

ענף החקלאות כאתר של סחר בבני אדם למטרות עבדות ועבודת כפייה: בין גיוס מהגרים לזכויות עובדים

בענף החקלאות בישראל גובש ומומש ההסכם הדרו-צדדי הראשון בין מדינת היעד (ישראל) לבין מדינת מוצא מרכזית (תאילנד) של מהגרי עבודה. ההסכם הוביל להקמת מוסד בין-מדינתי (Thailand Israel Cooperation) שהצליח להתגבר על דפוסי פעולה אי-חוקיים ומושרשים של גביית דמי תיווך גבוהים שיצרו שעבוד חוב ופגיעות מבנית של מהגרי עבודה. המאמץ לכינונו של ההסכם והצלחתו התקדימית הושפעו מהשאיפה להיאבק בסחר בבני אדם בשדה ההגירה הישראלי. אולם במאמר זה אנו מצביעים על כך שהמסגרת המושגית והמוסדית של סחר בבני אדם עצרה בדמי התיווך. לאחר שלב הגיוס וההשמה, הצלחתו המתועדת של ההסכם לא חלחלה אל נוהגי ההעסקה בענף החקלאות עצמו. על מנת להסביר פער זה, המאמר מנתח את אסדרת הגירת העבודה לענף החקלאות בישראל תוך התמקדות בהתפתחויות ברמת המזו (meso) שהובילו למיסוד המובחן של הגיוס והתיווך לעבודה מזה, וההעסקה מזה. בחינת התהליכים על פני שלושה עשורים (1990-2020) מאפשרת לעמוד על תהליכי המיסוד המובחנים, להצביע על הפערים ביניהם ולהראות כיצד השתלבה והתעצבה במסגרתם הגישה המקומית למאבק בסחר בבני אדם. במאמר אנו מראים עוד כי התפתחות דפוסי המיסוד המובחנים השפיעה על שילובם של מהגרי עבודה בענף החקלאות במישור הגיוס והתיווך ובמישור ההעסקה באופן שונה. אסדרה תקדימית של הגיוס והתיווך חייבה תיאום ושיתוף פעולה בינלאומי על מנת להתמודד עם גורמי מזו חוצי גבולות, בעוד שההעסקה בענף החקלאות נחשבה כעניין פנימי הקשור יותר להגיון האסדרה הנאו-ליברלי של ענף החקלאות מאשר למשטר ההגירה. כמו כן, אופיו הפריפריאלי של ענף החקלאות תרם לפיתוח ושימור מערכת אקולוגית עצמאית בתחום ההעסקה, אשר שימרה את המבנים הפנימיים של דפוסי ההעסקה בענף, על פגמיהם. נוסף על כך, מוסדות המדינה התגייסו

* אבינעם כהן מחבר סגל בפקולטה למשפטים, המסלול האקדמי – המכללה למנהל, ועמית מחקר בקבוצת Trafflab.

** יהל קורלנדר מרצה במכללה האקדמית תל חי בחוגים השונים ובמכון לחקר הכפר ועמיתת מחקר בקבוצת Trafflab (ERC) בפקולטה למשפטים, אוניברסיטת תל אביב. סדר הכותבים אלפביתי, והתרומה שווה במאמר. הכותבים מבקשים להודות לעורכות הכרך ולמערכת משפט, חברה ותרבות על תרומתן למאמר. המאמר נכתב בתמיכתו של פרויקט המחקר TraffLab (www.trafflab.org) וקיבל מימון ממועצת המחקר האירופאית תחת ה-European Union's Horizon 2020 Research and Innovation Program (הסכם מענק מס' 756672).

לפעולה אפקטיבית במישור הגיוס והתיווך, בעודם מזניחים את המישור האחר ומתעלמים מן הרלוונטיות האפשרית של המסגרת המושגית של סחר בבני אדם למאבק גם בהפרות משמעותיות של זכויות מהגרי עבודה בעת העסקתם. גישתה של המדינה למאבק בסחר בבני אדם תרמה בפועל לקיטוע האסדרה של רצף ההגירה ולהותרת זכויות העובדים המהגרים מחוץ למרחב ההתעניינות של האסדרה המדינתית של הגירת העבודה, בשוק עבודה רווי בהפליה, פגיעות והפרת זכויות מבנית. הגיונות הפעולה השונים של המדינה תמכו בהיווצרות דפוסי המיסוד המובחנים. בשעה שהאסדרה המוצלחת של הגיוס והתיווך חייבה מעורבות אקטיבית ואינטנסיבית של המדינה כדי לארגן מחדש את רמת המזו והובילה להידוק הפיקוח על הגירה לישראל, המדיניות שמתווה את האסדרה הכלכלית של ענף החקלאות הכתיבה התערבות מועטה בנוהגי ההעסקה בתוך המדינה ובידוד רמת המזו מאסדרה שהייתה עשויה לשנות את דפוסי ההעסקה הנוהגים. אל מול מיסוד תקדימי של תהליך הגירה ומערך אסדרה שראשיתו במדינת המוצא, הצהרותיה של הממשלה על חשיבותו של המאבק בצורות השונות של סחר בבני אדם לא השפיעו על תהליך המיסוד של העסקת מהגרי עבודה בחקלאות, ועל המציאות השגורה של הפרת זכויות עובדים וניצולם.

מבוא

בחודש יולי 2005, לאחר שנים מספר של מאבק ממשלתי לצמצום מספרם של מהגרי עבודה בישראל ושל מאמצים ראשונים לקביעת מדיניות סדורה בנוגע להעסקתם, החליטה ממשלת ישראל (החלטה מס' 4024) על קביעת הסדרי גיוס חדשים, בפיקוח ארגון ההגירה הבינלאומי, ה־IOM (International Organization for Migration). זאת, באופן מוצהר, לשם התגברות על ניצולם של מהגרי עבודה על ידי מגייסים ומתווכים לעבודה בישראל.¹ ההחלטה הובילה בתוך עשור וחצי לשינוי יסודי של שיטת גיוס מהגרי עבודה לישראל ולהסתמכות מקיפה על הסכמים בילטרליים ישירים עם מדינות המוצא של מהגרי עבודה. תפנית זו שיקפה הבנה שהחלה להתגבש בקרב גורמי ממשל שונים, כי על מנת להבטיח את יישום המדיניות הממשלתית ביחס להגירת עבודה זמנית יש להיאבק במי שהם "מחוללי

1 ס' 6 להחלטה 4024 של הממשלה ה־30 "היתרים להעסקת עובדים זרים" (31.7.2005) קבע כי: "במטרה למנוע ניצול לרעה של עובדים זרים וגביית עמלות מופרזות מאותם עובדים, (הממשלה מחליטה) להנחות את הממונה על יחידת הסמך לעובדים זרים במשרד התמ"ת לקבוע הסדר לפיו גיוס עובדים זרים לעבודה בישראל יעשה תחת פיקוחו של ארגון ההגירה הבינלאומי (IOM) או הסדר אחר שייקבע למטרה זו, ולהבטיח כי יינתנו היתרים להעסקת עובדים שגיוסו על פי ההסדר שייקבע בלבד".

התופעה", גורמי ביניים המרוויחים מן ההגירה ומעבודתם של מהגרים – בהם חברות כוח אדם, מתווכי כוח אדם, לשכות פרטיות ומעסיקים.² ההסכם המשמעותי הראשון שגובש, נחתם ויושם היה ההסכם בין מדינת ישראל לבין תאילנד (להלן: הסכם ישראל-תאילנד).³ כחלק מהסכם זה והסדרי יישומו הוקם מוסד בין-מדינתי מפקח לגיוס והשמה של עובדים. מוסד זה, שכונה Thailand Israel) TIC (Cooperation), שילב בין הלשכה המקומית של ארגון ההגירה הבינלאומי בתאילנד למרכז להגירה בינלאומית ולקליטה (CIMI) מייסודו של הג'וינט בישראל, בשיתוף משרדי ממשלה בשתי המדינות. הדרך מהחלטת הממשלה להסכם וליישומו לא הייתה נטולת מהמורות,⁴ אך עובדי חקלאות החלו להגיע לישראל במסגרת המוסד הבין-מדינתי בשנת 2012 ובתוך שנים ספורות כיסה ההסכם את כלל העובדים אזרחי תאילנד בענף החקלאות, שהם הרוב המכריע בקרב מהגרי העבודה המועסקים בענף.⁵ יישומו של הסכם ישראל-תאילנד הוביל להתגברות על דפוסי פעולה אי-חוקיים נפוצים ומושרשים של גביית דמי תיווך גבוהים, שיצרו שעבוד חוב והגבירו את הפגיעות המבנית של מהגרי העבודה.⁶ החלטת הממשלה מס' 4024, ולאחריה הפעולות לכינונו וליישומו של הסכם ישראל-תאילנד, הושפעו מהשאפה להיאבק בסחר בבני אדם בשדה ההגירה הישראלי. בשנים שבהן פנתה ממשלת ישראל להתקשרות עם מדינות מוצא באמצעות הסכמים בילטרליים ננקטו פעולות רבות במישור החוקי, בתחום האסדרה ובהכוונה והגברה של פעילות האכיפה במסגרת

2 ס' 3(א) להחלטה 2211 של הממשלה ה-31 "הגדרת אפשרויות התעסוקה של ישראלים" (12.8.2007) קבע, כי יש "להטיל על המפקח הכללי של המשטרה, למקד, בנוסף לפעולות האכיפה כנגד עובדים זרים השוהים בישראל שלא כדין, את פעילות האכיפה של מנהלת ההגירה במשטרת ישראל במחוללי התופעה של שהייה שלא כדין, כגון: חברות כוח אדם, מתווכי כוח אדם, לשכות פרטיות ומעסיקים". כישלונה של מדיניות הגירה מוצהרת בשל השפעות סותרות היא תופעה מוכרת. לדיון נוסף על תפקידם של גורמי ביניים בסיכול מדיניות הגירה ראו Stephen Castles, *Why Immigration Policies Fail*, 27 ETHNIC & RACIAL STUD. 205, 209–215 (2004).

3 ההסכם נכנס לתוקף לראשונה ביום 20.12.2010, עודכן לאחרונה ביום 13.7.2020 ונכנס לתוקף ביום 20.10.2020. ראו: Agreement between the Government of the State of Israel and the Government of the Kingdom of Thailand regarding the Recruitment for Employment of Thai Workers for Temporary Work in the Agricultural Sector in the State of Israel (Entry into Force 20.10.2020), <https://bit.ly/3GeRcBH>.

4 Avinoam Cohen, *Democracy in Migration: Democratic Encounters in Migration* (in Migration Governance) (PhD. Thesis, Tel-Aviv University 2018), בפרק 4 (להלן: Cohen, Democracy).

5 עם מימושו של ההסכם הפכה תאילנד למדינת המוצא היחידה שממנה הגיעו מהגרי עבודה לתקופות קצובות של חמש שנים, בהתאם לחוק הכניסה לישראל, התשי"ב-1952.

6 רבקה רייכמן ונונה קושנירוביץ' יעילות ההסכמים הבינלאומיים: גיוס, מימוש זכויות, תנאי חיים ותעסוקה של מהגרי עבודה לענפי החקלאות, הבנייה והסיעור בישראל 2011–2018 (2019) (להלן: רייכמן וקושנירוביץ').

המאבק בסחר בכני אדם בישראל.⁷ הסכם ישראל-תאילנד שילב הצברה (Publicization) חלקית של מערך הגיוס והתיווך של מהגרי עבודה לענף החקלאות,⁸ עם פיקוח הדוק על שרשרת התיווך, באופן שהוביל להצלחה תקדימית באסדרת הגיוס והתיווך לעבודה. אולם המסגרת המושגית והמוסדית של סחר בכני אדם התמקדה במישור זה. השפעתו של ההסכם על מהלך הגיוס וההשמה לא חלחלה לנוהגי ההעסקה בענף החקלאות. החלטת הממשלה הצהירה על הצורך "למנוע ניצול לרעה של עובדים", אך ההסכם והסדרי יישומו לא ביקשו להשפיע על מתכונת ההעסקה בחקלאות ולא הקדישו לכך משאבים מוסדיים ממשיים. הפרת זכויות עובדים, אשר נפוצה בענף החקלאות ומשפיעה ביתר שאת על מהגרי עבודה שחשופים במיוחד לניצול בשל תנאי הגעתם לישראל ושהייתם בה,⁹ נותרה תופעה שגורה.¹⁰ כיצד ניתן להבין את היעדרה של אסדרה יעילה של העסקה בתנאים הוגנים בענף החקלאות, נוכח האסדרה המוצלחת של הגיוס והתיווך לעבודה? אלו שנהנים במישרין מפרי עמלם של מהגרי העבודה שעובדים וחיים בתנאים קשים אינם נחשבים "מחוללי תופעה", והממשלה אינה מפנה משאבים או מתווה מדיניות שמגינה על העובדים מפני הפרת זכויות או ניצול אשר יכולים לעלות כדי סחר בכני אדם למטרות עבודת ועבודת כפיה. מדוע המסגרת המושגית של סחר בכני אדם, שתרמה לשינוי מוסדי ומערכתי משמעותי בחלק אחד של רצף ההגירה, לא שימשה עוגן לתמורה מקבילה בתחום ההעסקה? אנו סבורים כי המפתח להבנת פערים אלו טמון בתפיסת המאבק בסחר בכני אדם, כפי שהתעצבה במישור המקומי, ובזיקתה לתהליכי מיסוד מובחנים בין הגיוס והתיווך לעבודה מזה ולהעסקה בענף החקלאות מזה.

