

16.7.2023

לכבוד :

עו"ד יהודה זמרת
היועץ המשפטי למשרד הפנים

באמצעות הדוא"ל ואתר התזכירים הממשלתי

מר משה ארבל, שר הפנים
מר אייל סיסו, מנכ"ל רשות האוכלוסין וההגירה
עו"ד דניאל סולומון, הלשכה המשפטית, רשות האוכלוסין וההגירה
עו"ד שריי גבאי-נוראל, הלשכה המשפטית, רשות האוכלוסין וההגירה
עו"ד שושנה שטראוס, הלשכה המשפטית, רשות האוכלוסין וההגירה

באמצעות הדוא"ל

נכבדות ונכבדים, שלום רב.

**הערות קו לעובד : טיוטת תקנות הכניסה לישראל (קביעת אזורים גאוגרפיים להעסקת עובדים זרים
בענף הסיעוד)(תיקון), התשפ"ג-2023**

חרף סד הזמנים הקצר (בלשון המעטה) שהועמד לרשות הציבור למשלוח הערות לטיטת התקנות שבנדון (להלן :
הטייטה), הרינו מתכבדים להגיש את הערותינו לה.

כמפורט להלן, מדובר בתמצית הערותינו בלבד, המבוססות על עיון ראשוני בלבד בטייטה, שכן פרק הזמן שהוקצב
להערות הציבור – פחות משלושה ימים, מהם שניים אינם ימי עבודה – הוא בלתי אפשרי ללימוד מעמיק של הסוגיה
ולניסוח תגובה ממצה לה. פרק זמן זה אינו הולם את מורכבות ההצעה ; את השלכותיה האפשריות על אחד מתחומי
העבודה הפגיעים והרגישים ביותר ועל זכויות יסוד של העובדות בו ; ואת העובדה שההצעה שמקודמת במסגרת
הטייטה נידונה אצל גורמי הממשלה מאז שנת 2018 - מה שמעיד על כך שלא קיימת כל דחיפות לקידום הטייטה,
על חשבון זמן ראוי להערות הציבור. עוד נציין, שסד הזמנים האמור מעלה חשש כבד, שאין בכוונת הממשלה
להקדיש זמן לבחינה מעמיקה של ההערות שיתקבלו במסגרת הערות הציבור ; שמדובר ב"לצאת ידי חובה" בלבד ;
ושהטייטה תקודם בהליך בזק. נוכח סד הזמנים הקצר ביותר, אנו שומרים לעצמנו את הזכות להוסיף ולתקן על
האמור להלן.

לגוף העניין : עניינן של התקנות בהגבלתם של רישיונות העבודה הניתנים למהגרות ולמהגרי עבודה השוהים בישראל
בהיתר בענף הסיעוד, באופן שמהווה ספציפיקציה של ענף הסיעוד ל"תתי-תחומים" ויביא, בפועל, למצב של כבילה
מוחלטת למעסיקים, בניגוד לדין ולפסיקה. כפי שנבהיר בהמשך, אנו סבורים שמדובר בהצעה פסולה, ניסיון נואש
לתת מענה חלול למטופלים על חשבון העובדות, משל היה תחום הסיעוד, המורכב, המאוסדר, האנושי כל כך –
משחק סכום אפס בו סיוע למעסיקים חייב להיות שווה לפגיעה בעובדים. נדגיש : הצורך לתת מענה סיעודי
למטופלים במצבים מורכבים הוא מובן וראוי. מענה כזה יכול וצריך להינתן באמצעות עידוד עובדים שמתאימים
לעבודות הקשות והמורכבות ביותר, לעבוד אצל מטופלים הזקוקים לטיפול כאמור (למשל באמצעות הטבות
כלכליות או מתחום דיני ההגירה). במקום לעשות זאת, שוב בוחרת המדינה בצעד ה"קל" ביותר מבחינתה : כבילה

רגולטורית דה-פקטו של עובד למעסיקו – משל היה זוג ידיים ותו לא – ללא קשר לרצונו או למידת התאמתו לטיפול
כה קשה מורכב.

הדבר חוטא הן לזכויות האדם של העובד והן לטובת "סוג" המטופלים שעמם יורשה לעבוד, ועומד בסתירה לטענות
משרדכם בדבר מורכבותו של תחום שדורש התאמה מיטבית בין מטופל לבין עובד. הדברים נאמרים בפרט על רקע
האופן שבו נעשה גיוס העובדים (ויותר נכון, העובדות) בארצותיהם, ללא פיקוח ותוך עירוב סכומי עתק שמשולמים
"בשחור" לגורמי התיווך. לצד הפגם המוסרי שבניצול מצוקתם של נשים וגברים עניים במדינות הדרום הגלובלי
לשם קבלת "הסכמה" לעבוד בתנאים מפרכים כשהם משועבדים בחובות; הדבר משליך גם על מידת הבנת העובד
את המצבים הקשים שרק בהם יורשה לעבוד, וכפועל יוצא גם על מידת התאמתו לעבודה שעבורה שילם הון עתק
ושאליה יהיה כבול כעת.

הטייטה המוצעת תביא אם כן לפגיעה משמעותית בעובדות הסיעוד – מהגרות עבודה עניות, ששילמו סכומי עתק
במדינותיהן לגופים פרטיים אשר קשורים ללשכות התיווך וההשמה שהביאו אותן לישראל. הגבלת יכולתן של אלו
מהן שיורשו לעבוד רק עם מטופלים במצבים מורכבים כהגדרתם בטייטה, תצטרף לשלל ההוראות שכבר היום
מאסדרות ומגבילות את יכולתן להחליף מעסיקים, תפחית באופן דרסטי את אפשרויות התעסוקה החוקיות
שעומדות בפניהן (בפרט אלו מהן שלצד הגבלתן למטופלים במצבים מורכבים בלבד, גם יוגבלו לאזור גיאוגרפי שבו
יש אפשרויות תעסוקה מועטות ממילא), וכפועל יוצא גם תיצור אפקט מצנן משמעותי מפני סיום העסקה במקרים
של הפרות זכויות. הדבר מקרב את הסדרי העסקתן לכדי כבילה דה-פקטו למעסיקיהן, בניגוד להוראת סעיף 3(ג3)
לחוק הכניסה לישראל, תשי"ב-1952, ולפסיקת בית המשפט העליון בבג"ץ 4542/02 קו לעובד נ' ממשלת ישראל,
שניתן ביום 30.3.2006.

