15ח

מדינת ישראל
משרד המשפטים

כ' בשבט התשס"ז
8 בפברואר 2007

<u>תוכנית לאומית למאבק בעבדות ובסחר בבני אדם למטרות עבדות או עבודת כפייה</u>

ועדת המנכ"לים בנושא המאבק בסחר בבני אדם

בישיבתה מיום 10 לינואר 2007, גיבשה ועדת המנכ"לים בנושא המאבק בסחר בבני אדם, תוכנית לאומית למאבק בעבדות ובסחר בבני אדם למטרות עבדות ועבודת כפייה, וזאת בהתבסס על המלצות של צוות משנה שהוקם על ידה כדי להגיש הצעות בנושא זה. **עיצוב תוכנית לאומית להאבק בסחר בבני אדם הוא צעד ראשון הכרחי לפיתוח אסטרטגיה למגר תופעה חמורה זו.**

ועדת המנכ"לים הוקמה מכוח החלטות ממשלה מתאריכים 28 לדצמבר 2003 ו – 21 במאי 2006 שהורו על הקמת ועדת מנכ"לים קבועה שתהיה אחראית לגיבוש החלטות לתיאום המאבק בסחר בבני אדם במישורי האכיפה, ההגנה על נפגעי הסחר והכנת תוכניות מניעה. לפי החלטת הממשלה ממאי 2006, ועדה זו מורכבת ממנכ"לי משרדים הנוגעים לענין או נציגיהם הבכירים. המשרדים הממשלתיים הבאים מיוצגים בועדת המנכ"לים: משרד המשפטים, המשרד לבטחון הפנים, משרד הרווחה, משרד הפנים, משרד התמ"ת, משרד החוץ, משרד הבריאות, משטרת ישראל, ומשרד ראש הממשלה. מנכ"ל משרד המשפטים משמש כיו"ר הועדה.

צוות המשנה שהגיש את המלצותיו לועדת המנכ"לים היה מורכב מנציגי משרדי הממשלה המיוצגים בועדת המנכ"לים. בראש צוות המשנה עמדה המתאמת הבין משרדית בנושא המאבק בסחר בבני אדם שבמשרד המשפטים. לדיוני צוות המשנה הוזמנו נציגי ארגונים לא ממשלתיים כדי לתרום מנסיונם.

התוכנית לא נועדה להסדיר את תחום העובדים הזרים בכללו, דבר השמור לגופים אחרים, אלא תכליתו לגבש המלצות למאבק בתופעות מן החמורות בתחום זה – עבדות וסחר לעבדות ולעבודת כפייה, דבר העשוי לחייב גם שינוי הסדרים קיימים בתחום הטיפול בעובדים זרים, ככל שיש בהם כדי ליצור אקלים נוח להתפתחות תופעות אלה.

להלן סיכום ההחלטות שהתקבלו, כשהן מתחלקות לשלושה ראשים - מניעה, אכיפה והגנה. **יודגש שמדובר בתוכנית לאומית להבדיל מהסדרים אופרטיביים, דבר שיעוצב בהמשך.**

במישור המניעה

1. יש להקים תשתית של ידע על העבדות והסחר לעבדות ולעבודת כפייה, לרבות באמצעות הצלבת מידע בין משרדי הממשלה, הגברת ערוצי תקשורת עם ארגונים לא ממשלתיים וקידום מחקרים.
2. יש לנקוט בצעדים כדי ליידע את הציבור הישראלי לגבי תופעות אלה, לרבות חובת הדיווח שלו על עבירות סחר למטרות עבדות ועבדות כפייה.
3. יש לעודד את הציבור על חלקיו השונים למסור מידע רלבנטי למשטרה בנושאי עבדות וסחר לעבדות ועבודת כפייה, ובמיוחד על ידי מי שנוטה לבוא במגע עם קורבנות עבירות אלה, לרבות עסקים פרטיים.
4. יש לקיים מבצעי מידע בארצות המקור של עובדים זרים כדי לצייד אותם בידע בסיס על תנאי ההעסקה בישראל ועל זכויותיהם.
5. יש לנקוט בצעדים לשם יידוע עובדים זרים בדבר זכויות בסיסיות בשלבים מוקדמים של הגעתם לארץ.
6. יש לבחון אם יש מקום לקיים מגעים עם מדינות מקור של עובדים זרים כדי להפעיל בקרה על גיוסם וליידע אותם בדבר זכויותיהם כבר בארצות המקור.
7. יש לקדם תוכניות הכשרה לנציגי משרדי ממשלה העובדים עם עובדים זרים לגבי תופעת הסחר בבני אדם והעבדות.
8. יש להגביר את הבקרה על גבול מצרים.
9. יש לאמץ את ההסדרים שפורטו בהחלטות הממשלה 446, 447, ו – 448 מיום 12 לספטמבר 2006 לענין שיטת העסקה חדשה של עובדים זרים על ידי הקמת לשכות פרטיות לתיווך ולטיפול בעובדים זרים, תוך הטלת חובות וערבויות עליהן כדי להבטיח בקרה מתאימה.
10. יש להטיל חובה על המתאמת הבין משרדית לדווח לממשלה מדי תקופה על ממדי התופעה, מאפייניה והצעדים שבהם נקטה המדינה כדי להאבק בה.
11. יש לשקול מדיניות של אי הבאת עובדים זרים ממדינות ללא שגרירות או קונסוליה בארץ, פרט למקרים חריגים.
12. יש להקפיד על ניידות עובדים זרים, ובמיוחד בתחום הסיעוד.
13. יש להקפיד לערוך בדיקות במטרה להתחקות אחרי בקשות פיקטיביות להעסקת עובדים זרים.
14. יש לסיים בהקדם האפשר את הליכי האשרור של אמנות בינלאומיות למיגור הסחר בבני אדם.
15. יש למנות את צוות המשנה שהגיש את ההמלצות כצוות משנה קבוע, האמור להפגש לעתים מזומנות כדי ללבן בעיות ולהתוות המלצות.