- 7 ראו הילה שמיר "גישת עבודה לסחר בכני אדם: 20 שנה למאבק הבינלאומי בסחר בכני אדם" עיוני משפט מד 377, 451-454 (2021) (להלן: שמיר "גישת עבודה לסחר בכני אדם").
- 8 איל פלג הפרטה כהצברה: גופים מופרטים במשפט הציבורי 45 (2005).
- 9 יהל קורלנדר ועידית צימרמן "מגורים הולמים למהגרי עבודה בענף החקלאות והסיעוד לפני ואחרי פרוץ מגפת הקורונה" הגירה 12 (2022); קו לעובד "כאן גרים... הפרת זכויות מהגרי עבודה בחקלאות למגורים הולמים" (2020) <https://bit.ly/3C0dXqu>; אביתר שמיר, זואי גוטצייט ומיכל תג'ר ארץ אוכלת עובדיה: הפקרת בריאותם של מהגרי עבודה בחקלאות (קו לעובד ורופאים לזכויות אדם 2021) <https://bit.ly/3FR3A9z> (להלן: ארץ אוכלת עובדיה).
- 10 משפט העבודה המגן וכלליו הקוגנטיים חלים על כל העובדים בישראל, ובכללם מהגרי עבודה. כללים אלו כוללים, בין היתר, חתימת חוזה עבודה, תשלום שכר מינימום ותנאים סוציאליים שונים. אף צווי הרחבה חלים על מהגרי עבודה, ובהם צווי עבודה בענף החקלאות. ראו צו הרחבה בענף החקלאות, לפי חוק הסכמים קיבוציים, התשי"ז-1957 (עודכן לאחרונה ב-7 בנובמבר 1999). בפועל, קיימת בעיה כרונית של אכיפת חסר של דיני העבודה בענף החקלאות כולו, אשר משפיעה בייחוד על מהגרי עבודה המועסקים בו. ראו יהל קורלנדר "לשכות פרטיות ותאגידיות כוח אדם" תכנית אלטרנטיבית למאבק בסחר בכני אדם: מודל מוצע לפי גישת העבודה לסחר (הילה שמיר ומעיין נייזנה עורכות 2020) (להלן: קורלנדר "לשכות פרטיות ותאגידיות כוח אדם"); וכן *Matan Kaminer, At the Zero Degree/Below the Minimum: Wage* (2019) *as Sign in Israel's Split Labor Market*, 43 *DIALECTICAL ANTHROPOLOGY* 317 (להלן: *Kaminer, At the Zero Degree/Below the Minimum*).

בפרק א נציג בקצרה את ההקשר הרחב של הגירת עבודה לישראל ונניח את התשתית התאורטית והמושגית לדיון במקרה הבוחן של הגירת עבודה לחקלאות. **בפרק ב** נעמוד בפירוט על התפתחות תהליכי המיסוד של עבודת מהגרי עבודה בענף החקלאות באמצעות חלוקה סכמתית של תקופת המחקר לשלושה עשורים. בעשותנו כך נצביע על ההתגבשות המובחנת של מיסוד הגיוס והתיווך שמשולבת בו אסדרה אפקטיבית למרות אופיו חוצה הגבולות, לעומת מיסוד עבודת המהגרים בחקלאות בישראל באופן המשמר ולעיתים גם מחמיר את פגיעותם של העובדים בענף. **בפרק ג** נדון במסקנות מרכזיות העולות ממקרה המחקר, ובפרק ד נסכם.

א. מיסוד גיוס ועבודת מהגרי עבודה בענף החקלאות במציאות כלכלית משתנה: הנחות מוצא וניתוח ברמת המזו

משק העבודה הישראלי בענפים עתירי עבודת כפיים נסמך מזה עשרות שנים על כוח עבודה הכפוף למשטרי אשרות והיתרים. בראשית הדרך היו אלה הפלסטינים אזרחי ישראל שחל עליהם המשטר הצבאי, ולאחר מכן עובדים פלסטינים מהשטחים שנכבשו בשנת 1967. אלו ואלו הועסקו בענפי הבניין והחקלאות על בסיס הגירה יוממית. בסוף שנות השמונים נפתח המשק להגירת עבודה מעבר לים, לענפים אלה ולאחרים, בהם סיעוד, מלונאות ועוד. עלייתה של מדינת ישראל על מפת הגירת העבודה העולמית ודחיקתם היחסית של העובדים הפלסטינים התחוללה כפועל יוצא של שילוב של נסיבות: שינויים סוציו-פוליטיים, סגר כללי על השטחים, חתימת הסכמי אוסלו, מעבר למדיניות כלכלית נאו-ליברלית ומסע לחצים מצד קבוצות אינטרס.¹¹

לצד תהליכים שהשפיעו על שוק העבודה בכללותו, את כניסתם של מהגרי עבודה לתחום החקלאות יש לראות גם על רקע שינויים מפליגים שחלו בענף ובמדיניות הכלכלית שהשפיעה על התפתחותו. שילוב של המשבר במרחב הכפרי שהחל בשנות השמונים, עם הפחתה ניכרת של התמיכות הממשלתיות בענף החקלאות, פתיחת המשק לייבוא חקלאי ותחרות בינלאומית בייצוא, חוללו תמורה עמוקה בענף החקלאות.

הכלכלה הקואופרטיבית של הענף נקלעה למשבר עמוק בעקבות האינפלציה הדוהרת מתחילת שנות השמונים, ולאחריה מדיניות הייצוב מאמצע אותו עשור.¹² תפיחת חובות של חקלאים רבים, במקביל לירידה במחירים הריאלי של המוצרים החקלאיים,¹³ הובילה לקריסת ארגוני הקניות, שהיוו עמוד שדרה בכלכלת ענף החקלאות,¹⁴ וקלעה קיבוצים רבים לחובות

11 אדריאנה קמפ ורבקה רייכמן עובדים וזרים: הכלכלה הפוליטית של הגירת עבודה בישראל (2008) (להלן: קמפ ורייכמן).

12 רונן מנדלקרן "אחרית דבר: קיצור תולדות הניאו-ליברליזם הישראלי" דיוויד הארווי קיצור תולדות הניאו-ליברליזם 271 (גיא הרלינג מתרגם 2015).

13 משה שוורץ בערבות לא מוגבלת – היסטוריה וכלכלה מדינית בחקלאות הקואופרטיבית של ישראל: מושבים וארגוני קניות – לפני המשבר ובעקבותיו (1995).

14 ארגוני הקניות עסקו במכירת ציוד חקלאי בהקפה, גיוס אשראי, נתינת ערבויות, הפעלת תעשיות חקלאיות ליצירת תשומות חקלאיות וכן עיבוד התוצרת החקלאית ושימורה, וראו גם שם.

כבדים שמוטטו את כלכלתם. המשבר העמוק במגזר החקלאי איים על המשך קיומו והוביל לסיוע ממשלתי, שניתן בעיקר באמצעות הסדרי חוב ומחיקת חובות.¹⁵ המשבר הכלכלי והחילוץ הממשלתי של המגזר החקלאי התרחשו בתקופה שבה החלה מדינת ישראל להיפתח לסחר בינלאומי במידה משמעותית ועל רקע התבססותה של מדיניות מקרו-כלכלית נאו-ליברלית בהובלת משרד האוצר ובנק ישראל.¹⁶ בתנאים אלו חלו שינויים יסודיים בכלכלת ענף החקלאות. השאיפה להפחית את המעורבות הממשלתית בכלכלה¹⁷ הביאה לכך שתמיכות ממשלתיות ישירות צומצמו באופן ניכר,¹⁸ והוסרו חלק מן התמיכות העקיפות שבאו לידי ביטוי במכסי מגן, מחירי קרקע ומים ומגבלות שוק כגון מכסות ייצור ומחירי מטרה.¹⁹ במסגרת מגמות של ליברליזציה ודה-רגולציה במשק, פורקו מועצות הייצור בחקלאות והופחתו מחסומי סחר מסוגים שונים.²⁰ כך, התאוששות ענף החקלאות על רקע של הסרת התמיכה הממשלתית במחירי התוצרת החקלאית נשענה בחלקה על תמיכה עקיפה בקיומו של כוח עבודה זול וזמין, באמצעות חלוקת מכסות להעסקת מהגרי העבודה,²¹ ובראשית הדרך גם במתן שליטה לארגוני החקלאים המעסיקים על גיוס העובדים המהגרים.²² על רקע זה ניתן לראות כיצד השתרשה הגירת עבודה מתאילנד בענף החקלאות בישראל כתוצאה מהתפתחויות מבניות ברמות שונות שהשתלבו זו בזו. בהתפתחות התנאים למשיכת מהגרי עבודה למשק הישראלי ובהשפעתה הגוברת של הכלכלה העולמית על האסדרה המקומית השתקפה מה שמכונה בספרות ההגירה רמת המקרו, שמתייחסת למבנים כלכליים ופוליטיים, במדינה ומעבר לה, המשפיעים על יחסים בינלאומיים, ייצור, סחר והגירה.²³ לצד זאת התבססה ההגירה ברמת המיקרו, אשר מבטאת את המציאות שנוקמת במסדרונות ורפוסים של הגירה, ממדינת המוצא עד מדינת היעד וחזרה, ובהם מתהוות רשתות של מהגרים שמתווים את הדרך לבאים אחריהם. בין המבנים הכלכליים והפוליטיים ברמת

- 15 ראשית בהסדר חובות המושבים, המכונה גם "הסדר רביד", שנחתם ב-26.1.1988, ושנית, בחוק הסדרים במגזר החקלאי המשפחתי, התשנ"ב-1992.
- 16 מנדלקרן, לעיל ה"ש 12, בעמ' 271-286.
- 17 דניאל ממן "קבוצות עסקיות בכלכלה הישראלית: גורמי התגבשות והתעצמות" שלטון ההון: החברה הישראלית בעידן גלובלי 116, 127-128 (דני פילק ואורי רם עורכים 2004).
- 18 תמיכות מסוג זה כוללות למשל מענקים ותמיכה בהוצאות ביטוח, ייצור, ייצוא והשקעות והן משולמות ישירות לחקלאים. ראו חוק לעידוד השקעות הון בחקלאות, התשמ"א-1980.
- 19 להרחבת הדיון בנושא תמיכות ישירות בענף החקלאות ראו גלעד נתן תמיכות ממשלתיות בחקלאות (הכנסת, מרכז מחקר ומידע 2007) (להלן: נתן תמיכות ממשלתיות בחקלאות).
- 20 ויקטור פתאל תיאור וניתוח תמיכות ממשלתיות בענף החקלאות בישראל ובמדינות המפותחות (הכנסת, מרכז מחקר ומידע 2018).
- 21 יהל קורלנדר מסחור ההגירה – על צמיחתה, שגשוגה ושינויה של תעשיית הגיוס והתיווך להגירת עבודה לחקלאות מתאילנד לישראל (חיבור לשם קבלת תואר דוקטור, אוניברסיטת חיפה – החוג לסוציולוגיה, 2019) (להלן: קורלנדר מסחור ההגירה).
- 22 ראו בהרחבה פרק ב.1.
- 23 HEIN DE HAAS, STEPHEN CASTLES & MARK MILLER, AGE OF MIGRATION: INTERNATIONAL POPULATION MOVEMENTS IN THE MODERN WORLD 48-49 (6th ed., 2020) (להלן: HAAS, CASTLES & MILLER).

המקרו לבין הפעולה וחייו היומיום של מהגרים ברמת המיקרו מצויים הגורמים המפתחים ומשמרים תהליכים של הגירה במה שמכונה בחקר ההגירה רמת המזו (meso).²⁴ מבני המזו משקפים את "הדינמיקה הפנימית של הגירה" המתרחשת ומתפתחת "בתהליכים של סיבתיות מצטברת המזינים את עצמם, בדרך כלל באופן שמעצים דפוסים קיימים של תנועה חוצת גבולות או היעדרה".²⁵ ממחקר מדיניות הגירה ויישומה עולה בכיורר כי זהו ממד קריטי להבנת תהליכי מיסוד שמתווים התפתחויות במשטרי הגירה.²⁶

בישראל כונן מערך של אשרות, היתרים ומכסות שהסדיר את גישתם של מהגרים מעבר לים לשוק העבודה המקומי ולמעסיקים בו.²⁷ משטר זה חל על כל מהגרי העבודה בישראל, וכלל מכסות ייעודיות לענפים השונים, הסדרים מקיפים בתחום דיני הכניסה לישראל, השוות בה וההרחקה ממנה,²⁸ לצד אסדרה מוגבלת בהיקפה של העסקת מהגרים וזכויותיהם בעבודה.²⁹ מהגרים רבים הגיעו או נשארו בישראל מחוץ למסגרות הרשמיות והחוקיות, ולנוכח מגמות של הפרטה ודה-רגולציה וחולשתן היחסית של הרשויות התפתחו במהרה רשתות שונות של מתווכים להגירה, לעבודה ולסחר בבני אדם.³⁰ הייתה זו התפתחות פרדיגמטית ברמת המזו: הגישה המוגבלת לאשרות ולמכסות העסקה נעשתה כר פורה לפעולתם של גורמי ביניים ובסיס להתפתחות של תעשיית הגירה.³¹

כדומה להסתמכות הגוברת על מהגרי עבודה בענף החקלאות בישראל, גם סחר בבני אדם הוא תופעה שיש להבין אותה ברמת המזו. שרשרות של גיוס, ניצול, שעבוד, מעבר וגבולות, העברות כספים ומאפיינים שכיחים נוספים של סחר מייצרים נתיבי הגירה וסחר