עוד נוסיף, שההסדר המוצע יחמיר את הכאוס שקיים ממילא בתחום הסיעוד. כבר היום, אסדרת-היתר שבו – על
התנאים ותתי-התנאים והחריגים שבו להעסקת/עבודת מהגרי עבודה – מייצרת מורכבות, כמעט בלתי אפשרית
לעיתים, לביצוע השמות המבטאות התאמה הדדית בין עובדים למעסיקים בעלי היתר. את שיקול ההתאמה
הטיפולית והמקצועית שבין מטופל ועובד, וכמובן את רצונם החופשי להתקשר בחוזה ביניהם, מחליפות שלל
מגבלות צולבות וקשיחות מכוח נהלים וחקיקה, אשר מקשות על עבודת הלשכות הפרטיות בתחום (אלו בתורן יעלו
כמובן דרישות להגדלת מקורות המימון שלהן מצד העובדים והמטופלים); פוגעות במטופלים ובעובדים אשר
זקוקים להשמות מהירות מחד ומותאמות טיפולית מנגד; דוחפות מטופלים ועובדים לחיפושים עצמאיים זה של
זה, על כל המורכבות שבדבר, בתקווה שההעסקה תוסדר בהמשך מבחינה פורמלית באמצעות הלשכות; וכמובן
מגדילות את מספר הסיטואציות שבהן עובדים בתחום מאבדים את אשרתם והופכים ברגע ל"שוהים שלא כדין"
שלא ניתן להעסיקם, בתקופה שבה ממילא קיים מחסור בעובדים בעלי אשרה בתחום.

משכך אנו קוראים שלא לקדם את הטייטה האמורה, ותחת זאת לבחון באופן רציני ואמיתי פתרונות אמיתיים
למצוקתם של מטופלים סיעודיים במצבים מורכבים על דרך מתן תמריצים לעובדים לעבוד אצלם, באופן שימשוך
עובדים טובים ומתאימים לעבודות הקשות ביותר; או על דרך פיתוח מענים חלופיים להעסקת מהגרי עבודה,
שיאפשרו למטופלים אלו חיים בכבוד שלא באמצעות הפיכתם למעסיק של מהגר עני שכבול אליהם.

לכל הפחות, וככל שיש בכונת משרדכם לקדם את הטייטה, הרי שיש להכניס בה שינויים מהותיים, ובראשם סיוגן
לעובדים שיגיעו לישראל רק באמצעות הסכמים בילטרליים בדבר גיוס והשמה; התניית קביעת סוג המטופלים
שעמם יורשה העובד לעבוד בדרישות סף בדבר התאמת העובד לתפקיד וקיומו של היצע מטופלים כאמור באזור

הגיאוגרפי הנתון אצל הלשכה הרלוונטית; והוספת הוראות חיוניות שיאפשרו לעובדים להחליף בין סוגי מעסיקים ו/או אזורים גיאוגרפיים על מנת להקטין את החשש לכבילה.

והכל כמפורט להלן:

א. הערה מקדימה – פרק הזמן הבלתי סביר להערות הציבור

1. הטיוטה שבנדון הופצה להערות הציבור בשעה 21:00 בערבו של יום חמישי ה-13.7.2023. המועד הסופי שעד אליו ניתן למשלוח ההערות הועמד על יום ראשון ה-16.7.2023 בשעה 12:00 בצהריים, דהיינו, פחות מיום עבודה. עוד באותו יום שלחנו בקשה דחופה להארכת המועד, אשר לא נענתה נכון לכתובת שורות אלו במהלך סוף השבוע. בלית ברירה ונוכח חשיבות הנושא והשלכותיו מסמך זה נכתב במהלך יום השבת על מנת להביא את הדברים בפניכם, אולם זאת יש להבהיר – אין מדובר בפרק זמן שמאפשר למידה מעמיקה של הנושא או את פירוט הסוגיות הנדרש. האמור להלן הוא בגדר תמצית הדברים בלבד, המבוסס על עיון ראשוני בטיוטה.
2. בכל זאת נציין, שלפרק הזמן הבלתי אפשרי אין הצדקה, והוא אף מעורר תהיות. מדובר בהצעה מורכבת הנפרשת על פני 9 עמודים, מפנה לדברי חקיקה רבים, ובעצמה משתלבת במארג הסבוך גם כך של חוקים, תקנות ונהלים שמאסדרים את "ענף" הסיעוד ומייצריים כבר היום תתי-קבוצות של עובדי סיעוד. השלכותיה הישירות והעקיפות על האוכלוסיות החלשות ביותר בישראל הן משמעותיות. מדובר בהצעה המשליכה באופן ישיר על זכויות אדם ועובדים ועל אופיו של תחום סוציאלי שהפך להיות ענף מסחרי הכפוף לרגולציית הגירה. אין כל הצדקה לכך שבנושא כה חשוב וכה מורכב – משפטית ואנושית – יינתן לציבור סוף שבוע אחד ללימוד וניסוח תגובה.
3. הדברים מקבלים משנה תוקף בהינתן שדחיפות הנושא, ודאי דחיפות בסדר הגודל האמור, אינה מובנת. הדיונים אודות קביעת "סוג מטופלים" שאצלם יורשו עובדי סיעוד לעבוד מתנהלים שנים והניבו הצעות שונות ומחלוקות שונות. הדברים ליוו את תיקון סעיף 3(ג3) לחוק הכניסה לישראל לפני עשור; הם נדונו בהמלצות הוועדה לבחינת סוגיית העובדים הזרים בענף הסיעוד (הבאה, תיווך וטיפול) משנת 2014; הם נדונו בוועדת הפנים והגנת הסביבה של הכנסת בשנת 2018 סביב הצעה בעל רציונל דומה שלא קודמה לבסוף; ונזכרו בהמלצותיה האישיות והנפרדות של יו"ר הצוות הבין-משרדי לבחינת היתכנות העסקת עובדי סיעוד זרים אצל מטופלים סיעודיים באמצעות תאגידיים מאפריל 2022) יודגש כי הצוות הבין-משרדי עצמו לא היה שותף להמלצת יו"ר.
- מדובר אם כן בעניין – חשוב, אין ספק – שנבחן במשך שנים בבחינות פנימיות של משרדי הממשלה. דחיפות מיוחדת לקדם את ההסדר המוצע בהליך בוק כה מהיר אינה קיימת, וממילא אינה ראויה בנסיבות אלו. אם לגורמי המקצוע עמדו שנים לגיבוש עמדתם, בוודאי שראוי לתת לציבור יותר מסוף שבוע אחד ללמוד את התוצר ולהגיב לו.
4. מעבר להיעדר ההגינות ולפגיעה ביכולת לקבל הערות טובות ומועילות מהציבור, ושמא בהמשך לכך, הדבר מעלה חשש גם למידת הרצון והנכונות של הממשלה לבחון הערות אלו לאחר שיתקבלו. על פניו מדובר בהליך חסר משמעות – הוא לא נועד לאפשר קבלת הערות טובות, וממילא הוא מעיד על סד הזמנים ש(לא) יאפשר, כך ניתן להניח, גם את בחינתן בהמשך. אנו מקווים שפרק הזמן הקצר שהוקצה להערות הציבור אינו מלמד

