

17.7.2023

לכבוד

גב' עינת שלאין

גב' תמר ירדן

ראש המרכז לשיתוף פעולה בינלאומי ראש מינהלת תכנית המשתלמים

משרד החוץ

בדוא"ל

שלום רב,

הנדון: תיקון נוהל משתלמים זרים בחקלאות

הרינו פונים, בהמשך לפסק דינו של בית המשפט העליון בבג"ץ 3717/21 קו לעובד נ' ממשלת ישראל מיום 3.7.2023, בבקשה לתקן את נוהל משתלמים זרים בחקלאות (להלן – "הנוהל"), על מנת להבטיח שתוכן התכנית שהוא מבקש להסדיר יהיה בהתאם למטרתה, דהיינו – לימודי שיטות עבודה וטכנולוגיות מתקדמות בתחומי החקלאות.

כמפורט להלן, נכון להיום עיקר הוראות הנוהל הן מסגור הליך המכרז וההתחייבויות הנדרשות במסגרתו, בעוד שרגולציה שנועדה להסדיר את קיום התחייבויות האלו בפועל ולאפשר פיקוח אמיתי עליהן כמעט שלא קיימת. יחד עם העובדה שלמינהלת אין כמעט תקני כח אדם או כלים שמאפשרים אכיפה אמיתית; ועם בחירת המינהלת בסנקציות רפות בלבד גם במקרים של הפרות חמורות; הדבר מעקר לחלוטין את משמעות ההתחייבויות שניתנות במסגרת ההליך המכרזי, באופן שיוצר "אסדרה לחוד ויישום בשטח לחוד" (פסק דינו של השופט עמית, בג"ץ 3717/21). (האמור).

משכך, ובהינתן קביעות בית המשפט העליון, נבקש לתקן את הנוהל כך שיכלול הוראות ברוח המבוקש להלן:

א. הגדרת מהותן של "שיטות העבודה והטכנולוגיות המתקדמות" שהכשרה המעשית מבקשת לקדם, בחלוקה למדינות מוצא ולתחומים; בתוך כך, יש לערוך מיפוי מקצועי של הטכנולוגיות הנדרשות במדינות המוצא, הגידולים הנהוגים בהן, הצרכים הממשיים לענף החקלאות בהן, ובחירה ומיון המשקים המשתתפים בהתאם לקריטריונים אלה.

ב. תיקון סעיף 6(ד) לנוהל כך שייקבע מהו ההיקף המקסימלי המותר במסגרת ההכשרה המעשית לעבודות כפיים פשוטות שאין להן כל ערך לימודי הקשור לטכנולוגיות ושיטות עבודה מתקדמות – כגון קטיף, חיתוך, ריסוס, אריזה והובלה.

ג. חיוב זוכה במכרז להגיש מדי שנה את רשימת החונכים שעמם יעבוד המרכז, כך שזו תכלול ביחס לכל חונך את תיאור שיטות העבודה והטכנולוגיות המתקדמות הפעילות במשקו ושיכולתו להכשיר בהן משתלמים; היקף השעות שבהן אמור משתלם ללמוד אצלו שיטות וטכנולוגיות אלו (תכנית הכשרה מעשית מגובשת ומאושרת); ציון אשכול הלימודים העיוניים הרלוונטי לשיטות וטכנולוגיות אלו; שם הגורם הרלוונטי מטעם החונך שיהיה אחראי בפועל לביצוע ההכשרה המעשית, ובפרט ההדרכה המקצועית לפי סעיף 6(ה) לנוהל; וציון

הימים והשעות שבהן ככלל תינתן ההדרכה המקצועית לפי סעיף 6(ה), על מנת לאפשר פיקוח עצמאי עליה מצד המינהלת.

ד. הקמת מאגר ובו פרטי חקלאים שנמצאו כמי שהפרו את הדין ו/או את הוראות התכנית, על מנת לוודא כי לא יושמו אצלם משתלמים בעתיד.

