

בשבתו כבית המשפט הגבוה לצדק

העותרת:

1. קו לעובד, ע"ר 580175545

2. האגודה לזכויות האזרח בישראל, ע"ר 580011567

באמצעות ב"כ עו"ד אלעד כהנא מקו לעובד
ו/או עוה"ד מיכל תגר מהקליניקה לזכויות
בעבודה באוניברסיטת תל אביב; שכתובתם
לצורך המצאת כתבי בי-דין:
קו לעובד, רח' הנגב 8, תל אביב
טל': 054-5800819, פקס: 03-6179022;
דוא"ל: aelad@kavlaoved.org.il

-נגד-

המשיבים:

1. ועדת המנכ"לים לעניין עובדים זרים

2. ממשלת ישראל

3. משרד משרד ראש הממשלה

4. היועצת המשפטית לממשלה

5. רשות האוכלוסין וההגירה

6. משרד העבודה

7. משרד החוץ

8. משרד המשפטים

9. משרד האוצר

10. משרד החקלאות

באמצעות פרקליטות המדינה
רח' צלאח א-דין 29, ירושלים
טל': 073-3925590; פקס: 02-6467011

עתירה למתן צו על-תנאי

בית-המשפט הנכבד מתבקש להוציא מלפניו צו על-תנאי, המופנה למשיבים ומורה להם לבוא וליתן טעם מדוע לא תבוטל החלטת המשיבה 1 מיום 26.11.2024, לאפשר הזמנת מהגרי עבודה ("עובדים זרים") לענף החקלאות מחוץ להסכמים בילטרליים עד ליום 31.3.2025.

החלטת המשיבה 1 מיום 26.11.2024 מצורפת ומסומנת "1".

יחד עם עתירה זו, מוגשת בקשה למתן צו ביניים המעכב למשך הדיון בעתירה את האפשרות להזמין מהגרי עבודה לענף החקלאות מחוץ להסכמים בילטרליים.

מבוא

עתירה זו נוגעת להחלטת המשיבה 1 (להלן גם "המשיבה" או "הוועדה") – ועדת מנכ"לים שהוסמכה בידי הממשלה לקבל החלטות סופיות בנוגע להגירת עבודה לישראל – לאפשר הזמנת מהגרי עבודה לישראל לעבודות חקלאות מחוץ לרגולציה שעוצבה משך שנים בליווי בית המשפט הנכבד לנושא: הסכמים בילטרליים.

הסכמים בילטרליים הם כינוי להסכמים שנחתמים בין ישראל לבין מדינות המוצא של מהגרי עבודה ברישיון ("עובדים זרים") המוזמנים לעבוד בישראל בענף מסוים. הסכם ראשון כזה נחתם לפני למעלה מעשור עם ממשלת תאילנד לגבי ענף החקלאות, באופן שיצר מסלול מוסדר ומפוקח לגיוס מהגרי העבודה בארצם: לא עוד על ידי "מאכערים" פרטיים, סוכנויות הגובות הון-עתק מהעובדים תמורת אשרת העבודה שלהם בישראל (הון שחלקו, כך מלמד הניסיון שנצבר אצל הרשויות בישראל, מתגלגל בהמשך לגורמי התיווך המקבילים בישראל כהון שחור), בניגוד לדין הישראלי ובאופן הקולע את העובדים לחובות עם תחילת עבודתם ומייצר ביקושים כוזבים לצורך בעובדים, שאינו אלא צורך בהון-שחור.

ההסכם עם תאילנד יצר מנגנון מפוקח לגיוס עובדים, שכולל מעורבות ממשלתית הן מצד תאילנד והן מצד ישראל, באופן המדיר גורמי תיווך פרטיים וכן כולל הגרלה של המועמדים על מנת להפחית תמריצים לתשלומים אסורים ושחוד. התשלומים שכן מותרים מכוחו, בסכומים נמוכים יחסית, משולמים באופן מפוקח ומאובטח. לפי מחקרי רשות האוכלוסין וההגירה (המשיבה 5), ההסכם נחל הצלחה משמעותית בהעלמתם כליל של דמי התיווך הלא חוקיים בענף החקלאות.

גיוס מהגרי עבודה מכוח הסכמים כאמור נובעים בראש ובראשונה מניסיון והחלטות הממשלה לעשות כן, לאחר שהיא מצאה שאין דרך יעילה אחרת להיאבק בתופעות של דמי תיווך אסורים; שהדברים בלתי ניתנים לאכיפה בדיעבד או למניעה אחרת מראש; ושהתופעה האמורה מכשירה את הקרקע לניצול המהגרים עד לכדי סחר בבני אדם או העסקתם בתנאי עבדות. מכיוון שהממשלה התמהמהה ביישום החלטותיה בנושא, הוא הובא לפתחו של בית המשפט הנכבד, בעתירה שלוותה על ידו משך 12 שנים במהלכן הוצא צו על תנאי להפסקת הבאת מהגרי עבודה מחוץ להסכמים כאמור, והיא נמחקה רק לאחר שנמצא שבכל הענפים הרלוונטיים להגירת עבודה נחתמו הסכמים כאמור. העתירה נמחקה על בסיס התחייבויות המדינה להקפיד על גיוס מהגרים באמצעות הסכמים אלו, תוך הותרת דלתות בית המשפט הנכבד פתוחות ככל שלא כך יהיה, ותוך שבית המשפט הנכבד מתאר את חשיבות העתירה וחתימתם של הסכמים בילטרליים לשם מניעת סחר בבני אדם למטרות עבודה.

כאמור, במשך למעלה מעשור יושם ההסכם עם תאילנד בענף החקלאות בהצלחה – עד למתקפת הטרור של החמאס ביום 7.10.2023. בעקבות מתקפה אכזרית זו, בה נרצחו, נפצעו ונחטפו מאות בני אדם ובהם עשרות מהגרי עבודה מתאילנד, ובשל האיום הרקטי הנרחב על דרום הארץ וצפונה, הקפיאה ממשלת תאילנד את ההסכם עמה. בעידודה של ממשלת תאילנד עובדי חקלאות רבים, כאלו ששרדו את המתקפה והירי הרקטי ואחרים, יצאו מישראל במהלך אוקטובר 2023. במקביל, ממשלת ישראל החליטה לאסור את כניסתם לישראל של אלפי עובדים פלסטינים שעבדו בענף החקלאות, בעיקר בעבודות עונתיות. המכלול האמור, לצד פינוי נרחב של עובדים ישראלים מדרום וצפון הארץ וגיוס נרחב של אחרים למילואים, יצר משבר כוח אדם אקוטי בענף, בבת אחת.

על רקע זה התירה ממשלת ישראל בנובמבר 2023, בצעד חריג ומוגבל בזמן ובהיקף, לאפשר לראשונה מזה עשור גיוס לא מפוקח לענף של עד 5,000 עובדים, מחוץ להסכם הביטורלי, וזאת למשך 90 ימים. מסלול זה פקע בפברואר 2024, ועד לפקיעתו הגיעו דרכו לישראל כ-2,800 מהגרי עבודה משלל מדינות מהדרום הגלובלי, שגויסו על ידי הלשכות הפרטיות שפועלות בענף בהיתר. הניסיון שנצבר ביחס לעובדים אלו הוא עגום ביותר: לא רק תשלום דמי תיווך אסורים, כפי שהיה צפוי, אלא גם הטעיה בהליך הגיוס, אי-התאמה לענף וחוסר יכולת לתקשר עם מעסיקים ועובדים אחרים בענף, דיס-אינפורמציה, ולבסוף אי רצון מצד חקלאים להעסיק רבים מהם בהמשך. "הגיוס הפרטי", כפי שכונה, הוביל למגדל בבל בחלק מהמשקים, של עובדים ממדינות שונות שדוברים שפות שונות, חלקן

נדירות בישראל, מתקשים לתקשר זה עם זה ועם מעסיקיהם, ומתקשים לאתר מעסיק חלופי ככל שיש צורך בכך, בענף שבו מעטים מוכנים לעבוד עמם וכשלא לכל מעסיק או לשכת השמה יש בכלל מתורגמן לשפתם. על אף שאותו "גיוס פרטי" הסתיים, השלכותיו עדיין עמנו – מאות עובדים שהגיעו דרכו עודם כאן, משועבדים לחובות, חלקם מועסקים תוך הפרות תנאים חמורות בחסות חובות אלו, חלקם מתקשים לקבל סיוע מהלשכות הפרטיות. כתוצאה מהקושי להשתלב בענף אליו הובאו ונוכח דמי התיווך הגבוהים ששולמו, חלק מהעובדים עוברים לעבודות בלתי מתועדות בענפים אחרים, והדברים משתקפים בבתי הדין לביקורת משמורת, לאחר שהם נתפסים ומגורשים מישראל. התמונה בכללותה מוכרת היטב למשיבים ומקרים קשים הובאו לידיעתם במהלך השנה על ידי העותרת 1.

מאז פקעה ההחלטה אודות מסלול "הגיוס הפרטי", תאילנד חזרה ליישם את ההסכם הביטורלי עמה, ושני הסכמים בילטרליים נוספים נחתמו עם שתי מדינות נוספות (מלאווי וסרי-לנקה) ומיושמים בימים אלה. רוב העובדים מתאילנד שעזבו את ישראל לאחר מתקפת הטרור חזרו לעבוד בישראל, כמו גם אחרים שעבדו בישראל בעבר וחזרו כעת ל"סבב שני". בנוסף, רשות האוכלוסין אישרה הארכת אשרות העבודה של העובדים הוותיקים לשנה נוספת. כתוצאה מצעדים אלה - **כיום מספר המהגרים בענף החקלאות עולה על מספרם ערב המלחמה** (ולמעשה מספרם כיום שווה למספר המהגרים והעובדים הפלסטינאים גם יחד שעבדו בענף בספטמבר 2023). הגם שהעותרות אינן חולקות על הצורך התמידי הקיים בענף בעובדים מאז ומעולם, אין הענף נמצא בנקודה בה היה בנובמבר אשתקד, בסמוך לאחר תחילת המלחמה.

למרות זאת, ועל אף הניסיון המר שנצבר מ"הגיוס הפרטי" בענף ובפרט בשנה האחרונה, החליטה המשיבה 1, בניגוד להתחייבויות המדינה ולפסיקת בית המשפט הנכבד, לאפשר שוב גיוס לא מפוקח של עוד 2,500 עובדים לענף החקלאות, ממדינות שזהותן תקבע בהמשך בידי מנכ"ל המשיבה 5 ובכפוף לתנאים חסרי משמעות שמעולם לא הוכיחו את עצמם. למעשה, לא הוצג כל צורך ענייני המצדיק חריגה מהתחייבויות המדינה ופסיקת בית המשפט הנכבד, באופן המסכן את העובדים שיגיעו לישראל בעת מלחמה, מגדיל את החשש לתופעות של סחר בבני אדם, ובהתאם – מעלה חשש כבד להידרדרותה של מדינת ישראל בדירוג השנתי של מחלקת המדינה האמריקאית בדבר מאבקן של מדינות בסחר בבני אדם, על כל ההשלכות הנובעות מכך. על רקע זה, מוגשת עתירה זו.

העובדות הצריכות לעניין

1. הצדדים לעתירה וחשיבות ניהול העתירה באמצעות עותרות

ציבורית

1. העותרות הן עמותות אשר עוסקות ומקדמות בכלים שונים סוגיות של זכויות עובדים, בהם עובדים ישראלים בשכר נמוך, מהגרי עבודה, מבקשי מקלט ועובדים פלסטינים. העותרות הן מתדיינות ותיקות בפני בית המשפט הנכבד בסוגיות שעניינן, בין היתר, זכויותיהם של עובדים מוחלשים, ובכלל זה מהגרי עבודה. העותרות הוכרו על ידי בית המשפט הנכבד כעותרות ציבוריות בשורה של הליכים הנוגעים למהגרי עבודה, שהבולטים שבהם הם בג"ץ 4542/02 עמותת "קו לעובד" נ' ממשלת ישראל, פ"ד סא(1) 346 (2006) (להלן: **בג"ץ הכבילה**) ובג"ץ 2405/06 קו לעובד נ' מנהל יחידת הסמך לעובדים זרים, משרד התמ"ת, 17.12.2018 (להלן: **בג"ץ ההסכמים הביטורליים**).

נוסף על כך, מסייעת העותרת 1 באמצעות מחלקותיה השונות לאלפי עובדים בשנה, בהם מהגרי עבודה ובכללם מי שהגיעו בשנה האחרונה, בצל המלחמה, לעבוד בעבודות קשות ומסוכנות, לעיתים תחת ירי רקטי – בפרט בענף החקלאות. עתירה זו נתמכת בתצהירה של עו"ד אורית רונן, מנהלת מחלקת עובדי חקלאות אצל העותרת.

2. העותרות יטענו כי יש לברר עתירה זו כעתירה ציבורית. דיני המעמד כפי שפותחו במשפט הישראלי מכירים בזכות העמידה של עותרים ציבוריים, בעיקר שעה שעל הפרק עומדות שאלות ציבוריות חשובות, הנוגעות לפגיעה בזכויות יסוד. כך למשל, **בבג"ץ הכבילה**, קיבל בית המשפט הנכבד את עתירתן של שש עותרות ציבוריות, בהן העותרות כאן, וביטל את הסדר הכבילה של מהגרי העבודה למעסיקיהם. בית-המשפט הנכבד עמד באותו מקרה על כך שהעדרה של פנייה אל בית-המשפט מצד עובד ספציפי, אין בה כדי למנוע את התערבותו של בית-המשפט שעה שפנו אליו עותרות ציבוריות:

"... גם אם נכונים הם העובדים הזרים להיכנע לגורלם, אנו לא נסכים כי תופעת הסדר הכבילה תמשיך ותשרור בקהלנו. אכן, שפר גורלם של העובדים הזרים, החלשים והפגועים שבקירבנו, ונחלצו לעזרתם אנשים טובים, מתנדבים בעם - אלה הם העותרים שלפנינו – ובזכותם של

אוהבי-חסד אלה נתמזל מזלנו ונתגלגלה זכות לידינו להגן על צלם האנוש של אותם עובדים. ואנו נגן עליהם, על העובדים הזרים, הגם שלא ביקשו זאת מאיתנו". (שם, סעיף 5 לפסק-דינו של המשנה לנשיא חשין, ההדגשות הוספו).