על ההמשך ושכחונת משרדכם לקיים בחינה מעמיקה של ההערות ולאחריהן בחינה מעמיקה של ההסדר לאורך – הן של עצם הצורך והתועלת שבעצם קידומו; הן של הצורך לכל הפחות להכניס בו שינויים.

5. נוסף ונבהיר, כי לכשל זה מצטרפת כותרת לא מותאמת של התקנות – קביעת אזורים גיאוגרפיים. על פלטפורמה של נושא אחר, הולבשה סוגיה שאינה דומה לו במהותה – והיא מורכבות המצב הסיעודי. על כותרת חקיקה, גם חקיקת משנה, להלום את נושא החקיקה ומהותה. הדברים עולים בין היתר מהנחיות הייעוץ המשפטי לממשלה (ר' 2.3100, בעמ' 24).

ב. על העבודה עם מטופלים במצבים מורכבים ואופן הגיוס לה – ההצעה אינה מקדמת את מטרתה

6. כאמור, ההסדר המוצע בטיוטה שבנדון נדון בגלגולים אלו ואחרים מזה שנים. בבסיסו עומד הקושי הקיים של מטופלים במצבים סיעודיים מורכבים למצוא עובדים, והקושי שלהם להתחרות עם מטופלים במצבים קלים יותר על מציאת עובדים.

7. איננו חולקים על הקושי האמור. איננו חולקים גם על הצורך להידרש לו ולפתור אותו. אנו כן חולקים על ההנחות שמשמע שעומדות בבסיס ההצעה, בדבר "פינוק" ו"סרבנות" של עובדים; ועל כך שניתן לפתור זאת באמצעות הוספת איסורים והקשחת רגולציה, חלף הידרשות לבעיית היסוד.

8. עבודת הסיעוד כפי שהתפתחה בישראל – במתכונת של 24/6 בשכר נמוך ביותר – היא עבודה קשה מטבעה, ולא לחינם אין עובדים ישראלים שמוכנים לבצעה. עבודה אצל מטופלים במצבים מורכבים, היא קשה פי כמה. לא רק שאינה מתאימה לכל אדם, היא גם לא מתאימה לכל עובד סיעוד. מדובר בעבודה עם מטופלים במצבים הקשים ביותר, למשל חולי אלצהיימר קשים; מטופלים המרותקים למיטה וזקוקים לעובדים בעלי כוח פיזי רב לשם הרמתם לביצוע כל פעולה ולו הבסיסית ביותר; ילדים הזקוקים לליווי והשגחה צמודה; אנשים מונשמים במשך כל שעות היום; וכיו"ב. זהו טיפול אינטנסיבי, ודאי במתכונת ההעסקה הקיימת וכשהמגורים הם בבית המטופל (ולעיתים עם כל בני משפחתו). אלו בוודאי לא עבודות שמתאימות בהכרח לעובדים חדשים ומתחילים, שרק הגיעו לישראל ללא ניסיון מקצועי אף עם מטופלים במצבים קלים יותר. לעיתים, הן אף אינן מתאימות לאורך זמן למי שכן התאימו להן תקופה, אך הגיל והזמן ותנאי העבודה עשו את שלהם והביאו לשחיקה וקושי ולצורך בעבודת סיעוד אחרת.

9. נציגי המדינה נוהגים לטעון שהגירת עבודה בתחום הסיעוד אינה ככל עבודה אחרת, משום שבעוד ש"זה לא משנה מי יהיו הידיים שיקטפו את העגבניות", זה בהחלט משנה מי יהיו העובדים שיגיעו לטפל במטופלים סיעודיים. אמירות אלו מתרצות במשך שנים את הקושי לקדם וליישם הסכמים בילטרליים שייצרו הליך גיוס מפקח לעובדים מהן (להבנתנו בימים אלו מתקיימים מגעים בשלבים שונים עם אוזבקיסטן, הודו, מרוקו ומולדובה; וכן דיאלוג עם ממשלת הפיליפינים לחדש את ההסכם עמה, שפעל בין קיץ 2021 לסתיו 2022, קרס והביא להפסקת הגעתם של עובדים מהפיליפינים).

10. אנו מדגישים את הדברים, מאחר שבניגוד מוחלט להם עומד הליך הגיוס וההשמה בפועל של עובדים אלו בארצותיהם. נכון להיום, למעט מעט עובדים שמגיעים מסרי לנקה מכוח הסכם בילטרלי שהחל להיות מיושם עמה בשנת 2022, כל העובדים בתחום מגויסים באופן פרטי ופיראטי. מי שבפועל מגייסים אותם באופן ישיר לעבודה הם גורמי תיווך מפקפקים. התנאי – תשלום. לא יכולות העובד, לא התאמתו לעבודה, אלא עשרות אלפי שקלים (בהודו נתקלנו כבר ב-20 אלף דולר; ראיות הומצאו אך השנה לרשות האוכלוסין וההגירה).