ה. הוספת הוראה בנוהל לפיה במקרה בו נמצא שמשתלם הועסק אצל חונך בניגוד לאמור, יהיה הזוכה במכרז חייב בהשבת כספים למשתלם בגין החלק היחסי משנה"ל שאותו העביר המשתלם אצל החונך.

ו. הוספת הוראה לפיה במקרה בו נמצא שמשתלם הועסק כעובד כפיים פשוטות בידיעת הזוכה במכרז או תוך הפרת חובותיו לקיים פיקוח בנושא, יפנה משרד החוץ לרשות האוכלוסין וההגירה בבקשה להעניק לאותו משתלם אשרת עבודה ב/1, כללית או בענף החקלאות.

נבהיר כי אין באמור כדי למצות תיקונים נוספים שנדרשים בנוהל, ובפרט ביחס להליך גיוס המשתלמים במדינות המוצא בהינתן החשש המוכר לסנקציות מצד מדינות אלו וללא קשר למרכזי ההשתלמות.

והכל כמפורט להלן:

1. כידוע, מזה שנים אנו פונים ומצביעים על פער שמלווה את תכנית המשתלמים בחקלאות, בין יומרתה לבין יישומה בשטח, בפרט לאחר חתימת ההסכם הבינלאומי עם תאילנד וסגירת השמיים להגירה לא מפוקחת בענף. במשך השנים עלו שוב ושוב עדויות קשות על כך שבעוד שיומרת התכנית היא להעניק למשתלמים ידע בשיטות עבודה וטכנולוגיות מתקדמות בחקלאות; בפועל היא משמשת צינור לאספקת ידיים עובדות לענף, תוך עקיפת האיסור על גביית תשלומים בגין תיווך עבודה.

2. נזכיר, שבמשך השנים, "הניבה" התכנית קורבנות סחר בבני אדם בשיעור מבהיל – 8.7% מבין כלל הקורבנות המוכרים לפי נתוני משטרת ישראל ביחס לשנים 2019-2021 – וזאת ממה שאמור היה להיות תכנית "סיוע בינלאומי". ממצאים קשים על הפרות אחרות של הדין ושל זכויות המשתלמים נמצאו גם אצל רשויות מדינה אחרות. למעשה, הפרות כאמור התגלו בידי משרד החוץ עצמו לפי הודעותיו לבית המשפט העליון בשנת 2022 במסגרת העתירה האמורה, לאחר אסדרת הנושא בנוהל שפורסם באפריל 2021: בעיות קשות בהליכי הגיוס במדינות מוצא שונות ושעבודי המשתלמים לתכנית במסגרת; "פערים" בתכנים העיוניים המצופים בתכנית הכשרה עבורה משלמים המשתלמים הון במונחי מדינות מוצאם; בעיות בהעברה בין משקים; התעלמות המרכזים מתלונות שונות של המשתלמים, לרבות בעיות רפואיות; הפרות זכויות מצד החונכים; וכיו"ב.

3. ביום 3.7.2023 דחה בית המשפט העליון את העתירה שהגשנו במאי 2021 נגד "הסדר המשתלמים" בכללותו, שעוגן בהחלטות ממשלה ובנוהל שנקבע לראשונה באפריל 2021. בית המשפט קבע אמנם כי אין מניעה חוקית בהפעלת תכנית השתלמות כשלעצמה, שלא בכפוף לרגולציה שנקבעה להגירת עבודה, ככל שמדובר בתכנית השתלמות אמיתית; **אולם שלושת שופטי ההרכב הכירו בקיומו של הפער שבין יומרת התכנית לבין יישומה בפועל, לרבות לאחר פרסום הנוהל מושא העתירה.**

בית המשפט קבע כי הנימוק לדחיית העתירה, על אף קיומו של פער כאמור, הוא הסעד שהתבקש במסגרתה; תוך הבהרה ש"אין להסיק ממסקנה זו כי די בצעדים שנקטו עד כה וכי ניתן לנוח על זרי הדפנה. ההיפך הוא

