

גישת העבודה לסחר בבני אדם בתחום הגירת עבודה: פרספקטיבה סוציולוגית

מאת

רבקה רייכמן*

תקציר

מטרתו של מאמר תגובה זה היא להרחיב את היריעה של הגישה המשפטית של הילה שמיר למאבק בסחר בבני אדם בתחום העבודה – היא גישת העבודה – ולהראות איך הספרות בתחום ההגירה במדעי החברה בכלל ובסוציולוגיה בפרט תורמת להבנת הדרכים שבהן מתהווה ומשועק סחר בבני אדם למטרות עבודה. בפרק הראשון המאמר מתמקד במבנים הפוליטיים, הכלכליים והחברתיים המאפשרים מוביליות של כוח עבודה ממדינות מתפתחות למדינות מפותחות דרך תהליך הגיוס, ואשר גם יוצרים כוח עבודה פגיע של לא-אזרחים במדינת היעד. מסגרת אנליטית זו מאפשרת להבחין במנגנונים השונים של כל מבנה, בשחקנים המדינתיים והלא-מדינתיים העיקריים המעורבים בו, בהגיונות הפעולה המובילים אותם וביחסי גומלין ביניהם, אשר מאפשרים ניצול של המהגרים לאורך ספקטרום רחב של כפייה ושל פגיעות כלכלית. בפרק השני המאמר בוחן את יעילותם של חלק מכלי המדיניות שהציעה שמיר להעצמת העובדים, ובהם ביטול הכבילה ויישום הסכמים בילטרליים, במטרה לזהות את המצבים שבהם הכלים הללו הביאו לשינוי במצב הקיים. לסיכום המאמר דן בממצאים העיקריים, ומבליט את חשיבותה של האזרחות כמנגנון של סגירות פוליטית ושל הדרה חברתית-כלכלית בהקשר של מדינה אתנר-לאומית כמו ישראל.

| | |
|-----|----------------------------------------------------------------------|
| 520 | מבוא |
| 522 | א. גישת העבודה לסחר בבני אדם בתחום הגירת עבודה: פרספקטיבה סוציולוגית |
| 523 | 1. התשתית הרגולטורית |
| 527 | 2. התשתית המסחרית: תעשיית ההגירה |
| 530 | 3. התשתית החברתית |
| 532 | ב. מישורי פעולה וכלי מדיניות למיגור פגיעות וניצול |
| 532 | 1. תשתית רגולטורית |

* רבקה רייכמן היא פרופסור אמריטוס בחוג לסוציולוגיה באוניברסיטת חיפה. היא חוקרת את תחום הגירת עבודה בישראל מעל שני עשורים.

| | |
|-----|--------------------------------------------------------------|
| 532 | (א) מניעה של כבילת העובד |
| | (ב) תחולה ואכיפה של חוקי מגן על סקטורים פגיעים ועל אוכלוסיות |
| 533 | פגיעות |
| 534 | 2. תשתית מסחרית |
| 537 | סיכום |

מבוא

בתגובה קצרה זו אדון בחלק מן הסוגיות שהילה שמיר מציגה במאמרה "גישת עבודה לסחר בכני אדם: 20 שנה למאבק הבינלאומי בסחר בכני אדם". תגובה זו מתכתבת עם הטענות העולות במאמר, ומטרתה להרחיב את היריעה של הגישה המשפטית שמציעה שמיר למאבק בסחר בכני אדם בתחום העבודה – היא גישת העבודה. התגובה מבקשת להראות איך הספרות בתחום ההגירה במדעי החברה בכלל ובסוציולוגיה בפרט תורמת להבנת הדרכים שבהן מתהווה ומשועתק סחר בכני אדם למטרות עבודה.

שמיר פורסת בפנינו את שתי הגישות העיקריות למאבק בסחר בכני אדם בזירה המשפטית: גישת זכויות האדם השלטת בעשרים השנים האחרונות, בעיקר בסחר בכני אדם למטרות זנות, המתמקדת בגורמי פגיעות ברמת הפרט; וגישת העבודה הצומחת בשנים האחרונות, המתמקדת בגורמי פגיעות מבניים בשוק העבודה. גישת זכויות האדם מתמקדת בשלושה מרכיבים עיקריים: (1) זכויות האדם של הקורבן האינדיבידואלי (המהגר או המהגרת) – איתורו וחילוצו מן הנסיכות הפוגעניות, שיקום פיזי ונפשי והענקת אשרת שהייה, היתרי עבודה זמניים ומגוון זכויות סוציאליות; (2) הפללת סוחרים (הפושע האינדיבידואלי), חיזוק גורמי משטרה במדינת היעד וקידום שיתופי פעולה בינלאומיים לייעול האכיפה הפלילית; (3) חיזוק ההגנה על גבולות המדינה והגבלת כניסה של אוכלוסיות פגיעות לסחר בכני אדם.¹ גישה זו תורמת להגנה על הפרט, אך לטענת שמיר היא מספקת מענה למספר מצומצם בלבד של מקרי ניצול קיצוני – רק המקרים שבהם אותרו הקורבנות והפושעים – ומותירה ללא מענה את מרבית העובדים שנפגעו. זאת ועוד, גישה זו מתעלמת מן ההיבטים המבניים, החברתיים-כלכליים והחוקיים אשר הופכים את העובדים לפגיעים ומאפשרים את ניצולם, ואינה מציעה כלי מניעה לשיפור המצב הפגיע של מהגר העבודה במדינת היעד. לעומת זאת, גישת העבודה מתמקדת במבנים החברתיים, הכלכליים והחוקיים המאפשרים את התהוותה ואת המשכיותה של תופעת הסחר בכני אדם בשוק העבודה. גישה זו מעבירה את הזרקור מן הנוקים שנגרמים ליחידים (רמת המיקרו) אל הסוגיות המבניות שמאפשרות פגיעות וניצול חריף של מהגרים בשוק העבודה (רמת המקרו).

שמיר דנה בהבדל המרכזי שבין שתי הגישות, הנובע מהמשגת הניצול הכרוך בסחר בכני אדם. בשעה שגישת זכויות האדם רואה בסחר בכני אדם תופעה חריגה ומוכחנת, גישת העבודה רואה בו נקודת קיצון על פני רצף של פרקטיקות נצלניות בשוק העבודה, ועל כן מציעה לבחון אותו לא כקטגוריה דיכוטומית אלא כספקטרום רחב של כפייה ושל פגיעות

1 הילה שמיר "גישת עבודה לסחר בכני אדם: 20 שנה למאבק הבינלאומי בסחר בכני אדם" עיוני משפט מד 377 (2021).

כלכלית. בקצה האחד נמצאת הקטגוריה "עבודה הוגנת" (decent work), שבה למהגר יש כוח מיקוח בפני המעסיק והוא מסוגל לנהל מולו משא ומתן והגן על תנאי העסקה. בקצה האחר של הספקטרום נמצאת הקטגוריה "סחר" (forced labour), שבה למעסיק יש יכולת מוחלטת להטיל על העובד תנאי העסקה לא-הוגנים, ועובד שמסרב להם מסתכן בעונש. ככל שנעים בספקטרום מקטגוריית העבודה ההוגנת אל הצד השני מצטברים עוד ועוד מאפיינים של מצבי פגיעות וניצול, עד למצב הקיצוני של סחר בבני אדם.² ככל שעולה מנעד הניצול, כך הולך ופוחת כוח המיקוח של העובדים המשויכים לקטגוריות של ניצול חריף. על פי גישת העבודה, כדי למצוא דרכים יעילות להילחם בצורות הניצול המגוונות הללו, יש להבין את הגורמים המבניים – החוקיים, הכלכליים והחברתיים – שמעצבים את כוח המיקוח של העובדים לכל אורכו של ספקטרום הכפייה והמסחר. הבנת תהליכים אלו תאפשר לזהות שינויים הדרושים ליצירת תנאי עבודה קרובים ככל האפשר לקצה ה"עבודה ההוגנת" של הספקטרום.

הגישה המשפטית לסחר בבני אדם בתחום העבודה מתמקדת בעיקר בניתוח המערכת החוקית דרך בחינת הכלים המשפטיים אשר מסדירים את כניסתם של לא-אזרחים למדינה ואת העסקתם בה. כך, במאמרה שמיר מסמנת את האלמנטים המבניים הנובעים בין היתר ממשטר ההגירה, מדיני העבודה, מן המשפט הפלילי ומאסדרת שוק העבודה, המאפשרים את ניצול מהגרי העבודה עד כדי יצירת כוח עבודה שאינו חופשי.³ אך לעומת הגישה המשפטית, המחקר החברתי מתמקד במבנים הפוליטיים, הכלכליים והחברתיים ובשחקניהם העיקריים, המאפשרים מוביליות של כוח עבודה ממדינות מתפתחות למדינות מפותחות דרך תהליך הגיוס, ואשר גם יוצרים כוח עבודה פגיע של לא-אזרחים במדינת היעד.

למאמר שלושה חלקים. פרק א מציג מסגרת אנליטית הכוללת שלושה מבנים רלוונטיים להבנת תופעת הסחר בבני אדם בתחום העבודה – התשתית הרגולטורית, התשתית הכלכלית והתשתית החברתית.⁴ מסגרת אנליטית זו מאפשרת להבחין במנגנונים השונים של כל תשתית, בשחקנים המדינתיים והלא-מדינתיים העיקריים המעורבים בה, בהגיונות הפעולה המובילים אותם וביחסי גומלין ביניהם, אשר מאפשרים ניצול של המהגרים לאורך ספקטרום רחב של כפייה ושל פגיעות כלכלית. במילים אחרות, המחקר החברתי מאפשר להפנות את הזרקור ל"עבודה הפנימית" (internal workings) של המבנים היוצרים את פגיעותם של מהגרי העבודה והמחלישים את כוח המיקוח שלהם. בפרק ב המאמר בוחן את יעילותם של חלק מכלי המדיניות שהציעה שמיר להעצמת העובדים, במטרה לזהות את המצבים שבהם הכלים שיושמו (ובהם בין היתר ביטול הכבילה ויישום של הסכמים בילטרליים) הביאו לשינוי במצב

2 לפיתוח עמדה זו, ראו: Klara Skrivankova, *Between Decent Work and Forced Labour: Examining the Continuum of Exploitation* (JRF Programme Paper: Forced Labour, 2010), <https://www.gla.gov.uk/media/1585/jrf-between-decent-work-and-forced-labour.pdf>; Jon Davies, *From Severe to Routine Labour Exploitation: The Case of Migrant Workers in the UK Food Industry*, 19 CRIMINOLOGY & CRIM. JUST. 294 (2019); Beate Andrees & Mariska N.J. van der Linden, *Designing Trafficking Research From a Labour Market Perspective: The ILO Experience*, 43 INT'L MIGRATION 55 (2005).