העובדים עצמם הם נשים וגברים עניים שנאשים לעבודה כדי לאפשר לעצמם ולמשפחותיהם עתיד כלשהו, לעיתים בגלל לחצים משפחתיים להקדיש את חייהם לטיפול בזרים במדינה זרה לשם טובת המשפחה (כך בפרט ביחס לנשים, שהן רוב העובדות בתחום). אלו משלמים את סכומי העתק באמצעות הלוואות בריבית גבוהה שקולעת אותם לחובות, מתוך הנחה ותקווה כי יוכלו להחזיר חובות אלו בהמשך באמצעות עבודתם במדינה מתועשת.

11. משמעות הדברים היא שלהליך בו ייקבע "סוג" המטופלים שעמם יהיו רשאים לעבוד, וכמובן להליך היידוע אודות כך כפי שמוצע בטיטה לתקן בתקנה 4, לא קודם שום הליך של סינון והתאמה. דופק ועשרות אלפי שקלים הם הקריטריון היחיד להבאת עובדים אלו לישראל, בידי מי שמתעשרים מכך. רשות האוכלוסין וההגירה מודעת לכך היטב, ומשכך כאמור גם מבקשת לקדם הסכמים בילטרליים (הדבר אף נקבע בהחלטות ממשלה שונות).

12. "יידוע" העובדים בידי גורמי התיווך בארצותיהם אודות מצבם של המטופלים המיועדים להם בישראל יתקיים רק בקובץ התקנות. במציאות לא תהיה לדבר אחיזה.

13. יתרה מכך: גם אם המגייס ההודי כבר יסביר לעובדת מה מצבו של המטופל המיועד לה – הדבר יהיה לאחר שהיא כבר שילמה אלפי דולרים כדמי תיווך לא חוקיים. יכולתה בשלב זה להתנגד לכך ו"לא להסכים" לכך, גם אם הבינה בכלל במה מדובר – אינה קיימת, שהרי היא כבר משועבדת לחוב עצום. מדובר יהיה בהליך פורמלי בלבד, שלא מעיד לא על הבנה ולא על הסכמה אמיתיים.

14. הדברים מחריפים בהינתן הקלות שבה לפי ההצעה ניתן יהיה לרשום באשרה "סוג מטופל", ללא כל תנאי רגולטורי להתאמת העובד לביצועה. מורכבות העבודה הנדרשת עומדת באפס הלימה להיעדרן המוחלט של דרישות סף לקביעת "סוג מטופל" באשרה כפי שמוצע בטיטה. גיל העובד, מינו, הכשרתו, ניסיונו – דבר מאלו אינו מהווה תנאי בהצעה להוספת "סוג מטופל" באשרה שתינתן לו בהמשך. אין בהצעה ולו דרישה מינימלית מצד הלשכות לביצוע פעולות מסוימות שיראו כי קיימת התאמה כאמור בין העובד לבין העבודה, שלא לומר כי הוא הבין לאשורו את העבודה המצופה ממנו.

15. בהערת אגב נציין, שלו הייתה לעובדים יכולת הבנה וסירוב, סביר שרבים מהם אכן היו מסרבים לכך (ונוכח כי כיום מדינות מתועשות רבות מזמינות אליהן מהגרי עבודה בתחום זה, ישראל אינה האופציה היחידה). מובן שבכך לא הייתה תועלת למטופלים המצויים במצבים מורכבים, ולמעשה הדבר אף היה פוגע ביתר המטופלים הסייעודיים, שאמנם אינם במצבים מורכבים אך עדיין זקוקים לסיוע ורשאים להעסיק מהגרי עבודה. כבר היום קיים מחסור בעובדים בתחום, והבנה ויכולת אמיתיות לסרב לעבודה קשה היו רק מקטינות את מספר העובדים שעומדים היום לרשות מעסיקים אלו שגם זקוקים לסיוע.

16. קשה אם כן שלא לקבל את הרושם, שבמציאות הקיימת הרגולטור לא באמת מעוניין בהבנה והסכמה מצד העובד אלא רק במראית עין שלהם; והוא אף אינו מתעניין בהתאמת העובד לעבודה, ומדובר בעלה תאנה בלבד. הלכה למעשה, ההיגיון שבהצעה אינו נשען על התאמה והסכמה מדעת כי אם על ניצול של מי שזה עתה נדרשה לשלם עשרות אלפי שקלים וליטול הלוואות בריבית גבוהה כדי לזכות באשרת עבודה בישראל, באחת העבודות הבלתי מבוקשות בה; על מנת לסחוט ממנה "הסכמה" להיות "זוג כפיים" בעבודה שאינה מתאימה לה.

17. את ההשלכות של השילוב שבין אופי הגיוס לבין הגבלת העובדים חסרי הניסיון לעבודות הקשות ביותר, לא קשה לדמיין – עזיבת עובדים מהירה את המטופל זמן קצר לאחר הגעתם לישראל, כפי שקורה כבר כיום (לעיתים תוך שלילת אשרתם והפיכתם לשוהים בלתי חוקיים, גירושם תחת חוב למדינתם, והבאת עובדים חדשים שגם הם ישלמו סכומי עתק, לביצוע אותה עבודה); או אילוץ העובדת, המצויה תחת לחץ ומצוקה, להקדיש כעת את חייה לעבודה שאינה מתאימה לה, אצל מי שזקוק לטיפול מיטבי, אך על מנת להימנע מהגורל האמור.

18. לא רק שמדובר בפגיעה קשה בעובדים, שעליה נרחיב בהמשך, אלא שמדובר גם במענה ריק מתוכן למטופלים. אלו אולי יקבל "ידיים עובדות", משל בעצם כן מדובר ב"קטיף עגבניות" כפי שאוהבים נציגי הרשות לאבחן; אולם הם לא יקבלו עובדים מתאימים לטיפול המורכב הנדרש ולקושי הנפשי שהוא מעורר, ושיש להם את היכולת והסיבולת לעסוק בכך לאורך זמן. זה אינו מענה למטופלים, זוהי "זריקת עצם" פופוליסטית לאוכלוסייה שהמדינה מתפרקת מאחריה, מבלי להשקיע ולו השקעה מינימלית כפי שנדרש בסיטואציה אנושית כה מורכבת.

