

הצעה להחלטה

מחליטים :

1. א. בהמשך להחלטת הממשלה מס' 2670 מיום 2.12.2007 שבה אושרו התכניות הלאומיות למאבק נגד הסחר בבני אדם למטרת זנות ולמאבק נגד הסחר למטרות עבדות או עבודת כפייה, להטיל על ועדת המנכ"לים הקבועה לנושא סחר בבני אדם שהוקמה בהתאם להחלטת ממשלה מס' 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 לוועדת 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 שההחלטה 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, פסקאליים 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.

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 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.
 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 למטרת 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 שהוקמה בהתאם להחלטת ממשלה מס' 63 מיום 21.5.2006 (להלן: "ועדת המנכ"לים").

מאז עיצוב התוכניות האמורות ואישורן עברו כעשר שנים, במהלכן יושמו בהצלחה חלק ניכר מהיעדים שפורטו בהן. עם זאת, בפרק הזמן שחלף חלו שינויים רבים במבנה זרועות הממשלה, באתגרים העומדים על הפרק, בדפוס 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 ועבדות 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 הנחוצים. 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 להסמיק 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 שינחו 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 ללמידה 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 התכניות 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 והעבדות המודרנית, ועל כן לא צפויות השפעות על מצבת כח האדם. דרכי הפעולה האמורות יובאו לאישור הממשלה וככל שיידרשו משאבים ליישומן, הם יוקצו מתקציבי המשרדים שההחלטה מצויה בתחום פעולתם.

תקציב:

משמעות ההחלטה היא להטיל על ועדת המנכ"לים להמליץ על דרכי פעולה ליישום תכנית למאבק בתופעת הסחר בבני אדם והעבדות המודרנית, ועל כן לא קיימת עלות תקציבית להחלטה זו. בהתאם להצעת ההחלטה לצורך יישום התכנית הרב שנתית, נדרשת החלטת ממשלה נוספת המאשרת את תוכנית היישום לרבות דרכי מימון התכנית הרב שנתית מתקציבי המשרדים שההחלטה 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 להחלטת ממשלה מס' 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 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 התמורה של סחר בבני אדם ועבדות מודרנית.

על כן, הסמיכה ועדת המנכ"לים את מתאמת המאבק לסחר בבני אדם שבמשרד המשפטים לעמוד בראש צוות שיגבש תכנית לאומית אחודה וערכנית למאבק נגד הסחר בבני אדם על כל צורותיו (להלן: "התכנית הלאומית החדשה"), שתחליף את שתי התכניות 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.

כעת, מוצע להסמיך את ועדת המנכ"לים להכין תכנית ליישום העקרונות שבתכנית הרב שנתית, באופן שתקבע דרכי פעולה קונקרטיות, לרבות מימון התכנית הרב שנתית מתקציבי 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 בחלטה

שמטרתה הנתייה בדבר תהליך עבודה מקצועי ואין בה משום קביעת מדיניות או כבילה תקציבית, משפטית או אחרת של הממשלה הבאה. בהתאם, נראה כי אין מניעה משפטית להעלאת התצעה 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 הרווחת והשירותים החברתיים, החינוך, החוץ והתיירות, וכן על דעת הלשכה המשפטית ברשות האוכלוסין וההגירה.

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

לאה רקובר, ע"ד

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

2024 – 2019

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 מהפשעה 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, ולעתיד 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 למטרת 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 נפגעי 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 התכוף 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 הן ללמידה על התופעה והחסמים להתמודדות איתה, והן להערכת האפקטיביות של התכנית עצמה.

