המבחן למבוגרים במשרד הרווחה. הצוות דן בעבירות החדשות אשר הותקנו בחוק איסור סחר בבני אדם- עבירת ההחזקה בתנאי עבדות, עבודות הכפייה וסחר למטרת עבדות. המלצותיו של הצוות נועדו לתת כלים בידי משרדי ממשלה וגופים אחרים כדי להקל עליהם לזהות קורבנות עבדות וסחר לעבדות ולעבודת כפייה. במסגרת המלצותיו, הצוות קבע רשימה של סממנים חיצוניים, וסממנים שהם פרי ראיון, העשויים להעיד כי מדובר בקרבן סחר או עבדות, והבנה נוהל להליך זיהוי, בין משרדי, של קרבנות אלה. בנוסף, בשנת 2015, פורסם "מדריך לזיהוי קרבנות סחר", שהיה פרי יוזמה משותפת של יחידת התיאום, הג'וינט וארגון CIMI, ומומן עי האיחוד האירופי, בעקבות סדרת הכשרות וסדנאות שנערכו במטרה לתת לעוסקים בתחום כלי עזר לזיהוי קרבנות סחר ועבדות, ובו קובץ מאמרים רלוונטיים, פסיקה וחקיקה וכן רשימות סממנים שיש לדעת עליהם את הדעת במסגרת הליכי זיהוי קרבנות סחר ועבדות.

צילום מסקנות הצוות לבניית מערך זיהוי מחודש ינואר 2008 מצורף ומסומן מש/6.

לעיון במדריך לזיהוי קרבנות סחר משנת 2015 ראה בקישור הבא באתר משרד המשפטים: <https://www.justice.gov.il/Units/Trafficking/NewsNew/Pages/A-Toolkit-for-Identifying-Victims-of-Forced-Labour-and-Slavery.aspx>

15. ביום 13.1.2019 התקבלה החלטת ממשלה מספר 4463, שכותרתה "תכנית לאומית למאבק בסחר בבני אדם 2019-2024 ותיקון החלטת ממשלה". במסגרת החלטה זו, אישרה הממשלה את הצעת מתאמת המאבק לסחר בבני אדם, אשר אושרה ע"י ועדת המנכ"לים בשלהי שנת 2017, לתכנית חומש לאומית חדשה לכלל סוגי הסחר בבני אדם והעבדות המודרנית, המתאימה לדפוסי הסחר העדכניים ולאתגרים הקיימים כיום, והורתה לוועדת המנכ"לים לגבש תכנית ליישום התכנית הלאומית החדשה אשר כבר הוחל ביישומה, לרבות במישור התקציבים והמשאבים הנדרשים לכך. עוד הורתה הממשלה כי יישום תכנית זו, אשר טרם גובשה במלואה, "תחולק לארבעה ראשים כמקובל בדין הבין-לאומי – מניעה, הגנה על קורבנות, אכיפה ושיתוף פעולה כאשר בכל אחד מהמישורים תהיה התמקדות בהגנה על קטינים ועל נפגעי העבירה כעקרון ראשון

במעלה". בהחלטה, הונחו קווים מנחים לעיצוב תוכנית יישום זו של תכנית החומש, בארבעת התחומים דנן.

צילום החלטת ממשלה מספר 4463 מיום 13.1.19 וצילום של התכנית הלאומית הרב שנתית מצורף כנספח להצעת המחליטים מצורף ומסומן מש/7.

בהחלטת הממשלה הובהר כי מטרתה היא "להביא לגיבוש דרך פעולה ליישום תכנית מתאימה למאבק בתופעת הסחר בבני אדם והעבדות המודרנית ולהביא למיגור התופעה, באופן מערכתית, שקוף, מתואם ואסטרטגי" (בפסקה 1, חלק שני). עוד הובהר, כי התכנית תכלול המלצה בנושאים שונים, ובכלל זאת בכל הנוגע בתחום ההגנה על הקורבנות, ובתוך כך הזיהוי שלהם ככאלה:

"פיתוח מענים מתאימים להגנה על קורבנות, ומיקוד מאמצים באוכלוסיות פגיעות לרבות בעלי מוגבלויות, נשים וקטינים, שיפור הליכי הזיהוי של קורבנות ובניית מנגנון הפניה כלל-מערכתית" [עמ' 2, בפסקה 2]

בהמשך לאמור לעיל, כדי לגבש את תכנית היישום בהתאם לאמור בהצעת המחליטים, החליטה מתאמת המאבק בסחר בבני אדם במשרד המשפטים, בתיאום עם מ"מ מנכ"לית משרד המשפטים, על הקמת חמישה צוותים ייעודיים בין-משרדיים אשר יתמקדו כל אחד במטרה מועדפת של התכנית הלאומית. מסקנות והמלצות הצוותים השונים, אשר יכללו גם הערכה תקציבית, יעלו לאחר מכן בפני משרד האוצר, לבחינת המקור התקציבי ליישומן, וכן יובאו לאישור ועדת המנכ"לים ולאחריה לממשלה החדשה.

חמשת הצוותים הבין-משרדיים שהוקמו ליישום התכנית הלאומית הם:

א. **צוות אכיפה וזיהוי** בראשות מר אליעזר רוזנבאום, המשנה למנכ"ל המשרד לביטחון פנים. בצוות חברים נציגי משטרת ישראל, משרד המשפטים (לרבות הסיוע המשפטי ופרקליטות המדינה), רשות האוכלוסין וההגירה, משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים ורשות המיסים. הצוות יעסוק בתחום האכיפה – צמצום פערים וחסמים; הגברת השימוש בכלי אכיפה נוספים מתחומים חלופיים לדין הפלילי, לרבות כלים מנהליים, פיסקאליים ואזרחיים, למאבק בסחר בבני אדם; שיפור ההתמודדות עם זירת הסייבר והשימוש בסייבר ככלי חקירתי; פיתוח מענים טכנולוגיים חדשים לשיפור האכיפה; מיקוד באכיפת סחר למטרות עבודה ועבודות כפייה, תוך דגש על אכיפה יזומה; **שיפור תהליכי הזיהוי והאיתור לרבות דיון ברף הראייתי הנדרש להכרה באדם כקורבן סחר.**

ב. **צוות רווחה והגנה על קורבנות** בראשות ד"ר בת עמי ברוט, ראש יחידת הסיוע הארצית לנפגעי עבירה בפרקליטות המדינה. הצוות יעסוק בבחינת פיתוח מענים מתאימים להגנה על קורבנות, לרבות דרכי שיקום וטיפול, וכן הגנה במהלך הליך הפלילי, בשים לב לדפוסים החדשים ולאתגרים והחסמים הקיימים היום, ומיקוד מאמצים באוכלוסיות פגיעות לרבות בעלי מוגבלויות, נשים וקטינים.

ג. **צוות היגוי ומחקר** בראשות עו"ד ענבל גלון, מנהלת תחום המחקר במשרד המשפטים, ובשיתוף נציגי מחלקות המחקר הפנימיות של משרדי הממשלה הרלוונטיים. הצוות עוסק בהעמקת הידע והמחקר אודות היקף ומאפייני תופעת הסחר בבני אדם בישראל כיום במטרה לתמוך בקבלת החלטות מבוססות מחקר ונתונים, ויבנה תכנית מחקרית אשר תלווה את יישום התכנית הלאומית.

ד. **צוות מניעה** בראשות עו"ד הילה טנא-גלעד, ממונה (זכויות אדם וקשרים עם ארגונים בינלאומיים) ביעוץ וחקיקה (מחלקת משפט בין-לאומי), משרד המשפטים. הצוות יעסוק באמצעי מניעה של תופעות העבדות המודרנית לרבות בבחינת קידום הסכמים בילטרליים להבאת עובדים זרים וגיבוש הסדרים רגולטוריים באשר לתנאי העסקתם וכן פיקוח ובקרה על ההעסקה, בדגש על תחום הסיעוד והחקלאות ותחומים פגיעים אחרים; העברת הכשרות לזיהוי וטיפול בקרבנות סחר בבני אדם לגורמים הרלוונטיים במשרדי הממשלה ורשויות המדינה, העלאת מודעות בציבור הרחב והפעלת דרכי קבלת דיווח מהציבור; הרחבת תשתית הידע והמחקר אודות מופעי הסחר בבני אדם וקידום מענים הולמים כגון חקיקה מניעתית, לרבות בתחום הפיריון וההולדה.

ה. **צוות עבדות ועבודות כפייה של קטינים** בראשות עו"ד דינה דומיניץ, מתאמת המאבק בסחר בבני אדם במשרד המשפטים. הצוות עוסק בגיבוש תשתית למאבק בתופעות של העסקה פוגענית בענפי עבודה מסוכנים האסורים בעבודת נוער, של קטינים מאוכלוסיות פגיעות, למשל במגזר הבדואי במחוז הדרום, במישורי ההגנה על הקטינים והקרבתנות, מניעת התופעה באמצעים חינוכיים וחברתיים וכן אכיפה כנגד מחוללי התופעה ואלה המרוויחים מניצול אוכלוסיות אלה בתחומי העבודה. הצוות משלב את כלל גורמי הממשלה הרלוונטיים, וכן שוקד על איתור ארגונים וגורמים לא ממשלתיים, מתוך הקהילה, לשיתוף פעולה לקידום נושא זה.

16. הצוותים הבין-משרדיים השונים החלו בעבודתם במהלך שנת 2019 ובתחילת שנת 2020, ומצויים בשלבים שונים של התקדמות ראשונית ביותר (בין היתר בשל מצב החירום שנוצר לנוכח המאבק בנגיף הקורונה). יצוין, כי כחלק אינטגרלי מעבודתם של הצוותים ולשם יישומה של התכנית הלאומית הרב שנתית, יוזמנו הארגונים הלא ממשלתיים, בהם גם המוקד לפליטים ומהגרים ואחרים, בהתאם לנושאי הצוותים, להשתתף בדיוני הצוותים ולהשמיע את עמדתם.

בהקשר זה יצוין עוד, כי כלל הצוותים האמונים על גיבוש תכנית היישום אמורים לבצע את עבודתם במהלך שנת 2020, והיעד שהוצב היה להציג בתום השנה זו את מסקנות והמלצות הצוותים למשרד האוצר לקבלת אישור תקציבי וכן לוועדת המנכ"לים, לקראת אישור תכנית היישום על-ידי הממשלה. עם זאת, בשים לב להימשכות תקופת כהונתה של ממשלת מעבר מאז חודש דצמבר 2018, הקמתה של הממשלה ה-35 וחילופי השרים והמנכ"לים בעקבותיהם; ובשים לב להשלכות של המאבק בנגיף הקורונה, לא ברור אם ניתן יהיה לעמוד ביעד זה, ומטבע הדברים העמידה בו תלויה במשתנים שונים. מעבר לאמור, וכעולה מהתשתית הנורמטיבית שהוצגה לעיל, יהיה צורך באישורה של התכנית על ידי ועדת המנכלים הקבועה ולאחר מכן, הממשלה.

מהאמור לעיל עולה, כי בהתאם להחלטת הממשלה, החלה המדינה בקידום יישום התכנית הלאומית הרב שנתית ובגיבוש תכנית היישום לתכנית הלאומית. מדובר בתהליך מקיף, מעמיק ומורכב, אשר נמצא אך בתחילת דרכו.

17. זהו אפוא בתמצית הרקע הרלוונטי. נעבור עתה לבחינת עמדת המשיבים ביחס לסעדים המבוקשים בעתירה.

עמדת המשיבים

בקשת העותרים להקמת מנגנון ערר על החלטת חוליית הסחר

18. כאמור לעיל, בהתאם להחלטת הממשלה 2806 משנת 2002 והחלטת ממשלה 2670 משנת 2007, הגורם המוסמך לקבלת החלטה להכרה באדם כקורבן סחר הוא משטרת ישראל. בהתאם להחלטת הממשלה 2806, במקרה הצורך, הגורם המוסמך במשטרה יתייעץ עם המתאמת הבין משרדית בנושא המאבק בסחר בבני אדם (להלן: **המתאמת הבין משרדית**).

כעולה מן העתירה, כיום, הגורם אליו נמסרה הסמכות במשטרת ישראל לבחינת בקשות להכרה באדם כקורבן סחר הוא חוליית הסחר באגף לחקירות ומודיעין במשטרת ישראל.

לאחר בחינת הדברים על ידי כלל הגורמים הרלוונטיים הן במשטרת ישראל והן במשרד המשפטים, הוסכם באופן עקרוני כי נכון לאפשר לפונים, אשר בקשתם נדחתה על ידי חוליית הסחר, להגיש ערר על החלטה זו.

אשר על כן הוחלט, כי משטרת ישראל, משרד המשפטים והמתאמת הבין-משרדית יגבשו נוהל להגשת ערר, אשר ייתן ביטוי הן להיבטים פרוצדוראליים והן להיבטים מהותיים. לשם גיבוש הנוהל, תיערך חשיבה בין-משרדית באשר לסדרי ההליך, ואף להיבטים המקצועיים שינחו את הגורם המוסמך כיצד לבחון בקשות שהוגשו להכרה כקורבן סחר ועבדות ונדחו ואת העררים שהוגשו בגין דחיה זו. הערכת הגורמים הרלוונטיים היא כי בשים לב למורכבות הכרוכה בדבר ולעבודה הבין משרדית הנדרשת הנוהל יגובש בתוך פרק זמן של כחצי שנה.

בהינתן האמור, סבורים המשיבים כי אף סעד זה דינו להימחק. לנוכח נכונות המשיבים לגבש נוהל בעניין, יש להמתין עד לגיבושו כאמור ואין מקום להתערבות שיפוטית בעניין זה.

בקשת העותרים לפרסום נוהל המפרט קריטריונים לעניין הכרה בקורבנות סחר והכרה בתנאי עבדות

19. כפי שפורט בהרחבה לעיל, בהתאם להחלטת הממשלה, החלה המדינה בקידום יישום התכנית הלאומית הרב שנתית ובגיבוש תכנית היישום לתכנית הלאומית. מדובר בתהליך מקיף, מעמיק ומורכב אשר נמצא אך בתחילת דרכו.

כאמור, אחד מן הצוותים הבין-משרדיים שהוקמו, בראשות המשנה למנכ"ל במשרד לבטחון פנים, יעסוק בנושא "אכיפה וזיהוי". צוות האכיפה והזיהוי יעסוק, בין היתר, גם בנושא זיהוי הקורבנות, ובתוך כך בכל הכרוך בשאלות שנוגעות לקביעת הממשלה שלפיה הממונה במשטרת ישראל אמונה על ההכרה בקורבן, הדורשת ביסוס ראייתי ברמה של "ראשית ראייה", הממשקים אל מול משרדי הממשלה והרשויות הרלוונטיות בהקשר זה, והצורך בגיבוש מנגנון הפנייה לאומי. יצוין, כי זה נושא זה מופיע כיעד מועדף ראשון במעלה בתכנית החומש הלאומית, כדלקמן:

1. קידום תיקי עבדות, עבודת כפיה וסחר למטרות אלה: לנקוט בצעדים לשם קידום קביעת יעדים לחקירות יזומות בתחום, ביסוס חקירות והעמדות לדין בעבירות של החזקה בתנאי עבדות, עבודת כפייה וסחר למטרות אלה לרבות בדרך של הנחיות, עבודה משותפת, חיזוק זיהוי נפגעי עבירה, הבהרת סמכויות, קביעת יעדי אכיפה, קידום אכיפה יזומה, קביעת מדיניות חקירה והעמדה לדין, הכשרות לעניין יסודות העבירה וקשיים ראייתיים. כמו כן, לפעול לתגבור גורמי האכיפה לצורך כך, ובניית מומחיות בקרב הגורמים המטפלים.

2. שיפור מנגנוני זיהוי: לשפר מנגנוני זיהוי נפגעי סחר בבני אדם ועבירות נלוות לרבות על ידי גיבוש "נוהל הפנייה לאומי" (national referral system/mechanism) שיכלול אינדיקטורים ופרוצדורה להפניית מקרים ודיווח לרשויות המתאימות.

... [ההדגשות הוספו- הח"מ].

כאן המקום לציין, כי צוות האכיפה והזיהוי התכנס לפגישת עבודה ראשונה ביום 1.3.2020. לנוכח מצב החירום שהתחיל באמצע חודש מרץ 2020 בשל המאבק בהתפשטות נגיף הקורונה, שהוביל להיעדרות נרחבת של עובדים מעבודתם וחייב בין היתר הפניית עיקר המשאבים לטיפול בענייני השעה הדוחקים, נמצאת עבודתו של הצוות בראשיתה.

20. בהינתן האמור, עמדת המשיבים היא כי יש לאפשר לגורמים הרלוונטיים לבחון את הסוגיה כיאות, תוך בחינת מכלול השיקולים והנתונים הרלוונטיים. בעת הזו, ישנו קושי לקבוע בנוהל הסדרתם הרחבה של חלק מהנושאים, כמו למשל "יציקת תוכן" כבקשת העותרים למושג "ראשית הראייה", בטרם סיומה של עבודת המטה הנוגעת ליישומה של התכנית הלאומית הרב השנתית; ובפרט בטרם קבלת המלצותיו של צוות האכיפה והזיהוי.

כפי שצוין לעיל, במסגרת עבודות הצוותים השונים יהיו שותפים ויישמעו גם ארגונים לא ממשלתיים, וברי כי בפני העותרת פתוחה הדרך להציג את טענותיה בעניין זיהוי קורבנות סחר בפני הצוות, לרבות כלל טענותיה בעתירה דנן. זאת, כפי שנעשה על ידי המדינה בשנת 2015 במסגרת הישיבה שקיימו המשיבים עם המוקד לפליטים ומהגרים.

לעמדת המשיבים, רק לאחר גיבוש המלצות צוות האכיפה והזיהוי, והמלצות הצוותים האחרים שיש להן השקה לעניין זה, ולאחר מכן הצגתן ואימוצן על ידי הממשלה במסגרת התכנית הלאומית הרב שנתית, וככל שיהא בכך צורך, ניתן יהיה לבחון את בקשת העותרים לקביעת נוהל בעניין בקשות להכרה כקורבנות סחר.

21. המשיבים יטענו אפוא כי מקום בו הגורמים הרלוונטיים החלו לאחרונה לשבת על המדוכה ולבחון את הסוגיה בכללותה ויישומה של התכנית הלאומית למאבק בסחר בבני אדם בפרט, ובכלל זה בחינת שאלת "ראשית הראייה", אין מקום להתערבות שיפוטית בעת הזו, ותחת זאת יש לאפשר את המשך ההליך הבין-משרדי המקצועי והשלמתו.

לעמדת המדינה, יש לאפשר לכלל הגורמים הרלוונטיים להמשיך ולקדם את הליך הבחינה עד השלמתו, ואין כל הצדקה שההליך זה ילווה בעתירה תלויה ועומדת בפני בית המשפט הנכבד.

לעניין זה יפים דברי בית המשפט הנכבד, בשינויים המחויבים, בבג"ץ 5225/19 גיל ואח' נ' משרד החינוך (20.1.2020, פורסם באר"ש):

"מקובלת עלינו עמדת המשיבים כי יש לאפשר להם לגבש את עמדתם בנושא העתירה, וכי אין מקום שבית המשפט יידרש לביקורת שיפוטית בשלב שבו טרם התקבלה החלטה לגופם של דברים, והוחלט לבחון את הנושא לעומקו, על היבטיו השונים, מתוך מגמה להגיע להכרעה מוסמכת. הגם שבכתב המינוי לא נקצבה לצוות מסגרת זמנים קשיחה, הערנו למשיבים כי ראוי שתהליך קבלת ההחלטות יתקיים במועד שיאפשר יישומן לקראת שנת הלימודים הבאה (מבלי כמובן שאנו נוקטים עמדה לגופם של דברים בשלב הנוכחי). בא כוח המשיבים העריך כי הבחינה על ידי הצוות הבין משרדי תימשך חודשים מספר.

בנסיבות אלה, לא ראינו מקום להשאיר את העתירה תלויה ועומדת. שכן התשתית העומדת בבסיסה השתנתה. ככל שיידרש בעתיד הליך של ביקורת שיפוטית, ייעשה זה על רקע תשתית שונה בתכלית. עם תום הליך קבלת ההחלטות כמפורט לעיל, תתקבל החלטה על ידי הגורם המוסמך, ולמותר לציין כי טענות העותרים בהקשר זה שמורות להם ככל שתהיה עילה לכך." [ההדגשות הוספו-הח"מ].

כן ראו והשוו, בשינויים המחויבים: בג"ץ 6677/19 פורום החינוך המוכשר שאינו רשמי נ' משרד החינוך (22.4.20, פורסם באר"ש).

22. גם במקרה דנן, אין באפשרות המשיבים לקבוע מסגרת זמנים קשיחה לסיום עבודת המטה לקידום התכנית הלאומית הרב שנתית. כפי שצוין לעיל, השאיפה הייתה כי עבודות הצוותים יסתיימו בתום שנת 2020, אולם לנוכח הנסיבות המשטריות החריגות ששררו בישראל מאז חודש דצמבר 2018 ולנוכח המאבק בנגיף הקורונה, העבודה צפויה להימשך זמן רב יותר. לאחר סיום עבודת הצוותים, יהיה צורך גם להציג את הדברים בפני משרד האוצר וועדת המנכ"לים ולאחר מכן בפני הממשלה החדשה. כעולה מהתשתית הנורמטיבית שתוארה לעיל, התכנית הלאומית הרב שנתית התקבלה בהחלטת ממשלה בהמשך להחלטות ממשלה קודמות בעניין תופעת הסחר בבני אדם, ומשכך,

ובהתאם להחלטת הממשלה מס' 4463, יהיה מקום לקבל גם את אישורה של הממשלה להמלצות של עבודת הצוותים שיהוו את הבסיס לתכנית היישום של תכנית החומש הלאומית.

אכן, מדובר בתהליך ארוך שצפוי להתפרש על פני תקופה ארוכה. זאת, כאמור, בהתחשב בסוג המטרייה וכלל הגורמים המעורבים בדבר, כמפורט בתשתית הנורמטיבית וברקע שפורטו לעיל. המשיבים סבורים כי שעה שהחל יישומה של התכנית הלאומית הרב שנתית, בה יידרשו הגורמים הרלוונטיים בין היתר לסוגיות שעוררה העותרת בעתירה, דינה של העתירה להימחק. ממילא, לעמדת המשיבים, אף אין סיבה להותיר את העתירה תלויה ועומדת, בפרט כאשר לאחר סיומה של עבודת מטה זו, יחול שינוי בתשתית העובדתית עליה נסמכת העתירה.

23. זאת ועוד; בניגוד לנטען בעתירה, חוליית הסחר אינה פועלת בחלל ריק בכל הנוגע לבחינת בקשות להכרה באדם כקורבן סחר. כאמור לעיל, במסגרת הישיבה שהתקיימה בשנת 2015 בשיתוף פעולה עם העותרת 2, בעניין "קריטריונים ראייתיים ומהותיים לעניין העברת קורבנות סחר למקלטים" הועלו על הכתב בסיכום הישיבה מספר כללי אצבע ואמות מידה לבחינת הבקשות – לרבות בסיכום הישיבה בדבר "הכלים שעומדים לרשות המשטרה", ככל שהדברים נוגעים לבקשות של "קרבנות סיני". סיכום ישיבה זה, עומד לנגד עיניי חוליית הסחר במסגרת קבלת ההחלטות השונות להכרה באדם כקורבן סחר. מעבר לכך, לא למותר יהיה לציין, כי קיים אף שיח ושיג אודות הבקשות בין המגוישים לבקשות להכרה מהארגונים השונים והסיוע המשפטי לבין הממונה במשטרה לעניין זה.

מעבר לאמור, כפי שפורט בסעיף 14 לעיל, ביחס לקורבנות הסחר והעבדות שאינם קרבנות סיני, שהם כל יתר הקרבנות למגוון המטרות הנקובות בחוק, קיימים נוהלים ומדריכים הכוללים אמות מידה, רשימת סממנים ונוהלי זיהוי, הממוקדים בעבירות העבדות, הסחר לעבדות ועבודות הכפייה. כעת כאמור, התעורר הצורך לבחון נושא זה מחדש, על רקע הדפוסים העדכניים והניסיון שהצטבר מאז שמסמכים אלה הוכנו, ובהתאם להחלטת הממשלה מס' 4463.

בהקשר זה נציין, כי ישנם הבדלים רבים בין דפוסי הסחר השונים ועבירות ההחזקה בתנאי עבדות ועבודות כפייה והמנעד הנסיבתי והראייתי הכולל אפשרויות כמעט בלתי מוגבלות, כאשר כל מקרה נבחן לגופו על פי נסיבותיו, וקשה מאד לקבוע כללי אצבע בעניין זה. עם זאת, מבלי לטעת מסמרות, כאמור, בדיוק בשאלות אלה יעסוק צוות האכיפה והזיהוי, וגם הצוות לגיבוש הליך הערר על החלטת הממונה, וינסו לגבש אמות מידה, גם ביחס לאוכלוסיות הנוספות, על אף הקושי והמורכבות הרבים הכרוכים בכך, כאמור.

לסיכום

24. עמדת המשיבים היא כי דין העתירה להימחק. אשר לסעד הראשון שהתבקש בעתירה – העתירה התייתרה ואינה אקטואלית עוד. אשר לסעד השלישי המצוין בעתירה - כפי שצוין לעיל, בכוונת המשיבים לגבש נוהל ערר בתוך פרק זמן של כחצי שנה. המשיבים סבורים כי לנוכח האמור, אין מקום להתערבות שיפוטית. אף באשר לסעד השני, המשיבים סבורים, כי בנקודת הזמן הנוכחית, אין מקום להותיר את העתירה תלויה ועומדת עד לסיומה של עבודת גיבוש תכנית היישום לתכנית הלאומית הרב שנתית, קבלת המלצותיה והצגה בפני הממשלה כנדרש לאחר מכן. שכן, עם גמר עבודת המטה הנרחבת וקבלת החלטה בעקבותיה, התשתית העובדתית והמשפטית שביסוד העתירה בכל מקרה תשתנה ולא תתאים עוד לבירורה.