19. ואכן, לא מוכרת דוגמה אחרת בעולם העבודה שבו עבודה קשה מושגת באמצעות איסורים והגבלות. עבודה קשה מושגת באמצעות שכר ותנאים סוציאליים. היא מושגת באמצעות שיפור תנאי העבודה ותמריצים. היא מושגת באמצעות עידוד עובדים שמתאימים לעבוד בעבודות אלו. ניתן לחשוב למשל על הגדלת הקצבה למטופלים במצבים מורכבים, שתאפשר עבודה במשמרות אצל מטופלים שדורשים טיפול אינטנסיבי, או במתכונת live out בפרט בקרב ילדים, באופן שאינו כובל 24 שעות ביממה. ניתן היה לחשוב על תמריצים באמצעות הקלות מתחום דיני ההגירה ביחס לעובדים שיועסקו אצל מטופלים במצבים מורכבים (למשל התרת מעברם בין אזורים גיאוגרפים לצורך טיפול במעסיקים במצבים אלו; למשל מתן אופק לשיבת ארעי לאחר שנים של התמדה עם מטופל כאמור; וכיו"ב). יצירת אשרה כובלת אינה פתרון, הגם שהיא המהלך הקל ביותר מבחינת המדינה.

ג. השפעות ההצעה על העובדים – צמצום אפשרויות תעסוקה, אילוץ לעסוק בעבודה לא מתאימה, כבילה ואפקט

מצנן לסיום העסקה פוגענית

20. לעיל עמדנו על כך שההצעה אינה מסייעת לקידום מענה אמיתי לטיפול המורכב שנדרש במטופלים במצבים מורכבים, ושה"תועלת" בה מתעלמת ממהות עבודת הסיעוד, עומדת בסתירה להצהרות המדינה עצמה על ההתאמה המיוחדת שנדרשת בו, והיא טכנית בלבד במהותה. להלן נעמוד על ההשלכות הקשות שיהיו לכך על העובדות שימצאו עצמן כפופות לרגולציה, ככל שיבקשו לעמוד בה.

21. נפתח בכך שנציין, כי ההצעה פוגענית ביותר אף ביחס לעובדות סיעוד שכן מתאימות לעבודות במצבים מורכבים. לא זו בלבד שהיא אינה מתגלמת אותן על העבודה הקשה הצפויה להן, בענף שבו השכר חג סביב שכר המינימום ללא תמורת עבודה בשעות נוספות ועם יום מנוחה מקוצר; אלא שהיא גם עלולה להעמיד אותן, ובפרט אלו מהן שבמקביל יוגבלו לאזור גיאוגרפי "3", בפני מצבים שבהן לא יהיו להן אפשרויות תעסוקה כלל.

ניקח לדוגמה עובדת מסורה המעוניינת להמשיך ולעבוד עם מעסיק במצב מורכב לאחר שמעסיקה הקודם ביקש לסיים את העסקתה; אולם ללשכה שאמורה למצוא לה עבודה אין הצעות עבודה אצל מעסיקים כאלו באזור "3" – האזור שאליו מוגבלת העובדת לפי התקנות שקיימות כבר היום (מטבע הדברים, אפשרויות התעסוקה באזור "3" בלבד הן מצומצמות, ואפשרויות התעסוקה אצל מטופל סיעודי במצב מורכב בעל היתר

להעסקת עובד זר, ודאי ברגע נתון – מצומצמות באזור זה בהרבה). עובדת כאמור תעמוד בפני שוקת שבורה, מסיבות שאינן תלויות בה וחרף רצונה להמשיך לעבוד אצל מטופלים במצב זה ו/או באזורי הפריפריה. מה אמורה עובדת כאמור לעשות? לעבוד אצל מטופל "מסוג" אחר או באזור אחר שזקוק לעזרתה בניגוד לדין? לחזור לארצה בעודה משועבדת בחובות, כדי שהלשכה תביא תחתיה עובדת אחרת תחת תשלום דמי תיווך, לטובת מטופליה האחרים?

22. הדברים חמורים בהרבה, משום שהם מייצרים גם אפקט מצנן. התרחיש האמור אינו תרחיש דמיוני, והוא בוודאי יעבור בראשן, ובצדק, של עובדות סיעוד שיבקשו לסיים את העסקתן אצל מעסיקן הספציפי. זאת לרבות בנסיבות שבהן סיום ההעסקה הוא מתבקש ומוצדק – החל מחוסר יכולת להמשיך ולעמוד בתנאי העבודה הספציפית עם המטופל הספציפי (למשל, לספוג אלימות מילולית ופיזית מצד מטופל חולה אלצהיימר); דרך הפרות חמורות של דיני העבודה מצד המעסיק; וכלה בהפרות פליליות מובהקות כמו הטרדות מיניות מצד בני משפחה של המטופל שגרים עמו ועם העובדת בבית.

23. עובדות בנסיבות העסקה כאלו, ידעו שבהתפטרותן – מוצדקת ככל שתהיה – יש סיכון משמעותי. רבות מהן יימנעו מלעשות זאת בסיטואציה הזו. זהו אפקט מצנן משמעותי על אוכלוסיה מוחלשת בפני מימוש אחת מזכויותיה הבסיסיות. וזאת יש להזכיר: כבר היום עובדות הסיעוד כפופות לרגולציה קפדנית של איסורים ברמות נורמטיביות שונות מפני סיום העסקתן והתחלת עבודה חדשה. לא קיים עוד תחום עבודה בישראל שמאוסדר בצורה כה מורכבת וקפדנית באיסורים וחובות שמוטלים על עובדים, ודאי לא עובדים כה מוחלשים – מהגרות עבודה ממדינות עניות, רובן המוחלט נשים, שאינן מאוגדות ושאינן ארגון יציג השומר עליהן. כבר היום עובדות הסיעוד מוגבלות לאזורי תעסוקה גיאוגרפיים שמותרים לעבודתן; אם התפטרו יותר מ-3 פעמים בשנתיים, הן עלולות להיות מוזמנות לשימוע בפני גירוש; הן מחויבות בתקופת הודעה מוקדמת לפני התפטרות, ארוכה מזו שנקבעה בדיני העבודה לגבי כל יתר העובדים; הן מוגבלות במספר הסירובים האפשריים להצעות עבודה; בשנת עבודתן החמישית, אם העסקתן הסתיימה, הן מוגבלות לעבודות החלפה קצרות מועד ולא מבוקשות בעליל; לאחר חמש שנות עבודה, אם העסקתן הסתיימה, הן יוכלו להתחיל בעבודה חדשה רק אצל מטופלים במצבים קשים וגם זאת תחת סבך תנאים ותניות בדבר משך שהייתן בישראל, סיבות הפסקת עבודת הקודמת וכיו"ב.