הנכון (סעיף 40 לפסק דינה של הנשיאה חיות); כי **"שערי בתי המשפט נותרים פתוחים בפני טענות עתידיות הנוגעות לתכנית – הן במישור העקרוני-הכללי, והן במישור הפרטני, ביחס למשתלמים ספציפיים"** (סעיף 41 לפסק דינה של הנשיאה חיות); כי **"הדרך לבחון [את תכנית ההשתלמות – א.כ.] היא על פי יישומה בשטח ודלתות בתי המשפט נותרו פתוחות"** (פסק דינו של השופט עמית); וכי **"לעת הזו, בהינתן הזמן הקצר שחלף, אין מקום להתערבות שיפוטית באשר נעשה מאז כניסת הרפורמה לתוקף. כפי שהדגישו חברתי וחברי – אין משמעות הדברים כי לעולם חוסן"** (פסק דינו של השופט גורסקופף).

4. ואכן, הנשיאה חיות עמדה בסעיף 40 לפסק דינה על הפרות חמורות שהתגלו לאחר פרסום הנוהל "ובראשן הפגמים החמורים שהתגלו בהליך גיוס המשתלמים בווייטנאם (המתוארים בפסקאות 24-25 לתגובת העותרת מיום 22.8.2022) וכמוהם, התלוות בנוגע לפרקטיקות המטרידות במכללת כנרת". הנשיאה קשרה זאת בין היתר להיקף הפיקוח הדל אשר "מעורר קושי לא מבוטל" (סעיף 38 לפסק דינה), ועמדה על כך ש"מצופה, אפוא, כי רשויות המדינה יפעלו לעיבוי מערך הפיקוח על התכנית, כך שיהלום תכנית שבה משתתפים אלפי משתלמים, בפריסה ארצית, אשר מקיימת מדי שנה הליך גיוס במדינות המוצא. תכנית מסוג זה ובסדר גודל כזה מחייבת מעקב הדוק, באופן שיאפשר מניעה של הפרות מראש...". (סעיף 40 לפסק דינה).

השופט עמית קבע כי "לא בכדי ביקשנו לשמוע במהלך הדיון את עו"ד דומיניץ, מתאמת המאבק בסחר בבני אדם במשרד המשפטים, שעצם מעורבותה מעיד על החשש כי במסווה של השתלמות תיווצר תופעה של עבדות וסחר בבני אדם. לכך יש להוסיף גם את החשש כי אסדרה לחוד ויישום בשטח לחוד, וכי למנהלת במשרד החוץ אין את הכלים הנדרשים כדי להיות גורם מפקח אפקטיבי בענייני חקלאות".

השופט גרוסקופף קבע כי **"קיים חשש מתמיד כי תכנית מסוג זה תנוצל ככסות להבאת עובדים זרים לחקלאות לתקופות קצרות, וזאת ללא פיקוח נאות, ותוך פגיעה בזכויות האדם והעבודה של המשתתפים, באופן הנוגד את הוראות הדין הישראלי ואת מחויבויותיה הערכיות והמשפטיות של מדינת ישראל**; וכי "לא אכחד כי נותר בליבי ספק, ואולי אפילו ספק כבד, באשר לשאלה אם התוכנית מקנה לכל המשתתפים בה הכשרה ראויה לשמה בתחום החקלאות (וזאת, במיוחד, ככל שמדובר ברכיב ההכשרה המעשית), והאם אין היא משמשת, ולו בחלק מהמקרים, מסלול עוקף להבאת עובדים זרים לתקופות קצרות".

