

Prof. Hila Shamir, Buchmann Faculty of Law, Tel-Aviv University, Tel-Aviv 6997801, Israel

hshamir@tauex.tau.ac.il +972-3-6408771

אכיפה וזיהוי קרבנות סחר למטרות עבודה בישראל - קשיים ועקרונות לשיפור

מעין נייזנה

1. רקע ובעיות:

עבודות, עבודת כפייה וסחר למטרות עבדות ועבודת כפייה נאסרו בחוק העונשין בשנת 2006. אלא שהאיסור הפלילי לא הוביל לאכיפה אפקטיבית. הפרות של זכויות מהגרי עבודה נפוצות מאוד, והאכיפה כנגדן מצומצמת מאוד. מסמך זה מתמקד בשלוש סוגיות מרכזיות: שיפור מערך הזיהוי, כולל הבחנה בין הרף הראייתי הנדרש לצורך שיקום ולצורך הליכים פליליים; היקף האכיפה; וחוסר התאמה לבעיות המבניות ההופכות מהגרי עבודה לפגיעים לניצול. בכל אחת מהסוגיות האלו, יוצגו בקצרה הבעיות במצב הקיים, ולאחר מכן קווים מנחים לשיפור. מוקד המסמך עבודות, עבודת כפייה וסחר לעבדות ועבודת כפייה (להלן, יחד "סחר למטרות עבודה"), אך חלק מהסוגיות רלוונטיות גם לנושאים אחרים, בכללם סחר למטרות ניצול מיני.

2. שיפור מערך הזיהוי:

זיהוי קרבנות הוא המפתח לאכיפה. בלעדיו לא ניתן לנהל הליכים מנהליים או פליליים, ולא ניתן לזהות דפוסים של ניצול. בלי זיהוי גם אי אפשר להגן על הקרבנות. למרות חשיבות הזיהוי לאכיפה, הגנה ומניעת סחר, נתונים מספריים וניתוח מקרים פרטניים מעידים על כשלים משמעותיים בהליך הזיהוי בישראל. בשנים 2015-2017 לא זוהו כלל גברים קרבנות סחר למטרות עבודה, וזוהו נשים בודדות בלבד. בשנים האחרונות הייתה עלייה קלה במספרים אלו.¹ למרות זאת, רובם המכריע של קרבנות הסחר למטרות עבודה שזוהו בשנים האחרונות זוהו על ידי ארגוני חברה אזרחית, וזאת בשונה ממדינות אחרות בהן מערך זיהוי מקיף וזיהוי ע"י ארגוני חברה אזרחית הוא מיעוט מקרב כלל הקרבנות המזוהים.² רשויות המדינה כמעט שאינן מזהות קרבנות סחר למטרות עבודה.

¹ עיקרי דו"ח מחלקת המדינה האמריקאית בנושא סחר בבני-אדם לשנת 2019, 28.6.2020 באתר משרד המשפטים: https://www.gov.il/BlobFolder/dynamiccollectorresultitem/db1000/he/tip_report_israel_2019_summary_y.pdf, עמ' 7

² כך, למשל, לפי דו"ח מנגנון הזיהוי בבריטניה (National Referral Mechanism – NRM) לשנת 2018, כ-11% מההפניות בלבד מקורן בארגוני חברה אזרחית- <https://www.nationalcrimeagency.gov.uk/who-we-are/publications/282-national-referral-mechanism-statistics-end-of-year-summary-2018/file> עמ' 14; לשנת 2019 האחוז אף נמוך יותר - 9% https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/876646/national-referral-mechanism-statistics-uk-end-of-year-summary-2019.pdf עמ' 5

צעדים נדרשים:

שיפור מערך הזיהוי דורש ניתוח של הכשלים במערך הקיים; קביעת לוח זמנים והקצאת תקציב הולם לשינויים המבניים הנדרשים; מענה לקשיים של קרבנות לקבל סיוע, ושינוי ההנחיות לזיהוי קרבנות.

