

8.2.2024

-דחוף!-

לכבוד  
מר אייל סיסו  
מנכ"ל רשות האוכלוסין וההגירה

בדוא"ל

שלום רב,

## הנדון: הבאת עובדים זרים לענף התעשייה ממדינות בעלות תמ"ג לנפש נמוך מזה של

### ישראל

הרינו פונים בדחיפות בהמשך להחלטתך, הנזכרת בחוזרי ראשי מינהל עובדים זרים מימים 29.1.2024 ו-6.2.2024, לאפשר הזמנת מהגרי עבודה ברישיון לעבודה בענף התעשייה (ענף שלא נחתמו בו הסכמים בילטרליים) וזאת גם ממדינות שבהן התמ"ג לנפש נמוך מזה של ישראל.

כמפורט להלן, מדובר בהחלטה לפתוח את הענף לגיוס שעומד להיות טבוע עד צוואר בדמי תיווך אסורים. בניגוד לענפי החקלאות והבניין, שם הותר גיוס כאמור לאחר דיון בממשלה וקבלת עמדות כלל גורמי המקצוע, ההחלטה בנוגע לענף התעשייה לא נדונה במליאת הממשלה; על פניו לא התקבלה תוך עירוב גורמי המקצוע הרלוונטיים; עומדת בניגוד להמלצות הצוות הבין-משרדי שדן בנושא גיוס עובדים לענף ושעל בסיסו נקבע הנוהל הרלוונטי; וחשוב מכל – מנוגדת להחלטת הממשלה מס' 860 שהתקבלה אך לפני כחצי שנה, ומשכך נעדרת סמכות.

עוד בניגוד לענפי החקלאות והבניין, שעד למתקפת החמאס ב-7.10.2023 הסתמכו על כוח עבודה מוזמן – פלסטינים ומהגרי עבודה המגויסים מכוח הסכמים בילטרליים – ומצאו עצמם מול שוקת שבורה עם הקפאת כניסתם של עובדים פלסטינים ועם הקושי לגייס עובדים מהמדינות שעמן נחתמו ההסכמים הביילטרליים<sup>1</sup>; ענף התעשייה הסתמך בעיקר על עובדים ישראלים עד לפרוץ המלחמה. ככל שקיים בכלל משבר תעסוקה חריג בענף התעשייה (נתונים על כך לא פורסמו בשום מקום, וממילא קיימים ענפים רבים אחרים שבהם מצוקת כוח אדם), הוא אינו נובע אם כך מהיעדרו הפתאומי ורחב ההיקף של כוח עבודה מוזמן, כי אם משינויים זמניים ביחס לכוח העבודה הישראלי בו עקב גיוס המילואים הנרחב, הגבלת היקף פעילותן של מסגרות חינוכיות, ופינוי תושבי הדרום והצפון.

משמעות כל האמור היא, שספק רב אם הצורך בהזמנת כוח אדם לענף ממדינות עניות; ההצדקה לנטילת הסיכון הממשי לגבייתם של דמי תיווך במסגרת גיוסם; וההשלכות שיהיו לכך על עובדים שיגיעו לעבוד 63 חודשים בענף שעוד מספר חודשים אמור יהיה לחזור ולספק עבודה לעובדי

<sup>1</sup> בהערת אגב נציין, שמהתקשורת למדנו, שההסכם הביילטרלי עם מולדובה בענף הבניין מוקפא הלכה למעשה עקב משבר ביחסים, שנוצר כתוצאה מהחלטת ממשלת ישראל להתיר לתאגידי הבניין לגייס עובדים ללא פיקוח במדינה, ככל הנראה בתחילת חודש דצמבר 2023. לא למותר לציין שפיאסקו זה, ככל שזהו המצב, מזכיר את המשבר שחוללה מדינת ישראל מול ממשלת הפיליפינים בענף הסיעוד, עקב דרישות הלשכות הפרטיות בסיעוד לתשלום חוקיים שהולבנו בתקנות וגולגלו העובדים, והביאו להקפאת ההסכם והגיוס שם. מן הראוי שממשלת ישראל תסיק את המסקנות הנדרשות בדבר אופן התנהלותה מול מדינות המוצא של העובדים, שעמן היא חותמת על הסכמים שהיא עצמה מצהירה על תרומתם ועל מחויבותה להם.