5. ה"פער" שעליו עמד בית המשפט, בין יומרת התכנית לבין יישומה, אינו מקרי. בפניותינו הקודמות אליכם כמו גם במסגרת העתירה, עמדנו על הקשר המבני שבין ההיבטים הבעייתיים בתכנית מסוג זה – גיוס לא מפקח; תלות מוחלטת במרכזי ההשתלמות לרבות לצורך מעבר בין משקים; ותשלומים גבוהים שלא ניתן לשלם אלא באמצעות עבודה מרובה – לבין התוצאה בשטח, ככל שהתכנית מנוצלת לשם העסקת המשתלמים בעבודות כפיים בענף החקלאות, לא פעם תוך הפרת זכויותיהם. כאמור, בית המשפט העליון קבע שאין פסול במבנה התכנית כשלעצמו ככל שהוא אכן נועד להבטיח השתלמות אמיתית; אולם קבע כאמור שקיים ספק כבד האם המנגנון שנוסד, הן בהיבט הרגולטורי מראש והן בהיבט הפיקוחי בדיעבד, אכן מבטיח שמטרת התכנית נשמרת.

6. על רקע זה אנו פונים אליכם בבקשה לתקן את הנוהל שפורסם באפריל 2021, במטרה להבטיח כי תוכו יהיה כברו. נציין, כי למיטב ידיעתנו הנוהל לא תוקן מאז פורסם לראשונה, לרבות לאחר "שנת הפיילוט" (שכלל לא ברור אם הסתיימה, ואם כן מה היו מסקנותיה הסופיות) והממצאים החמורים שהתגלו במסגרתה. בשלב זה ומסיבות מעשיות, נבקש למקד את טענותינו ברכיב ההכשרה המעשית – שהוא פרוץ ביותר על אף היותו לב-

ליבה של תכנית ההשתלמות ועל אף שהוא הרכיב שחושף את המשתלמים לניצול באופן הרב ביותר – כאמור מבלי לייתר את הצורך בהסדרה של רכיבים פרוצים אחרים (בראש ובראשונה אופן גיוס המשתלמים במדינות מוצאם).

7. על אף חומרת הדברים שהתגלו במשך השנים ושעליהם חזר בית המשפט העליון בפסיקתו, הנוהל יצר הסדרה דלה ביותר של רכיב ההכשרה המעשית. עיקריו יצירת הליך מכרזי ורוב הוראות הנוהל עוסקות בהליך המכרזי עצמו. לשם השוואה, בעוד שסעיף 4 לנוהל, אשר עוסק בהתמודדות למכרז, נפרש על פני למעלה מ-7 מתוך 19 עמודי הנוהל; סעיף 6, אשר מסדיר את רכיב ההכשרה המעשית שבה מעבירים המשתלמים את רוב זמנם, נפרש על פני פחות מעמוד.

8. זאת ועוד: סעיף 6 נטול כל הוראה אופרטיבית אודות תוכן ההכשרה המעשית, אודות הרכיב ה"מתקדם" שלה, או אודות הדרישות מהחונך או מרכז המשתלמים שיאפשרו לפקח אחר האמור. בהצטרף לעובדה שלמינהלת 3 תקנים בלבד (אחד מהם של סטודנט והשניים האחרים הם ניהוליים), ובהמשך להערות בית המשפט העליון על הפיקוח הדל בדיעבד ועל הסנקציות הרפות שמוטלות במסגרתו גם במקרים של הפרות חמורות ביותר, ההצהרות הכלליות שעוגנו בסעיף זה הן במידה רבה חסרות משמעות.