- ש.ם. 24
- Thomas Faist, *The Crucial Meso-Level*, in *SELECTED STUDIES IN INTERNATIONAL MIGRATION AND IMMIGRANT INCORPORATION* 59, 70 (Marco Martiniello & Jan Rath eds., 2010) 25
- Adriana Kemp & Rebecca Rajjman, *Bringing in State Regulations, Private Brokers, and Local Employers: A Meso-Level Analysis of Labor Trafficking in Israel*, 48 *INT'L MIGRATION REV.* 604, 606–607 (2014) 26
- Stephen Krasner, *Structural Causes and Regime Consequences: Regimes as* בעקבות 27
Intervening Variables, 36 *INT'L ORGANIZATION* 185 (1982)
 במשטר הגירה כוונתנו אל מערכת של עקרונות, נורמות, כללים ופרוצדורות של קבלת החלטות אשר מדריכה את הציפיות של שחקנים ומוסדות שיש ביניהם אינטראקציה סדירה בתוך מסגרת טריטוריאלית ופוליטית נתונה. המשטר, אפוא, אינו מוגבל לחקיקה ותקנות ולמנגנונים הממשלתיים הפורמליים הפועלים מכוחם.
- ראו בייחוד בתיקונים לחוק הכניסה לישראל. כך למשל בתיקון מס' 9, ס"ח תשס"א מס' 1804 מיום 7.8.2001, שהוסיף לחוק פרק מקיף על משמורת והרחקה. 28
- חוק עובדים זרים, התשנ"א-1991; ראו גיא מונדלק "עובדים או זרים בישראל? חוזה התשתית" והדפיציט הרמוקרטי" עיוני משפט כו 423 (2003). 29
- חנה ספרן וריטה חייקין "בין סחר בנשים לזנות: גלגולו של מאבק חברתי" בשר ודמים: זנות, סחר בנשים ופורנוגרפיה בישראל 237 (אסתר הרצוג ואראלה שדמי עורכות 2013). 30
- קורלנדר מסחור ההגירה, לעיל ה"ש 21. המושג "תעשיית ההגירה" על גלגוליו השונים הפך למושג רווח לפני כעשור כבואו לתאר את המוסדות השונים המתחזקים את תהליך ההגירה. להרחבת הדיון ראו *THE MIGRATION INDUSTRY AND THE COMMERCIALIZATION OF INTERNATIONAL MIGRATION* (Thomas Gammeltoft-Hansen & Nina Nyberg Sorensen eds., 2013) 31

המזינים את עצמם ומתווכים על ידי רשתות וגורמי ביניים מרובים. אלו שואפים לשימורם ופיתוחם של מסדרונות הגירה, באופן שאינו תלוי במדיניות הגירה מדינתית ובדרך כלל אף בניגוד לה. לאור המגבלות על הגירה לא רצויה ובשל המאפיינים הפוגעניים של סחר בבני אדם, למטרות זנות או למטרות עבדות ועבודת כפייה, גדל חלקם של ארגוני פשיעה ביצירתן ובקיומן של רשתות סחר.³²

בישראל, קמפ ורייכמן הדגימו את חשיבותו של ניתוח ברמת המזו, כאשר הסבירו באמצעותו את הפער בין מדיניות ההגירה הרשמית לבין תוצאותיה, הכוללות מצבים מגוונים של ניצול.³³ ניתוח מסוג זה מפנה את המבט אל זיהוי השחקנים, המכניזמים והמבנים הפועלים בכפיפה אחת במסגרת משטר ההגירה המדינתי, שארוגים בו מוסדות פורמליים עם קשת של גורמים לא מדינתיים ולא פורמליים. במחקרן הן הראו כיצד הסדר הכבילה והסדרים מוסדיים אחרים תרמו, ברמת המזו, להתפתחותן של פרקטיקות לא חוקיות, בהן סחר בבני אדם למטרות עבדות ועבודת כפייה.³⁴

ניתוח ברמת המזו מפנה את המבט אל עבר תהליכים חברתיים וכלכליים שנעשים שגורים ועומדים בפני עצמם ומכונים תהליכי מיסוד.³⁵ בתחום ההגירה, מיסוד יכול להתרחש כאשר תוכניות להגירת עבודה זמנית נעשות לחלק בלתי נפרד מענף ייצור או תעסוקה מסוים, או כאשר גורמים מתווכים הפועלים שלא כחוק יוצרים רשתות להברחת גבולות או סחר בבני אדם אשר פועלות כדרך שגרה.³⁶ למדינה ולסוכניה שמור בדרך כלל תפקיד מרכזי במצבים של מיסוד הקשורים להגירה, אך תהליכי מיסוד יכולים להיות שונים זה מזה ולהתקיים גם ללא מעורבותם או השפעה ממשית של מוסדות מדינתיים.

התפתחותו של המאבק הבינלאומי בסחר בבני אדם והשפעתו בישראל משמשים דוגמה לניסיון בין-מדינתי מתואם להתמודד עם מבני-מזו, שחוצים גבולות וחותרים תחת השליטה של מדינות ריבוניות בגבולן ובנעשה בשטחן.³⁷ במסגרת פיתוח גישת העבודה לסחר בבני אדם הראתה שמיר כיצד העניין של המדינות במיגור פשיעה ובהשבת השליטה בגבול השתלב עם התמקדות במקרי קצה של קורבנות לעבדות ועבודת כפייה.³⁸ אולם ביקורתה של שמיר הוסיפה והצביעה על כך שהגישה הרווחת למאבק בסחר בבני אדם אימצה את גישת זכויות האדם העיוורת לפגיעות המבנית של עובדים בשוק העבודה, והזניחה את הטיפול בבעיות מבניות, הכוללות תחולה ואכיפה של דיני המגן, שליטת המעסיק על חיי העובדים, קשיי

Itty Abraham & Willem Van Schendel, *Introduction: The Making of Illicitness, in* ILLICIT FLOWS AND CRIMINAL THINGS: STATES, BORDERS, AND THE OTHER SIDE OF GLOBALIZATION 1 (Abraham & van Schendel eds., 2005).

Kemp & Raijman, לעיל ה"ש 26.

שם. 34

PETER L. BERGER & THOMAS LUCKMANN, *THE SOCIAL CONSTRUCTION OF REALITY: A TREATISE IN THE SOCIOLOGY OF KNOWLEDGE* 249 (1967).

Rebeca Raijman & Adriana Kemp, *The Institutionalization of Labor Migration in Israel*, 192 ARBOR 289a (2016).

HAAS, CASTLES & MILLER, לעיל ה"ש 23.

שמיר "גישת עבודה לסחר בבני אדם", לעיל ה"ש 7, בעמ' 419.

התארגנות ועוד.³⁹ שילוב התוכנות של ניתוח תהליכי מיסוד ברמת המזו עם גישת העבודה לסחר בבני אדם מלמד על כך שהמסגרת הכוללת של משטר ההגירה המדינתי אינה בעלת מרקם אחיד. בהקשרים שונים מתעצבים בו דפוסים שונים של פוליטיקה ומדיניות,⁴⁰ ואף באותו תחום עצמו יכולים להשתרש מערכי מזו שונים.

במחקר קודם מצאנו הברדלים בהשפעותיהם של הסכמים בילטרליים דומים במתכונתם על תוכניות הגירה למטרות עבודה זמנית בחקלאות ובבניין, כפועל יוצא של תהליכי מיסוד שונים והברדלים בין ענפים הבאים לידי ביטוי ברמת המזו.⁴¹ במאמר זה אנחנו מבקשים להוסיף נדבך לתוכנות אלו, ולהראות כיצד ניתוח ברמת המזו יכול לחשוף שונות בתהליכי המיסוד גם בתוך אותו ענף עצמו. בכל הנוגע להסתמכות על מהגרי עבודה בענף החקלאות בישראל ניתן להבחין בין תהליכי המיסוד שהתרחשו במערך הגיוס והתיווך להגירה, לבין תהליכי המיסוד הנוגעים לענף החקלאות בישראל ולדפוסי ותנאי העסקת מהגרי עבודה בו. הבחנה זו מסייעת לעמוד על הברדלים במדיניות הממשלתית, בהשפעתה ובאופני יישומה. בפרק הבא נעמוד על אבני דרך מרכזיות במיסוד העסקתם של מהגרי עבודה בענף החקלאות בישראל. בפרט נבקש להראות כיצד תרמה המסגרת המושגית והמוסדית של המאבק בסחר בבני אדם למיסוד מובחן של שני ממדים קשורים אך נבדלים זה מזה: התיווך והגיוס, וההעסקה. השאלה המצויה ברקע הדברים טמונה בפרק, הטעון הבהרה והסבר, בין אסדרה מוצלחת במערך מזו חוצה גבולות לבין אסדרה כושלת במערך מזו המצוי בעיקרו בתוך תחומי המדינה. לכאורה, קיים ניגוד מובהק בין הפעולה הפרו-אקטיבית לארגון מחדש של הגיוס והתיווך להגירת עבודה בחקלאות לחולשתה של ההתערבות בתחום ההעסקה. בעוד שהראשונה כרוכה בהצברה חלקית של ממד זה בשרשרת ההגירה, כדי להתגבר על דפוסי פעולה מושרשים של תיווך לעבודה וניצול מהגרים, האחרונה מתאפיינת בהימנעות עקבית משינויים מבניים בענף, שהיו יכולים להקשות על קיום יחסי העסקה נצלניים המתקרבים או מגיעים כדי סחר בבני אדם.

ב. שלושה עשורים של מיסוד עבודת מהגרים בענף החקלאות בישראל: בין גיוס ותיווך לבין העסקה

מיסוד עבודת מהגרים בישראל בהיקף נרחב החל לפני כשלושים שנה, בשל שילוב נסיבות אשר תועדו בהרחבה. כיוון שנארגים בכך תהליכים בעלי דינמיקה פנימית שונה הנפרשים על פני תקופה נמשכת, בחרנו להראות את התפתחות תהליכי המיסוד באמצעות תיקוף וחלוקה סכמתית לעשורים שנועדה בראש ובראשונה להצבת העובדות המרכזיות בתוך מסגרת זמן מארגנת. עם זאת, וכפי שיעלה מהתיאור והניתוח של תהליכים אלה, העשורים

39 שם, בעמ' 442.

Gary P. Freeman, *Modes of Immigration Politics in Liberal Democratic States*, 29 INT'L 40
MIGRATION REV. 881 (1995)

Yahel Kurlander & Avinoam Cohen, *BLAs as Sites for the Meso-Level Dynamics of* 41
Institutionalization: A Cross-Sectoral Comparison, 23 THEORETICAL INQ. L 248 (2022)
(להלן: Kurlander & Cohen).

חופפים במידה רבה לשלבים מרכזיים בתהליכים נושאי המחקר, ובמרכזו של כל עשור ניתן להצביע על התפתחויות משמעותיות שמסייעות להבנת תהליכי המיסוד שאותם אנו מתארים.

1.1. שנות התשעים של המאה העשרים – כניסתם של מהגרי עבודה לענף החקלאות בישראל

בשנות התשעים של המאה העשרים חלה תפנית ממשית במדיניות ההגירה הישראלית, שהתלכדה עם מגמות מקבילות במדינות הצפון הגלובלי. במישור הבינלאומי היו אלו שנים של הבטחה לשגשוג בשל גלובליזציה כלכלית וגוברת שנלוו לה הסרת חסמי סחר וניידות חוצת גבולות, לצד ביטויים ראשונים לדאגה של מדינות מהגירה לא רצויה. בישראל היו אלו השנים של הגירה ועלייה ממדינות הגוש הסובייטי, הגעתם של מהגרי עבודה מעבר לים, ומגבלות על תנועה של פלסטינים בין שני עברי הקו הירוק.⁴²

בשנת 1996, בעיצומה של התקופה, הגיע מספר היתרי העבודה להעסקת מהגרים לשיא של 106,161,⁴³ שהיוו כמעט 2 אחוזים מאוכלוסיית ישראל באותם ימים.⁴⁴ כשישית ממספר זה, 17 אלף מהגרי עבודה בקירוב, הועסקו באותם ימים בחקלאות. מרביתם של העובדים בחקלאות היו אזרחי תאילנד, שהייתה מראשית הדרך מדינת המקור המרכזית למהגרי עבודה לענף.⁴⁵ ככלל, בתקופה זו שמרו גורמי הממשל על "מרחק בטוח" מהגיוס והתיווך של העובדים ממדינות המוצא לישראל, כמו גם מן הטיפול בעובדים בעת שהייתם בישראל, באמצעות הפקדת הסמכויות הנוגעות בדבר בידי חברות פרטיות.⁴⁶ בתוך תקופה קצרה הוקמו חברות תיווך וכוח אדם שהוסמכו לממש את ההיתרים להעסקת מהגרי עבודה בכלל ענפי המשק שאליהם הגיעו מהגרי עבודה מעבר לים, והשליטה על משאב זה חייבה מהגרי עבודה ומעסיקים כאחד להשתמש בשירותיהם של המתווכים.⁴⁷

לעומת ההסתמכות הרחבה על חברות תיווך וכוח אדם בענפים אחרים, תקופה זו אופיינה בדומיננטיות של המעסיקים על פני כל רצף ההגירה של עובדים בחקלאות. מהגרי עבודה

42 קמפ ורייכמן, לעיל ה"ש 11, בעמ' 80-94.

43 שם, בעמ' 106.

44 הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, שנתון סטטיסטי לישראל 1996, לוח 2.1.

45 על היבטים שונים הנוגעים לתחילת העסקתם של מהגרי העבודה מתאילנד ראו גם Yael Kurlander, *On the Establishment of the Agricultural Migration Industry in Israel's Countryside* (Geography Research Forum 21 2022); Shahar Shoham, *Pickers and Packers: Translocal Narratives of Returning Thai Agriculture Labour Migrants from Israel* (MA Thesis, Institute for Asian and African Studies, Humboldt University of Berlin 2017); Matan Kaminer, *By the Sweat of Other Brows: Thai Migrant Labor and the Transformation of Israeli Settler Agriculture* (PhD Dissertation, University of Michigan 2019).