מחקר וניתוח של הכשלים במערך הקיים. במשך שנים נערכו הכשרות לגורמים שונים ברשויות המדינה על סחר, עבדות וזיהוי קרבנות. למרות זאת, הרשויות כושלות בזיהוי קרבנות, ובמקרים שונים אף פועלות בעצמן באופן שפוגע בהגנה ובאכיפה. כך למשל בטיפול כושל בתלונות, בכליאת קרבנות סחר מבקשי מקלט, ובגירוש מהגרי עבודה שייתכן שנפלו קרבן לסחר ועבדות בטרם חקירה. יש צורך לבחון מהם הגורמים לכך שההכשרות אינן מובילות לשיפור – האם הן מועברות לגורמים הלא נכונים, לא מספיקות, או כושלות בשינוי נהלים ודפוסי חשיבה. נדרשת גישה ביקורתית ונכונות לדון בשינויי עומק. יש לשלב במחקר זה גורמים מהאקדמיה ומארגוני החברה האזרחית, בפרט מארגונים להם ניסיון מוכח בזיהוי קרבנות.

יש ללוות את המחקר בסקר בהיקף משמעותי בין העובדים בתחומים פגיעים (בניין, חקלאות, סיעוד, מלונאות וכד'), שימפה הפרות ופגיעות בזכויותיהם. כשישנו שינוי בדפוסי גיוס או העסקה של עובדים (למשל, משתלמים בענף החקלאות; שינויים באופי העסקת מומחים בתעשייה ובניין), יש לבחון במיוחד קבוצות אלו, בשלב מוקדם של השינוי.

מענה לקשיים של קרבנות דורש הגדלת התמריץ לקרבנות להתלונן, ושיפור עבודת הרשויות מול מהגרי עבודה כבודדים וכקהילות. כך, למשל, יש מקום להארכת אשרות לעובדים שהתלוננו והתלונה נמצאה מוצדקת (ברמת הוכחה מנהלית), גם במקרים של הפרות חמורות שאינן מוגדרות כסחר ועבדות. תמריץ זה עשוי לצמצם את פערי הכוחות הקיצוניים בין עובדים למעסיקים, אחד הגורמים לסחר למטרות עבודה. כן נדרש קשר שוטף של פקחים ושוטרים שהוכשרו לכך עם מהגרי העבודה בארץ; מפגשים עם הקהילה כשניתן; הבנה של נורמות ההעסקה בענף; ויצירת קשרים שיאפשרו תקשורת ישירה מול מהגרי העבודה. כחלק מהקשר עם מהגרי העבודה ומפעולות אכיפה, יש צורך להבטיח תרגום זמין ומקצועי לשפות השונות – לא רק במסגרת הקו החם אלא גם במסגרת פעולות אכיפה וביחידות המשטרה הרלוונטיות.³

חיזוק המאפיינים והאינדיקציות לעבדות דורש להוסיף לנהלי ההכרה בקרבנות הכרה בקרבנות עבודת כפייה, ולערך רשימות מאפיינים ואינדיקציות המותאמות לענפים שונים ולאוכלוסיות שונות.⁴ כן יש להכין מדריכי זיהוי והפניה המותאמים במיוחד לגורמי מפתח (ממוני ביקורת גבולות, שוטרים, פקחי עבודה וכד'), ולחדד את מאפייני העבירה כפי שהוכרו בפסקי דין בישראל ובעולם. ככל שהכשרות כלליות אינן מספקות כלים לזיהוי, יש לגבש פרוטוקול ברור ומחייב הכולל שאלות

³ דוגמא לננישות לשונית למהגרי עבודה היא פעילות הטיבת עובדים זרים של ההסתדרות הלאומית, שעובדיה דוברים סינית ויכולים לתקשר ישירות עם מהגרי עבודה בענף הבניין.