9. למעשה, רוב מה שאמור היה להיות הוראות אופרטיביות בנוהל, תורגם ל"התחייבויות" שמתמודדים במכרז נדרשים להצהיר עליהן במסגרת ההליך המכרזי (סעיף 4(ב)(6)). כך, הנוהל אינו מחייב את הזוכה במכרז להגיש למינהלת דבר אודות רכיב ההכשרה המעשית לאחר הזכייה במכרז פרט לתצהיר חתום מהחונך לפיו הלה יקיים את האמור בנוהל; ואף במסגרת התמודדותו במכרז הזוכה אינו נדרש להגיש דבר ביחס להיבט ההכשרה המעשית (שבו כאמור מעבירים המשתלמים את רוב זמנם) מעבר לשמות החונכים שעמם יעבוד בתקופת המכרז. מה הן הטכנולוגיות ושיטות העבודה המתקדמות שבאפשרות אותם חונכים לספק למשתלמים אם בכלל; כיצד טכנולוגיות ושיטות אלו קשורות ללימודים העיוניים ולאיזה מסלול בהם; כיצד ביכולת וכוונת החקלאי-החונך – שברגיל עוסק בניהול עסק עם עובדים ותוצרת וספקים ולקוחות – להכשיר את המשתלמים ובאמצעות מי (רבים מהמשתלמים שעמם שוחחנו במהלך השנים סיפרו כי המפקח עליהם היה עובד תאילנדי מהמשק, למשל); מתי אמורה להינתן הדרכה מקצועית כך שהמינהלת תוכל לבקר במשק ולהתרשם מאיכותה – לכל אלו אין תשובה בסעיף הדל שמסדיר את לב-ליבה של התכנית.

10. דלותו של סעיף 6 בולטת על רקע סעיף 5 לנוהל, אשר מסדיר את הלימודים העיוניים. אמנם, "פערים" נמצאו בידי המינהלת גם ביחס לאלו, ואלו חורגים מעניינה של פנייה זו – אולם פערים אלו התגלו בדיוק בשל אותה הסדרה שיצר הסעיף. כך, בניגוד לרכיב המעשי, בקשר לרכיב העיוני נדרשים המתמודדים במכרז להציג תכנית לימודים סדורה במסגרת ההתמודדות במכרז (סעיף 4(ב)(6)(ג) לנוהל), אשר חייבת לעמוד בהוראות הקבועות בסעיף 5 לנוהל (מבנה התכנית, פירוט הקורסים והשעות, תנאי הסף לסגל, וכיו"ב); ומולה יכולה הייתה המינהלת להנגיד את השיעורים שבהן נכחה באופן פיזי.

11. הותרת רכיב ההכשרה המעשית באופן כה פרוץ, ללא הגדרה, ללא אסדרה וללא יכולת פיקוח אמיתי אחר תוכנה, אינו סביר באופן קיצוני ביחס לתכנית המבקשת לכאורה להעמיד בבסיסה הכשרה בטכנולוגיה ושיטות עבודה מתקדמות בחקלאות (כך היא גם משווקת למשתלמים במדינותיהם, אגב). הדבר מזמין הפרות אשר חותרות תחת מטרותיה המוצהרות של התכנית, להכשיר צעירים ממדינות הדרום הגלובלי בטכנולוגיות מתקדמות ולקדם כך את החקלאות במדינותיהם, וכמובן פוגעות במשתלמים עצמם באופנים שעליהם עמד

בית המשפט העליון בפסק דינו. הדבר מזמין ניצול והטעיה ושימוש באנשים צעירים כבכוח עבודה זול בידי מי שאין ביכולתו או בכוונתו להציע להם הכשרה בשיטות והטכנולוגיות המתקדמות, שעבורן שילמו המשתלמים למעלה מ-10,000 ₪ (ובחלק מהמרכזים כבר קרוב ל-12,000 ₪) לתכנית.

12. כאמור, בית המשפט העליון דחה את הסעד שהתבקש בעתירה נגד סגירת תכניות השתלמות בכללותן, אולם הדגיש – בשלושת פסקי דינם של שלושת חברי ההרכב – כי דלתות בית המשפט נותרו פתוחות לסעדים אחרים; כי הפעולות בהן נקטה המדינה עד כה אינן מספקות; כי הפיקוח, מראש ובדיעבד, הוא דל ביותר; כי החשש לניצול המשתלמים תחת התכנית הוא כבד – וכי, כדברי השופט גורסקופף, לא לעולם חוסן.