3 שמיר, לעיל ה"ש 1, בעמ' 422-423.

4 ראו להלן תרשים 1.

הקיים. הסיכום מסכם את הממצאים העיקריים, ומבליט את חשיבות האזרחות כמנגנון של גיירות פוליטית ושל הדרה חברתית-כלכלית בהקשר של מדינה אתנו-לאומית כמו ישראל.

א. גישת העבודה לסחר בבני אדם בתחום הגירת עבודה: פרספקטיבה סוציולוגית

בפרק זה יוצגו שלוש התשתיות המאפשרות יצירת כוח עבודה שאינו חופשי. התשתית הרגולטורית נוגעת לתפקידים של גורמים מדינתיים המסדירים את הפיקוח על תהליך הגיוס, הכניסה וההעסקה של מהגרי עבודה במדינות היעד. מדיניות הגירה מגבילה ותצורות נאו-ליברליות של ממשל הגירה⁵ מעצימות בדרך כלל את מעורבותם של גורמי השוק בגיוס זרמי ההגירה ובניהולם. כלומר, אף כי למדינות היעד מעורבות פעילה בקביעת חוקים, תקנות ונהלים, למעשה הן מאצילות את גיוס מהגרי העבודה לחברות פרטיות במיקור חוץ.⁶ כך מתהווה תשתית מסחרית שמורכבת משחקני שוק כמו חברות כוח אדם, סוכני משנה במדינות המוצא והיעד כאחד וכן ממעסיקים במדינות היעד המעורבים לעיתים בצורה עקיפה בגיוס מהגרי העבודה.⁷ התשתית החברתית כוללת את הרשתות החברתיות של המהגרים, הממלאות תפקיד חשוב בשעתוק של זרמי ההגירה. רשתות חברתיות משמשות הון חברתי, המאפשר תמיכה בתהליך ההגירה ובהשתלבות בארץ היעד.⁸ אך לצד תרומה חיובית זו, רשתות חברתיות מונעות לפעמים גם משיקולים כלכליים, בייחוד בתהליך הגיוס שבו הן משמשות תשתית לגיוס לא-פורמלי לצד חברות כוח האדם, הן במדינת היעד והן במדינת

-
- 5 במקרה של הגירה, תצורות נאו-ליברליות של ממשל הגירה מובילות למעורבות של שחקני שוק הן בגיוס והן בניהול של זרמי הגירת עבודה. תצורה זו של ניהול מכוונת למקסם את הפיקוח על כניסתם של מהגרי עבודה ועל פעילותם בשוק העבודה, אגב מזעור אחריותה של המדינה על דפוסי הגיוס, על תנאי ההעסקה ועל תנאי הקיום שלהם. ביזור זה של המדיניות השלטונית פירושו שיותר שחקנים הופכים לבעלי עניין לא רק ביישום מדיניות ההגירה בפועל, אלא גם כמשתתפים פעילים בקביעתה. ראו: Adriana Kemp, Rebeca Raijman & Rona Geffen, *Who Drives Migration Discourse and in What Direction? Claims-Making and Political Mobilisation Analyses of Labor Migration in Israel*, J. ETHNIC & MIGRATION STUD. 1 (2020)
- 6 Kristin Surak, *Migration Industries and the State: Guestwork Programs in East Asia*, 52 INT'L MIGRATION REV. 487 (2018); Georg Menz, *The Neoliberalized State and the Growth of the Migration Industry*, in THE MIGRATION INDUSTRY AND THE COMMERCIALIZATION OF INTERNATIONAL MIGRATION 126 (Thomas Gammeltoft-Hansen & Nina Nyberg Sorensen eds., 2013); Lan Anh Hoang, *Governmentality in Asian Migration Regimes: The Case of Labour Migration from Vietnam to Taiwan*, 23: e2019 POPULATION, SPACE AND PLACE .1 (2017), <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/full/10.1002/psp.2019>
- 7 Joha Lindquist, Biao Xiang & Brenda S.A. Yeoh, *Opening the Black Box of Migration: Brokers, the Organization of Transnational Mobility and the Changing Political Economy in Asia*, 85 PAC. AFF. 7 (2012)
- 8 DOUGLAS S. MASSEY ET AL., RETURN TO AZTLAN: THE SOCIAL PROCESS OF INTERNATIONAL MIGRATION FROM WESTERN MEXICO (1990)

המוצא.⁹ בהמשך יוצגו האלמנטים הייחודיים של כל תשתית תוך ניתוח המקרה הישראלי, ויובאו דוגמאות מן המחקר הקיים שממחישות איך התמהיל של שלוש התשתיות ויחסי הגומלין ביניהן מעצבים את כוח המיקוח של המהגרים ואת הפגיעות שלהם לניצול.

1. התשתית הרגולטורית

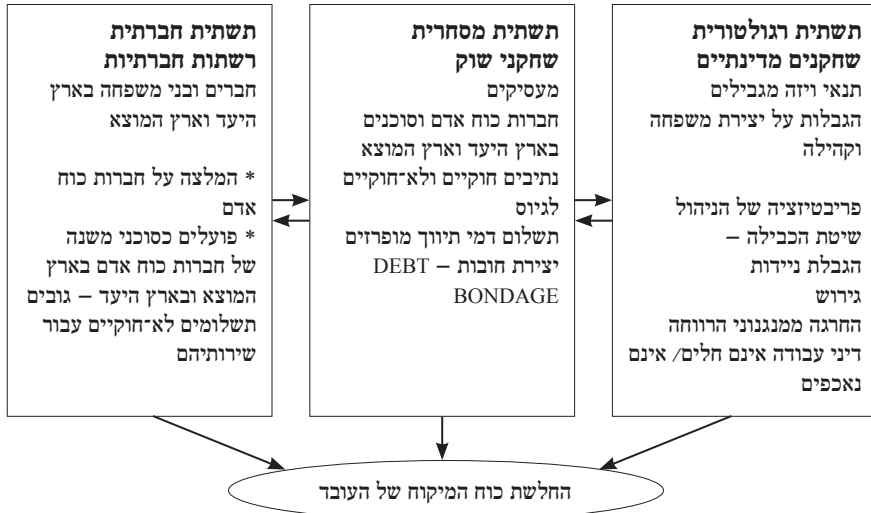
מדינות ומעסיקים בארץ היעד מחפשים אחר כוח עבודה זול, גמיש וזמני, שישוב לארץ המוצא עם סיום חוזה העבודה וללא תביעות לתושבות קבע. כדי להשיג מטרה זו, תשתית הרגולציה במדינות היעד מסדירה את כניסת המהגרים באמצעות קביעת מכסות וקריטריונים לקבלת היתרי עבודה, קביעת משך השהייה במדינה, הסדרת תנאי העסקה בענפים מסוימים, הגבלות ניידות בין מעסיקים והטלת נוהלי ענישה עד כדי גירוש על מהגרים שאינם מצייתים לתקנות.¹⁰ במקרה של ישראל, פתיחת השערים לגיוס נרחב של מהגרי עבודה אפשרה למדינה להיטיב עם מעסיקים חזקים מבחינה פוליטית (הלובי החקלאי וקבלני הבניין),¹¹ ולפצותם על מחסור בכוח עבודה בעקבות פרוץ האינתיפאדה הראשונה בשנת 1987, אשר הקשתה על כניסתם של עובדים פלסטיניים לשטח ישראל.¹² המדינה השיגה זאת באמצעות אספקה סדירה של כוח עבודה זול, יצירת מאגר גדול של כוח עבודה שאינו חופשי והוזלת כוח העבודה הזרה.¹³

9 Fred Krissman, *Sin Coyote Ni Patrón: Why the "Migrant Network" Fails to Explain International Migration*, 39 INT'L MIGRATION REV. 4 (2005); Rebeca Rajjman & Nonna Kushnirovich, *Labor Migration Recruitment Practices in Israel: Final Report* (2012), <https://bit.ly/3tYyfKa>.

10 ארריאנה קמפ ורביקה רייכמן עובדים זרים: הכלכלה הפוליטית של הגירת עבודה בישראל 2008); Kristin Surak, *Guestworkers: A Taxonomy*, 84 NEW LEFT REV. 84 (2013).

11 גיוס מהגרי עבודה בתחום הסיעוד קשור לחקיקת חוק ביטוח סיעוד בחודש אפריל 1986 (חוק הביטוח הלאומי (תיקון מס' 61), התשמ"ו-1986) והפעלתו משנת 1988 ואילך. מטרת החוק הייתה לספק שירותים סיעודיים שיביאו לשיפור איכות חייהם של הנזקקים ושיאפשרו להם להמשיך להתגורר במסגרת הקהילה. בהתאם לחוק גמלת הסיעוד אינה מוענקת ישירות לנזקק, אלא היא תסופק באמצעות נותני השירות. ואולם מכסת השעות שעבורה משלם הביטוח הלאומי מספקת פתרון חלקי בלבד, שהרי הביטוח הלאומי אינו מכסה כלל את עלות העבודה הסיעודית המחייבת עבודה "סביב השעון". בתנאים אלה גיוס עובדות סיעוד מחו"ל הפך ל"בלתי־נמנע", שכן הוא אפשר להעסיק עובדת למספר שעות רב יותר לאין שיעור משאפשרה הגמלה. ראו: קמפ ורייכמן, לעיל ה"ש 10, בעמ' 112.

12 הממשלה ראתה בהעסקתם של "עובדים זרים" אמצעי פוטנציאלי להרתעת הפלסטינים מפני התוצאות הכלכליות של ההתקוממות בשטחים. כך, המציאות שיצרה מדיניות הסגר הפכה את כוח העבודה הפלסטיני ל"בלתי־ודאי", ונתנה הכשר לכניעת ממשלת רבין ללחצי המעסיקים ולגיוס מסיבי של מהגרי עבודה משנת 1993. ראו: קמפ ורייכמן, לעיל ה"ש 10, בעמ' 57, 80-94. עלות העסקתו של מהגר עבודה לשעת עבודה בענף הבנייה או החקלאות קטנה מזו של עובד ישראלי. ראו: משרד התעשייה, המסחר והתעסוקה ומשרד האוצר דוח הצוות הבין-משרדי בנושא תכנון שיטת העסקת עובדים זרים בישראל ותנאים למתן רישיונות להעסקת עובדים זרים 41-42 (2004).



