

Prof. Hila Shamir, Buchmann Faculty of Law, Tel-Aviv University, Tel-Aviv 6997801, Israel
hshamir@tauex.tau.ac.il +972-3-6408771

1 מאי 2022

התייחסות להמלצות לתכנית הלאומית למאבק בסחר בבני אדם

בחודש פברואר 2022 דנה ועדת המנכלים הקבועה לסחר בבני אדם בהמלצות הצוותים הבין-משרדיים לגיבוש תכנית לאומית חדשה למאבק בסחר, בחלוקה לנושאים הבאים: אכיפה וזיהוי, מניעה, הגנה ומחקר. בחודש מרץ 2022 שיתפה מתאמת המאבק בסחר בבני אדם את מסמך ההמלצות עם ארגוני חברה אזרחית ואקדמיה, ובכלל זה נציגות קבוצת המחקר טראפלאב שהציגו מידע והמלצות לצוותים לקראת גיבוש התכנית הלאומית למאבק בסחר. במכתב זה נבקש להצביע בקצרה על הסוגיות העיקריות שההמלצות לא נותנות להן מענה, ושיש צורך לדעתנו לדון בהן מחדש בטרם אימוץ התכנית הלאומית בהחלטת ממשלה.

הנקודות שברשימה משקפות את עבודת צוות מומחים ומומחיות לגיבוש "[התכנית האלטרנטיבית למאבק בסחר בבני אדם – מודל מוצע לפי גישת העבודה לסחר](#)" (אוניברסיטת תל-אביב).¹ מכתב תמציתי זה מתמקד במספר סוגיות בקצרה ועל כן נמליץ על עיון בתכנית כולה, בפרט בפרקים העוסקים במניעה ואכיפה, לפרטים נוספים וצעדים נוספים שניתן לאמץ. הצעדים המומלצים עולים בקנה אחד עם ההמלצות המרכזיות מדוחות מחלקת המדינה של ארה"ב מהשנים האחרונות, וכן עם תובנות מקובלות ממחקר אמפירי בישראל ובעולם ביחס למאבק בסחר. להערכתנו, התכנית בגרסתה הנוכחית אינה משקפת פרקטיקה מומלצת, ואימוצה בלא התייחסות לחששות הנדונים למטה עלולה להוביל לביקורת כלפי המאבק בסחר בישראל – ממחלקת המדינה האמריקאית, ומוועדת המומחים האירופאית (GRETA) שעתידה לדון במאבק בסחר בישראל בהמשך להצטרפות ישראל לאמנת מועצת אירופה למאבק בסחר בבני אדם.

1. **היעדר התייחסות מפורשת לענפים/ תתי-ענפים להם פוטנציאל גבוה לניצול, סחר ועבדות.** בעיה זו משלבת בין היבטי מניעה ואכיפה. יש צורך להתייחס לפגיעות המבנית של עובדים בענף הסיעוד ובענף "מומחים", וכן לקבוצות של עובדים פגיעים במיוחד, בהם משתלמים בענף החקלאות, עובדים פלסטיניים ועובדים ירדנים. הקמת "צוות מעקב" למניעת ניצול עובדים פלסטיניים הוא צעד חשוב, אך גם כאן, מדובר בעיה מוכרת הדורשת מענה מעבר ל"מעקב".

¹ התכנית המלאה זמינה כאן: https://5b95acaf-0ac7-4d09-b46a-a0f0163d0c70.filesusr.com/ugd/11e1f0_a0421b2e35204a859611a029bd2dcc2f.pdf
כל ההערות מתייחסות לפרקי התכנית.

2. **התמקדות ב"העלאת מודעות" ולא בשינויים מבניים.** מספר המלצות, בעיקר בתחום המניעה, עוסקות בהעלאת מודעות של עובדים לזכויותיהם ודרכים להתלונן. אין חולק שיש מקום להעלאת מודעות העובדים לזכויותיהם והדרכים להתלונן על פגיעות מצד המעסיק או חברות כוח אדם. אלא שמההתמקדות בהעלאת המודעות בקרב העובדים משתמעת גישה לפיה תחום המאבק בסחר בישראל מאופיין בבעיות נקודתיות בלבד, אך לא בכשלים מבניים. המקור המרכזי להפרת זכויות עובדים אינו חוסר ידיעה, אלא בעיות מבניות – כבילה למעסיק, תלות במתווכים, לשכות פרטיות וחברות כוח אדם שלהן ניגוד עניינים מובנה, אכיפה מועטה ולא אפקטיבית. בעיות אלו אינן זוכות למענה הולם בהמלצות.

3. **היעדר התייחסות להסדרי הכבילה למעסיק כסוגיה מבנית.** התכנית כוללת הצעה להקמת "צוות בחינה וטיוב מודל הבאת עובדים זרים באמצעות חברות ביצוע לבניין". אין ספק שמדובר בצעד חשוב, וסיום מודל ההעסקה באמצעות חברות ביצוע הוא צעד הכרחי למניעת סחר בבני אדם. אך לא מדובר בצעד מספק, בהתחשב בכך שהפגיעה החמורה בעובדי חברות ביצוע בענף הבניין נסקרה בפירוט במסמכי מדיניות, בתקשורת ובדיוני וועדת עובדים זרים של הכנסת לאורך השנים. מדובר במודל הכרוך בהפרות חמורות של זכויות עובדים, העולה לפחות במקרים מסוימים כדי סחר ועבודת כפייה – מודל שיש להביא לסיומו בהקדם. למרבה הצער, לא מדובר במקרה היחיד של כבילה למעסיק. הסדרי הכבילה כוללים גם כבילת עובדות סיעוד למעסיק לאחר מספר שנים של שהייה בישראל; כבילת עובדות סיעוד לאזור גאוגרפי, סוג מעסיקים או הגבלת מספר המעבידים; כבילת עובדים פלסטינים; מגבלות על מעבר מומחים; כבילת משתלמים בחקלאות, והערמת קשיים מעשיים על ניווד עובדים בחקלאות. נדרשת רפורמה ביחס לסוגיית הכבילה בכללותה, בהתייחס לכל הקבוצות האלו, הכוללות עשרות אלפי עובדים, ולא רק לחברות הביצוע.²