נוכח כל האמור לעיל, סבורה המדינה שדין העתירה להימחק.

25. העובדות המפורטות בתגובה זו בכל הנוגע לעבודת הצוותים הבין-משרדיים נתמכות בתצהירה של עו"ד דינה דומיניץ, מתאמת המאבק בסחר בבני אדם במשרד המשפטים; והעובדות המפורטות בתגובה זו, בכל הנוגע לאמור ביחס למשטרת ישראל נתמך בתצהירה של רפ"ק שרית פרץ, ראש חוליית סחר בבני אדם במשטרת ישראל.

היום,

א' בסיון תש"ף

24 במאי 2020

קרמר

יונתן קרמר, עו"ד

סגן בכיר א' במחלקת הבג"צים

בפרקליטות המדינה

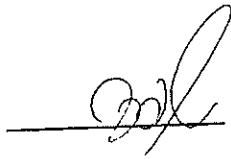
מוריה פרימן
עו"ד

סגנית בכירה במחלקת הבג"צים

בפרקליטות המדינה

אני החתומה מטה, רניא (20), מצהירה בזאת כדלקמן:

1. הנני משמשת כ- 5 תולית סחר ביזני במשטרת ישראל.
2. תצהירי זה ניתן בתמיכה לתגובה המקדמית בבג"ץ 687/20 המוקד לפליטים ומהגרים נ' שר מדינת ישראל ואח' (להלן: "התגובה המקדמית").
3. העובדות המפורטות בתגובה המקדמית הנוגעות למשטרת ישראל נכונות למיטב ידיעתי.
4. הנני מצהירה כי זה שמי וזו חתימתי ותוכן תצהירי אמת.



אישור

אני הח"מ, אבא גר חג, עו"ד, מאשר בזה כי ביום 21-5-2020 הופיעה בפני רש"ן למית פול, המוכרת לי אישית או ע"פ מספר ת.ז. _____, ולאחר שהזהרתי כי עליה לומר את האמת שאם לא תעשה כן תהיה צפויה לעונשים הקבועים בחוק, חתמה בפני על תצהירה.

עו"ד אהד יוחי, דפ"ק
קמ"ד יז' מבצעות-יועמ"ש
מ.ר. 34269

תצהיר

אני החתומה מטה, רונה צונוני, מצהירה בזאת כדלקמן:

1. הנני משמשת כ- אמא - תלן אהרן ז"ל במשרד המשפטים.
2. תצהירי זה ניתן בתמיכה לתגובה המקדמית בבג"ץ 687/20 המוקד לפליטים ומהגרים נ' שר מדינת ישראל ואח' (להלן: "התגובה המקדמית").
3. העובדות המפורטות בתגובה המקדמית הנוגעות ליחידת המאבק בסחר בבני אדם במשרד המשפטים ועבודת הצוותים הבין-משרדיים נכונות למיטב ידיעתי.
4. הנני מצהירה כי זה שמי וזו חתימתי ותוכן תצהירי אמת.



אישור

אני החיימ, אילן צדוק, עו"ד, מאשר בזה כי ביום 21.5.2020 הופיעה בפני רונה צונוני, המוכרת לי אישית או ע"פ מספר ת.ז. _____, ולאחר שהזהרתי כי עליה לומר את האמת שאם לא תעשה כן תהיה צפויה לעונשים הקבועים בחוק, חתמה בפני על תצהירה.

איילת דהאן, עו"ד
מ.ג. 72247

תוכן עניינים נספחים

שם הנספח	נספח
העתק החלטת ר' חוליית הסחר מיום 9.3.20	מ/ש 1
החלטת הממשלה מספר 2806 מיום 1.12.02	מ/ש 2
החלטת הממשלה מספר 63 מיום 21.5.06	מ/ש 3
החלטת ממשלה מספר 2670 של הממשלה ה-31 מיום 2.12.07	מ/ש 4
צילום סיכום הישיבה בעניין הקריטריונים הראייתיים והמהותיים לעניין העברת קורבנות סחר למקלטים"	מ/ש 5
צילום מסקנות הצוות לבניית מערך זיהוי מחודש ינואר 2008	מ/ש 6
החלטת ממשלה מספר 4463 של הממשלה ה-34 מיום 13.1.19 וצילום של התכנית הלאומית הרב שנתית מצורף כנספח להצעת המחליטים	מ/ש 7

מש/1

העתק החלטת ר' חוליית הסחר

מיום 9.3.20

מדינת ישראל

משרד המשפטים
פרקליטות המדינה
מחלקת הבג"צים

י"ג באדר תש"פ
09 במרץ 2020

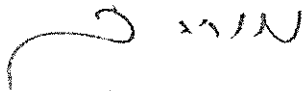
לכבוד:
עוה"ד סתיו פס-חי
באמצעות פקס 03-64844812

שלום רב,

הנדון: בג"ץ 687/20 - בקשה להכרה בקורבן סחר בבני אדם

מצ"ב לעיונכם החלטה בעניינו של העותר שניתנה היום על ידי רפ"ק שרית פרץ, ר' חוליית
סחר בבני אדם באגף לחקירות ולמודיעין במשטרת ישראל.

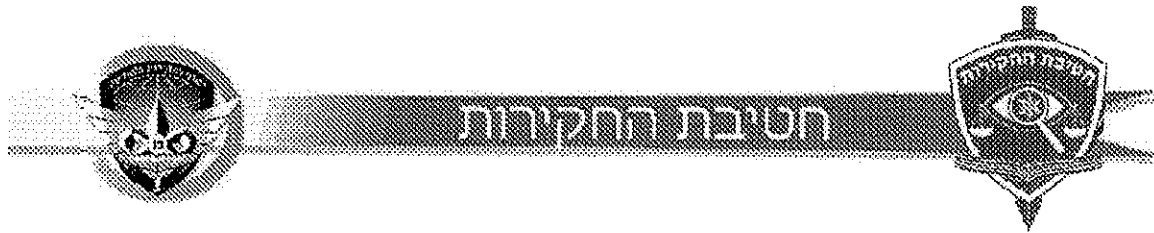
בברכה,



מוריה פרימן, עו"ד

סגנית בכירה במחלקת הבג"צים

בפרקליטות המדינה



- בלמס -

חוקרים וק'
 ארצי

מש/2

החלטת הממשלה מספר 2806

מיום 1.12.02

מזכירות הממשלה

החלטה מס. 2806 של הממשלה מיום 01.12.2002.

הקמת מקלט לקרבנות סחר בבני-אדם לעיסוק בזנות. 2806.

מ ח ל י ט י ס (פה אחד) :-

בהמשך להחלטת ועדת השרים לקידום מעמד האשה מיום י"א באייר התשס"ב - 23.4.2002 ולדו"ח הצוות שבראשות מנכ"ל משרד המשפטים מיום 18 ביולי 2002, וכן לדו"ח הצוות הבינמשרדי להתמודדות ומעקב גם תופעת הסחר בבנים, מיום ט"ו כבסלו התשס"ג - 21.11.2002, לאמץ את מסקנות הצוות שבראשות מנכ"ל משרד המשפטים כדלקמן:

1. להקים מקלט לכלל קורבנות הסחר בבני-אדם שיש לגביהן ראשית ראייה כי נעברה בהן עבירה של סחר בבני אדם לעיסוק בזנות או עבירות נלוות. הקביעה האם ישנה ראשית ראייה תהיה בתונה לממונה על החקירה.
2. תאריך הקמת המקלט יהיה 1.3.2003.
3. קורבנות הסחר יועברו למקלט בטווח לתפיסתן, ככל הכי, תוך קבלת צו מטאים מהפמ"מ על ביקורת הגבולות.
4. המקלט יחולק לשני אגפים נכרדים - "פתוח" ו"שמור" כדי לתת מענה לטוגים שונים של אוכלוסייה כמקלט. תנאי המשמורת יתואמו עם משרד הפנים.
5. בשלב ראשון, שהותן של קורבנות הסחר כמקלט תוסדר באמצעות צווי שחרור בערובה מצד הממ"מ על ביקורת הגבולות.
6. בתום שנת 2003, לאור הנסיון שיצטבר מהפעלת המקלט והלקחים שילמדו מהפעלתו, יגובשו עקרונות להמשך פעולה לבני המסגרת המתאימה להפעלת המקלט, אם בתוכניתו המקורית או בדרך אחרת שתיקבע.
6. תפוסת המקלט, לפחות בשלב הראשון, צריכה להיות להמישים נשים, ומומלץ למקמו באזור שבו מרוכזות מרבית הקורבנות. במקלט ישוכנו קורבנות סחר, בין אם הן בחרו להעיד ובין אם לא. עם זאת, אם התעורר נעיה של מקום, תינתן עדיפות לקורבנות האמורות להעיד.

מזכירות הממשלה

7. תוענק לכל קורבן סחר בבני-אדם ששזהה כמקלט סיוע פסיכולוגי, סוציאלי ורפואי כשירותי הסיוע הפסיכולוגיים והסוציאליים יתבססו על מודלים של התערבות לסווח קצר. ינתנו לכל שוהה באגף הפתוח דמי כיס לשם כיסוי הוצאותיה האישיות.
 8. תוענק לכל קורבן סחר בבני-אדם השוהה במקלט אפשרות לקבלת סיוע משפטי, באחריות משרד המשפטים.
 9. לכל קורבן סחר, שמהיה מעוניינת בכך, תיבחי "תקופת הרהור" של עשרה עד שנים-עשר יום, כדי לשקול את ברצונה להעיד. אפשרות זו צריכה להינתן לכל אחת עם הגעתה למקלט וחתכצע באגף השמור תוך קבלת שירותי סיוע כמפורט לעיל.
 10. ככלל, קורבנות הסחר יהיו במקלט עד להוצאתן מן הארץ או עד לתום עדותן. במקרים מיוחדים ומסיבות הומניטריות, יעוגן הליך לפיו הנחלת המקלט תובל להמליץ בפני שר הפנים להאריך את שהות במקלט לתקופה מוגבלת, לאחר שהתייעצה עם הנורמים הרלבנטיים העשויים לכלול את המשטרה, הפרקליטות, שירותי הסיוע במקלט וגורמי משרד העבודה והרווחה.
 11. מינחלת ההגירה תפעל להוצאתן מן הארץ של קורבנות אשר סימו את "תקופת הרהור" והחליטו שלא להעיד וקורבנות אשר סימו את עדותן בהקדם האפשרי, ולא יאוחר משבועיים ימים מיום סיום העדות או מתום "תקופת הרהור" (במידה שהנפגעת החליטה שלא להעיד) ובכפוף לאמור בסעיף 10 לעיל.
 12. יוסדר הליך לפיו הנחלת המקלט תיטול חלק בקשר שמקיימים גורמים שונים עם נציגויות זרות של מדינות המוצא של קורבנות הסחר, לרבות מתן הודעה על היותן במקלט וסיוע בהחזרתן עם תום השהייה במקלט. דיווח זה צריך להיעשות, ככל הכיחן, על-דעת האשה ויכלול פרטים על מצבה כדי לאפשר לרשויות נארץ המוצא להערך לקלוט אותה חיד הגשת אמצעי טיפול, שיקום ואבטחה כנדרש.
 13. משרד העבודה והרווחה, כאמצעות גורם חוץ ממשלתי, יקים את המקלט וינהלו ויפקח על הפעלתו. ארגון האבטחה יוטל על המשרד לבטחון הפנים, באמצעות משטרת ישראל, שתקבע את תוכנית האבטחה, הסדריה וכן את התוכנית לשמירה על הנשים וליוויין למקומות הרלבנטיים לניהול המשפט. המשטרה גם תפקח על ביצוע חוכנות האבטחה, השמירה והליווי - הכל על-פי שיקול דעתה המקצועי.
- המשרד לבטחון הפנים יפרסם את המכריז ויחקשר עם הנורמים החיצוניים שיבחרו לבצע את חוכנות האבטחה, השמירה והליווי.

מזכירות הממשלה

- בעת שיופעל במקלט "אגף שמור", יוצב במקום עובד ציבור בעל סמכות עיכוב ומעצר.
14. משרד העבודה והרווחה, המשרד לביטחון הפנים, משרד האוצר, משרד הבריאות ומשרד המשפטים, יביעו לסיכום בנושא התקציבי, תוך / ימים מיום קבלת החלטה זו.
15. מנכ"ל משרד העבודה והרווחה יעמיד בראש צוות ההקמה של המקלט.
16. מנכ"ל משרד העבודה והרווחה ידווח תקופתית לוועדת השרים לקידום מעמד האשה על התקדמות הקמת המקלט.
17. בתום שנה להפעלת המקלט, יופקו לקחים כאשר לכך, לרבות כאשר לשיוכו כמערכת הממשלתית.
- 2) הדו"ח תוח הנזכרים בפניה להחלטה - נמצאים במזכירות הממשלה).

מש/3

החלטת הממשלה מספר 63

מיום 21.5.06

הקמת ועדת מנכ"לים קבועה ומינוי מתאם בתחום המאבק בסחר בבני-אדם

החלטות הממשלה

החלטה מס. 63 של הוועדה מיום 21.05.2006
הממשלה ה-31 אהוד אולמרט

נושא החלטה:
מחליטים:

הקמת ועדת מנכ"לים קבועה ומינוי מתאם בתחום המאבק בסחר בבני-אדם
במקום החלטת הממשלה מס. 1248 מיום 28.12.2003
יבוא:

- א. להקים ועדת מנכ"לים קבועה שתהיה אחראית לתיאום המאבק בסחר בבני-אדם במישורי האכיפה, ההגנה על נפגעי הסחר והכנת תוכניות מניעה.
- ב. לעדכן ינהנו: מנכ"ל משרד המשפטים - יושב-ראש, מנכ"ל המשרד לביטחון הפנים מפכ"ל המשטרה, מנכ"ל משרד הרווחה מנכ"ל משרד הפנים מנכ"ל משרד התעשייה, המסחר והתעסוקה מנכ"ל משרד הבריאות ומנכ"ל משרד החוץ או נציגיהם הבכירים.
- ב. ועדת המנכ"לים תתאם מדיניות ופעילות ממשלתית בכל הנוגע למאבק בסחר בבני-אדם במישורי האכיפה, ההגנה על נפגעי הסחר והכנת תוכניות מניעה. לפי הצורך היא תגיש המלצותיה לממשלה.
- ג. עובד משרד המשפטים ימונה כמתאם בין-משרדי ויופקד, בין היתר, על תיאום המערכת הממשלתית ותיאום בין הממשלה לגורמים שמוצעה לה בנושא זה.
- ד. לצורך ביצוע החלטה זו יוקצו ממקורות שיוסכמו בין משרד האוצר למשרד המשפטים, בדיוני תקציב 2007, שני תקנים בטופף לשני התקנים שהוקצו לכך בתקציב 2006.
- ד. החלטה זו תוחל בכפוף להעברת המשאבים המדרשים למשרד המשפטים, בתיאום בין משרד האוצר למשרד המשפטים, זאת בצמוד לביצוע החלטות הממשלה בנושא המאבק בפשיעה המאורגנת - החלטה מס. 1150 מיום 14, 2003. והחלטה מס. 4618 מיום 1.1.2006.

החלטות הממשלה הינה הנוסח השמור בהחלטות הממשלה. הנוסח המחייב של הצעת חוק ודברו תוקנה המכונים בהחלטות היום הנוסח המתפרסם ברשומות החלטות תקציביות כפופות לחוק, ותוקנה העונה הנוסח המחייב של הצעת חוק ודברו תוקנה הנוסח המתפרסם ברשומות החלטות תקציביות כפופות לחוק. התקציב השנתו.

מש/4

החלטת ממשלה מספר 2670 של
הממשלה ה-31 מיום 2.12.07

א. תכניות לאומיות למאבק בסחר בבני-אדם ב. קביעת פתרונות שיכון לקורבנות עבדות, סחר לעבודות כפייה

מזכירות הממשלה

לכל החלטות הממשלה

החלטה מס' 2670 של הממשלה מיום 02.12.2007
הממשלה ה' 31 אהוד אולמרט

נושא ההחלטה

א. תכניות לאומיות למאבק בסחר בבני-אדם. קביעת פתרונות שיכון לקורבנות עבדות, סחר לעבודות וסחר לעבודות כפייה

מחליטים

א. תכניות לאומיות למאבק בסחר בבני-אדם

לאשר את עקרונות התכניות הלאומיות למאבק בסחר בבני-אדם הן למטרות עבדות והן למטרות זנות המצורפים (דפים 22-31) אשר הוכנו על-ידי ועדת המנכ"לים הקבועה לתיאום המאבק בסחר בבני-אדם ולקדם את הטיפול בצוותים שנקבעו ליישום ההחלטות, על-פי סדרי העדיפויות שנקבעו בהם.

לצדף את מנכ"ל משרד האוצר, או נציגו הבכיר, לוועדת המנכ"לים הקבועה.

ב. קביעת פתרונות שיכון לקורבנות עבדות, סחר לעבודות וסחר לעבודות כפייה

לאמץ המלצות ועדת המנכ"לים הקבועה ולהטיל על שר הרווחה והשירותים החברתיים להקים מסגרות לשכן בהן קורבנות עבדות, וסחר למטרות עבדות וסחר לעבודות כפייה (עבירות אשר העונש המקסימלי הקבוע להן בחוק הוא 16 ו-20 שנות מאסר), לפי החלוקה הבאה:

1. לשכור שלוש דירות, בפריסה ארצית, עבור 5-6 דיירים בכל דירה, לשהייה לפרק זמן של עד 30 יום, אלא אם יימצאו נסיבות מיוחדות להאריכה מעבר לכך, כדי לשכן בהן קורבנות עבירות אלה המסוגלים להמשיך ולעבוד, עד לאיתור מקומות עבודה חילופיים עבורם;

2. להורות על הקמת מעון שיקומי שייעוד לשהות ממושכת יותר, עד שנה, עבור קורבנות עבירות אלה, שסובלים מבעיות פסיכוסוציאליות ורפואיות קשות כתוצאה מהעבירות שבוצעו נגדם והזקוקים לחהליך של שיקום. במסגרת המעון יינתנו שירותים נוספים לאלו הקיימים בדירות, דהיינו, סיוע פסיכוסוציאלי, סיוע משפטי (ע"י האגף לסיוע משפטי במשרד המשפטים) וסיוע רפואי. תפוסת המעון תהיה ל-30 בוגרים וילדים נלווים ספורים במידת הנדרש. האחריות למתן כל שירותים רפואי תוטל על משרד הבריאות בתיאום עם משרד הרווחה והשירותים החברתיים ומשרד האוצר;

3. לקבוע שבשני סוגי המסגרות יחולו הכללים הבאים:-

(א) יינתנו שירותי תמיכה וליווי, סיוע בהשמה בעבודה חילופית במקרים הרלוונטיים, מזון, דיוור, ביגוד במקרה הצורך, מוצרי היגיינה, דמי כיס ושירותי תרגום במקרה הצורך;

ב) לקבוע שישוכנו במסגרות אלה קורבנות עבדות, סחר למטרות עבדות וסחר לעבודת כפייה (עבירות אשר העונש המקסימאלי הקבוע להן בחוק הוא 16 ו-20 שנות מאסר). אם תתעורר בעיה של מקום, תינתן עדיפות לקורבנות האמורים להעיד;

ג) לקבוע שתנאי לשיכון אדם באחת ממסגרות אלה, יהיה קביעה מקדמית של משטרת ישראל (בהתייעצות עם המתאמת הבין משרדית בנושא המאבק בסחר בבני אדם, במקרה הצורך) על סמך הראיות שיוצגו בפניה שמזוכר בקורבן החוקה בתנאי עבדות או סחר בבני אדם למטרות עבדות או סחר בבני אדם למטרות עבדות כפייה;

ד) לקבוע שהקורבנות יועברו למסגרות אלה בסמוך לאיתורם, ככל הניתן. כשמזוכר בקורבן המועבר למסגרת של שיכון ממתקן משמורת, ייעשה התהליך על ידי צו שחרור ממשמורת על ידי ממונה על ביקורת גבולות; אם מזוכר בקורבן שאינו שוהה במתקן משמורת, התהליך ייעשה באמצעות ממונה על מחלקת ביקורת גבולות ומעברים ומטה מינהל האוכלוסין, לאחר קבלת אישור מהמשטרה כאמור בסעיף ג' לעיל.

4. לייעד תקציב שנתי מיוחד למשרד הרווחה והשירותים החברתיים בסך של 4.2 מיליון ש"ח.

5. לייעד תקציב שנתי מיוחד למשרד הבריאות בסך של 300,000 ש"ח לצורך סיפוק סל השירותים הרפואי.

6. על משרד הרווחה והשירותים החברתיים ליישם החלטה זו תוך שישה חודשים מיום קבלת התקציב.

7. יישום ההחלטה במהלך השנה הראשונה לביצועה, ייעשה בהתאם למכסות ולתקציב שנקבע לעיל. כחודשיים טרם סיום השנה הראשונה לביצוע ההחלטה, יעדכן יו"ר ועדת המנכ"לים הקבועה בנושא הסחר בבני אדם, בתיאום עם הגורמים הרלוונטיים, בדבר אופן יישום ההחלטה והצורך בהתאמת לשנים הבאות.

8. אין בנולה זה כדי לשנות מהקריטריונים והנהלים של משרד הפנים בכל הנוגע למתן היתרי שהייה ועבודה לאוכלוסיה זו. גיבוש נהלי משרד הפנים באשר לשהיית נפגעי סחר בבני אדם למטרות עבדות או למטרות סחר לעבודת כפייה בישראל, ייעשה, ככל שהוא נוגע לעניינים תקציביים וכלכליים, בתיאום עם משרד האוצר."

הנוסח המחייב של החלטות הממשלה הינו הנוסח השמור במזכירות הממשלה, הנוסח המחייב של הצעות חוק ודברי חקיקה הנזכרים בהחלטות הינו הנוסח המתפרסם ברשומות. החלטות תקציביות כפופות לחוק התקציב השנתי. הנוסח המחייב של הצעות חוק ודברי חקיקה הנזכרים בהחלטות הינו הנוסח המתפרסם ברשומות. החלטות תקציביות כפופות לחוק התקציב השנתי.

מש/5

צילום סיכום הישיבה בעניין
הקריטריונים הראייתיים
והמהותיים לעניין העברת
קורבנות סחר למקלטים"

מדינת ישראל

משרד המשפטים

תיאום המאבק בסחר בבני אדם

30 מרץ 2015

י' ניסן תשע"ה

סיכום ישיבה בעניין קרטרינגים ראייתיים ומהותיים לענין העברת קורבנות סחר למקלטים

ישיבה מיום 11 לינואר 2015

נכחו:

רפ"ק רובי קיים, קצין חוקרים ארצי
 עו"ד סיגלית זוהר, האגף לסיוע משפטי, משרד המשפטים
 עו"ד רעות מיכאלי, המוקד לפליטים ולמהגרים
 גברת אמי סער, המוקד לפליטים ולמהגרים
 עו"ד רחל פרידמן, המוקד לפליטים ולמהגרים
 עו"ד ד"ר מירב שמואלי, היחידה לתיאום המאבק בסחר בבני אדם
 עו"ד רחל גרשוני, היחידה לתיאום המאבק בסחר בבני אדם
 גברת איילת דהאן, היחידה לתיאום המאבק בסחר בבני אדם

הנושאים שנדונו:

הישיבה כונסה לבקשת המוקד לפליטים ולמהגרים כדי לדון בסוגיות ראייתיות ומהותיות בקשר להעברת אנשים למקלטים לקורבנות סחר על ידי המשטרה.

1. הרף הראייתי להעברת אנשים למקלטים לקורבנות הסחר

עו"ד גרשוני ציינה ש-2 החלטות הממשלה הדנות בהעברת אנשים למקלטים לקורבנות הסחר אינן אחידות בלשונון בכל הקשור לאמת המידה להעברה למקלטים על ידי המשטרה. בעוד שההחלטה בדבר המקלט לקורבנות סחר לזנות נוקטת לשון "ראשית ראייה", ההחלטה בדבר המקלט לקורבנות סחר לעבדות ולעבודות כפייה נוקטת לשון "לפי ראיות שיוצגו". לדעתה יש בהבדלי נוסח אלה לשפוך אור על זה ולהבהיר שמדובר ברף נמוך מזה הדרוש לגיבוש החלטה בדבר הגשת כתב אישום וקל וחומר הנמוך מזה הדרוש לגיבוש החלטה שיפוטית לגבי השאלה אם מדובר בסחר בבני אדם. ונימוקו עמו – שכן אחת מתכליות ההעברה למקלטים היא לאפשר לקורבנות העבירה לשהות במקום שנוסד בהם בטחון ומידת וודאות והמאפשר להם לגבש החלטה בדבר עתידם בכלל ולגבי שיתוף פעולה עם המשטרה בפרט. בשלב מקדמי זה אין המשטרה מנהלת חקירה מסועפת ומעמיקה וכל שעליה לעשות הוא לוודא שיש ראיות לכאוריות.

היתה תמימות דעים לגבי מסקנה זו בקרב המשתתפים בדיון.

2. סוגיות מהותיות המתעוררות

א. אמות מידה של המשטרה בהעברת אנשים למקלט: בדיקת התמונה השלמה

סוכם על דעת המשתתפים בדיון כי על המשטרה לבדוק את התמונה המלאה ככל הניתן. במה שקשור לעבירת "החזקה בתנאי עבדות" על אף שאין בתדירות העבודה או הקושי שבה, כשלעצמן, כדי לקבוע, ניתן לשקול אותם בין יתר הנסיבות לרבות השילוב שבין השירותים שאדם נאלץ לבצע. כך, אם אשה נאנסה פעם אחת, וגם הועבדה, יתכן שיהיה די בכך כדי להכיר בה. כלומר, מדובר בקונסטלציה של נסיבות שיש לבדוק.