הישראלים שבימים אלו מסכנים עצמם במילואים או מפונים מבתייהם – נידונו בידי כלל גורמי המקצוע הרלוונטיים. ספק רב, אם יש לשינוי האמור הצדקה הנתמכת בנתונים עובדתיים, ואם כלל השיקולים הרלוונטיים נלקחו בחשבון עובר לקבלתו. נציין עוד, כי על פניו מדובר בענף שככל שהוא משווע לידיים עובדות, קליטת עובדים ישראלים שנפלטו משוק העבודה כיום בתוכו הינה רצויה הרבה יותר מהבאת אלפי מהגרי עבודה שטרם נכנסו לישראל. זאת, נוכח היכולת להכשיר בקלות יחסית עובדים לעבודה בענף, ופועלו של הענף באזורי פריפריה בישראל אשר היצע העסקה בהם נפגע באחרונה, וייתכן ויפגע עוד בהמשך ככל שהמלחמה תסב נזקים משמעותיים לטווח רחוק על הכלכלה הישראלית.

נוכח האמור, **אנו פונים בקריאה בהולה לבטל את ההחלטות האמורות**, והכל כמפורט להלן:

1. ענף התעשייה הוא ענף יוצא דופן ביחס לענפים אחרים הפתוחים להגירת עבודה. מדובר בענף שהיה פתוח למהגרי עבודה עד לשנת 2014, אז הוחלט לסגור אותו להגירת עבודה. בשנים שחלפו מאז ועד לפתיחתו מחדש להגירה כאמור בשלהי שנת 2021, הגיעו למשרדינו מהגרי עבודה שהובאו לישראל במרמה לעבוד בפועל בענף תחת "אשרות מומחה" ולאחר ששילמו דמי תיווך אסטרונומיים. כך, בשנים 2018-2019 זהו על ידינו – ובהמשך גם על ידי המדינה – **מספר קורבנות סחר ועבדות, שהגיעו מהודו ומסין לעבודות תעשייה לאחר ששילמו דמי תיווך ותחת אשרות מומחה**.

2. בשנת 2018 החליטה הממשלה, במסגרת החלטת ממשלה מס' 4110 מיום 12.8.2018 בדבר "הקצאת היתרים להעסקת עובדים זרים למקצועות ענפי התעשייה", לפתוח שוב את הענף להגירת עבודה באופן מצומצם, להבנתנו בין היתר מתוך רצון להתמודד עם ההבאה הפרטית דה-פקטו לענף בדרך עוקפת של הבאת "מומחים" (המכסה עמדה במקור על 2,000 עובדים והוגדלה בהמשך ל-3,000). במקור, החלטת הממשלה לא התייחסה לאופן גיוס העובדים, וקבעה שהמלצות בנושא יגובשו על ידי צוות בין-משרדי (שכבר הוקם על מנת לגבש המלצות ביחס למומחים זרים; בהערת אגב נציין שלמיטב ידיעתנו המלצותיו בנוגע לייעודו המקורי, דהיינו מומחים זרים, לא ניתנו עד היום) – וזה המליץ כי מהגרי עבודה יוזמנו אך ממדינות שיש עמן הסכמים בילטרליים; או ממדינות שאין עמן הסכמים בילטרליים אך התמ"ג לנפש בהן שווה או גבוה מזה שבישראל; או ממדינות שאין עמן הסכמים בילטרליים והתמ"ג לנפש בהן נמוך מזה שבישראל, אך כלל אזרחיהן רשאים לעבוד תקופה ארוכה וללא צורך באשרה מיוחדת במדינת אחרת שבה התמ"ג שווה או גבוה מזה שבישראל. למיטב ידיעתנו, בהמשך פרסם הצוות המלצות מתוקנות ביחס לענף, בהיבטים אחרים – כשבהיבט זה נותרו ההמלצות ללא שינוי.

3. בהמשך, עוגנו המלצות אלו הן בנוהל הרלוונטי לענף, והן, וממש לאחרונה, **בהחלטת ממשלה 860 שהתקבלה ביום 30.7.2023 ועניינה "הגדלת מכסות העובדים הזרים במשק ותיקון החלטות ממשלה"**, וראה סעיפים 4(ב)-(1)-(2) להחלטה.

4. נציין, כי "מבחן התמ"ג" הוא למעשה "סעיף מיטיב" ביחס למעסיקים בענף, שכן הוא אינו קיים בענפים אחרים הפתוחים להגירת עבודה ובהם חלה חובה מוחלטת על גיוס מפוקח בלבד (בניין, חקלאות, מוסדות סיעוד, מלונאות). הגם שסעיף זה חורג מהכלל הרגיל בדבר חתימת הסכמים

בילטרליים, מבחן זה נועד להבטיח את מניעתן את התופעות הפסולות המוכרות בתחום הגירת העבודה, ובפרט בענף התעשייה כמפורט לעיל, של גביית דמי תיווך בלתי חוקיים מנשים וגברים עניים כחלק מהליך גיוסם לעבודה וניצול מצוקתם בארצות המוצא, לטובת שעבוד-חוב בסכומי עתק בתמורה לזכות לעבוד בישראל.