במישור האכיפה:

1. יש לקבוע מדיניות ברורה של חקירה והעמדה לדין במקרים שבהם נעברו עבירות נגד עובדים זרים, תוך אבחנה בין מקרים שיש בהם עבירות פליליות מובהקות לבין מקרים שבהם יש להסתפק בחקירת עבירות רגולטוריות.
2. יש לתאם חלוקת עבודה ברורה בין רשויות אכיפת החוק בקשר לחקירה והעמדה לדין בעבירות רגולטוריות לעומת עבירות פליליות מובהקות דוגמת סחר בבני אדם ועבדות.
3. יש לגבש נוהל של העברת מידע קיים על תיקים המתנהלים בין רשויות אכיפת החוק.
4. יש למנות גורמים מרכזים במשטרה, בפרקליטות ובתמ"ת כדי לפתח ראיית רוחב ולשמש כמקור מידע וכצומת להעברת תיקים לגורמים המתאימים.
5. יש להעמיק את מדיניות האכיפה בתמ"ת, שיש בה כדי לסייע להגנה על עובדים זרים.
6. יש לבנות מדריך לזיהוי קורבנות עבדות וסחר בבני אדם למטרות עבדות או עבודת כפייה, שיבוא לכלל שימוש בצמתים רלבנטיים.
7. יש לעודד מדיניות של עידוד תלונות של עובדים זרים נגד גורמים המבצעים נגדם עבירות.
8. יש להגביר ולהעמיק את האכיפה של האיסור על גביית דמי תיווך מעובדים זרים מעבר לסכום הקבוע בחוק.
9. יש להגביר את הפיקוח על חברות כוח אדם ולשכות פרטיות המטפלות בעובדים זרים, לרבות יישום החלטות ממשלה קיימות.
10. יש להגביר את הפיקוח על מעסיקים של עובדים זרים.
11. יש להגביר את שיתוף הפעולה בין גורמי אכיפה ישראליים לעמיתיהם בחו"ל בכל הקשור לתופעות אלה.
12. יש לעשות שימוש מוגבר בכלים כלכליים למאבק בסחר בבני אדם במקרים מתאימים.
13. יש להגביר את שיתוף הפעולה בין גורמי אכיפה פליליים, רגולטוריים וכלכליים.
14. יש להקים מערך תרגום מקיף המסוגל לשרת את כל הצמתים שבהם עובדים זרים עומדים בקשר עם רשויות הממשלה.
15. יש לעצב דרכים להעברת מידע על הרשעות בעבירות פליליות של עבדות וסחר בבני אדם לעבדות ולעבודת כפייה לגופים האחראים על מתן היתרים או רישיונות.
16. יש לנסות, עד כמה שאפשר, להחיש את הטיפול בתיקי סחר בבני אדם ועבדות בבתי המשפט ובמח"ש.

מישור ההגנה:

1. יש להקים מסגרות תמיכה וסל שירותים לקורבנות סחר ועבדות, **לרבות דיור במקרה הצורך וביטוח רפואי.**
2. יש להציב עובד סוציאלי, שהוא עובד ציבור, במתקני המשמורת כדי לתמוך בקורבנות סחר ועבדות ולתרום לזיהויים.