מדינת ישראל

משרד המשפטים

תיאום המאבק בסחר בבני אדם

עוד סוכם שבכל הקשור לעבירת "החזקה בתנאי עבדות" המטרה של "עבודה או שירותים לרבות שירותי מיך" צריכה להיות חשובה ולא זניחה, אף שאינה צריכה להיות המטרה היחידה. כך, אף שברור שעיקר המטרה של החזקת אנשים בסיני היא גביית כופר כסף, כשהעבודה או השירותים הם בעלי ערך חשוב לבדואים (כלכלי או אחר), זה יספיק לסווג את המקרה כעבדות. דוגמאות למקרים שבהם יש ערך כזה – עבודה חקלאית, כביסה של בגדים, תרגום, שמירה.¹

2. קורבן שאינו מספר בהזמנות הראשונות את הסיפור המלא: התשפעה על הערכת מחימתו

היתה תמימות דעים בין המשתתפים בדיון שקורבן החזקה בתנאי עבדות לצורך שירותי מין או קורבן סחר לזנות או לעבירת מין שאינו מספר מיד את סיפורו – אין לזקוף זאת לחובתו, וזאת מכוח הידע שהצטבר בקשר להתנהגות קורבנות עבירות מין בכלל כשהדבר נכון עבור קורבנות נשים כמו גם עבור קורבנות גברים.

הועלו ספקות אם זה המצב גם אצל קורבנות החזקה בתנאי עבדות לצורך עבודה או שירותים ואצל קורבנות סחר לעבדות ולעבודת כפייה.

גברת גרשוני דיווחה כי במישור הבין לאומי כבישת עדות, סיפור כמי שמקלף בצל, סתירות בין הודעות מוכרים כנחלת קורבנות הסחר בכלל, בין אם מדובר בקורבנות סחר לעבירות מין או לזנות ובין אם מדובר בסחר לעבדות ולעבודת כפייה. אין זה אומר שנסיבות אלה אינן רלבנטיות להערכת מהימנות הקורבנות, אבל אין בהן כדי לסתום את הגולל על סוגיית המהימנות, אלא יש לבחון את התמונה הגדולה לכל פרטיה לכל קורבן. היא נתנה כדוגמא מקרה שאירע בארצות הברית בפסק הדין סובנני (Sabhnani) שעוסק בשתי נשים מאינדונזיה שעבדו שעות ארוכות ללא שכר, ללא טיפול רפואי ובשילוב עם עונשים קשים ושירותיים שכללו אילוצן לאכול פלפלים חריפים עד כדי הקאה, אילוצן לעלות ולרדת במדרגות במשך שעות, הלבשתן בסמרטוטים שלא כיסו את אבריהן הפרטיים. במקרה זה, אף שהמעבידים עזבו אותן לנפשן בחופשות בנות חודש, הן לא ברחו ולא סיפרו את סיפורן לאיש.

היא אמרה שתנסה לתרגם פרק מסיטה של UNODC על סוגיה זו.

לשאלת **רפ"ק קיים וע"ד זוהר** לגבי הסיבות המונחות ביסוד תופעה זו, היא השיבה שיש והיא נובעת מהתהליך הטראומטי היכול להביא לליקויי זכרון ולחוסר רצון לחזור לזכרונות של הטראומה; מנסיבות תרבותיות המונעות מאדם לפרט משום שמדובר בנושא שמהווה סטיגמה בקהילה שלו;

לשאלתה של **ע"ד זוהר** – לגבי מקרים שבהם האנשים סיפרו בחופשיות על עינויים שחוו אבל לא סיפרו דבר לגבי עבודה שעבדו אף שנשאלו, השיבה **ע"ד גרשוני** שגם זה יכול לנבוע מהחוויה הטראומטית שמסיט מבטו של אדם לחוויות הכי קשות בדמות עינויים, ולא על עבודה שנאלץ לעבוד, שנראית לו פרט כמעט זנית. כמו כן, לעתים האדם אינו רואה במה שעשה "עבודה". תופעה זו יכולה להיות רלבנטית לעבודת שמירה, תרגום,

¹ בפסק הדין אמבש באמרת אגב צויין שמטרה צריכה להיות עיקרית אם כי לא בלעדית, והיתה התייחסות ספציפית לנסיבות של החזקת אדם למטרות כופר כלכלי – אך היא נעשתה במסגרת אמרת אגב עבור מקרה שעובדותיו שונות.

מדינת ישראל

משרד המשפטים

תיאום המאבק בסחר בבני אדם

כריית קברים. בנוסף לכך, תגובות קורבנות משתנות לפי אישיותם. בנדון היא ציינה שנקודת הראות של הקורבן אינה צריכה להשפיע על ההכרעה אם הוא קורבן עבדות או לא בדיוק כפי שהסכמתו הלכאורית לעבירה אינה צריכה להשפיע על אותה קביעה.

הוסכם גם כי הבדיקה תלויה גם בזהות הקרבן. למשל, רפ"ק קיים אמר שכשגבר מספר שהוא נאנס, הוא מעריך שזה לא קרה פעם אחת. ער"ד גרשוני הוסיפה שתגובותיהם של קורבנות משתנות לפי אישיותם.

ער"ד רעות מיכאלי הוסיפה שיתכן שהתופעה יכולה לנבוע מסוג השאלות הנשאלות ומיתס המראיין. כדי להוציא מידיע יש לדעת לבנות אמון. כך, לשאול "האם אתה קורבן סחר" אינו תורם הרבה. כמו כן, כשאדם שהיה בחוץ, מוחזר לתנאי כליאה, הדבר עלול להצית בו פוסט טראומה ולהציפו בזכרונות שנדחקו עד אז.

גברת סער ציינה שלעתים העבודה המאולצת אף נשקפת בעיני הקורבן כ"צ'ופר" ולמשל אדם שאולץ לשמור על חבריו, כשלשם מטרה זו שוחרר מהאזיקים. שוב, אין בנקודת הראות של הקורבן כדי להשפיע על הקביעה אם הינו קורבן עבדות או סחר.

ער"ד גרשוני הפנתה תשומת לב המשתתפים לסרט שנעשה על ידי UNODC במרכז אסיה לגבי דרכי ראיון של קורבנות סחר. היא גם הפנתה למדריך שנעשה על ידי חוקר משטרה מנוסה בשיתוף חוקרים ומומחים ממדינות שונות על דרכי ראיון והקשתה אם ניתן לשלב זאת בהכשרות המשטרה.

ג כלים שבידי המשטרה להעריך מקרים אם יש רק עדות יחידה

נשאלה השאלה אילו כלים עומדים לרשות המשטרה להעריך מהימנותו של אדם כשיש בפניה רק עדותו היחידה ובמיוחד כשהוא מספר סיפורו לאחר שנים.

ער"ד מיכאלי וגברת סער ציינו שבעיה זו חריפה במיוחד ככל שעברה תקופה ארוכה יותר מאז ביצוע העבירות. הן גם ציינו שההזמנות לחולות – שניתנו עד כה בעיקר לסודאנים, שלא שהו במחנות העינויים - מתחילות להינתן לאריתראים שהיו במחנות העינויים בראשית התופעה, אך כבר שוהים בארץ שנים רבות יחסית, כך שהבעיה עלולה אף להחריף.

סוכם שהכלים הבאים עומדים לרשות המשטרה:

1. הערכת עקביות ההודעה עצמה.
2. רשמי גובה ההודעה הנשענים על הנמקה ולמשל תיאור מצבו הרגשי של הקורבן כשהוא מספר את הסיפור. (ער"ד זוהר ציינה מקרה שבו קורבן סיפרה על אינוס וביצאה מהחדר נתקלה בקיר; גברת סער דברה על אדם המספר סיפורו עם עיניים מושפלות).
3. הודעות דומות של חברי קבוצה ששהו יחד.
4. סימנים גופניים אם אלה רלבנטיים.
5. המקורות אחרים כגון תיק בקשת המקלט אצל הRSD, החלטת זיין בית הדין לביקורת משמורת, שימוע בפני ממונה על ביקורת גבולות, תיעור של ביקורים במרפאות כגון "גשר", "טרם" "לוינסקי", "רופאים לזכויות אדם".

מדינת ישראל

משרד המשפטים

תיאום המאבק בסחר בבני אדם

6. אצל מי ששהה במשמורת: תיק רפואי מהמשמורת ותיעוד של פגישות אצל העובד הסוציאלי והרופא, ככל שהללו קיימים
7. הצלבת ההודעה עם דברים דומים שאירעו בתקופות שבהן מדובר ולמשל מי ניהל מחנה עינויים בתקופה נתונה, מי שהה בו, מה היה אופי העינויים (שכן אנו יודעים שבתקופה הראשונה הם היו "קלים" יותר, ולא כללו למשל קשירה באזיקים, כיסוי עיניים, התעללויות כפזיות של הקורבנות איש ברעהו).

3. סחר לזנות

- א. המתכונת החדשה והבעיות שהיא מעוררת
- ער"ד גרשוני** הביעה חשש שעם עבור המתכונת הקשה של סחר לזנות, בעלי תפקידים שכחו איך לזהות נורות אזהרה.
- ער"ד מיכאלי וגברת סער** הזכירו מספר מקרים שבהם פקחי אכיפה וממונים על ביקורת גבולות לא הפנו למשטרה או לסיוע המשפטי מקרים של נשים זרות באשרת תייר שנתפסו סמוך למועדון חשפנות וחלקן במקומות מסתור בתוכו, אף שביטלו את אשרות התייר בשל כך שהנשים עבדו במועדון.
- רפ"ק קיים** העיר שבמשטרה ההכשרות כוללות את המקרים הללו.
- ער"ד גרשוני** ציינה שהרחקה מידית של נשים אלה אינה מאפשרת למשטרה לבדוק לעומקה של התופעה. היא דיווחה שכחבה מכתב למר אמנון בן עמי בנדון עם המלצות לרענן הנחיות והכשרות בנדון.

- ב. חשש לזנות בקרב אריתריאיות
- גברת סער** דיווחה על מקרה שבו גבר אריתראי אילץ אשה אריתריאית לעבוד בזנות עם הרבה לקוחות. היא ברחת אבל אין קצה חוט לעבריינו, שכן היא אינה יכולה להצביע על מקום ביצוע העבירה, אף מבחינת העיר שבה היא בוצעה.
- על אף שבדיקת מקרה ספציפי זה נכנסה למבוי סתום, הוא מעלה חששות למה שרוחש מתחת לשטח בברים האריתריאים. יתכן שיש למקד את המבט המשטרתי על סקטור זה מבחינת נסיון לאתר מקרים המגיעים כדי סחר בבני אדם.

4. בעיות נוספות עם רשות ההגירה

- א. הרחקה מהירה אף במקרים שהמשטרה מודיעה שברצונה לבדוק סחר
- ער"ד מיכאלי** דיווחה שלאחרונה בגבעון מרחיקים אנשים תוך 72 שעות **ער"ד זוהר** סיפרה שנאמר לה שהשתנו הנהלים וכעת אין סוטים מאותן 72 שעות אף אם המשטרה מבקשת לבדוק אם המקרה הוא של קורבן סחר.
- עוד דווח שעל פי מידע שנתקבל, מר אדלשטיין אינו מעכב חרקה ללא שמצויין תאריך יעד.
- ב. עיכובים בקבלת חומר נחוץ מרשות ההגירה על ידי המשטרה
- רפ"ק קיים** דיווח שמתגלעות בעיות בקבלת חומר נחוץ מרשות ההגירה בזמן אמת. כך במקרה אחד, הוא בקש מסמכים שנחוצים לו לצורך גיבוש החלטה בקשר להעברה למקלט ומזה 3 שבועות לא קבל אותם.

סוכם שיש לדווח למר בן עמי בנדון.

מדינת ישראל

משרד המשפטים

תיאום המאבק בסחר בבני אדם

5. האם ניתן לדבר על שיקום שלא בסמוך לאירוע טראומטי?

ע"ד זוהר הקשתה אם ניתן לדבר על שיקום שלא בסמוך לאירוע טראומטי והפנתה להחלטת ממשלה בדבר המקלט לקורבנות סחר לזנות המורה שיש להעביר לקורבנות סחר למקלט "בסמוך לתפיסתן, ככל הניתן". היא נתנה כדוגמא מקרים שבהם האדם מדווח רק לאיזר שנים לאחר שעבר בצורה נורמטיבית במשך אותן שנים וברור שהוא מדווח אך ורק כדי לא להכנס למשמורת.

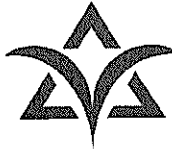
ע"ד גרשוני אמרה שאין כלל ששיקום צריך להיות סמוך כאירוע טראומטי והיו דברים מעולם שמשרד הפנים אף אישר אשרות שיקום במקרים כאלה. עם זאת, זה תלוי במקרה לגופו. כך, אף אם כדברי ע"ד זוהר, מדובר באדם ששהה אך תקופה קצרה במחנה עינויים בתוספת עבודה – ונראה על פני הדברים שאיגו זקוק לשיקום, יש לבדוק את מכלול הנסיבות שכן הפסיקה ברחבי העולם מלמדת שאף תקופה קצרה יכולה להחשב לסחר תמור אם הנסיבות היי חמורות. כמו כן, עצם העובדה שאדם עבד במשך מספר שנים לאחר ששוחרר, אין בה כשלעצמה לסתום את הגולל על בקשתו להשתקם, שכן במציאות של אריתריאים, עבודה נורמטיבית יכולה להתלוות בניצול ובתת תנאים. כך, גם במקרה כזה, יש צורך לבדוק את מכלול הנסיבות של המקרה הספציפי.

ע"ד מיכאלי הישוותה מצב זה לכללים החלים על התיישנות לפיהם עבור הזמן נעצר בהתקיים אירועים מכוננים מסוימים המשמשים לטריגרים, וציינה שמעבר להחזקה בתנאים של שלילת חירות עשוי להעצים ולעורר מחדש טראומה גם אצל מי שלכאורה השתקם.

רשמה וערכה: רחל גרשוני

מש / 6

צילום מסקנות הצוות לבניית
מערך זיהוי מחודש ינואר 2008



מדינת ישראל
משרד הרווחה והשירותים החברתיים
הנהלת שירות המבחן למבוגרים



13 לינואר 2008

הנדון: מסקנות הצוות לבניית מערך זיהוי

להלן מסקנות הצוות לבניית מערך זיהוי לקורבנות עבדות וסחר לעבודות ולעבודות כפייה שהוקם על ידי ועדת המנכ"לים הקבועה בנושא סחר בבני אדם בינואר 2007. מסקנות אלה כוללות דברי הסבר לכל סעיף כדי לתת תמונה שלמה על השיקולים שעמדו ביסוד כל המלצה. בסוף המסמך מצוי סיכום מתומצת של ההמלצות וכן נספחים שונים.

בצוות שימשו רחל ויינשטיין, מנהלת שירות המבחן למבוגרים במשרד הרווחה כיו"ר, המתאמת הבין משרדית בנושא הסחר בבני אדם במשרד המשפטים (עו"ד רחל גרשוני) ונציגים ממשרדי הפנים (עו"ד ענת פישר צין ועו"ד תניה גולדשטיין), התמ"ת (עו"ד שושנה שטראוס ועו"ד איריס מעין וגברת תהילה לוגר), האגף לסיוע משפטי של משרד המשפטים (עו"ד ורד שמחי ועו"ד לילך וייט), הפרקליטות (עו"ד דליה אברמוף), היחידה להסכמים בין לאומיים במשרד המשפטים (עו"ד הילה טנא), המשטרה – מנהלת ההגירה (עו"ד ירקן שלמה), ארגון "קו לעובד" (עו"ד חני ישראל, גברת אן סוציו) מ"מוקד סיוע לעובדים זרים" (עו"ד יונתן ברמן ועו"ד עדי וילינגר).

הצוות קיים ארבע ישיבות בהרכב מלא ומספר פגישות בהרכב מצומצם יותר. היו"ר העבירה את המלצות הצוות להערות הנציגים השונים לפני הפצתן.

I. הקדמה

ביום 29 לאוקטובר 2006 נכנס לתוקפו חוק איסור סחר בבני אדם (תיקוני חקיקה), התשס"ז – 2006. חוק זה קבע עבירות פליליות חדשות של סחר בבני אדם למטרות עבדות ועבודת כפייה, החזקה בתנאי עבדות, ועבודת כפייה.¹

אנו בראשית הדרך לגבי הבנת עבירות אלה ואכיפתן. אין פסיקה של בתי משפט, ואף אין הנחיות הביעה או חקירה כיצד להתמודד עם העבירות החדשות. אם כן, אנו בראשית תהליך של בניית נושא. המלצות אלה נועדו לתת כלים בידי משרדי ממשלה וגופים אחרים כדי להקל עליהם לזהות קורבנות עבדות וסחר לעבודות ולעבודת כפייה.

¹ לפני חקיקת החוק, היתה קיימת עבירה של עבודת כפייה, אך יסודותיה שונו והענישה עליה הוזמרה.

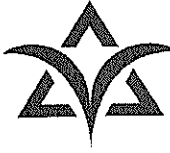


רח' יד חרוצים 10, ת.ד. 1260, ירושלים 91012 :טל 02-6708145/304, 02-6712418

www.molsa.gov.il מממשל זמין : www.gov.il



אתרנו באינטרנט :



מדינת ישראל
משרד הרווחה והשירותים החברתיים
הנהלת שירות המבחן למבוגרים



לאור ראשוניותו של הנושא, כאן המקום לציין שיש לנהוג מנהג זהירות בזיהוי מקרים כאלה ולהבחין היטב בין מקרים של ניצול שאינם מגיעים כדי עבירות חמורות אלה, לבין מקרים קיצוניים שאכן מבססים עבירות חמורות של שלילת חירות. יצויין שבעוד שהתשתית לסחר בבני אדם למטרת זנות, היא עולם עברייני של סרטורים וסוחרי אדם, סחר בבני אדם לעבודות ולעבודות כפייה מתפתח על רקע של מציאות נורמטיבית של יחסי עבודה שבו לא כל ניצול או סטייה מחוקי העבודה עולה כדי סחר.

II. המלצות

בניית מערך זיהוי מחייבת ניתוח תכני של הסממנים המעלים חשש למפגש עם קורבן עבדות או סחר בבני אדם לעבודות או לעבודות כפייה (להלן "קורבן סחר") כמו גם עיצוב פרוצדורה לזיהוי מהיר ויעיל עד כמה שניתן. המלצות אלה מתייחסות לשני פנים אלה.

1. אנו ממליצים על רשימה של סממנים העשויים לסייע בזיהוי קורבנות סחר והמיועדת לרשויות המדינה ולגורמים אחרים העשויים לבוא במגע עם קורבנות פוטנציאליים. במסגרת זו, אנו ממליצים להבחין בין סממנים חיצוניים, המאפשרים זיהוי אחרי מפגש קצר עם הקורבן לבין סממנים שניתן לעמוד עליהם רק לאחר ראיון הקורבן (להלן: סממנים שהם פרי ראיון). ככלל סממנים מהסוג השני מיועדים לגורמים שחלק מתפקידם הוא לראיין. בהמשך ההמלצות נאבחן בין גורמים מראיינים לגורמים שאינם מראיינים.
2. אנו ממליצים על תוכנם של סממנים חיצוניים החשובים לאפשר זיהוי על ידי ספקטרום רחב של רשויות ציבור וגופים אחרים, וזאת כדי ליצור רשת של אפשרויות זיהוי ולמנוע נפילה בין הכסאות. יש להדגיש שאין בסממן בודד כדי להצביע על קורבנות, אלא יש צורך בהצטברות של סממנים. לעומת זאת, אין צורך שכל הסממנים יתקיימו כדי לקיים חזקת קורבנות. להלן נוסח שמוצע להפיצו בקרב גורמים רלבנטיים.

"כשעומד בפניך עובד זר מארצות מקור לעובדים זרים (דוגמת סין, תאילנד, פיליפינים, סרי לנקה, מדינות אפריקה, מזרח אירופה, גאפ, הודו, דרום אמריקה), מכל תחום שבו מועסקים עובדים זרים, ובמיוחד בתחומי החקלאות והסיעוד או עבודת הבית) יש לשים לב לסממנים הבאים, העשויים להצביע על קורבן עבדות או סחר לעבודות או לעבודות כפייה (אם כי יש מקרים שבהם אין סממנים חיצוניים כלל):

1. לאדם אין מסמכי זיהוי או דרכון.

² תחומי החקלאות והסיעוד הם תחומים המועדים במיוחד לניצול בשל הבידוד של העובד, אך עבדות וסחר לעבודות ולעבודות כפייה עשויים לקרות גם בתחומים אחרים ולמשל תחום הבנין.





מדינת ישראל
משרד הרווחה והשירותים החברתיים
הנהלת שירות המבחן למבוגרים



2. על גוף האדם ניתן לדאות חבלות או סימנים של אלימות.
3. האדם נראה חולה או סובל מזיהומים הנראים לעין.
4. התנהגות האדם מבטאת מצב פסיכולוגי קשה הנראה לעין, ולמשל - פחד, דכאון, חוסר מנוחה, חוסר התמצאות בזמן ובמרחב, אפטיות קיצונית.
5. האדם מלווה באדם אחר שנראה כי הוא שולט בו וואו אינו מאפשר לו לשיחח בחופשיות.

אם האדם מתאפיין בסממנים דלעיל או חלקם ובמיוחד אם הוא אינו דובר עברית או אנגלית או מתקשה לדבר שפות אלה, יש בכך לעורר חשד ראשוני לקורבנות עבדות או סחר בבני אדם.

אם אתה נתקל באדם כזה, פנה לגורם מרכז במשרדך שהוא _____³ (וראה להלן, לענין הפרוצדורה שעליו לנקוט בה):

3. אנו ממליצים על תוכנם של סממנים שהם פרי ראיון, העשויים להצביע על קורבנות והעולים מתוך הסיפור שמספר האדם המתראיין. יש שני צעדים הנחוצים כדי לעשות זיהוי כדבעי במסגרת זו:

צעד ראשון: זיהוי קורבן מתוך סיפור תכני צריך להתחיל מידיעת הוראות החוק והבנת יסודות העבירות. מצ"ב נספח המפרט את יסודות העבירה.

הצעד השני: אבחון סממנים טיפוסיים - יש להדגיש שאין בסממן בודד כדי להצביע על קורבנות, אלא יש צורך בהצטברות של סממנים. לעומת זאת, אין צורך שכל הסממנים יתקיימו כדי לקיים חזקת קורבנות. עוד יש להדגיש כי אין נוסחה מתמטית בדוקה כדי לזהות קורבן עבירה כזה.

כמו כן, ייתכנו סממנים נוספים שאינם מוזכרים פה, אך הם ברוח המוזכר פה. עוד יודגש שהסממנים הבאים אינם חלק מיסודות העבירות. למשל, אין צורך באלימות, איומים או תרמית כדי לבסס עבירות סחר או עבדות. סממנים אלה הם רק כלי עזר בלבד.

יש להדגיש שסממנים אלה מצטברים לסממנים החיצוניים הרלבנטיים.

³ כפי שיתבאר בהמשך, על כל משרד יהיה למנות גורם מרכז.





מדינת ישראל
משרד הרווחה והשירותים החברתיים
הנהלת שירות המבחן למבוגרים



תוכן הסממנים:

1. אלימות פיזית ו/או מינית ו/או איומים באלה כלפי העובד או משפחתו.
2. איומים בהרחקה מן הארץ או בהסגרה לרשויות.
3. אי מילוי הבטחות לגבי רמת שכר, או תכיפותו, סטטוס חוקי, תנאי עבודה או סוג עבודה.
4. בידוד: ניתוק ממגע פיזי ו/או אלקטרוני עם העולם החיצון (לרבות בני משפחה בחו"ל, מכרים, חברים לעבודה, אחרים). בכלל זה נמנית גם מניעת לימוד שפת מדינת היעד על ידי עובדים, מניעת מגע עם אזרחי המדינה וליווי צמוד של העובד.
5. שליטה על חירותו של אדם ו/או על חופש התנועה שלו ולמשל: על ידי כליאתו הפיזית או איסור על יציאה לא מבוקרת או חיובו לגור במקום עבודתו בהעדר תנאים הולמים.
6. מעקב אחרי תנועותיו וערוצי התקשורת של העובד.
7. עיכוב דרכונים, מסמכי זיהוי וכרטיסי טיסה.
8. ענישה כלכלית או סנקציות אחרות אם העובד מתלונן.
9. גביית קנסות שרירותיים או הטלת סנקציות כלכליות שאינם עומדים ביחס סביר להתנהגות העובד ולמשל בגין מחלה, איחור, תפקוד לא מספק בעיני המעביד וכדומה.
10. שיכון בתנאים לא תברואתיים, לא בטיחותיים, צפופים או משפילים (וכמשל על הרצפה, במסדרון, בלי פרטיות).
11. מניעת מזון ושתייה הנדרשים לתפקוד תקין.
12. שעבוד חובות – גביית סכומי עתק ולעתים בריבית (ולמשל עבור הבאה למדינה, אמצעי תחבורה למקום העבודה וממנו, דיור צפוף ולא בטיחותי ומזון ושתייה לא מספקים) וקיזוז אותן הוצאות משכר עבודה, דבר המביא לכך שהעובד נמצא במצב של חוב תמידי כלפי המעביד או כלפי המתווך.
13. תשלום שכר נמוך או אי תשלום שכר (ולמשל בדרך של פיטורי עובדים או הרחקתם לאחר סיום העבודה).
14. שליטת אדם אחר על כספי העובד.
15. גניבה משכר עבודה ולמשל על ידי טענות כזב בדבר ניכויים חוקיים (כגון תשלומי מס וביטוח לאומי).
16. אי הסדרת סטטוס חוקי לעובדים או הסדרת הסטטוס באופן כוזב תוך שימוש בפרטים כוזבים בדבר זיהוי, מס או ביטוח לאומי.
17. תנאי עבודה לא בטיחותיים או לא בריאים.
18. שעות עבודה ארוכות במיוחד, חוסר שינה ותשישות כתוצאה מתנאי עבודה (ולמשל 7 ימים בשבוע ללא מתן אפשרות לחופשות).
19. העדר חופשות או מיעוט חופשות.