3. בענייננו, העתירה עוסקת בהחלטה על גיוסם הלא מפוקח של מהגרי עבודה, בניגוד לפסיקת בית המשפט הנכבד בג"ץ ההסכמים הבילטריים הנזכר לעיל. מאחר שהסוגיה מושא העתירה עניינה בהסדר שיישומו הוא ביחס לקבוצה גדולה ולא בענייני הפרטני של מאן דהוא, ובשעה שאותם עובדים הצפויים להיפגע טרם גויסו לעבודה בישראל, אף טעמי יעילות וחסכון במשאבים ובזמן שיפוטי תומכים בבירורה של העתירה כעתירה ציבורית. על היות משאביה המוגבלים של האוכלוסייה הנפגעת, ומידת נגישותה לערכאות, שיקולים התומכים בבירור עתירה כעתירה ציבורית, עמד בית-משפט הנכבד בג"ץ 11437/05 קו לעובד נ' משרד הפנים (13.4.2011):

"כבר נפסק, כי עתירה העוסקת בענין בעל אופי ציבורי רחב עשויה להידון במסגרת עתירה ציבורית באמצעות עותרים ציבוריים, גם בלא עותרים ספציפיים הנפגעים במישרין מהמעשה המינהלי... על אחת כמה וכמה כך הוא, משמדובר במקרה זה בנפגעות פוטנציאליות מהגרות עבודה, שמשאביהן מוגבלים ביותר, וניתן להניח שחסרים להן כלים של ידע, ממון והתמצאות, הנדרשים לצורך ייזום הליכי תביעה בענייניהן. טעם זה מהווה מענה לטענה הנטענת לפיה עתירה ציבורית לא תישמע בענין שיש בו נפגע פוטנציאלי מסוים אשר נמנע מלעתור ולבקש סעד. ומעבר לכך, לבית המשפט נתון שיקול-דעת להכריע בעתירה ציבורית גם כאשר קיים נפגע ישיר מנושא העתירה שלא הצטרף אליה כעותר, וזאת – "כאשר הסוגיה המועלית בעתירה הינה בעלת חשיבות חוקתית מן המעלה הראשונה המתפרשת מעבר למחלוקת הפרטנית, וקשורה בגרעינה ליסודותיו של המשטר הדמוקרטי ולזכויות אדם"... (פסקה 15 לפסק-הדין, ההדגשה הוספה).

4. המשיבה 1, ועדת המנכ"לים לענייני עובדים זרים, הוקמה ביום 15.5.2024 בהחלטת המשיבה 2, היא הממשלה. היא קיבלה מאת הממשלה סמכות

רחבה לקבל החלטות בדבר הזמנת והעסקת מהגרי עבודה בישראל, וזאת בהתאם להחלטת הממשלה שמספרה 1752 שתואר בהמשך.

במשיבה 1 חברים 5 מנכ"לים קבועים, הם ראשי המשיבים 3 ו- 5-8 (מנכ"לי משרד ראש הממשלה, רשות האוכלוסין וההגירה, משרד העבודה, משרד החוץ, משרד המשפטים), ולצדם חברים בוועדה גם המשנה ליועצת המשפטית לממשלה (המשיבה 4) וכן הממונה על התקציבים במשרד האוצר (משיב 9).

המשיב 10, משרד החקלאות, היה שותף לדיוני הוועדה הרלוונטיים לעתירה זו, ובקשותיו מהוועדה הן שהביאו להחלטות האמורות.

2. על משמעותיו של גיוס לא-מפוקח לעבודה של מהגרי עבודה

5. מהגרי עבודה, בפרט בענף החקלאות, מהווים את אחת הקבוצות הפגיעות והמוחלשות ביותר בישראל. בית המשפט הנכבד עמד על כך לא פעם, ונפנה למשל לדברים הבאים:

"אף שנדמה כי אין עוררין על חשיבותם של מהגרי העבודה לחקלאות הישראלית, מדובר באחת מקבוצות העובדים הפגיעות ביותר במשק, וחבריה מתמודדים עם פערי כוחות מבניים, תשלום דמי תיווך עבור ההגעה לעבודה בישראל, מגבלות על מעבר בין מעסיקים, קשיי שפה ומעמד ארעי. מציאות חייהם של עובדים אלה מאופיינת פעמים רבות מדי בהפרות זכויות נרחבות ובהן אי-תשלום שכר מינימום, הפרת זכויות סוציאליות, הלנת שכר, העסקה מעבר לשעות העבודה המותרות, תנאי מגורים לא ראויים, פציעות וחשיפה לחומרי הדברה. מציאות זו משתקפת מדברי העותרים, מדו"חות שמפרסמת העותרת 3 מעת לעת ומהספרות האקדמית בנושא; אך היא עולה במפורש גם מדבריהם של נציגי הממשלה בדיוני ועדת העבודה ומפרסומים רשמיים שונים (ראו למשל: מבקר המדינה דו"ח שנתי 65 ג, "רשות האוכלוסין וההגירה ומעברי הגבול: הבאת עובדים זרים ושמירה על זכויותיהם" 1091 (2015))."

(סעיף 12 לפסק דינה של כב' השופטת ברון בבג"ץ 4296/19 פונגסק נ' שר האוצר, ניתן ביום 16.9.2020 (להלן – **בג"ץ פונגסק**); על פגיעותם הכללית של מהגרי עבודה, לרבות בענפים אחרים, ראו גם: בג"ץ 1105/06 קו לעובד

נ' שר הרווחה, ניתן ביום 22.6.2014, פסקה 2 לחוות דעתה של השופטת ע' ארבל; דנג"ץ 10007/09 גלוטן נ' בית הדין הארצי לעבודה, ניתן ביום 14.4.2013, פסקה 36-37 לחוות דעת של השופטת ע' ארבל; ופסקאות 27-28 לחוות דעתו של השופט לוי בבג"ץ הכבילה הנזכר לעיל).

6. דברים אלו נאמרו ביחס לעובדי החקלאות מתאילנד שהגיעו לישראל בעשור האחרון, במסגרת ההסכם הביטורלי שנחתם עם תאילנד ושעליו נעמד בהמשך. הם יפים כפליים, עת עסקינן במהגרים שגויסו, ויגויסו, לעבודה בענף מחוץ לו, ושבהם עוסקת עתירה זו. אכן, מהגרי העבודה סובלים מחולשה מובנית הנובעת מזרותם בישראל, היעדר מעמד והזכויות הנלוות לו, היעדר שפה או עורף, היותם עובדי כפיים עניים וכמובן תלותם במעסיק וברגולציה המתירה את שהותם בישראל. זו מועצמת משמעותית כאשר נלווית התופעה המוכרת לשמצה בתחום הגירת העבודה, של שיעבודי חוב בגין גבייה אסורה של הון עתק במדינת המוצא, שבעשור האחרון נגדעה בהצלחה ביחס לענף החקלאות, עד לפרוץ המלחמה הנוכחית.

7. ואמנם, במשך שנים הייתה הגירת עבודה לישראל כר פורה לתעשייה בלתי חוקית של גביית כסף ממהגרי העבודה כנגד האפשרות להגיע לישראל ולעבוד בה. תשלום כאמור נעשה כדמי תיווך לגורמים המתווכים בין מבקש העבודה לבין מעסיק בעל היתר, או כתשלום מצד מבקש העבודה למעסיק עצמו; וזאת לצד תופעות של גביית ערבונות ובטוחות אחרות מהעובדים, שנועדו להבטיח שאלו לא יעזבו את מעסיקיהם וימשיכו לעבוד אצלם.

8. אלה ואלה אסורים בסעיפים 69 ו-80(ג) לחוק שירות התעסוקה, תשי"ט-1959, וכן בחוק איסור קבלת ביטחונות מעובד, תשע"ב-2012. מטבע הדברים, אלו מתרחשים מחוץ למדינת ישראל, במדינות המוצא של העובדים, באופן שמקשה על הרשויות בישראל לפקח ולהעניש על כך, שלא לומר למנוע זאת ולודא שהחוק הישראלי נשמר.

9. תופעה זו הוכרה במשך השנים על ידי הממשלה והיא מקובלת על גורמי המקצוע. בשנת 2007, בטרם חתימת ההסכם הביטורלי עם תאילנד, העריכה יחידת הסמך לעובדים זרים שכ-60%-70% מדמי התיווך מועברים בפועל לחברות כוח האדם בישראל. כך אמרה לפני למעלה מעשור, ביום 10.5.2010,

גב' רבקה מקובר, מנהלת אגף הרישוי במינהל הסדרה ואכיפה במשרד התמ"ת, בישיבה של ועדת הכנסת לעניין העובדים הזרים:

"אני רוצה לדבר על מה שראיתי וחוויתי מתוך 200 לשכות פרטיות. אני לא מחדשת, כמה כסף גובים מעובד זר על הזכות להגיע לארץ. בין 8000 לעשרת אלפים דולר. יש ראיות על זה שהעובד הזר משלם סכומי כסף גבוהים מאוד על הזכות להגיע לארץ. זאת עובדה ועל זה אין עוררין. לפחות חצי מזה מתחלק בין הלשכה בחו"ל ללשכה בארץ. אני מדברת על לשכות שאני מכירה שעברו חקירה מנהלית. זה בדוק."

10. באותן שנים, סיפר מנהל יחידת הסמך לעובדים זרים במשרד התמ"ת דאז, מר שלום בן משה:

"העובד הזר במצב של אין ברירה, הוא חייב להחזיר את הכסף, יש ריבית חודשית קטלנית. יש לחץ, יש איומים על משפחה שלו בחוץ לארץ. המציאות של אין ברירה מביאה למציאות של ניצול, של שיעבוד... האיום על פיטורים או הרחקה מביא לסוג של הכנעה. השלמה עם מצבים בלתי אנושיים ובלתי חוקיים. מציאות של כפייה, מציאות של סחר בבני אדם..."

... המציאות הזאת כמובן מדרבנת ומעודדת את העובד לעבוד גם בניגוד להיתר. הסינים בעיקר, וגם עובדות הסיעוד מסיימות את העבודה, מחפשות עבודה נוספת לעבוד בלילה, ביום, בשבתות, בחגים, כדי להחזיר את הכסף העצום הזה שהן צריכות לשלם" (פרוטוקול ישיבת הוועדה המיוחדת לבחינת בעיית העובדים הזרים מיום 31.1.2007, בעמ' 4; פרוטוקול הישיבה מפורסם באתר הכנסת).

11. דברים דומים נמסרו לוועדה באותו דיון, בידי סגן הממונה על יחידת האכיפה במשיבה 5, מר יוסי אדלשטיין (מאז ועד לאחרונה היה ראש מינהל אכיפה זרים במשיבה 5):

"רבותי, אנחנו צריכים להבין שהתופעה הזאת אנחנו יודעים שהיא קיימת, הבעיה היא, אין ראיות. אין ראיות בקטע הזה, ואי אפשר לעשות שום דבר. תיקח סיני, הם נוחתים בשדה התעופה. תבוא תגיד לו כמה שילמת, הוא יגיד לך \$ 500. הם לא אומרים, כי הם פוחדים להגיד. הם

יודעים שהוא רוצה לעבוד, והוא שותק. מתי הוא אומר שהוא שילם \$ 18,000, אחרי שנתיים שאני עוצר אותו, הוא אומר לי, תשמע, שילמתי כך לפני שנתיים (שם, בעמ' 4).

12. ואכן, עם השנים התגבשה ההכרה אצל גורמי המדינה, כי לא ניתן להיאבק בתופעה זו באמצעות כלי האכיפה והענישה. התשלום נעשה לרוב במדינת המוצא של העובד ומשכך הוא קשה לניטור, פיקוח ואכיפה מצד מדינת היעד. על הפער בין המידע שיש אצל הרשויות, לבין תרגומו להליכי אכיפה, מדווחים גורמים מהמשיבה 5 לאורך שנים רבות. כך למשל דבריה של עוה"ד שושנה שטראוס, סגנית יועמ"ש אצל המשיבה 5, בישיבת וועדת העבודה והרווחה בכנסת אשר דנה בנושא ביום 29.3.2018:

"הבעיה היא שגם אני מתארת לעצמי שאם תשאלי את העובדת המולדובנית שאת שאלת אותה, אם תשאלי אותה: מי לקח ממך את הכסף... היא לא יודעת את השרשור לגורם בארץ. במהלך שנים רבות, ויש פרוטוקולים של הוועדה הזו שדנו בזה עם המשטרה כמה פעמים, האכיפה הפלילית של זה היא לא קלה. גם האכיפה המנהלית של זה לא קלה...".

13. התשלומים האמורים גוררים השלכות חברתיות שליליות, ובהן הון שחור ושיקולים זרים (כספיים) להבאת מהגרים, גם אם אין בהם צורך או גם אם אינם מתאימים לעבודתם. הדבר פוגע בראש ובראשונה בעובדים: התשלום הוא לרוב בסכומי עתק ביחס למדינות המוצא של מהגרי העבודה, עובדי כפיים עניים. משכך, אלו ממומנים על ידי נטילת הלוואות בריבית בידי העובדים, מתוך הנחה שיוכלו להחזירן בהמשך באמצעות עבודתם במדינה מפותחת, ולאחר מכן יוכלו להרוויח סכומים שעבורם מלכתחילה נטלו הלוואות אלו – על מנת לאפשר להם ולמשפחותיהם חיים טובים יותר. הלוואות אלו משעבדות את העובדים לחובות במהלך חלק ניכר מתקופת עבודתם וחובות אלה מחלישים את כוח המיקוח הדל ממילא שלהם וסוללים את הדרך לניצולם ואף לביצוע עבירות פליליות כלפיהם, כגון החזקה בתנאי עבודת, עבודת כפייה וסחר בבני אדם.

14. שעבוד חוב הוכר בדין הבינלאומי כאחד מהסממנים לסחר בבני אדם, עם פרסומו של הפרוטוקול למניעה, לדיכוי ולהענשת על סחר בבני אדם (להלן: **פרוטוקול פלרמו**) שאושרר בידי ממשלת ישראל בהחלטת ממשלה 3709 מיום 3.7.2008. סעיף 3 לפרוטוקול פלרמו כלל את המונח "שעבוד" (אשר פורש בפסיקה בעולם כמתייחס גם לשעבודי חוב), כאחד מרכיבי עבירת הסחר בבני אדם (על ההתפתחות ההיסטורית של ההגדרה והרחבתה, לרבות כלילת שעבוד החוב על מהגרי עבודה במסגרת גיוסם לעבודה במדינות היעד, כחלק מההגדרות המשפטיות, ר' בין היתר: Anne T. Gallagher, **The International Law of Human Trafficking** 12-25 (2010). על ההקשר הישראלי, אף ביחס לשעבוד החוב ממהגרי עבודה בענף הבנין, ר' הילה שמיר "גישת עבודה לסחר בבני אדם: 20 שנים למאבק הבינלאומי בסחר בבני אדם" **עיוני משפט** מד(2) 377 (2021)).

15. תופעת שעבוד חוב בצורה של תשלום דמי תיווך נתפסת בדיון הגלובלי בהגירת עבודה, כאחד מהצמתים הדרמטיים ביותר בהקשר לפגיעות לניצול חריף של עובדים:

"Studies have shown that excessive fees levied on prospective migrants are often the first step into the cycle of dependency and coercion. In order to pay recruitment and processing fees, migrants may take out large loans requiring repayment at extremely high interest rates or agree to a salary deduction scheme that holds the first three to five months of salary as payment. There are even cases in which intermediaries collect security bonds and housing or property certificates from migrants before their departures, as a form of collateral" (Dovelyn Rannveig Agunias, *Guiding the Invisible Hand: Making Migration Intermediaries Work for Development* 2, 22-23 **United Nations Dev. Programme**, Human Dev. Research Paper 2009/22, 2009).

