

# מדינת ישראל משרד המשפטים

ייעוץ וחקיקה

כ"ב אב תשס"ז

06 אוגוסט 2007

## תוכנית לאומית למאבק נגד הסחר בבני אדם למטרות זנות

ועדת המנכ"לים בנושא המאבק בסחר בבני אדם בראשות מנכ"ל משרד המשפטים

בישיבתה מיום 11 ליולי 2007, אישרה ועדת המנכ"לים בנושא המאבק בסחר בבני אדם, בראשות מנכ"ל משרד המשפטים, מר משה שילה, תוכנית לאומית למאבק בסחר בבני אדם למטרות זנות, וזאת בהתבסס על המלצות של צוות משנה שהוקם על ידה כדי להגיש הצעות בנושא זה. נוכח ההתקדמות המשמעותית שחלה במדינת ישראל במאבק בתופעה זו, תוכנית זו מתמקדת בצעדים לפתרון בעיות נקודתיות שונות.

התוכנית אינה מצטמצמת לסחר בבני אדם בין מדינות, אלא חובקת גם סחר למטרות זנות בתוך תחומי המדינה, במידה ובהיקף שהוא קיים.

ועדת המנכ"לים הוקמה מכוח החלטות ממשלה מהתאריכים 28 לדצמבר 2003 ו- 21 למאי 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 בוועדת המנכ"לים: משרד המשפטים, שהמנכ"ל שלו משמש כיו"ר הועדה, המשרד לבטחון הפנים, משרד הרווחה, משרד הפנים, משרד התמ"ת, משרד החוץ, משרד הבריאות, משטרת ישראל, ומשרד ראש הממשלה.

צוות המשנה שהגיש את המלצותיו לוועדת המנכ"לים היה מורכב מנציגי משרד המשפטים, לרבות נציגת הפרקליטות, משרד הפנים, המשרד לבטחון הפנים, המשטרה, משרד הרווחה, משרד הבריאות, הרשות לקידום מעמד האשה שבמשרד ראש הממשלה, ומשרד החוץ. כמו כן, נטלה חלק בישיבות, מנהלת "מעגן" - המקלט לקורבנות הסחר. נציגי ארגונים לא ממשלתיים השתתפו באופן פעיל במרבית הדיונים. התקיימו 11 ישיבות שהשתרעו על פרק זמן שבין דצמבר 2006 ליוני 2007.

התוכנית לא נועדה לקבוע אסטרטגיה מקיפה למאבק בזנות בכללה. עם זאת, מאחר שיש היבטים מסויימים שבהם המאבק בזנות משרת את המאבק בסחר למטרות זנות, התוכנית כוללת המלצות בתחום המניעה המתייחסות לזנות בכללה.

להלן סיכום התוכנית הלאומית שאושרה על ידי ועדת המנכ"לים, כשהיא מתחלקת לשלושה ראשים: מניעה, אכיפה והגנה. יודגש שמדובר בתוכנית לאומית להבדיל מהסדרים אופרטיביים, דבר שיעוצב בהמשך.

#### במישור המניעה:

1. יש לקדם מחקר עובדתי ואקדמי על עולם הזנות בכלל והסחר בבני אדם בפרט, וזאת בנוסף למחקרים קיימים, שיש למפות אותם.
2. יש לקדם מבצעי מידע בקרב הציבור הישראלי וחלקים ממנו. כמו כן, יש לחדש, להרחיב ולרענן מבצעי מידע בארצות המקור של קורבנות הסחר בבני אדם למטרת זנות.
3. יש להמשיך לקיים הכשרות בכל משרד ממשלתי רלבנטי, להרחיבן ולעדכןן, כמו גם ליזום הכשרות רב מערכתיות, ולכלול בהן את הטמעת חובת הדיווח לפי סעיף 368 לחוק העונשין.
4. יש להגביר את הבקרה על גבול מצרים.
5. יש לשקול צעדים לצמצום הביקוש לשירותי זנות, ובכללם עריכת מחקר השוואתי כדי לגבש עמדה בשאלה אם יש מקום ליזום חקיקה כדי לקדם תכלית זו.
6. יש להמשיך לאכוף בנחישות את סעיף 205 לחוק העונשין, האוסר על פרסום שירותי זנות, ולבחון אם יש מקום לתקן את החקיקה הקיימת כדי לקדם את מטרותיה.
7. יש להמשיך לקיים שיתוף פעולה הדוק עם מדינות מקור ומעבר בכל המישורים: מניעה, אכיפה והגנה על נפגעי עבירה.
8. יש להמשיך לקדם פעולות אכיפה שנועדו להגביל שימוש במקומות שנועדו לביצוע עבירות זנות ובין היתר על ידי המשך הפעילות המשטרית לפי חוק הגבלת שימוש במקום לשם מניעת ביצוע עבירות, התשס"ה – 2005 במקרים מתאימים, ועל ידי המשך אכיפת עבירות החזקת מקום לשם זנות והשכרת מקום לשם זנות, תוך הגברת שיתוף פעולה בין משרדי ממשלה לרשויות מקומיות.
9. יש למנות את צוות המשנה שהגיש את ההמלצות כצוות משנה קבוע, האמור להפגש לעתים מזומנות כדי ללבן בעיות, להתוות המלצות ולעקוב אחרי יישום התוכנית.