13. נוכח האמור, נבקש לתקן את הנוהל כך שיבטיח הכשרה מעשית אמיתית. הדבר מתחייב מטענות המדינה והצהרות משרדכם כי הוא שותף לחששות האמורים ומעוניין ביצירת תכנית השתלמות טובה ואמיתית. תיקונים אשר ייצקו תוכן להכשרה המעשית, ויאפשרו פיקוח עליה (ודאי בהינתן מספר התקנים הדל במינהלת וסמכויותיהם המוגבלות), אך מתבקשים איפוא.

בתוך כך יש לתקן את הנוהל באופן שיעגן מספר היבטים:

14. **הגדרת ההכשרה המעשית** – בניגוד לתכנית הלימודים העיוניים, אשר כאמור מגדירה בפרוטרוט את רכיביה מבחינת אשכולות הלימוד וכן מבחינת המטלות והפעולות הלימודיות שנדרשות במסגרתה, את דרישות הסף מהמרצים בה ואת החובה להעביר את פירוט הקורסים הכלולים בה לעיון המינהלת – ביחס להכשרה המעשית אין בנוהל **דבר**. כל שיש בו הוא אמירה כללית ואמורפית על "שיטות עבודה וטכנולוגיות מתקדמות", מונח פרוץ ביותר; ואיסור העסקת משתלמים בעבודות שאינן קשורות כלל בחקלאות. ביחס לעבודות אריזה הקשורות לעבודות חקלאות, ואריזה בלבד, נכתב כי זו מותרת ככל שהיא "בהיקף שאינו עולה על הנדרש" – מבלי לכתוב מה הוא ה"נדרש".

גם אם לא ניתן ליצור רשימה סגורה של "שיטות עבודה מתקדמות וטכנולוגיות מתקדמות", ברי כי לכל הפחות יש לציין בנוהל דוגמאות לאמור על מנת לאפשר סינון טוב ונכון של החונכים, להכווין את המרכזים, ובוודאי להכווין את שיקול דעת המינהלת את היא מבצעת פיקוח במהלך שנת הלימודים.

15. בנוסף, יש להגדיר מהו היקף השעות המינימלי מתוך ההכשרה המעשית, המיועד לשיטות וטכנולוגיות אלו. גם אם נקבל שהכשרה מעשית בעבודות חקלאית אינה יכולה לכלול רק שיטות וטכנולוגיות כאמור, ברי כי עבודות כפיים פשוטות המבוצעות ברגיל על ידי מהגרי העבודה מתאילנד אינן מטרת התכנית, והן טפלות לעיקר. למרות זאת, בכל המקרים שבהם נתקלנו במשך השנים, בפועל עבודות אלו תפסו את עיקר אם לא כל עבודת המשתלמים, באופן שגרם להם להרגיש מרומים, מנוצלים ולא פעם גם כואבים וחולים. אין כל סיבה שבתכנית שמתיימרת להעניק הכשרה שלא בהיבטים אלו ושמשווקת ככזו, לא יהיו לא הגדרה ולא היקף מינימלי לתוכן שעבורו שילמו.

16. **סינון מראש של חונכים שבין משקיהם לבין שיטות עבודה וטכנולוגיות מתקדמות אין דבר** – כאמור, נכון להיום הפיקוח היחיד שמקיימת המינהלת אחר התאמת החונכים לתפקידם מתבטא בקבלת שמות החונכים במסגרת התמודדות מרכזי ההשתלמות במכרז; קבלת הצהרות של החונכים במהלך השנה על כך שהם מחוייבים לנוהל; ופיקוח ספורדי בדיעבד בעזרת 3 תקני המנהלת על חונכיהם של 4,000 משתלמים בתחומים שספק אם יש להם הבנה בהם (ודאי ללא הגדרה לאותן שיטות וטכנולוגיות מתקדמות; נציין כי גם למעט

פקחי רשות האוכלוסין וההגירה ומשרד העבודה, אם הם כבר מגיעים למשקים החקלאיים, אין יכולת או סמכות להעריך את "תרומתה" של ההכשרה המעשית, תכנה והקשר שלה לתכנית העיוניים).