3. יש לבנות נוהל סיוע משפטי לקורבנות סחר בבני אדם ועבדות. [1]
4. יש לשקול פיילוט של מינוי עובדים סוציאליים, שהם עובדי ציבור, כדי לראיין עובדי סיעוד וחקלאות, מתוך מטרה לבדוק את תנאי העסקתם.
5. יש לבחון את השאלה אם אין מקום לקבוע מדיניות של אי העמדה לדין של קורבנות סחר ועבדות בקשר לעבירות הכרוכות אינטגרלית בעבירה שבוצעה נגדם.
6. יש לגבש נוהל למתן אשרות שהייה לקורבנות עבדות וסחר לעבדות ועבודת כפייה, לצרכי שיקום, וזאת בהתאם למדיניות שר הפנים, כפי שהיא הוצהרה בכנסת.
7. יש להמשיך ולהעמיק את הצלבת המידע בין משרד הפנים למנהלת ההגירה כדי למנוע מעצרי עובדים זרים ללא צורך.
8. יש ליישם את החלטת הממשלה להרחיב את תפקידה של נציבת תלונות עובדים זרים במשרד התמ"ת כדי לטפל בתלונות של עובדים זרים בענפים פרט לתחום הבנין.
9. יש לבחון הקמת קו חם לעובדים זרים כדי לזהות קורבנות סחר ועבדות.
10. יש לבחון אפשרות יישום התוכנית להגנת עדים (מיום 4 בינואר 2005) לגבי קורבנות סחר בבני אדם ועבדות או עבירות נלוות, ככל שהתוכנית תופעל.
11. יש להגביר מודעות בבתי משפט ובפרקליטות לחקיקה הקובעת שככלל על בתי משפט להורות על פיצוי קורבנות סחר בבני אדם ועבדות במסגרת ההליך הפלילי.
12. יש לעודד חקיקה, תקנות והנחיות שמטרתן להגן על קורבנות עבדות וסחר בבני אדם למטרות עבדות ועבודת כפייה ולהגביר את גישתם לערכאות.
13. יש לקדם חזרה בטוחה של קורבנות עבדות וסחר בבני אדם למטרות עבדות ועבודת כפייה לארצות המוצא שלהם.

ועדת המנכ"לים החליטה לקדם 5 החלטות בסדר עדיפות גבוה ביותר בשלב זה והיא מינתה צוותים כדי לגבש הסדרים אופרטיביים:

1. **במישור המניעה:** לקיים מבצעי מידע בארצות המקור של עובדים זרים שיציידו אותם עובדים עם ידע בסיסי על תנאי ההעסקה בישראל ועל זכויותיהם (החלטה 4 בפרק המניעה)
2. **במישור האכיפה:** לתאם חלוקת עבודה ברורה בין רשויות אכיפת החוק בקשר לחקירה והעמדה לדין בעבירות רגולטוריות לעומת עבירות פליליות מובהקות דוגמת סחר בבני אדם ועבדות (החלטה 2 בפרק האכיפה).
3. **במישור האכיפה:** לבנות מדריך לזיהוי קורבנות עבדות וסחר בבני אדם למטרות עבדות או עבודת כפייה, שיבוא לכלל שימוש בצמתים רלבנטיים (החלטה 6 בפרק האכיפה).

---

[1] יודגש שחוק איסור סחר בבני אדם (תיקוני חקיקה), התשס"ז – 2006 מעניק זכות לסיוע משפטי חינם, לקורבנות עבדות וסחר למטרות עבדות ועבודת כפיית, בלי שהם צריכים לעמוד במבחן כלכלי עד לספטמבר 2008. המלצה זו נוגעת לעיצוב פרוצדורה מפורטת לשם הענקת סיוע משפטי כזה.

4. **במישור ההגנה:** להקים מסגרות תמיכה וסל שירותים לקורבנות עבדות וסחר למטרות עבדות או עבודת כפייה, לרבות דיור במקרה הצורך וביטוח רפואי (החלטה 1 בפרק ההגנה).
5. **במישור ההגנה:** לקדם חזרה בטוחה של קורבנות עבדות וסחר למטרות עבדות או עבודת כפייה לארצות המוצא שלהם (החלטה 13 בפרק ההגנה).

כמו כן, מינתה ועדת המנכ"לים את צוות המשנה שהגיש את ההמלצות אליה כצוות משנה קבוע, האמור להפגש לעתים מזומנות כדי ללבן בעיות ולהתוות המלצות.