על תופעה זו בהקשר הישראלי, עמדה פרופ' הילה שמיר במאמרה "גישת העבודה לסחר בבני אדם", שהוזכר לעיל:

"מהגרי עבודה רבים צוברים חוב עצום ולעתים בלתי ניתן להחזרה לאורך תהליך ההגירה שלהם. נושי החובות הללו יכולים להיות מבריחים, מתווכים לא-רשמיים, או סוכנויות כוח-אדם רשמיות. חוב כזה, אשר לוכד את העובדים במצב הקרוב לשעבוד חוב, הוא אמצעי נוח להפיכתם של העובדים לצייתנים ולנוחים לשליטת המעביד, או במילים אחרות, להפיכתם לקלים לניצול..."

תופעת החוב הגבוה הנלווה להגירה אפיינה, עד שנת 2010, את כל ענפי הגירת העבודה בישראל. מהגרי עבודה נטלו חובות בסכומים גבוהים כדי לממן את הגעתם לישראל אשר בחלקם נותרו ונגבו במדינות המוצא ובחלקם בישראל. אחד המהלכים שישראל אימצה בעשור האחרון, בין היתר במסגרת המאבק בסחר בבני אדם והלחץ האמריקני בנושא, הינו הגבלת חוב דרך הסכמים בילטרליים להגירת עבודה. בעקבות הביקורת האמריקנית על החובות הכבדים של העובדים קיבלה הממשלה החלטה להסדיר את הגירת העבודה לישראל באמצעות הסכמים בילטרליים."

3. מחויבותה של ישראל לגיוס מפוקח באמצעות הסכמים בילטרליים

16. כמצוטט במאמרה של פרופ' שמיר לעיל, עמדתו של משפט העבודה היא כי הדרך היעילה ביותר להיאבק בתופעות האמורות היא באמצעות חתימת הסכמים בינלאומיים להסדרת יחסיהן של מדינות מוצא ויעד בדבר הגירת עבודה, באופן שיוצר פיקוח מדינתי על אופן הגיוס ומנטרל את יכולתם של גורמי פרטיים להתערב בו ולהרוויח ממנו.

17. ואכן, מדינת ישראל אימצה את המחויבות להתקשר בהסכמים בילטרליים עם מדינות המוצא של מהגרי עבודה הנכנסים לעבוד בהיתר בישראל לפני קרוב לעשרים שנה. ביום **31.7.2005** התקבלה החלטת ממשלה מס' 4024 בעניין "היתרים להעסקת עובדים זרים", ביחס לכלל מהגרי העבודה בישראל דאז. בסעיף 6 להחלטה נכתב:

"במטרה למנוע ניצול לרעה של עובדים זרים וגביית עמלות מופרזות מאותם עובדים, להנחות את הממונה על יחידת הסמך לעובדים זרים במשרד התמ"ת לקבוע הסדר לפיו גיוס עובדים זרים לעבודה בישראל

יעשה תחת פיקוחו של ארגון ההגירה הבינלאומי (IOM) או הסדר אחר שייקבע למטרה זו, ולהבטיח כי יינתנו היתרים להעסקת עובדים שיגויסו על פי ההסדר שייקבע בלבד".

18. ביום **12.8.2007** התקבלה החלטת ממשלה מס' 2211 בעניין "הגדלת אפשרויות התעסוקה של ישראלים" אשר הנחתה בסעיף 5 את שר התעשייה, המסחר והתעסוקה ואת שרת החוץ –

"לחתום עם המדינות מהן מגיעים עובדים זרים לישראל על הסכמים בילטרליים לשם הבאתם של עובדים זרים מאותן מדינות לישראל, תוך בחינת האפשרות להסתייע בשירותי הפיקוח של ארגון ההגירה הבינלאומי או הסדר אחר שיקבע למטרה זו... עובדים זרים ייכנסו לישראל רק אם הגיעו ממדינה שעימה נחתם הסכם כאמור".

19. בית משפט נכבד זה ליווה לאורך 12 שנים את יישומן של החלטות חשובות אלה, במסגרת שלוש עתירות שהגישה העותרת 1 בשנים 2005-2006 בגין התמהמהות הממשלה לבצע את החלטותיה בנושא (**בג"ץ ההסכמים הביילטרליים**). ביום **2009 ניתן צו על תנאי** בעתירות המאוחדות, וכעבור מספר שנים נחתמו מספר הסכמים בילטרליים: בענף החקלאות עם תאילנד (2010); בענף הבניין עם בולגריה (2011), מולדובה (2012), רומניה (2014), אוקראינה (2016) וסין (2017); ובענף הסיעוד עם הפיליפינים (2018).

20. ההסכמים הביילטרליים שנחתמו מסדירים הליך גיוס מדינתי ומפוקח של מהגרי עבודה בארצות מוצאם, באופן המוודא כי לא ייגבו מהמועמדים דמי תיווך בלתי חוקיים. הם קובעים מנגנון גיוס דו-ממשלתי, שיוצר פיקוח הדוק על הגיוס ומדיר מתוכו גורמי תיווך פרטיים. הוא כולל בתוכו מנגנון של הגרלה, שמבטיח שלא כל מועמד מתאים יגיע לישראל, כדי להקטין את התמריץ לתשלום אסור או שוחד. חלק מההסכמים כוללים גבייה מותרת בסכום נקוב ונמוך יחסית, שתשלומו נעשה באופן מפוקח המונע גבייה לא חוקית.

21. עם חתימתם של הסכמים אלה נמחקה מקץ 12 שנות התדיינות **בבג"ץ ההסכמים הביילטרליים**, נוכח השינוי בתשתית העובדתית שחל מאז הגשת העתירה. מפאת חשיבות הדברים, נצטט מפסק הדין (כל ההדגשות הוספו):

"העתירות שלפנינו עוסקות בתופעה המכוערת – שניתן לראותה כ"עבדות מודרנית" או כסחר בבני אדם למטרות עבודה – של גביית דמי תיווך גבוהים, שמהגרי עבודה נדרשים לשלם למתווכי כוח אדם על מנת לעבוד בישראל. המדובר בסכומים נכבדים מאוד של אלפי דולרים, לעיתים עשרות אלפי דולרים, שמשלם העובד לחברת כוח אדם במדינת המוצא שלו, תמורת ה"זכות" להגיע ולעבוד בישראל בפרך, בעיקר באותם ענפים בהם קיים מחסור בישראל בידיים עובדות, כמו ענפי החקלאות, הבניין, הסיעוד והתיירות. התופעה של גביית דמי תיווך מעובדים זרים, גורמת לתופעות לוואי שליליות נוספות כמו הבאת עובדים לארץ מבלי שממתין להם מעסיק או "ניפוח" המספרים של העובדים הנדרשים בענפים השונים..." (ס' 1 לפסק הדין);

"המדינה לא התכחשה לצורך ולחשיבות שבחתימת הסכמים בילטרליים עם מדינות המוצא מהן מגיעים העובדים... כאמור, אין חולק על הצורך בחתימת הסכמים בין-מדינתיים על מנת למגר, ולמצער להפחית, את התופעה המקוממת של גביית דמי תיווך מופרזים על גבם של העובדים. גם העותרים מאשרים כי ההסכמים הבינלאומיים שנחתמו היו אפקטיביים והעלימו את תופעת דמי התיווך הבלתי חוקיים, באותם ענפים בהם הוחלו ויושמו. הסכמים אלה הם אפוא דרך המלך להתמודד עם התופעה, לצד אמצעי אכיפה נוספים בהם ראוי ורצוי לנקוט..." (ס' 3-4 לפסק הדין);

"הנה כי כן, לפנינו עתירה מוצדקת, שעוסקת בנושא כאוב שצריך להדיר שינה מעיניו של כל בן אנוש. מה עוד, שאותם עובדים זרים סועדים את בני משפחתנו, בונים את בתינו, ומגדלים את מזוננו. המלחמה בסחר בבני אדם למטרות עבודה, צריכה אפוא להיעשות בשני ראשים עיקריים: חתימה על הסכמים בין-מדינתיים ואיסור על הבאת עובדים ממדינות שאינן חתומות על הסכמים כאמור. לזכותה של המדינה ייאמר, כי אינה מתכחשת לצורך הדוחק בחתימה על הסכמים בין-מדינתיים וכי קיבלה על עצמה את העיקרון כי יש לשאוף ולחתור לחתימה על הסכמים כאמור... (סעיף 5);

"אכן, ברי כי המלאכה לא הסתיימה והיא רחוקה מלהסתיים וגם המדינה מכירה בכך, ואף לא עמדה על מחיקת העתירות... בעיה נוספת שיש ליתן עליה את הדעת, היא מה שנחזה לכאורה כעקיפה של ההסכמים הבין-מדינתיים... יודגש כי מחיקת העתירות אין משמעה כי הטיפול בנושא הושלם. רחוק מכך... אנו תקווה כי הדברים ייעשו גם ללא פיקוח ו"דרבון" של בית משפט זה. מכל מקום, **ככל שהעותרים ימצאו כי המדינה גוררת רגליים ביישום ההסכמים הקיימים או בחתימה על הסכמים נוספים או באי אכיפת החוק, הרי שדלתות בית משפט זה לא ננעלו**". (סעיף 7 לפסק הדין מיום 17.12.2018; ההדגשות אינן במקור).

22. יובהר כי בית המשפט הנכבד חזר על מחויבותו לעקרונות אלו גם בפסיקה מאוחרת יותר, ור' דנג"ץ 5269/22 **קו לעובד נ' ממשלת ישראל** (ניתן ביום 2.10.2022) ובג"ץ 3717/21 **קו לעובד נ' ממשלת ישראל** (ניתן ביום 3.7.2023).

4. יישום ההסכם עם תאילנד בעשור האחרון ועד מתקפת שבעה

באוקטובר

23. כאמור, ההסכם עם ממשלת תאילנד נחתם בשנת 2010, ויישומו החל בשנת 2012 (תחילה במעורבות ארגון ההגירה הבינלאומי, IOM, ומשנת 2020 ללא מעורבותו). משלב זה, נפסקה האפשרות לגייס מהגרי עבודה בענף החקלאות שלא באמצעות הסכמים כאמור ('פיילוט' להסכמים כאמור נחתמו ויושמו לתקופה מוגבלת עם סרי לנקה ונפאל).

24. העובדים מתאילנד מגויסים בארצם בהתאם למנגנון המתואר לעיל, ומוזמנים לישראל על ידי לשכות פרטיות ישראליות, הפועלות בישראל בהיתר מיוחד לתיווך כוח עבודה זר שניתן מצד שר הפנים בהתאם לחוק שירות התעסוקה, תשי"ט-1959, ושפעילותן מוסדרת בנהלי המשיבה 5 (רשות האוכלוסין וההגירה)¹. תפקידן של הלשכות המורשות בתיווך בין העובד

¹ נוהל תנאי ההיתר ללשכות פרטיות לתיווך עובדים זרים לעבודה בישראל בענף החקלאות, ניתן למצוא בקישור:

https://www.gov.il/BlobFolder/policy/agriculture_foreignworkers_agents/he/policy_agri.pdf

למעסיק הוא משמעותי בהינתן הפערים השפתיים (העובדים דוברים תאית בלבד); הרגולציה הקפדנית שמגבילה עובדים לעבודה רק בענף מסוים ואצל מעסיקים בעלי היתר פנוי, ושמייצרת צורך בגורם מתווך למציאת מעסיק כאמור; ולוח הזמנים הדוחק למציאת מעסיק עבור עובד שנותר ללא מקום עבודה ומגורים בארץ זרה.

לשכות אלו מורשות לגבות מהעובד עבור עבודתן את הסכום הקצוב והנמוך יחסית שנקבע בתקנות שירות התעסוקה (תשלומים ממבקש עבודה בקשר לתיווך עבודה), תשס"ו-2006) (להלן: **תקנות שירות התעסוקה**), וזה נגבה מהעובד באופן מפוקח בהתאם להסכם. בהתאם לנהלי רשות האוכלוסין וההגירה, לשכות אלו מחויבות בהעסקת מתורגמן, ומכיוון שבעשור האחרון כל עובדי החקלאות הגיעו מתאילנד שרק עמה נחתם הסכם, כל הלשכות מעסיקות מתורגמנים לשפה זו.

25. יעילותו של ההסכם הביטורלי בענף בגדיעת דמי תיווך, אינה מוטלת בספק. העותרת 1, המסייעת למהגרי עבודה בענף מזה שנים, עדה לשינוי המשמעותי שיצר ההסכם עם תאילנד ומאז החל יישמו אינה שומעת על דמי תיווך מהעובדים שהיא פוגשת, ותופעה בעייתית זו נפסקה כליל. זהו גם ניסיונם של המשיבים. כך למשל אמר מנכ"ל רשות האוכלוסין וההגירה בשעתו, מר אמנון בן עמי, בדיון שנערך ביום 27.7.2015 בוועדת הפנים של הכנסת:

"אני אומר חד משמעית שבאמצעות הסכמים ביטורליים יכולנו להביא עוד אלפי עובדים זרים לבניין לארץ, אם היו משתפים פעולה עם החלטת הממשלה מכיוון שרוצים להחזיר את השיטות הישנות, גביית דמי תיווך שיש בזה עשרות מיליוני דולרים. אני מציע לאדוני להיפגש עם השגריר התאילנדי בארץ. אמר לי שמאז שעשינו הסכם ביטורלי להביא עובדים בחקלאות, העובדים שלהם לא עבדים, הם לא משלמים דמי תיווך."

26. אף בית המשפט הנכבד עמד על כך. כך, למשל, נקבע בסעיף 12 לפסק הדין בפרשת **פונגסק** הנזכרת לעיל:

החל משנת 2010 מוסדרת הגירת העבודה מתאילנד באמצעות הסכם בילטרלי שנחתם בין המדינות והביא, בין היתר, להפחתה ניכרת של דמי התיווך הנגבים מהעובדים עבור הגעתם לישראל (רייכמן וקושנירוביץ' יעילות ההסכמים הביילטרליים: גיוס, מימוש זכויות, תנאי חיים ותעסוקה של מהגרי עבודה לענפי החקלאות, הבניין והסיעוד בישראל 2018-2011 32-21 (2019)). לפני מספר שבועות הודיע משרד החוץ על חתימתו של הסכם בילטרלי מחודש שיסדיר את הבאתם של 25,000 עובדי חקלאות מתאילנד לישראל על פני מספר שנים ... בהצהרה שפרסם משרד החוץ בנושא תיאר שר החוץ את ההסכם כהסכם חשוב וחיוני אשר "מבטיח את קיום ענף החקלאות מחד ומבטיח את זכויות הפועלים התאילנדים המועסקים בחקלאות בארץ", ושר החקלאות הוסיף כי עובדי החקלאות מתאילנד תורמים תרומה משמעותית להצלחת החקלאות הישראלית.