46 Tally Kritzman-Amir, *Privatization and Delegation of State Authority in Asylum Systems*, 5 L. & ETHICS HUM. RIGHTS 194 (2011).

47 לאה פילובסקי "נוכחים נפקדים: חקר תפקודם של חברות כוח אדם לטיפול בעובדים זרים בישראל והקשר ביניהם לבין הרשויות" הפועלים החדשים: עובדים ממדינות זרות בישראל 41 (רובי נתנון ולאה אחרות עורכות 1999).

שהגיעו לענף החקלאות בראשית התקופה נכנסו לישראל מתוקף אשרה של מתנדבים. הם גויסו לעבודה בישראל על ידי חברות פרטיות, בהם תנועת המושבים, שהיא הארגון היציג של מושבי ישראל.⁴⁸ בשנת 1994 אף נתנה המדינה לתנועת המושבים מעמד ריכוזי בגיוס ותיווך של מהגרים לעבודה בענף החקלאות, שבו החזיקה עד לשנת 1998.⁴⁹ בשנים אלו החל מיסוד העסקת מהגרים בענף החקלאות והתעצבו דפוסי הפעולה של הגורמים המתווכים השונים. תנועת המושבים היתה הצייר המרכזי בארגון יחסי הכוחות בין חברות הגיוס בתאילנד לבין חברות כוח האדם בישראל, חלוקת דמי התיווך ביניהן וסל השירותים הניתנים במסגרת כל אחת מהן.⁵⁰ נציגי תנועת המושבים שיתפו פעולה עם חברות גיוס פרטיות בתאילנד על מנת לאתר מהגרי עבודה פוטנציאליים, ובה בעת רקמו קשרים גם עם פקידי ממשל מקומיים. כיוון שהתנועה איגדה את מרבית המעסיקים בענף,⁵¹ היה בכוחה לארגן גם את גורמי המשנה בשרשרת התיווך לעבודה. כך למשל, תנועת המושבים היא שבחרה את החברות הפרטיות המקומיות שליוו את השמת העובדים אצל החקלאים בישראל.⁵² שליטתה של תנועת המושבים על כל הגורמים הפועלים ברמת המזו הובילה לדומיננטיות שלה על פני רצף ההגירה, ממערך הגיוס והתיווך ועד הטיפול במהגרי עבודה לחקלאות. כך מוסדו יחסי הכוחות בין השחקנים השונים הפועלים במסדרון הגירה זה עד היום. על רקע מרכזיותה של תנועת המושבים בביסוס מכסת האשרות לעבודה בענף החקלאות מזה, ובגיוס העובדים והשמתם מזה, החלה התנועה לגבות דמי תיווך ממהגרי העבודה שבעניינים טיפלה. הסכום ששילמו מהגרי עבודה לתנועת המושבים באמצע התקופה עמד על 770 דולר.⁵³ רובו יועד להוצאות הנסיעה, וחלקו הועבר לחברות המלוות בתאילנד.⁵⁴ סכום נוסף, בשיעור של 65 דולר, גבו החברות בישראל מהחקלאים עבור השירותים שנתנו החברות למהגרי העבודה שהעסיקו. בשנת 1996 תוקן חוק שירות התעסוקה, כך שנאסר

48 תנועת המושבים היא מוסד ללא כוונת רווח שהוקם עוד בשנת 1933. כיום היא התנועה המיישבת הגדולה בישראל ומאגדת 254 מושבים. היא דואגת לאינטרסים השונים של תושבי המושבים, כגון עיגון הזכויות על הקרקעות, המדיניות החקלאית והכפרית של מדינת ישראל והפיתוח הכלכלי במרחב הכפרי.

49 ועדה בין-משרדית בראשות מנכ"ל שירות התעסוקה באותה עת, אלכס פארן, הובילה לשינוי זה בשנת 1994. ראו יהל קורלנדר ומתן קמינר "עובדים קבועים מאחורי הבית: העסקת מהגרי עבודה מתאילנד במרחב הכפרי" אופקים בגאוגרפיה 98, 136 (2020) (להלן: קורלנדר וקמינר).

50 קורלנדר מסחור ההגירה לעיל ה"ש 21, בעמ' 89.

51 שני גופים חקלאיים ציבוריים המשיכו באוטונומיה שלהם לייבא וטיפול במהגרי העבודה: "התאחדות האיכרים" שפעלה מטעם ובעבור חקלאי המושבות ו"החברה לפיתוח" מטעם מועצה אזורית ערבה תיכונה, שפעלה מטעם ובעבור חקלאי הערבה, ראו שם.

52 אריק כהן "עובדים מתאילנד בחקלאות הישראלית" הפועלים החדשים: עובדים ממדינות זרות בישראל 155 (רובי נתנזון ולאח אחרות עורכות 1991) (להלן: כהן "עובדים מתאילנד בחקלאות הישראלית"); פילובסקי, לעיל ה"ש 47.

53 הדרו"ח הכספי של תנועת המושבים ליום ה-31 בדצמבר 1996 (מקור אצל המחברים).

54 סכום זה התחלק כך לפי דיווחי התנועה: 420 דולרים בעבור כרטיס הטיסה, 293 דולרים לחברות המלוות לתקופה של שנתיים כולל מע"מ ו-57 דולרים לכיסוי הוצאות אגודת ברית סיוע, החברה הכלכלית השייכת לתנועת המושבים. קורלנדר מסחור ההגירה, לעיל ה"ש 21.

על כלל הגורמים המתווכים לגבות תשלומים כלשהם בגין תיווך לעבודה בישראל.⁵⁵ אולם רוחיותה של תעשיית התיווך החדשה התגברה על האיסור. תנועת המושבים, וכמוה יתר הגורמים המעורבים בשרשרת התיווך, המשיכו לגבות דמי תיווך, ששיעורם הלך והאמיר. האיסור על גביית דמי תיווך בישראל העביר את הגבייה למדינת המוצא, אולם חלק הארי מן הכספים שניגבו ממהגרי העבודה בעת הגיוס הגיע, בסופו של דבר, לגורמים בישראל.⁵⁶ חלקה של תנועת המושבים בשילובם של מהגרי עבודה בענף החקלאות לא התמצה עם שלב הגיוס אלא הורחב גם לתיווך וטיפול בעת שהייתם אצל החקלאים. פעילות זו נוהלה באמצעות החברות הפרטיות שהתנועה בחרה ופיקחה על פעילותן, יחד עם רכזות שהעסיקה התנועה במושבים.⁵⁷ הרכזות והחברות הפרטיות פיקחו על תנאי המחיה והעבודה של מהגרי העבודה וטיפולו בכל הקשת של חיי היומיום של העובדים במשקים החקלאיים, ובכלל זה: טיפול בבעיות בריאות; טיפול בהפרת כללי התנהגות במקום העבודה; טיפול בעובדים שהיו מעורבים בפלילים; יישוב סכסוכים בין עובדים למעסיקים; ניווד עובדים בין מעסיקים; טיפול בעובדים שעזבו את מעסיקיהם; ואף ארגון אירועי הווי ותרבות, כגון טיולים ופעילות פנאי בימי חג ומנוחה.⁵⁸

בשנים אלו נהפכו מהגרי העבודה מתאילנד לחלק בלתי נפרד מן המשקים החקלאיים לכל אורכה ורוחבה של המדינה. לקראת סופו של עשור זה החלה ממשלת ישראל לפעול לצמצום מספרם של מהגרי העבודה במשק הישראלי, בין היתר כיוון שהתבררו ממדיה של התופעה ושיעורם של המהגרים בשוק העבודה.⁵⁹ בשלב הראשון מיקרו הרשויות את מאמציהן בשיטור ואכיפה כלפי מהגרי העבודה והרחקת מי ששהו בלא היתר בנסיבות שונות,⁶⁰ מתוך כוונה מוצהרת להגן על העובדים המקומיים.⁶¹ במקביל לכך החל טיפול מערכת גם בגורמי הביניים ברמת המזו, שקצרו את פירות ההגירה. על רקע זה נסוגה המדינה מהפקדת סמכות הגיוס באופן ריכוזי בידי תנועת המושבים, ובשנת 1998 אפשרה לחברות פרטיות לגייס עובדים לענף החקלאות ולתווך ביניהם לבין המעסיקים בישראל.⁶²

- 55 פרק רביעי לחוק שירות התעסוקה, התשי"ט-1959.
- 56 קמפ ורייכמן, לעיל ה"ש 11, בעמ' 148-156; רייכמן וקושנירוביץ, לעיל ה"ש 6; קורלנדר מסחור ההגירה, לעיל ה"ש 21, בעמ' 118-124.
- 57 קורלנדר וקמינר, לעיל ה"ש 49, בעמ' 131.
- 58 Shoham, לעיל ה"ש 45.
- 59 יוסי דהאן ועמירם גיל "בין ניאור ליברליזם לאתנו לאומיות: תיאוריה, מדיניות ומשפט ביחס לגירוש מהגרי עבודה בישראל" משפט וממשל י' 347 (תשס"ז).
- 60 קמפ ורייכמן, לעיל ה"ש 11.
- 61 הצעת חוק עובדים זרים (העסקה שלא כדין), התשנ"א-1991, ה"ח תשנ"א 2032, בעמ' 130: "התופעה של העסקת עובדים זרים ללא היתר הולכת ומתפשטת ופוגעת קשה במאמצים להקטין את ממדי האבטלה בארץ [...] הצעת החוק נועדה להתמודד עם התופעה הזו על ידי קביעת עונשים מרתיעים לגבי המעסיקים עובדים זרים שלא כדין לרבות קבלני כוח אדם ומתווכי עבודה למיניהם ומצד שני לחזק את העובדה המאורגנת בישראל".
- 62 מכתב ממשה דימרי, מנכ"ל שירות התעסוקה, מר רפי אביזוב, עוזר שר החקלאות ושמואל ברקוביץ', מנכ"ל תנועת המושבים מיום ה'28.5.1999. עותק נמצא בידי המחברים.

ההתמקדות בחוקיות ההעסקה והשהות בישראל וההתעלמות מן התלות של עובדים במעסיקהם תרמה להשרשת דפוסי פעולה פוגעניים של העסקה. היעדר פיקוח מדינתי ממש על תנאי ההעסקה, בנסיבות שבהן לא העניקה העבודה המאורגנת רשת הגנה לעובדים בענף החקלאות ולא הקדישה תשומת לב לעובדים שאינם אזרחים, העצים את הפגיעות המבנית של מהגרי העבודה שהועסקו בענף.⁶³ ליבת דיני העבודה בישראל חלה באופן שווה על כל אדם המועסק בתחומה, ובכלל זה גם על מהגרי עבודה, בהיתר או שלא בהיתר,⁶⁴ אולם המציאות בענף החקלאות הייתה רחוקה מכך. מהגרי עבודה רבים הועסקו בישראל "בתנאי שכר משפילים, ללא תנאים סוציאליים ולעתים רבות בתנאי תעסוקה בלתי אנושיים".⁶⁵ מחקרים שנערכו בשנים אלו תיעדו הפרה שיטתית של זכויות עובדים בכל המישורים ותשלום שכר נמוך במידה רבה משכר המינימום המחייב.⁶⁶ בפועל, ענף החקלאות היה החשוף ביותר לאי-ציות לדיני העבודה ולכללים הנוגעים לתנאי עבודתם ומחייבתם של העובדים, בשל אופיו הפריפריאלי של הענף, מגורי העובדים במשקים חקלאיים מרוחקים זה מזה, והיעדרו של פיקוח ממש על מכלול תנאי העבודה מצד גורמי הממשל. היו אלה השנים שבהן צנחה רמת התמיכה הממשלתית הישירה בענף החקלאות, ובהתאמה עלתה חשיבותן של התמיכות העקיפות. מכסות העסקת מהגרי העבודה, שלא נלוותה להן אכיפה ממשית של זכויות העובדים, החלו לשמש באותה עת תמיכה עקיפה בפועל בענף החקלאות. התקופה הראשונה של מיסוד עבודת מהגרי עבודה בענף החקלאות בישראל התאפיינה אפוא בהתהוות מבני מזו שהיו משותפים לדפוסי ההעסקה בענף החקלאות המקומי, ולגורמים המתווכים שגייסו מהגרים לעבודה בישראל. באופן אשר שיקף את הפנייה לכלכלת שוק ולמדיניות נאו-ליברלית באסדרה שלה ברמת המקרו, ניתן חופש פעולה נרחב לשוק ולגורמים מונעי רווח בו, אשר זיהו את הפוטנציאל הכספי הגלום בנכונותם של מהגרי עבודה לשלם דמי תיווך בסכומים גבוהים על מנת לקבל הזדמנות לעבוד בישראל. כך התלכדו מגמות ברמות המקרו והמיקרו, בסיוע רשתות הגיוס והתיווך שהחלו להתארגן תחת שליטתה של תנועת המושבים.⁶⁷ מבני מזו אלה צמחו והתפתחו ביתר שאת כאשר הוסרו המגבלות על מעורבותם של מתווכים פרטיים שונים, כפי שנראה בפרק הבא.

במבט ראשון דומה כי בתחום ההעסקה, כמו בגיוס ובתיווך, הקו המוביל בתהליכי המיסוד שיקף דומיננטיות של הגורמים הפרטיים אשר ביססו את העסקת מהגרי העבודה מתאילנד

Hila Shamir, *The Paradox of "Legality": Temporary Migrant Worker Programs and Vulnerability to Trafficking*, in REVISITING THE LAW AND GOVERNANCE OF TRAFFICKING, FORCED LABOR AND MODERN SLAVERY 471 (Prabha Kotiswaran, ed., 2017)

64 מונדלק, לעיל ה"ש 29.