#### במישור האכיפה:

1. על רשויות האכיפה לתת דעתם לשינויים אפשריים בדפוסי הפעילות העבריינית של הסחר בבני אדם למטרות זנות ועבירות נלוות ולפעול בהתאם.
2. יש לשקול עיצוב נוהלים מתאימים בין משרדי הממשלה כדי לאפשר מיצוי הדין עם סוחרים במקרים שבהם קורבנות עבירה חזרו לארצות מוצאן.
3. יש להמשיך לשיתוף פעולה עם משטרות בארצות מקור לסחר בבני אדם למטרות זנות, ובין היתר, לשם איתור נשים הדרושות לחקירה או לעדות, במישור של חילופי מידע,

- ובמסגרת כנסים והסכמים בילטרליים במקרים מתאימים. כמו כן, יש להמשיך ולנסות לקדם מגעים עם מדינות מעבר במישורים אלה.
4. יש לקדם שימוש מוגבר בכלים כלכליים כדי לצמצם את הרווחים המדרבנים סחר בבני אדם, ובין היתר על ידי שיתוף פעולה של גורמי חקירה ותביעה עם רשות המסים, על ידי קידום השימוש בחוק איסור הלבנת הון בשלבי חקירה והעמדה לדין, ועל ידי קידום המודעות במשטרה לצעדים הנחוצים כדי לאפשר חילוט רכוש בעבירות אלה.
5. יש להמשיך ולבחון את השימוש בחוק מאבק בארגוני פשיעה כבר בשלב החקירה בתיקי סחר בבני אדם למטרת זנות במקרים מתאימים.
6. יש לנקוט בצעדים שיש בהם כדי להחיש סיום תיקים פלייליים שנסובים על סחר בבני אדם למטרות זנות, ובין היתר, על ידי קידום חקיקה שמסמיכה דן יחיד לדון בעבירות אלה, וזאת בשיתוף עם הנהלת בתי המשפט, כמו גם על ידי העלאת מודעות פרקליטים ושופטים לצורך טפל בתיקים אלה בהקדם האפשר.
7. יש להמשיך ליצור קרקע נוחה להגשת תלונות של קורבנות סחר על עבירות נוספות שבוצעו נגדן, ובין היתר על ידי יידוע הקורבנות בדבר זכויותיהן, על ידי הטמעת הנחיות פרקליט המדינה בעניין זה, ועל ידי הנחיית גורמי חקירה להעביר קורבנות למקלט לקורבנות הסחר, דבר העשוי לעודד הגשת תלונות, וזאת בתיאום עם המטה הארצי.
8. יש לעשות מאמצים להרתיע מפני סחר בנשים ישראליות לחו"ל ועבירות נלוות, ובין היתר על ידי המשך איסוף מידע מודיעיני, על ידי שיפור שיתוף הפעולה בין מדינת ישראל לבין ארצות יעד בנושא זה, ועל ידי הגברת מודעות הציבור לאפשרות זו כדי להזהיר קורבנות פוטנציאליות.

#### במישור ההגנה:

1. יש לקדם מערך תרגום שלם יותר, תוך מתן תשומת לב מיוחדת לצמתים שאין בהם תרגום מספק. כמו כן, יש לבחון אפשרות להכשיר מתורגמנים המשמשים בתיקים אלה בבתי המשפט כדי לקדם תרגום מדויק, אף במקרים שבהם מדובר בחומר קשה.
2. יש לשקול הרחבת תפקידו של המקלט כדי לכלול מעקב טיפולי אחרי נשים ששהו בו, אך יצאו לחיים עצמאיים יותר.
3. יש לשקול עיצוב מודל של דירות מעבר לקורבנות סחר מתאימות לאחר שהות במקלט, תוך בחינת תשתיות קיימות ובין היתר, קיבוצים, ותוך עיצוב קריטריונים לשילוב בתוכנית.
4. יש לשקול מינוי עובד סוציאלי ממלכתי שיעמוד לרשות קורבנות סחר במתקני משמורת כדי לתמוך בהן, לסייע בזיהויין ולסייע בחזרה בטוחה שלהן לארצות המוצא.
5. יש לבנות מערך זיהוי לקורבנות סחר, שישמש את כל הצמתים הרלבנטיים העשויים לבוא במגע אתן.
6. יש לכוון הסדר מובנה של חזרה בטוחה של קורבנות סחר לארצות מוצאן, בין אם הן שהו במקלט ובין אם לא.