⁴ מסמכים בהם ניתן להיעזר:

Operational indicators of trafficking in human beings Results from a Delphi survey implemented by the ILO and the European Commission ('Delphi Indicators', 2009); ILO Indicators of forced Labour, 2012; Judy Fudge, Deirdre McCann and International Labour Office, *Unacceptable Forms of Work (UFW): A Global and Comparative Study* (ILO 2015), Dimensions of Unacceptable Forms of Labour, p. 49-51. <https://bit.ly/2umUPOn> כן ניתן להיעזר בסממנים שבמדרוך לזיהוי קרבנות עבדות ועבודת כפייה של משרד המשפטים (<https://bit.ly/2umUPOn>) ככל המקרים, נדרשת התאמה של המסמך להקשר הפרטני ולפעילות הרשות, ולשאלות מדויקות שעל נציגי הרשות לשאול.

קבועות מראש ובדיקות של רשויות המדינה לבצע בכל מקרה המוגדר כאוכלוסיית סיכון – למשל, שאלות חובה בכל שימוע בטרם גירוש; תנאי עבודה שיש לבדוק בכל מקרה בו מזהים פקחים הפרה של תנאים מסוימים.

הבחנה בין הרף הראייתי הנדרש לצורך הליכים פליליים והרף הראייתי הנדרש לצורך הכרה ושיקום. החובה להגן על קרבנות סחר בבני אדם היא מקבילה לערוץ הפלילי ואינה מותנית בקיומם של הליכים פליליים. נובע ממנה הצורך לזהות את קרבנות הסחר בבני אדם ולהכיר בהם על מנת להבטיח את שיקומם. ההכרה בכך שמדובר בהליכים שונים להם רף שונה ותכליות אחרות מקובלות בעולם, ובין היתר הוכרה לאחרונה בהרכב מורחב של בית הדין האירופי לזכויות אדם.⁵ במישור הראייתי, יש ליישם את העיקרון שזיהוי אדם כקרבן סחר והכרה בו נקבעים בהתאם לקיומן של **ראיות מנהליות** ולא לפי הרף הראייתי הנדרש לצורך הגשת כתב אישום. עקרון מנחה לזיהוי קרבנות (להבדיל מהגשת כתב אישום) צריך להיות עקרון של זהירות מונעת, ובכל מקרה של ספק להעדיף הגנה על הקרבן על פני החזרה לסיטואציה של סחר בשל קביעת רף מחמיר מדי.

לנוכח חשיבות הזיהוי לשיקום והגנה, יש להרחיב את "צוואר הבקבוק" של מנגנון הזיהוי הקיים. כמו כן, **יש מקום לכלול במערך הזיהוי גורמים שמומחיותם בתחום הרווחה, ההגירה, העבודה והמשפט**, לצד נציגי המשטרה. לכל הפחות, ככל שזיהוי לצורך שיקום נותר בסמכות המשטרה, יש להבטיח כי השוטרים הממלאים תפקיד זה זוכים להכשרה מקיפה המשקפת את עבירות הסחר והעבדות בדין הישראלי והבינלאומי, וכן הכשרה בתחומי העבודה, הרווחה והבריאות.

3. אכיפה בהיקף מצומצם:

לצד הכשלים במנגנון הזיהוי, לפני כעשור פורקה זרוע סער, יחידת המשטרה הייעודית לחקירת עבירות עבדות וסחר למטרות עבודה. מאז, ישנן מעט חקירות ואין כתבי אישום בעבירות אלו, לעומת היקפים גבוהים יחסית של אכיפה נגד סחר לזנות. ההרשעה היחידה בישראל בהחזקה בתנאי עבדות של מהגרי עבודה הייתה בשנת 2012.⁶ בשנים 2017-2018 לא נחקרו כלל חשדות לעבודת כפייה.⁷ אף אחת מהתלונות על החזקה בתנאי עבדות בענפי הבניין, החקלאות והסיעוד לא הבשילה לכתב אישום.

נתונים שדווחו לדוח מחלקת המדינה האחרון משקפים את היעדרה של אכיפה הולמת ביחס לעבירות הסחר למטרות עבודה ועבירות קשורות גם כיום. כך, בשנת 2019 נחקרו במשטרה 117 תיקים בגין חשדות לסחר למטרת ניצול מיני של בגירים וקטינים, ו-8 חקירות בלבד בחשד לסחר למטרות עבודה.⁸ באותה תקופה, זוהו בישראל 38 קרבנות סחר למטרות ניצול מיני, ו-34 קרבנות סחר למטרות עבודה.⁹ כלומר, כמעט חצי מהקרבנות שהוכרו נסחרו למטרות עבודה, אבל רק כ-6% מהחקירות עוסקות בתחום זה. בסחר למטרות ניצול מיני יש יותר חקירות מקרבנות, בסחר למטרות עבודה המצב הפוך.