65 הצעת חוק עובדים זרים, לעיל ה"ש 61.

66 ראו כהן "עובדים מתאילנד בחקלאות הישראלית", לעיל ה"ש 52, בעמ' 173. כהן מצא כי מהגרי עבודה מתאילנד סבלו מהפרות שכר כשהרוויחו בין 400 ל-450 דולר לחודש בשנת 1997, שהיו שווים 1,500 ש"ח בקירוב, כאשר שכר המינימום החודשי באותה שנה עמד על 2,405 ש"ח, וגם לאחר ניכוי 25% משכרם היו זכאים ל-515 דולר ולא פחות מכך, אך לא זכו לקבל שכר זה. ראו: מירי אנדבלד, דניאל גוטליב ואורן הלר עדכון ממצאים על אי ציות לחוק שכר המינימום ומבט בינלאומי (נייר עמדה, מנהל המחקר והתכנון 2013).

67 Kurlander, לעיל ה"ש 45.

בענף החקלאות, תוך השאת רווחים באמצעות ניצולם של העובדים ושימור פגיעותם על פני רצף ההגירה. אולם התבוננות זהירה יותר במעורבות המדינתית ברמת המזון מלמדת על הבדלים חשובים בין שני הממדים הללו. בתחום הגיוס והתיווך, הקשור גם לעצם מתן היתרי ההעסקה והכניסה לישראל, השליטה שניתנה לתנועת המושבים ביטאה העדפה ממשלתית – גם אם חלשה – לאסדרה ריכוזית שתאפשר שליטה בממד זה של ההגירה. חופש הפעולה הרב שניתן לגורמי הביניים לא היה, במובן זה, חלק הכרחי של משטר ההגירה. לעומת זאת, ככל מה שנוגע למתן היתרי העסקה לחקלאים ובתחום ההעסקה עצמו, מיסוד עבודתם של מהגרים כתמיכה עקיפה בהוזלת עלויות הייצור של החקלאים הייתה כבר באותן שנים חלק בלתי נפרד מן הכלכלה הפוליטית של אסדרת ענף החקלאות כולו.

ב.2. העשור הראשון של המילניום: המאבק בסחר בבני אדם ותחילתו של מיסוד מובחן בגיוס ותיווך ובהעסקה

בתחום ההגירה התאפיין העשור הראשון של המילניום בשיתוף פעולה גובר בין מדינות ששאפו להשיב את השליטה על גבולותיהן, להפוך את ההגירה למוסדרת ולצמצם הגירה לא רצויה.⁶⁸ המאבק העולמי בסחר בבני אדם היה חלק בלתי נפרד מן המסגרת הנורמטיבית והמוסדרת שנועדה לקדם מדיניות של משטר תנועה גלובלי סלקטיבי.⁶⁹ על רקע זה אומצו פרוטוקולי פלרמו לאמנת האו"ם נגד פשע מאורגן חוצה גבולות, נחקק חוק ההגנה על קורבנות סחר ואלים של ארצות הברית, והחל להתפרסם דו"ח מחלקת המדינה האמריקאית לדירוג מאמצי המדינות השונות למניעת סחר בבני אדם. עוגנים משפטיים אלו שימשו בסיס רב עוצמה לקידום והאחדה של מדיניות. במדינות רבות – וישראל בתוכן – מוסדות מדינתיים הופקדו על הטמעת הנורמות החדשות והגברת שיתוף הפעולה בין המדינות, על מנת להגן על קורבנות סחר בבני אדם, אך לא פחות מכך על מנת להדק את הפיקוח על הגבולות ולהחליש רשתות עולמיות של ניצול וסחר בבני אדם בנסיבות של הגירה.⁷⁰

במקביל לתהליך שהוביל לאימוצו של פרוטוקול פלרמו בראשית העשור,⁷¹ הוקם בישראל לראשונה צוות בין-משרדי להתמודדות עם תופעת הסחר בנשים למטרות זנות.⁷² בשנים אלו גברה הביקורת העולמית על מחדליה של מדינת ישראל שתרמו לפריחתו של סחר בבני אדם בתחומה, עד כדי הורדתה של ישראל בדירוג השנתי שמפרסמת מחלקת

Hein de Haas et al., *Growing Restrictiveness or Changing Selection? The Nature and Evolution of Migration Policies*, 52 INT'L MIGRATION REV. 324 (2018) 68

Cohen, *Democracy in Migration*, לעיל ה"ש 4. 69

לכך הצטרפו במקביל פיגועי ה-11 בספטמבר ב-2001 ו"המלחמה הגלובלית בטרור" שנקמה בעקבותיהם, ובישרו החרפה במאבקן של מדינות בהגירה לא רצויה על ידי קידום סדר יום מדיני מוסדי כלל עולמי, להגברת השליטה על הגבולות. 70

ראו פרוטוקול למניעה, לריכוז ולהענשה על סחר בבני אדם, בעיקר נשים וילדים, המשלים את אמנת האומות המאוחדות נגד פשע מאורגן חוצה גבולות כ"א 56, 1529 (נחתם ב-2001), נפתח לחתימה ב-2000). 71

הצוות הבין-משרדי להתמודדות ומעקב עם תופעת הסחר בנשים לעיסוק בזנות דו"ח מסכם (2002); וכן ראו מוריה רבינוביץ סקירת פעילות של מדינת ישראל בתחום המאבק בסחר בבני-אדם: הטיפול בסחר בנשים (הכנסת, מרכז מחקר ומידע 2013). 72

המדינה של ארה"ב.⁷³ הביקורת מחוץ תרמה להאצת תהליכים מדינתיים שהובילו לשינויים מערכתיים המכוונים להתערבות ברשתות עברייניות המאפשרות סחר בבני אדם. ישראל הצטרפה לפרוטוקול פלרמו; התאימה את חוק העונשין שלה להגדרות העדכניות של עבירת הסחר בבני אדם; הקימה יחידה משטרתית ייעודית ועתירת משאבים; העמידה מתאמת בין-משרדית שהופקדה על קידום ותיאום מדיניות בתחום זה; והקימה ועדת מנכ"לים קבועה לעיצוב מדיניות בנושא המאבק בסחר בבני אדם.

בשלב ראשון התמקדה האסדרה המדינתית במאבק בסחר בבני אדם למטרות זנות, אולם בתוך פרק זמן קצר החלה להפנות את תשומת הלב גם לסחר למטרות עבדות ועבודת כפייה. כך, למשל, עודכנו הכללים בחוק שירות התעסוקה בנוגע לתשלומי מהגרים בקשר לתיווך בעבודה.⁷⁴ עם התרחבות ההתייחסות לסחר בבני אדם מעבר לסחר בנשים למטרות זנות גובשו שתי תוכניות לאומיות שעוסקות במאבק בסחר בבני אדם, הן כזה שהוא למטרת זנות והן כזה שהוא למטרות עבדות או עבודת כפייה.⁷⁵ בד בבד, לחץ ציבורי ומשפטי החל להשפיע על כללי התשתית שהגבירו את פגיעותם של מהגרי העבודה בישראל. כך, למשל, בוטל "הסדר הכבילה" שהעצים את שליטתם של מעסיקים בעלי היתרים בעובדיהם המהגרים,⁷⁶ הוחמרו החובות של מעסיקים כלפי עובדיהם ומונה "ממונה על זכויות עובדים זרים בעבודה".⁷⁷ בניסיון לצמצם את הביקוש לעובדים מהגרים ולעודד מעסיקים להסתמך על עובדים מקומיים נקטה הממשלה פעולות רבות ומגוונות. בצד השיטור וצעדי האכיפה הוכרו על "סגירת השמיים" והגבלת כניסתם של עובדים חדשים לישראל, ונעשה מאמץ שיטור רחב היקף להרחקה של שוהים שלא כחוק.⁷⁸ בקרת הגבולות התהדקה, והשימוש באמצעי זיהוי ביומטריים שם קץ להגירה חוזרת של עובדים באמצעות מסמכים מזויפים; היטלים ייעודיים הוטלו על המעסיקים כדי לייקר את עלות העסקתם של מהגרי עבודה; הודק הפיקוח על הקצאת אישורי עבודה ונעשו פעולות לצמצום מכסת ההיתרים.⁷⁹

- 73 גלעד נתן ישראל בדו"ח מחלקת המדינה האמריקנית בנושא המאבק בסחר בבני-אדם לשנת 2008 (הכנסת, מרכז מחקר ומידע 2019).
- 74 החלטה 1248 של הממשלה ה-29 "הקמת ועדת מנכ"לים קבועה ומתאם בין-משרדית בתחום הסחר בבני אדם" (28.12.2003). בראש ועדת המנכ"לים עומד מנכ"ל משרד המשפטים ועימו מנכ"ל המשרד לביטחון פנים ומפכ"ל המשטרה, ומנכ"לים של משרדי הרווחה, הפנים, התמ"ת, הבריאות והחוף או נציגיהם הבכירים; כן ראו תקנות שירות התעסוקה: תשלומים ממבקש עבודה בקשר לתיווך עבודה התשס"ו-2006.
- 75 תוכנית לאומית למאבק בעבדות ובסחר בבני אדם למטרות עבדות או עבודת כפייה מיום 8.2.2007 ובעקבותיה החלטת 2670 של הממשלה ה-31 "תכניות לאומיות למאבק בסחר בבני אדם וקביעת פתרונות שיכון לקורבנות עבדות, סחר לעבדות וסחר לעבודת כפייה" (2.12.2007).
- 76 בג"ץ 4542/02 עמותת קו לעובד נ' ממשלת ישראל, פ"ד נד(1) 721 (2006) (להלן: בג"ץ הסדר הכבילה).
- 77 חוק עובדים זרים (תיקון מס' 12), התש"א-2010.
- 78 אבינעם כהן "הסגת גבול: מעצר של מבקשי מקלט בשוליים המתרחבים של המשפט הפלילי" משפט צדק? ההליך הפלילי בישראל: כשלים ואתגרים 435, 441 (משפט, חברה ותרבות, אלון הראל עורך 2017).
- 79 קמפ ורייכמן, לעיל ה"ש 11.

במקביל, ועל רקע ההצלחה החלקית של פעולות השיטור והאכיפה, החלה להתגבש בקרב גורמי ממשל מרכזיים ההבנה כי הימנעות מאסדרה יעילה של פעילות ברמת המזו מכשילה את מימוש מדיניות ההגירה המוצהרת.⁸⁰ הבנה זו הובילה, בין היתר, לאימוץ שיטת העסקה בענף הבניין שניתקה את הקשר בין עובדים לבין מעסיקיהם הישירים ("שיטת התאגידים").⁸¹ אך בעוד שהפעולות לצמצום גובה המכסה ומספר העובדים השוהים בישראל צלחו בענף הבניין ומספר ההיתרים והעובדים צומצם במידה ניכרת, לא נרשמה הצלחה דומה בענף החקלאות. בעוד שהמכסות בבניין צומצמו במידה ניכרת ואלפים רבים של עובדים הורחקו למדינות מוצאם,⁸² מכסת ההיתרים בתחום החקלאות נשארה יציבה באופן יחסי למרות ניסיונות חוזרים ונשנים לצמצם אותה. זאת, הודות לפעילות הלובי החקלאי, אשר כלל את ארגוני החקלאים וגורמים מתעשיית ההגירה, בהם חברות כוח אדם ולשכות תיווך. הלובי החקלאי פעל גם נגד ייקור עלות ההעסקה של מהגרי העבודה, אך זו צלחה באופן חלקי רק בעשור הבא עם ביטול מס המעסיקים.⁸³ מנקודת המבט של עבודת מהגרים בענף החקלאות, להתפתחויות המשמעותיות במשטר ההגירה שאירעו בעשור זה עוד לא נודעה אפוא השפעה ממשית, ברמת המזו, על מציאות ההגירה וההעסקה.

יתרה מכך, למאמץ לצמצם את מספרם של מהגרי העבודה בישראל נודעו גם תוצאות לא מכוונות שתרמו לרווחיותה ולהתרחבותה של תעשיית התיווך. כיוון שמספר המכסות קטן והוארך משך שהותם המקסימלי של עובדים מ־24 חודשים ל־63 חודשים,⁸⁴ עלה פוטנציאל ההשתכרות הכולל של העובדים המהגרים וגברה התחרות על אשרות לישראל. בהתאמה, תועד זינוק בגובה דמי התיווך ששילמו מהגרים ובשגשוג תעשיית ההגירה.⁸⁵ בזכות רווחיותה ואופייה חוצה הגבולות, הצליחה תעשיית התיווך להתגבר על החקיקה המגבילה בישראל ועל חקיקה מקבילה בתאילנד, שאסרה על גבייתם של דמי התיווך הגבוהים שהתקיימה לרוב במדינת המוצא.⁸⁶

ההתפתחות וההרחבה של תעשיית ההגירה ברמת המזו באה לידי ביטוי מובהק בכך שחברות הגיוס והתיווך החלו להתחרות זו בזו על החקלאים ולחציע להם תשלום כספי והטבות כדי שיגייסו מהגרי עבודה באמצעותן.⁸⁷ הסכום שהוצע לחקלאים נע מ־350 ועד

- 80 שם; ראו גם דו"ח הצוות הבין-משרדי תכנון שיטת העסקת עובדים זרים בישראל ותנאים למתן רישיונות להעסקת עובדים זרים (משרד האוצר 2004).
- 81 החלטה 447 של הממשלה ה־31 "שינוי שיטת העסקה של עובדים זרים בענף החקלאות" (12.9.2006).
- 82 קמפ ורייכמן, לעיל ה"ש 11, בפרק הרביעי.
- 83 חוק התוכנית להבראת כלכלת ישראל (תיקון מס' 18 והוראת שעה) התשע"ו-2016.
- 84 ס' 3א לחוק הכניסה לישראל, התשי"ב-1952, כפי שתוקן בתיקון מס' 11, ס"ח תשס"ג, מס' 1990.
- 85 בענף החקלאות הסכומים בעשור הזה נעו בין 3,000 דולר בשנת 1998 ל־9,353 דולר בשנת 2010. קורלנדר מסחור ההגירה, לעיל ה"ש 21, בעמ' 118.
- 86 קורלנדר מסחור ההגירה, שם, בפרק 1.6.
- 87 מבקר המדינה דו"ח שנתי 53 לשנת 2002 ולחשבונות שנת הכספים 2001, בעמ' 649 (2003) (להלן: מבקר המדינה דו"ח שנתי 53).