27. באוקטובר 2023 פרסמה רשות האוכלוסין וההגירה את המחקר "עשור (וקצת) ליישום ההסכמים הביילטרליים להבאת עובדים זרים לישראל, בראי המחקר"², במסגרתו נכתב כי:

"לאחר יישום ההסכמים הביילטרליים, נרשמה ירידה בעלויות ההגעה לישראל עבור עובדים זרים פוטנציאליים. בזכות ההסכמים, העובדים הזרים נחשפים כיום לעבודה בישראל באמצעות גופי גיוס רשמיים של מדינת המוצא ולא דרך מתווכים פרטיים. צעד זה הוביל למיסוד תהליך הגיוס והפסקת תשלום עמלות מופרזות לגופים פרטיים, ומאפשר כיום שקיפות מוגברת בנושא העלויות. בנוסף, שיטת הגיוס החדשה כפופה לעלויות גיוס וליווי מקסימליות שנקבעו בחוק בישראל".

עוד נכתב ביחס לעובדי החקלאות בפרט, כי נמצא שעלויות הגעתם לישראל לאחר חתימת ההסכם, נמוכות בכ-7,500 דולר לאחר יישומו.

28. על הצלחתם של ההסכמים הביילטרליים מעיד גם דירוגה של ישראל אצל מחלקת המדינה האמריקאית. בשנת 2000 נחקק בארה"ב חוק להגנה על

² https://www.gov.il/he/pages/decade_half_to_implement_bilateral_agreements

קורבנות סחר – Trafficking Victims Protection Act (חוק הסחר האמריקאי), בו הותנתה קבלת סיוע כלכלי מארה"ב בקיום "סטנדרטים מינימאליים" במאבק בסחר בבני אדם בידי המדינה מקבלת הסיוע. כחלק מחוק הסחר האמריקאי, החלה מחלקת המדינה בארה"ב, החל משנת 2000, לפרסם מדי שנה דירוג של מדינות העולם במסגרת דוח שנתי, בהתייחס למאבקן בסחר בבני אדם. הדירוג נע בין מספר דרגות: דירוג 1 ניתן למדינות שמאבקן בסחר בבני אדם עומד בסטנדרטים מינימליים; דירוג 2 כולל מדינות שאינן עומדות בסטנדרטים המינימליים אך נוקטות אמצעים לעשות כן, ו"רשימת אזהרה" כדירוג נפרד לפני הירידה לדירוג 3, הנמוך ביותר. דירוג 3 ניתן למדינות שאינן עומדות בסטנדרטים המינימליים, ואף אינן מנסות לעמוד בהם. בין המדדים שנשקלים בדוח מחמד: שעבודי-חוב, דמי השמה ודמי תיווך שמשלמים עובדים בתמורה לגיוסם לעבוד במדינות מפותחות, אחזקת דרכון אסורה, שחיתות בהליכי גיוס לעבודה ועוד.

בראשית הדרך הייתה ישראל בדרגה הנמוכה ביותר, דרגה 3. ישראל עשתה כברת דרך מאז, לרבות בהקשרים שונים מזה שנדון בעתירה זו (סחר בבני אדם למטרות מין) ועלתה לדירוג 1. היא שמרה על מקום זה משך כעשור, עד שלפני 3 שנים הורדה לדירוג 2, בין היתר על רקע תוצאות של שעבודי חוב במסגרת גיוסים מחוץ להסכמים הביטורליים בענפים אחרים או באמצעות תכניות חריגות להבאת מתנדבים וסטודנטים לישראל.

29. לצד מניעת דמי תיווך לא חוקיים, ההסכם עם תאילנד גם הצליח לאפשר הגעת אלפי ועשרות אלפי עובדים לישראל, הגם שמספרם לעולם אינו מצליח להדביק את דרישות הענף לידיים עובדות. למעשה, דרישות החקלאים לידיים עובדות בענף לעולם עולות על המכסות המאושרות, ובוודאי על מימושן בפועל; והן אף מביאות למדיניות דואלית מצד הממשלה, שמצד אחד מתחייבת לפעול לצמצום המכסות לעובדים זרים בענף ומצד שני מגדילה אותן.³ מבלי להידרש לשאלת המכסות הראויה בענף, הממשלה מעולם – גם

³ ר' שרון אסיסקוביץ', הכלכלה הפוליטית של הגירת העבודה לישראל ומדיניות ההגירה כלפי עובדים זרים בשנות ה-90, עבודה, חברה ומשפט, כרך י' (תשס"ד), עמ' 85-88; אדריאנה קמפ ורבקה רייכמן, עובדים זרים – הכלכלה הפוליטית של הגירת עבודה בישראל, מכון ון ליר בירושלים, הוצאת הקיבוץ המאוחד (2008), עמ' 119. ר' גם מרכז המחקר והמידע של הכנסת, סוגיות הקשורות להעסקת עובדים זרים בחקלאות, 3 בפברואר 2010.

כשבחרה להיכנע ללחצי הלובי החקלאי ולהגדיל את מכסותיו – לא נסוגה ממחויבותה לגיוס עובדים באמצעות הסכמים בילטרליים.

30. בשנים האחרונות ועד להעלאת המכסה באוגוסט 2023 כמפורט להלן, עמדה המכסה המרבית בענף על 31,200 מהגרים (החלטת ממשלה מס' 213). בטרם העלאת המכסה כמפורט להלן, היה מספר של מהגרי העבודה מתאילנד שהגיעו לישראל לעבודת חקלאות, 30,355 (מהם 7,493 שעבדו ללא רישיון בתוקף)⁴.

31. שבועות ספורים לפני תחילת המלחמה, באוגוסט 2023, התקבלה החלטת ממשלה מס' 860 להגדיל את המכסה המירבית של מהגרי עבודה בענף ל-40,200, דהיינו העלאה משמעותית של כ-33% ביחס למכסה הקודמת. מטבע הדברים, העלאת המכסה לא הביאה למילוי המידי שלה כך שבפועל מספר העובדים שהיו בישראל היה קטן בהרבה מזה שהעריכה הממשלה באותה נקודה שצריך להזמין; **אולם כאמור, צורך זה במילוי המכסה שהוגדלה לא לווה בפריצת ההסכם הבילטרלי, על אף שהיה ברור וידוע לממשלה שאיוש מלא של המכסה החדשה יארוך זמן באמצעות ההסכם הקיים.** כמפורט בהמשך, נכון להיום, מספר מהגרי העבודה בפועל בענף, הינו כ-40,000.

32. להשלמת התמונה ומפאת חשיבות הדברים להמשך, נציין כי לצדם של מהגרי העבודה בחקלאות, ולצד עובדים ישראלים המועסקים לצד חלקם, בחלק מהמשקים בענף הועסקו מזה שנים גם עובדים פלסטינים בהיתר. מדובר בהיתר נפרד ושונה מהיתר להעסקת עובד זר, וזאת בהינתן שמדובר במתכונת העסקה שונה, שנובעת משיקולים שונים. בתוך כך ניתן לציין שהעסקתם של פלסטינים אינה נובעת בהכרח מצרכי המשק הישראלי, כי אם גם ושמא אף בעיקר משיקולי ביטחון והרצון להבטיח יציבות כלכלית לשם רגיעה ביטחונית בשטחי הרשות הפלסטינית⁵. משכך, מעסיקי פלסטינים גם פטורים מתשלום אגרות והיטלים בגין העסקתם, בניגוד להעסקת עובד זר. כמו כן, עובדים פלסטינים הם עובדים יוממיים, הם אינם

⁴ נתוני זרים של רשות האוכלוסין וההגירה נכון ל-30.6.2023, בקישור:

https://www.gov.il/BlobFolder/generalpage/foreign_workers_stats/he/zarim_q2_2023.pdf

⁵ אדריאנה קמפ ורבקה רייכמן, **עובדים וזרים: הכלכלה הפוליטית של הגירת עבודה בישראל**, 2008.

מעתיקים את חייהם לישראל למשך שנים ארוכות אלא חוזרים לביתם שבגדה המערבית בתום יום העבודה, ועל כן ניתן להעסיקם בהסדרים עונתיים (בשל הצרכים העונתיים בענף), וללא דאגה למגורים וביטוח רפואי עבורם תוך השתת עלויות על המעסיק. העסקתם של עובדים פלסטינים אינה מחייבת התקשרות עם לשכה פרטית להשמה האחראית על הסדרת רישומם והבאתם של מהגרי העבודה; והיא נעשית תוך דיווחים חודשיים שוטפים למדור התשלומים ברשות האוכלוסין וההגירה המבטיחים הפקדות פנסיוניות ופיצויי פיטורים לקרן פנסיה ייעודית (בניגוד למהגרי העבודה, שהעסקתם אינה מדווחת למשיבה באופן חודשי על ידי מעסיקיהם, ושלא רק שלא הוקמה להם קרן פנסיה ייעודית, אלא שהם מועסקים בענף המסחרי היחיד הפתוח להגירת עבודה שאף לא הוחלה בו חובת תשלום זכויות סוציאליות לחשבון ייעודי אצל הרשות⁶). לחלק מהמעסיקים, גם התקשרות עם העובדים הפלסטינים – דוברי ערבית, ולעיתים עברית – פשוטה יותר מהתקשרות עם מהגרים.

33. נציין, מפאת חשיבות הדברים, שמספרם המדויק של עובדים פלסטינים שהועסקו בהיתר בענף החקלאות ערב המלחמה אינו ידוע לעותרות, ובפרט לא ידועה החלוקה בין עובדים קבועים לעובדים עונתיים. המכסה הכוללת להעסקת פלסטינים בחקלאות עמד ערב המלחמה על 26,700 – מהם 12,550 במתכונת העסקה עונתית ועוד 8,000 שהוקצו בשנת 2021 לעובדי חקלאות מרצועת עזה מתוך רצון לשפר את המצב הכלכלי ברצועה (מכסה שבקושי הספיקה להתממש עד 7.10.2023). לפי תשובת מתאם פעולות הממשלה בשטחים לעותרת 1 מקיץ 2023, במענה לפניה לפי חוק חופש המידע, ניצול המכסה הכוללת בענף עמד באותה עת על כ-50% (נתוני המכסה הכללית שצויינו במענה, שונים מהאמור לעיל ונמוכים מהם). להערכת העותרת 1, הועסקו בענף בין 8,000 ל-12,000 עובדים פלסטינים, רבים מהם בהיתרים עונתיים.

העתק ריכוז מכסות פלסטינים בחקלאות מצורף ומסומן 2.

העתק תשובת מתפ"ש לגבי ניצול מכסות העסקת פלסטינים מצורף ומסומן 3.

⁶ על חשבון הפקדון הייעודי והחרגת מהגרי העבודה בחקלאות ממנו ר' בג"ץ 4296/19 פונגסק נ' שר האוצר, ניתן ביום 16.9.2020.

5. מתקפת החמאס ופתיחת הסדר חריג וזמני לגיוס לא מפוקח של

מהגרי עבודה

34. מתקפת החמאס ב-7.10.2023 והמלחמה שנפתחה בעקבותיה השפיעו באופן עמוק על ענף החקלאות. מעסיקים ועובדים בענף היו בין הנפגעים הישירים למתקפה האכזרית על יישובי הדרום. חקלאים ועובדיהם, ישראלים ותאילנדים כאחד, נרצחו, נפצעו ונחטפו. במקביל, החל ירי רקטי מסיבי על יישובי ישראל, בפרט על יישובי הדרום והצפון שבהם יש ריכוז גדול של משקים חקלאיים. עבודה בשטחים פתוחים באזורים אלו, ללא אפשרות ריאלית למיגון, הותרה בהנחיות פיקוד העורף הגם שדובר בסכנת נפשות.
35. תאילנד הייתה למדינה השנייה אחרי ישראל במספר אזרחיה שנפגעו במלחמה. הדבר השפיע עמוקות הן על העובדים מתאילנד, שרבים מהם חששו לחייהם ונמלטו מישראל, בעידוד נמרץ של ממשלת תאילנד עם פרוץ המלחמה; והן על ממשלת תאילנד, שהקפיאה את ההסכם הבילטרלי עמה וארגנה ומימנה טיסות חילוץ לאזרחיה שבישראל.
36. לצד זאת, החליטה ממשלת ישראל שלא לאפשר כניסת עובדים פלסטינים לישראל לעבודות חקלאות, מה שגרר מחסור פתאומי גם בעובדים אלו ובפרט בעבודות העונתיות. זאת, לצד פינוי עובדים ישראלים ממקומות ישוב רבים או גיוסם למילואים.
37. השילוב שבין כל אלו יצר באופן פתאומי ובבת אחת משבר אקוטי וחמור בענף, שרבים מהמעסיקים והעובדים בו ממילא חוו טראומה ואבדן אישי, בגוף בנפש וברכוש.
38. על רקע נסיבות אלה התכנסה ממשלת ישראל ביום 5.11.2023 וקיבלה את החלטת ממשלה 1020 בדבר "עובדים זרים בחקלאות – מלחמת חרבות ברזל". החלטה זו התירה, לראשונה מזה עשור, גיוס לא מפוקח של מהגרי עבודה ברישיון לענף, מחוץ להסכם הבילטרלי עם תאילנד. מפאת חריגות הדבר, ובשל הנסיבות הפתאומיות והחירומיות שבהן הוא הותר, הוגבלה האפשרות להביא כך עובדים לישראל ל-5,000 עובדים ולתקופה של 90 ימים בלבד. בהחלטה נקבע כי גיוס כאמור יתאפשר בין היתר בהתאם ובכפוף לתנאים שיקבע מנהל רשות האוכלוסין וההגירה וממדינות שיאושרו על ידיו.

העתק החלטת ממשלה 1020 מצורף ומסומן מצורף ומסומן 4.

39. במקביל להחלטת הממשלה, קבעה המשיבה 5 את "נוהל זמני להבאה מהירה של עובדים זרים לישראל לעבודה בענף החקלאות שלא במסגרת הסכם בילטרלי עקב מלחמת חרבות ברזל". נציין כי להבנת העותרות נוהל זה פקע בינתיים ולא ברור אם פורסם או יפורסם אחד תחתיו. בכל אופן, בין היתר נקבע בנוהל איסור לגביית דמי תיווך אסורים מעובד שיגיעו ב"מסלול הפרטי" כפי שכונה, בין בידי הלשכה בישראל ובין בידי מקבילתה בארץ המוצא של העובד.

העתק ניהול המשיבה 5 מנובמבר 2023 ל"גיוס פרטי" לענף החקלאות מצורף ומסומן מצורף ומסומן 5.

40. מיד עם פרסום החלטת הממשלה והנוהל, העותרת 1 (להלן: **העותרת**) פנתה לשרים הרלוונטיים ולמשיבה 5, הזהירה שהחלטה תאפשר את חזרתם של דמי התיווך האסורים והתעשייה העומדת מאחוריהם, והציעה לכל הפחות מנגנונים שיוכלו לאזן ולו במעט חשש זה. הערותיה לא הוטמעו בהחלטת הממשלה או בנוהל, שבשלב זה כבר פורסמו, ולא שונו.

העתק פניית העותרת לשרי הממשלה מיום 2.11.2023 מצורף ומסומן מצורף ומסומן 6.

העתק פניות העותרת למשיבה 5 מיום 10.11.2023 ומיום 26.11.2023 מצורף ומסומן 7-8.