7. יש לבחון אפשרות ליישם את התוכנית להגנת עדים מיום 4 לינואר 2006 לגבי קורבנות סחר לזנות או עבירות נלוות במקרים מתאימים, ככל שהתוכנית תופעל, ובכפוף לסדרי העדיפות של הרשות להגנת עדים במשטרת ישראל.
8. יש לקדם תשלום פיצויים לקורבנות סחר, ובין היתר על ידי העלאת מודעות פרקליטים ושופטים לחשיבות שבפסיקת פיצויים בסכומים הולמים, על ידי קידום הסדרים להבטיח תשלום פיצויים לקורבנות סחר שעזבו את המדינה, ועל ידי העלאת מודעותם של פרקליטים להנחיית פרקליט המדינה בדבר התניית הסדרי טיעון בהפקדת כספי פיצויים לפני הצגת ההסדר בבית המשפט.
9. יש לנסות להסדיר מעמד רפואי לקורבנות סחר, בין אם הן שוהות במקלט ובין אם לא, בתנאי שיש להן מעמד חוקי בארץ.
10. יש לבדוק, במסגרת צוות ההיגוי של המקלט, איזו היערכות המקלט צריך לעשות כדי לשכן קורבנות סחר פנים מדינתי, במידה שיהיו כאלה, וזאת בהנחה שאוכלוסיה זו שונה מהקיימת היום במקלט, ותוך וודוא שאין מסגרות חלופיות קיימות.
11. יש לעורר מודעות פרקליטים לאפשרות להעיד מתלוננת שלא בפני הנאשם בתיקי סחר למטרות זנות ותועבה.
12. יש לבחון מהלכי חקיקה שתכליתם להגן על קורבנות סחר, בצינורות המקובלים במשרד המשפטים - ובין היתר, הסמכת בית משפט לקבל תסקיר נפגע בעבירות אלה, מתן אפשרות להטיל מאסר תמורת אי תשלום פיצוי, והסמכת חיסוי פרטי מתלוננת בעבירת סחר בבני אדם, במידה ובהיקף שנושא זה אינו מכוסה בדברי חקיקה אחרים.
13. יש להעלות את מודעותם של פרקליטים להוראות חוק זכויות נפגעי עבירה ככל שהם משליכים על קורבנות סחר למטרת זנות.

**ועדת המנכ"לים הורתה על יישום 5 יעדים בסדר עדיפות גבוה ביותר ועל יישום 4 יעדים נוספים לאחר מכן.**

להלן 5 יעדים שמומלץ לקדם בסדר עדיפות גבוה ביותר:

1. **בתחום המניעה – הגברת הבקרה על גבול מצרים – (המלצה 4 לפרק המניעה)**
2. **בתחום האכיפה – פעולות בהתאם לשינויים אפשריים בדפוסי הסחר ועבירות נלוות – (המלצה 1 לפרק האכיפה)**
3. **בתחום ההגנה – בניית מערך זיהוי לקורבנות סחר למטרות זנות – (המלצה 5 לפרק ההגנה)**
4. **בתחום ההגנה – חזרה בטוחה של קורבנות סחר לארצות מוצאן – (המלצה 6 לפרק ההגנה)**
5. **בתחום ההגנה – טיפול רפואי בקורבנות סחר השוהות במקלט ומחוץ למקלט – (המלצה 9 לפרק ההגנה)**

להלן 4 יעדים שמומלץ לקדםם לאחר קידום היעדים דלעיל:

1. בתחום המניעה – מבצעי מידע בציבור בארץ ובח"ל – (המלצה 2 בפרק המניעה)
2. בתחום המניעה – מערך הכשרות והשתלמויות – (המלצה 3 לפרק המניעה)
3. בתחום האכיפה – שימוש מוגבר בכלים כלכליים – (המלצה 4 בפרק האכיפה)
4. בתחום ההגנה – בניית מערך תרגום – (המלצה 1 בפרק ההגנה)<sup>1</sup>

ועדת המנכ"לים ישבה על המדוכה ומינתה 5 צוותים כדי להגיש המלצות אופרטיביות בקשר לכל אחד מהיעדים שבסדר עדיפות גבוה ביותר.

בנוסף לכך, החליטה ועדת המנכ"לים לפרסם תקציר של המלצות הצוות הבין משרדי בקרב הציבור בכללו ובקרב ארגונים לא ממשלתיים העוסקים במאבק בסחר בבני אדם למטרת זנות. כמו כן, החליטה הועדה למנות את הצוות שהגיש את המלצות כצוות קבוע כדי ללבן בעיות, להתוות המלצות ולעקוב אחרי יישום התוכנית.

---

<sup>1</sup> המלצה זו אינה מחייבת מינוי צוות משנה, שכן צוות כזה כבר יושב על המדוכה בהקשר של עבדות וסחר לעבדות ולעבודת כפייה וניתן יהיה ליישם את המלצותיו גם לגבי מערך התרגום הנחוץ לענין סחר לזנות.