24. השילוב שבין שלל תניות אלו יוצר כבר היום לא מעט מצבי קצה, שבהן עובדות אינן יכולות למצוא עבודה באופן חוקי, או לחלופין – חוששות מלסיים עבודה בשל החשש שלא יוכלו למצוא עבודה כאמור. הוספת הגבלה נוספת לעבודתן, ובוודאי הצטלבותה עם מגבלות אלו, יגביר את הכאוס והמורכבות (שעל השלכותיהם נעמוד בהמשך), ויצמצם באופן חד את יכולת העובדות לסיים עבודה ו/או למצוא עבודה אחרת.

25. הדברים אף מחריפים בהינתן אלמנט אחר בהצעה החדשה – צמצום תקנה 3א המאפשרת שחרור ממגבלה גיאוגרפית במקרה של פטירת המעסיק או מעברו למוסד סיעודי. לפי ההצעה, תקנה זו תחול על עובדות שהשלימו 3 שנות עבודה – כלומר, עובדות בשנות עבודתן הראשונות, שבהן הן עדיין משועבדות בחובות שנוצרו להן עקב גיוסן לעבודה, יהיו פגיעות במיוחד. לא ברורה תכלית שינוי זה – הרי בוודאי שהעובדת לא תבחר בפטירתו של מעסיקה או בהעברתו לבית אבות, ומראש העניין הוכנס לתקנות רק כדי להגביל את העובדות מסיום עבודה שיעשה רק על מנת לעבור לאזור אחר מבחירה, ומהווה איזון לפגיעה בחופש העיסוק שלהן.

26. הדבר ייצר, דה-פקטו, כבילת עובדות למעסיקהן (לרבות למעסיקים פוגעניים). על כבילה למעסיק וחומריתה דומה שאין צורך להרחיב. בית המשפט העליון עמד לפני קרוב ל-20 שנים על כך שמדובר בעבודות מודרנית, ברציעת אוזנו של העובד למעסיקו (בג"ץ 4542/02 עמותת קו לעובד נ' ממשלת ישראל (30.3.2006) הסדרי כבילה של עובדים אף היוו את אחד השיקולים המרכזיים של מחלקת המדינה האמריקאית להוריד את הדירוג השנתי של ישראל במדד המאבק בסחר בבני אדם, בשנת 2021, והותרתה מאז בדירוג שאליו הורדה.

27. למעשה, סעיף 3(ג3) לחוק הכניסה לישראל שמכוחו מבקש משרדכם לקדם את התקנות, קובע כי "תקנות לפי סעיף קטן זה ייקבעו בשים לב לחירותו של העובד, כך שלא ייכפה עליו לעבוד אצל מעסיק". אמנם, ההסדר המבוקש אינו מבקש ליצור כבילה שמית למעסיק ספציפי – אך הוא בהחלט יוצר מצבים של כבילה דה-פקטו למעסיקים, בשל המתואר לעיל. משכך, קיים ספק רב אם התקנות אף עומדות בסעיף המסמך.

28. לכל האמור יש להוסיף זווית נוספת. עד כה עסקנו בעובדות שלכאורה יותאמו לעבודותן בעבודות מורכבות (תרחיש שבמציאות הנוכחית של הליך הגיוס הוא דמיוני ביחס לרובן המוחלט) אך יתקשו למצוא עבודה כאמור לאחר סיום העסקתן. ואולם, יש לזכור כי "התאמה" אינה עניין קשיח. היא תוצר של יכולות, פיזיות ונפשיות, שנשחקות עם השנים. עובד אינו מכונה, שמשותפתה ניתן פשוט להשליך ולהחליף במודל חדש. ההצעה היא קיצונית ביותר בהינתן שאינה נותנת כל אפשרות לעובדת שאינה מתאימה לעבודה מורכבת, או שעם הזמן כלו כוחותיה והיא אינה מסוגלת לבצע עבודה כזו עוד – למצוא באופן חוקי עבודה בתחום הסייעוד שכן תואמת את יכולותיה, שיש לה ביקוש בישראל אצל מטופלים סיעודיים בעלי היתר להעסקת עובד זר, ושהיא שילמה עבורה סכומי עתק. כאמור, במקום לתמרץ עובדים מוכשרים לעבוד בעבודות הקשות שדורשות התאמה, בוחר משרדכם לכבול עובדים למעסיק שאינו מתאים להם, ושהם לא מתאימים לו, באמצעות ניצול "הסכמה" שהושגה בהליך גיוס מפוקפק ורווי דמי תיווך בלתי חוקיים.

ד. החמרת סבך הרגולציה: על ההשלכות הצפויות על לשכות התיווך (ודמי התיווך), ועל היקפי ה"שהיה שלא בדין"

29. לעיל עמדנו על הפגיעה בעובדים, ועל התועלת הפורמלית בלבד שתצמח מכך למטופלים. אלו הם עיקרי הדברים, אולם לא ניתן שלא להתייחס ל"תופעות הלוואי" שיהיו להצעה האמורה, בבחינת אדוות משניות בתחום שבאופן אנומלי הוא הפרוץ ביותר מחד אך מאוסדר ביותר מנגד.