תרשים 1: תשתיות הגירה המאפשרות יצירת כוח עבודה שאינו חופשי

מדינת ישראל היא מדינה אתנו-לאומית, המעודדת הגירה יהודית והמקנה למהגרים יהודיים אזרחות והטבות כלכליות מייד עם הגעתם במסגרת חוק השבות.¹⁴ משטר ההגירה כלפי לא-יהודים, כך למשל מהגרי עבודה, שולל כל נתיב אפשרי להשתקעות קבע ולאזרחות ומתמקד רק בפונקציה הכלכלית של המהגרים. כדי להגביל את פעילותו של מהגר העבודה לפונקציה הכלכלית שלו קבעה מדינת ישראל תנאי ויזה הניתנים לתקופה מוגבלת של 63 חודשים.¹⁵ כמו כן, כדי למנוע ממהגרי העבודה להשתקע בישראל ולהקים בה משפחות נאסר עליהם להגיע עם בני זוג או עם בני משפחה מדרגה ראשונה.¹⁶ זאת ועוד, אפשר לומר שמבחינה מעשית מהגר העבודה אינו מורשה להוליד ילדים בישראל, שכן אם הוא עושה כן הוא ניצב בפני אחת משתי ברירות – לשלוח את הילד לארץ המוצא ולהמשיך לעבוד עד תום תקופת האשרה או לאבד את אישור העבודה ואת אישור השהייה ולהפוך למועמד

14 רבקה רייכמן "הגירה לישראל: מיפוי מגמות ומחקרים אמפיריים: 1990-2006" סוציולוגיה ישראלית י' 339 (2009).

15 עובדות בסיעוד יכולות להאריך את שהותן מעבר ל-63 חודשים ולהישאר בישראל רק כל עוד הן עובדות אצל אותו מעסיק. מקובל להגדיר אשרה זו כהומניטרית (ס' 3א(ב) לחוק הכניסה לישראל, התשי"ב-1952).

16 ראו למשל: ס' ב, ד. 3 לנוהל רשות האוכלוסין וההגירה 5.3.0002 "נוהל הזמנה והעסקת עובד זר בענף הסייעוד" (30.8.2018) https://www.gov.il/he/departments/policies/foreign_worker_employment_procedure; ס' 1.1. ד. לנהל רשות האוכלוסין וההגירה 9.7.0003 "נוהל הזמנת והעסקת עובדים זרים מסין בישראל בענף הבניין" (13.6.2017) https://www.gov.il/he/departments/policies/inviting_chinese_workers_for_constructions_procedure (להלן: נוהל רשות האוכלוסין מס' 9.7.0003).

לגירוש לאלתר.¹⁷ בעקבות עתירת ארגון "קו לעובד" לבג"ץ שונה נוהל זה, ובנסיבות מסוימות מותר לעובדת להישאר בישראל עם התינוק עד תום תקופת האשרה שלה.¹⁸

עמוד תווך מרכזי של התשתית הרגולטורית הוא "הסדר הכבילה", שתכליתו להעביר את העובד אל מחוץ לשוק העבודה החופשי.¹⁹ מהגרי עבודה הם עובדים שכבולים למעסיק מסוים (tied workers), משום ששהייתם בישראל מותנית בהיתר עבודה שניתן למעסיק ולא לעובד.²⁰ בתחילת תופעת ההגירה בישראל, בראשית שנות התשעים, הוטבע בדרכונו של העובד שם המעסיק שהוא רשאי לעבוד אצלו, ונאסר עליו לעבוד אצל כל מעסיק אחר פן יפוג תוקף היתר השהייה. ההיגיון הכלכלי-חוקי העומד מאחורי הכבילה מפריט את הפיקוח המדינתי לידי המעסיקים, אשר נהנים מזיקה מעין קניינית לעובדיהם. ההיגיון הכלכלי שמאחורי שיטת הכבילה הוא הוזלת עלויות ההעסקה של עובדים באמצעות צמצום נידותם בשוק העבודה.²¹ אך היתרונות הטמונים בדפוס העבודה החוזית הכובלת עבור מעסיקים מתבטלים כליל כשמדובר בעובדים עצמם; אז הופך דפוס זה לכר פורה לפגיעה בזכויות יסוד חברתיות ואזרחיות של מהגרי העבודה.²²

בעקבות מאבקים של ארגוני החברה האזרחית נגד הסדר הכבילה חלו בו שינויים ניכרים שאפשרו נידות של מהגרי עבודה בין מעסיקים. בשנת 2004 גובשה שיטת העסקה חדשה בענף הבניין, שלפיה במקום לתת את היתרי ההעסקה למעסיקים הישירים (קבלני בניין), ניתנו ההיתרים לתאגידי כוח אדם שיהיו תחת פיקוח המדינה, כך ש"לעובדים הזורים תישמר הזכות למעבר בין מעסיקים בפועל ובין התאגידי המורשים".²³ התפתחות חשובה נוספת משנת 2006 הייתה ביטול של הסדר הכבילה בידי בית המשפט העליון בישראל, משום שנקבע כי הוא "רומס את הזכות היסודית להשתחרר מחוזה העבודה" ו"שולל כוח מיקוח כלכלי בסיסי מצד חלש".²⁴

- 17 קמפ ורייכמן, לעיל ה"ש 10, בעמ' 101.
- 18 ראו נוהל רשות האוכלוסין וההגירה 5.3.0023 "נוהל טיפול בעובדת זרה בהריון ובעובדת זרה שילדה בישראל" (5.9.2018) <https://bit.ly/3eVQyvh>.
- 19 על שינויים שחלו בהסדר הכבילה, ראו להלן בסיכום.
- 20 חשוב לציין, ששיטת הכבילה אפיינה גם את דפוס ההעסקה של עובדים פלסטיניים מן הגדה המערבית ומרצועת עזה מאז שנת 1967. עובדים יומיים אלה היו בסוף שנות השמונים כשמונה אחוזים מכוח העבודה בישראל (קמפ ורייכמן, לעיל ה"ש 10, בעמ' 63).
- 21 כדי למנוע את עזיבת העובד, מעסיקים רבים החרימו מהם את הדרכונים. אף שהמדינה אסרה על לקיחת הדרכונים, מחקר שנערך בשנת 2010 גילה, כי תשעה אחוזים מן העובדים התאילנדיים שהתראיינו למחקר הצהירו שנלקח מהם הדרכון. אף על פי שהם זכאים להגיש תלונה במשטרת ישראל, רוב המהגרים אינם מדווחים על החרמת דרכוניהם לרשויות, מחשש שיאבדו את מקום עבודתם אם יעשו זאת. ראו: REBECA RAJMAN & NONNA KUSHNIROVICH, LABOR MIGRANT RECRUITMENT PRACTICES IN ISRAEL 145 (2012).
- 22 קמפ ורייכמן, לעיל ה"ש 10, בעמ' 39.
- 23 משרד התעשייה, המסחר והתעסוקה ומשרד האוצר, לעיל ה"ש 13, בעמ' 8.
- 24 בג"ץ 4542/02 עמותת "קו לעובד" נ' ממשלת ישראל, פ"ד סא (1) 346, 378 (2006). העתירה לביטול הסדר הכבילה הוגשה בידי הארגונים הבאים: קו לעובד, מוקד הסיוע לעובדים זרים, האגודה לזכויות האזרח בישראל, עמותת רופאים למען זכויות אדם, מכון אדווה, עמותת

מדיניות הגירוש משלימה את הסדר הכבילה, ומטרתה להעניש מהגרי עבודה אשר עוזבים את המעסיקים לשם מקסום הפיקוח על העובדים עד כדי הפיכתם לסחורה. אפשר ללמוד על כך מן הדוגמה הבאה: עד שנת 2005, כדי לקבל היתר חדש למהגר עבודה היו קבלני בניין צריכים "להזדכות" כלשונם על העובד הקודם, כלומר להראות שהוא חזר לארץ המוצא. עובדים "ברחנים" שנטשו את מעסיקהם היוו מכשול לקבלת היתרים חדשים, מצב שהוביל חלק מן המעסיקים ל"ציד" אחר אותם העובדים כדי לאתנם ולגרשם. להלן דוגמה למודעה שהתפרסמה בעיתון רומני, ובו מוצע פרס של 3,000 דולר לכל המוסר מידע על עובדים שברחו ממעסיקם החוקי:²⁵



תצלום 1: מודעה שהתפרסמה בעיתון רומני

מודעה זו ממחישה כיצד הסדר הכבילה יוצר מאגר של כוח עבודה שבוי, ומדיניות הגירוש המיועדת לשמרו ככזה יוצרת כוח עבודה פגיע ומנוצל, ובתנאים מסוימים מגיעה כדי סחר בבני אדם.²⁶

ישראל חוקקה חוקים מתקדמים בנוגע לזכויות עובדים, ובכלל זה חקיקה הנוגעת לשכר מינימום, לשעות עבודה ולתנאי עבודה, אשר חלים ללא אפליה על כל תושבי המדינה בלי

מחויבות לשלום וצדק חברתי – מפעילת מוקד זכויות מובטלים והתוכנית למשפט ורווחה באוניברסיטת תל אביב.

25 מדובר במודעה שהתפרסמה באחד העיתונים ברומניה והייתה תלויה באחד הרחובות באזור התחנה המרכזית בתל אביב. היא נאספה בידי עובדת במוקד לסיוע לעובדים זרים. ראו פרסום של המודעה אצל מוקד סיוע לעובדים זרים "כי גרים הייתם": עבדות מודרנית וסחר בבני אדם 15 (2002). על פי נציגי המוקד, מודעות נוספות מסוג זה היו תלויות באזור באותה תקופה.

26 קמפ ורייכמן, לעיל ה"ש 10, בעמ' 98-104.