41. במקביל, פעלו משרדי הממשלה לתקן את תקנות שירות התעסוקה כך שהלשכות הפרטיות בענף יוכלו לגבות את התשלומים החוקיים, שהותר להן עד אז לגבות רק מעובדים שהגיעו לישראל מכוח הסכם הביילטרלי עם תאילנד (ושהיו היחידים שהגיעו לישראל בענף), גם מעובדים שיגיעו ב"מסלול הפרטי". בהערותיה לטיטת התקנות שנשלחו למשרד העבודה, ולאחר מכן שוב בהערותיה להצעת התקנות שנשלחו לוועדת העבודה והרווחה, התריעה העותרת על כך שמדובר בעצימת עיניים לכך שרוב התשלומים שישולמו על ידי העובדים יעשו בחו"ל, ללשכה זרה שעמה התקשרה הלשכה בישראל, שעליה אין יכולת פיקוח מעשית; ושהדבר יגרו, כפי שגרר בעבר, דמי תיווך

משמעותיים. העותרת אף חזרה על כך בפני הוועדה במסגרת הדיון בתקנות, שאושרו לבסוף.

העתק הערות העותרת לטיטת התקנות למשרד העבודה ולחברי הכנסת מצורף ומסומן 9-10.

פרוטוקול הדיון בתקנות בוועדת העבודה והרווחה מיום 23.12.2023 מופיע באתר הוועדה בקישור:

<https://main.knesset.gov.il/Activity/committees/Labor/Pages/CommitteeProtocols.aspx?ItemID=2212304>

42. החלטות מנכ"ל המשיבה 5 בדבר זהות המדינות מהן הותר להביא מהגרי עבודה לענף באופן זה, לא פורסמו מעולם, חרף פניות מצד העותרת. עם זאת, מנתוני המשיבה שנמסרו לעותרת ביום 30.7.2024 במענה לבקשה לפי חוק חופש המידע, עולה שמנכ"ל המשיבה אישר "הבאה פרטית" משלל מדינות מהדרום הגלובלי, ובהן: בנין דהומיי, הודו, וייטנאם, זמביה, טוגו, טנזניה, מלאווי, נפאל, סרי לנקה, פנמה, פרו, קמבודיה, קניה, רואנדה, ולבסוף – גם תאילנד, שכאמור הקפיאה את הגיוס הביטורלי, אך עובדים ממנה גוייסו בשלב מסוים גם באופן פרטי לא מפקח.

העתק נתוני חופש המידע מיולי 2024 מצורף ומסומן 11.

43. לפי נתוני חופש המידע האמורים, עד לפקיעת "הגיוס הפרטי" בענף נכנסו לישראל 2,812 עובדים בדרך זו⁷. מדינות המוצא העיקריות היו תאילנד (1,037 עובדים), הודו (772 עובדים), מלאווי (697 עובדים) ונפאל (119 עובדים). על הניסיון שנצבר, הן אצל העותרת הן אצל המשיבה 5, ביחס לעובדים אלו, נעמד בהמשך.

44. כן נציין כבר בשלב זה, שיעילותו של "הגיוס הפרטי" עבור המעסיקים והלשכות בענף, מוטלת בספק. כאמור, בתקופה בה עמדה בתוקף המכסה מולאה רק במעט יותר ממחציתה. הגם שיתכן שהדברים קשורים גם לחסמים

⁷ לא ברור האם מספר זה כולל 391 עובדים שהיו בעבר משתלמים בחקלאות בישראל וחזרו עם אשרת עובד, או שמדובר במספר שנוסף על כך – ו' נתוני חופש המידע, שבהקשר זה מבוסס על מידע שהתקבל אצל המשיבה 5 ממשרד החוץ.

בירוקרטיים בפרק הזמן הנתון, הם בוודאות קשורים גם לחוסר הרצון של חלק ניכר מהמעסיקים בענף להעסיק עובדים שגויסו באופן זה:

כך למשל נראה הדיון בין חה"כ אליהו רביבו, יו"ר ועדת העובדים הזרים של הכנסת, לבין מר יעקב (יענק'לה) מוסקוביץ, אחד מנציגי המגזר החקלאי, בדיון שהתקיים בוועדה ביום 28.11.2023 ביחס להגעת "עובדים זרים" מאז המלחמה, בנוגע לסיבות בגינן הוגשו מעט יחסית בקשות לגיוס עובדים ב"מסלול הפרטי" – והן, לדברי מר מוסקוביץ, העדפת החקלאים לחכות לחזרתם של העובדים מתאילנד ו/או לחזרתם של העובדים הפלסטינים:

היו"ר אליהו רביבו:

תראו, אני רוצה רגע לדעת. אני שואל אותך שאלה. אתם ממש ביקשתם ושיוועתם לכך שייווצר מנגנון שיוכל להביא עובדים שלא במסגרת הסכם. למה אני עוד לא רואה באמת איזה שהיא תנופה מספיק רצינית? אמרתם יש עובדים בשפע, טיק טק מוצאים, הנה והנה ובואו תראו והנה רשימות והנה תראו. איפה הם? אני רוצה לראות אותם.

יעקב מוסקוביץ:

ככה, קודם כל צריך להבין שמדובר להביא עובדים ממדינות שהחקלאים לא היו רגילים לעבוד איתם. יש איזה שהוא חסם. קודם כל מגיעים ומגיעים לא מעט.

היו"ר אליהו רביבו:

מה זה לא מעט? מעט מאוד.

יעקב מוסקוביץ:

נכון, זה נכון.

היו"ר אליהו רביבו:

מעט מאוד. אל תגיד לי לא מעט. לא מעט זה אומר שהדרישות שהצגתם בפניי - - -

יעקב מוסקוביץ:

נכון. בערך 600. שמענו, בערך 600. חקלאים חוששים, אני אומר לך את זה במפורש, חוששים. אנחנו למשל מביאים מאפריקה. חוששים מאוד לקבל את העובדים האלה ואומרים בואו נחכה שיגיעו התאילנדים.

היו"ר אליהו רביבו:

זאת אומרת שכל המצג שהצגתם לי הוא מצג שווא?

יעקב מושקוביץ:

לא.

היו"ר אליהו רביבו:

אז תסבירו לי.

יעקב מושקוביץ:

אנחנו חושבים שלאט לאט, ואתה צריך להבין את הנקודה הזאת, לאט לאט זה כן ישתחרר. לאט זה כן ישתחרר.

היו"ר אליהו רביבו:

זה אפילו לא זוחל, מה זה לאט?

יעקב מושקוביץ:

לא, אבל למשל, אם היה אפשר להביא פלסטינאים, ואמרת את זה מקודם, המכסה הייתה נגמרת תוך יום.

היו"ר אליהו רביבו:

לא, לא, בוא תראה.

יעקב מושקוביץ:

תוך יום. רגע, אבל אני חייב להסביר עוד נקודה.

היו"ר אליהו רביבו:

תראה יענקל'ה.

יעקב מושקוביץ:

לא, אתם חייבים לדעת את זה. זה נקודה מאוד חשובה.

היו"ר אליהו רביבו:

יענקל'ה, יש לנו תודה לאל צבר של שעות משותפות בכמות לא מבוטלת, ביחס לזמן שאנחנו מכירים. המילה פלסטינאים פעם ראשונה שאני שומע אותה הרגע. לא דיברת על זה מעולם. אמרת לי אנחנו רוצים שתפתחו לנו את השמיים, אנחנו רוצים להביא עובדים זרים. יש לנו רשימות בלתי נגמרות. רק תגידו 'כן' תראה כמה נוחתים פה. אתה אמרת לי את זה כשביקרתי אצלכם בדרום, כשהייתי אצלכם בנגב. פה בדיונים, בשיחות בינינו. רק תן לנו דרך, תראה כמה מגיעים. כמה רוצים, לא מעניינת המלחמה. עובדים טובים, מסורים. אני בקשר עם השגריר ההוא ועם המדינה ההיא. איפה הם? מתי נולד הפלסטינאים?

קישור לפרוטוקול הדיון ניתן למצוא באתר הוועדה:

<https://main.knesset.gov.il/Activity/committees/Foreign/Pages/CommitteeProtocols.aspx?ItemID=2211696>

45. במקביל ל"גיוס הפרטי" בענף, נקטה הממשלה בצעדים נוספים להחזרת והבאת עובדי חקלאות על מנת לתת מענה למחסור שנוצר, ובשטח חלו התפתחויות שהביא לעליה במספר העובדים בענף, ללא קשר ל"גיוס הפרטי". כפי שנראה, צעדים אלו הוכיחו את עצמם, הרבה יותר מ"הגיוס הפרטי".

ראשית, לפי נתוני חופש המידע שלעיל, נכון ליולי 2024 חזרו לישראל **5,716** עובדים מתאילנד שיצאו ממנה באוקטובר 2023 וטרם השלימו 63 חודשים בישראל (תקופת העבודה המותרת לפי חוק הכניסה לישראל, תשי"ב-1952). למיטב ידיעת העותרות, מאז חזרו עוד רבים.

שנית, רשות האוכלוסין וההגירה איפשרה לעובדים שכן השלימו 63 חודשים בישראל, להמשיך ולעבוד בישראל אם הם עודם נמצאים בה, ואף לחזור לישראל אם גוייסו בהתאם להסכם הביטורלי ולהמשיך לעבוד בה. לפי נתוני חופש המידע של הרשות כאמור לעיל, נכון ליולי 2024 חזרו לישראל במתווה זה **7,642** נוספים.

שלישית, רשות האוכלוסין והמשיבה מאפשרת להאריך אשרות של מהגרי עבודה גם אם השלימו את תקופת העבודה הרגילה של 63 חודשים, וכך להגדיל את מספר העובדים השוהים בישראל ברישיון.

46. בהמשך, במאי 2024, חזרה תאילנד לאפשר את יישום ההסכם הביטורלי עמה, ועובדים חדשים החלו להגיע דרכו ביוני. במקביל, חתמה ישראל על שני הסכמים ביטורליים נוספים – האחד עם סרי לנקה, שנחתם בנובמבר 2023 סמוך לאחר תחילת המלחמה, והשני עם מלאווי לפני מספר חודשים, ובימים אלה החל יישומו לראשונה. הסכמים אלו מביאים יחדד לפוטנציאל גיוס גבוה מבעבר, משלוש מדינות שונות.

47. נציין שכחודש לאחר פקיעת "המסלול הפרטי" מכוח החלטת הממשלה 1020, במרץ 2024, ביקש משרד החקלאות להאריך את המועד על מנת לאפשר לחקלאים לגייס "תאילנדים" (באותה עת תאילנד הקפאה את ההסכם עמה), שאותם החקלאים העדיפו על פני "הסרי-לנקים" (באותה עת החל הגיוס הביטורלי עם סרי לנקה). העותרת 1 פנתה על כוונה זו והתריעה מפני קידומה, כמו גם על תוצריו הרעים של "הגיוס הפרטי" שהסתיים באותה עת אך העובדים שהגיעו דרכו עודם בישראל – ועל כך נעמוד בפרק הבא. בסופו של יום, הממשלה בחרה שלא להאריך את האפשרות ל"גיוס פרטי" כאמור. העתק פניית העותרת ממרץ 2024 ביחס לכוונה להאריך את "המסלול הפרטי" בענף החקלאות מצורף ומסומן 12.

6. הניסיון שנצבר מה"גיוס הפרטי" בענף החקלאות בשנת 2024

48. על אף ש"הגיוס הפרטי" מכוח החלטת ממשלה 1020 הסתיים, העובדים שהגיעו דרכו עודם עמנו. הבעיות שהתגלו בגיוסם ועם הגעתם לישראל ילוו אותם, את הרשויות ואת הענף עוד שנים קדימה. מפאת חשיבות הדברים ביחס להחלטת המשיבה 1 לחדש גיוס כאמור, נביא את הדברים כפי שהם משתקפים מעבודת העותרת.

49. במהלך השנה האחרונה, קיבלה העותרת פניות רבות מעובדי חקלאות שהגיעו באותה מסגרת של "גיוס פרטי". מדינות המוצא העיקריות של הפונים היו מדינות המוצא העיקריות הנזכרות לעיל – הודו ומלאווי, עובדים מתאילנד

(אם כי חלק ניכר מהם הגיעו במסלול הביילטראלי), וכן עובדים בודדים מנפאל. עובדים אלו פנו לעותרת בבקשות ליעוץ ולמידע, לעיתים לעזרה עקב הפרות זכויותיהם. במסגרת זו, חלקם גם בחרו לשתף את העותרת באופן גיוסם במדינות המוצא, תוך התניית הדבר בסודיות מחשש שיבולע להם.

50. המידע העגום שנצבר אצל העותרת מלמד, שההבטחות והתניות שנקבעו לכאורה בדין בדבר איסור גביית כספים אסורים מהעובדים, לא הועילו, וכפי שניתן היה לצפות, דמי התיווך חזרו לענף.

כל עובדי החקלאות מהודו שעמם שוחחה העותרת סיפרו כי שילמו סכומים עצומים במונחי מדינות המוצא שלהם – בין 6,000 דולר ל-9,000 דולר עבור הגעתם לישראל (חלקם כולל הוצאות חוקיות להגעה כגון טיסה). תשלומים אלו מומנו על ידם באמצעות נטילת הלוואות בריבית, שמטבע הדברים קלעו אותם לחובות. רבים מהעובדים פנו, התקוממו וסיפרו שהופתעו לגלות שעל הסכומים האמורים עליהם להוסיף עוד כ-1,000 \$ כתשלום חוקי ללשכות הפרטיות בישראל בהתאם לתיקון לתקנות שירות התעסוקה – הופתעו, משום שאיש לא אמר להם על תשלום נוסף זה במסגרת גיוסם.

ואכן, הגיוס מהודו הניב לא רק דמי תיווך, כי גם אם דיס-אינפורמציה בדבר יכולות העבודה המותרות בישראל, וחזרתם של גורמי תיווך מפוקפקים המוסרים מידע מפוקפק לעובדים. חלק גדול מהעובדים שעמם שוחחה העותרת סיפרו שיש פער ניכר בין השכר ותנאי העבודה שהובטחו להם בהודו ושעבורם שילמו דמי תיווך, לבין השכר ששולם להם בפועל והתנאים שסופקו להם. בחלק מהמקרים הפער נבע מכך שמעסיקיהם בישראל הפרו את הדין, ושילמו להם שכר הנמוך משכר המינימום, ו/או כתוצאה מפערים בין מונחי שכר ברוטו לנטו, ובחלק מהמקרים, עקב הטעייה ממש של גורמי התיווך שם.

51. בקרב העובדים מתאילנד שהגיעו ב"גיוס הפרטי", התמונה פחות אחידה, שכן לא כל העובדים סיפרו על תשלומים אסורים. אלו שכן סיפרו ששילמו סכומי כסף לגוף לא ממשלתי בתאילנד, בסך כ-2,000 דולר, וזאת לצד 1,000 דולר ללשכות בישראל. ממעט השיחות שקיימה העותרת עם עובדים מנפאל, עולה שגם עובדים מנפאל שילמו דמי תיווך כדי להגיע לישראל, שניים מהם ציינו סכום השווה לכ-9,000-9,500 דולר.