לא יתכן – ודאי לא על רקע הניסיון שנצבר, ממצאי המינהלת וקביעות בית המשפט העליון – שכל חקלאי יוכל דה-פקטו לשמש "חונך", ביודעו כי אינו נדרש להציג דבר מראש פרט להצהרה כללית שלא ניתן לאמתה, ולכל היותר יישלל ממנו מעמדו כחונך בדיעבד, אם כבר יקרה הסיכוי הקלוש שאחד מעובדי הבודדים של המינהלת יגלה שאין למעשה דבר בין העבודות במשק שלו לבין טכנולוגיה או שיטות מתקדמת.

נציין שלמיטב ידיעתנו, מודל כזה של התפרקות טוטאלית מאחריות לא קיים בתכניות "מקבילה" להכשרה מעשית שלהן מבקשת המינהלת לדמות את התכנית – אז קיים להבנתנו סינון (של גוף אקדמי, אגב) אודות הגורמים הרלוונטיים להכשרה המעשית, לרבות תוך מינוי גורם באותו גוף שיהיה אחראי על ההכשרה, הצגת תכנית ולו כללית של ההכשרה המיועדת וכיו"ב.

17. משכך, יש לתקן את הנוהל כך שמדי שנה יוצגו למינהלת לא רק שמות החקלאים והצהרותיהם הכלליות, כי אם גם: פירוט שיטות העבודה והטכנולוגיות המתקדמות שהמשק הרלוונטי מציע למשתלמים; תכנית כללית להכשרתם בהיבטים אלו (דהיינו, כמה שעות מסוגל המשק להציע בהן); ציון הגורם האחראי במשק על ההכשרה עצמה (לרבות השפות שהוא דובר); ציון ההיבטים בתכנית הלימודים העיונית שקשורים לשיטות וטכנולוגיות אלו, תומכים בהן ומלווים אותן; וציון המועדים שבהן ככלל ובהיעדר אירועים חריגים, יינתנו השעתיים הנדרשות להדרכה מקצועית לפי הנוהל, על מנת שגורמי הפיקוח הרגולטוריים יוכלו להגיע למשק לצפות בהדרכה המקצועית ולהתרשם מאיכותה.

18. **הוספת דרישת התאמה בין הלימודים ה"מעשיים" לבין הצרכים דה-פקטו בארצות המוצא:** כיום אין מתאם בין היכולות החקלאיות והצרכים שבמדינות המוצא, תנאי האקלים בהן או התחומים שדורשים חיזוק מצדן, לבין הצבת המשתלמים ממדינות אלה במשקים החקלאיים בישראל. על מנת להביא לתוכנית אמיתית שתשפר יכולות חקלאיות במדינות הדרום הגלובלי, יש לדרוש מתאם בין המדינה, אופייה וצרכיה, לבין ההצבה. כך, בהקשר להצבת משתלמים בתנאי מזג האוויר מדברי, יש לוודא הצבה בעבודה בגידולים רלוונטיים לארצות המוצא; הצבה במשקים שמשתמשים בשיטות השקיה לאזורים מוכי בצורת כגון אפריקה, ועוד. בחינה כאמור צריכה לטעמנו להיערך בעזרת מומחים לחקלאות ומיפוי יסודי, ולצד זאת יש להכניס הוראות ברורות בנוהל ביחס להשמות במשקים – נוכח העובדה שכיום לא קיימת כל התאמה מכוונת וודאי לא אחת שמעוגנת בנוהל, בין מדינות המוצא וצרכיהן, לבין ההצבה במשקים, מה שמצטרף להיעדר כל משמעות לימודית או ערכית בחלק המעשי בתוכנית.

