

23.12.2021

לכבוד
עו"ד דבורה ספיר אליעזר, סגנית בכירה ליועצת המשפטית
ראש הלשכה המשפטית זרוע עבודה
משרד הכלכלה והתעשייה

באתר החקיקה הממשלתי ובדוא"ל

שלום רב,

הנדון: הערותינו לתקנות שירות התעסוקה (תשלומים ממבקש עבודה בקשר לתיווך עבודה),

(תיקון מס'...), התשפ"ב-2021

להלן הערות קו לעובד לטיוטת התקנות שבנדון שפורסמה להערות הציבור ביום 2.12.2021. בתמצית, אנו סבורים כי התקנות המוצעות לוקות בשני פגמים מהותיים, החותרים שניהם תחת מאמציה של מדינת ישראל להכחיד את תופעת דמי התיווך הבלתי חוקיים:

הפגם האחד הוא מתן האפשרות לגבות דמי תיווך גם מעובדות שיגיעו לישראל שלא באמצעות הסכמים בילטרליים וכשהן משועבדות לחובות שנצברו בגין דמי תיווך אסטרונומיים שנגבו מהן שלא כדין, וכאשר כל הגורמים המעורבים בתחום מסכימים שדמי תיווך אלה מגיעים גם לגורמים בישראל;

הפגם השני הוא שימור התשלומים הישירים בין העובדות לגורמי התיווך בישראל באמצעות תשלום חודשי שאופן גבייתו ומשמעות אי תשלומן לא הוסדרו בתקנות. לכך יש להוסיף שסמוך לתום המועד להערות הציבור נמסר לנו שהתשלום ילווה את כל העובדות עבור כל תקופתן עבודתן וסה"כ יעמיד את דמי התיווך עבור תקופה של 63 חודשים, גם למי שהגיעה באמצעות הסכם בילטרלי, על סכום גבוה ופי 2.5 בערך מהסכום שנקבע בתקנות כתשלום חוקי ללשכות בענף החקלאות.

לא למותר לציין, שהנוסח שפורסם להערות הציבור מאפשר גביית תשלום חודשי רק ללשכה הפרטית שעמה עבדה העובדת עת הגיעה לישראל, ולא ללשכה אחרת שאליה עברה בהמשך. הבהרה בדבר ההסדר שאותו יש כוונה לקדם, לפיו כל לשכה תוכל לגבות תשלום חודשי, נמסרה לנו רק במענה לבקשתנו, וגם אז בחלוף כשבוע מפנייתנו, ויומיים בלבד בטרם תום המועד להגשת הערות הציבור. במובן זה, הרי שלא ניתנה לציבור הזדמנות הוגנת להעיר על הנוסח האמיתי שבכוונת המשרד לקדם. בכל אופן, ועל אף דוחק הזמנים בו הועמדנו נוכח ההבהרה האמורה, להלן התייחסותנו.

1. התקנות המוצעות, ובמידה לא מועטה גם דוח ה-RIA שעליו הן נשענות, עוסקים בסוגיות שונות כגון גודל הלשכות ומספרן והמודלים העסקיים שלהן, סוגיות שהן איזוטריות למטרת חוק שירות התעסוקה והתקנות לפיו: גדיעת תופעת דמי התיווך הבלתי חוקיים ומניעת פגיעה וניצול עובדים מוחלשים. לאלו כמעט שאין זכר בדו"ח ה-RIA או בתקנות המוצעות, ואלו מתעלמים גם מכך שוועדת העבודה, הרווחה והבריאות של

הכנסת סירבה לאשר הסדר דומה בשנת 2018; כמו גם מהדיון שנוהל במשך 12 שנים תמימות בבית המשפט העליון במסגרת עתירה בנושא דמי התיווך ששינתה מן הקצה אל הקצה את מדיניות המדינה בכל הקשור להבאת מהגרי עבודה לישראל.

2. קיומה של התופעה הפסולה של גביית דמי תיווך בלתי חוקיים ממהגרי עבודה, בפרט בידי לשכות השמה ותיווך בענף הסיעוד, ידוע ומוסכם על כל הגורמים. אין כיום מחלוקת על כך, שהגירת עבודה היא כר פורה לגריפת רווחים אסורים ולא מדווחים בידי גורמי תיווך פרטיים, אשר מנצלים את מצוקתם של נשים וגברים עניים ממדינות שמעבר לים וגובים מהם סכומים אסטרונומיים כנגד האפשרות להגיע לישראל ולעבוד בה בעבודות כפיים.

דמי התיווך הללו – וגם זאת מוסכם על הכל – מייצרים תשלומים "שחור", מייצרים ביקושים מזוייפים להבאת מהגרי עבודה, ובעיקר – מאלצים את העובדות ליטול הלוואות בריבית גבוהה שמשעבדת אותן לחובות. חובות אלו, בתורם, מחלישים את כח המיקוח של העובדות, חושפים אותן לניצול ובמקרי קיצון לעבירות סחר בבני אדם ועבדות, ואף פוגעים בסופו של דבר גם במעסיקים הסיעודיים, שעובדיהם עסוקים בהחזר חובות לא פחות משהם עסוקים בלטפל בהם.