⁵ SM v Croatia (App No 60561/14) [2020], para. 322

⁶ תפח (י-ם) 13646-11-10 מדינת ישראל נ' אברהים ג'ולאני (פורסם בנבו, 29.2.2012)

⁷ US Department of State *Trafficking in Persons Report* 2018,

ר' גם תשובה לבקשת חופש מידע של ארגון קו. <https://www.state.gov/j/tip/rls/tiprpt/2018/index.htm> p. 238. לעיבוד, מיום 18.3.2019

⁸ עיקרי דוח מחלקת המדינה (ה"ש 1 לעיל), עמ' 6

⁹ שם, עמ' 7

לצד החקירות הפליליות נדרשת גם אכיפה אפקטיבית ומלאה יותר של זכויות עובדים בסקטורים פגיעים לניצול. במנהל ההסדרה והאכיפה ישנו מספר קטן יחסית של פקחי עבודה ביחס לשוק העבודה בישראל. דו"ח קו לעובד בנושא הראה ישנה ירידה של 69% במספר ההתראות המנהליות שהוטלו על מעסיקי מהגרי עבודה משנת 2016-2019 וכי מספר נמוך (54) של התראות מנהליות ניתנו בשנה החולפת. התמודדות אפקטיבית עם דפוסים של ניצול חריף בשוק העבודה צריכה להתמודד לא רק עם מופעי הקצה האלימים ביותר של התופעה אלא גם עם ה"אקלים" שמאפשר אותה ובכלל זה הפרות שיטתיות וחריפות של זכויות עובדים בסקטורים פגיעים במיוחד. מחקר בתחום זכויות מהגרי עבודה בעולם מלמד על צורך בחשיבה יצירתית וחדשנית על מנת להבטיח את זכויות העובדים של קבוצות אלה. מודלים כגון **אכיפה משותפת (co-enforcement) ואכיפה מומחית מותאמת, ואכיפת זכויות עובדים דרך דיני ההגירה**¹⁰ פותחו בספרות ונוסו במדינות אחרות ויש לשקול את פיתוחם והתאמתם בהקשר הישראלי.

צעדים נדרשים:

עבירות סחר למטרות עבודה מדווחות לעתים נדירות – פגיעותם של הקרבנות לניצול ותנאי המגורים והעבודה שלהם (תלות במעסיק, זרות, בידוד מהסביבה הקרובה) מקשים על דיווח והגשת תלונות. כלומר, אלו "עבירות חשיפה" שלרוב ניתן לגלותן רק כתוצאה מחקירה יזומה של גורמי האכיפה. מענה לקושי זה דורש, לצד שיפור במערך הזיהוי, צעדים נוספים המתמקדים באכיפה. יש צורך **בחקירות יזומות בהיקף משמעותי**, ע"י גורמים שונים. במסגרת חקירות אלו יש לבחון דרכים לשלב מהגרי עבודה – למשל במסגרת חקירות סמויות.