רח' יד חרוצים 10, ת.ד. 1260, ירושלים 91012 :טל 02-6708145/304, = 02-6712418

www.molsa.gov.il ממשל זמין : www.gov.il



אתרנו באינטרנט:



מדינת ישראל
משרד הרווחה והשירותים החברתיים
הנהלת שירות המבחן למבוגרים



20. מניעת גישה לטיפול רפואי מספק, דבר העשוי לבוא לידי ביטוי כשעובד סובל ממחלות, דלקות וזיהומים לא מטופלים.

21. הפעלת תרמית כלפי עובדים בקשר לסטטוס שלהם מבחינת אשרת שהייה ועבודה וזכויות.

22. שלילת זכותו של אדם לסגת מ"הסכמה" ראשונית למצב הדברים שבו הוא מוצא את עצמו.

23. בדיקת גופו של אדם כדי לבחון את התאמתו למטרת הסחר כאילו היה חפץ מטלטל.

24. העברת האדם מיד ליד, בין בתמורה ובין בלי תמורה, בלי לקבל הסכמתו, ובמיוחד כשהוא מועבר למקום המעסיק אותו בתנאים לא הולמים.

ככל שמתקיימים יותר סממנים, כן החשד מבוסס יותר. ככל שפרק הזמן שבו מתקיימים סממנים אלה או חלקם ארוך יותר, כן יותר ברור שמתקיימות עבירות סחר. עם זאת, אין צורך שיתקיימו כל הסממנים, ויש שאף תקופה קצרה בתנאים מסויימים תעלה כדי עבירת סחר, כפי שמתבאר בפסיקה במדינות אחרות.

אין בנסיבות הבאות לשלול קורבנות:

א. שעובדים מסויימים עזבו את המעבידים ללא שננקטה סנקציה נגדם. (אין בכך לשלול

קורבנות מהעובדים שנשארו באותו מקום עבודה כמו גם מהעובדים שעזבו אחרי זמ).

ב. שקורבן עבירה חוזר למעביד שעבר עבירות כאלה נגדו.

ג. שהותר לעובד לצאת לעתים.

ד. שהתנאים לרבות תנאי שכר בארץ המוצא יותר גרועים.

ה. שיש בידי העובדים פלאפונים (שכן לעתים סוחרי אדם משתמשים באלה כדי לשלוט על קורבנותיהם).

ו. שמדובר בעובד זר חוקי.

ז. שהעובד אינו בורח או יוזם תלונה אף במקרים שבהם הוא עבד בנסיבות של קורבנות לפרק זמן ממושך ואף אם יש לו הזדמנות לברוח.

ח. שהעובד מתייחס למעבידו כחבר או כמעסיק ט.ב.

ט. שהעובד אינו נראה על פני הדברים כסובל ממצב פיזי או פסיכולוגי קשה.

י. שהעובד עצמו אינו רואה בעצמו קורבן עבירה.

4. אנו ממליצים להפיץ את הסממנים דלעיל בין הגורמים העשויים לבוא במגע עם קורבנות סחר ולהבחין בין גורמים שחלק מתפקידם לראיין אנשים העומדים מולם לבין גורמים שאין זה חלק מתפקידם הרגיל והנפגשים עם אנשים למפגש ייעודי קצר. סממנים פרי ראיון מיועדים רק לגורמים מראיינים, בעוד שסממנים חיצוניים מיועדים לכלל נושאי התפקידים.



רח' יד חרוצים 10, ת.ד. 1260, ירושלים 91012 :טל 02-6708145/304, 02-6712418

אתרנו באינטרנט: www.molsa.gov.il ממשל זמין: www.gov.il



אתרנו באינטרנט:



מדינת ישראל
 משרד הרווחה והשירותים החברתיים
 הנהלת שירות המבחן למבוגרים



נקדים ונאמר, שקשה להבחין בין גורמים מראיינים לגורמים לא מראיינים ושיטבע הדברים יש מקרים גבוליים. יתירה מזו, הגורמים המראיינים מתחלקים לגורמים מראיינים ייעודיים שיעקר תפקידם לחקור אם בפניהם מקרה של סחר בבני אדם וגורמים מראיינים לא ייעודיים המקיימים מטבע תפקידם ראיונות, כשאלה אינם לתכלית ישירה של אבחון קורבנות סחר, אך לעתים, הראיון עשוי לבסס חשד לסחר בבני אדם. להלן פירוט הגורמים לסוגיהם. נקדים ונעיר שאין מדובר ברשימות ממצות:

א. גורמים מראיינים ייעודיים

1. המשטרה לרבות חוקרי מנהלת ההגירה
2. הממונה על זכויות עובדים זרים במשרד התמ"ת
3. ארגוני זכויות אדם הבאים במגע עם קורבנות פוטנציאליים
4. נציגי הסיוע המשפטי

ב. גורמים מראיינים לא ייעודיים

1. משרד החוץ קונסוליות – יש שהקונסולים בשגרירות פוגשים בעובדים זרים לראשונה, אשר על כן יש לעורר את המועדות כבר בצומת זה.
2. משרד הפנים – יחידת האכיפה, הרשאית להחליט על צו הרחקה או צו משמורת, ממונה על בקורת גבולות, לשכות מנהל האוכלוסין (העוסקים בהארכת אשרות ובאישור העברה ממעסיק למעסיק).⁴
3. מפקחי התמ"ת – מפקחים אלה מגיעים לשטח ובודקים אם יש הפרת תנאי ההעסקה של עובדים זרים (תכלית בדיקתם היא לברר אם תנאי העובדים הזרים עומדים בחוקים רגולטוריים, אך הראיון שלהם אינו מיועד ישירות לגילוי מקרים של סחר בבני אדם).
4. מפקחי תמ"ת במתקני משמורת – עובדים אלה אחראים על ראיון העובד כדי לבדוק אם מגיע לו שכר ממעבידו הקודם.
5. דיני בית הדין למשמורת.
6. עובדים סוציאליים ופקידי סעד, הן במשרד הרווחה והשירותים החברתיים והן ברשויות המקומיות (לרבות מרכזים למניעת אלימות).
7. עובדי משרד הבריאות, לרבות המטפלים בחולי נפש, צוות בתי החולים לרבות חדרי מיון, צוות קופות חולים וכן מרפאות שונות דוגמת מרפאת לוינסקי למחלות מין, לשכות הבריאות המחוזיות, מד"א.
8. ארגונים לא ממשלתיים העוסקים בסיוע לנפגעי תקיפות מינית.
9. צוות מקלטים שונים לרבות מקלטים לנשים מוכות.

ג. גורמים לא מראיינים

גורמים אחרים שעשויים לבוא במגע עם קורבנות פוטנציאליים ואינם גורמים מראיינים עשויים להיות:

⁴ כשישטת הלשכות הפרטיות תכנס לתוקף בכל תחומי ההעסקה, תפקידם של לשכות מנהל האוכלוסין תהפך לטכנית בעיקרה בכל הקשור להעברה ממעסיק למעסיק; הווה אומר שלא יהיה מפגש בין הפקידים לעובדים הזרים כלל. אך כיום הנוהל עדיין לא נכנס לתוקף בכל התחומים.



רח' יד חרוצים 10, ת.ד. 1260, ירושלים 91012 : 02-6708145/304, 02-6712418

www.molsa.gov.il ממשל זמין : www.gov.il



אתרנו באינטרנט :



מדינת ישראל
משרד הרווחה והשירותים החברתיים
הנהלת שירות המבחן למבוגרים



1. משרד הפנים – ממונים על ביקורת גבולות.
2. משרד הפנים – בנמלי הים ובגשר אלנבי (הגיעו מספר אנשים מירדן שלגביהם התעורר חשש שהם היו קורבנות סחר)
3. מג"ב או חיילים המשרתים בגבול מצרים ועשויים להתקל בקורבנות שנכנסים בדרך לא חוקית.
4. נציגי מנהלת ההגירה פרט לחוקרים ולמשל סיירי אכיפה.

אנו מצ"ב שני מסמכים המפרטים את הסממנים. המסמך הראשון מפרט את הסממנים החיצוניים בלבד המיועד לחלוקה לגורמים לא מראיינים. מסמך זה מסומן נספח א'. המסמך השני משלב את הסממנים החיצוניים והסממנים פרי ראיון ומיועד לחלוקה לגורמים מראיינים (בין ייעודיים ובין לא ייעודיים). מסמך זה מסומן נספח ב'.

5. אנו ממליצים על הנוהל הבא כדי לקדם זיהוי מבוסס של קורבן סחר לאחר שזוהה טנטטיבית על ידי אחד מהגורמים המצויינים לעיל:

א. יש למנות גורם מרכזי או גורמים מרכזים בכל משרד (לפי הצרכים והמבנה של כל משרד) שיהיו אחראים לקבל פניות מעובדי המשרד לגבי מקרים שבהם מתעורר חשש למפגש עם קורבן סחר. אנו ממליצים שאותם עובדים יעברו הכשרה מיוחדת ויהיו אחראים לזום הכשרות במשרדיהם. מינוי גורמים מרכזים הוא חשוב כדי לאפשר סינון הפניות על ידי גורם שמתאפיין בידע ובמיומנות.

ב. ההפנייה לגורמים מרכזים יתבצע לפי הנוהל הבא:

1. אם מתקיימים תנאי סעיף 368 לחוק העונשין, המחייב דיווח למשטרה או לפקיד סעד על ידי גורמי רפואה, רווחה, ואחרים אם מתעורר יסוד סביר לחשוב שמדובר בעבירה של סחר בבני אדם נגד חסר ישע, על עובד שמגלה מקרה כזה, לדווח למשטרה או לפקיד סעד כמחוייב בחוק.

2. אם רמת החשד אינו מגיע כדי קיום יסוד סביר, או אם יש ספק במילוי תנאים נוספים בסעיף 368 (ולדוגמא, ספק אם מדובר בסחר בבני אדם או בחסר ישע), העובד יפנה לגורם המרכזי במשרדו.

3. על הגורם המרכזי לבדוק את המקרה המופנה אליו. אם הוא מחליט שיש חשד מבוסס לקורבן סחר, עליו להעביר את המקרה לפקיד סעד או למשטרה (מנהלת ההגירה) לבעל תפקיד שיפורט על ידי מנהלת

ההגירה.....וכן לגורם המרכזי באגף הסיוע המשפטי של משרד המשפטים (גברת סגלית זוהר). אם הוא בספק אם המקרה מצביע על קורבן סחר, עליו להתייעץ עם המתאמת הבין משרדית בנושא המאבק בסחר בבני אדם.

4. אם מדובר במקרה שבו עשוי לחול על העובד כללי חסיון מידע בפני גורמי חקירה או כללי סודיות (ולמשל, רופא, עובד סוציאלי או פסיכולוג), יש לבדוק עם הלשכה המשפטית של המשרד הנוגע לענין אם מותר למסור את החומר, ובין היתר באלו תנאים ניתן יהיה לבקש את הסכמת העובד להעברת רמידע.

ג. יוכנו דפי מידע על ידי צוות של גורמים מרכזים בשיתוף עם המתאמת הבין משרדית בנושא המאבק בסחר בבני אדם כדי ליצור שפה אחידה ועם זאת להשאיר מקום לשינויים הנדרשים בכל משרד.



ר'ח' יד חרוצים 10, ת.ד. 1260, ירושלים 91012 : 02-6708145/304, 02-6712418



מדינת ישראל
משרד הרווחה והשירותים החברתיים
הנהלת שירות המבחן למבוגרים



ד. יש להפיץ בין העובדים בצמתים הרלבנטיים דפי מידע משני סוגים: כאלה שמצביעים על סממנים חיצוניים, שיועברו לכל העובדים בצמתים הרלבנטיים וכאלה שמצביעים על סממנים פרי ראיון, שיועברו לגורמים מראיינים בלבד. המשרדים יחליטו איזה סוג דפי מידע להעביר לכל גורם שבתחומם.

6. אנו ממליצים לפעול להעלאת המודעות בקרב מוקדים לא ממשלתיים העשויים לסייע בזיהוי ולמשל רשויות מקומיות שיש להן שירותי רווחה, בתי חולים, מבטחים של עובדים זריכ, מרכזים למניעת אלימות, מקלטים, כנסיות, חברות כוח אדם לרבות עובדים סוצי אליים העובדים עבורם, הציבור הכללי, וזאת על ידי דפי מידע ודרך מסרים באמצעי תקשורת.

מבחינה מעשית זה אומר שכל משרד ממשלתי יעשה מאמצים להביא להפצת המידע בגופים שבתחום אחריותו, ולמשל, משרד הבריאות לגבי בתי חולים, משרד הפנים לגבי רשויות מקומיות, משרד התמ"ת לגבי מבטחים של עובדים זרים וחברות כוח אדם והארגונים הלא ממשלתיים כל אחד בתחומם. יש צורך לכנס צוות כדי להחליט אילו גורמים יטלו עליהם את התפקיד לפרסם לציבור הרחב.

7. אנו ממליצים לקדם הכשרות, הן בממשלה והן בקרב ציבורים שונים כדי להעלות מודעות ולסייע בהבאה לידי זיהוי קורבנות. להלן פירוט סוגי ההכשרות ותוכנם:

א. יש לקדם השתלמויות כלל מערכתיות שבהם יטלו חלק נציגים מכל משרדי הממשלה הרלבנטיים (ולמשל משפטים, רווחה, בריאות, תמ"ת, פנים, בטחון פנים, משטרה, שב"ס, רוץ) כדי ליצור שפה אחידה וסינרגיה בין הגופים. המכון להשתלמות פרקליטים ויועצים משפטיים במשרד המשפטים יקיים יום עיון ראשון בענין זה.

ב. יש צורך בהכשרה מיוחדת ומעמיקה לגורמים המרכזים שימונו על ידי כל משרד רלבנטי.

ג. הכשרות צריכות להתקיים בכל משרד ממשלתי רלבנטי, עבור נציגים העשויים לבוא במגע עם קורבנות. אני מציעים להטיל את האחריות ליזום השתלמויות אלה על הגורמים המרכזים.

ד. יש גם לקיים הכשרה מיוחדת ומעמיקה יותר לגורמים מראיינים ייעודיים.

ה. כדי לשרת את מטרת האחידות, יש לערב את המתאמת הבין משרדית בנושא המאבק בסחר בבני אדם בתוכן כל ההשתלמויות.

ו. על ההכשרות להתייחס, בין היתר, לנושאים הבאים: הרקע הרגולטורי של תחום העובדים הזרים, הכללים בתיעוד ראיון תוך התייחסות למשמעות הרישום במסגרת ההליך הפלילי, הסיבות למיעוט התלונות אצל עובדים זרים, חובת הדיווח, חשיבות ההיכרות עם תרבויות העובדים הזרים, התהליך הטראומטי בקרב קורבנות סחר.

8. אנו ממליצים על מינוי עובדים סוציאליים במתקני המשמורת או הכשרת עובדים סוציאליים קיימים כדי שניתן יהיה למלא אחרי מטרה כפולה של קידום זיהוי קורבנות סחר על ידי אדם מיומן ומתן תמיכה להם, דבר שעשוי ליצור תשתית להגשת תלונות מצידם.



רח' יד חרוצים 10, ת.ד. 1260, ירושלים 91012 : 02-6708145/304, 02-6712418

www.molsa.gov.il ממשל זמין : www.gov.il



אתרנו באינטרנט :



מדינת ישראל
משרד הרווחה והשירותים החברתיים
הנהלת שירות המבחן למבוגרים



ממידע שקבלנו מהשב"ס המנהל את מתקן המשמורת בכלא מעשייהו, יהיה צורך בתקן נוסף כדי לממש המלצה זו ושיש צורך בתקצוב ייעודי לצורך זה. אשר למתקן "מיכל" המנוהל על ידי מנהלת ההגירה, סוכם כי ימונה עובד סוציאלי על ידי משרד הרווחה לצורך טיפול בקטינים ובמידת היכולת, גם בשוהות בוגרות במתקן זה. אולם יש לציין שמבדיקה עם פקידת סעד ארצית לחוק הנוער, יצאו כבר 2 מכרזים ויש קושי באיוש המשרה לאור התנאים הדרגה הנמוכה של המשרה ללא תנאים נלווים. **אנו ממליצים לשקול קיום מגעים עם משרד האוצר כדי להעלות את הדרגה ולשפר את התנאים באופן שיאפשר איוש המשרה.**

9. אנו ממליצים לקבוע מנגנונים שיסירו מכשולים מפני עובדים זרים להתלונן ולהזדהות ובין היתר:

א. להקים קו החם עם מתן מענה בשפות שונות. מהלך זה חשוב כדי לעודד קורבנות להתלונן. מוצע שיחידת הסמך לעובדים זרים במשרד התמ"ת, המעורה בתחום העובדים הזרים וממונה על הגנתם, יטול על עצמו משימה זו. אם יחידת הסמך לא תוכל לנהל זאת, הקו החם צריך להיות מנוהל על ידי גורם ממשלתי חילופי.

ב. לבנות ערכת תרבויות שיפגישו את רשויות אכיפת החוק ורשויות אחרות העשויות לבוא במגע עם קורבנות סחר עם תרבויות העובדים הזרים, וזאת כדי שיוכלו ליצור תשתית לחקירות ולטיפול יעיל.

ג. הפרקליטות הסכימה לכך שיש לנקוט במדיניות של אי העמדה לדין של קורבנות עבדות וסחר לעבדות ולעבודת כפייה. לפי מדיניות זו, לא יועמדו לדין קורבנות עבירות אלה על עבירות הקשורות אינטגרלית לעבירה שבוצעה נגדם, וזאת בדומה למדיניות הקיימת אצל קורבנות סחר לזנות, כדי לתת מענה הומאני למצב דברים זה ולהסיר מכשול מהנכונות להתלונן ולהזדהות. הפרקליטות עדיין ביחנת את הקרטיונים הספציפיים שצריכים לחול על נושא זה.

10. אנו ממליצים לקבוע מספר תנאים בסיסיים לראיון קורבנות סחר כדי לקדם ראיון אפקטיבי הנותן מענה למטרת הראיון מחד ולצרכיו המיוחדים של הקורבן בפוטנציה מאידך. יש להפיץ תנאים אלה בקרב גורמים מראיינים יעודיים שהם: המשטרה לרבות חוקרי מנהלת ההגירה, הממונה על זכויות עובדים זרים במשרד התמ"ת, ארגוני זכויות אדם הבאים במגע עם קורבנות פוטנציאליים, נציגי הסיוע המשפטי. נוסח התנאים מצ"ב ומסומן כנספח ג'.

תנאים אלה נועדו לתת למרואיין כבוד בסיסי, לקדם בניית אמון בין מרואיין למראיין ולמנוע עד כמה שאפשר, המשך טראומה עבור הקורבן. מטרת אלה חשובות, הן מן הבחינה ההומאנית והן מבחינת האפקטיביות של הראיון. דוגמאות לתנאים אלה הם: ⁵

⁵ כללים אלה מבוססים על מסמכים בינלאומיים מסויימים ובמיוחד הנחיות ה - WORLD HEALTH ORGANIZATION לענין ראיון נשים שנסחרו.



רח' יד חרוצים 10, ת.ד. 1260, ירושלים 91012 : ☎ 02-6708145/304, 02-6712418

www.molsa.gov.il ממשל זמין : www.gov.il



אתרנו באינטרנט :



מדינת ישראל
משרד הרווחה והשירותים החברתיים
הנהלת שירות המבחן למבוגרים



1. לקיים את הראיון בתנאי פרטיות ובטחון עם כמה שפחות אנשי צוות (זה אומר לא לראיין בפני המעביד; אין לרכז את כל הקורבנות הפוטנציאליים בחדר גדול, אף אם לאחר מכן מתחקרים אותם לחוד שכן אין לדעת אם חלק מהם אינם חלק מהרשת העבריינית או עלולים לדווח לה).
2. להכין מראש את חברי הצוות שישתתפו בראיון.
3. לנסות לרכז את השאלות כדי לא לטרטר את האדם שוב ושוב.
4. להדגיש לקורבן בפוטנציה שהוא נמצא במקום בטוח שבו לא יאונה לו רע.
5. להיות קשוב לתגובות האדם ולא לשאול בצורה ישירה מדי על תנאים קשים, דבר העלול להביא לתגובות פסיכולוגיות קשות.
6. להדגיש שאין אנו רואים בו עבריין ושלא יועמד לדין (בתנאי זה שהפרקליט המדינה אכן יקבע מדיניות כאמור).
7. אם יש צורך במתורגמן, יש לוודא שהמתורגמן אינו נגוע בענין (ולמשל, אינו מכיר את הקורבן בפוטנציה, את מעבידו או אינו קשור לחברת כוח אדם).
8. כשמדובר בקורבן שהיא אשה, רצוי שהראיון יעשה על ידי אשה או בנוכחותה.
9. אם הקורבן הוא ילד וואו קטין, יש להעזר עם מומחה בעל מיומנות בהתאם לחוק.
10. יש לקבל את הסכמתו המודעת של האדם לראיון - יש להסביר לאדם מה מטרת הראיון, למי תהיה גישה למידע שימסר, מה התהליך שבפניו וזכותו לא למסור מידע או להגביל מסירת מידע. כמו כן יש להבהיר לו שיש לו זכות להחליט לסיים את הראיון.
11. יש להזהר שלא להבטיח הבטחות לא מבוססות (ולמשל בקשר לאשרות טהייה וזכויות שונות).
12. יש להיות קשוב לסממנים המצביעים על סכנה מוחשית ולהיות מוכן לתת לכך מענה.
13. עדיף לראיין את הקורבן כשהמראיין לבוש בבגדים אזרחיים ולא במדים הנוטים לעורר פחד מפני סמכות. לבוש אזרחי, יש בו כדי להפחית את הפחד והניכור והוא נוטה לאפשר יצירת אמון בין החוקר לבין הקורבן ברמה גבוהה יותר.
14. עדיף לקיים את הראיון במקום לא מאיים (ולמשל, עד כמה שניתן, לא בחלק סגור של מתקן משמורת ולא בחדר חקירה).
15. יש לתת את הדעת לתרבות של הקורבן בפוטנציה בשקילת דרכי הראיון. (למשל ממידע שקבלנו מגורמי שטח ואקדמאים: בתרבות סין, צעקות נתפסות כמצביעות על חולשה; תאילנדי שנשאל אם שלמו לו, יטה לענות בחיוב, אך אם ישאל כמה חייבים לו, יטה לנקוב בסכום).



רח' יד חרוצים 10, ת.ד. 1260, ירושלים 91012 : ☎ 02-6708145/304, = 02-6712418

www.molsa.gov.il ממשל זמין : www.gov.il



אתרנו באינטרנט :



מדינת ישראל
משרד הרווחה והשירותים החברתיים
הנהלת שירות המבחן למבוגרים



11. אנו ממליצים שהמטרה תעצב הנחיות כלליות שינחו את החוקרים בסדרת רעיונות ונושאים שיש לחקור לגביהם, כדי לשמש כלי עזר בידיהם. טיוטת הנחיות כלליות מצ'ב ומסומן כנספח ד' להמלצות אלה, וזאת כדי לשמש ככלי עזר לעיצוב הנחיות כלליות כאלה.

להלן מספר היבטים החשובים לכליב אלה:

א. ההנחיות הן כלי עזר בלבד, ולא נועדו להחליף את הראיון. כמו כן, הן לא נועדו לשמש כרשימת שאלות נוקשה, אלא כקרב קפיצה לקיום ראיון מעמיק, מעין סדרה של רעיונות כלליים. יתירה מזו, מטבע הדברים, אין לעשות שימוש בהנחיות אלה כדי "להאכיל" את העובד ולטעת בו מחשבה שעליו לענות לפי ציפיות.

ב. צריך להיות מודע לכך שקורבנות סחר ועבירות אחרות לעתים מנסים לרצות את המראיין או היפוכו של דבר מנסים להסתיר את החוויות הקשות שהם עברו בגלל פחד מאבדן מקום העבודה או פגיעה בהב או בבני משפחותיהם, בושה או ממניעים תרבותיים. תחושתו של המראיין לגבי חוסר האוטנטיות של תשובות לקוגיות או שתיקת העובד - עשויה גם היא לגבש חשד לקורבנות.

ג. על פני הדברים נראה שאין זה נכון לפתוח בסדרת שאלות מפורטת, שכן יתכן שזה יחשב כסוג'סטיה (הכוונת הקורבן לגירסה מסויימת, דבר העשוי להעיב על מהימנותו), אלא לפתח את התשואול בשלבים:

1. לאפשר, עד כמה שניתן, לקורבן לספר סיפור פתוח על הקורות אותו.
2. שאלות כלליות (כגון מאיפה אתה? מה הביא אותך לישראל? במה עבדת בבית? תאר את משפחתך, כמה הרווחת במדינת המוצא? מה אתה עושה בישראל? באלו תנאים עבדת וחייית? מה חשבת שיהיה בישראל מבחינת תנאים? מי הבטיח לך מה ומה היה בסוף?).
3. שאלות ממוקדות יותר.

ד. ועיקרו של דבר, הגורם המראיין צריך להיות קשוב לקורבן ולעבור משלב לשלב לפי הצורך. אם לאחר הסיפור הפתוח הוא חש שיש חשד לקיום עבירת סחר או עבדות, עליו לעבור לשאלות כלליות; אם לאחר השאלות הכלליות יש "ראשית ראיה" לעבירה כזו, עליו לעבור לשאלות יותר ממוקדות. כל שלב נגזר מהשלב שקדם לו.

III. סיכום ההמלצות

1. אנו ממליצים לקבוע רשימה של סממנים העשויים לסייע בזיהוי קורבנות סחר והמיועדת לרשויות המדינה ולגורמים אחרים העשויים לבוא במגע עם קורבנות פוטנציאליים.