קשר למעמדם החוקי.²⁷ אך חוקים אלה מופרים הפרה בוטה כאשר מדובר בתנאי העבודה והמחיה של מהגרי העבודה, וזכויותיהם נפגעות פגיעה שיטתית. תנאי העבודה הם נצלניים במיוחד בתחום הסיעוד, שם העובדים מבודדים במשקי ביתם של מעסיקהם – הרחק מבקורת ציבורית – וסופגים הפרות זכויות הקשורות לשכר, לתשלום דמי מחלה ולימי מנוחה.²⁸ חשוב לציין, שמהגרי עבודה בתחום הסיעוד אינם מקבלים תשלום על שעות נוספות, שכן לכתחילה חוק שעות עבודה ומנוחה אינו חל על סקטור זה.²⁹ גם עובדי הבנייה והחקלאות דיווחו על הפרות זכויות הקשורות לתשלום שכר, דמי מחלה ושעות נוספות, לצד הפרות הקשורות לתנאי מחיה ולתנאי בטיחות.³⁰

הפרות חמורות אלה מצביעות על כך שאכיפת חוקי העבודה היא רחוקה מהנדרש. מחקר שבדק את תנאי העבודה של מהגרי עבודה בישראל בשנים 2010-2011 העלה כי זכויות המהגרים הופרו דרך קבע, אך למרות זאת הם לא הגישו תלונות על כך, לרוב עקב החשש מפיטורין (28%). סיבה נוספת שצוינה להימנעות מתלונה היא, שבעבר ניסה המהגר לדרוש את זכויותיו מהמעסיק אך נדחה ואוים בפיטורין אם יפנה לרשויות (22%).³¹ נוסף על כך, מהגרי העבודה מוחרגים מנגישות לזכויות רווחה, וכך נותרים תלויים בהכנסה משוק העבודה בלבד.³² תלות זו מעצימה את פגיעותם אל מול המעסיקים עקב החשש לאבד את מקום העבודה.

לתשתית רגולטורית מגבילה זו מתווסף מרכיב חשוב – האצלת הפיקוח על הגיוס ועל ההעסקה של מהגרי עבודה לגורמי שוק. המדינה קבעה שגיוס מהגרי העבודה יתבצע באמצעות לשכות פרטיות הן בישראל והן במדינות המוצא, וכך יצרה תנאים כלכליים וחוקיים להופעתה ולהרחבתה של התשתית המסחרית – "תעשיית ההגירה".³³

2. התשתית המסחרית: תעשיית ההגירה

בשנות התשעים המאוחרות הציעו חוקרים במדעי החברה את המונח "מסחור ההגירה" כרי לתאר את תפקידם של "יזמי הגירה" המונעים ממטרות רווח כלכלי והמאפשרים את המוביליות הבינלאומית של מהגרים, הן במסגרת תוכניות גיוס חוקיות והן במסגרת גיוס

27 ראו: אורי ינאי ואלן בורובסקי "עובדים זרים בישראל: זכויות ונגישות למערכות רווחה" ביטחון סוציאלי 53, 59 (1998).

28 נונה קושנירוביץ' ורבקה רייכמן השפעתם של הסכמים בילטרליים על הגירת עבודה בישראל: השוואה בין מהגרי עבודה שהגיעו לפני ולאחר החלת ההסכמים הביילטרליים: דו"ח מחקר 55-44 (2017) <https://bit.ly/3wU58tM>.

29 בשנת 2009 פסק בית המשפט העליון, כי חוק שעות עבודה ומנוחה אינו חל על מהגרי עבודה בתחום הסיעוד הביתי. ראו "בגץ קבע: מהגרות עבודה אינן זכאיות לתשלום שעות נוספות" קו לעובד <https://bit.ly/3uWjOI0>; דנג"ץ 10007/09 יולנדה גלוטן נ' בית הדין הארצי לעבודה, פ"ד סו(1) 518 (2013).

30 Rajjman & Kushnirovich, לעיל ה"ש 9; "הפרת זכויות מהגרי עבודה מתאילנד במשקים החקלאיים בישראל: תמונת מצב 2020" קו לעובד <https://bit.ly/2RqFeyk>.

31 Rajjman & Kushnirovich, לעיל ה"ש 9, בעמ' 146.

32 שמיר, לעיל ה"ש 1, בעמ' 423.

33 קמפ ורייכמן, לעיל ה"ש 10, בעמ' 149-150; פרק רביעי לחוק שירות התעסוקה, התשי"ט-1959.

לא־חוקי, לעיתים בתנאים שאפשר לתארם כסחר בבני אדם.³⁴ תשתית מסחרית זו הוגדרה כ"קופסה השחורה של ההגירה" (the black box of migration), משום שהיא נשמטה לרוב מתאוריות ההגירה המרכזיות, ועל כן לא זכתה למחקר הולם למרות תפקידה החשוב בתהליך הגיוס. מאז התפתח המושג "תעשיית ההגירה", אשר הפך בעשור האחרון לתחום מחקר משגשג.³⁵ המעורבות הגוברת של סוכנויות פרטיות ושל מתווכים בהגירת עבודה זמנית מותירה את המהגרים חשופים לפגיעות ולניצול, עקב תלותם במתווכים כדי להשיג היתרי עבודה בארץ היעד.³⁶

בישראל פינתה המדינה דרך לחברות כוח אדם לשמש מעין קבלניות משנה, הן של המדינה עצמה והן של המעסיקים הפרטיים, ויצרה תנאים אשר הפכו את החברות הללו לגופים היחידים העוסקים בגיוס מהגרי עבודה ובטיפול בהם. החוק שכיניו "חוק חברות כוח אדם"³⁷ אסר במפורש על חברות ישראליות לגבות דמי תיווך ממהגרי עבודה, אולם תחולתו הייתה טריטוריאלית בלבד, וחברות כוח האדם עקפו אותו באמצעות גביית תשלומים גבוהים ממהגרי העבודה מחוץ לגבולות ישראל דרך שיתופי פעולה עם חברות בארץ המוצא. בשנת 2006 נקבע גובה מרכי ל־דמי התיווך שהחברות רשאיות לגבות ממהגרי עבודה פוטנציאליים בסך של כ־1,000 דולר,³⁸ אך חברות פרטיות המשיכו לגבות עמלות מופקעות ממהגרי עבודה שביקשו לעבוד בישראל. כך למשל, מהגרים תאילנדיים שילמו בממוצע 9,000 דולר, עובדות בסיעוד 7,000 דולר ועובדים סיניים 22,000 דולר.³⁹ נוסף על הוצאות דמי תיווך, חלק מחברות כוח האדם דרשו מן העובדים להפקיד בידיהן "דמי ערבות" כדי להבטיח שהם לא יעזבו את מעסיקיהם המקוריים.⁴⁰

John Salt & Jeremy Stein, *Migration as a Business: The Case of Trafficking*, 35 INT'L MIGRATION 467 (1997) 34

Rubén Hernández-León, *Conceptualizing the Migration Industry*, in THE MIGRATION INDUSTRY AND THE COMMERCIALIZATION OF INTERNATIONAL MIGRATION 24 (Thomas Gammeltoft-Hansen & Ninna Nyberg Sorensen eds., 2012); THE MIGRATION INDUSTRY AND THE COMMERCIALIZATION OF INTERNATIONAL MIGRATION (Thomas Gammeltoft-Hansen & Ninna Nyberg Sorensen eds., 2012); Sophie Cranston, Joris Schapendonk & Ernst Spaan, *New Directions in Exploring the Migration Industries: Introduction to Special Issue*, 44 J. ETHNIC MIGRATION STUD. 543 (2018) 35

Dimitria Groutsis, Di van den Broek & Will S. Harvey, *Transformations in Network Governance: The Case of Migration Intermediaries*, 41 J. ETHNIC MIGRATION STUD. 1558 (2015) 36

חוק העסקת עובדים על ידי קבלני כוח אדם, התשנ"ו-1996. 37

תק" 2, 3 לתקנות שירות התעסוקה (תשלומים ממבקש עבודה בקשר לתיווך עבודה), התשס"ו-2006. 38

Rajjman & Kushnirovich, לעיל ה"ש 9, בעמ' 87; ראו גם: עידית לבוביץ' 'כסף שחור, עבודה שחורה: גביית דמי תיווך ממהגרי עבודה בסיעוד בישראל, תמונת מצב – ישראל 2016" קו לעובד <https://bit.ly/3ym6yhZ>. 39

להלן דוגמה של חוזה שעליו התבקש עובד תאילנדי לחתום לפני הגעתו לישראל: "אני מתחייב בחוזה עם החברה (בארץ המוצא) ששולחת אותי לעבוד בחקלאות דרך חברת כוח האדם (שם החברה בישראל). מכיוון שאני עובד בכפוף למעסיק או בכפוף לחברה, אני מתחייב לא לבקש להחליף מקום עבודה, לעבוד למקום עבודה אחר, לא לשבות, או לברוח מהעבודה 40

מימון דמי התיווך מתבסס בעיקר על הלוואות שנוטלים מהגרי העבודה מקרובי משפחה ומחברים או מבנקים, לעיתים תוך משכון בתייהם או אדמותיהם, או על הלוואות בשוק השחור. חובות אלה מגבירים את התלות שבין מהגר העבודה למעסיקו. עובדים הכבולים לחובות תלויים מאוד בהכנסה מעבודה לפרנסתם, ועל כן חוששים מאוד להתלונן ולעמוד על זכויותיהם מחשש לאבד את פרנסתם. חובות המהגרים משמשים לעיתים מנגנוני משמור מצד המעסיקים, היודעים שמחויבות המהגרים כלפי משפחותיהם ופחד לאבד את מקום העבודה ימנעו מהם מלהתלונן בפני הרשויות.⁴¹

אף כי המהגרים מודעים לניצול שהם סופגים כבר בתהליך הגיוס, כוח המיקוח שלהם נמוך, והם אינם מתלוננים בפני הרשויות מחשש שלא יקבלו את אשרת העבודה שתאפשר להם להגיע לישראל. הם אף מתבקשים לשקר לרשויות הממשלתיות באשר לסכומים שהם משלמים, ובכך הופכים בעל כורחם למשתפי פעולה עם חברות כוח אדם.⁴² כמו כן, אף כי פעילותן של חברות כוח האדם הפרטיות ושל סוכני המשנה מוסדרת בידי התשתית הרגולטורית שבמדינת היעד, במובנים רבים היא נותרת בלתי נשלטת:⁴³ מאחר שהגיוס נעשה בידי חברות כוח אדם במדינות המוצא, הפעילויות של שחקני שוק המעורבים בתהליך חורגות מגבולות המדינה, ועל כן קשה לאכוף כללים או להעמידם לדין בגין הונאות. אי-אכיפת החוק יצרה תעשייה "אפורה" ענפה, שלפעמים אף מהווה בסיס לתעשיית סחר בבני אדם בישראל.⁴⁴