לנוכח הכישלון באכיפה יש **להקים מחדש את זרוע סער** או יחידה משטרתית אחרת שתתמחה בעבירות סחר למטרות עבודה. הכשרות חוקרים בימ"רים השונים לחקור עבירות אלו חשובה, אבל הניסיון מלמד שאינה יכולה להחליף יחידה מקצועית שתרכז את הטיפול בתחום. לצד הקמת היחידה, יש לקיים **חקירות משולבות** ושיתופי פעולה בין גופי האכיפה - המשטרה; המחלקה הכלכלית בפרקליטות; רשות המסים; הממונה על זכויות עובדים זרים; פקחי עבודה, ורשות האוכלוסין וההגירה. אכיפה משולבת צריכה להתבצע באופן שלא יעורר חשש בקרב העובדים. כך, למשל, נדרשת אבחנה ברורה בין אכיפת עבירות על חוקי הגירה (העסקה ושהייה שלא כדין) ואכיפת עבירות על חוקי העבודה או פגיעה בעובדים. יש לשמר את **ההפרדה** בין גופים שתכליתם מתן שירות וזכויות סוציאליות (ביטוח לאומי, רווחה, בריאות) ובין רשויות האכיפה, ובפרט רשות האוכלוסין וההגירה, ולהבטיח שמהגרים הדורשים את זכויותיהם לא יסתכנו בכך בכליאה או גירוש, גם אם הם עובדים או שוהים בישראל בלא אשרה.

לצד השימוש בהליכים פליליים במקרים חמורים, יש להשתמש **בכלים נוספים של אכיפה מינהלית** - הטלת קנסות ממשיים (וחיבור בין קנסות לבין תקציב לפיצוי מהגרי עבודה שזכויותיהם נפגעו, להגנה על זכויותיהם ולאכיפה). יש **לבטל היתרים** להעסקת מהגרי עבודה לאחר קבלת ראיות

¹⁰ Janice Fine, Enforcing Labor Standards in Partnership with Civil Society: Can Co-Enforcement Succeed where the State Alone Has Failed? 45(3) *Politics and Society* 359-388 (2017); Leah Vosko et al., Enforcing Employment Standards for Temporary Agricultural Workers in Ontario Canada: Exploring Underexplored Layers of Vulnerability, 35 *International Journal of Comparative Labour Law and Industrial Relations* 227-254 (2019); Sara Marsden et al, Federal Enforcement of Migrant Workers' Labour Rights in Canada: A Research Report (Forthcoming, 2020).

מנהליות להפרות חמורות או חוזרות של חוקי עבודה. יש לדאוג לחלופות הולמות שיאפשרו ביטול היתרים גם בענף הסיעוד, כאשר יש חשש לפגיעה בעובדות.

יש לפתח ארגז כלים ייחודי ולהשקיע משאבים בהכשרת כוח אדם לאכיפת זכויות עובדים בקרב מהגרי עבודה תוך הישענות על מודלים חדשניים מהעולם ובהם **אכיפה משותפת, ואכיפה מומחית מותאמת**, וזאת על מנת להפחית מצבים של ניצול חריף העולה כדי החזקה בתנאי עבדות ושינוי פרקטיקות נוהגות ומקובלות שמעצימות את פגיעות העובדים בסקטורים בהם מועסקים מהגרי עבודה.

לממונה על זכויות עובדים זרים בעבודה פוטנציאל לתרום משמעותית להגנה על מהגרי עבודה מניצול ועבודת כפייה. נדרשת הגדלת המשאבים העומדים לרשות הממונה לטיפול בתלונות ולניהול הליכים משפטיים במקרים המתאימים. נדרשת הרחבת סמכויותיה לכלל הפרת הזכויות של מהגרי עבודה בענף הסיעוד; וכן נדרשת הנחיה לרשויות האכיפה להעביר לממונה מידע על חשדות להפרת זכויות מהגרי עבודה ולכלול אותה בהתכתבויות ודיונים בנושא.

יש לפרסם **דוח שנתי על פעולות אכיפה** כנגד סחר, עבדות, עבודת כפייה ועבירות קשורות. לצד הדיווח הכמותי, נדרש ניתוח של דפוסי פגיעה וניצול בענפים שונים, והתייחסות גורמי המקצוע לגורמים המאפיינים עבירות בענף מסוים או בקבוצה מסוימת.