רח' יד הרוצים 10, ת.ד. 1260, ירושלים 91012 ☎ :02-6708145/304 = 02-6712418

www.molsa.gov.il ממשל זמין : www.gov.il



אתרנו באינטרנט:



מדינת ישראל
משרד הרווחה והשירותים החברתיים
הנהלת שירות המבחן למבוגרים



2. אנו ממליצים על תוכנם של סממנים חיצוניים החשובים לאפשר זיהוי על ידי ספקטרום רחב של רשויות ציבור וגופים אחרים, וזאת כדי ליצור רשת של אפשרויות זיהוי ולמנוע נפילה בין הכסאות. בכלל הסממנים האלה מנויים: העדר מסמכי זיהוי או דרכון, חבלות או סימני אלימות על הגוף, מחלה או זיהום, התנהגות המעידה על מצב פסיכולוגי קשה, ליווי האדם על ידי אחר הנראה כשולט בו.
3. אנו ממליצים על תוכנם של סממנים שהם פרי ראיון, העשויים להצביע על קורבנות והעולים מתוך הסיפור שמספר האדם המתראיין. סממנים אלה נשענים על יסודות העבירות וכן על סממנים טיפוסיים לעבירות אלה.
4. אנו ממליצים להפיץ את הסממנים דלעיל בין הגורמים העשויים לבוא במגע עם קורבנות סחר ולהבחין בין גורמים שחלק מתפקידם לראיין אנשים העומדים מולם לבין גורמים שאין זה חלק מתפקידם הרגיל והנפגשים עם אנשים למפגש ייעודי קצר. סממנים פרי ראיון מיועדים רק לגורמים מראיינים, בעוד סממנים חיצוניים מיועדים לכלל נושאי התפקידים. נוסח הסממנים שיש להפיץ מצ"ב בנספחים א' (לגורמים שאינם מראיינים) וב' (לגורמים מראיינים). מבחינה מעשית זה אומר שכל משרד ממשלתי חייב להפיץ חומר זה במשרדו ולביא להפצתו בקרב גופים שבתחום אחריותו. כמו כן על כל ארגון לא ממשלתי להפיץ חומר זה בין עובדיו ומתנדביו.
5. אנו ממליצים שכל משרד ממשלתי יאמץ את הנוהל המפורט בסעיף 5 להמלצות אלה, כי הוא יישם אותו ויפיץ אותו לכל הגורמים הרלבנטיים בתחומי אחריותו (לרבות בעלי תפקידים במשרד וגופי נלווים באחריות המשרד), וזאת כדי לקדם זיהוי מבוסס של קורבן סחר לאחר שזוהה סטטיסטית על ידי אחד מהגורמים שבצמתים רלבנטיים. הנוהל יכלול התייחסות למינוי גורמים מרכזים בכל משרד ממשלתי רלבנטי, דרך הפנייה כשמתעורר חשד לקורבן סחר, הכנת דפי מידע להפצה משני סוגים (סממנים חיצוניים וסממנים פרי ראיון). מבחינה מעשית זה אומר שכל משרד ממשלתי צריך להוציא נוהל כמפורט בסעיף 5 להמלצות אלה, להפיצו וליישמו.
6. אנו ממליצים לפעול להעלאת המודעות בקרב מוקדים לא ממשלתיים העשויים לסייע בזיהוי ולמשל רשויות מקומיות שיש להן שירותי רווחה, בתי חולים, מבטחים של עובדים זרים, מרכזים למניעת אלימות, מקלטים, כנסיות, חברות כוח אדם לרבות עובדים סוציאליים העובדים עבורם, הציבור הכללי, וזאת על ידי דפי מידע ואמצעי תקשורת. מבחינה מעשית זה אומר שכל משרד ממשלתי יעשה מאמצים להביא להפצת המידע בגופים שבתחום אחריותו, ולמשל, משרד הבריאות לגבי בתי חולים, משרד הפנים לגבי רשויות מקומיות, משרד התמ"ת לגבי מבטחים של עובדים זרים וחברות כוח אדם



רח' יד חרוצים 10, ת.ד. 1260, ירושלים 91012 :טל 02-6708145/304, 02-6712418

www.molsa.gov.il ממשל זמין : www.gov.il



אתרנו באינטרנט :



מדינת ישראל
משרד הרווחה והשירותים החברתיים
הנהלת שירות המבחן למבוגרים



והארגונים הלא ממשלתיים כל אחד בתחומו. יש צורך לכנס צוות כדי להחליט אילו גורמים יטלו עליהם את התפקיד לפרסם לציבור הרחב.

7. אנו ממליצים לקדם הכשרות, הן בממשלה והן בקרב ציבורים שונים כדי להעלות מודעות ולסייע בהבאה לידי זיהוי קורבנות. מבחינה מעשית זה אומר שהמכון להשתלמות פרקליטים ויועצים משפטיים במשרד המשפטים יקיים יום עיון מערכתית, שהמתאמת הבין משרדית בנושא המאבק בסחר בבני אדם תקיים השתלמות בקרב גורמים מרכזים בסיוע המשרדים השונים, שהגורמים המרכזים בכל משרד ממשלתי יקיימו הכשרות בקרב עובדים רלבנטיים, ושהמשרדה לרבות מנהלת ההגירה, משרד התמ"ת, האגף לסיוע משפטי של משרד המשפטים וארגונים לא ממשלתיים יקיימו הכשרות של גורמים מראיינים יעודיים. הכשרות אלה יתקיימו בשיתוף המתאמת הבין משרדית בנושא המאבק בסחר בבני אדם כדי ליצור שפה אחידה.

8. אנו ממליצים על מינוי עובדים סוציאליים במתקני המשמורת או הכשרת עובדים סוציאליים קיימים כדי שניתן יהיה למלא אחרי מטרה כפולה של קידום זיהוי קורבנות סחר על ידי אדם מיומן ומתן תמיכה להם, דבר שעשוי ליצור תשתית להגשת תלומות מצידם. המלצה זו מחייבת תקציב ייעודי לשב"ס המנהל את מתקן המשמורת בכלא מעשייה וקיום מגעים עם משרד האוצר כדי להעלות את הדרגה ולשפר את התנאים לתקן שהוקצב לעובד סוציאלי במתקן המשמורת "מיכל" המנוהל על ידי מנהלת ההגירה. מבחינה מעשית זה אומר שיש לתקצב ייעודית תקן לעובד סוציאלי במתקן המשמורת של השב"ס בכלא מעשייה ושיש לפעול למען העלאת הדרגה ושיפור התנאים של העובד הסוציאלי שסוכם שימונה על ידי משרד הרווחה כדי לשמש במתקן המשמורת "מיכל" שבניהול מנהלת ההגירה.

9. אנו ממליצים לקבוע מנגנונים שיסירו מכשולים מפני עובדים זרים להתלונן ולהזדהות ובין היתר הקמת קו חם בשפות השגורות בפי עובדים זרים (שינוהל על ידי יחידת רסמך לעובדים זרים במשרד התמ"ת או גורם ממשלתי חילופי), בניית ערכת תרבויות כדי לקדם חקירה וטיפול יעילים יותר בקורבנות מארצות מוצא שונים, שקילת עיצוב הנחייה על ידי הפרקליטות לענין אי העמדה לדין בקשר לעבירות הקשורות אנטגרלית בסחר בבני אדם, דבר שנמצא בתהליך שקילה. מבחינה מעשית זה אומר שעל משרד התמ"ת להקים את הקו החם, על המתאמת



רח' יד חרוצים 10, ת.ד. 1260, ירושלים 91012 :טל 02-6708145/304, 02-6712418



מדינת ישראל
משרד הרווחה והשירותים החברתיים
מנהלת שירות המבחן למבוגרים



הבין משרדית לפעול למען בניית ערכת תרבות בשיתוף עם גופים שונים, ועל הפרקליטות לגבש עמדה בקשר למדיניות אי ההעמדה לדין של קורבנות עבירות אלה.

10. אנו ממליצים שגורמים מראיינים ייעודיים (המשטרה, לרבות משטרת ההגירה, מפקחי התמ"ת, ארגוני זכויות אדם ועורכי הדין של הסיוע המשפטי) יאמצו כללי ראיון שתכליתם לשמור על כבוד האדם של המרואיין ולייעל את הראיון בנוסח המצ"ב בנספח ג'. מבחינה מעשית זה אומר שהמשטרה, התמ"ת, ארגוני זכויות אדם והסיוע המשפטי צריכים לאמץ הנחיות אלה או הנחיות ברוח הנחיות אלה, להפיצן וליישמן.

11. אנו ממליצים שהמשטרה תעצב הנחיות כלליות שינחו את החוקרים בסדרת רעיונות ונושאים שיש לחקור לגביהם, כדי לשמש כלי עזר בידיהם. טיוטת הנחיות כלליות מצ"ב ומסומן כנספח ד'. מבחינה מעשית זה אומר שהמשטרה, לרבות מנהלת ההגירה צריכים לעצב את ההנחיות שבנספח ד' או הנחיות ברוח הנחיות אלה, להפיצן וליישמן.

רחל ויינשטיין

מנהלת שירות המבחן למבוגרים



רח' יד חרוצים 10, ת.ד. 1260, ירושלים 91012 ☎ :02-6708145/304 = 02-6712418

www.molsa.gov.il מממשל זמין : www.gov.il



אתרנו באינטרנט :



מדינת ישראל
משרד הרווחה והשירותים החברתיים
הנהלת שירות המבחן למבוגרים



נספח א': סממנים חיצוניים לזיהוי קורבנות עבדות וסחר לעבודות ולעבודות כפייה

מיועד לגורמים לא מראיינים

כשעומד בפניך עובד זר מארצות מקור לעובדים זרים (דוגמת סין, תאילנד, פיליפינים, סרי לנקה, מדינות אפריקה, מזרח אירופה, נאפל, הודו, דרום אמריקה), מכל תחום שבו מועסקים עובדים זרים, (ובמיוחד בתחומי החקלאות והסיעוד או עבודת הבית⁶) יש לשים לב לסממנים הבאים, רעשויים להצביע על קורבן עבדות או סחר לעבודות או לעבודות כפייה (אם כי יש מקרים שבהם אין סממנים חיצוניים כלל):

1. לאדם אין מסמכי זיהוי או דרכון.
2. על גוף האדם ניתן לראות חבלות או סימנים של אלימות.
3. האדם נראה חולה או סובל מזיהומים הנראים לעין.
4. התנהגות האדם מבטאת מצב פסיכולוגי קשה הנראה לעין, ולמשל - פחד, דכאון, חוסר מנוחה, חוסר התמצאות בזמן ובמרחב, אפטיות קיצונית.
5. האדם מלווה באדם אחר שנראה כי הוא שולט בו וואו אינו מאפשר לו לשוחח בחופשיות.

אם האדם מתאפיין בסממנים דלעיל או חלקם ובמיוחד אם הוא אינו דובר עברית או אנגלית או מתקשה לדבר שפות אלה, יש בכך לעורר חשד ראשוני לקורבנות עבדות או סחר בבני אדם למטרות עבדות או עבודת כפייה.

אם אתה נתקל באדם כזה, פנה לגורם מרכז במשרדך שהיא _____ (וראה להלן, לענין הפרוצדורה שעליו לנקוט בה)."

⁶ תחומי החקלאות והסיעוד הם תחומים המועדים במיוחד לניצול בשל הביחוד של העובד, אך עבדות וסחר לעבודות ולעבודות כפייה עשויים לקרות גם בתחומים אחרים ולמשל תחום הבנין.





נספח ב': סממנים לזיהוי קורבנות עבדות וסחר לעבדות ולעבודת כפייה

מיועד לגורמים מראיינים

כשעומד בפניך עובד זר מארצות מקור לעובדים זרים (דוגמת סין, תאילנד, פיליפינים, סרי לנקה, מדינות אפריקה, מזרח אירופה, גאפ, הודו, דרום אמריקה), מכל תחום שבו מועסקים עובדים זרים, (ובמיוחד בתחומי החקלאות והסיעוד או עבודת הבית) יש לשים לב לסממנים הבאים, העשויים להצביע על קורבן עבדות או סחר לעבדות או לעבודת כפייה. פרק א' עוסק בסממנים חיצוניים שנראים לעין (אם כי יש לציין שלעתים אין סממנים חיצוניים כלל). פרק ב' עוסק בסממנים פרי ראיון.

פרק א' – סממנים חיצוניים הנראים לעין

1. לאדם אין מסמכי זיהוי או דרכון.
2. על גוף האדם ניתן לראות חבלות או סימנים של אלימות.
3. האדם נראה חולה או סובל מזיהומים הנראים לעין.
4. התנהגות האדם מבטאת מצב פסיכולוגי קשה הנראה לעין, ולמשל - פחד, דכאון, חוסר מנוחה, חוסר התמצאות בזמן ובמרחב, אפסיות קיצונית.
5. האדם מלווה באדם אחר שנראה כי הוא שולט בו וזאו אינו מאפשר לו לשוחח בחופשיות.

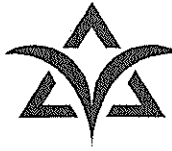
אם האדם מתאפיין בסממנים דלעיל או חלקם ובמיוחד אם הוא אינו דובר עברית או אנגלית או מתקשה לדבר שפות אלה, יש בכך לעורר חשד ראשוני לקורבנות עבדות או סחר בבני אדם למטרות עבדות או עבודת כפייה.

אם אתה נתקל באדם כזה, פנה לגורם מרכז במשרדך שהוא _____ (וראה להלן, לענין הפרוצדורה שעליו לנקוט בה).

פרק ב' – סממנים פרי ראיון

⁷ תחומי החקלאות והסיעוד הם תחומים המועדים במיוחד לניצול בשל הבידוד של העובד, אך עבדות וסחר לעבדות ולעבודת כפייה עשויים לקרות גם בתחומים אחרים ולמשל תחום הבנין.





מדינת ישראל
משרד הרווחה והשירותים החברתיים
הנהלת שירות המבחן למבוגרים



להלן פירוט סממנים העשויים לעלות מראיון על ידי גורם שמתפקידו לראיין אוכלוסיות העשויים להיות קורבנות עבדות וסחר בבני אדם לעבדות ולעבודת כפייה ולמשל אוכלוסיות של עובדים זרים:

I. הסממנים

1. אלימות פיזית ו/או מינית ו/או איומים באלה כלפי העובד או משפחתו.
2. איומים בהרחקה מן הארץ או בהסגרה לרשויות.
3. אי מילוי הבטחות לגבי רמת שכר, או תכיפותו, סטטוס חוקי, תנאי עבודה או סוג עבודה.
4. בידוד: ניתוק ממגע פיזי ו/או אלקטרוני עם העולם החיצון (לרבות בני משפחה בחו"ל, מכרים, חברים לעבודה, אחרים). בכלל זה נמנית גם מניעת לימוד שפת מדינת היעד על ידי עובדים, מניעת מגע עם אזרחי המדינה וליווי צמוד של העובד.
5. שליטה על חירותו של אדם ו/או על חופש התנועה שלי ולמשל: על ידי כליאתו הפיזית או איסור על יציאה לא מבוקרת או חיובו לגור במקום עבודתו בהעדר תנאים הולמים.
6. מעקב אחרי תנועותיו וערוצי התקשורת של העובד.
7. עיכוב דרכונים, מסמכי זיהוי וכרטיסי טיסה.
8. ענישה כלכלית או סנקציות אחרות אם העובד מתלונן.
9. גביית קנסות שרירותיים או הטלת סנקציות כלכליות שאינם עומדים ביחס סביר להתנהגות העובד ולמשל בגין מחלה, איחור, תפקוד לא מספק בעיני המעביד וכדומה.
10. שיכון בתנאים לא תברואתיים, לא בטיחותיים, צפופים או משפילים (וכמשל על הרצפה, במסדרון, בלי פרטיות).
11. מניעת מזון ושתייה הנדרשים לתפקוד תקין.
12. שעבוד חובות – גביית סכומי עתק ולעתים בריבית (ולמשל עבור הבאה למדינה, אמצעי תחבורה למקום העבודה וממנו, דיור צפוף ולא בטיחותי ומזון ושתייה לא מספקים) וקיזוז אותן הוצאות משכר עבודה, דבר המביא לכך שהעובד נמצא במצב של חוב תמידי כלפי המעביד או כלפי המתווך.
13. תשלום שכר נמוך או אי תשלום שכר (ולמשל בדרך של פיטורי עובדים או הרחקתם לאחר סיום העבודה).
14. שליטת אדם אחר על כספי העובד.
15. גניבה משכר עבודה ולמשל על ידי טענות כזב בדבר ניכויים חוקיים (כגון תשלומי מס וביטוח לאומי).
16. אי הסדרת סטטוס חוקי לעובדים או הסדרת הסטטוס באופן כוזב תוך שימוש בפרטים כוזבים בדבר זיהוי, מס או ביטוח לאומי.
17. תנאי עבודה לא בטיחותיים או לא בריאים.



רח' יד חרוצים 10, ת.ד. 1260, ירושלים 91012 ☎ 02-6708145/304, 02-6712418

www.molsa.gov.il ממשל זמין: www.gov.il



אתרנו באינטרנט:



מדינת ישראל
משרד הרווחה והשירותים החברתיים
הנהלת שירות המבחן למבוגרים



18. שעות עבודה ארוכות במיוחד, חוסר שינה ותשישות כתוצאה מתנאי עבודה (ולמשל 7 ימים בשבוע ללא מתן אפשרות לחופשות).
19. העדר חופשות או מיעוט חופשות.
20. מניעת גישה לטיפול רפואי מספק, דבר העשוי לבוא לידי ביטוי כשעובד סובל ממחלות, דלקות וזיהומים לא מטופלים.
21. הפעלת תרמית כלפי עובדים בקשר לסטטוס שלהם מבחינת אשרת שהייה ועבודה וזכויות.
22. שלילת זכותו של אדם לסגת מ"הסכמה" ראשונית למצב הדברים שבו הוא מוצא את עצמו.
23. בדיקת גופו של אדם כדי לבחון את התאמתו למטרת הסחר כאילו היה חפץ מטלטל.
24. העברת האדם מיד ליד, בין בתמורה ובין בלי תמורה. בלי לקבל הסכמתו, ובמיוחד כשהוא מועבר למקום המעסיק אותו בתנאים לא הולמים.

II. ככל שמתקיימים יותר סממנים, כן החשד מבוסס יותר. ככל שפרק הזמן שבו מתקיימים סממנים אלה או חלקם ארוך יותר, כן יותר ברור שמתקיימות עבירות סחר. עם זאת, אין צורך שיתקיימו כל הסממנים, ויש שאף תקופה קצרה בתנאים מסויימים תעלה כדי עבירת סחר, כפי שמתבאר בפסיקה במדינות אחרות.

III. אין בנסיבות הבאות לשלול קורבנות:

- א. שעובדים מסויימים עזבו את המעבידים ללא שננקטה סנקציה נגדם. (אין בכך לשלול קורבנות מהעובדים שנשארו באותו מקום עבודה כמו גם מהעובדים שעזבו אחרי זמן).
- ב. שקורבן עבירה חוזר למעביד שעבר עבירות כאלה נגדו.
- ג. שהותר לעובד לצאת לעתים.
- ד. שהתנאים לרבות תנאי שכר בארץ המוצא יותר גרועים.
- ה. שיש בידי העובדים פלאפונים (שכן לעתים כוחרי אדם משתמשים באלה כדי לשלוט על קורבנותיהם).
- ו. שמדובר בעובד זר חוקי.
- ז. שהעובד אינו בורח או יוזם תלונה אף במקרים שבהם הוא עבד בנסיבות של קורבנות לפרק זמן ממושך ואף אם יש לו הזדמנות לברוח.
- ח. שהעובד מתייחס למעבידו כחבר או כמעסיק טיב.
- ט. שהעובד אינו נראה על פני הדברים כסובל ממצב פיזי או פסיכולוגי קשה.
- י. שהעובד עצמו אינו רואה בעצמו קורבן עבירה.



רח' יד חרוצים 10, ת.ד. 1260, ירושלים 91012 : ☎ 02-6708145/304, 02-6712418

www.molsa.gov.il ממשל זמין : www.gov.il



אתרנו באינטרנט :



מדינת ישראל
משרד הרווחה והשירותים החברתיים
הנהלת שירות המבחן למבוגרים



נספח ג': כללי ראיון בסיסיים

מיועד לגורמים מראיינים ייעודיים (משטרה, מפקחי תמ"ת, ארגונים לא ממשלתיים וסיוע משפטי)

תנאים אלה נועדו לתת למרואיין כבוד בסיסי, לקדם בניית אמון בין מרואיין למראיין ולמנוע עד כמה שאפשר, המשך טראומה עבור הקורבן. מטרת אלה חשובות, הן מן הבחינה ההומאנית והן מבחינת האפקטיביות של הראיון. דוגמאות לתנאים אלה הם: ⁸

1. לקיים את הראיון בתנאי פרטיות ובטחון עם כמה שפחות אנשי צוות (זה אומר לא לראיין בפני המעביד; אין לרכז את כל הקורבנות הפוטנציאליים בחדר גדול, אף אם לאחר מכן מתחקרים אותם לחוד שכן אין לדעת אם חלק מהם אינם חלק מהרשת העבריינית או עלולים לדווח לה).
2. להכין מראש את חברי הצוות שישתתפו בראיון.
3. לנסות לרכז את השאלות כדי לא לטרטר את האדם שוב ושוב.
4. להדגיש לקורבן בפוטנציה שהוא נמצא במקום בטוח שבו לא יאונה לו רע.
5. להיות קשוב לתגובות האדם ולא לשאול בצורה ישירה מדי על תנאים קשים, דבר העלול להביא לתגובות פסיכולוגיות קשות.
6. להדגיש שאין אנו רואים בו עבריין ושלא יועמד לדין (בתנאי זה שהפרקליט המדינה אכן יקבע מדיניות כאמור).

⁸ כללים אלה מבוססים על מסמכים בינלאומיים מסויימים ובמיוחד הנחיות ה-WORLD HEALTH ORGANIZATION לענין ראיון נשים שנסחרו.





מדינת ישראל
משרד הרווחה והשירותים החברתיים
הנהלת שירות המבחן למבוגרים



7. אם יש צורך במתורגמן, יש לוודא שהמתורגמן אינו נגוע בענין (ולמשל, אינו מכיר את הקורבן בפוטנציה, את מעבדו או אינו קשור לחברת כוח אדם).
8. כשמדובר בקורבן שהיא אשה, רצוי שהראיון יעשה על ידי אשה או בנוכחותה.
9. אם הקורבן הוא ילד וואו קטין, יש להעזר עם מומחה בעל מיומנות בהתאם לחוק.
10. יש לקבל את הסכמתו המודעת של האדם לראיון - יש להסביר לאדם מה מטרת הראיון, למי תהיה גישה למידע שימסר, מה התהליך שבפניו וזכותו לא למסור מידע או להגביל מסירת מידע. כמו כן יש להבהיר לו שיש לו זכות להחליט לסיים את הראיון.
11. יש להזהר שלא להבטיח הבטחות לא מבוססות (ולמשל בקשר לאשרות שהייה וזכויות שונות).
12. יש להיות קשוב לסממנים המצביעים על סכנה מוחשית ולהיות מוכן לתת לכך מענה. עדיף לראיין את הקורבן כשהמראיין לבוש בבגדים אזרחיים ולא במדים הנוטים לעורר פחד מפני סמכות. לבוש אזרחי, יש בו כדי להפחית את הפחד והניכור והוא נוטה לאפשר יצירת אמון בין החוקר לבין הקורבן ברמה גבוהה יותר.
13. עדיף לקיים את הראיון במקום לא מאיים (ולמשל, עד כמה שניתן, לא בחלק סגור של מתקן משמורת ולא בחדר חקירה).
14. יש לתת את הדעת לתרבות של הקורבן בפוטנציה בשקילת דרכי הראיון. (למשל ממידע שקבלנו מגורמי שטח ואקדמאים: בתרבות סין, צעקות נתפסות כמצביעות על חולשה; תאילנדי שנשאל אם שלמו לו, יטה לענות בחיוב, אך אם ישאל כמה חייבים לו, יטה לנקוב בסכום).



רח' יד חרוצים 10, ת.ד. 1260, ירושלים 91012 ☎ 02-6708145/304, 02-6712418

www.molsa.gov.il ממשל זמין: www.gov.il



אתרנו באינטרנט:



מדינת ישראל
משרד הרווחה והשירותים החברתיים
הנהלת שירות המבחן למבוגרים



נספח ד': רעיונות כלליים שניתן לשקול לשאול לצרכי זיהוי קורבן

נושאים בענין גיוס העובד לעבודה בארץ:

1. הבטחות לגבי תנאי עבודה: שכר, תנאי עבודה, אשרה חוקית.
2. זהות מציע העבודה.
3. הסברה בענין זכויות, לרבות תנאי שכר ועבודה - במדינת המוצא ולמשל מקום ואופן קבלת רהסבר.
4. תוכן ההסכמות בין העובד לבין המעסיק או המתווך, לרבות גובה דמי תיור.
5. קיום חוזה בשפת העובד ומסירתו לידי.
6. מקום המצאות מסמכי הזיהוי של העובד (דרכון, אשרה) עד להגעתו ארצה.
7. דרך ההגעה לישראל – לרבות הקורות את העובד כשהגיע וזהות מי שפגש אותו.

נושאים בענין תנאי העבודה והמגורים

1. כתובת העובד.
2. מסמכי הזיהוי לרבות דרכון – אם הם בידי העובד ואם לא – בידי מי המסמכים ולמשך כמה זמן.
3. תחום העבודה, לרבות הציפיות מהעובד.
4. התאמת העבודה למה שהובטח לעובד.
5. שעות העבודה לרבות חופשות והפסקות (לרבות לצורך שירותים).



רח' יד חרוצים 10, ת.ד. 1260, ירושלים 91012 ☎ 02-6708145/304, 02-6712418

www.molsa.gov.il מממשל זמין: www.gov.il



אתרנו באינטרנט:



מדינת ישראל
משרד הרווחה והשירותים החברתיים
הנהלת שירות המבחן למבוגרים



6. שכר העבודה ששולם ואם נתקבל באופן סדיר לידי העובד או הועבר לאחר.
7. האוכל והשתייה שקבל העובד במקום העבודה, לרבות טיבם, כמותם ומחירם.
8. חובות העובד למעביד במידה שיש.
9. תנאי העבודה, לרבות תנאי תברואה, בטיחות, חופשת מחלה בעת הצורך.
10. גישה לטיפול רפואי.
11. תיאור סביבת המגורים, לרבות מגורים במקום עבודה, תנאי תברואה בטיחות, חימום בחורף.
12. חופש התנועה והקשר עם העולם החיצון, לרבות על ידי פלאפונים ודואר.
13. מעשי העובד בזמנו החופשי - לרבות חברים מחוץ לעבודה, בתי קפה בסביבה.
14. אלימות, איומים, שלילת חירות, מגעים מיניים.
15. תיאור יחס המעביד לעובד.