30. בניגוד להליך ה"גיוס וההשמה" הפרוצים במדינת המוצא, בהם כל שנדרש הוא כאמור דופק ואלפי דולרים; הליך ההשמה של עובד שכבר נמצא במדינת ישראל הוא כאמור סבוך במיוחד. בשלב זה, הוא כבר מושפע משלל משתנים שעל לשכת ההשמה הרלוונטית לקחת בחשבון, מעבר להיות המטופל והעובד בעלי רישיון להעסיק ולעבוד בהתאמה: משך הזמן שהעובד שוהה בישראל (שכעת אם תקודם ההצעה ישפיע גם היכולת להשימו באזורים גיאוגרפים שונים); נסיבות סיום העסקתו הקודמת; האזור הגיאוגרפי בו הוא רשום; וכעת יצטרף לכך גם סוג המעסיק אצלו מורשה העובד לעבוד.

31. כבר היום אם כן עבודת ההשמה בתחום היא מורכבת ומסובכת ביותר, עבודה שיש לבצעה במהירות הן בשל צרכי המטופל הסייעודי והן בשל צרכי העובדת שאינם אך הצורך בהכנסה, אלא גם פרק הזמן קצר בו מותר לה לשהות בישראל ללא מעסיק (90 ימים ובמקרים מסוימים, של עובדות בשנתן החמישית בישראל, 30 ימים בלבד(!)). כבר היום קיימת ליטיגציה ענפה מצד מעסיקים ועובדים על האפשרות לבצע השמה, האפשרות

לחרוג מהרגולציה במקרים המתאימים, החפיפה או ההתגברות של הוראות מסוימות על הוראות אחרות; וכיו"ב.

32. אל הכאוס הזה מבקש כעת משרדכם להוסיף כאמור מורכבויות נוספות. מן הסתם, הדבר לא יקל על המצב הקיים ורק יסבכו. הוא אולי יועיל למטופלים במצבים מסוימים, אך סביר שיקשה על מטופלים במצבים אחרים. הוא בוודאי יקשה על עבודת הלשכות, אשר כבר כיום טוענות לעומס עבודה ולהיעדר מקורות הכנסה (חוקיים, לפחות) לביצוע עבודתן, וניתן אך לשער כי הדבר יוביל לדרישה החוזרת מצדן להעלות את מקורות הכנסתן החוקיים מהמטופלים או מהעובדות (דרישה שהביאה לאישור תקנות שירות התעסוקה (תשלומים ממבקש עבודה בקשר לתיווך עבודה) (הוראת שעה), תשפ"ב-2022, שהביאו בתורן לקריסת ההסכם הבילטרלי עם הפיליפינים).

33. תוצאה אחרת, בפרט במקרים שבהם ללשכה לא יהיו הצעות עבודה זמינות עם מטופלים מורכבים, תהיה חיפוש "עצמאיי" של עובדות אחר מעסיקים. תופעה זו קיימת כבר היום – עובדות אינן יודעות איך להחליף לשכות, אך הן כן יודעות איך לפרסם מודעות ולחפש מעסיקים, בתקווה כי אלו יהיו בעלי היתר להעסקתן כך שזו תוסדר בהמשך על ידי הלשכה החדשה שמלווה את המעסיק המיועד.

34. כל אלו יביאו, בסבירות גבוהה, לעלייה במספר ה"שוהים הבלתי חוקיים". לא משום שעובדות יעשו דבר מה שאינו כשורה, אלא משום שהן לא ימצאו עבודה במועד המתאים, או יושמו בעבודה שבדיעבד התברר שלא ניתן להשים אותן בה, או שבליט ברירה ובהיעדר הצעות עבודה אצל מעסיקים מורכבים, תחת חרב החובות, הן יפנו לעשות את העבודה שלשמה באו – פשוט אצל מטופלים "מסוג" אחר. הדבר יביא לפגיעה בעובדות; לעלייה בהיקפי העבודה הלא מתועדת על כל המשתמע מכך; לריבוי פעולות אכיפה וליטיגציה; וכמובן להגברת מצוקת ציבור המטופלים הסיעודיים שמספר העובדות שיהיה רשאי להעסיק רק ייפחת, וזאת כאשר כבר כיום הביקוש לעובדים עולה על מספרם. ניתן להניח, כי מצוקה זו תענה בתורה באותה הרוח שבה נענית כיום מצוקתם של המטופלים במצבים המורכבים במסגרת הצעה זו – לא הידרשות אמיתית לתופעה, אלא הגברת הסחר בעובדים לישראל והחשת הליכי גיוסם, במחיר התאמתם, הבנתם והסכמתם למורכבות העבודה (או יותר נכון, במחיר עשרות אלפי דולרים שישלשלו לכיס גורמי התיווך).

ה. סיכום – קריאה לאי-קידום ההצעה ולכל הפחות להכניס בה שינויים משמעותיים

35. נוכח כל האמור, אנו קוראים למשרדכם להימנע מקידום ההצעה. היא תפגע בעובדות, בכסות של "הסכמה" ו"הבנה" מזוייפות; היא לא תספק את הטיפול הטוב שדרוש למטופלים שלמענם היא כביכול מקודמת; והיא תהיה בעלת השלכות נוספות על התחום, יכולת ההשמה בו, היצע העובדים המורשים לעבוד בו אצל מטופלים אחרים וכיו"ב.

36. כאמור, אנו סבורים שצרכיהם של מטופלים במצבים מורכבים מחייבים הידרשות מצד המדינה, אולם לא בדרך זו, אלא בדרך של חשיבה מעמיקה על פיתוח מענים חלופיים להגירת עבודה וליצירת תמריצים שיאפשרו להם למשוך ולתגמל עובדים שמתאימים לדרישות העבודה.