מטרת התוכנית היא 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 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 בינ"ל.
2. **זנות:** כאמור, התוכנית לא נועדה לקבוע אסטרטגיה מקיפה למאבק בזנות בכללה. עם
זאת, מאחר שיש הבנה בינ"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"ר הועדה הבין-משרדית לנושא צמצום צריכת
הזנות.
3. **קרבת מחנות העינויים בסיני:** תופעת מחנות העינויים בסיני אליה נחטפו אזרחי
אריתריאה וסודן בעיקר, והוחזקו בשבי ועונו עינויים קשים על ידי כנופיות בדואים בסיני
- למטרת כופר - עלתה למודעות בישראל עם הגעת הקרבנות ששרדו מחנות 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 לצורך 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. לאוכלוסיה 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
לעזוב כדי לעבור למקלט. אמנם משרד הרווחה יחד עם מסיל"ה פתח מרכז יום עבורם
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 קבוצה זו תוזכר
מעט לעת בתכנית הלאומית, במישורים השונים.

הערה לגבי טרמינולוגיה: לעתים התוכנית מתייחסת **לעבירות 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 376 לחוק העונשין), עיכוב דרכון (עבירה על סעיף 376א לחוק העונשין). **מונח זה אינו כולל את עבירת העושה** (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"חוק 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 **הסיעוד**, 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 שתאמו מראש או למעסיקים אחרים למשל בתחום הסיעוד. עקיפת ההסכמים הביטורליים 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, הן 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** (למשל 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 להמשיך

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 והדרדרות 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 הבינ"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 ראייה.

II. מישור המניעה

א. כללי – כל צורות הסחר בבני אדם

1. יש להמשיך להקים **תשתית של ידע על הסחר בבני אדם ועבירות נלוות ונושאים 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 להמשך 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 לרשויות. 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 ולומדות 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. זאת ביחס לאוכלוסיות הפגיעות במיוחד ולמשל, אנשים בזנות, קטינים במצבים פגיעים כגון קטינים לא מלווים, זרים, ובמיוחד נפגעי מחנות 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 את 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 חם לתלונות, עם נציגים הדוברים את שפתם של העובדות/ים בתחום הסיעוד.
 3. יש לנקוט בצעדים להמשיך **ליידע 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 ודיור, רישיונות והיתרים לבין המשטרה ולשאר גורם 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 כדין**, 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 יוצר 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 והניטור על חברות התיווך הישראליות המציגות עצמן כפועלות לקידום תרומה אלטרואיסטית אך יש חשד כי למעשה מדובר בתיווך לסחר באיברים 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

פללי: בשל העובדה שמדובר בחקיקה ומסמכים בינ"ל, אגדנו את כל ההמלצות 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, שההצטרפות 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

1. 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 תכלול גם נהלים לגבי משך הזמן הראוי לחקירת תיקים.
2. 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 עושיק ומרמה, כשהן מתבצעות נגד אוכלוסיות הפגיעות לסחר בבני אדם.
3. 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.
4. יש לקדם בשיטתיות בדיקות וחקירות יזומות על ידי גורמי אכיפה, להבדיל מהשענות על תלונות כדרך המלך, לרבות קביעת יעדי אכיפה למספר חקירות יזומות בשנה.
5. יש לעודד דיווח והגשת תלונות על סחר בבני אדם ועבירות נלוות, בכל המקומות העשויים לבוא במגע עם קרבנות, גם מקרב הציבור הרחב.
6. יש להתמקד בשיטתיות בביסוס תיקי עבדות, עבודת כפייה וסחר למטרות אלה.
7. 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 וכו'.
8. 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).
9. יש לחזק את מעמדם של גורמים מרכזים 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 וההגירה, במשרד העבודה והרווחה והשירותים החברתיים ובגופים רלבנטיים אחרים, וזאת לאור העובדה שמדובר בנושא מורכב, בתיקים הדורשים הקצאת זמן ומאמץ ובבקרה 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 לתכנים 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 וחקירתי. 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 הזיהוי 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 לבחון 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 הנחייה 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 שמשותפים 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

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 סט/142 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(סט/142).

4295(סט/142). טקס ממלכתי לציון המאבק בסחר בבני אדם

מ ח ל י ט י ם :

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.