3,000 דולרים לעובד,⁸⁸ והתמריץ הכספי הפך את המעסיקים לגורמים פעילים בשימור תעשיית ההגירה. המדיניות הממשלתית של קביעת מכסה, שעל פניו ביקשה לווסת את תעשיית הגיוס לחקלאות, יצרה אסדרה שחייבה שימוש בחברות תיווך ובכך הביאה לתוצאה הפוכה מהרצוי. העובדים אזרחי תאילנד נאלצו לשלם סכומים גבוהים אף יותר מבעבר, והנהנים העיקריים היו החקלאים וחברות כוח האדם והתיווך שהצליחו לתפוס אחיזה בשוק ולעבוד עם חקלאים רבים. סוגיה זו המחישה בבירור כי החקלאים היו הלקוחות האמיתיים של חברות התיווך, ואכן, כשנפתחה התחרות בין החברות, טיפסה עלות ההגירה כיוון שהתשלומים שנדרשו מהחקלאים הושטו על המהגרים.⁸⁹

אולם בשגשוגה של תעשיית ההגירה היה טמון גם זרע הפורענות. ההסתמכות הנמשכת של ענף החקלאות על מהגרי עבודה והקשיים באסדרה אפקטיבית של תעשיית ההגירה הובילו את הממשלה לפעולה באפיק חדש: אסדרה של הגיוס וההשמה בארצות המוצא. באופן פורמלי נקבעו כבר בשנות התשעים הסדרים לגבי גיוס והשמה של מהגרי עבודה אשר הגבילו, בין היתר, את הסכומים המותרים לגבייה מעובדים עבור תיווך לעבודה, אך לכללים אלו לא נלווה כל מערך מוסדי יעיל אשר היה ביכולתו לאכוף את הדין על פעילות במדינות המוצא, ומציאות זו נעשתה לחלק בלתי נפרד מהגירת העבודה לישראל, וענף החקלאות בכלל זה. למרות ההכרה בכך שתשלום דמי תיווך מופרזים עלול להוביל לשעבוד לחוב (Debt Bondage),⁹⁰ לא מיהרה הממשלה לפעול לאסדרה אפקטיבית של תעשיית ההגירה. אולם מצבי ניצול שהחלו להסתמן בתוך המסגרת הממוסדת של הגירת

88 ענת גונן עובדים תאילנדים בישראל – קשר השתיקה (קו לעובד 2005); מבקר המדינה דו"ח שנתי 60 לשנת 2009 ולחשבונות שנת הכספים 2008, בעמ' 1035 (2010) (להלן: מבקר המדינה דו"ח שנתי 60); יובל לבנת חטיפות של עובדים לשדה התעופה, וניסיונות להוציאם מהארץ בכוח/במרמה ע"י מעסיקים ו/או חברות כוח אדם (קו לעובד 2007); שרון רונן ניצול מיני של מהגרות עבודה בחקלאות (קו לעובד 2008).

89 הדברים תועדו בהרחבה בדו"חות משרד מבקר המדינה בתקופה זו. "הרווח הכלכלי הטמון בהבאת עובדים זרים מחו"ל יצר תחרות בין מתווכי כוח-אדם עד כדי הצעת תשלומים והטבות בסכומי כסף לבעלי ההיתרים, כדי שאלה יממשו את ההיתרים באמצעותם. הדבר בולט בענף החקלאות, הנשען על ייבוא עובדים זרים מתאילנד" מתוך מבקר המדינה דוח שנתי 53, לעיל ה"ש 87, בעמ' 662. "ממסמכים שהגיעו לידי משרד מבקר המדינה עולה כי גופים בישראל העוסקים בתיווך כוח-אדם ומביאים לארץ את העו"ז משלמים לחקלאי בעל היתר 1,000–3,000 דולר בעבור כל עו"ז כדי שיביא את העו"ז לישראל באמצעותם. מכאן שגם למעסיקים, בעלי ההיתרים, יש עניין בהבאת עו"ז מחו"ל" מתוך מבקר המדינה דוח שנתי 60, לעיל ה"ש 88, בעמ' 1056.

90 ראו בפסק הדין שהורה על ביטול הסדר הכבילה, בג"ץ הסדר הכבילה, לעיל ה"ש 76, אך גם במדיניות שהחריגה חברות ביצוע זרות בבניין ואפשרה להן להגיע עם עובדיהן לישראל, תוך סטייה מן העיקרון שעובדים לא יהיו כבולים למעסיקיהם, בג"ץ 10843/04 מוקד סיוע לעובדים זרים נ' ממשלת ישראל סכ(3) 117 (2007). כן ראו בכלליות שמיר "גישת עבודה לסחר בבני אדם", לעיל ה"ש 7.

עבודה חוקית בישראל⁹¹ החלו מכוונים את גורמי הממשל להיאבק ב"מחוללי התופעה", ורמת המזו נעשתה ליעד מפורש של אסדרה. על רקע זה אומצה בשנת 2005 החלטת הממשלה מס' 4024 והחלו להירקם, בהדרגה, ערוצים של משא ומתן עם מדינות מוצא מרכזיות להגירת עבודה לישראל.⁹² בשנים הראשונות שלאחר החלטת הממשלה עוד ניכר היסוס בגישת הממשלה כלפי אפיק האסדרה החדש. בתחילה ביכרה הממשלה הסכם בין תאילנד לארגון ההגירה הבינלאומי, בלי מעורבות ישירה של מדינת ישראל בהסכם, במתווה אשר לא מומש.⁹³ אף עתירות שהוגשו כדי לחייב את הממשלה לפעול בהתאם להחלטה מס' 4024 נתקלו, בשלב הראשון, בהתנגדות, אך זו רוככה בהדרגה.⁹⁴ אולם לקראת סופו של עשור זה, ולאחר שיצא צו על תנאי בשלוש עתירות שעניינן אוחד,⁹⁵ נעשה ההליך המשפטי עוגן עבור צוות ממשלתי אשר פעל ליישום המדיניות של התקשרות בהסכמים עם מדינות מוצא ולקידומה גם אל מול מדינות מוצא נוספות,⁹⁶ עד לחתימת הסכמים שכיסו את ענפי הבניין, הסייעוד והמלונאות בעשור הבא. הידוק בקרת הגבולות בא לידי ביטוי בהפעלתה של מערכת מעו"ז (מערכת עובדים זרים) שהותקנה בנתב"ג ופעלה לצורך רישום וזיהוי ביומטרי של מהגרי העבודה שנכנסים לישראל. טביעות האצבע של מהגרי עבודה נסרקות ונשמרות במאגר ביומטרי,⁹⁷ המופעל

- 91 Kemp & Raijman, לעיל ה"ש 26; וכן לצורך דוגמה מן העת האחרונה בענף הבניין, ראו סע"ש (אזורי ת"א) 14051-08-18 Benli Oruc – יילמזלר אינטרנשיונל, חברה לבניה תיירות וטקסטיל בע"מ (נבו 22.6.2022).
- 92 כך, כחודש לאחר החלטה מס' 4024, ביום 24.8.2005, נשלח מכתב מאת שגרירות ישראל ל-IOM בעניין אפשרות לפיקוח על כניסת עובדים לישראל. ראו בכתב טענות מטעם ממשלת ישראל בכג"ץ 2405/06 קו לעובד נ' ממשלת ישראל (13.3.2008) (אצל המחברים).
- 93 ההסכם הראשון שנחתם מול מדינת מוצא נחתם בשנת 2007 במשולש בין תאילנד, ארגון ההגירה הבינלאומי וישראל. הוא לא מומש, ותוקפו פג.
- 94 כך, בתגובה מוקדמת מטעם ממשלת ישראל לעתירות בעניין ההסכמים עם מדינות המוצא נכתב, כי "בעקבות עבודת מטה שנעשתה בעניין [...] ולאחר בחינת הספרות בעניין זה ודוגמאות להסכמים בין מדינות, [נכונה הממשלה] לבחון אפשרויות להתקשרות בהסכמים בילטרליים עם חלק ממדינות המוצא של העובדים הזרים בישראל, במטרה להגביר את הפיקוח על גיוס העובדים ואת שיתוף הפעולה בין המדינות". כתב טענות מטעם ממשלת ישראל בכג"ץ 2405/06 קו לעובד נ' ממשלת ישראל (12.3.2007) (אצל המחברים).
- 95 בג"ץ 2405/06 קו לעובד נ' ממשלת ישראל (נבו 17.12.2018), להרחבה ראו: Cohen, Democracy in Migration, לעיל ה"ש 4, בפרק 4.
- 96 ההליכים בבית המשפט העליון אוזכרו באופן עקבי בהחלטות הממשלה בעניין הגבלת ההיתרים לשם עידוד מדינות מוצא לחתימה על הסכמים. ראו והשוו החלטה 2211 של הממשלה ה-31 "הגדלת אפשרויות התעסוקה של ישראלים" (12.8.2007), החלטה 752 של הממשלה ה-32 "העסקת עובדים זרים בחקלאות" (14.9.2009). לסקירת ההסכמים ראו: Yuval Livnat, *Israel's Bilateral Agreements with Source Countries of Migrant Workers: What is Covered, What is Ignored, and Why?*, Available at SSRN: <https://bit.ly/3WvrQW8> (2019).
- 97 מבקר המדינה דו"ח ביקורת שנתי 170 ג70 (2020).

מכוח חוק הכניסה לישראל.⁹⁸ בשנת 2019 היו רשומים במאגר כחצי מיליון איש שנכנסו לישראל כמהגרי עבודה.⁹⁹ שיטה זו הפסיקה את הנוהג שהיה רווח עד אז של הגירה חוזרת של עובדים באמצעות מסמכים מזויפים. הפסקת ההגירה החוזרת של העובדים לחקלאות שיבשה ופירקה קהילות קטנות של מהגרי עבודה שהתקיימו במשקים גדולים וכייושבים עם עובדים רבים.¹⁰⁰

בראשיתו של עשור זה עבר תיקון מקיף לחוק עובדים זרים, אשר שינה את כותרת המשנה שלו מ"העסקה שלא כדין" ל"איסור העסקה שלא כדין והבטחת תנאים הוגנים".¹⁰¹ בהתאם, התיקון כלל שורה של הוראות אשר נועדו להבטיח את זכויותיהם של מהגרי עבודה (עובדים זרים בלשון החוק), תוך התייחסות מפורשת לצורך להתגבר על תופעה קשה ונרחבת של תנאי העסקה פוגעניים.¹⁰² אולם בשל אכיפה מועטה, גם האסדרה המפורשת של זכויות מהגרי העבודה לא שינתה באופן ממשי את מצבם של מהגרי העבודה בענף החקלאות. המדיניות הממשלתית שעוגנה בחקיקה שיקפה את העיסוק המוגבר של משטר ההגירה ב"מחוללי התופעה" ובביקורת הציבורית אשר נשמעה מעת לעת כלפי מציאות חייהם של מהגרי עבודה ובני משפחותיהם. בהקשר זה יש להזכיר כי ענף החקלאות נותר נתון ללחצים צולבים של כלכלת שוק מזה ואסדרה מרובה מזה, בעוד שהביקורת הציבורית על יוקר המחיה המאמיר הקשתה על החקלאים להעלות את מחיר תוצרתם. גם הביזור והריחוק הגאוגרפי תרמו לבידודו של ענף החקלאות מכללי ההעסקה החדשים, ואלה לא הלחלו באופן ממשי אל הענף.

בתחום העבודה, השינוי המרכזי במשטר ההגירה נגע לביטול הכבילה למעסיקים ברוב הענפים.¹⁰³ בכל הנוגע לאסדרת שוק העבודה של מהגרים בישראל, צומצמה החלתו של משפט העבודה הישראלי על מהגרי עבודה. כך למשל, חוק שעות עבודה ומנוחה לא הוחל על מהגרות ומהגרי עבודה בענף הסיעוד,¹⁰⁴ בוטלו נקודות זיכוי למס הכנסה שלהן זכו מהגרים בעבר, ועוד. ככלל, לא ניכרה פעילות משמעותית של משטר ההגירה למנוע ניצול ולטפל בבעיות של פגיעות מבנית בשוק העבודה.

98 על הפרשנות שהתירה זאת ועל הביקורת על היעדרה של מסגרת חוקית ייעודית ראו שם, בעמ' 524.

99 שם.

100 קורלנדר וקמינר, לעיל ה"ש 49.

101 חוק עובדים זרים (תיקון מס' 2), התשנ"א-1991 (נכלל בחוק ההסדרים של שנת תש"ס, מיום 10.1.2000, בעמ' 85).