5. עוד נציין, שבענף התעשייה, תשלום דמי התיווך האסורים, ויצירת שעבודי החוב עקב כך, הם חמורים במיוחד: בניגוד לענפים אחרים, ענף התעשייה הפתוח בפני מהגרי עבודה הוא למעשה ערב-רב של תתי-תחומים ומקצועות ספציפיים ועם מכסות פנימיות. משמעות הדבר היא שמהגר עבודה שיסיים את העסקתו אצל מעסיקו, יתקשה להשתלב בפרק הזמן המותר לכך אצל מעסיק אחר ב"ענף" (ר' בהקשר זה הערותינו להמלצות הצוות הבין-משרדי מאוקטובר 2020). ככל ששילם דמי תיווך בלתי חוקיים, משמעות הדבר היא קיומם של סממנים מובהקים לעבדות וסחר כתוצאה מהשילוב שבין כבילה דה-פקטו לבין שעבודי חוב.

6. ביום 29.1.2024 פורסם מכתבה של עו"ד עינבל משש, ראש מינהל עובדים זרים דאז, בו נכתב על החלטתך לאפשר למשך 60 יום הזמנת עובדים לענף התעשייה גם ממדינות שבהן התמ"ג לנפש נמוך מזה שבישראל. במקור, החלטתך כעולה ממכתב זה התייחסה לגיוס עובדים לענף לקבוצת "עובדים בלתי מקצועיים". ביום 6.2.2024 פורסם מכתבו של מר משה נקש, מחליפה של עו"ד משש כראש מינהל עובדים זרים, ולפיו החלטת להרחיב את ה"פטור" האמור לכלל הקבוצות בענף.

7. בכל הכבוד, החלטה כאמור מנוגדת להחלטת הממשלה ולהמלצות הצוות הבין-משרדי שקדמו לה, ואינה בסמכות רשות האוכלוסין וההגירה. אין מדובר בעניין פורמלי בלבד: להחלטת הממשלה ולהמלצות הצוות-הבין משרדי קדם שיח משמעותי בין כלל משרדי הממשלה הרלוונטיים, במסגרתו נאספו ונסקרו נתונים רלוונטיים על מצב שוק העבודה בישראל בכלל ובענף בפרט, על האפשרויות לשלב בו עובדים ישראלים, ועל תופעות סחר בבני אדם וניצול עובדים. ספק רב אם נתונים אלו עמדו בפניך, ואם הובאו בפניך עמדות גורמי המקצוע הרלוונטיים ביחס לאלו. ככל שעמדו הנתונים לפניך, בכל הכבוד, אינך מוסמך להתעלם מהם – ועוד בלא כל תשתית עובדתית חדשה המצדיקה זו.

8. בכל אופן, ולגוף העניין, אין להחלטה כאמור הצדקה בענף התעשייה וזאת ללא קשר להליך קבלתה והסמכות לקבלה. אכן, בענפי הבניין והחקלאות הותר, לתקופה קצובה ובשיעור מוגבל ונמוך יחסית מבין כלל המכסה, גיוס פרטי. על החששות הממששים העולים מהחלטות אלו עמדנו בעבר, אולם בעוד שבענפים אלו ניתן היה לפחות להצביע על צורך אקוטי שנולד עקב פרוץ המלחמה, הרי שבענף התעשייה לא קיים צורך כאמור: בניגוד לענפי הבניין והחקלאות, שהסתמכו באופן משמעותי על הגירת עבודה שנפסקה עם פרוץ המלחמה; בענף התעשייה כמעט שלא הועסקו מהגרי עבודה גם לפני המלחמה – לפי נתוני רשות האוכלוסין וההגירה, נכון לערב פרוץ המלחמה הועסקו בענף 227 מהגרי עבודה בלבד!

כמו כן, כי אם ביחס לענף הבניין מירב העובדים בענף עד לפרוץ המלחמה היו פלסטינים, ולאורך עשורים נסמך ענף זה על העסקת פלסטינים אשר היוו כמחצית מכלל עובדי הענף, המצב בענף

התעשייה שונה בתכלית: המכסה הבסיסית לעובדים פלסטינים לתעשייה היא 2,250. מכסה זו הועלתה אך בחמש השנים האחרונות ובהדרגה, כאשר רק בהחלטות ממשלה משנת 2021 ו-2022, הועלתה מכסה זו ל-12,000 עובדים. יצוין כי בהחלטה האחרונה, החלטה 1686 מיום 26.6.2022, נקבע כי מכסה זו של עובדים פלסטינים כפופה לשיעור אבטלה שנתי נמוך מ-7.5%. נעיר, כי בהתאם לנתון מנובמבר 2023, שיעור האבטלה כיום עומד על 9.6%. הדברים נאמרים כדי לחדד את המכסה הבסיסית הנמוכה מאוד של עובדים פלסטינים בענף זה, כמו גם את היות העלאתה עניין חדש ביותר, וכפוף לשיעור האבטלה בישראל.