רח' יד חרוצים 10, ת.ד. 1260, ירושלים 91012 ☎ 02-6708145/304, 02-6712418

www.molsa.gov.il מממשל זמין: www.gov.il



אתרנו באינטרנט:

מש/7

החלטת ממשלה מספר 4463 של
הממשלה ה-34 מיום 13.1.19
וצילום של התכנית הלאומית
הרב שנתית מצורף כנספח
להצעת המחליטים

משרד ראש הממשלה



החלטות ממשלה

תוכנית לאומית למאבק בסחר בבני אדם 2019 - 2024 ותיקון החלטות ממשלה

מספר החלטה: 4463

מאת: משרד ראש הממשלה

יחידה: מזכירות הממשלה

ממשלה: הממשלה ה-34, בנימין נתניהו

תאריך פרסום: 13.01.2019

החלטה מספר 4463 של הממשלה מיום 13.01.2019

נושא ההחלטה:

תוכנית לאומית למאבק בסחר בבני אדם 2019 - 2024 ותיקון החלטות ממשלה

מחליטים:

1. א. בהמשך להחלטות הממשלה מס' 2670 מיום 2.12.2007 שבה אושרו התוכניות הלאומיות למאבק נגד סחר בבני אדם למטרת זנות ולמאבק נגד הסחר למטרות עבדות או עבודת כפייה, להטיל על 'עדת המנכ"לים הקבועה לנטשא סחר בבני אדם שהוקמה בהתאם להחלטות הממשלה מס' 63 מיום 21.5.2006 (להלן: ועדת המנכ"לים), לגבש תוכנית ליישום (להלן: תוכנית היישום) על בסיס התוכנית הרב-שנתית למאבק בתופעת הסחר בבני אדם והעבדות המודרנית (להלן: התוכנית הרב-שנתית) שגיבשה מתאמת המאבק לסחר בבני אדם שבמשרד המשפטים במסגרת תוכנית היישום, תמליץ ועדת המנכ"לים לממשלה בנוגע לדרכי הפעולה המומלצות ליישום התוכנית הרב-שנתית. בנוסף, על תוכנית היישום לכלול מנגנון של בקרה ודיווח של משרדי הממשלה לוועדת המנכ"לים. תוכנית היישום תתייחס לכל סוגי הסחר בבני אדם, לרבות סחר לזנות, לעבדות ולעבודת כפייה; סחר לנטילת אברים מן הגוף; סחר למטרת הולדת ילד ונטילתו; סחר לביצוע עבירות מין ועוד. לאחר גיבושה וטרם יישומה, תובא תוכנית היישום לאישור הממשלה.

מטרת החלטה זו היא להביא לגיבוש דרך פעולה ליישום תוכנית מתאימה למאבק בתופעת הסחר בבני אדם והעבדות המודרנית ולהביא למיגור התופעה באופן מערכתי, שקוף, מתואם ואסטרטגי. התוכנית תחולק לארבעה ראשים כמקובל בד"ר הבין-לאומי – מניעה, הגנה על קורבנות, אכיפה ושיתוף פעולה כאשר בכל אחד מהמישורים תהיה התמקדות בהגנה על קטינים ועל נפגעי העבירה כעקרון ראשון במעלה. ועדת המנכ"לים תמליץ לממשלה בנוגע לדרכי הפעולה המומלצות ליישום התוכנית הממשלתית. יובהר כי המלצות ועדת המנכ"לים ליישום התוכנית הרב-שנתית ימומנו מתקציבי המשרדים שהחלטה מצויה בתחום פעולתם.

ב. קווים מנחים לתוכנית היישום:

1. כמקובל בד"ר הבין-לאומי, התוכנית תכלול המלצה מה הן הפעולות הנדרשות בארבעת המישורים הבאים:
 1. בתחום האכיפה – צמצום פערים וחסימים; הגברת השימוש בכלי אכיפה נוספים מתחומים חלופיים לד"ר הפלילי, לרבות כלים מנהליים, פסיקאליים ואזרחיים, למאבק בסחר בבני אדם; שיפור ההתמודדות עם זירת הסייבר והשימוש בסייבר ככלי חקירתי; פיתוח מענים טכנולוגיים חדשים לשיפור האכיפה; מיקוד באכיפת סחר למטרות עבירה ועבדות כפייה, תוך דגש על אכיפה יזומה.
 2. בתחום ההגנה על הקורבנות - פיתוח מענים מתאימים להגנה על קורבנות, ומיקוד מאמצים באוכלוסיות פגיעות לרבות בעלי מוגבלות, נשים וקטינים; שיפור הליכי הזיהוי של קורבנות ובניית מנגנון הפניה כלל-מערכתי.
 3. בתחום המניעה - קידום הסכמים בינלאומיים להבאת עובדים זרים וגיבוש הסדרים רגולטוריים באשר לתנאי העסקתם וכן פיקוח ובקרה על ההעסקה, בדגש על תחום הסיעוד והחקלאות ותחומים פגיעים אחרים; העברת הכשרות

- לזיהוי וטיפול בקרבנות סחר בבני אדם לגורמים הרלוונטיים במשרדי הממשלה ורשויות המדינה, העלאת מודעות בציבור הרחב והפעלת דרכי קבלת דיווח מהציבור; הרחבת תשתית הידע והמחקר אודות מופעי הסחר בבני אדם וקידום מענים הולמים כגון חקיקה מניעתית, לרבות בתחום הפרייון וההולדה.
4. במישור שיתוף הפעולה – קידום שיתופי פעולה עם המגזר העסקי, לרבות מגזר התירות; עם השלטון המקומי, אנשי דת, אנשי אקדמיה וגופים רלוונטיים נוספים; המשך שיתוף פעולה עם ארגוני החברה האזרחית הרלוונטיים.
2. לתקן את החלטת הממשלה מס' 4295(טו/142) מיום 03.12.2008, כך שתקבע כי הטקסט ממלכתי לצי | המאבק בסחר בבני אדם יתקיים פעם בשלוש שנים.

הנוסח המחייב של החלטות הממשלה הינו הנוסח השמור במזכירות הממשלה.
הנוסח המחייב של הצעות חוק ודברי חקיקה המכריזים בהחלטות הינו הנוסח המתפרסם ברשומות.
החלטות תקציביות כפופות לחוק התקציב השנתי.

הצעה להחלטה

מחליטים:

1. א. בהמשך להחלטת הממשלה מסי' 2670 מיום 2.12.2007 שבה אושרו התכניות הלאומיות למאבק נגד הסחר בבני אדם למטרות זנות ולמאבק נגד הסחר למטרות עבדות או עבודת כפייה, להטיל על ועדת המנכ"לים הקבועה לנושא סחר בבני אדם שהוקמה בהתאם להחלטת ממשלה מסי' 63 מיום 21.5.2006 (להלן: "ועדת המנכ"לים"), לגבש תכנית ליישום (להלן: "תכנית היישום") על בסיס התכנית הרב שנתית למאבק בתופעת הסחר בבני אדם והעבדות המודרנית (להלן: "התכנית הרב-שנתית") שגיבשה מתאמת המאבק לסחר בבני אדם שבמשרד המשפטים (להלן: "המתאמת הבין-משרדית"). במסגרת תוכנית היישום, תמליץ ועדת המנכ"לים לממשלה בנוגע לדרכי הפעולה המומלצות ליישום התוכנית הרב-שנתית. בנוסף, על תכנית היישום לכלול מנגנון של בקרה ודיווח של משרדי הממשלה לועדת המנכ"לים. תוכנית היישום תתייחס לכל סוגי הסחר בבני אדם, לרבות סחר לזנות, לעבדות ולעבודת כפייה; סחר לנטילת אברים מן הגוף; סחר למטרות הולדת ילד ונטילתו; סחר לביצוע עבירת מין ועוד. לאחר גיבושה וטרם יישומה, תובא תכנית היישום לאישור הממשלה.

מטרת החלטה זו היא להביא לגיבוש דרך פעולה ליישום תכנית מתאימה למאבק בתופעת הסחר בבני אדם והעבדות המודרנית ולהביא למיגור התופעה, באופן מערכתי, שקוף, מתואם ואסטרטגי. התכנית תחולק לארבעה ראשים כמקובל בדין הבין-לאומי – מניעה, הגנה על קרבנות, אכיפה ושיתוף פעולה כאשר בכל אחד מהמישורים תהיה התמקדות בהגנה על קטינים ועל נפגעי העבירה כעקרון ראשון במעלה. ועדת המנכ"לים תמליץ לממשלה בנוגע לדרכי הפעולה המומלצות ליישום התוכנית הממשלתית. יובהר כי המלצות ועדת המנכ"לים ליישום התכנית הרב שנתית ימומנו מתקציבי המשרדים שהחלטה מצויה בתחום פעולתם.

ב. קווים מנחים לתכנית היישום:

כמקובל בדין הבין-לאומי, התוכנית תכלול המלצה מה הן הפעולות הנדרשות בארבעת המישורים הבאים:

1. בתחום האכיפה – צמצום פערים וחסמים; הגברת השימוש בכלי אכיפה נוספים מתחומים חלופיים לדין הפלילי, לרבות כלים מנהליים, פיסקאליים ואזרחיים, למאבק בסחר בבני אדם; שיפור ההתמודדות עם זירת הסייבר והשימוש בסייבר ככלי חקירתי; פיתוח מענים טכנולוגיים חדשים לשיפור האכיפה; מיקוד באכיפת סחר למטרות עבודה ועבדות כפייה, תוך דגש על אכיפה יזומה.

2. בתחום ההגנה על הקורבנות - פיתוח מענים מתאימים להגנה על קורבנות, ומיקוד מאמצים באוכלוסיות פגיעות לרבות בעלי מוגבלות, נשים וקטינים; שיפור הליכי הזיהוי של קורבנות ובניית מנגנון הפניה כלל-מערכתית.
 3. בתחום המניעה - קידום הסכמים בילטרליים להבאת עובדים זרים וגיבוש הסדרים רגולטוריים באשר לתנאי העסקתם וכן פיקוח ובקרה על ההעסקה, בדגש על תחום הסיעוד והחקלאות ותחומים פגיעים אחרים; העברת הכשרות לזיהוי וטיפול בקורבנות סחר בבני אדם לגורמים הרלוונטיים במשרדי הממשלה ורשויות המדינה, העלאת מודעות בציבור הרחב והפעלת דרכי קבלת דיווח מהציבור; הרחבת תשתית הידע והמחקר אודות מופעי הסחר בבני אדם וקידום מענים הולמים כגון חקיקה מניעתית, לרבות בתחום הפיריון וההולדה.
 4. במישור שיתוף הפעולה - קידום שיתופי פעולה עם המגזר העסקי, לרבות מגזר התיירות, ועם השלטון המקומי, אנשי דת, אנשי אקדמיה וגופים רלוונטיים נוספים; המשך שיתוף פעולה עם ארגוני החברה האזרחית הרלוונטיים.
2. לתקן את החלטת הממשלה מס' 4295(סט/142) מיום 03.12.2008, כך שתקבע כי הטקס ממלכתי לציון המאבק בסחר בבני אדם יתקיים פעם בשלוש שנים.

דברי הסבר

רקע כללי

ביום 2.12.2007 אישרה הממשלה את התכנית הלאומית למאבק נגד הסחר למטרות זנות ואת התוכנית הלאומית למאבק נגד הסחר למטרות עבדות אי עבודת כפייה. זאת, לאחר שתוכניות אלו אושרו ביום 10.1.2007 וביום 11.7.2007 על ידי ועדה המנכ"לים הקבועה לנושא סחר בבני אדם שהוקמה בהתאם להחלטת ממשלה מס' 63 מיום 21.5.2006 (להלן: "ועדת המנכ"לים")

מאז עיצוב התוכניות האמורות ואישורן עברו כעשר שנים, במהלכן יושרו בהצלחה חלק ניכר מהיעדים שפורטו בהן. עם זאת, בפרק הזמן שחלף חלו שינויים רבים במבנה זרועות הממשלה, באתגרים העומדים על הפרק, בדפוסי הסחר בבני אדם שלובשים ופושטים צורה ומתגברים בשנים האחרונות ובמסגרות רגולטוריות להן השלכות על המאבק בסחר בבני אדם. כמו כן, הניסיון הבין-לאומי מלמד שיש לעדכן תכניות לאומיות פעם ב-5 שנים לכל הפחות, במטרה להתאים את התמודדות הממשלה עם תופעת הפשיעה החמורה של סחר בבני אדם ועבודות מודרנית.

על כן, הסמיכה ועדת המנכ"לים את מתאמת המאבק לסחר בבני אדם שבמשרד המשפטים (להלן: "המתאמת הבין-משרדית") לעמוד בראש צוות שיגבש תכנית לאומית אחודה ועדכנית למאבק נגד הסחר בבני אדם על כל צורותיו, שתחליף את שתי התוכניות שאושרו בסוף שנת 2007. זאת, מתוך הנחה שעיצוב תכנית לאומית למאבק בסחר בבני אדם הוא צעד בסיסי והכרחי לפיתוח אסטרטגיה למגר תופעה חמורה זו.

ועדת המנכ"לים אישרה ביום 2.10.17 את העקרונות בבסיס התכנית למאבק בסחר בבני אדם שמטרתה להתמקד בצעדים הנחוצים כדי למגר את הסחר בבני אדם ועבירות נלוות; אין מטרתה להסדיר תחומי רגולציה לפרטיהם, להביע עמדה בנושא מדיניות ההגירה והמעמד בישראל או לעצב תכנית כללית למיגור הזנות. עם זאת מכיוון שהמאבק בסחר מחייב כלים שלובים של מניעה, אכיפה, הגנה על נפגעי עבירה ושיתוף פעולה, יש שעקרונות התוכנית מתייחסות לתחומי רגולציה או לנושא הזנות במסגרת כלל צעדי מניעה הנרוצים. המתאמת הבין-משרדית גיבשה תכנית רב-שנתית לשנים 2019-2024 למניעת סחר בבני אדם, בשיתוף עם משרדי הממשלה העוסקים בנושא (להלן: "התכנית הרב שנתית"). **התוכנית מצורפת בזה.**

כעת, מוצע להסמיך את ועדת המנכ"לים להכין תכנית ליישום העקרונות שבתכנית הרב שנתית, באופן שיקבעו דרכי פעולה קונקרטיות, לרבות מימון התכנית הרב שנתית מתקציבי המשרדים האחראים על ביצוע היעדים (להלן: "תכנית היישום"). ועדת המנכ"לים תביא את תכנית היישום לאישור הממשלה.

העקרונות המנחים שינתו את ועדת המנכ"לים:

1. ההגנה על נפגעי העבירה כערך ראשון במעלה.

2. הצורך במענה הוליסטי, שדורש תיאום בין גורמים שונים המעורבים במאבק.
3. שימוש בשיתוף פעולה ככלי מרכזי, בין כלל הגורמים המעורבים או הרלבנטיים למאבק ובכללם: הממשלה על כל זרועותיה, ארגונים לא ממשלתיים, גופים ציבוריים, המגזר הפרטי, גורמי דת, ערוצי התקשורת, גופים אקדמיים, ארגוני עובדים ומעבידים, הציבור הרחב וגופים בחו"ל (בין ממשלתיים, בין ממגזרים אחרים, בין גופים בינלאומיים המתמחים בתחום);
4. קביעת יעדים בעדיפות עליונה ("תיעדוף") לשם בניית תכנית פעולה שבה המשימות הקשורות ליעדים המתועדפים מקבלות קדימות- התכנית מורכבת ומשליכה על פעילותם של גופים רבים בעלי סדרי עדיפות שונים. כחלק מהשאיפה ליישום מיטבי של התכנית, נקבעו אילו יעדים בתכנית מצויים בעדיפות עליונה וזאת לשם בניית תכנית פעולה מתאימה. יצוין, כי תיעדוף הפעילות הממשלתית בעבר תרם לצמצום התופעה של סחר בבני-אדם.
5. הצורך בכוח אדם עם ידע וניסיון בנושא זה.
6. תכנית מוגבלת בזמן: התכנית מוגבלת לחמש שנים. עולה מתכניות שיושמו בעבר בישראל ומחוצה לה, כי חידושן מדי חמש שנים, לכל היותר, מוביל לתוצאות מיטביות.

בנוסף, התכנית כוללת המלצה לעריכת מחקר מלווה, שנתוניו ישמשו הן כלמידה על תופעת הסחר והחסמים להתמודדות איתה, והן להערכת האפקטיביות של התכנית עצמה. יצוין, כי ישנה חשיבות בקבלת ההחלטה בעת הנוכחית נוכח התחייבויותיה הבין-לאומיות של מדינת ישראל, בנוגע לקיומה של תכנית ממשלתית מעודכנת למאבק בסחר. יודגש, בדו"ח מחלקת המדינה האמריקאית לשנת 2017, הובאה ביקורת מפורשת על מדינת ישראל בנוגע להיעדר עדכון של התכנית הלאומיות מזה תקופה ארוכה.

החלטות קודמות של הממשלה בנושא

1. החלטת ממשלה מס. 4099 מיום 05.08.2018 בנושא הקמת צוות לבחינת דרכי יישום של דו"ח הצוות הבין-משרדי לצמצום צריכת זנות ולבחינת האפשרות להפלת לקוחות זנות.
2. החלטת ממשלה מס. 3709 מיום 3.7.2008 - אשרור הפרוטוקול למניעה, לדיכוי ולהענשה על סחר בבני-אדם, בעיקר נשים וילדים, המשלים את אמנת האומות המאוחדות נגד פשע מאורגן חוצה גבולות.
3. החלטת ממשלה מס' 4295 (סט/142) מיום 03.12.2008 - טקס ממלכתי לציון המאבק בסחר בבני אדם.
4. החלטת ממשלה מס. 2670 מיום 02.12.2007 - תכניות לאומיות למאבק בסחר בבני אדם- וקביעת פתרונות שיכון לקורבנות עבדות, סחר לעבדות וסחר לעבודת כפייה.
5. החלטת ממשלה מס. 63 מיום 21.5.2006 - הקמת ועדת מנכ"לים קבועה ומינוי מתאם בתחום המאבק בסחר בבני-אדם.
6. החלטת ממשלה מס. 2806 מיום 1.12.2002 - החלטת ממשלה בנושא הקמת מקלט לקורבנות סחר בבני אדם לעיסוק בזנות.

השפעת ההצעה על מצבת כח האדם

משמעות ההחלטה היא להטיל על ועדת המנכ"לים להמליץ על דרכי פעולה ליישום תכנית למאבק בתופעת הסחר בבני אדם והעבודות המודרנית, ועל כן לא צפויות השפעות על מצבת כח האדם. דרכי הפעולה האמורות יובאו לאישור הממשלה וככל שיידרשו משאבים ליישומן, הם יוקצו מתקציבי המשרדים שהחלטה מצויה בתחום פעילתם.

תקציב:

משמעות ההחלטה היא להטיל על ועדת המנכ"לים להמליץ על דרכי פעולה ליישום תכנית למאבק בתופעת הסחר בבני אדם והעבודות המודרנית, ועל כן לא קיימת עלות תקציבית להחלטה זו. בהתאם להצעת ההחלטה לצורך יישום רתכנית הרב שנתית, נדרשת החלטת ממשלה נוספת המאשרת את תוכנית היישום לרבות דרכי מימון התכנית הרב שנתית מתקציבי המשרדים שהחלטה מצויה בתחום פעולתם.

עמדת שרים אחרים שההצעה נוגעת לתחום סמכותם:

- שר האוצר – תומך.
- שר החינוך - תומך.
- רשות האוכלוסין וההגירה – תומכת.
- שר הבריאות - תומך.
- שר התיירות - תומך.
- שר החוץ - תומך.
- השר לביטחון הפנים - תומך.
- שר העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים - תומך.

עמדת היועץ המשפטי של משרד המשפטים יוזם ההצעה

עמדת היועצת המשפטית למשרד המשפטים היא כי אין מניעה משפטית להעלאת ההצעה. מצ"ב חוות דעת.

סיווגים

סיווג ראשי: הצהרתי

תחום פעולה עיקרי: חברה וכלכלה

מוגש על ידי שרת המשפטים

ג' בשבט התשע"ט

09 בינואר 2019



חוות דעת משפטית הנלווית להצעת החלטה לממשלה

נושא הצעת ההחלטה:

התכנית הלאומית למאבק בסחר בבני אדם לשנים 2019-2024.

תמצית ההצעה בהתייחס להיבטיה המשפטיים:

ביום 2.12.2007 אישרה הממשלה את התכנית הלאומית למאבק נגד הסחר למטרות זנות ואת התוכנית הלאומית למאבק נגד הסחר למטרות עבדות או עבודת כפייה. זאת, לאחר שתוכניות אלו אושרו ביום 10.1.2007 וביום 11.7.2007 על ידי ועדת המנכ"לים הקבועה לנושא סחר בבני אדם שחוקמה בהתאם לחלטות ממשלה מסי' 63 מיום 21.5.2006 (להלן: "ועדת המנכ"לים").

מאז עיצוב התוכניות ואישורן עברו כעשר שנים, במהלכן יושמו בהצלחה חלק ניכר מהיעדים שפורטו בתוכניות הקודמות. עם זאת, בפרק הזמן שחלף חלו שינויים רבים במבנה ורועות הממשלה, באתגרים העומדים על הפרק, בדפוסי הסחר בבני אדם שלובשים ופושטים צורה ומתגברים בשמים האחרונות, ובמסגרות רגולטוריות לכן השלכות על המאבק בסחר בבני אדם.

כמו כן, הניסיון הבין-לאומי מלמד שיש לעדכן תכניות לאומיות פעם ב-5 שנים לכל הפחות, במטרה להתאים את התמודדות הממשלה עם תופעת הפשיעה התמורה של סחר בבני אדם ועבדות מודרנית.

על כן, הסמיכה ועדת המנכ"לים את מתאמת המאבק לסחר בבני אדם שבמשרד המשפטים לעמוד בראש צוות שייגבש תכנית לאומית אחודה ועדכנית למאבק נגד הסחר בבני אדם על כל צורותיו (להלן: "התכנית הלאומית החדשה"), שתחליף את שתי התוכניות שאושרו בסוף שנת 2007. זאת, מתוך הנחה שעיצוב תכנית לאומית למאבק בסחר בבני אדם הוא צעד בסיסי והכרחי לפיתוח אסטרטגיה למגר תופעה חמורה זו.

המתאמת הבין-משרדית גיבשה תכנית רב-שנתית לשנים 2019-2024 למניעת סחר בבני אדם, בשיתוף עם משרדי הממשלה העוסקים בנושא (להלן: "התכנית הרב שנתית") ועקרונותיה אושרו על ידי ועדת המנכ"לים ביום 2.10.2017.

לעת, מוצע להסמיך את ועדת המנכ"לים להכין תכנית ליישום העקרונות שבתכנית הרב שנתית, באופן שתקבע דרכי פעולה קונקרטיים, לרבות מימון התכנית הרב שנתית מתכציבי המשרדים האחראים על ביצוע היעדים (להלן: "תכנית היישום"). לאחר גיבושה, תובא תוכנית היישום לאישור הממשלה.

היבטים הנוגעים לתקופת הבחירות:

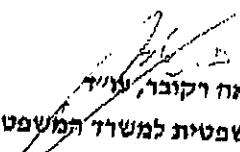
מהותה של החלטה זו היא שלב נוסף בתהליך הכולל של הפעילות הממשלתית למניעת סחר בבני אדם ואין מדובר בהליך שהחל בעת תקופת הבחירות. יצוין כי יוזמת הצעת ההחלטה היא הגורם המקצועי במשרד המשפטים, היא המתאמת הבין משרדית שאינה גורם פוליטי או גורם המקושר ללשכת שר או מנכ"ל. בנוסף, מדובר בתחלטה

שמטרתה הנתייה בדבר תחליך עבודה מקצועי ואין בה משום קביעת מדיניות או כבילה תקציבית, משפטית או אחרת של הממשלה הבאה. בהתאם, נראה כי אין מניעה משפטית להעלאת החצעה להצבעה בתקופת הבחירות.

קשיים משפטיים, ככל שישנם, ודרכי פתרונם:
אין.

עמדת היועצים המשפטיים של משרדים אחרים שהצעת ההחלטה נוגעת להם:
ההצעה מועלית על דעתן של הלשכות המשפטיות במשרדי האוצר, הבריאות, ביטחון הפנים, העבודה הרווחה והשירותים החברתיים, החינוך, התוך והתיירות, וכן על דעת הלשכה המשפטית ברשות האוכוסין והתגירה.

עמדת היועץ המשפטי של המשרד שהשר העומד בראשו מגיש את החצעה:
לעמדת היועצת המשפטית למשרד המשפטים, אין מניעה משפטית להעלית את החצעה.


לאה רקובר, יועץ
היועצת המשפטית למשרד המשפטים

כ"ח טבת תשע"ט

2 ינואר 2019

(027-99-2018-009884)

מדינת ישראל
משרד המשפטים
היחידה לתיאום המאבק בסחר בבני אדם

תכנית לאומית למאבק בסחר בבני אדם

2019 – 2024

רקע

בשנת 2007 הוסמכה מתאמת המאבק בסחר בבני אדם דאז לעמוד בראש 2 צוותים לעיצוב תכניות לאומיות למאבק נגד הסחר בבני אדם למטרות זנות ולמטרות עבדות ועבודת כפייה. בעקבות מינוי זה, המתאמת כינסה שני צוותים שכללו נציגים הרלבנטיים לפנים שונים של המאבק, במישורים של אכיפה, מניעה והגנה על קורבנות העבירה, והם עיצבו תכנית לאומית למאבק נגד הסחר למטרות זנות ותוכנית לאומית נפרדת למאבק נגד הסחר למטרות עבדות או עבודת כפייה. התוכניות הלאומיות אושרו על ידי ועדת המנכ"לים ב-10.1.2007 (סחר למטרות עבדות או עבודת כפייה) ו-11.7.2007 (סחר למטרות זנות) ועל ידי הממשלה בהחלטתה מיום-2.12.2007.