4. חוסר התאמה לבעיות מבניות:

אכיפה פלילית אינה עוסקת בבעיות מערכתיות ההופכות מהגרי עבודה לפגיעים במיוחד: בידוד מהסביבה; פערי כוח קיצוניים מול המעסיק; חשש מגירוש ואבדן מעמד, וכבילה בפועל למעסיק, שמצמצמת (או מעלימה) את כוח המיקוח המצומצם ממילא של העובד.¹¹

גם במסגרת האכיפה המוגבלת בישראל, לא היה ניסיון ממשי להתמקד במקרים בהם הפגיעות נובעת מבעיות מערכתיות אלו. רובם המכריע של המזוהים בישראל כקרבנות עבדות וסחר הם קרבנות של ניצול במסגרות עברייניות, שלא קשורות לפגמים מערכתיים – קרבנות סחר לזנות, מבקשי מקלט שעונו מחוץ לישראל, ונשים בכתות פוגעניות. ענפים מסוימים – חקלאות וסיעוד – הוגדרו כפגיעים במיוחד לעבדות. למרות זאת, האכיפה בענפים אלו לא הותאמה למאפיינים ההופכים אותם לפגיעים. כך, למשל, לא נעשה מאמץ להנגיש שירותי תרגום לטובת עובדי חקלאות בפריפריה או לנהל חקירות יזומות בענף הסיעוד. ענפים פגיעים אחרים, בפרט בניין ומלונאות, לא הוגדרו כענפים פגיעים על-ידי הממשלה.

כבר בדיונים לקראת חקיקת חוק איסור סחר בבני אדם עלה חשש מאכיפה סלקטיבית ולא אפקטיבית של עבירת העבדות.¹² במבחן התוצאה, מעסיקים ומתווכים הנתפסים כ"נורמטיביים" אינם מואשמים בהחזקה בתנאי עבדות ובסחר למטרות עבודה.

יש קושי לעצב אכיפה אפקטיבית המתמודדת עם הקשיים המרכזיים כאשר הבעיות המובילות לניצול הן מערכתיות, והניצול מתבטא על טווח של פגיעה בזכויות ואינו מוגבל למקרים קיצוניים.

¹¹ Hila Shamir, 'A Labor Paradigm for Human Trafficking' (2012) 60 UCLA L. Rev. 76; Cathryn Costello, 'Migrants and Forced Labour: A Labour Law Response' [2015] in A Bogg, C Costello, A Davies, J Prassl (eds) The Autonomy of Labour Law (Hart Publishing 2015).

¹² ר', למשל, דברי נציג הסניגוריה הציבורית יואב ספיר בדיון וועדת חוקה חוק ומשפט של הכנסת בהצעת חוק איסור סחר בבני אדם, 9.8.2006: "...הפללה בצורה רחבה כזאת, תותיר שיקול דעת מאוד רחב, השאלה מתי להגיש כתב אישום [...] חושש שבסופו של דבר, מי שיוגשו נגדו כתבי אישום, זה לא אותם אנשים שגורפים סכומי עתק כתוצאה מתופעות מכוערות כאלה, אלא תמיד קל יותר להפליל את האנשים הקטנים, שעשו משהו שהוא לא בהרבה שונה ממה שמותר להם, ומה שהמשרט של ההעסקה, ואנחנו יודעים שבעיקר מדובר פה על עובדים זרים, מאפשר להם". [ההדגשה הוספה]

אכיפה פלילית כנגד מקרי קצה אינה יכולה להחליף שינוי של בעיות עומק המובילות לניצול או לאקלים נוח לניצול. לצד זאת, גם מענה אפקטיבי לבעיות מבניות אינו יכול להחליף אכיפה מנהלית ופלילית, שתכליתה מניעת ניצול בהווה והרתעה בעתיד, מאחר שגם שינויים מערכתיים משמעותיים לא ימנעו את כלל הפרות. כך, למשל, חתימה על הסכמים בילטרלים בענף החקלאות, המצמצמים בצורה משמעותית את הסיכון לגביית דמי תיווך גבוהים המובילים לחוב, אינה מאיינת קשיים אחרים בענף, כמו בידוד ותנאי עבודה קשים.