4. **פתיחת הדלת ל"הסדרים מיוחדים" לעקיפת הסכמים בילטרליים לגיוס עובדים.** גיוס מהגרי עבודה אך ורק על ידי גורמים ממשלתיים בישראל ובמדינת המוצא, תוך הגבלת דמי התיווך לסכום שאינו עולה על המותר על פי הדין בישראל ובמדינת המוצא, הוא היבט מרכזי במאבקה של ישראל בסחר בבני אדם למטרות עבודה. גיוס במסגרת "הסדרים מיוחדים" – מסגרת תכניות "השתלמות", חברות פרטיות או הסדרים אחרים משמעו שעבוד העובדים לחוב עצום במדינת המוצא. ההבנה שיש לגייס עובדים באמצעות הסכמים בילטרליים הפכה לחלק משמעותי במדיניות ההגירה של ישראל בעשור האחרון. נסיגה מהבנה זו, בשל שיקולים זרים תפגע בעובדים, תפגע במאבק בסחר, ועלולה בעצמה לפגוע ביחסי החוץ של ישראל – בסימונה כמדינה שאינה עושה די להיאבק בסחר בבני אדם, ובדירוגים נמוכים ממחלקת המדינה ומועצת אירופה.³

5. **היעדר יעדים קונקרטיים לאכיפה.** התכנית כוללת מספר יעדים בתחום האכיפה, אך יעדים אלו ברובם מנוסחים באופן רחב ועמום. היעד של "התאמת התקינה של גורמי האכיפה הייעודיים הפליליים והאזרחיים לאכיפה נגד תופעות הסחר" הוא יעד חשוב, ואכן נדרשת הקצאת תקציבים הולמת – למשטרה, לפקחי עבודה, ולמשרד המשפטים, לצורך

² פרק 3, עמ' 31-33
³ פרק 4, עמ' 36-39; פרק 5, עמ' 43-46

מענה הולם ואפקטיבי למאבק בסחר, בפרט סחר למטרות עבודה, נושא ששורה של גורמים רשמיים הכירו בצורך לתעדף ולהקדיש לו משאבים. כדי להבטיח התקדמות בתחום האכיפה, יש מקום ליעדים קונקרטיים – בדמות מספר הליכים מנהליים ופלייליים, היקף האכיפה וכדומה. נדרשת הגדלה משמעותית של מספר התקנים של פקחי עבודה, תעדוף ענפים פגיעים (חקלאות, סיעוד, בניין, מלונאות), הנגשה לשונית, ואימוץ מנגנוני אכיפה חכמים ואסטרטגיים בשילוב כוחות עם הנהגה וארגונים מקרב המהגרים וגורמים נוספים שקרובים לעובדים (כגון ארגוני זכויות אדם).⁴ יש להבטיח שהדגש לאכיפה הוא זכויות עובדים ומניעת ניצול, ולא העסקה לא חוקית או הפרות של דיני הגירה.

6. **העברת מערך הזיהוי ליחידת תיאום המאבק בסחר בבני אדם במשרד המשפטים בלא התייחסות להשפעה על תקנים.** יחידת התיאום היא הגורם המרכזי בממשלת ישראל העוסק במאבק בסחר בבני אדם, על כלל היבטיו – מניעה, אכיפה, זיהוי והגנה על קורבנות, שיתופי פעולה בתוך ממשלת ישראל ומחוץ לה, מחקר וגיבוש המלצות ביחס לדפוסים חדשים, וקשר עם גורמים בין-לאומיים ודיווח על מאמצי ישראל בתחום. ככל שיוחלט להעביר את תחום זיהוי הקורבנות ליחידת התיאום, יש להבטיח שיוקצו ליחידה תקנים מספיקים לזהות קורבנות ברגישות ובמהירות הנדרשת, בלא לפגוע ביכולתה לקדם תחומים אחרים. יש לקחת בחשבון שמספר הקורבנות המזוהים בישראל בשנים האחרונות הוא נמוך ביותר, ומערך הזיהוי הקיים הוא בעיקרו מערך של הכרה בקורבנות שזוהו ע"י גורמים אחרים, בפרט ארגוני חברה אזרחית, וזהו כשל שיש לתקנו. מערך זיהוי אפקטיבי ידרוש עשייה פרואקטיבית של גורמי פיקוח וחקירה, מספר משמעותי של תקנים, הכשרות ייעודיות, ויכולת לזהות קורבנות פגיעים, ולא רק להכיר בקורבנות. גם תהליך ההכרה ידרוש הקצאת תקנים הולמת ככל שישראל מחויבת לשיפור בהיקף הקורבנות המזוהים.

מאבק אפקטיבי בסחר בבני אדם מחייב שינויים משמעותיים: הקצאת תקציבים, שינוי מדיניות ושינוי סדרי עדיפויות. בלא שינויים אלו, לא ניתן למנוע סחר בבני אדם (או לצמצמו במידה משמעותית). יישום התכנית הלאומית למאבק בסחר הוא מועד הולם להחליט על שינויים אלו.



מעין ניזנה



הילה שמיר

בשם קבוצת המחקר טראפלאב ומחברות התכנית האלטרנטיבית למאבק בסחר בבני אדם

⁴ שם