9. הדברים נאמרים כדי לחדד את ההבדל בין השלכות המלחמה ומניעת כניסת עובדים פלסטינים בעטייה על ענפי החקלאות והבניין, לעומת ההשלכות לענף התעשייה. לא ברור מה היא ההצדקה ומה הוא הצורך הנובע מהמלחמה בגיוס פרוץ של מהגרי עבודה עניים, לענף, שבמשך עשור, או שנמנע מלהעסיק עובדים אלו כליל, או שהשתמש במרמה באפיקים אחרים ("אשרות מומחה") לשם הזמנה של עובדים עניים תחת תשלומים אסורים בסכומים משמעותיים, שהביאו להכיר בהם כקורבנות עבודת וסחר.

10. קשה שלא לקבל את הרושם, שמעסיקים בענף מנסים למנף את המלחמה שפקדה את ישראל כדי לקדם הוזלת עלויות העסקה ביחס לעובדיהם הישראלים (או יותר נכון, מה שהם חושבים שיהיה עלויות העסקה; העסקת עובד זר כרוכה בתשלומי אגרות, ביטוחים ומתן מגורים הולמים, שספק רב אם ישולמו – ור' הפיאסקו שנוצר בענף מוסדות הסיעוד בשנה האחרונה עקב סירוב המעסיקים שם לשלם אגרות נדרשות – או שפשוט יגולגלו על עובדיהם).

11. עוד נציין, שככל שעקב המלחמה נוצר משבר בענף (כאמור, לא מוכרים לנו נתונים בנושא ולמיטב הידיעה איש לא טרח לאספם גם אצלכם), הרי שהדבר נובע מהשפעת גיוס המילואים הנרחב ו/או הגבלת פעילותם של מוסדות החינוך עקב המלחמה ו/או פינוי תושבי הדרום והצפון, באופן שמשפיע על יכולתם של עובדים ישראלים להגיע לעבודתם. שינויים אלו הם זמניים בהגדרתם (אכן, חיילי מילואים משוחררים עם הזמן לעבודתם ומוסדות החינוך עוברים לעבוד במתכונת רגילה ברוב חלקי הארץ; הבאת מהגרי עבודה למקומות מסוכנים כדי להחליף את העובדים הישראלים שפוננו מהם עקב המצב ממילא אינה מוסרית בכל היבט שהוא) וניתן להניח שיסתיימו עוד מספר חודשים.

ככל שזהו מצב הדברים, הרי שהזמנת מהגרי העבודה לעבודה בענף נעשית בתורת הזמנת "חלקי חילוף", שעוד מספר חודשים "ימוצה" תפקידם על העלויות הרבות הנלוות לו, והם יפוטרו וימצאו עצמם ללא עבודה (וסביר להניח, עם חובות עצומים) בענף המחולק לתתי-ענפים המותרים לעבודתם וכמעט נטול מעסיקים בעלי היתרי העסקה פנויים – על כל המשתמע מכך.

12. נוכח כל האמור, אנו קוראים לבטל לאלתר את ההחלטות הנזכרות במכתבים האמורים – החלטות שלטעמנו ממילא נעדרות סמכות ותוקף משפטי. לשם הזהירות נוסיף לגוף העניין שככל שקיים משבר אקוטי בענף התעשייה עקב המלחמה, יש לאסוף ולהציג נתונים אודותיו; לבחון את מקורותיו ואת הסיבות לו, ובהתאם את המענים החלופיים שניתן לספק לו מקרב

כוח העבודה המקומי (למשל, מתן מענקים לעובדים ישראלים לעבוד במפעלי תעשייה); ולקדם במקביל הסכמים בינלאומיים מול מדינות מוצא לגיוס עובדים בענף.

13. נבקש את תשובתך בדחיפות, ועד ליום 22.2.2024 – אחרת נשקול פנייה לערכאות.

בכבוד רב,

אלעד כהנא, עו"ד  
קו לעובד

מיכל תגור, עו"ד  
הקליניקה לזכויות עובדים באוני' ת"א

העתק:

מר אמנון מרחב, מנכ"ל משרד הכלכלה  
מר משה נקש, ראש מינהל עובדים זרים, רשות האוכלוסין וההגירה  
עו"ד שושנה שטראוס, לשכה משפטית, רשות האוכלוסין וההגירה  
עו"ד איילת זלדין, יועמ"ש משרד הכלכלה  
עו"ד שירי לב רן, הממונה על זכויות עובדים זרים, משרד העבודה  
עו"ד דינה דומיניץ, מתאמת המאבק בסחר בבני אדם, משרד המשפטים  
עו"ד לינא סאלם, רפרנטית עובדים זרים, יעוץ וחקיקה, משרד המשפטים  
עו"ד הילא טנא-גלעד, יעוץ וחקיקה בינלאומי, משרד המשפטים