האוצר הגלום בייבוא מהגרי עבודה, בהיעדר פיקוח ואכיפה אפקטיביים מצד הרשויות, שימש תמריץ להגשת בקשות להיתרי עבודה בהיקף גדול יותר מן הצרכים אמיתיים ולביצוע סחר בהיתרי העסקה בניגוד לתנאי קבלת ההיתר. אחת התוצאות של תעשיית הייבוא הייתה הצפת שוק העבודה בישראל במהגרי עבודה, בלא קשר לצורכי המעסיקים. דוגמה מובהקת לתופעה זו היא גיוס מהגרי עבודה מסין במהלך שנת 2001 כדי לעבוד לכאורה בכניין, ללא מעסיקים שהיו מעוניינים להעסיקם בפועל. מאחר ששהייתם של המהגרים בישראל

(כלומר לברוח מהמעסיק), או לחשוב על בריחה מהעבודה, לא לשתות אלכוהול או להמר. אם אעשה את הדברים המפורטים לעיל, אני אקבל את החלטת המעסיק או החברה להחזיר אותי מיד לתאילנד. אני מתחייב לא לדרוש דבר מהחברה, או מכל גורם מעורב. אני לוקח אחריות מלאה לכל נזק שייגרם לי [...] אני, החתום מטה, מתחייב לקרוא ולהבין את דרישות ההסכם שלעיל. אני מתחייב שאף אחד לא איים עלי. אני חותם על ההסכם מרצון". ראו Rajiman & Kushnirovich, לעיל ה"ש 9, בעמ' 118.

41 Hannah Lewis et al., *Hyper-Precarious Lives: Migrants, Work and Forced Labour in the Global North*, 39 PROGRESS HUM. GEOGRAPHY 580 (2015)

42 Rajiman & Kushnirovich, לעיל ה"ש 9, בעמ' 84.

43 Bina Fernandez, *Traffickers, Brokers, Employment Agents, and Social Networks: The Regulation of Intermediaries in the Migration of Ethiopian Domestic Workers to the Middle East*, 47 INT'L MIGRATION REV. 814 (2013); Joseph Trawicki Anderson & Anja K. Franck, *The Public and the Private in Guestworker Schemes: Examples from Malaysia and the US*, 45 J. ETHNIC MIGRATION STUD. 1207 (2017)

44 מבקר המדינה דוח שנתי מס' 53 656 (2002); Adriana Kemp & Rebeca Rajiman, *Bringing in State Regulations, Private Brokers, and Local Employers: A Meso-level Analysis of Labor Trafficking in Israel*, 48 INT'L MIGRATION REV. 604 (2014)

מותנית בהיתר עבודה שניתן למעסיק, הם מצאו את עצמם ללא מעסיק והפכו ללא-חוקיים בעל כורחם ומועדים לגירוש, לאחר ששילמו הון תועפות כדי להגיע לישראל.⁴⁵ בדומה לכך, חלק מעובדי הסייעוד חותמים על חוזים לעבודה עם מעסיק מסוים רק כדי לגלות שעם הגעתם הם נשלחים למעסיקים אחרים, לעיתים קרובות במשרות של עבודות בית שהם אינם רשאים לעבוד בהן על פי חוק. כך הפכו מהגרים בעל כורחם ללא-חוקיים, ללא אפשרות להתלונן מחשש שיוחזרו לארץ המוצא לפני שיספיקו להחזיר את החוב הכבד שהעמידו בפניהם דמי התיווך המופרזים.⁴⁶ במילים אחרות, מצבם הרעוע של מהגרי העבודה בשל התשתית הרגולטורית מחמיר עוד יותר בשל הצורך להחזיר חובות, ולכן כוח המיקוח של העובד נחלש.⁴⁷

3. התשתית החברתית

מרבית המחקרים בתחום ההגירה מדגישים את יחסי ההדריות והסולידריות שבין המהגרים על בסיס מוצא אתני משותף, המהווים רשת של תמיכה חברתית חשובה בתהליך ההגירה ובהשתלבות בארץ היעד.⁴⁸ רוב המחקרים מניחים שרשתות חברתיות של המהגרים, כמו קרובי משפחה ומכרים, משמשות הון חברתי "חיובי"; כלומר, רשתות חברתיות המבוססות על סולידריות אתנית מספקות עזרה הדרת, מידע וסיוע במצבי חירום, וכך הן מהוות משאב עיקרי למהגרים בהשתלבותם במדינת היעד.

עם זאת רשתות חברתיות יכולות להיות מונעות לא רק משיקולים אלטרואיסטיים אלא גם משיקולים כלכליים, בייחוד במקרה של תהליך הגיוס.⁴⁹ פן שלילי זה של הרשתות החברתיות מתבסס על יחסי ניצול של מהגרים אחד את האחר. מחקרים מעידים על כך, שלעיתים חברים ובני משפחה של המהגרים פועלים כסוכני משנה של חברות כוח האדם בארץ המוצא או בארץ היעד. מתווכים אלה ממלאים תפקיד חשוב, מכיוון שמהגרי עבודה מעדיפים לעיתים קרובות להסתמך על חברים או על מכרים – רבים מהם מהגרים לשעבר בישראל בעצמם – שיכולים לעזור להם לנווט בבירוקרטיה המורכבת בעת הגשת בקשה לעבודה מחוץ לארץ המוצא.⁵⁰ סוכני משנה אשר מנצלים את הירע ואת הניסיון שרכשו

45 על פרשה זו, ראו: אורון מאירי, מירון רפפורט ועופר פטסבורג "יש לכם מובטלים, בשביל מה אתם צריכים אותנו?" ידיעות אחרונות: 7 ימים 7.12.2001, 18-22, 27.

46 Rajjman & Kushnirovich, לעיל ה"ש 9, בעמ' 123-125.

47 בעניין זה, ראו את מחקרם של: Maria Platt et al., *Debt, Precarity and Gender: Male and Female*: *Temporary Labour Migrants in Singapore*, 43 J. ETHNIC MIGRATION STUD. 119 (2017).

48 Douglas S. Massey & Kristin E. Espinosa, *What's Driving Mexico-U.S. Migration? A Theoretical, Empirical and Policy Analysis*, 102 AM. J. SOCIOL. 939 (1997); Audrey Singer & Douglas S. Massey, *The Social Process of Undocumented Border Crossing Among Mexican Migrants*, 32 INT'L MIGRATION REV. 56 (1998); MASSEY ET AL., לעיל ה"ש 8.

49 Anja K. Franck, Emanuelle Brandström Arellano & Trawicki Anderson, *Navigating Migrant Trajectories Through Private Actors: Burmese Labor Migration to Malaysia*, 17 EUR. J. SOUTHEAST ASIA STUD. 55 (2018); Krissman, לעיל ה"ש 9.

50 בגלל שמטה חברות כוח האדם בארצות המוצא נמצא בדרך כלל בעיר הבירה, חברות מסתמכות על שירותיהם של מגייסים לא-פורמליים (מתווכים או סוכני משנה) כדי להגיע למהגרים

בעת עבודתם בישראל מבקשים ממהגרים פוטנציאליים לשלם להם דמי תיווך, נוסף על דמי התיווך שישולמו לחברת כוח אדם בארץ המוצא.

מחקר שנערך בישראל מגלה, שמהגרים תאילנדיים בישראל שהגיעו לפני יישום ההסכם הבילטרלי נאלצו בדרך כלל לשלם דמי גיוס כפולים: תחילה תשלום שנע בין 2,600–990 דולר לסוכן המשנה שעזר להם לנווט בבירוקרטיה המורכבת, ולאחר מכן תשלום נוסף לסוכנות המרכזית בבנגקוק שדאגה להליכים הפורמליים מול חברת כוח האדם הישראלית. אותו מחקר הראה, שבמקרה של מהגרות עבודה מן הפיליפינים בתחום הסייעוד גייסו חברות כוח אדם ישראליות כמתווכות מהגרות עבודה שכבר התגוררו בישראל, ודרך גייסו מהגרות פוטנציאליות נוספות מן הפיליפינים דרך הרשתות החברתיות שלהן.⁵¹ העובדות המגייסות קיבלו תשלום מן המהגרות שעזרו לגייס בעת הגעתן לישראל, ונהגו מרווח כלכלי תוך ניצול הקשרים החברתיים שלהן.⁵² בפגישות שנערכות לעובדות חדשות בקונסוליה הפיליפינית בישראל מוצע להן להגיש תלונה נגד חברות כוח האדם שגבו מהן דמי תיווך לא־חוקיים; אך לטענת בכירים בקונסוליה רק מעטות הגישו תלונה – הן מפחד לאבד את מקום העבודה והן מפחד לחשוף את סוכני המשנה המעורבים בתהליך הגיוס, שלעיתים קרובות הם מכרים או בני משפחה.⁵³

המעורבות החזקה של רשתות חברתיות אתניות המפיקות תועלת כלכלית מתהליך הגיוס של מהגרי עבודה מעידה על מסחור של הסולידריות, כלומר שימוש בהון החברתי של חלק מהמהגרים לצורך רווח כספי אישי בהליך הגיוס של מהגרי עבודה.⁵⁴ מעורבותן של רשתות חברתיות המונעות מטעמי רווח כלכלי מעלה את מחיר ההגירה במידה ניכרת, ובהתאמה גם את גובה החובות של המהגרים, וכך תורמת לשעתוק המצב הפגיע שלהם בשוק העבודה הישראלי.⁵⁵ אפשר לסכם ולומר, שנקודות ההשקה שבין התשתית הרגולטורית, המסחרית והחברתית יוצרות תנאים להתהוותו של כוח עבודה שאינו חופשי, דרך מבני גיוס נצלניים ותנאי העסקה הפוגעים בעובדים והמקשים על כוח המיקוח שלהם בשוק העבודה.

פוטנציאליים באזורי פריפריה.

51 ראו: Rajiman & Kushnirovich, לעיל ה"ש 9, בעמ' 69, 77-79. לאחר גיוסם דרך סוכני משנה, מהגרים פוטנציאליים התבקשו ליצור קשר עם חברות כוח אדם בארץ המוצא אשר עובדות עם החברות הישראליות.