מאז עיצוב התוכניות ואישורן, עברו כתשע שנים, שבמהלכן חלק ניכר מהיעדים שפורטו בתוכניות הקודמות יושם בהצלחה, אך במקביל חלו שינויים רבים במבנה זרועות הממשלה, באתגרים העומדים על הפרק, בדפוסי הסחר בבני אדם שלובשים ופושטים צורה, ובמסגרות רגולטוריות שלהן השלכות על מאבק נגד הסחר בבני אדם.

מתוך הכרה בתהליכים אלה, שאינם ייחודיים למדינת ישראל, ומאפיינים את טבעה של תופעת הסחר בבני אדם כמופע דינאמי שהינו חלק מהפשיעה הכלכלית החמורה במדינות רבות בעולם, ומתוך הניסיון הבין לאומי המלמד שיש לעדכן תכניות לאומיות לפחות פעם ב-5 שנים, מובאת בפניכם הצעתנו זו לעדכון התכניות הלאומיות והתאמתן לתקופתנו הנוכחית, ולעמיד הקרוב הנראה לעין.

מוצע שלהבדיל מהמצב בעבר, **תוגש תכנית לאומית אחת שתתייחס לכל סוגי הסחר בבני אדם**, כפי שמקובל ברחבי העולם. דרך פעולה זו גם מתאימה לנושא, המורכב מקשת מגוונת של תופעות: לא רק סחר לזנות, לעבדות ולעבודת כפייה, שבהם עסקו התוכניות בעבר, אלא גם סחר לנטילת אברים מן הגוף, סחר למטרות הולדת ילד ונטילתו, סחר לביצוע עבירה ועוד. מטבע הדברים ייתכנו צעדים מיוחדים שיתאימו רק לסוגים מסוימים של סחר ולא לאחרים, ואולם, המסגרת הכללית של המאבק, בדרך של אכיפה, מניעה, הגנה על נפגעי עבירה ושותפות היא נחלת כולם, כמו גם הערך המוגן המונח ביסוד העבירה.

בישיבתה מיום 15 לדצמבר 2014, הסמיכה ועדת המנכ"לים בנושא המאבק בסחר בבני אדם את היחידה לתיאום המאבק בסחר בבני אדם לעמוד בראש צוות שיגבש תכנית לאומית למאבק נגד

הסחר בבני אדם על כל צורותיו, וזאת מתוך הנחה שעיצוב תכנית לאומית להיאבק בסחר בבני אדם הוא צעד ראשון הכרחי לפיתוח אסטרטגיה למגר תופעה חמורה זו.

החלטת ועדת המנכ"לים מניחה שיש ערך בתוכנית לאומית, הטמון בכך שהיא מאפשרת למדינה לעצב אסטרטגיה ברורה; מאבחנת פערים בעשייה ובאכיפה; מחזקת שקיפות; מאפשרת הפעלת בקרה; ומבטיחה תגובה הוליסטית לתופעה. מעבר לדברים אלה, יש ערך מוסף בעיצוב תכנית לאומית על ידי שלל הגורמים המעורבים בעשייה בצורה שמאשרת להם להיפגש בפורום אחד וללמוד זה מזה. בדרך זו ניתן לבנות תכנית מושכלת בהליך שמאפשר לכל גוף גישה לידע ולניסיון המיוחדים של גופים אחרים. מסיבה זו, כבעבר, צורפו גורמים ממשלתיים ולא ממשלתיים רלבנטיים לדיונים.

במהלך השנה האחרונה, יחידת תיאום המאבק בסחר בבני אדם ריכזה מאמץ בין-משרדי וחוף ממשלתי לגיבוש המתווה החדש של התכנית הלאומית, והיעדים העיקריים שיש לכלול בה. לצורך כך, קוימו ישיבות הן עם הדרג המקצועי במשרדים, הן עם פורום היועמ"שים לסחר בבני אדם מכלל המשרדים הממשלתיים והגופים הציבוריים הנוגעים לעניין, והן עם הארגונים הלא ממשלתיים העוסקים בתחומים השונים. כמו כן, במסגרת הבחינה, עיינה היחידה בתכניות לאומיות מגוונות למאבק בסחר בבני אדם ברחבי העולם, תכניות לאומיות בישראל בתחומים שונים, וכן התייעצה עם מתאמים לאומיים למאבק בסחר בבני אדם, מרחבי עולם.

להלן סיכום ההחלטות שהתקבלו והובאו לעיון ואישור ועדת המנכ"לים, כשהן מתחלקות לארבעה ראשים – **מניעה, אכיפה, הגנה ושיתוף הפעולה**. יודגש שמדובר בתוכנית לאומית, המתווה את היעדים הכלליים של הממשלה לתחום זה לשנים הקרובות.

העקרונות המנחים שעמדו בפני היחידה בעיצוב התכנית הלאומית היו אלה: **הצורך** במענה הוליסטי, שדורש תיאום בין גורמים שונים המעורבים במאבק; **ההגנה על נכגעי העבירה כערך ראשון במעלה**; **שיתוף פעולה ככלי מרכזי** - בין כלל הגורמים המעורבים או היכולים לתרום למאבק ובכללם: ממשלה על זרועותיה, ארגונים בלתי ממשלתיים, גופים ציבוריים, מגזר פרטי, גורמי דת, תקשורת, אקדמיה, ארגוני עובדים ומעבידים, ציבור רחב, גופים בחו"ל (בין ממשלתיים, בין ממגזרים אחרים, בין גופים בין לאומיים המתמחים בתחום); **הצורך בתעדוף**: התופעה מורכבת ומשליכה על פעילותם של הרבה גופים בעלי סדר עדיפות שונה; לאור הקשיים המיוחדים שבניהול חקירות ומשפטים והמשאבים הנדרשים; לאור הצורך הרב להיעזר בגופים ומקורות בין לאומיים - נחוצה מדיניות ממשלתית המתעדפת יעדים. תעדוף זה הוא מבין הגורמים שהועיל למגר את הסחר לזנות במתכונת הקשה ששררה בארץ בתחילת הדרך; **הצורך בכוח אדם עם ידע וניסיון בנושא זה**; **תכנית מוגבלת בזמן**: התכנית מוגבלת ל-5 שנים, מניסיון העבר בישראל ובעולם. בנוסף, כוללת התכנית **המלצה לעריכת מחקר מלווה** - שנתונו ישמשו רן ללמידה על התופעה והחסמים להתמודדות איתה, והן להערכת האפקטיביות של התכנית עצמה.

מטרת התוכנית היא להתמקד בצעדים הנחוצים כדי למגר את הסחר בבני אדם יעבירית נלוות;
אין מטרתה להסדיר תחומי רגולציה לפרטיהם, להביע עמדה בנושא מדיניות ההגירה והמעמד
בישראל או לעצב תכנית כללית למיגור הזנות. עם זאת, מכיוון שהמאבק בסחר מחייב כלים
שלובים של מניעה, אכיפה, הגנה על נפגעי עבירה ושיתוף פעולה, יש שהתוכנית תתייחס לתחומי
רגולציה או לזנות בכלל צעדי מניעה נחוצים. כך:

1. **תחומי רגולציה:** כאמור, התוכנית לא נועדה להסדיר תחומים רגולטוריים כגון תחומי
הרגולציה של עובדים הזרים, של סחר באברים או פונדקאות, דבר השמור לגופים
אחרים, אלא תכליתו לגבש המלצות למאבק בתופעות מן החמורות בתחומים אלה – סחר
בבני אדם לעבדות, לעבודת כפייה, לנטילת אברים מן הגוף, להולדת ילד ונטילתו. עם
זאת, במקרים מתאימים, יתכן שצעדים למניעת תופעות חמורות אלה תחייב שקילת
שינוי הסדרים קיימים גם בתחומי הרגולציה, ככל שיש בהם כדי ליצור אקלים נוח
להתפתחות תופעות אלה. בתכנית זו פרק נפרד המוקדש לחקיקה ואמנות ביני"ל.
2. **זנות:** כאמור, התוכנית לא נועדה לקבוע אסטרטגיה מקיפה למאבק בזנות בכללה. עם
זאת, מאחר שיש הבנה ביני"ל שצמצום צריכת הזנות נדרש על מנת להיאבק בסחר לזנות,
וישנם היבטים שבהם המאבק בזנות משרת את המאבק בסחר למטרות זנות, התוכנית
כוללת המלצות ממוקדות לגבי הזנות בכללה ונפגעייה בפרט. הטיפול בנושא זה ייעשה
בתיאום ובהתאם לועדת היישום של דו"ח הועדה הבין-משרדית לנושא צמצום צריכת
הזנות.
3. **קרבת מחנות העינויים בסיני:** תופעת מחנות העינויים בסיני אדיה נחטפו אזרחי
אריתריאה וסודן בעיקר, והוחזקו בשבי ועונו עינויים קשים על ידי כנופיות בדואים בסיני
- למטרת כופר - עלתה למודעות בישראל עם הגעת הקרבנות ששרדו מרנות אלה לישראל,
יחד עם אוכלוסיית המסתננים הגדולה, בין השנים 2009-2012. מקרב אוכלוסיית קרבנות
מחנות העינויים, הוכרו אחוז מסוים (כ-10%) כקרבנות עבדות, במקרים בהם הגורם
הממונה במשטרת ישראל מצא, בהתאם להחלטת הממשלה אשר הסמיכה אותו לכך,
שיש ראשית ראיה כי הוחזקו בתנאי עבדות לצור- מתן שירותי עבודה לרבות, שירותי
מין. כך, מי שאולצו לחפור בורות קבורה, מי שנכפה עליו לשאוב מים מן הבאר, לספק
שירותי תרגום עבור החוטפים, ומי שנאנס יותר מפעם אחת על ידי מספר אנשים שונים,
הוכרו כקרבנות עבדות והושמו במקלט. לאוכלוסייה זו ישנם מאפיינים וקשיים מיוחדים
הנובעים, בין היתר מכך שבשלב זה הם אינם ברי הרחקה עם תום תקופת השיקום
במקלט. כמו כן, בשל השהיה הארוכה בישראל, רבים הינם בעלי משפחות ואינם יכולים
לעזבם כדי לעבור למקלט. אמנם משרד הרווחה יחד עם מסיל"ה פתח מרכז יום עבור
אבל מדובר במסגרת מאד מינימלית. כמו כן, מקרב אלו שלא הוכרו כקרבנות עבדות,
ישנם אתגרים לא פשוטים. חלקם נמצאים במצב הומניטרי קשה, ורובם מהווים
אוכלוסייה פגיעה במיוחד לסחר פנים ישראלי. כך למשל קבוצת נשים אריתראיות שככל
הנראה מאולצות לעבוד בזנות בישראל. מסיבות אלה, ובהקשר זה, גם קבוצת זו תוזכר
מעת לעת בתכנית הלאומית, במישורים השונים.

הערה לגבי טרמינולוגיה: לעתים התוכנית מתייחסת ל**עבירות נלוות לסחר בבני אדם**. הכוונה היא עבירות המגיינות על ערכים דומים או אוכלוסיות דומות כגון: ההחזקה בתנאי עבדות (סעיף 375א לחוק העונשין, התשל"ז - 1977 (להלן - חוק העונשין)), עבודת כפייה (לפי סעיף 376 לחוק העונשין), חטיפה לשם מטרות סחר בבני אדם (סעיף 374א לחוק העונשין), גרימה לעזיבת המדינה לשם זנות או עבדות (עבירה על סעיף 376ב לחוק העונשין), עיכוב דרכון (עבירה על סעיף 376א לחוק העונשין). **מונח זה אינו כולל את עבירת העושק** (סעיף 431 לחוק העונשין) על אף שגם הוא עוסק באוכלוסיות פגיעות, וזאת משום שהערך עליו הוא מגן שונה. עם זאת, אין אנו מתעלמים ממנו ומקום שהוא רלבנטי, נאזכר אותו במפורש.

כשהתוכנית מתייחסת ל**"זרים"** - המשמעות היא זרים הנמצאים בישראל שלא במעמד קבוע, לרבות עובדים זרים חוקיים ולא חוקיים, אנשים שנכנסו למדינה באורח לא חוקי (מסתננים), שוהים לא חוקיים, מבקשי מקלט ופליטים.

כשיש התייחסות ל**"חוק למניעת הסתננות"** - הכוונה היא לחוק למניעת הסתננות ולהבטחת יציאתם של מסתננים מישראל (תיקוני חקיקה והוראות שעה), התשע"ה - 2014 שהתפרסם בספר חוקים ביום כ"ה בכסלו התשע"ה, 17 בדצמבר 2014.

כשיש התייחסות ל**"חוק השתלת אברים"**, הכוונה לחוק השתלת אברים, התשס"ח - 2008.

כשיש התייחסות ל**"לחוק נפגעי עבירה"**, הכוונה לחוק זכויות נפגעי עבירה, התשס"א - 2001.

התכנית הלאומית

1. יעדי מפתח מרכזיים:

להלן יעדי המפתח המרכזיים שנלקטו מכלל המישורים (מניעה, אכיפה, הגנה ושיתוף פעולה) שבהם נמצא שיש להתמקד בראש ובראשונה, וזאת על אף שלכל יעד נודעת חשיבות. לעתים יעדי מפתח אלה מאגדים מספר יעדים ספציפיים המופיעים לאחר מכן במסמך. אין חשיבות לסדר היעדים ברשימה.

כללי: אנו מציעים שבכל הנוגע לפרטי התוכנית, יש להתמקד במיוחד באוכלוסיית הקטינים בכל הקשור למניעה, אכיפה והגנה, ושיתוף פעולה.

1. **קידום תיקי עבדות, עבודת כפיה וסחר למטרות אלה:** לנקוט בצעדים לשם קידום קביעת יעדים לחקירות יזומות בתחום, ביסוס חקירות והעמדות לדין בעבירות של החזקה בתנאי עבדות, עבודת כפייה וסחר למטרות אלה לרבות בדרך של הנחיות, עבודה משותפת, חיזוק זיהוי נפגעי עבירה, הבהרת סמכויות, קביעת יעדי אכיפה, קידום אכיפה יזומה, קביעת מדיניות חקירה והעמדה לדין, הכשרות לעניין יסודות העבירה וקשיים ראייתיים. כמו כן, לפעול לתגבור גורמי האכיפה לצורך כך, ובניית מומחיות בקרב הגורמים המטפלים.
2. **שיפור מנגנוני זיהוי:** לשפר מנגנוני זיהוי נפגעי סחר בבני אדם ועבירות נלוות לרבות על ידי גיבוש "נוהל הפנייה לאומי" (national referral system/mechanism) שיכלול אינדיקטורים ופרוצדורה להפניית מקרים ודיווח לרשויות המתאימות.
3. **זיהוי ומתן מענה לדפוסים חדשים: הסכמי הפטור מאשרות תייר** שנחתמו בשנים הביאו לעלייה במספר הקרבנות המובאים לישראל למטרות שונות, "בדלת הראשית", כתיירים. עובדה זו, בין היתר, הביאה להתפתחות דפוסים חדשים של סחר שלא הכרנו בישראל עד היום, ויש צורך לפעול לזיהוי דפוסים חדשים של סחר בבני אדם ולבניית מענה מותאם והולם – כך בין היתר, תופעת החירשים אילמים המובאים לעסוק בקבצנות, ריבוי כניסות נשים לתקופות קצובות בהתאם לתקופת השהיה המותרת כתיירות, לשם עיסוק בזנות - הדפוס החדש לסחר לזנות ועבירות נלוות. גם במישור זה נמליץ על תגבור רשויות האכיפה על מנת להתמודד עם העלייה, וכן נמליץ לקיים חשיבה באשר לגיבוש מענים רווחתיים הולמים ככל שיעלה מספר הקרבנות שיאותרו. עוד נמליץ לקיים חשיבה באשר להתמודדות עם הסכמים המנוצלים לרעה, לרבות במישור המדיני.
4. **בתחום המניעה וההגנה: מיקוד מאמצים בתחומי עיסוק פגיעים במיוחד:** ישנם תחומים שהינם מאד פגיעים והעובדים בהם חשופים לניצול שעשוי להתפתח לעבדות/עבודות כפייה. בראשם, תחום ההסיעוד, שהינו ברובו נשי, ומתאפיין במצבי בידוד בבית המטופל.

- בתחום זה נמליץ לפעל לשם החלה של חלק מהסדרי ההגנה שכלולים בהסכמים בילטרליים גם על העובדים שנמצאים כבר בישראל, ובהם יידוע כל העובדים על זכויותיהם וחובותיהם וצירופם למשתמשי **הקו החם**, לרבות בשפות המדינות הרלוונטיות. כמו כן, נציין התפתחות חדשה יחסית של השנים האחרונות, אף היא בחסות **הסכמי הפטור מאשרות ממדינות אוקראינה וגאורגיה, תופעת ה"פליטים המדומים"**. יש חשד לתופעה מאורגנת ושיטתית של הבאת אלפי תיירים לשנה ממדינות אלה, המוסעים ישירות מנתב"ג ל RSD (משרדי רשות האוכלוסין בהם מגישים בקשות למעמד פליט ומקבלים רישיון זמני עד להחלטה בבקשה), ומשם מוסעים "הפליטים" ישירות לקבלנים שתאומו מראש או למעסיקים אחרים למשל בתחום הסייעוד. עקיפת ההסכמים הבילטרליים ומנגנוני הפיקוח יוצרים אוכלוסיה פגיעה מאד לניצול וחשד לדפוס חדש של סחר. **כך גם לגבי תחום חקלאות** המהווה אף הוא תחום פגיע על אף שהעובדים בו מגיעים על פי רוב במסגרת ההסכמים הדו-צדדיים. **ביעד זה יש צורך בתגבור רשויות האכיפה ואף לשקול הרחבת שירותי הבריאות והרווחה לאוכלוסיות הפגיעות המוזכרות, וכן נדרש לתקצב את המשרדים המפעילים עבור הרחבת הקו החם, הי בתוספת השפות והן בתוספת תקנים שיוכלו לקבל התלונות מהקו החם ולהפנות לרשויות המתאימות.**
5. **בניית תפישת הפעלה ונוהל התמודדות עם זירת האינטרנט והסייבר, הן במישור ייזום חקירות ושימוש באינטרנט כמקור מידע וחקירה, הן ככלי אכיפתי ולמשל ביום קטין המציע עצמו לזנות באינטרנט), והן ככלי מנהלי – פיתוח ויישום סעד של הסרת תכנים, סינון תוצאות חיפוש והגבלת גישה אל תכנים המשמשים במה לעבירות פליליות, מהאינטרנט. כמו כן, הגברת שיתוף הפעולה בין יחידות הסייבר בפרקליטות המדינה ובמשטרה, בין היחידות החוקרות. במסגרת יעד זה- לפעול לקידום פתרונות ופיתוחים טכנולוגיים שעשויים לקדם ולייעל המאבק ולהתאימו לעידן המודרני.**
6. **בחינת אופציית מסגרות שיקום אחרות המתאימות למשפחות או בודדים שלא יכולים מסיבות שונות ללון במקלטים. בכלל זה- בחינת הרחבת המקלטים הקיימים למסגרות יומיות ללא לינה, בחינת הקמת מסגרות המתאימות לשהיית קטינים בלתי מלווים או קטינים עם בן משפחה אך מעל גיל 5. כמו כן, בחינת הרחבת שירותי הבריאות למסגרות אלה, ובכלל זה בריאות הנפש.**
7. **בתחום המניעה - הרחבת תשתית ידע והמשך קידום חקיקה מונעת לגבי חשש לסחר בנשים הפונדקאיות, וסחר להולדת ילד ונטילתו, בעיקר באמצעות פונדקאות חו"ל. בשנים האחרונות יש מידע רב ומדאיג באשר לחשש לניצול לרעה של הליכי פונדקאות חו"ל, העשויים להתפתח אף לכדי סחר בנשים הפונדקאיות, סחר להולדת ילד ונטילתו, וסחר בתינוקות. בין המלצות הוועדה הציבורית לפירון והולדה, שהגישה מסקנותיה בנושא בשנת 2012 ("ועדת מור יוסף"), הומלץ שמדינת ישראל תסדיר בחקיקה את אופן ההכרה בהליכי פונדקאות המבוצעים על ידי ישראלים מחוץ לישראל, להסדיר את פעילות חברות התיווך הישראליות הפועלות בחו"ל, וכן לעגן את העקרון כי יש הכרח בקשר גנטי או ביולוגי בין היילוד לבין אחד מההורים המיועדים, לפחות. נציע להמשך**

ולקיים למידה של התחום והמאפיינים, בתיאום עם כל הגורמים הרלוונטיים, ובהמשך, לפעול לקידום חקיקה כאמור.

8. **בתחום המניעה ואכיפה וההגנה** – להמשיך ולבחון כלים ודרכים לצמצום הזנות ובראש וראשונה **צמצום זנות קטינים**, על מנת למנוע התפתחות סחר לזנות והזדוונות קטינים.
9. **המשך קידום שיתוף הפעולה לצד אכיפה מול המגזר העסקי של תיירות**; בשנים האחרונות יש שימוש הולך וגובר של שימוש במתקני תיירות (בעיקר מלונות), לפעילות זנות לרבות זנות קטינים, ובמיוחד הדבר נפוץ עת מדובר בנשים זרות המובאות לישראל לשם עיסוק בזנות (הדפוס החדש של סחר לזנות). מוצע להמשיך לקדם את שיתוף הפעולה עם התאחדויות התיירות והמגזר העסקי, יחד עם משרד התיירות, לשם מניעת שימוש לרעה זה, בכל שרשרת העובדים הכרוכים בתופעה לרבות נהגי המוניות; וכן לבחון השימוש בכלים נוספים- לרבות אכיפה פלילית – במקרים המתאימים. במסגרת יעד זה, יש מקום גם לאסוף מידע ומומחיות במישור הביני"ל, ולבחון גם את **תיירות המין היוצאת מישראל**, במיוחד זו הממוקדת בקטינים באתרי תיירות בחו"ל.
10. **קידום שיתוף פעולה בין הממשלה לארגונים בלתי ממשלתיים**: להמשיך לקדם שיתוף פעולה בונה בין משרדי הממשלה ובינם לבין ארגונים אלה, לרבות, מפגשים ישירים, עריכת כנסים מקצועיים משותפים וכיו"ב.
11. **בחינת מנגנון ראשית הראייה לאור דפוסי הסחר הקיימים היום**. בכלל זה, בחינת תגבור המנגנון הקיים או פיצולו, כמו גם שקילה של מנגנון לזיהוי צרכים והתאמת המענה כבר בשלב ההכרה. בשלב ראשון, יש דחיפות בתוספת כוח אדם למנגנון קביעת ראשית ראיה.

11. מישור המניעה

א. כללי – כל צורות הסחר בבני אדם

1. יש להמשיך להקים **תשתית של ידע על הסחר בבני אדם ועבירות נלוות ונושאי** שלהם השלכות על המאבק בהן, לרבות באמצעות הצלבת מידע בין משרדי הממשלה, הגברת ערוצי התקשורת עם ארגונים בלתי ממשלתיים, השלטון המקומי והאקדמיה, קידום מחקרים לרבות על דפוסים חדשים וכן המשך עדכון והעשרת אתר האינטרנט של היחידה לתיאום המאבק בסחר כאמצעי להפצת מידע.
2. יש לדאוג להמשיך קיומו ופעילותו של **פורום קבוע של נציגי כל המשרדים הממשלתיים והגופים העוסקים בתחום** – פורום יועמ"שים ופורום רפרנטים, המתכנס לערך אחת לרבעון, כדי לקיים בקרה אודות מילוי יעדי התכנית הלאומית, לדון בבעיות העולות ולהציע פתרונות. מעת לעת, גם עם נציגי הארגונים הבלתי ממשלתיים. כמו כן, יש להמשיך **לפעול לחיזוק כל רפרנט בתוך המשרד הממשלתי בו הוא מרכז הנושא**.

3. יש לנקוט בצעדים הסברתיים כדי להעלות מודעות בקרב הציבור הישראלי לגבי תופעת הסחר בבני אדם והעבירות נלוות, ואפשרויות הדיווח כרשויות. במסגרת זו, יש לקדם הקמתו של **קו חם המיועד לציבור הישראלי**, לדיווח על מקרים שנחשדים כמקרי סחר בבני אדם או החזקה בתנאי עבדות
4. יש לשקול לקדם **מבצעי מידע במדינות המקור** של נפגעי הסחר בבני אדם ועבירות נלוות כדי להתריע על הסכנות שבגיוסם לישראל לצרכי עבודה באופן לא מבוקר, ובמיוחד במדינות שבהן אין הסכמים דו-צדדיים.
5. יש להמשיך ולקדם **הכשרות לאיתור, זיהוי והפניה, בכל גוף המעורב** או שיש בו פוטנציאל להיות מעורב במאבק בסחר בבני אדם, לרבות לשוטרים וכלל גורמי המקצוע שיש להם נגיעה לנושא, והמשך קידום הכשרות לשופטים. לשם כך יש להמשיך את ההכשרות המתקיימות, לקדם בניית ערכות הכשרה, מערכי הרצאות ולומדורה מותאמים לגוף הרלוונטי ולהרחיבן כדי לכלול גם גופים שטרם קיבלו הכשרות, לרבות גופים ציבוריים דוגמת רשויות מקומיות מסוימות, בתי חולים, וארגונים בלתי ממשלתיים רלוונטיים.
6. יש להמשיך להפעיל **בקרה בנמל התעופה בן-גוריון, בגבול מצרים ומעברי גבול אחרים** שדרכם עשויים להגיע נפגעי סחר בבני אדם ועבירות נלוות.
7. יש לשאוף להבטיח שהחלטה בקשר **לחתימת הסכם לביטול הדרישה לאשרות** תייר מאזרחי מדינות זרות, תיבדק ביסודיות בהקשר לסכנה לעידוד סחר בבני אדם ועבירות נלוות. באשר להסכמים הקיימים, יש לבחון דרכים למניעת ניצולם לרעה לשם הבאת קרבנות סחר והתפתחות דפוסי חדשים בחסות הסכמים אלה.
8. יש לקדם **הפצת ידע בקרב שגרירויות וקונסוליות זרות בישראל** לגבי דפוסי סחר בבני אדם ועבירות נלוות.
9. יש לשקול אמצעים למנוע הפיכת כלות שיובאו ממדינות אחרות לנפגעות סחר בבני אדם ועבירות נלוות, ולהתמודד עם תופעת **"כלות בהזמנה"**.
10. יש לשקול צעדים **לצמצום הביקוש לשירותי סחר ועבירות נלוות**. זאה ביחס לאוכלוסיות הפגיעות במיוחד ולמשל, אנשים בזנות, קטינים במצבים פגיעים כגון קטינים לא מלווים, זרים, ובמיוחד נפגעי מתנות העינויים בחצי האי סיני.
11. יש לשקול הרחבת שירותי הבריאות ובריאות הנפש עבור אוכלוסיות פגיעות במיוחד כפי שהוזכר ביעדים המועדפים, בין היתר בראייה של מניעת תחלואה, מצבי חירום וסכנה לציבור הרחב.
- ב. סחר בבני אדם לעבדות ולעבודת כפייה ועבירות נלוות**
1. יש לחזק את מערך **ההסכמים הדו-צדדיים** בין מדינת ישראל למדינות מקור להבאת עובדים זרים, ככל הניתן, דבר שיתרום ליצירת קרקע לא נוחה לסחר בבני אדם ועבירות נלוות. לשם קידומה של מטרה זו יש לעשות מאמצים להרחיב אה המערך הקיים של ההסכמים הדו-צדדיים וכן להמשיך להפעיל מערכת בקרה על יישומם של ההסכמים הקיימים.