52. עובדים ממלאווי לא סיפרו על תשלומים אסורים, אך סיפרו על הבאתם בידי גורמי תיווך בארצם ובמימונם, **בתמורה לשעבודם להחזר הלוואה לגורמים אלו**, שחויבו לקחת בבנק ספציפי שם בגובה 1,000 דולר באמצעות עבודתם בישראל. העובדים שפנו אל העותרת עשו זאת על מנת להלין על כך שבניגוד לדיון, משכורותיהם אינם משולמות להם, אלא מועברות ישירות למלאווי כהחזר הלוואה, בידי מעסיקיהם או הלשכות הפרטיות, בניכוי דמי כיס בסכום נמוך שניתנים לעובדים לצורך מחייתם. העותרת אף פנתה על כך למשיבה 5, וזו אף הוציאה הבהרה בנושא למעסיקים וללשכות עקב המידע שהצטבר אצלה בנושא.

העתק פניית העותרת על פרשת העובדים ממלאווי מצורף ומסומן 13.

העתק ההנחיה של המשיבה 5 בנוגע לתשלום השכר מצורף ומסומן 14.

53. תוצריו השליליים של "הגיוס הפרטי" בענף לא הסתכמו בתשלומים אסורים והלוואות מפוקפקות. עד למלחמה ענף החקלאות התבסס על עבודת עובדים דוברי תאית (פעמים רבות באמצעות עובדים ותיקים שלמדו עברית/אנגלית ובפועל מנהלים את העובדים), ערבית ועברית; האפשרות שניתנה מאז המלחמה לגייס "באופן פרטי" משלל מדינות הביאה ליצירת מגדל בבל בחלק מהמשקים, לאחר שהגיעו אליהם עובדים דוברי מליאלאם (השפה המדוברת באזור קרלה בדרום הודו, ממנה גויסו מאות עובדים ב"גיוס הפרטי"), לצד עובדים דוברי סינהלה מסרי לנקה ועובדים מתאילנד ועוד. לחלק גדול מהמעסיקים, שכאמור לעיל מלכתחילה לא היה עניין לעבוד עם עובדים אלו, לא היה איך לתקשר איתם; וגם לא לחלק גדול מהלשכות, שמלכתחילה בחרו שלא להביא אותם לישראל (כך למשל, למיטב הבנת העותרת, רק לשכות בודדות הביאו עובדים מהודו לישראל).

הדבר הביא לקושי משמעותי להם ולמעסיקיהם לתקשר זה עם זה, ובהמשך – לקושי משמעותי לעובדים להחליף מעסיק ככל שפוטרו, או ככל שביקשו לאתר מעסיק שישמור על זכויותיהם במקרים של הפרת זכויות. כך למשל ביחס לעובדים מהודו, חלק ניכר מהלשכות והמעסיקים לא רצו להעסיקם, אחרים לא יכלו לתקשר איתם (לא כל הלשכות העסיקו מתורגמנים לשפתם ורובן אכן בחרו שלא להביאם מלכתחילה), ועובדים רבים פנו לעותרת לעזרה במציאת מעסיק

חלופי. הדברים הגיעו כדי כך, שביום 15.10.2024, ובמענה לפניית העותרת למשיבה 5 בעניין מצוקותיהם של עובדי החקלאות מהודו שעליה נעמד בהמשך, שלחה המשיבה לעותרת מכתב שהוציאה ללשכות הפרטיות בענף, בו היא כותבת כי:

"עולה כי עובדי חקלאות זרים הפונים לחלק מהלשכות הפרטיות בבקשות לסיוע, ואף בתלונות על אלימות או אי תשלום שכר על ידי מעסיק, לא מקבלים מענה הולם, מהיר וענייני או מענה כלל מאותן לשכות, וזאת בניגוד לתנאי ההיתרים של הלשכות, לכתבי ההתחייבות עליהם חתמו כלפי העובדים הזרים ונהלי הרשות. כך למשל, במסגרת עדויות שהגיעו למשרדנו, עובדים זרים שהתלוננו בפני נציגי הלשכה על אלימות מצד מעסיקם, התבקשו להמתין ימים או שבועות ללא מענה, דבר הגורם לפגיעה קשה בעובדים זרים ומעמידם בסכנה. בנוסף, במצבים קשים כגון אלו, כאשר עובד אינו מקבל מענה במהירות נדרשת, הוא בסופו של יום נאלץ לחפש מקום מגורים ועבודה חלופי בכוחות עצמו או באמצעות חברים או מתווכים שלא כדין, דבר התורם לגידול בתופעת העסקה שלא כדין של עובדים על ידי חקלאים ומצוקה של חקלאים אחרים המשוועים לידיים עובדות".

העתק מכתב המשיבה 5 ללשכות הפרטיות בענף מצורף ומסומן 15.

54. ואכן, תלונות דומות הגיעו גם אל העותרת: תלונות על שיכון במגורים לא הולמים; על העסקה בשעות ארוכות בשכר הנופל משכר המינימום; העסקה בשטחים פתוחים חשופים לירי רקטי; העסקת נשים בעבודות בית ולא בעבודות חקלאות; הלנות שכר, חילופי מעסיקים רבים שלא ביוזמתם אלא ביוזמת הלשכות, השמה אצל מעסיקים שאינם המעסיקים הרשומים בפרטי האשרה ועוד. אמנם, אין מדובר בתלונות ייחודיות למי שהגיעו ב"גיוס הפרטי" – תלונות כאמור עלו במשך השנים גם מעובדי החקלאות מתאילנד שהגיעו בהסכם הביטחוני – אולם בניגוד לעובדים מתאילנד, העובדים שהגיעו ב"גיוס הפרטי" מצאו עצמם משועבדים בחובות וניצבים בפני שוק עבודה שחלק ניכר ממנו אינו מעוניין בהם, באופן שצמצם עוד יותר את יכולתם לעזוב באופן חוקי מקום עבודה פוגעני.

55. יובהר, כי הדברים שוקפו למשיבים מצד העותרת בהזדמנויות שונות. כך למשל עוד בחודש פברואר הציפה העותרת את הבעיות בהן נתקלה מצד עובדי חקלאות שגויסו ב"מסלול הפרטי", במסגרת תצהיר מנהלת מחלקת עובדי חקלאות אצלה, עו"ד אורית רונן, שנמסר במסגרת הליכים שונים בבתי המשפט לרבות בית משפט נכבד זה; לאחר מכן העותרת פנתה בחודש יוני והתריעה מצוקתם של העובדים מהודו בענף; ובחודש יולי פנתה והתריעה על דמי התיווך שהתאפשרו ב"גיוס הפרטי" (כולל בענף הבניין, מתוקף החלטת ממשלה נפרדת).

העתק תצהיר עו"ד רונן מפברואר 2024 מצורף ומסומן 16.

העתק פניית העותרת לגבי העובדים מהודו מיוני 2024 מצורף ומסומן 17.

העתק פניית העותרת על דמי התיווך הלא חוקיים ב"גיוסים הפרטיים" מיולי 2024 מצורף ומסומן 18.

7. הקמת המשיבה 1 וסמכויותיה לאשר גיוס עובדים מחוץ להסכמים בילטרליים

56. ביום 15.5.2024 התקבלה החלטת הממשלה 1752. בין היתר, הוקמה במסגרת ההחלטה ועדת מנכ"לים, שהוסמכה לקבל החלטות שונות ביחס ל"עובדים זרים".

העתק החלטת ממשלה 1752 מצורף ומסומן 19.

57. אחת הסמכויות שנקבעו לוועדה היא קביעת מכסות לענפים השונים במשך מתוך מכסה כללית שנקבעה בהחלטת הממשלה (סעיף 12.1 להחלטה). בהמשך לכך, ביום 5.6.2024 פרסמה הוועדה מסמך "סדרי עבודה, קביעת ההקצאה הכוללת בפועל מתוך המכסה הכוללת, מתודולוגיה להקצאה בין ענפי המשק וקריטריונים להבאה פרטית". במסמך נקבע, בין היתר, שלעמדת הוועדה, המכסה שנקבעה בהחלטת הממשלה ל"עובדים זרים", כוללת את כל העובדים הזרים כהגדרתם בחוק עובדים זרים, התשנ"א-1991, דהיינו לרבות עובדים פלסטינים. הוועדה, משתמע מהמסמך, אינה מבחינה בין עובדים פלסטינים למהגרי עבודה עת היא קובעת "מכסה לעובדים זרים", וזאת למרות

שמדובר בשתי צורות העסקה שונות לחלוטין, המעוצבות בידי שיקולים שונים לחלוטין, ושיש להן השלכות שונות לחלוטין. עוד נקבע במסמך, כי בשלב זה, תקבע המכסה לכל ענף על בסיס כלל מכסות "העובדים זרים" שעמדו בתוקף לענף ערב המלחמה.

בהתאם לכך, ביום 23.6.2024 קבעה ועדת המנכ"לים, כי המכסה הכוללת של "עובדים זרים" לענף היא 70-65 אלף, כשקלול המכסות שעמדו ערב המלחמה להעסקת מהגרי עבודה ועובדים פלסטינים (מכסות אשר גם לפני המלחמה לא מומשו במלואן).

העתק מסמך סדרי עבודת המשיבה 1 מצורף 20.

העתק החלטת ועדת המנכ"לים על המכסה מיוני 2024 בענף מצורף ומסומן 21.

58. בנוסף, הן החלטת ממשלה 1752 והן מסמך סדרי עבודת הוועדה, קבעו תנאים לאישור "הבאה פרטית" – כלומר, גיוס לא מפוקח של מהגרי עבודה מחוץ להסכמים בילטרליים.

בהחלטת הממשלה 1752 נקבע שדרך המלך לגיוס מהגרי עבודה תהיה הסכמים בילטרליים, אולם במקרים מסוימים תוכל ועדת המנכ"לים לאשר "גיוס פרטי". תנאי לקבלת החלטה כאמור ביחס לענף מסוים, יהיה שהוועדה השתכנעה שאין אפשרות להבאת העובדים בנסיבות העניין במסגרת של הסכם בילטרלי, ובהתאם לקריטריונים שייקבעו על ידי הוועדה. עוד נקבע שככלל, הוועדה תאשר הבאה ממדינות המדורגות בדירוג Tier 1 ו-Tier 2 בדו"ח מחלקת המדינה האמריקאית המתפרסם מדי שנה בנוגע לסחר בבני אדם (לצד אפשרות לחריגה מכך).

מסמך סדרי עבודת הוועדה בעיקרו חזר על האמור תוך פירוט אופן שכנוע הוועדה בחוסר ההיתכנות לחתימה על הסכם בילטרלי; ציינה כי הוועדה תתייחס בהחלטתה לאשר "גיוס פרטי" למשלחי היד המבוקשים; ושככל שהדבר רלוונטי תתייחס גם לקיומו של מצב חירום במשק או בענף. לצד זאת הבהיר המסמך כי בסמכות הוועדה לקבוע תנאים נוספים למתן החלטה קונקרטי.

8. החלטות המשיבה מושא העתירה ופניות העותרת ביחס אליהן

לפני ולאחר קבלתן

59. להלן נעמוד על החלטות המשיבה 1 לאפשר "גיוס פרטי" בענף, הראשונה מהן מספטמבר 2024 והשנייה, מושא עתירה זו, מנובמבר 2024. יצויין, שהחלטות אלו התקבלו ללא הודעה מקדימה על הכוונה לקבלן, ללא שיתוף ציבור וללא פרסום סדר יום הוועדה וההצעות העולות לדיון, כך שלא ניתן היה להתייחס להצעות אלו בזמן אמת. שיטת עבודה זו של הוועדה עומדת לדיון במסגרת עתירה נפרדת שהגישו העותרות (בג"ץ 5879-24) והיא עודה תלויה ועומדת. כפי שהתברר בעתירה זו, הוועדה אינה עורכת פרוטוקול לדיוניה, אך לעמדתה, כפי שהובעה במסגרת בג"ץ 5879/24 האמור, ההחלטה הסופית שמתקבלת מתארת את עיקרי הדיון שקדם לה ומשקפת אותו.

העתק תגובתה המקדמית של המדינה בעתירה דנא מצורפת ותסומן 22.

60. בכל זאת נציין כי עוד בטרם קבלת ההחלטות שיפורטו להלן, העותרת פנתה למשיבים והתריעה על סכנות "הגיוס הפרטי", אפילו בטרם הוקמה ועדת המנכ"לים, במסגרת גיבוש החלטת הממשלה 1752, והתריעה בין היתר על תופעות "הגיוס הפרטי", ועל הצורך לעמוד בהתחייבויות המדינה לבית המשפט הנכבד בנושא.

העתק פניות העותרת מאפריל 2024 מצורף ומסומן 23-24.

61. ביום 1.10.2024 פורסמה החלטת ועדת המנכ"לים מיום 30.9.2024, המתירה לראשונה מאז החלטת הממשלה 1020 שפקעה בפברואר 2024, "גיוס פרטי" בענף החקלאות. נקדים ונאמר, כי מסיבות שנדונו בהמשך בהחלטה מנובמבר 2024 מושא עתירה זו, נראה שהחלטה זו לא התממשה ולא הגיעו עובדים דרכה.

ההחלטה התקבלה ערב חגי תשרי, עת המתיחות הביטחוניות מול איראן הייתה בשיאה. אי לכך, באותה עת, ממשלת תאילנד הודיעה על הקפאה זמנית של יישום ההסכם הביטורלי עמה. לפי נוסח ההחלטה, באותה עת עמד בתוקף רק הסכם ביטורלי אחד בענף – ככל הנראה סרי לנקה – שלפי עמדות החקלאים, אלו אינם מרוצים מתוצאותיו. ההסכם הביטורלי עם מלאווי טרם יושם אז, לצד

מסמך הבנות עם מדינה רביעית, כשאחת מהן (לא פורט מי מהן בהחלטה) הקפיאה את המגעים.

על רקע זה, ועל רקע טענות המשיב 10 בדבר "מחסור משמעותי בידיים עובדות בענף" (מחסור שלא פורט, ונתייחס לכך בהמשך) החליטה הוועדה לאפשר "גיוס פרטי" ביחס ל-2,500 עובדים שניתן יהיה לגייסם כאמור עד סוף דצמבר 2024.

העתק החלטת המשיבה מיום 30.9.2024 מצורף ומסומן 25.

62. לפי ההחלטה, "גיוס פרטי" כאמור הותנה בתנאי בודד ויחיד, חסר משמעות אפקטיבית לחלוטין – הצגת תצהיר שהעובד לא שילם דמי תיווך אסורים. תנאים כאמור נקבעו משך שנים בשלל הסדרים, ומעולם לא הוכיחו את עצמם, לא בהגנה על זכויות עובדים באופן כללי, ולא במניעת גבייה אסורה. מטבע הדברים תצהיר כאמור אינו ניתן לפיקוח ואין משמעות לאמור בו.

נציין כי ההחלטה איפשרה למנכ"ל המשיבה 5 לקבוע לצד האמור גם חובת הפקדת ערבות להבטחת מניעת דמי תיווך; למיטב ידיעת העותרות לא נקבע דבר בנושא, וספק רב אם יש לכך משמעות שכן כעולה מנתוני המשיבה 5 במענים שנתיים לבקשות חופש מידע, ממילא היא כמעט שאינה מחלטת ערבויות גם במקרים של הפרות חמורות.