52 חשוב לציין שהעסקה שכזו של מהגרי עבודה כסוכני משנה של חברות כוח אדם ישראלית אינה חוקית, מאחר שהעסקתם מותרת רק בתחום הסייעוד.

53 שיחה של המחברת עם נציג הקונסוליה הפיליפינית (דצמבר 2019).

54 Rubén Hernández-León, *The Migration Industry in the Mexico-US Migratory System* (UCLA CCPR Population Working Papers, 2005), <https://www.diplomatie.gouv.fr/> Lindquist, Xiang & Yeoh; IMG/pdf/migrationindustry_mexico.pdf, לעיל ה"ש 7. ראו גם: Rajiman & Kushnirovich, לעיל ה"ש 9.

55 ראו שם, בעמ' 67-70.

ב. מישורי פעולה וכלי מדיניות למיגור פגיעות וניצול

פרק זה ידון בחלק מכלי המדיניות שהציעה שמיר להעצמת העובדים באמצעות חיזוק עמדת המיקוח שלהם לצורך צמצום מקרי הניצול והסחר. כלים אלה נוגעים הן למרכיבי התשתית הרגולטורית והן למרכיבי התשתית המסחרית במישורין ולתשתית החברתית בעקיפין. המטרה היא לזהות את המצבים שבהם הכלים שיושמו – ובהם בין היתר ביטול הכבילה ויישום של הסכמים בילטרליים – הביאו לשינוי כלשהו במצב הקיים. כמו כן יידונו קבוצות של עובדים שאינם אזרחים נוספים המהווים פלח חשוב של זרמי הגירת עבודה – עובדים פלסטיניים, עובדי חברות ביצוע ומשתתפי תוכנית משתלמים – אשר התשתית הרגולטורית אינה מגדירה אותם כמהגרי עבודה, אולם דה־פקטו הם משתייכים לקטגוריה זו.

1. תשתית רגולטורית

(א) מניעה של כבילת העובד

בנושא של ניידות עובדים, לצד הישגים שפורטו מוקדם יותר בהקשר של הכבילה, ניכר כי עקרון אי־הכבילה של מהגרי העבודה למעסיקהם אינו מתקיים כראוי בשטח. בענף הסיעוד במיוחד ניכרת נסיגה דרמטית מעקרון הניידות: לחץ של חברות כוח אדם ושל ארגונים שונים המייצגים נכים וקשישים הביא להעברת חוק חדש בשנת 2011,⁵⁶ שלפיו מהגרים יורשו להחליף מעסיק רק באישור ספציפי של משרד הפנים. החוק החדש קבע כבילה על בסיס המיקום הגאוגרפי וסוג העבודה שצוין בחוזים המקוריים. המקרה הזה ממחיש בכירור את יחסי הגומלין שבין התשתית הרגולטורית לתשתית המסחרית, כך ששחקני שוק – במקרה זה חברות כוח אדם – מפעילים לחץ על מקבלי ההחלטות על מנת לעצב את התשתית הרגולטורית לטובתם. נוסף על כך, ישנה כבילה אבסולוטית במקרה של עובדים שעברו את הרף של 63 חודשי שהייה בארץ והעובדים במסגרת "ויזה הומניטרית", שהם כשליש מכלל עובדי הסיעוד.⁵⁷

בחקלאות ובבנייה, אף כי ההסדרים מאפשרים ניידות של עובדים, המעסיקים וחברות כוח האדם מערימים לפעמים קשיים על ביצוע הנייד בפועל בגלל שיקולים כלכליים. כך למשל בענף החקלאות, חברות כוח אדם שקיבלו תשלום מן העובד עבור טיפול בו בעת שהותו בישראל אינן מעוניינות שעובדים יעברו לחברה אחרת, משום שהמעבר פוגע בהכנסותיהן.⁵⁸

56 ס' 3א(2ג) ו-3א(3ג) לחוק הכניסה לישראל (תיקון מס' 21), התשי"ב-1952.

57 שמיר, לעיל ה"ש 1, בעמ' 460.

58 בענף החקלאות פניות של עובדים המעוניינים לעבור למעסיק שעובד עם חברת כוח אדם אחרת מזו שהעובד שייך אליה נענות בשלילה בנימוקים כגון: "החקלאי שאליו העובד רוצה לעבור הוא לא טוב", "שקרן" או שאין מקומות עבודה פנויים. ראו: יהל קורלנדר "לשכות פרטיות ותאגידי כוח אדם" תכנית אלטרנטיבית למאבק בסחר בבני אדם: מודל מוצע לפי גישת העבודה לסחר 49, 54-53 (הילה שמיר ומעין ניזונה עורכות, 2020) <https://bit.ly/3wjFz4N> (הספר להלן: תכנית אלטרנטיבית למאבק בסחר בבני אדם). קשיים דומים במעבר שבין תאגידיים וזהו בקרב עובדי בניין מסין. התאגידיים משלמים לרוב את השכר כ-10 בחודש, ואילו תוספות אחרות משולמות במזומן כ-20 בחודש (בידי מנהל עבודה של הקבלן), כך שעובד אשר רוצה לעזוב אינו יכול לעשות

עקרון הכבילה עודנו מהווה מרכיב רלוונטי בהעסקתם של עובדים פלסטיניים, אשר מורשים לעבוד רק אצל מעסיק הרשום בהיתר שלו.⁵⁹ רפורמה שאישרה הממשלה בשנת 2016, אולם טרם יושמה, נועדה לאפשר ניידות בין מעסיקים. זאת ועוד, עובדים מחו"ל מטעם חברות ביצוע בענף הבנייה בישראל מועסקים בתנאים שונים,⁶⁰ והגדרת משתתפי תוכנית המשתלמים בענף החקלאות כסטודנטים ולא כעובדים אינה מאפשרת להחיל עליהם כלים שאמורים להגן עליהם מפני כבילה למעסיק.⁶¹

לסיכום, מבחינת כלל כוח העבודה הלא-אזרחי בענפי הסיעוד, החקלאות והבניין לא נותר אלא להסיק שישנה סטייה נרחבת מעקרון אי-הכבילה של עובדים למעסיקיהם. כבילה טוטלית או חלקית משפיעה על כוח המיקוח של העובדים, וכפי שהראה מאמר זה היא מאפשרת את פגיעותם בשוק העבודה הישראלי.

(ב) תחולה ואכיפה של חוקי מגן על סקטורים פגיעים ועל אוכלוסיות פגיעות

החקיקה בתחום העבודה והתעסוקה בישראל אמורה לספק הגנה למהגרי עבודה, אך החרגות בחקיקה וקשיי אכיפה עקב מחסור בכוח אדם וחוסר תפקוד של מנגנוני האכיפה גורמים להפרת זכויותיהם.⁶² נדרשות, אם כן, הרחבה של תחולת חוקי המגן בדיני העבודה על כלל העובדים שאינם אזרחים ותמורות עמוקות במנגנוני אכיפה, בייחוד בענפים שיש בהם הפרות מרובות.⁶³ אחד הכלים שמאפשרים להתגבר על קשיים אלו הוא חתימה על הסכמים בילטרליים עם מדינות המוצא של המהגרים, שמציעים דרכים חדשות לגיוס עובדים המתאפיינות בשקיפות של המנגנונים ובבקרה עליהם.⁶⁴ יישום הסכמים אלה

זאת לפני ה-20 לחודש אם הוא אינו רוצה לאבד את כספו. מצב זה מרתיע את העובדים מלעבוד לתאגיד אחר. ראו: רבקה רייכמן ונונה קושנירוביץ' 'יעילות ההסכמים הבילטרליים: גיוס, מימוש זכויות, תנאי חיים ותעסוקה של מהגרי עבודה לענפי החקלאות, הבנייה והסיעוד בישראל': <https://bit.ly/3uT56kS> (2019) 47 2018-2011.

59 מעסיקים מחזיקים במסמכי הזהות של עובדים שנשארים ללון בישראל באופן שמגביל גם את יכולת התנועה שלהם בישראל. משרד המשפטים – היחידה לתיאום המאבק בסחר בבני אדם עיקרי דו"ח מחלקת המדינה האמריקאית בנושא סחר בבני-אדם לשנת 2019 2 (2020) fs.knesset.gov.il/23/Committees/23_cs_bg_587236.pdf; ראו גם: בנק ישראל סחר בלתי חוקי בהיתרי עבודה לעובדים פלסטינים בישראל: המצב הקיים ורפורמה מתוכננת (2019) <https://www.boi.org.il/he/NewsAndPublications/PressReleases/Pages/25-9-2019.aspx>. שמיר, לעיל ה"ש 1, בעמ' 435.

61 כחלק מפעילות הסיעוד הבינלאומית של מדינת ישראל מופעלת בישראל תוכנית להשתלמות בחקלאות המיועדת לסטודנטים ממדינות מתפתחות שלומדים לימודים אקדמיים בתחומי החקלאות. ראו: משרד המשפטים "טיטוט נוהל משתלמים בחקלאות, התש"ף-2020" (2.6.2020) <https://bit.ly/3wgYNYS> (להלן: "טיטוט נוהל משתלמים בחקלאות"). שמיר, לעיל ה"ש 1, בעמ' 440-441.

62 לניתוח מעמיק של בעיות אכיפה של חוקי עבודה, ראו: מעין נייזנה "אכיפה וזיהוי" תכנית אלטרנטיבית למאבק בסחר בבני אדם, לעיל ה"ש 58, 69; חני בן ישראל "חקיקת מגן בדיני העבודה", שם, 60.

64 ראו תמר מגידו ויובל לבנת "הסכמי עבודה בילטרליים", שם, 42.