2. יש לפעול לקידום הסכמים בענף הסיעוד וכן להחלה רטרואקטיבית ועתידית של הסדרי ההגנה בהסכמים הדו-צדדיים על עובדות ועובדי **תחום הסיעוד**, באופן המותאם לייחודיות של תחום זה, לרבות יידועם על קו חס לתלונות, עם נציגים הדוברים את שפתם של העובדות/ים בתחום הסיעוד.
 3. יש לנקוט בצעדים להמשיך ל**יידע עובדים זרים** וכן זרים המגיעים ארצה לרבות עובדים המגיעים בתור **משתלמים**, **בדבר זכויותיהם**, ובמיוחד אלה שאינם מגיעים למדינה במסגרת הסכמים דו-צדדיים.
 4. יש להמשיך לאמץ מדיניות **שלא לאפשר הבאת עובדים זרים ממדינות שאין להן שגרירות או קונסוליה בישראל** בשל פגיעותם לניצול.
 5. יש לקדם תיאום בין הגופים השונים בעלי הסמכויות השונות בתחום תנאי העסקת עובדים זרים, תנאי מחיה ודיוור, רישיונות והיתרים לבין המשטרה ולשאוף לגורם מתכלל בעל ראיית רוחב.
 6. יש לקדם **ניידות של עובדים זרים** בין מעבידים, ככל הניתן, כדי למנוע קרקע נוחה לסחר בבני אדם ועבירות נלוות.
 7. יש לפעול לקיומם של אמצעים למנוע, ככל הניתן, מרמה ועושיק כלפי עובדים זרים, ולחקור ביסודיות תלונות על **גביית דמי תיווך שלא כדיון**, בישראל ומחוצה לה, וכן מידע המקבל על סחר בסמים קשים לעובדים הזרים, תופעות המשמשות קרקע נוחה להיווצרות סחר בבני אדם ועבירות נלוות.
 8. יש לחתור לחזק את מעמדה של הממונה על זכויות עובדים זרים כדי שתוכל למלא במלואן את המשימות שמוטלות עליה לפי חוק.
 9. יש לקדם צעדים שיש בהם כדי למנוע חשש למקרי עבדות בקרב הקהילה הדיפלומטית הזרה בישראל.
 10. יש להגביר את הפיקוח על חברות כוח אדם ולשכות פרטיות המטפלות בעובדים זרים, וכן להמשיך ולקדם הרתעה על חברות ולשכות המפרות את החוקים הרלוונטיים או נהלי הרשות שנועדו להגן על העובדים, לרבות יישום החלטות ממשלה קיימות.
 11. יש להגביר את הפיקוח על מעסיקים של זרים כדי להרתיע מניצול והתעמרות בעובדים.
- ג. סחר בזנות ולביצוע עבירת מין:
1. יש לקיים מבצעי מידע אודות עולם הזנות והקשר בינו לבין סחר בבני אדם, בקרב הציבור בכללו ופלחים ממנו העשויים לבוא במגע עם אנשים בזנות, לרבות לקוחות פוטנציאליים וצעירים במסגרות שונות.
 2. יש לקדם הכשרות ייעודיות לבעלי תפקידים הבאים במגע עם אנשים בזנות.
 3. יש להמשיך לאכוף עבירות סביב הזנות כדי להרתיע התפתחות תשתית נוחה לסחר בבני אדם.

4. יש לתעדף אכיפה והגנה על קטינים בזנות והנמצאים במצבים פגיעים במיוחד לניצול מיני, וזאת מתוך הנחה שניצול חמור של אוכלוסייה זו ייצר תשתית נוחה במיוחד לסחר בבני אדם ועבירות נלוות. כן יש לקדם את שיתוף הפעולה המחוזי והארצי בין גורמי הטיפול והחינוך לבין רשויות האכיפה.

ד. סחר בבני אדם לנטילת אברים מן הגוף:

1. יש לחזק את האכיפה של חוק השתלת אברים כדי למנוע סחר בבני אדם לנטילת אברים מן הגוף, לשם השתלה.
2. יש לאסוף כמה שיותר מידע על סחר לנטילת אברים מן הגוף וכן על סחר באברים, הן במישור המקומי והן במישור הבין לאומי ולהפיצו.
3. יש לבחון דרכים לפיתוח מנגנונים להעברת מידע בין גורמים במערכת הרפואית לגורמי אכיפה, בשים לב לשאלת החיסיון הרפואי.
4. יש לבחון דרכים לחיזוק הפיקוח והניסור על חברות התיווך הישראליות המציגות עצמן כפועלות לקידום תרומה אלטרואיסטית אך יש חשד כי למעשה מדובר בתיווך לסחר באברים או עבירות נלוות.
5. יש לקדם הכשרות בקרב גורמי מקצוע במערכת הרפואית להכרת דפוסי השתלת איברים בלתי חוקית בחו"ל.

ה. סחר להולדת ילד ונטילתו:

1. יש לשאוף לאסוף כמה שיותר מידע על פונדקאות חו"ל, מניסיון הרשויות עד היום, הן במישור המקומי והן במישור הבין לאומי, לברר את הנסיבות בהן מדובר יהיה בסוג זה של סחר בבני אדם ולהכין תשתית משפטית רלוונטית. כמו כן לשקול להגדיר יעד של פעילות אל מול חברו התיווך הישראליות בפועלות בחו"ל.
2. יש להמשיך לפעול להעלאת המודעות הציבורית לנושא זה, בשיתוף עם משרד החוץ, בין היתר, בנושא המצב המשפטי ביחס לפונדקאות חו"ל במדינות בהן מתקיימת פרקטיקה זו והחששות ככל שקיימים לניצול ו/או פגיעה בצדדי ג' שעשוי להתפתח לסחר בבני אדם, וכן לשקול הכשרה והדרכה של ההורים המזמינים.

ו. בחינת תיקוני חקיקה ובחינת הצטרפות לאמנות בינ"ל

בללי: בשל העובדה שמדובר בחקיקה ומסמכים בינ"ל, אגדנו את כל רהמלצות בתחום זה בפרק אחד, תחת פרק המניעה, אם כי ישנם המלצות שרלוונטיות יותר לתחומי האכיפה וההגנה, לשם הנוחות. אין המדובר ברשימה סגורה אלא במגמות המוכרות לנו בעת כתיבת תכנית זו.

1. יש לשקול אשרור אמנת מועצת אירופה בדבר פעילות נגד סחר בבני אדם, את הפרוטוקול להברחת מהגרים הנספח לאמנת הפשע הבין לאומי חוצה הגבולות וכן את אמנת מועצת אירופה נגד סחר באיברים. זאת, תוך בחינת התועלות שהצטרפות אל מול החובות לרבות חובות הדיווח והפיקוח, שהצטרפות תחייב.
2. תמיכה ביישום המלצות הצוות הבין משרדי לצמצום צריכת הזנות.
3. בחינת אפשרות לקידום קודים אתיים בקרב המגזר הפרטי, בשילוב סימון מוצרים או שירותים שעומדים בקודים אלה.
4. בהתבסס על מידע שייאסף, יש לבחון אם יש צורך בתיקונים לחוק השתלת אברים, בהתייחס לתופעות חמורות, כגון רשת העוסקת בסחר באברים בהיקף מסחרי.
5. בהמשך לעבודת ועדת מור יוסף וכפי שהומלץ על ידה, כאמור, יש להמשיך ולפעול לקידום הצעת חקיקה המסדירה הכרה בפונדקאות בחו"ל, תוך התוויית מנגנונים שיבטיחו הגנה על זכויות צדדי ג' המעורבים והפגיעים, בראשם היילודים ונושאות ההיריון בחו"ל, ובכפוף להוכחת קשר גנטי לאחד ההורים המיועדים לפחות.
6. יש לעודד ולשתף פעולה עם עיצוב אמנה בין לאומית בעניין הפונדקאות חוצה הגבולות.
7. יש לשקול הגדרת עבירות הסחר והעבדות, כמו גם את עבירת התיווך לסחר באיברים כעבירות מקור לפי חוקי הלבנת הון.
8. יש לשקול הרחבת האפשרות למתן עדות שלא בפני הנאשם כך שתתאפשר גם במקרי החזקה בתנאי עבדות, וכן שקילת הרחבת האפשרות לדון בפני דן יחיד בעבירות סחר וזנות,
9. יש לשקול ותוספות למטרות הסחר האמורות בחוק העונשין (למשל. יש לשקול הצורך בתוספת פריט לרשימת המטרות הסגורה בעבירת הסחר - סחר למטרת ביצוע עבירה (forced) criminality).
10. לבחון מחדש תיקון חקיקה שירחיב את מקורות ההכנסה לקרן החילוט הייעודית לקרבנות סחר בבני אדם גם על עבירות אחרות בפרק הסחר והעבדות כדי לאפשר את המשך פעילות קרן החילוט ולהתאימו לעבירות הנפוצות יותר בתקופה זו.
11. לשקול הרחבת מעני הסיוע המשפטי עבור קרבנות סחר גם בתהליך ההכרה.
12. לקדם את יישום חוק סמכויות לשם מניעת ביצוע עבירות באמצעות אתר אינטרנט התשע"ז-2017 בכל הנוגע למניעה של גיוס לזנות ופרסום שירותי זנות ברשת האינטרנט.
13. יש לשקול עיגון ההגנות הניתנות לקרבנות ומסגרות המקלט בחקיקה כדי להושיט הגנה מספקת לנפגעי סחר בבני אדם ועבירות נלוות. בנוסף, יש לשקול מחדש לעגן בחקיקה את תפקיד מתאם המאבק בסחר בבני אדם כדי לקבוע את גדרות החובות המוטלות עליו ואת גדרות הסמכויות שהוא מוסמך להפעיל.
14. בחינה של אפשרות של חקיקה הדורשת מהמגזר העסקי דיווח שנתי על המאמצים בתחום מניעת סחר בשרשראות האספקה והייצור במגזר העסקי-יצרני, בדומה לבריטניה

- וקליפורניה. כמו כן, יש לשקול דרישה להימנע ממוצרים שיוצרו בתנאי עבדות במסגרת דרישות הרכש הציבורי.
15. יש לבחון האם ישנם חסמים משפטיים המקשים על הטיפול בנושא הסחר בבני אדם, וככל שיש, לפעול להסרתם. לצורך כך יוקם צוות ייעודי שימפה את החסמים הארגוניים והמשפטיים.

III. מישור האכיפה

- יש לקבוע מדיניות ברורה של חקירה והעמדה לדין בעבירות סחר בבני אדם ועבירות נלוות, כשמדובר בניצול של אוכלוסיות פגיעות, תוך אבחנה בין מקרים שיש בהם עבירות פליליות חמורות של סחר בבני אדם ועבירות נלוות לבין מקרים שבהם יש להסתפק בעבירות פליליות קלות יותר או בעבירות רגולטוריות. מדיניות זו תככול גם נהלים לגבי משך הזמן הראוי לחקירת תיקים.
- יש להסדיר חלוקת עבודה ברורה בין רשויות אכיפת החוק בקשר לחקירה והעמדה לדין בעבירות רגולטוריות לעומת עבירות פליליות מובהקות דוגמת סחר בבני אדם ועבירות נלוות ועבירת עושק ומרמה, כשהן מתבצעות נגד אוכלוסיות הפגיעות לסחר בבני אדם.
- יש להמשיך לשפר את שיתוף הפעולה בין מפקחי רשות האוכלוסין וההגירה ופקחי העבודה של משרד הכלכלה וביניהם לבין משטרת ישראל וגורמי אכיפה נוספים כגון רשות המסים והרשות לאיסור הלבנת הון.
- יש לקדם בשיטתיות בדיקות וחקירות יזומות על ידי גורמי אכיפה, להבדיל מהשענות על תלונות כדרך המלך, לרבות קביעת יעדי אכיפה למספר חקירות יזומות בשנה.
- יש לעודד דיווח והגשת תלונות על סחר בבני אדם ועבירות נלוות, בכל המקומות העשויים לבוא במגע עם קרבנות, גם מקרב הציבור הרחב.
- יש להתמקד בשיטתיות בביסוס תיקי עבדות, עבודת כפייה וסחר למטרות אלה.
- יש לתת מענה לאפשרות גיבוש דפוסים חדשים של סחר בבני אדם ועבירות נלוות, כגון נשים המגיעות לישראל באשרת תייר כדי לעסוק בזנות, חרשים-אילמים זרים המובאים ארצה לעסוק בקבצנות וכיו.
- יש להמשיך לקדם האפשרות לגביית עדות מוקדמת מהקרבנות ולהמשיך לעשות מאמץ לוודא כי לא יורחקו מישראל בלא שניתנה הזדמנות סבירה לגבות את עדותם של מי שיש חשד שהינו קרבן סחר. כמו כן, יש לעשות מאמצים למצוא מענה להעדתם של נפגעי סחר או עבירות נלוות שכבר חזרו לארצות המוצא שלהם בהקדם האפשרי (למשל, באמצעות פיתוח מנגנון אפקטיבי של עדות בוידאו-קונפרנס).
- יש לתזק את מעמדם של גורמים מרכזיים בנושא המאבק בסחר בבני אדם בגופי הממשלה ובמיוחד בזרועות אכיפת החוק: במשטרה, בפרקליטות, ברשות האוכלוסין וההגירה ובמשרד הכלכלה ככלי עזר חיוני לביסוס תיקי סחר בבני אדם ועבירות נלוות.

10. יש לשקול מינוי אחראי בכל יחידה מרכזית (ימ"ר) אשר יהיה רפרנט לנושא סחר בבני אדם והעבירות הנלוות, וילווה תיקי חקירה רלוונטיים.
11. יש לבחון את האפשרות להמשיך הכשרת בעלי תפקידים לעסוק באופן ייעודי בתחום הסחר בבני אדם ועבירות נלוות ונושקות, במשטרה, ברשות האוכלוסין והתגירה, במשרד העבודה והרווחה והשירותים החברתיים ובגופים רלבנטיים אחרים, וזאת לאור העובדה שמדובר בנושא מורכב, בתיקים הדורשים הקצאת זמן ומאמץ ובבסרה בין לאומית המופעלת על המדינה.
12. יש להמשיך להעמיק את האכיפה שמבצע משרד העבודה והרווחה והשירותים החברתיים – שיש בה כדי לסייע בגילוי מקרים של סחר בבני אדם ועבירות נלוות.
13. יש להמשיך לאכוף את האיסור על גביית דמי תיווך מעובדים זרים ובייחוד בקשר לעובדים שהגיעו ממדינות שאתם אין למדינה הסכמים דו-צדדיים המסדירים נושא זה.
14. יש לעשות שימוש מוגבר בכלים כלכליים במאבק בסחר בבני אדם ועבירות נלוות במקרים מתאימים.
15. יש לעשות שימוש מוגבר באישומים לפי חוק המאבק בארגוני פשיעה לצד אישומים בסחר בבני אדם ועבירות נלוות במקרים מתאימים, דבר המגביר את הענישה המקסימאלית והנותן כלים נוספים להתמודדות עם סחר בבני אדם ועבירות נלוות על רקע פשיעה מאורגנת.
16. יש לתעדף פעולות אכיפה יזומות כשמדובר בנפגעי סחר ועבירות נלוות שהם קטינים.
17. יש לקדם פיתוח של כלי ההסרה והגבלת הגישה ליתכנים אסורים באינטרנט המשמשים כר פורה לסחר בבני אדם, הן במישור הוולונטרי מול ספקיות השירות המקוונות והן במישור הפורמלי תוך שימוש בצווים שיפוטיים מתאימים.
18. יש לקדם שימוש באינטרנט כמקור מודיעיני ורקירת. יש לקדם ניטור של אתרים מסוימים באינטרנט המשמשים לגיוס אנשים לישראל לעבודה לא חוקית או לזנות, ולקדם אכיפה פלילית באמצעות האינטרנט, כגון ביום לקוח של קטין.
19. יש להמשיך ולקדם שיתופי פעולה וכן לשקול גיבוש נוהל בין גורמי השטח לבין המשטרה ביחס למידע מהשטח, שיסייע לפתיחה של חקירות יזומות.
20. יש לקדם פיתוח ורכישת פתרונות טכנולוגיים ואינטרנטיים לייעול האכיפה והזיהוי.
21. יש להמשיך לדאוג למתורגמנים מתאימים לשפות השונות בזמינות סבירה, לרבות הניבים השונים ולרבות שפת הסימנים.

VI במישור ההגנה

1. יש לחזק ולשפר את מערך הזיהוי של נפגעי הסחר בבני אדם ועבירות נלוות, הן למטרת הגנה ותמיכה בנפגעי הסחר בבני אדם, הן לשם אכיפת העבירות, והן כדי ליצור תשתית לא נוחה לסחר בבני אדם ועבירות נלוות. כמו כן יש לחזק הזירוי בקרב אוכלוסיות פגיעות.

2. יש להמשיך לקיים ולחזק את מסגרות התמיכה וסל השירותים הקיימים שנועדו לנפגעי הסחר בבני אדם וההחזקה בתנאי עבדות, לרבות מקלטים, דירות מעבר, מרכז היום, טיפול רפואי (לרבות פסיכיאטרי), סיוע משפטי, הרחבת ההכשרה המקצועית והנפקת אשרות עבודה.
3. יש לקדם הידוק שיתוף הפעולה ובין היתר לשקול נוהל עבודה שיוודא יידוע של נפגעי העבירה על זכויות ושירותים קונקרטיים הניתנים להם בתחום זה, וכן לפעול למתן הכשרה ייעודית, באמצעות יחידת הסיוע, של הרפרנטים המחוזיים (ובאמצעותם – לפרקליטים המטפלים), בכל הנוגע לתחום זה. המתווה את הקשר עם יחידת הסיוע לנפגעי עבירה בפרקליטות והקשר עם הנציגים השונים במחוזות. זאת, כדי לוודא שזכויותיהם של קרבנות הסחר בבני אדם והעבירות הנלוות, כנפגעי עבירה כמוגדר בחוק, יישמרו, ותינתן להם מעטפת ההגנה הנדרשת במסגרת ניהול ההליך ולאחריו.
4. יש לבחון הרחבת השירותים הקיימים והתאמתן לדפוסים החדשים ולצרכים של אוכלוסיות שונות. כך, יש לבחן שימוש במקלט באופן יומי ללא שינה, או הקמת מסגרת נוספת יומית, וכן לבחון מסגרות המותאמות לקטינים ומסגרות למשפחות עם קטינים בוגרים.
5. יש לבחון את האפשרות לקדם את הטיפול בענייניהם של נפגעי סחר בבני אדם והחזקה בתנאי עבדות מול לשכות רשות האוכלוסין וההגירה, על ידי נציגים ייעודיים המכירים את הנושא.
6. יש לשאוף למדיניות של אי החזקת נפגעי סחר בבני אדם והחזקה בתנאי עבדות במתקני משמורת כמקובל לפי התורה הבין לאומית.
7. יש להמשיך לוודא את יישום הנחיה 2.32 של פרקליט המדינה, שעניינה מדיניות העמדה לדין של נפגעי סחר בבני אדם, החזקה בתנאי עבדות ועבודות כפייה.
8. יש למנוע מעצרים של נפגעי סחר ועבודות שזכאים להיות בישראל.
9. יש לחתור לקראת הגנה על ביטחונם של נפגעי סחר בבני אדם בכלל ועל נפגעי סחר ועבודות שמשתייכים פעולה עם המשטרה בפרט, לרבות לוודא חזרתם הבטוחה לארצות המוצא.
10. יש לשקול צעדים מיוחדים לשיפור הזיהוי והטיפול בקטינים נפגעי סחר בבני אדם והחזקה בתנאי עבדות.
11. יש להמשיך ולהגביר את מודעותם של הפרקליטים, המשטרה ובתי המשפט להגנות שבחוק ולהנחיות פרקליט המדינה לפי העניין.
12. יש לקדם תכנית מקיפה לחזרה בטוחה של נפגעי סחר בבני אדם והחזקה בתנאי עבדות שהגיעו ממדינות אחרות, מעבר לקיים היום, בלי קשר לשאלה אם הם שהו במסגרות לטיפול בנפגעי הסחר בבני אדם ובתנאי שמדובר במדינות שלהן ניתן להחזיר את נפגעי העבירות.

13. יש להמשיך להפעיל את קרן החילוט ולוודא כינוס הועדה וחלוקת הכספים שבקרן פעמיים בשנה, למטרות המוגדרות בחוק, ככל שהניתן, בהתאם לכספים שבקרן, באופן שוויוני ושקוף.
14. יש להגן, ככל הניתן, על עובדי משק בית זרים בבתי דיפלומטים.
15. מוצע לשנות את החלטת הממשלה באשר לתכיפות קיום טקס עיטור הנשיא לגיבורי המאבק לסחר בבני אדם, ולהעמידו על פעם בשלוש שנים חלף פעם בשנה.

v. במישור שיתוף הפעולה

1. יש לקדם שיתוף פעולה בין גופים בישראל, לרבות משרדי ממשלה, ועדות הכנסת, גופים ציבוריים, השלטון המקומי, ארגונים בלתי ממשלתיים, וגופים במגזר הפרטי-עסקי.
2. יש לקדם שיתוף פעולה בין לאומי, לרבות שיתוף פעולה עם רשויות ממשלה וארגונים בלתי ממשלתיים במדינות אחרות, שיתוף פעולה עם ממשלות זרות לשם קידום מטרות כלליות משותפות, קידום מעמדה של ישראל בעולם בכלל ובתחום המאבק בסחר בבני אדם בכלל, ושיתוף פעולה למטרת למידה.
3. יש לפעול להמשך קידום שיתוף הפעולה לצד אכיפה מול המגזר העסקי של תיירות; מוצע לקדם את שיתוף הפעולה עם התאחדויות התיירות והמגזר העסקי, יחד עם משרד התיירות, לשם מניעת שימוש לרעה זה, בכל שרשרת העובדים הכרוכים בתופעה לרבות נהגי המוניות; יש לבחון הוספת דרישות רגולטוריות בתחום זה ככל שהדבר מתאים, וכן לבחון השימוש בכלים נוספים- לרבות אכיפה פלילית - במקרים המתאימים. במסגרת יעד זה, יש מקום גם לאסוף מידע ומומחיות במישור הביני"ל, לשקול הסברה והעלאת מודעות לתיירות הנכנסת לישראל, וכן לבחון גם את תיירות המין היוצאת מישראל, במיוחד זו הממוקדת בקטינים באתרי תיירות בחו"ל.
4. יש לפעול לקידום הלמידה ושיתוף הפעולה הן במישור הביני"ל והן עם המגזר העסקי הישראלי, בתחום סחר בשרשראות האספקה ואחריות תאגידית בתחום מניעת סחר בבני אדם במסגרת המגזר העסקי והיצרני, לרבות בחינה של אפשרות של חקיקה הדורשת דיווח שנתי של החברות על המאמצים בתחום זה, בדומה לבריטניה וקליפורניה.

vi. מחקר מלווה

- א. ישנו צורך לכלול מחקר מלווה במסגרת התכנית, שיהיה בעל שני נדבכים:
 - א. בחינת היקף התופעה: מחקר זה יעודכן אחת לשנה, ויהווה אינדיקציה חשובה עבור גורמי הממשלה ויוכל להקל על הדיווח לגורמים המפקחים על עבודת המדינה, ובהם הכנסת.
 - ב. מחקר הערכה, שימדוד את האפקטיביות של העשייה בתחום למול המדדים שייקבעו.

סוף



מזכירות הממשלה

החלטה מספר 142/ט' של ועדת שרים לענייני סמלים וטקסים מיום 16.11.2008 אשר צורפה לפרוטוקול החלטות הממשלה וקבלה תוקף של החלטת ממשלה ביום 03.12.2008 ומספרה הוא 4295(ט'142).

טקס ממלכתי לציון המאבק בסחר בבני אדם 4295(ט'142).

מ ח ל י ט י ס :

1. בהמשך להחלטת הממשלה מס. 2671 מיום 2.12.2007 לקיים בבית הנשיא טקס ממלכתי לציון המאבק בסחר בבני אדם ב-2 בדצמבר בכל שנה.
 2. במסגרת הטקס יוענקו עיטורים ממלכתיים לגופים או אישים אשר תרמו תרומה משמעותית למאבק בסחר בבני אדם.
 3. להטיל על מטה ההסברה במשרד ראש הממשלה להפיק ולארגן את הטקס הממלכתי.
- יובהר כי ההחלטה הנ"ל הינה בכפוף לקבלת אישור היועצת המשפטית של משרד ראש הממשלה.