63. ההחלטה קבעה עוד, שחודש לאחר כניסתו לתוקף של הסכם בילטרלי או הסדר יישום של הסכם, תופסק האפשרות להביא עובדים כאמור. נציין כי לא ברור כיצד תנאי זה מתיישב עם העובדה שבאותה עת כבר היו קיימים, לדברי הוועדה עצמה, הסכמים בילטרליים מתפקדים. עוד נכתב שככל שרשות האוכלוסין וההגירה תגלה תופעה שיטתית וחמורה של גביית דמי תיווך אסורים או עבירות דומות ביחס לענף החקלאות, יובא הנושא לאלתר לדיון בוועדת המנכ"לים.

64. כאמור, על פניו החלטה זו לא הביאה ל"גיוס פרטי" בפועל. ביום 26.11.2024, בזמן שעובדים מתאילנד ממשיכים להגיע לישראל במסגרת ההסכם הבילטרלי עם תאילנד (לצד עובדים מסרי-לנקה ומלאווי, מכוח ההסכמים עם מדינות אלה), פורסמה החלטה נוספת של ועדת המנכ"לים, המאריכה את תקופת "הגיוס הפרטי" עד ה-31 למרץ 2025 (נספח 1 לעיל). לפי ההחלטה –

"מספר גורמים מקשים על מימוש המכסה שאושרה לענף, לרבות המכסה להבאה פרטית. ראשית, תשלום אגרות הבקשה נעשה עבור שנה קלנדרית מלאה, לכן חקלאים רבים מחליטים שלא לשלם את אגרת הבקשה בסוף שנת 2024 ומעדיפים לחכות לתחילת שנת 2025. שנית, יש מחסור בטיסות ישירות ממדינות המוצא שמהן ניתן להביא עובדים לענף החקלאות, לנוכח החשש הביטחוני של אותן המדינות שהתחזק לאחרונה עקב מותם של ארבעה עובדים זרים בענף החקלאות. שלישית, בשונה מהבאה בילטרלית, בהבאה פרטית לא ניתן לגבות תשלומים ממבקש עבודה בקשר לתיווך עבודה. כיום, לשכה פרטית המטפלת בעניינו של עובד זר בענף החקלאות שמגיע ב אמצעות הסכמים בילטרליים, רשאית על פי התקנות לגבות תשלומים ממבקש עבודה בקשר לתיווך עבודה בסך של עד 3,062.09 ש"ח שנוסף עליהם מע"מ (שהם כיום 3,582.65 ש"ח כולל מע"מ)".

דהיינו, ההחלטה אינה מבוססת בהכרח על מחסור בעובדים, אלא על קשיים בקידום "הגיוס הפרטי" – חוסר הרצון של חקלאים לשלם אגרה לשנה זו; טענה בדבר היעדר טיסות ממדינות המוצא; ורצון הלשכות הפרטיות לאפשר להן לגבות תשלומים חוקיים.

65. ואכן, מהחלטת הוועדה עולה כי גם אם קיים מחסור בעובדים בענף (כאמור לעיל, תמיד קיים מחסור בענף), אין מדובר עוד מחסור אקוטי ופתאומי כפי שהיה עם פרוץ המלחמה. לפי החלטת הוועדה, **בענף מועסקים כבר 40 אלף "עובדים זרים"** – יותר ממספר מהגרי העבודה ערב המלחמה, כפול ממספר העובדים שהיו בישראל בחודשיים שלאחריה, ובדומה למספר שהיה ערב המלחמה כולל עובדים פלסטינים שרובם הועסקו בהעסקה עונתית.

עוד נכתב, **שקיימים שלושה הסכמים בילטרליים מתפקדים בענף** (להבנת העותרות – תאילנד, סרי לנקה ומלאווי), לצד מסמך הבנות עם מדינה רביעית. למעשה, מעבר לצורך בעוד עובדים, צורך שמאז ומעולם התקיים בענף והביא תמיד להעלאת מכסות אך לא לפריצת ההסכם הביילטרלי, לא הוצג כל הסבר המעיד על מחסור חריג ואקוטי, ברמה שעשויה להצדיק את פריצת מחויבותה של מדינת ישראל למניעת סחר בבני אדם ובניגוד לפסיקת בית המשפט הנכבד.

66. עוד נוסף, כי משתי ההחלטות – הן זו מאוקטובר והן זו מנובמבר – נעדר לחלוטין אספקט נוסף וקריטי: שיקולי הנגד. בהחלטות לא נזכרה ולו במילה תופעת דמי התיווך עליה התריעה העותרת, כמו גם תופעות שליליות אחרות שזוהו בידי רשות האוכלוסין וההגירה כאמור לעיל כגון, תשלום משכורותיהם של עובדים ממלאווי ישירות לארצם בניגוד לדין, לאחר שאלו הובאו במסגרת עסקה מפוקפקת ב"גיוס הפרטי"; או חוסר שביעות הרצון של המעסיקים מהעובדים מהודו שהגיעו ב"גיוס הפרטי" וחוסר נכונותן של הלשכות לסייע להן, ותפקודן הלוקה בחסר ואי מתן שירות כדין לעובדים אלה. למעשה, רוב הדיון שהוביל להחלטה מושא עתירה זו, כעולה מההחלטה, התמקד בצורך להשית עלויות על העובדים – הצורך לקדם תיקון נוסף לתקנות שירות התעסוקה, שיאפשר ללשכות בישראל לגבות 1,000 דולר גם ממי שיגיע כעת ב"גיוס הפרטי", וזאת כדי לאפשרו מלכתחילה.

67. ואכן, הוועדה החליטה להמליץ על קידום תקנות כאמור; וכאמור על הארכת האפשרות לגייס "באופן פרטי" 2,500 מהגרי עבודה לענף עד 31.3.2025, ב"תנאים" שנקבעו בהחלטה מיום 1.10.2024, בתוספת תנאי לפיו "הבאה פרטית" לענף לא תתאפשר מול מדינות שיש עמן הסכם בילטרלי בענף, ורק ממדינות שאושרו על ידי רשות האוכלוסין וההגירה ולאחר התייעצות עם משרד החוץ במקרים שעולה צורך בכך, אשר מדורגות בדירוג Tier 1 ו-Tier 2 בדו"ח מחלקת המדינה האמריקאית.

68. על רקע זה פנתה העותרת בדחיפות למשיבים ביום 2.12.2024, ודרשה את ביטול ההחלטה. העותרת עמדה על כך שגיוס מפוקח הוא הכלי היעיל היחיד שמדינת ישראל עצמה מצאה כדרך למנוע דמי תיווך אסורים, שהדבר קיבל ביטוי בהתחייבויות המדינה לבית המשפט הנכבד וכן בפסיקת בית המשפט הנכבד בנושא ושיש לציית לה. גם אם ניתן היה לתת סיכוי ל"גיוס הפרטי" המוגבל שנפתח בענף עקב המצב החריג והפתאומי שנוצר עם פרוץ המלחמה, הרי שכיום לא קיימת כל הצדקה לכך בהינתן מספר העובדים הגבוה בו גם מספר ההסכמים הביטורליים המתפקדים, ומנגד הניסיון שנצבר בשנה האחרונה מלמד על הסכנות שבגיוס זה כמו גם על התועלת המועטה בו. העותרת הדגישה שקשיים ביישום "המכסה הפרטית" אינה צידוק להארכתה (אם כבר להפך), ושדרישות חקלאים לעובדים היו ויהיו

תמיד, ומעולם הממשלה לא ראתה בכך היתר לפרוץ את מחוייבויותיה לשלום העובדים ולגיוס מפוקח. עוד עמדה העותרת על כך שה"תנאים" שנקבעו בהחלטה הם חסרי משמעות, בלתי ניתנים לאכיפה ומעולם לא הוכיחו את עצמם.

נוכח האמור, ועל מנת למנוע מצב עשוי, ביקשה העותרת את התייחסות המשיבים עד ליום 23.12.2024, אחרת תפנה לערכאות.

העתק פניית העותרת מיום 2.12.2024 מצורף ומסומן **26**.

69. להשלמת התמונה נציין כי כבר ביום 1.12.2024 הופצה טיוטת תקנות מטעם משרד העבודה, לתיקון תקנות שירות התעסוקה, עם זמן הערות קצר עד ליום 6.12.2024 – וזאת כדי לאפשר כאמור ללשכות הפרטיות בענף לגבות תשלומים באופן חוקי מהעובדים. העותרת העבירה הערותיה כאמור, בהן טענה כי יש להתנגד לתיקון המוצע.

העתק הערות העותרת לטיטת תקנות שירות התעסוקה מצורף ומסומן **27**.

70. ביום 5.12.2024 השיבה ועדת המנכ"לים לפניית העותרת, שהעותרת מוזמנת לקיים פגישה עם הוועדה (פגישה שנקבעה במקביל בקשר לפנייה אחרת של העותרת בנושא אחר). בהמשך לשאלות העותרת, הובהר כי מטרת הפגישה היא לשמוע את טענות העותרת בנפש חפצה, וכי ממילא בהיעדר קידום תקנות שירות התעסוקה, אין צפי למימוש ה"מסלול הפרטי" באופן שמונע דיאלוג כאמור.

העתק מענה המשיבה 1 מיום 5.12.2024 מצורף ומסומן **28**.

העתק ההתכתבות בין המשיבה 1 לעותרת בנוגע לפגישה מצורף ומסומן **29**.

71. ביום 19.12.2024 הופיעה העותרת (באמצעות הח"מ) בפני המשיבה 1 ושטחה את טענותיה בנושא. העותרת עמדה על מצבם של העובדים שהגיעו לישראל באמצעות "הגיוס המפוקח" שאושר לפני שנה, על הקושי שלהם להחליף מעסיקים ולשכות בהינתן המגוון השפתי וחוסר רצונם של רבים מהחקלאים או הלשכות לעבוד עמם; על המידע המוטעה שנמסר לרבים מהם במסגרת גיוסם הלא מפוקח; וכמובן על דמי התיווך ששולמו במסלול זה והשפעותיהם. עוד עמדה העותרת על כך שאם היה ניתן לקוות לפני שנה

שדברים אלו לא יחזרו על עצמם, המציאות הוכיחה שלא כך הוא; ושהצורך החריג והאקוטי שעמד בזמנו לאפשר הגעת עובדים לישראל, כשמספר העובדים עמד על מחציתו מהיום ובהיעדר הסכם בילטרלי תקף, אינו דומה למצב כיום וכי נקודת האיזון הכוללת אינה מצדיקה הפרת פסק דינו של בית המשפט הנכבד.

72. ביום 22.12.2024 פנתה העותרת אל הוועדה, וביקשה את עדכונה בדבר משמעות ההחלטה – האם זו סופית או נבחנת מחדש לאור הפגישה מיום 19.12.2024, וככל שהדברים נבחנים האם ההחלטה מוקפאת.

העתק פניית העותרת מיום 22.12.2024 מצורף ומסומן 30.

73. ביום 25.12.2024 פנתה העותרת אל המשיבה פעם נוספת וביקשה את התייחסותה עד ליום 29.12.2024. העותרת ציינה שבהעדר מענה תאלץ להניח שההחלטה שרירה וקיימת וכי ניתן אף ליישמה לשיטת המשיבה, ומשכך תאלץ לפנות לערכאות.

העתק פניית העותרת מיום 25.12.2024 מצורף ומסומן 31.

74. ביום 28.12.2024 השיבה המשיבה 1 לעותרת, כי "חלק מהדברים מצויים עדיין בבחינה פנים ממשלתית, ולכן המענה ייתן עם השלמת הבדיקה, ובשים לב לחופשות של חלק מהגורמים (ביניהם אני) הנדרשים לעניין לאור חג האורים".

המשיבה לא פירטה אילו נושאים עדיין נמצאים בבחינה, והאם משמעות הדבר היא שההחלטה מושא העתירה מעוכבת. עקב כך השיבה העותרת ביום 29.12.2024 כי היא מבקשת את התייחסות המשיבה לנושאים אלו, כפי שכבר ביקשה, עד ליום 30.12.2024.

העתק מענה המשיבה מיום 28.12.2024 ותשובת העותרת מיום 29.12.2024 מצורף ומסומן 32-33.

משלא נמסר כל מענה, מוגשת עתירה זו.

הטיעון המשפטי

1. נקודת המוצא – מחוייבות לגיוס מפקח באמצעות הסכמים

בילטרליים

75. נקודת המוצא של הדיון היא מחויבותה של מדינת ישראל לגיוס מפקח. עמדה זו נקבעה בשורה של החלטות ממשלה, הראשונה בהן בשנת 2005 (החלטת ממשלה מס' 4024) והאחרונה בהן בשנת 2024 (החלטת ממשלה מס' 1752 מכוחה הוקמה המשיבה 1).

76. מחויבות זו לא התבטאה רק בהחלטות ממשלה, אלא גם בהתחייבויות מפורשות לבית משפט נכבד זה, שניתנו לאחר הוצאת צו על תנאי בעתירת **ההסכמים הבילטרליים**, ושעל בסיסן נמחקה העתירה לאחר 12 שנות דיון.

77. אם לא די בכך, במסגרת מחיקת העתירה, עמד בית המשפט הנכבד על חובתה של המדינה לדבוק במחויבות זו, לקדם חתימת הסכמים כאמור, ולמנוע הגירת עבודה באפיקי גיוס לא מפקחים. בית המשפט הנכבד עמד על כך שמדובר באפיק חשוב למלחמה בתופעת דמי התיווך, תופעה שניתן להמשילה, לפי פסק הדין, לסחר מודרני בבני אדם למטרות עבודה.

78. לא בכדי נקבע כך. לא בכדי התחייבה לכך המדינה. הניסיון של הרגולטורים וגורמי האכיפה במדינה הוא שמלמד על כך, שגיוס בידי "מאכערים" פרוץ לדמי תיווך; שחלק מהכסף האסור שמשולם במדינות המוצא, מגיע לישראל ומשפיע על השיקולים בדבר הזמנת העובדים; שהסכומים האלו קולעים את העובדים לשעבודי חוב; ושאין כל דרך אפקטיבית לטפל בתופעה זו אלא באמצעות מניעתה מראש, עוד במדינת המוצא, באמצעות פיקוח על הליך הגיוס. ניסיונם הוא שלימד, שלא ניתן לאכוף בדיעבד עבירות שבוצעו בארצות אחרות, ושקורבנותיהם חוששים להתלונן על כך בהיתן החובות שהם משועבדים בהם ורצונם להחזירם. המדינה היא שמצאה, שאין דרך אחרת למנוע גיוס המונע משיקולי רווח אסור ומייצר שלל תופעות שליליות נוספות – ושהמדינה מעולם לא הצליחה לייצר אלטרנטיבה למניעתו.