מגדיל את הנגישות למידע אמין בנוגע לחובות ולזכויות של המועמדים, הן בתהליך הגיוס והן לאחר ההגעה לארץ היעד. ההסכמים שנחתמו בישראל עד כה קבעו נהלים לתהליך הגיוס, כפי שיפורט בהמשך, אך לא עסקו בדרכי השיפור של תנאי העסקתם של העובדים. אומנם ההסכמים סייעו להעלות את מודעות העובדים לזכויותיהם, וכן סיפקו להם כתובת לתלונות במקרים של הפרות זכויות;⁶⁵ אך מחקרי הערכה בקרב עובדים שגויסו לאחר יישום ההסכמים גילו עדיין הפרת זכויות נרחבת, ובכלל זה אי־שלוש עבודת נוספות ועבור דמי מחלה, תנאי מגורים מחפירים ובטיחות לא־מספקת במקומות העבודה.⁶⁶ כפי שנראה בהמשך, אף שההסכמים הביטורליים שיפרו את נגישות המועמדים למידע אמין בנוגע לחובותיהם ולזכויותיהם בעבודה בישראל, שינויים אלה אינם מספיקים כדי לחזק את מעמדם של עובדים שאינם אזרחים בשוק העבודה.⁶⁷

2. תשתית מסחרית

שני כלים מרכזיים אמורים להשפיע על צמצום דמי התיווך: הסדרה בחוק של תשלומים מקסימליים שאפשר לדרוש מן העובדים והסכמים בילטרליים שיאפשרו לנטרל את תפקידן של חברות כוח אדם בתהליך הגיוס של מהגרי עבודה ולצמצם את עלויות ההגירה עבור המהגרים.

הגבלת הסכומים המותרים לתשלום דמי תיווך בישראל בחוק משנת 2006 לא הצליחה למנוע את המשך גביית הכספים הלא־חוקית מן העובדים בארץ המוצא. בעקבות אי־הצלחתה של מדיניות זו ובלחץ בלתי־פוסק של ארגוני החברה האזרחית, זכתה הסוגיה של תעשיית ההגירה שהתפתחה בישראל להתייחסותו של משרד החוץ האמריקני בשנת 2003. דוח שפרסם המשרד הגדיר את התופעה של חברות כוח אדם שמחתימות מהגרי עבודה על משכון ושעבוד של נכסיהם תמורת חוזה העבודה בישראל כ"כבלי חוב" (debt bondage), דרגה המציבה את ישראל כאחת המדינות שאינן פועלות מספיק כדי להילחם בתופעה. הדוח קבע כי על ממשלת ישראל לטפל בסוגיה זו.⁶⁸

65 מאז יישום ההסכם הביטורלי הראשון עם תאילנד, ארגון (Center for International Migration and Integration) מפעיל מרכז טלפוני בשיתוף עם רשות האוכלוסין וההגירה שאליו יכולים להתקשר מהגרי עבודה לתלונות ולשאלות. הקו פועל בתשע שפות שונות, ומשרת אוכלוסיית יעד של כ־45,000 מהגרי עבודה. ראו בכתובת: www.cimi.org.il/hebrew-home.

66 על הפרות זכויות של מהגרי עבודה שגויסו תחת הסכמים בילטרליים, ראו: רייכמן וקושנירוביץ', לעיל ה"ש 58.

67 השפעה ניכרת בהיבט אחד – חזרת עובדים לארצותיהם טרם סיום תקופת העבודה המרבית המותרת בישראל. בענף החקלאות עובד השב לארצו לצמיתות לפני שהשלים 36 חודשים בישראל וכאי להחזר חלקי של כ־800 דולר מסכום העמלה המותרת ששילם לחברת כוח האדם הישראלית, בהתאם לתקנות שירות התעסוקה. בתקופה שבין 2013–2017 הגיעו פניות של 1,144 עובדים מתאילנד לרשות האוכלוסין וההגירה לקבלת חזר עבוד חלק מכספי העמלה ששולמו לחברת כוח האדם הישראלית המלווה אותם עם הגעתם, מאחר שהם שבו למדינתם לצמייתות בטרם סיימו 36 חודשי עבודה בישראל. ברוב המקרים נמצאו העובדים זכאים להחזר. ראו: רייכמן וקושנירוביץ', לעיל ה"ש 58, בעמ' 17.

68 U.S. Dep't of State, *Trafficking in Persons Report* (2003)

בעקבות לחץ של ארגוני החברה האזרחית בישראל ולחץ בינלאומי החליטה ממשלת ישראל בשנת 2005 "לקבוע הסדר חדש לפיו גיוס עובדים זרים ייעשה תחת פיקוח של ארגון ההגירה הבינלאומית (IOM) או הסדר אחר אשר ייקבע".⁶⁹ החלטה זו התניעה תהליך, שבסופו של דבר אפשר חתימה על ההסכם הביטורלי הראשון עם תאילנד. בשל התנגדות עזה של המעסיקים ושל חברות כוח האדם נחתם ההסכם רק בשנת 2010, ויישמו החל רק בשנת 2012.⁷⁰ אך בהמשך לכך נחתמו הסכמים בילטרליים בענף הבנייה עם מדינות נוספות: בולגריה (2011), מולדובה (2012), רומניה (2014), אוקראינה (2016) וסין (2017). הסכמים אלה נועדו להבטיח הוגנות ושיקפות בתהליך גיוס העובדים, את מודעות העובדים לחובותיהם ולזכויותיהם בישראל ואת מיגור התופעה של דמי התיווך המופקעים באמצעות פיקוח וליווי ממשלתי לתהליך הגירת העבודה בארץ המוצא ובישראל.⁷¹

מחקרי הערכה שנערכו בשנים 2014, 2016 ו-2017-2018 מגלים, כי גיוס העובדים תחת הסכמים בילטרליים ביטל את מעורבותן של חברות פרטיות ושל מתווכים נוספים – ובכלל זה מתוך רשתות חברתיות – בתהליך הגיוס בשטח, וכי התהליך כולו מנוהל כעת בידי גופים ממשלתיים או ציבוריים הן בישראל והן במדינות המוצא. בהמשך לכך, עלות ההגירה הצטמצמה במידה דרמטית: בחקלאות ירדה העלות מ-9,000 דולר ל-2,200 דולר למהגר, והיא כוללת כעת תשלום חוקי בלבד עבור חברת כוח אדם ישראלית המלווה את העובד בעת שהותו בישראל. צמצום עלות ההגירה אפשר גם לצמצם במידה רבה את היקף חובותיהם של מהגרי העבודה בעת ההגעה לישראל, כך שמספר העובדים שמימנו את ההגירה מהון עצמי עלה מ-12% לכמעט 40%.⁷² בתחום הבנייה הצטמצמה עלות ההגירה עבור עובדים סיניים באופן דרמטי מ-22,200 דולר ל-1,500 דולר, ורוב המהגרים (93.5%) מימנו את עלות ההגירה לישראל מהון עצמי.⁷³

לצד הצלחת ההסכמים הביטורליים בענפי החקלאות והבניין בתחום הגיוס, חשוב להדגיש שלא כל מהגרי העבודה מגיעים לישראל דרך הסכמים אלה. בענף הסיעוד מהגרי העבודה עדיין מגויסים באמצעות חברות פרטיות שדורשות דמי תיווך גבוהים.⁷⁴ הסכמים נחתמו עם הפיליפינים ועם נפאל, אך טרם יושמו עקב מגפת הקורונה. גם בענפי החקלאות

69 החלטה 4024 של הממשלה ה-30 "היתרים להעסקת עובדים זרים" (31.7.2005).
70 להבנת המאבקים שהביאו לדחיית החתימה על ההסכמים הביטורליים, ראו 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).

71 נוהל רשות האוכלוסין מס' 9.7.0003, לעיל ה"ש 16.

72 רייכמן וקושנירוביץ', לעיל ה"ש 58, בעמ' 14-15.

73 שם, בעמ' 40. לפירוט דרכי הגיוס הרשמיות, ראו שם, בעמ' 13, 39, 64.

74 Nonna Kushnirovich & Rebeca Rajjman, *The Impact of Bilateral Agreements on Labor Migration to Israel: A Comparison Between Migrant Workers who Arrived Before and After the Implementation of Bilateral Agreements* 9-10 (Research Report, 2017), docs.wixstatic.com/ugd/5d35de_72f354f4413d43968a3d69c7e9f19697.pdf

והבניין רק חלק מסך כוח העבודה הלא־אזרחי מגיע דרך ההסכמים הביטורליים.⁷⁵ נוסף על כך, בענף החקלאות יש לפחות עוד שתי קבוצות אשר אינן מכוסות בהסכמים ביטורליים – סטודנטים ממדינות מתפתחות שמגיעים דרך תוכניות "משתלמים" ועובדים פלסטיניים. כאשר לקבוצת הסטודנטים, מאז חתימת ההסכם הביטורלי עם תאילנד בשנת 2010 עלה דרמטית מספר המשתלמים המגיעים בתוכניות אלה – מ־750 נפש בממוצע לשנה עד שנת 2010 ל־4,000 נפש בממוצע לשנה בין השנים 2010–2019.⁷⁶ העלייה במספר המשתתפים בתוכנית זו מלמדת על ההשלכות הלא־מכוונות של תוכניות רשמיות שנועדו לקדם שיתוף פעולה בין ישראל למדינות מתפתחות, שהפכו במידה מסוימת לצורות חדשות "עוקפות הסכמים ביטורליים" לגיוס מהגרי עבודה, המאפשרות צורות ניצול חדשות.⁷⁷ כאשר לקבוצת העובדים הפלסטיניים, ידוע שהם משתמשים בשירותי תיווך מ"מאכערים" ומשלמים להם דמי תיווך תמורת הסדרת העבודה בישראל.⁷⁸

בענף הבניין ניכרת מאז שנת 2002 מגמה ברורה של גידול במספר הפלסטיניים המועסקים, והם מהווים כ־78% מסך כלל העובדים שאינם אזרחים. חלק מן המעסיקים גובים מן העובדים הפלסטיניים שלא כדון עמלות חודשיות ותשלומים, ובמקרים רבים מעבירים כקבלני משנה – שלא כדון – עובדים פלסטיניים למקומות עבודה אחרים.⁷⁹ זאת ועוד, בשנים האחרונות ניכרת התפתחות של מסלולים לא־חוקיים לגיוס עובדים מאוקראינה ומגאורגיה דרך רשתות של

75 בענף החקלאות עובדים מתאילנד מהווים רק 63% מסך כל העובדים שאינם אזרחים בענף, ומהגרי עבודה "מעבר לים" מהווים רק 22% מסך העובדים שאינם אזרחים בענף הבניין. ראו: Gilad Nathan, *International Migration – Israel 2018-2019*, 35 tbl.27, 40 tbl.34 (The OECD Expert Group on Migration SOPEMI Annual Report, 2019), <https://bit.ly/2SPHfsT>.