צעדים נדרשים:

אכיפה כנגד סחר למטרות עבודה צריכה לקחת בחשבון מספר סוגיות מבניות. נדרשת אכיפה כנגד **כלל טווח הפרות ולא התמקדות במקרים קיצוניים**. תשלום שכר נמוך, שעות עבודה ארוכות, תנאי עבודה ומגורים ירודים, פגיעה בבטיחות, מרמה, איומים וכד' עשויים להצטבר להחזקה בתנאי עבודת, אבל מאפיינים העסקה פוגענית ונצלנית גם מחוץ לנסיבות הקיצוניות של עבודת וסחר.¹³ בלא מחויבות לטיפול בהפרות אלו אין לעובדים תמריץ להתלונן; מעסיקים חשים חסינות בפני אכיפה, וגורמי האכיפה מסיקים שלא מדובר בהפרות חמורות, ובכך מצטמצם הסיכוי שיזהו תופעות קיצוניות יותר ויטפלו בהן. יש להגביר את האכיפה ביחס לעבירת העושה, הכוללת מקרים נפוצים של ניצול שלרוב אינם מטופלים בחומרה הדרושה. יש להגביר את האכיפה ביחס לעיכוב **דרכון**, עבירה המהווה אינדיקציה משמעותית לסחר למטרות עבודה.¹⁴

על צעדי אכיפה להתאים לתנאים במשק ובענפים ספציפיים. ככל שישנם חוקים, נהלים והסדרי העסקה ההופכים עובדים לפגיעים במיוחד, ואין כוונה לשנות אותם, נדרשת אכיפה מוגברת בתחומים אלו. כך, למשל, ביחס לעובדים שאינם יכולים להחליף מעסיק, כמו עובדות סיעוד השוהות בישראל יותר מחמש שנים; עובדות סיעוד שמעברן בין מעסיקים מוגבל בשל מגבלות גאוגרפיות ומגבלות לעבודה אצל נכים קשים בלבד; עובדי חברות ביצוע בענף הבניין; מומחים שאינם יכולים למצוא מעסיק אחר בישראל. כך גם ביחס לעובדים שאמצעי הפיקוח של המעסיק עליהם חמורים במיוחד, כמו עובדים פלסטינים בעלי היתר לינה בישראל, ששהותם בישראל מותנית בשהות במקום בשליטת המעסיק, ובפיקוח "נאמן ביטחון". כך ביחס לעובדים המבודדים מהסביבה, עובדים ששעות העבודה שלהם ארוכות במיוחד, ועובדים המשלמים סכומים גבוהים כדי להגיע לישראל. בגיבוש מדיניות אכיפה וביישומה במקרים פרטניים יש לקחת בחשבון את האינטרסים וההעדפות של המתלוננים.

שום צעדי אכיפה לא יעלימו את פערי הכוח בין מעסיקים ישראלים ומהגרי עבודה. ישנם, לעומת זאת, צעדים שמטרתם אכיפה של מדיניות אחרת (בפרט, פיקוח ושליטה על מי שאינם אזרחים ושוהים בישראל), שמנוגדים לאכיפה אפקטיבית של האיסור על סחר ומקשים על מאבק בעבירות אלו. הפרטת האכיפה מעצבת את יחסי הכוח בין עובדים לגורמים פרטיים, והופכת אכיפה לנדרשת מצד אחד, ולמוגבלת מצד שני. דוגמאות להפרטה כזו כוללות העברת הפיקוח על תנאי העסקה של עובדות סיעוד ממשד הרווחה ללשכות פרטיות; חיוב מעסיקים של עובדים פלסטינים לפקח על מקום הלינה של העובדים; התניית החזר דמי היתר לתאגידים בענף הבניין ביציאת העובד מהארץ בתום אשרת השהייה שלו. כל אחד מהצעדים האלו יוצר או מחזק ניגוד עניינים, ומגדיל

¹³ Klara Skrivankova, 'Between Decent Work and Forced Labour: Examining the Continuum of Exploitation' [2010] York: Joseph Rowntree Foundation.

¹⁴ ר' Delphi Indicators (ה"ש 4 לעיל), עמ' 4 – Indicators for coercion at destination.

את הסיכון לפגיעה בעובדים, להתעלמות מאינדקציות לעבודות ועבודות כפייה, ולשלילת חירות
העובדים.