19. **הקמת וניהול מאגר של חונכים שהתגלו אצלם בעבר הפרות של הנוהל ו/או של הדין** – על מנת למנוע הצבה אצל חונכים שהתגלו ביחס אליהם בעבר ממצאים בעייתיים, בין של הפרת דיני העבודה, בין של הפרת חוק עובדים זרים, בין של אי-התאמה בפועל לתכנית שהוצגה למינהלת וכיו"ב – יש לוודא כי למינהלת קיים מאגר ובו שמות חונכים כאמור, וכי הצבה אצל חונכים תאושר לאחר בחינה כי אינם מופיעים במאגר. כידוע, מטרת התכנית היא לספק הכשרה למשתלמים תוך הקפדה על זכויותיהם, ואין כל סיבה שחקלאי שכבר התגלו ביחס אליו ממצאים בעייתיים (ביחס לעובדיו או ביחס למשתלמים שהושמו אצלו) יהיה אחראי על הכשרתם של משתלמים בעתיד. לשם כך יש גם לוודא קיומו של ממשק תקין מול רשות האוכלוסין וההגירה ומשרד העבודה, לשם הקפדה על זרימת מידע, לרבות ביחס לחקלאים שטרם הושמו אצלם משתלמים.

20. **סנקציות על הפרה, והגנה על משתלמים** – בכל הנוגע לפיקוח בדיעבד, יש לתקן את הנוהל כך שייקבעו בו הוראות נוספות לאלו שקיימות היום, ביחס למקרים שבהם הופרו דרישות הנוהל וההתחייבויות שניתנו מכוחו להכשיר את המשתלמים בשיטות וטכנולוגיות מתקדמות. זאת הן על מנת לייצר הרתעה משמעותית כלפי המרכזים (ודאי בהינתן הסנקציות הדלות שמופעלות כיום גם במקרים של הפרות חמורות ביותר, ור' התייחסותה של הנשיאה חיות לפרשת מכללת כנרת במסגרת פסק דינה); והן על מנת להגן על המשתלמים שהוטעו לחשוב שהם משלמים עבור הכשרה מתקדמת ומצאו עצמם חותכים ירקות.

21. כך, יש לקבוע כי מבלי לגרוע מהסנקציות שבסמכות המינהלת לנקוט בהן כיום, במקרים שבהם התברר שבפועל המשק שאצלו השיים המרכז את המשתלם לא עמד בדרישות הנוהל והתכנית המפורטת שהוצגה על ידו להכשרה בשיטות עבודה או טכנולוגיות מתקדמות, יהיה המשתלם זכאי להחזר כספי עבור החלק היחסי של תקופת עבודתו אצל אותו משק (מה שגם יקטין את הפגיעה במשתלם וגם יצור תמריץ למרכז למלא את חובותיו כלפיו); וכי במקרים בהם התברר שהמרכז היה מודע להפרות אלו והעלים מהן עין, או נמנע מפיקוח כלשהו, יש לאפשר למשתלם "להתנתק" מהמרכז ולהעניק לו אשרת ב/1 (כללית או בענף החקלאות) למשך יתרת שהותו בישראל.

כאמור, הוראות אלו הן הוראות בסיסיות בתכנית שמטרתה המוצהרת היא הקניית ידע בשיטות עבודה וטכנולוגיות מתקדמות, ושבפועל מאפשרת ניצול חמור של אנשים צעירים ממדינות עניות, ועוד במימונם המלא. הדברים נובעים מחובותיה של רשות מינהלית סבירה, ממחויבויותיה של מדינת ישראל למניעת תופעות של עבדות מודרנית וסחר בבני אדם למטרות עבודה, מפסיקת בית המשפט העליון, ומהצהרות משרדכן שלכן. נודה על קבלת התייחסותכן.

בכבוד רב,

אלעד כהנא, עו"ד
מ"ר 49009

העתק:

עו"ד דינה דומיניץ, מתאמת המאבק בסחר בבני אדם, משרד המשפטים
עו"ד הילה טנא גלעד, יעוץ וחקיקה (בינלאומי), משרד המשפטים
עו"ד שירי לב רן לביא, הממונה על זכויות עובדים זרים, משרד העבודה
עו"ד יצחק ברט, מחלקת הבג"צים, פרקליטות המדינה