79. מחויבות זו לא נותרה על הנייר, ובמשך עשור פעלה מדינת ישראל ליישומה וקידומה. הדבר הביא להצלחה משמעותית, לדעת כל העוסקים בתחום: גדיעתם של דמי התיווך האסורים על הבעיות הקשות שנבעו מהם. גם במישור יחסי החוץ, ניתן להניח שהתפתחות חיובית זו תרמה לדירוגה של

ישראל בדוח מחלקת המדינה האמריקאית. נסיגת ישראל בשנים האחרונות מהדירוג הגבוה בו מוקמה כעשור, נובעת בין היתר מהתרחבותם של מסלולי גיוס חריגים המאפשרים דמי תיווך.

80. אם כן, העותרות יטענו שנקודת המוצא לדיון היא מחויבותה הצודקת של מדינת לפיקוח על הליך גיוסם של מהגרי עבודה לעבודות חקלאות. ככל שהמדינה מבקשת לסטות מפסיקת בית המשפט הנכבד ומהתחייבויותיה כלפיו, בניגוד לעמדות המקצועיות של גורמי המקצוע לאורך השנים, תוך סיכון העובדים ודירוגה במחלקת המדינה האמריקאית כאחד – לכל הפחות נדרשת לשם כך הצדקה משמעותית, ועל המדינה מוטל נטל כבד ביותר לכך. כפי שנראה להלן, לא זה המצב.

2. היעדר הצדקה לסטייה מהתחייבות המדינה לגיוס מפקח

81. כמפורט לעיל, גם אם ניתן היה להשלים עם הפרת מחויבות המדינה לגיוס מפקח בנסיבות החריגות והפתאומיות שנולדו עם פרוץ המלחמה, הרי שהצדקה כאמור אינה קיימת כיום: מספר העובדים הלא-ישראלים בענף דומה לזה שהיה בו ערב המלחמה, כשמספר מהגרי העבודה באופן ספציפי גבוה ב-33% מזה שהיה ערב המלחמה. אף אם נשקלל גם את העובדים הפלסטינים שהועסקו בענף לפני המלחמה, הרי שגם אז מספר "העובדים הזרים" בכללותו בענף חזר למצבו ערב המלחמה. זאת, אף מבלי להתייחס לכך שערב המלחמה כרבע מהעובדים הלא-ישראלים בענף היו פלסטינים, שרבים מהם הועסקו בהעסקה עונתית באופן יומי, במתכונת העסקה שונה מזו של מהגרי העבודה.

82. בנוסף, אם בנובמבר 2023, סמוך לאחר פרוץ המלחמה' לא היה הסכם בילטרלי פעיל בענף שאפשר הבאת עובדים חדשים לישראל באמצעותו, הרי שכיום יש שלושה הסכמים בילטרליים פעילים בענף. אלפי עובדים הגיעו ומגיעים באמצעות הסכמים אלו, אלפי עובדים ותיקים חזרו לעבוד בישראל, אלפים אחרים האריכו את תקפת עבודתם כאן לשנה שישית ושביעית בהתאם לנוהל שפרסמה המשיבה 5, ואף אם יש מעסיקים שאינם מרוצים מחלק מהעובדים שהגיעו דרכם, הרי שהדברים בוודאי נכונים גם ביחס לחוסר שביעות רצון מעובדים שהגיעו ב"מסלול הפרטי". בהחלט יתכן שניתן וצריך

לשפר את ההסכמים הביטורליים החדשים שנחתמו מאז המלחמה עם מלאווי וסרי-לנקה, ואת אופן יישומם, אבל מכאן ועד הצדקה לעקיפת המחויבות לגיוס מפוקח הדרך ארוכה.

83. אכן, המכסות הגבוהות בענף, שהועלו ממש לפני המלחמה ושוב ביוני 2024 עם שקלול העובדים הפלסטינים בהן, טרם מולאו, אך גם לפני המלחמה המכסות לא מולאו. המגזר החקלאי לעולם דורש תוספת ידיים עובדות, יתכן מאד שבצדק, אך דרישות אלו כשלעצמן כמו גם ההיענות להן **מעולם לא הצדיקו סטיה מהחלטות הממשלה לגייס עובדים באופן מפוקח**. צורך בעובדים כשלעצמו אינו יכול להוות הצדקה לתופעה שבית המשפט הנכבד עמד עליה כסחר בבני אדם למטרות עבודה, ושמהווה אחד המדדים המרכזיים בדירוגה השנתי של ישראל במחלקת המדינה האמריקאית.

84. עוד נציין, שהטענות ל"צורך משמעותי" (שהועלו בהחלטת המשיבים לאפשר "גיוס פרטי" מספטמבר 2024) לא פורטו. לא הוסבר מה הוא הצורך. לא פורט באותה החלטה מתי הוא נוצר והאם הוא קשור למלחמה. על פניו, הטענה אינה מתיישבת עם העובדה שכאמור מספר העובדים בענף רק עלה. אם באותה עת עוד ניתן היה להניח שמדובר בקושי לגייס עובדים נוספים נוכח הנסיבות הקונקרטיות שאפפו אז את ההסכמים הביטורליים על רקע המתיחות עם בצפון ועם אירן, הרי שזו חלפה וכיום יש שלושה הסכמים מתפקדים. לא הוסבר מה הקושי לגייס באמצעותם עובדים, למעט העובדה שיש חקלאים שאינם מרוצים מהעובדים שהגיעו במסגרת אחד מהם (טענות שאגב הועלו בעבר על ידי המגזר החקלאי גם ביחס לעובדים מתאילנד, וממילא הועלו גם ביחס לחלק מהעובדים שהגיעו ב"גיוס הפרטי").

85. עוד לא פורט בהחלטות, מדוע "גיוס פרטי" ייתן מענה ל"צורך המשמעותי" לכאורה. ההחלטות אינן כוללת התייחסות לזהות המעסיקים הזקוקים לעובדים, שיתכן שחלקם הגדול אכן מעוניינים ב"עובדים זרים" אך לא במהגרים דוברי מליאלאם מהודו שיגיעו באופן לא מפוקח – אלא בעובדי יום פלסטינים, בהעסקה עונתית וללא חובה לשכנם במגורים.

ההחלטה גם מתעלמת מהצלחתו החלקית בלבד של "הגיוס הפרטי" הקודם בשנה שעברה, הן במספר העובדים הנמוך שהגיע דרכו והן במידת שביעות רצון

הלשכות והחקלאים מהעובדים שהגיעו. אלו נתונים חיוניים, לצורך הערכת קיומה של הצדקה ל"גיוס פרטי" נוסף.

86. נציין, שבענייננו יש לקחת בזהירות מוגברת טענות ל"צורך" בגיוס שמניב רווחים יפים אך אסורים לגופי תיווך. רווחים אלה מייצרים, כשלעצמם, טענות בדבר "צורך" בעובדים. עמד על כך בית המשפט הנכבד בקבעו כי –

"התופעה של תשלום דמי תיווך יצרה תמריץ כלכלי להבאה של עוד ועוד עובדים זרים לישראל. לשון אחר, לגורמים המתווכים שבארצות המוצא, שכנראה היה להם קשר מסוים לגורמים הפועלים בארץ, היה כדאי לשלוח מספר גדל והולך של עובדים זרים לישראל, שהרי בדרך זו הגדילו הם את רווחיהם מדמי התיווך" (בג"ץ 4957/07 **אחיעוז נ' משרד התמ"ת**, פורסם בנבו, 24.01.2008, פסקה 3 לפסק הדין של הש' גרוניס).

87. וכך אמר מנכ"ל המשיבה 5 בזמנו, מר אמנון בן עמי, בדיון בוועדת הפנים של הכנסת ביום 27.7.2015:

"לצערי פועלים גורמים בארץ להכשיל את הנושא של הסכמים בילטרליים. שלא יטייחו ולא יבלבלו ולא יטעו. גורמים שהרוויחו מדמי תיווך פועלים פה ובמדינות יעד להכשיל הסכמים בילטרליים. הממשלה קיבלה החלטה, בין היתר בגלל דיונים בבג"ץ שהובילו אותה לקבלת ההחלטה הזאת ויש צו על תנאי. לפני מספר שבועות הורשעה חברה בגין דמי תיווך."

3. הניסיון המר מהשנה האחרונה – והשלמתה המשתמעת של המשיבה

עמו

88. לצד סימני השאלה בדבר המשקל הרב שניתן לטענות המגזר החקלאי בצורך בעובדים, על המשיבים גם לאזן צורך זה עם תוצרי "הגיוס הפרטי", כפי שפורטו לעיל וכפי שידוע להם היטב מניסיון של שנים.

89. ואכן, למשיבים ידוע היטב ש"גיוס פרטי" שקול לדמי תיווך אסורים. אין מדובר בתופעה חדשה. אין מדובר בתופעה ייחודית לישראל, או לענף החקלאות. מדובר בתופעה שיש עליה כתיבה ענפה, מחקרים, ספרות ופסיקה, בישראל

ובעולם. כך היה בענף החקלאות עד לחתימת ההסכם עם תאילנד, כך בענף הסייעוד הביתי שבו טרם הצליחה ישראל לחתום על הסכמים ופרוץ לדמי תיווך אסטרונומיים.

90. אלא שגם אם ניתן היה לנסות ולתת ניסיון מנוסף למסלול "הגיוס הפרטי" בענף בנובמבר 2023, בשל הצורך הייחודי שהתעורר לפני שנה (ושאינו קיים כיום), כיום לא ניתן להיתמם ולטעון זאת, לאור תוצריו. תוצריו של "הגיוס הפרטי" בענף בשנת 2024 פורטו לעיל. הם ידועים למשיבים היטב, ואינם מוכחשים. כאמור, המשיבה 5 הוציאה בגינו פניות ללשכות ולמעסיקים בענף, הן ביחס לעובדים ממלאווי והן ביחס לעובדים מהודו. העותרת, ארגון חברה אזרחית, הציפה בפני המשיבים את שנמסר לה מפי עשרות עובדים שהגיעו "בגיוס הפרטי" לענף ושאינו כל סיבה לפקפק במידע שמסרו לעותרת בהיעדר אינטרס, אודות תשלומי דמי תיווך ששילמו, תוך פילוח לפי טווח סכומים ומדינות מוצא. לא מן הנמנע, ועל סמך ניסיון העבר בענפים נוספים שחלק מתשלומים אסורים אלה הגיעו לידי גורמים בישראל כהון שחור.

91. מדובר בנתונים משמעותיים. הם מלמדים, שה"הגנות" שלכאורה נקבעו בהחלטת הממשלה 1020 ונוהל המשיבה 5 לגיוס הפרטי בענף, שדומים עד מאד לאלו שנקבעו בהחלטה מושא עתירה זו, כמו גם אלו שנקבעו בתקנות שירות התעסוקה, לא הצליחו למנוע את דמי התיווך האסורים. צפוי היה שלא יצליחו למנוע אותם. כאמור, החלטות הממשלה על מחויבות להסכמים בילטרליים ניתנו נוכח ניסיון מר וכואב של שנים, שהביא את גורמי המקצוע למסקנה שלא ניתן למנעם בדרך אחרת.

92. אך צפוי אם כן, שתופעת דמי התיווך תמשיך גם תחת ההחלטה מושא העתירה. נוכח האמור לעיל, ניתן אך להבין שהמשיבים עצמם יודעים זאת, ולכל הפחות בוחרים לעצום עיניים בחזקה נוכח מידע המתדפק על דלתותיהם, ניסיון העבר, והמחקר הבינלאומי. יתכן שהמשיבים סבורים שעובדי כפיים עניים יובאו לישראל חינם אין כסף. במקרה הטוב מדובר במחשבה מיתממת. במקרה הרע מדובר בהשלמה באדישות עם תופעה מכוערת ובלתי חוקית שהמדינה התחייבה למגר, הפעם אפילו ללא הצדקה.

93. כאמור, צורך בידיים עובדות הוא אך שיקול אחד מבין כמה. זוהי אך תחילתו של הדיון, אולם זו אינה יכולה להיות נקודת סופו. למרבה הצער, נדמה שלא כך המשיבים רואים את הדברים, אשר טענת הצורך העסקי בעובדים גוברת מבחינתם על הניסיון המר והפגיעה בזכויות העובדים שהיא מייצרת, פגיעה שבתורה מכשירה את הקרקע לתופעות מכוערות שעומדות בבסיס הורדת דירוגה של מדינת ישראל בידי מחלקת המדינה האמריקאית ושבת המשפט הנכבד עמד עליה כסחר מודרני בבני אדם למטרות עבודה.

סוף דבר

94. הסוגיה הנדונה בעתירה זו כבר הובאה בעבר לפתחו של בית המשפט הנכבד. היא נדונה בפניו משך 12 שנים, בהן ליווה בית המשפט הנכבד את חתימתם של ההסכמים הבינלאומיים בענפים השונים. ניתן בה צו על תנאי. היא נמחקה תוך הותרת הדלתות פתוחות על בסיס התחייבויות המדינה להמשיך בדרך זו. במסגרת פסק הדין, קבע בית המשפט הנכבד את חובתה של המדינה להמשיך ולהקפיד על גיוס עובדים באמצעות הסכמים בינלאומיים. אין לנו אלא להפנות לפסק הדין.

95. גם אם ניתן היה להשלים לפני שנה עם הפרה חריגה וחד-פעמית מהאמור על רקע נסיבות דרמטיות, פתאומיות ויוצאות דופן - אלה אינן מתקיימות עוד. נהפוך הוא, בענף החקלאות יש יותר עובדים ויותר הסכמים בינלאומיים. בהחלט יתכן שהענף זקוק לעוד עובדים, כפי שהיה זקוק לעוד עובדים גם לפני המלחמה, ואכן צפוי שאלו ימשיכו להגיע מכוח ההסכמים הבינלאומיים המתפקדים בענף - אך בכך אין כדי להצדיק הפרת החובה של ישראל למנוע מראש תופעות של סחר בבני אדם.

96. גם אם ניתן היה לקוות לפני שנה שה"תנאים" שקבעו גורמים שונים לשם גיוס לא מפוקח יעשו את עבודתם, לא ניתן לומר זאת כיום. כיום, הכשרת "גיוס פרטי" בענף משמעותה השלמה משתמעת עם התופעות המכוערות שהמדינה התחייבה וחויבה למנוע.

97. החלטת המשיבה מושא עתירה זו עומדת אם כן בסתירה לעקרונות בסיסים של זכויות אדם ולמחויבות להילחם בתופעות של סחר בבני אדם. היא מנוגדת להתחייבויות המדינה ולפסיקת בית המשפט הנכבד. היא מסכנת את

העובדים כמו גם את מעמדה של מדינת ישראל על ההשלכות שנובעות מכך. כל זאת ללא הצדקה מספקת מעבר לרצונם של מעסיקים בעוד עובדים, משל "גיוס פרטי" הוא הטבה שניתנת למגזר חקלאי ושניתן לגלגלה משנה לשנה, ולא אפיק מכוער לסחר בבני אדם שהמדינה מחויבת למגר.

98. משכך מתבקש בית המשפט הנכבד ליתן צו על תנאי כמבוקש ולאחר ליתן צו מוחלט, וכן לחייב את המשיבים בהוצאות העותרות ובשכ"ט.

תל אביב, היום, 31.12.2024


מיכל תג'ור עו"ד

מ.ר. 36320


אלעד כהנא, עו"ד

מ.ר. 49009

ב"כ העותרות