102 דברי ההסבר לס' 21 בהצעת חוק ההסדרים במשק מדינת ישראל (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב והמדיניות הכלכלית לשנת הכספים 2003) (תיקון מס' 3), התש"ס-2000, ה"ח 2824. דברי ההסבר מתייחסים במפורש אל "תנאי מחיה של העובדים הזרים [ש]אינם הולמים מדינה נאורה... רבים מהעובדים הזרים אינם זוכים לתנאי שכר הוגנים ולזכויות סוציאליות. במציאות כזו יש כדי לפגוע בתדמיתה של המדינה כמדינת חוק [...] התיקון המוצע מסדיר שורה של הגנות לעובדים הזרים [...] בפיקוח המדינה" (שם, בעמ' 100).

103 בג"ץ הסדר הכבילה, לעיל ה"ש 76.

104 בג"ץ 1678/07 גלוטן נ' בית הדין הארצי לעבודה, פ"ד סג(9) 209 (2009).

הפעולות שנקטו ממשלות ישראל לקראת הצטרפות לארגון הבינלאומי לשיתוף פעולה ופיתוח כלכלי (ה-OECD) כללו בתקופה זו המשך הפחתה של התמיכות הישירות שניתנו לענף החקלאות, אשר צמחו ככמעט חמישים אחוזים משנת 1995 עד שנת 2007, וכן בצמצום הגנות על מחירי תוצרת מקומית והפחתת חסמי יבוא.¹⁰⁵ מדיניות נאו-ליברלית זו נבעה אומנם ממחויבותה של הממשלה להסכמים ובמסגרת תנאי החברות בארגון ה-OECD,¹⁰⁶ אולם בהשוואה למדינות אחרות בלטה ישראל בכך שקיבלה על עצמה ויישמה את סעיף ביטול התמיכות ללא עוררין וסייגים.¹⁰⁷ זאת אף כי תהליך ההצטרפות ל-OECD, שהושלם בסופו של עשור זה, היה מותנה גם בשורה של צעדי מדיניות וחקיקה בתחומי החברה והכלכלה, ובהקשר זה הרגישה הממשלה את התחייבותיה לטיפול בתופעות של פגיעה וניצול של מהגרי עבודה.

עלייתו של המאבק בסחר בבני אדם שיקפה, אפוא, כמה מגמות משלימות. מדיניות הגירה מגבילה הובילה לעלייה במספרם של מהגרים לא רצויים שחצו גבולות מחוץ לאפיקי הגירה סדורים וסלקטיביים. אולם אלו החלו להיחשב גם כקורבנות ראויים להגנה, לעיתים כפליטים ולעיתים כקורבנות סחר בבני אדם. כדי לקדם את השמירה על הגבולות והמאבק בגורמים פרטיים – ובכלל זה רשתות של פשיעה חוצת גבולות – הגבירו מדינות את התיאום ושיתוף הפעולה ביניהן.

אולם הגיונות הפעולה שהניעו את מדינת ישראל להצטרף למאמצים הבינלאומיים בתחום הסחר בבני אדם לא פעלו באופן דומה בתחום ההעסקה. השאיפה להדק את הגבולות ולמנוע הגירה לא רצויה, לצד הנמכת מחסומי סחר ותנועת הון, התיישבו דווקא עם היגיון כלכלי נאו-ליברלי של מעבר לרגולציית שוק. כך, מגמת הצמצום בתמיכות ממשלתיות ישירות ועקיפות בענף החקלאות הקטינה את התמריץ להפחית גם את הסבסוד העקיף של עלות העבודה, שבאה לידי ביטוי בהותרת המכסות על כנף ובאכיפת חסר של זכויות העובדים ותנאי ההעסקה.

3. ב. העשור השני למילניום: היפרדות מסלולי המיסוד

הפעולה הנמרצת להדבקת הסטנדרטים העולמיים, שאפיינה את העשור הקודם, הוחלפה בעשור השני למילניום בהתקדמות מהוססת יותר, מכוונת כלפי פנים, ונכונות רבה יותר להתאים את הסטנדרטים אל צורכיהם של גורמים ושחקנים מקומיים. בתחילת עשור זה נחתם ההסכם עם תאילנד לאסדרת ההגירה בענף החקלאות, ובשנת 2012 החל מימושו.¹⁰⁸ ההסכם פרץ את הדרך להסכמים בכל הענפים שמהגרי עבודה לישראל מגיעים מהם. בענף החקלאות הוביל ההסכם לארגון מחדש מקיף של מבני המזו בתחום הגיוס והתיווך לעבודה.

105 נתן תמיכות ממשלתיות בחקלאות, לעיל ה"ש 19; רפי שטכנליכט ההתפתחויות בחקלאות ישראל בשנת 2010: סיכום ביניים (החטיבה למחקר, כלכלה ואסטרטגיה, משרד החקלאות ופיתוח הכפר 2011).

106 נתן תמיכות ממשלתיות בחקלאות, שם.

107 שם.

108 הסכם ישראל-תאילנד, לעיל ה"ש 3.

הופסקה עבודתן של חברות הגיוס בתאילנד, ואילו החברות בישראל הפכו ללשכות פרטיות,¹⁰⁹ העוסקות בליווי מהגר העבודה והחקלאים במישור המדינתי המקומי.¹¹⁰ מבחינת השינויים ברמת המזון, צמצום גביית דמי התיווך ותיעולם למסגרת המוסדית של ה-TIC שינו ללא הכר את מבנה תעשיית ההגירה. עם שינוי פניהן של חברות התיווך הישראליות, מספר הלשכות הפרטיות צנח מ-36 חברות בשנת 2010 ל-12 כיום.¹¹¹ חברות הגיוס שפעלו בתאילנד הוצאו מן השוק והוחלפו בלשכה המקומית של ארגון ההגירה הבינלאומי עד שנת 2020, עת פרש ארגון ההגירה הבינלאומי מה-TIC. אולם גם אז לא שונה המערך המוסדי הבסיסי שהוקם במסגרת הסכם ישראל-תאילנד, כאשר רשות ממשלתית בתאילנד באה תחת ארגון ההגירה הבינלאומי על מנת להמשיך את יישום הסכם. כיום, בשנת 2022, כל מהגרי העבודה בהיתר בענף החקלאות מגיעים במסגרת הסכם ישראל-תאילנד.¹¹² בשנים שחלפו מאז מימוש ההסכם הצטבר ידע רב על השפעתו על דפוסי הגיוס והתיווך, ולאחרונה החל להתווסף לכך גם ידע על פרקטיקות במהלך תקופת ההעסקה עצמה.¹¹³ מן הידוע עד כה עולה כי אסדרת הגיוס והתיווך הצליחה, ושינתה מן היסוד את הפרקטיקה שנהגה בתחום. עלות ההגירה צנחה, לא נגבים עוד דמי התיווך מעבר למותר,¹¹⁴ וכפועל יוצא מכך העובדים אינם כבולים עוד לחוב שנגרם מעלות הגירה מופרזות.¹¹⁵ אולם בעוד שפגיעותם המבנית של מהגרי העבודה לחקלאות פחתה במידה ניכרת, לא נודעה להסכמים השפעה ממשית על פגיעות הנובעת מיחסי ההעסקה ותנאיהם, ויש אף היבטים במישור זה שהשתנו לרעה לאחר חתימת ההסכם.¹¹⁶ אף שמשפט העבודה המגן חל באופן עקרוני על כל העובדים בחקלאות אין בענף אכיפה אפקטיבית, ומהגרי עבודה נפגעים מכך

109 הוראת נוהל של רשות האוכלוסין וההגירה 9.3.001 "תנאי היתרים לתיווך עובדים זרים לעבודה בענף החקלאות" (20.1.2022).

110 פעילות הלשכות כוללת סיוע בהזמנת עובדים; אחריות להגעתם משדה התעופה למשקו של החקלאי; סיוע בפתיחת חשבונות בנק על שמם; סיוע בהארכת דרכונים ואשרות; סיוע בבקשות המתעוררות בין עובדים למעסיקהם; עזרה מול הביטוח הלאומי במקרה של עובד שנפגע; סיוע בהסדרת ביטוח רפואי וביטוח לאומי לעובד באמצעות סוכן מורשה; עזרה בנייד עובדים בהתאם לנוהל נייד; סיוע בהגשת בקשות להיתרים והארכת תוקף היתרים להעסקת עובדים; וכן עזרה במעברי עובדים בין מעסיקים. כל זאת על פי הוראת הנוהל, ראו שם. כן ראו ס' 6 בדף המידע ללשכות פרטיות "שיתוף פעולה תאילנד-ישראל לגיוס עובדי חקלאות זרים (TIC)" (11.10.2011).

111 קורלנדר מסחור ההגירה, לעיל ה"ש 21, בעמ' 170.

112 רשות האוכלוסין וההגירה – האגף לתכנון מדיניות ואסטרטגיה נתוני זרים בישראל (2022).

113 רייכמן וקושנירוביץ', לעיל ה"ש 6.

114 דמי התיווך צנחו ממעט מעל 9,000 דולר לפני מימוש ההסכם למעט מעל 2,000 דולר לאחר מכן. ראו שם.

115 השינוי המהותי בעלות ההגירה הוביל לכך שמשך הזמן שלוקח למהגרים להחזיר את ההלוואות השונות הנדרשות למימון ההגירה צנח מ-17 חודשים בשנת 2011 לתשעה בשנת 2017. ראו שם, בעמ' 15-16.

116 שם.

באופן מיוחד.¹¹⁷ כך, למשל, עלייה בשכר אשר נבעה מהעלאת שכר המינימום השפיעה באופן מוגבל על שכר מהגרי העבודה, ועובדים רבים דיווחו על הפרות שונות בדיני העבודה החלים על העסקתם,¹¹⁸ בבעיות הנוגעות לבטיחות בעבודה,¹¹⁹ ועוד.

במסגרת מימוש ההסכם הדו-צדדי נוספו שני מרכיבים משמעותיים למתכונת ההעסקה של מהגרי העבודה. הראשון בא לידי ביטוי בהוספה של יום אוריינטציה בתאילנד, שהועבר על ידי נציגי ארגון ה-IOM, ובשנים האחרונות על ידי אנשי משרד העבודה בתאילנד שבאו תחתיו, ובו ניתן הסבר על חווי עבודה אחידים המתורגמים לשפה התאית הנחתמים במעמד זה. בישראל, הוקם מוקד פניות טלפוני המופעל על ידי עמותת CIMI. עובדים המגיעים לישראל במסגרת ההסכם יכולים לפנות למוקד זה ולהליץ על הפרות זכויות אדם ועובד. בעוד שליום האוריינטציה נודעה הצלחה משמעותית כשהמודעות לזכויות העובדים עלתה דרמטית מלפני מימוש ההסכם לאחריו,¹²⁰ השפעתו של מוקד הפניות קטנה יותר. גם לאחר עשור של הפעלתו, מספר הפניות שהמוקד מקבל קטן מאוד באופן יחסי למספרם של העובדים ועמד בשנת 2021 על 2 אחוזים מכלל מהגרי העבודה מתאילנד.¹²¹ שיעור הפניות הנמוך נשמר במשך השנים, כאשר בדומה לשאר הענפים, גם בחקלאות הסיבה המרכזית לפנייה למוקד הינה התנהלות המעסיק והלשכה, ומייד אחריה בירור זהותה של הלשכה.¹²² למעשה, אי-הציות לשכר המינימום בענף החקלאות היה לתופעה רווחת שעומדת על 33 אחוזים, לעומת אי-הציות הכללי בשוק העבודה שעמד בשנת 2011 על 10 אחוזים בקירוב.¹²³ חקלאים רבים הצדיקו פרקטיקה זו ואף ניסו למסד אותה ברגולציה.¹²⁴ אף

117 העסקת מהגרי עבודה כפופה לדיני העבודה הקוגנטיים, בהם החובה להציג ולחתום על חוזה עבודה, תשלום שכר מינימום ותנאים סוציאליים, ועוד. בענף החקלאות אף קיים צו הרחבה שאכיפתו מצויה בחסר, ראו התייחסות בצו הרחבה בענף החקלאות לפי חוק הסכמים קיבוציים, התשי"ז-1957 (עורכן לאחרונה ב-7 בנובמבר 1999).

118 מהגרי העבודה קיבלו שכר מינימום לפני מימוש ההסכם ואחריו, אשר עמד על 3,850 ש"ח בשנת 2011 ועלה לסכום של 5,000 ש"ח בינואר 2017. בעוד שבענף כולו עלה השכר בתקופה זו בכ-30%, שכר מהגרי העבודה עלה רק ב-11%. ראו רייכמן וקושנירוביץ', לעיל ה"ש 6, בעמ' 20.

119 כך, למשל, חלה עלייה בדיווח על קבלת הנחיות בנוגע לעבודה עם חומרים מסוכנים לצד דיווח על ירידה באספקת אמצעי הגנה מן המעסיקים. ראו שם, בעמ' 26-27. כן ראו ארץ אוכלת עובדיה, לעיל ה"ש 9.

120 לפני מימוש ההסכם, בשנת 2011, 58% ממהגרי העבודה ידעו לומר שהחווה אינו תואם את תנאי עבודתם, חמש ושש שנים לאחר מכן 100% ו-82% ידעו לומר זאת. בהתאמה, שיעורם של המהגרים שטענו כי הם אינם יודעים אם היתה התאמה בין החווה לתנאי עבודתם צנח מ-15% ל-2% בלבד. ראו רייכמן וקושנירוביץ', לעיל ה"ש 6.

121 רשות האוכלוסין וההגירה מרכז הפניות לעובדים זרים במסגרת ההסכמים הביטורליים: נתוני 2021 (CIMI 2021).

122 בשנים קודמות היו המספרים דומים ונעו בין 500 ל-600 פונים בשנה, שהם בין 2%-3%. ראו שם.