37. לכל הפחות, ככל שמשרדכם בוחר להמשיך בדרך הקלה מבחינתו ופשוט להוסיף איסורים ותניות על מי שאמונות על ביצוע אחת מהעבודות הקשות והבלתי מבוקשות בישראל ועל טיפול בפגיעים ביותר מבין

אזרחיה, יש להוסיף שינויים מהותיים להצעה. מפאת קוצר הזמן שהועמד לרשותנו ללא כל הצדקה, נעמוד על נקודות עיקריות בלבד, שאין בהן משום מיצוי העניין:

1. **החלת התקנות על עובדים שיגיעו באמצעות הסכמים בילטרליים בלבד** – כאמור, הליך הגיוס הקיים כיום לא מאפשר לא הבנה ולא הסכמה מצד העובד, מחד; ולא התאמה לטובת המטופל, מנגד. את מטרתו המוצהרת של התיקון – יצירת מאגר מטפלים מתאימים ומוכשרים לביצוע עבודות סיעוד מורכבות – לא ניתן להשיג אלא באמצעות הליך גיוס מפורק (שקיים כיום עם סרי-לנקה ולפי הצהרות משרדכם יהיה קיים בעתיד הקרוב גם עם מדינות נוספות). האחריות שמשרדכם טוען לה לשלום המטופלים, לא יכולה לקום רק בשלב מאוחר בעת בקשת החלפת מעסיק; היא קמה, וצריכה לקום, כבר בתחילת הדרך. היא גם לא קיימת רק ביחס למטופלים, אלא גם ביחס לעובדים שהלכה למעשה מממנים את התחום באמצעות דמי התיווך שנגבים מהם ושחלקם מוצא את דרכו לכיסן של לשכות התיווך בישראל. תיחום התקנות לעובדים שיגיעו בדרך זו בלבד תבטיח שהשיקולים מאחורי גיוס העובד לעבודה מורכבת הם מקצועיים; תבטיח התאמה מהותית של העובד לביצוע העבודה; תבטיח הבנה מצדו של מהות העבודה שנדרשת ממנו; ותעלה את הסיכוי לקיומה של הסכמה אמיתית לבצעה.

בהקשר זה יש להוסיף כי קיים צורך עמוק בבירור ובשיח עם המדינות שעמן קיימים הסכמים בילטרליים או מגעים על הסכמים אלו בטרם חתימה על התקנות, בפרט נוכח ניסיון העבר, שבעקבות אישור תקנות שירות התעסוקה אשתקד קרס ההסכם עם הפיליפינים.

2. **קביעת תנאי סף לייחוד האשרה לטיפול במטופלים במצבים מורכבים** – בהמשך לאמור, יש לקבוע כי הגבלת עובד לעבודה עם מטופלים במצבים מורכבים בלבד, תותנה בתקנות בקיומם של תנאי סף אצל העובד שיבטיחו כשירות לבצעה, כגון גיל; ניסיון עבר של העובד בטיפול מסוג זה; הכשרה מקצועית לעסוק בטיפול מסוג זה; ובנסיבות שדורשות כוח פיזי רב, גם קביעה של רופא תעסוקתי כי העובד מוכשר לבצעו במצבו, מינו וגילו.

3. **התניית המגבלה לסוג מטופלי בקיומו של מאגר מטופלים זמינים לפי לשכות לרבות פרטי קשר** - על מנת למנוע מצב בו עובדת תובא לעבוד אצל מטופל במצב מורכב אך לא תוכל להחליפו בהמשך בשל היצע אפשרויות העבודה הדל מצד הלשכה (בפרט לשכות קטנות ו/או באזורים גיאוגרפיים 2 ו-3), יש להתנות מתן אשרה ובה מגבלה כאמור, בהצגה מפורטת של הלשכה את מספר המעסיקים הסיעודיים במצב זה שמשמשים בשירותיה, בפרט באזור הגיאוגרפי שאליו מובאת העובדת. יש לקבוע מספר מינימלי סביר של מעסיקים שמתחתיו לא יותר ללשכה להביא עובדת עם מגבלה כאמור וכן לקבוע סנקציות משמעותיות על דיווחים כוזבים מצד הלשכה תוך מתן הגנה לעובדים שייפגעו בשל דיווח כוזב כאמור.

4. **בהמשך לכך, בצומת שבין השינויים, שחרור העובד מהכבילה הגיאוגרפית / סוג המטופל במקרים שבהם אין ללשכות השמה זמינה באזור הגיאוגרפי** – נוכח הצמצום המשמעותי של אפשרויות התעסוקה הפתוחות בפני העובדים שיוורשו לעבוד רק עם מטופלים במצבים מורכבים, יש לקבוע כי במקרה בו ברגע נתון אין ללשכה אפשרות להשיג את העובדת שהעסקתה הסתיימה אצל מעסיק אחר במצב מורכב באזור הגיאוגרפי שבו היא רשומה, תוסר המגבלה הגיאוגרפית ו/או סוג המעסיק מעל אשרתה כך שניתן יהיה להשימה אצל מטופל אחר שזקוק לה.

5. הסדרת מנגנון חריגים – להבנתנו מדברי ההסבר, על אף שכוונתכם היא לתקן את תקנה 6(ב) כך שיתאפשר לממונה להתיר בנסיבות חריגות מעבר של עובדים גם בין סוגי מעסיקים ולא רק בין אזורים גיאוגרפיים; בנוסח הטיוטה עצמה אין התייחסות לכך אלא רק לחריגים למקרים אלו (תקנה 6(ג)-(ד)). להבנתנו מדברי ההסבר מדובר בטעות ויש לתקנה. מובן שכל שמדובר בבחירה מכוונת הרי שהדבר יוצר הסדר לא פרופורציונאלי בפגיעתו ויש להכניס בו מנגנון חריגים כאמור. על מנגנון החריגים לקבוע קריטריונים, ובפרט להתייחס למקרים בהם לפי חוות דעת עו"ס או רופא העובד לא יכול לטפל במטופל "מורכב" מסיבה רפואית או נפשית, ולא להותיר שינוי זמני כאמור בלבד, זאת בפרט נוכח האופי המורכב והקשה של העבודה והכבילה המובנית שבה לסוג מטופלים זה.

בכבוד רב,
מיטל רוזן, עו"ד
אלעד כוזנא, עו"ד
מחלקה משפטית
קו לעובד

העתקים (בדוא"ל):

עו"ד שירי לב רן לביא, הממונה על זכויות עובדים זרים, משרד העבודה
עו"ד דינה דומיניץ, מתאמת המאבק בסחר בבני אדם, משרד המשפטים
עו"ד לינא סאלם, מחלקת ייעוץ וחקיקה, משרד המשפטים