76 מי שמגיעים לישראל בתוכנית זו משלמים שכר לימוד של כ־3,500 דולר ועובדים ארבעה ימים בשבוע לפחות. חלקם אף דיווחו על עד שישה ימי עבודה שבועיים ועל יום לימודים אחד בלבד. עבור עבודתם הם משתכרים פחות משכר מינימום. ראו: Gilad Nathan, *International Migration – Israel 2016-2017*, 43 (The OECD Expert Group on Migration SOPEMI Annual Report, 2017), www.israel-sociology.org.il/uploadimages/26102017_4.pdf. התלות של חלק מהחקלאים בכוח עבודה מתוכניות אלה באה לידי ביטוי במכתב התייחסות של התאחדות האיכרים בישראל לטיוטת נוהל משתלמים של משרד המשפטים, שבו הם מביעים את החשיבות של העסקת משתלמים בחקלאות ואף מבקשים להעלות את המכסה ל־5,500. ראו: טיוטת נוהל משתלמים בחקלאות, לעיל ה"ש 61, בהערות הציבור "התייחסות התאחדות האיכרים בישראל לטיוטת נוהל משתלמים זרים בחקלאות תשפ"ב" (16.6.2020).

77 יתר על כן, ההגדרה של המשתלמים כסטודנטים ולא כעובדים אינה מאפשרת להחיל עליהם כלים שאמורים להגן עליהם. ראו: קו לעובד מהגרי עבודה בתחום החקלאות: תופעות בולטות וליקויים בהסדרי העסקתם – נייר עמדה לקראת דיון בוועדת עובדים זרים בחקלאות בתאריך 1.1.14 (דצמבר 2013); <https://bit.ly/2SLpl6o>; לי ירון ויהושע בריינר "כאוניברסיטת ת"א מורים: סטודנטים זרים הועסקו בחקלאות באופן לא ראוי" הארץ (16.6.2019). <https://bit.ly/3hA2G75>.

78 בנק ישראל, לעיל ה"ש 59, בעמ' 6–9.

79 משרד המשפטים – היחידה לתיאום המאבק בסחר בכני אדם, לעיל ה"ש 59, בעמ' 2; בנק ישראל, לעיל ה"ש 59, בעמ' 6–10.

סוכנויות כוח אדם המתבססות על שימוש כוזב בהליך בקשת מקלט, הדורשות מן העובדים דמי תיווך גבוהים והמוכרות להם מסמכים מזויפים.⁸⁰ עובדים אלה נמצאים גם הם במצב פגיע, ללא יכולת להתלונן על הפרות זכויות מצידם של מעסיקים. תופעה זו ממחישה איך "יזמי ההגירה" (התשתית הכלכלית והחברתית) מנסים לעקוף הסכמים בילטרליים, תוך יצירת נתיבים לא-חוקיים חדשים להגעתם של מהגרי עבודה לישראל. לסיכום, הסכמים בילטרליים הם כלי חשוב לפיקוח על תהליכי הגיוס ולמיגור הניצול של מהגרי עבודה במעבר מארץ המוצא לישראל. עם זאת נכון להיום הסכמים אלה מכסים רק חלק קטן מכלל העובדים שאינם אזרחים, ותופעות של ניצול וסחר ניכרות עדיין במידה לא מעטה בשוק העבודה השניוני בישראל.

סיכום

במאמר תגובה זה הצעתי להסתכל על תופעת סחר בבני אדם בתחום העבודה מתוך פריזמה של יחסי גומלין בין שלוש תשתיות עיקריות – הרגולטורית, המסחרית והחברתית. ניתוח התשתית הרגולטורית גילה את מגוון החוקים והפרקטיקות של משטור (כבילה וגירוש) ושל הדרה מזכויות, שהם אינטגרליים למדיניות המבקשת למנוע את השתלבות מהגרי העבודה בישראל. מדיניות מדירה זו יוצרת את מה שהסוציולוגיות מנחיבר ואברגו הגדירו כאל"מות חוקית⁸¹ – ההשפעות השליליות של המדיניות ושל החוק אשר חוסמות את האפשרות של המהגר להשתלב במדינת היעד ואשר יוצרות כוח עבודה פגיע וחלש בשוק העבודה. מרכיב נוסף של האלימות החוקית הוא ההשלכות של הפרטת הגיוס עבור מהגרי העבודה (התשתית המסחרית והחברתית): גבייה של דמי גיוס גבוהים ולא-חוקיים מטילה את עלות ההגירה על המהגרים ומשפחותיהם, מה שמשפיע לא רק על הכנסותיהם ועל העברות הכספיים למשפחה אלא גם על מצבם התעסוקתי הרעוע והפגיע של המהגרים במדינות היעד. במילים אחרות, מעמדם הרעוע של מהגרי העבודה עלול להחמיר עוד יותר אם הם נטלו על עצמם חוב כבד כדי לכסות את עלויות ההגירה. מצב זה ממשיך להיות רלוונטי עבור חלק מן העובדים שאינם אזרחים מכוסים בהסכמים בילטרליים, המגיעים באופן חוקי ולא-חוקי.

זאת ועוד, כל עוד המדינה מאפשרת את שליטת המעסיקים על תנאי ההעסקה והמחיה של העובדים ללא פיקוח וללא אכיפה נאותה, היא מחלישה את כוח המיקוח של העובדים ומונעת כל אפשרות להתארגנות פוליטית לקידום זכויותיהם. למרות השינויים החשובים שהתרחשו לאחר יישום ההסכמים הביילטרליים בענפי החקלאות והבנייה, אשר העלימו את שחקני השוק מתהליך הגיוס, תנאי העבודה והמחיה של מהגרי עבודה כמעט שלא השתנו, והתשתית הרגולטורית הקיימת עודנה מהווה כר פורה לניצול לאורך הספקטרום של סחר בבני אדם. נוסף על כך, למרות השינויים שחלו ביכולת הניידות של עובדים בין מעסיקים

80 כדי להילחם בתופעה זו החליטה המדינה ליישם נוהל חדש של רשות האוכלוסין וההגירה אשר יאפשר לדחות בהליך מזורז בקשות מקלט של אזרחי גאורגיה. ראו: אילן ליאור "נוהל חדש יאפשר לדחות בהליך מזורז בקשות מקלט של אזרחי גאורגיה" הארץ (26.2.2017) <https://www.haaretz.co.il/news/politics/.premium-1.312405>

81 Cecilia Menjivar & Leisy J. Abrego, *Legal Violence: Immigration Law and the Lives of Central American Immigrants*, 117 Am. J. Sociol. 1380 (2012)

נשאר כוח המיקוח של העובדים חלש, וחלק ממהגרי העבודה אינם מצליחים לממש את זכות הניידות בפועל כיוון שמעסיקים וחברות כוח אדם מקשים לעיתים על המעבר. כפי ששמיר מציעה, רק תוכנית התמודדות הוליסטית תאפשר לאכוף את החוקים ואת הנהלים שכבר קיימים ולהרחיב את החקיקה בתחומים שעדיין דורשים זאת. תוכנית הוליסטית זו דורשת שיתוף פעולה נרחב של שחקנים מדינתיים ולא-מדינתיים כגון ארגוני החברה האזרחית, האקדמיה, ארגוני עובדים מקומיים,⁸² המהגרים עצמם וקהילות המהגרים. תוכנית מקיפה שכזו למעשה כבר קיימת בשטח, והיא פרי עבודתם של שמיר ושותפותיה.⁸³ נשאר למדינה רק לאמצה וליישמה על כל פרטיה.

דפוסי הוויסות המופעלים כלפי מהגרי עבודה בישראל, שבעטיים מתאפשרת הכללתם בשוק העבודה בתנאי שיישארו מנותקים באופן מוחלט מן הספירה החברתית והפוליטית, מבליטים את תפקידה של האזרחות הלאומית כמנגנון של סגירות פוליטית.⁸⁴ מחקרים על עמדות כלפי מהגרי עבודה בישראל מעידים, שלא רק הממשלה אלא גם האזרחים הישראליים מעוניינים ליהנות מן העבודה הזולה של עובדים שאינם אזרחים, אך אינם מעוניינים להעניק להם זכויות שוות.⁸⁵ עמדות מדירות אלה צריכות להיות מובנות בהקשר המיוחד של מדינה אתנו-לאומית כמו ישראל. כפי שאמרתי במקום אחר, "צביונה האתנו-רדי של הלאומיות בישראל ומשטר השילוב הקיים המעודד הגירה של יהודים אבל מתנגד להשתקעותם של לא יהודים, היעדר תפישה שוויונית ופרקטיקה של אזרחות עבור לא-יהודיים, אופייה המדיר של מדיניות ההתאזרחות, כל אלה הופכים את ישראל לחברה רב-תרבותית הלכה למעשה, ללא סיכויים לרב-תרבותיות".⁸⁶

82 עד כה מילאו ארגוני העובדים המקומיים תפקיד מזערי בהגנת זכויות של מהגרי עבודה ושל עובדים פלסטיניים. בעניין זה, ראו: אסף בונדי "עבודה מאורגנת", תכנית אלטרנטיבית למאבק בסחר בבני אדם, לעיל ה"ש 58, 86.

83 לפירוט התוכנית, ראו: תכנית אלטרנטיבית למאבק בסחר בבני אדם, לעיל ה"ש 58.

84 קמפ ורייכמן, לעיל ה"ש 10.

85 Rebeca Raijman, Oshrat Hochman & Eldad Davidov, *Ethnic Majority Attitudes Toward Jewish and Non-Jewish Migrants in Israel: The Role of Perceptions of Threat, Collective Vulnerability, and Human Values*, J. IMMIGR. & REFUGEE STUD. 1 (2021); Anastasia Gorodzeisky, *Does the Type of Rights Matter? Comparison of Attitudes Toward the Allocation of Political Versus Social Rights to Labour Migrants in Israel*, 29 EUR. SOCIOLOG. REV. 630 (2012); Anastasia Gorodzeisky, *Mechanisms of Exclusion: Attitudes Toward Allocation of Social Rights to Out-group Population*, 36 ETHNIC & RACIAL STUD. 795 (2013); Rebeca Raijman & Moshe Semyonov, *Perceived Threat and Exclusionary Attitudes Towards Foreign Workers in Israel*, 27 ETHNIC & RACIAL STUD. 780 (2004).

86 רייכמן, לעיל ה"ש 14, בעמ' 370.