123 מירי אנדבלד, דניאל גוטליב ואורן הלר עדכון ממצאים על אי ציות לחוק שכר המינימום ומבט בינלאומי (נייר עמדה, מנהל המחקר והתכנון 2013).

124 Kaminer, *At the Zero Degree/Below the Minimum*, לעיל ה"ש 10.

בהקשר זה, להשפעה מרחיקת הלכת על תעשיית ההגירה אין מקבילה במישור ההעסקה. ביחס למהגרי העבודה מתאילנד, הלשכות הפרטיות הקיימות גובות תשלומים חודשיים מן החקלאים בהתאם לשירותים המוצעים להם, והם גם המוטבים העיקרים של פעולתן. אף שהלשכות חויבו לסייע למהגרי עבודה לעבור בין מעסיקים, העדפת טובת החקלאים-המעסיקים מובילה להערמת קשיים על מעברם, ואלה מתרחשים לעיתים נדירות בלבד.¹²⁵ ביטוי נוסף לאסדרה החסרה בשני המישורים, של הגיוס כמו גם של ההעסקה, ניכר בהתפתחות ערוץ עוקף להסכם ישראל-תאילנד. כד בכד עם מיסוד ההסכם ויישומו, הורחב בעשור האחרון מסלול של "משתלמים בחקלאות", שמקורו בתוכנית ותיקה שבה פעלו משרד החוץ ומשרד החקלאות להנגיש טכנולוגיות חקלאות מתקדמות למדינות בדרום הגלובלי. המשתלמים, שמספרם נסק בשנים האחרונות, אינם נחשבים עובדים, כיוון שהם מגיעים לישראל לתקופה של 11 חודשים המשלבת עבודה חקלאית תובענית עם יום לימודים אחד. הם משלמים שכר לימוד גבוה וככולים לתוכניות שבמסגרתן הגיעו.¹²⁶ אף שאינם מקבלים שכר כעובדים, החלטות הממשלה שאישרו את הרחבת תוכנית המשתלמים מעידות כי הממשלה רואה בהם מהגרי עבודה לענף החקלאות.¹²⁷

ניתן אם כך לראות כי בעשור השני של המילניום הנורמות של תנאי העסקה המפריס זכויות אדם ועובד המשיכו, אך בניגוד לעשור הקודם מאמצי האכיפה בנוגע לביעור הסחר פסקו, למשל על ידי פירוק "זרוע סער" האמונה על אכיפה בתחום הסחר.¹²⁸ אומנם גופים בינלאומיים הוקיעו את תנאי ההעסקה הקשים בהגירת העבודה בענף החקלאות בישראל, אך אלו לא תורגמו לפעולה. למעשה, בשל מימוש ההסכם הדו-צדדי בשנת 2012 והדירוג הגבוה שניתן לישראל בדו"ח השנתי של מחלקת המדינה של ארה"ב באותה שנה חלה נסיגה בתשומת הלב שניתנה להיבטי ההעסקה, ומכאן לסחר בבני אדם למטרות כפייה ועבדות. ההיבדלות באה לידי ביטוי בגישה המתירנית של המשטר כלפי הפרת זכויות אדם ועובד בהעסקת מהגרי עבודה ויצירת מובלעות במשטר ההגירה המאפשרות זאת באופן מבני.¹²⁹ בעשור זה נחתמו ויושמו הסכמים תקדימיים עם מדינות מוצא של מהגרי עבודה לישראל. אף שהחלק הדומיננטי בהסכמים עוסק בגיוס ובתיווך הובילו ההסכמים גם להקמת מערכות משלימות לטיפול בהפרה של זכויות עובדים בעת שהותם בישראל, דוגמת הקו החם. ההסכמים והסדרי יישומם תרמו בכך להפחתת דמי התיווך ולהגברת המודעות על אודות זכויות עובדים, אך תנאי העסקה פוגעניים נותרו מציאות נפוצה בענף החקלאות.

125 קורלנדר "לשכות פרטיות ותאגדי כוח אדם", לעיל ה"ש 10.

126 Kurlander & Cohen, לעיל ה"ש 41.

127 העלייה במספרם הביאה לכך שבינואר 2018 נתקבלה החלטת ממשלה להגביל את מספר המשתלמים ל-4,000, ראו החלטה מס' 3341 של הממשלה ה-34 "מדיניות הממשלה בנושא העסקת עובדים לא ישראלים ותיקון החלטות ממשלה" (11.2.2018).

128 שמיר "גישת עבודה לסחר בבני אדם", לעיל ה"ש 7.

129 למשל במסלולים העוקפים של ההסכמים הביטורליים במשטר ההגירה ובענף הבנייה, בפנייה אל חברות בנייה זרות והיתר להצבת עובדיהן בישראל. ראו Kurlander & Cohen, לעיל ה"ש

ג. דיון ומסקנות מרכזיות

ענף החקלאות, שנבחר למקרה הבוחן במאמר זה, מובחן מהענפים האחרים באופיו הפריפריאלי כפי שזה מתבטא בממדים שונים. הממד האחד הינו גאוגרפי מובהק. ענף החקלאות מאופיין במיקומו באזורי הספר המרוחקים מהערים המרכזיות. לכך יש שתי השלכות עיקריות: הריחוק מארגוני סיוע חוץ-מדינתיים והעדר מרחב עירוני לכיסוס קהילתי רחב היקף. היבט זה מתחזק על ידי אופי העבודה בענף החקלאות של שעות עבודה ארוכות וימי מנוחה בעיקר בשבת, כאשר אין תחבורה ציבורית. הריחוק הפיזי מארגוני הסיוע מחליש את יכולתם של עובדים לעמוד על זכויותיהם ומגביר את פגיעותם. הנסיבות הפיזיות המשאירות את העובדים ביישובים בהם הם עובדים ומונעות מהם תנועה והגעה לערים מרכזיות מחזקות את בדידותם היחסית של העובדים.¹³⁰ הממד השני הוא תרבותי ושפתי. על רקע בדידותם הלשונית של העובדים, שאינם דוברים אנגלית, לא כל שכן עברית, הם תלויים כמעט לחלוטין במתרגם מטעם הלשכה הממונה עליהם או כמי שנחשב "בוס מקומי" מקרב העובדים המשמש כמתרגם.¹³¹ מתווכים ומתרגמים אלו עשויים להפעיל את כוחם למנוע גישה למידע על אודות זכויות ולמימושן.

ניתוח הגיוס, התיווך וההעסקה של מהגרי עבודה בענף החקלאות בישראל במאמר זה מסביר מדוע מוסדות המדינה התגייסו לפעולה אפקטיבית במישור האחד, אך הזניחו את המישור האחר והתעלמו מן הרלוונטיות האפשרית של המסגרת המושגית של סחר בבני אדם למאבק גם בהפרות משמעותיות של זכויות מהגרי עבודה בעת העסקתם. בעוד האסדרה של הגיוס והתיווך מצריכה תיאום ושיתוף פעולה בינלאומי על מנת להתמודד עם גורמי מזו חוצי-גבולות, העסקה נתפסת עדיין כעניין פנימי יותר למשטר ההגירה ולענפי ההעסקה המקומיים. על רקע זה, אפשר להבין כיצד אופיו הפריפריאלי של ענף החקלאות אפשר לו לפתח ולשמר מערכת אקולוגית משלו, בייחוד בתחום ההעסקה, אשר החלישה את אינטנסיביות האינטראקציה עם רמות אחרות ושימרה את המבנים הפנימיים שלה, על פגמיהם.

כסופו של דבר, גישתה של המדינה למאבק בסחר בבני אדם תרמה לקיטוע האסדרה של רצף ההגירה ולהותרת זכויות העובדים המהגרים מחוץ למרחב ההתעניינות של האסדרה המדינתית, בשוק עבודה רווי בהפליה, פגיעות והפרת זכויות מבנית. כמה תובנות מרכזיות עולות מן ההשוואה בין תהליכי המיסוד בשני הממדים של הגיוס והתיווך לעבודה וההעסקה. ראשית, ישנם מאפיינים מבניים ומוסדיים בולטים המקילים או מקשים על התערבות אפקטיבית בתהליכי המיסוד בענף. כך למשל ביזור, פריפריאליות וריבוי גורמי שלטון המופקדים על אינטרסים שונים מקשים על ממשליות יעילה ותורמים לקיטוע ידע מוסדי. בדומה לכך נראה כי התערבות מכוונת במערכי מזו מושרשים ומסועפים היא מוגבלת בהשוואה להתערבות בתהליכי מיסוד מתהווים ונתונים יותר להשפעה.

130 שחר שוהם וחני בן ישראל "קהילה ומשפחה" תכנית אלטרנטיבית למאבק בסחר בבני אדם: מודל מוצע לפי גישת העבודה לסחר (הילה שמיר ומעיין נייזנה עורכות 2020).

131 קורלנדר "לשכות פרטיות ותאגידי כוח אדם", לעיל ה"ש 10.

שנית, ישנם הברדלים במישור הנורמטיבי באסדרת מעמדם של מהגרי עבודה ושל הפעילות הכלכלית בכלל ממד. גישת זכויות האדם לסחר בבני אדם מדגישה את השיבות של אוטונומיה ומניעת יחסי ניצול ושעבוד. לא קיימת הגנה דומה, או לגיטימציה להתערבות ממשלתית, לשם הגנה על הזכויות הכלכליות של מהגרי עבודה. בהקשר זה מתעוררת גם ההבחנה בין החובה להגן על זכויות אזרחיות, וסעדים משפטיים הנגזרים ממנה גם כאשר נדרשת התערבות פעילה בשוק, לבין החובה להגן על זכויות כלכליות ולממשן. בספרות, ובמידת מה גם בפסיקה, ישנה מגמה המדגישה את הקשר ההדוק בין חשיבות הזכויות השונות ובין ההיבטים השונים בקיום חובות המדינה במימוש הזכויות כולן. אולם קיימים הברדלים ממשיים בהגנה על הזכויות השונות, הנובעים בין היתר מן האפשרות לנתק את אסדרת המעמד והאוטונומיה של מהגרי עבודה מן האסדרה של הפעילות הכלכלית שבה הם כרוכים.¹³²

לבסוף, ניכרים הברדלים גם בכלכלה הפוליטית של האסדרה. קמפ ורייכמן הדגישו את הקשר בין משטר האשרות שכובל מהגרים למעסיקהם ("הסדר הכבילה") לבין ההיגיון הנאו-ליברלי אשר הנחה את המדיניות הממשלתית.¹³³ צמצומן של התופעות החמורות ביותר של סחר בבני אדם למטרות עבודה – בעקבות ההסכמים הביטורליים שעליהם חתמה ישראל ופעילותה הנרחבת בתחום זה – נראה במבט ראשון כתפנית או כנסיגה חלקית מן ההיגיון הנאו-ליברלי. כך בייחוד נוכח המעורבות הנרחבת של הממשלה באסדרה וההצברה החלקית שעיימה נטילת אחריות על תהליך הגיוס והתיווך שראשיתו מחוץ לגבולה של המדינה. אולם כפי שהראינו, במהלך העשור הראשון למילניום החלה להתגבש הבנה בקרב גורמי ממשל מרכזיים כי הימנעות מאסדרה יעילה של פעילות ברמת המזו מכשילה את מימוש מדיניות ההגירה המוצהרת. ההתערבות המקיפה לצמצום הגורמים המתווכים השונים שסיכלו את המדיניות הממשלתית וייקרו את עלות ההעסקה הייתה, במובן זה, בתוך האופק הנאו-ליברלי ולא נלוותה או השלימה אותה פעולה מקבילה בממד ההעסקה.

סיכום

במאמר זה שאלנו כיצד ניתן להבין את היעדרה של אסדרה יעילה בתחום העסקת העובדים בענף החקלאות, נוכח האסדרה המוצלחת של הגיוס והתיווך לעבודה. לטענתנו המסגרת המושגית של סחר בבני אדם לא שימשה עוגן לתמורה מקבילה בתחום ההעסקה. הסיבה לכך טמונה לדעתנו בתפיסת המאבק בסחר בבני אדם, כפי שהתעצבה במישור המקומי, ובזיקתה לתהליכי מיסוד מובחנים של הגיוס והתיווך לעבודה מזה, וההעסקה בענף החקלאות מזה. בפרק הראשון ביקשנו להראות את חשיבות ההתבוננות ברמת המזו כממד קריטי להבנת תהליכי המיסוד, וכיצד שימוש בנקודת מבט זו מראה את אופני המיסוד השונים בתוך אותו ענף – אחד לדפוסי ההעסקה והאחר לתיווך ולגיוס. בפרק השני עמדנו על התפתחות דפוסי המיסוד המובחנים המשפיעים על שילובם של מהגרי עבודה בענף החקלאות, במישור הגיוס והתיווך ובמישור ההעסקה. כך, ראינו כיצד הודק הפיקוח על הגירה לישראל, בעוד

132 אבינעם כהן "לקראת דיני מהגרים בישראל – בעקבות צגטה נ' שר הפנים" ICON-S-IL Blog <https://tinyurl.com/3x9mfa24> (8.1.2018)

133 Kemp & Rajjman, לעיל ה"ש 26.

שהמדיניות שמתווה את האסדרה הכלכלית של הענף תומכת בהתערבות מועטה בנוהגי ההעסקה בתוך המדינה. בעוד שמערך האסדרה הצליח באופן תקדימי להביא תחתיו תהליך הגירה שראשיתו במדינת המוצא, הבטחת הזכויות בתוך גבולות המדינה לא צלחה למרות כוונותיה המוצהרות של הממשלה להיאבק בצורות השונות של סחר בכני אדם.