3. עוד מוסכם על הכל, שבענף הסיעוד תשלומים אלו משולמים באופן "שחור" לגורמי תיווך פרטיים במדינת המוצא של העובדות, תוך שחלק מהסכום מועבר לישראל, בניגוד לדין ובחסות היעדר יכולת לפקח ולאכוף את הדין, לידי גורמי התיווך המקומיים שאחראים על השמת העובדים אצל מטופלים סיעודיים; או בישראל, על ידי העובדות או על ידי קרוביהן שכאן, לגורמי התיווך המקומיים או מי מטעמם – וגם זאת בניגוד לדין כאמור.

4. תופעת דמי התיווך הבלתי חוקיים נגדעה בכל הקשור למהגרי עבודה בענפי הבניין והחקלאות המגיעים לעבוד ברישיון ב/1 אצל מעסיקים ישראלים, בזכות חתימתם של הסכמים בילטרליים בענפים אלו שניתקו את הקשר בין העובדים לגורמי התיווך וגדעו את תלותם בהם. הסכמים אלו נחתמו מלכתחילה בחסות שלוש עתירות שהוגשו לבית המשפט העליון (בג"ץ 2405/06, בג"ץ 1193/07, בג"ץ 2768/07 קו לעובד נ' מנהל יחידת הסמך לעובדים זרים – משרד התעשייה, המסחר והתעסוקה), ואשר במהלך הדיונים בהן הביע בית המשפט העליון את מורת רוחו מההתקדמות האיטית בנושא.

העתירה המאוחדת נוהלה במשך 12 שנים (!), כשהשנים האחרונות התמקדו בהיעדרו של הסכם בילטרלי בענף הסיעוד. העתירה נמחקה לבסוף ביום 17.12.2018, בהינתן הודעת המדינה על חתימת הסכם כאמור עם הפיליפינים (שיישומו החל בדיעבד רק ביוני 2021), תוך שדלתות בית המשפט נותרות פתוחות. לא למותר להביא את דבריו של בית המשפט העליון בנושא דמי התיווך הבלתי חוקיים:

"העתירות שלפנינו עוסקות בתופעה המכוערת – שניתן לראותה כ"עבודות מודרנית" או כסחר בבני אדם למטרות עבודה – של גביית דמי תיווך גבוהים, שמהגרי עבודה נדרשים לשלם למתוכי 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, הסייעוד 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".

5. תופעה זו היא שהולידה מלכתחילה את הצורך בביקוח ממשלתי ופרלמנטרי כאחד על המקרים והאופנים שבהם ניתן יהיה לגבות תשלומים מעובדים – בפרט מהגרי עבודה – תמורת השמתם בעבודה, ועל התשלומים שניתן לגבות מהם. בשל התופעה המוכרת והנרחבת של גביית תשלום דמי תיווך בלתי חוקיים בענף הסייעוד, כבר סירבה בעבר ועדת העבודה, הרווחה והבריאות של הכנסת לאשר תקנות שילבינו את מעשה העבריינות ויאפשרו גביית דמי תיווך בלתי חוקיים מעובדות. הוועדה הודיעה למשרדי הממשלה, כי ניתן יהיה לדון בנושא רק סביב יישומו של הסכם בילטרלי בענף. לא למותר לצטט מדברי יו"ר הוועדה דאז, חה"כ טלי פלוסקוב, בחתימת הדיון שהתקיים בנושא ביום 29.3.2018 ושתוכנו אינו מוזכר ולו במילה בדו"ח ה-RIA או בטיטת התקנות:

"לכן רבותי, אנחנו לא נאשר כרגע את התקנות. אם תהיה אפשרות לעשות את זה בזמן הפגרה, לי אין בעיה בגדול אם אתם צריכים למהר אבל אני רוצה שוב לפנות, ואני רוצה שתעבירו את זה למשטרה: אני רוצה פה תכנית ברורה איך אנחנו הולכים לאכוף את מה שאנחנו כאן מאשרים. אנחנו לא מאשרים כדי שזה יהיה חלון לעבור על החוק, לא על כל ה-10,000 דולר אלא רק על 4,000 דולר. זה לא מעניין אותי. אני רוצה מניעה מוחלטת של העבירה על החוק. אני קובעת 1,000 דולר – זה 1,000 דולר. ואני רוצה לשמוע מאנשים שיגיעו לכאן איך הם עושים את זה".

למעשה, לכל האמור אין כמעט זכר בדוח ה-RIA שעליו מבוססות התקנות המוצעות ושעיקרו היה בכלל המודל התפעולי של לשכות התיווך, שמוסכם על הכל שלפחות חלקן מעורבות בגביית תשלומים בלתי חוקיים תמורת תיווך עבודה לעובדות ועובדים בענף. כך, מבלי שנערך כמעט דיון בסוגיית דמי התיווך הבלתי חוקיים, הציע הדוח לייצר מודל חדש שלא היה קיים עד היום אפילו בענף החקלאות (המוסדר בתקנות מאז חתימת ההסכם הביילטרלי עם תאילנד), של גביית סכום מודשי מידי העובדות, בישראל, כשהשיקול העיקרי לכך הוא לכאורה טובת העובדות בשל "יצירת תמריץ ללשכות להמשיך בטיפול איכותי בעובד לאורך זמן" (עמ' 17 לדוח המתוקן).

6. אלא שטיטת התקנות אף מרחיקה לכת יותר: דוח ה-RIA המקורי המליץ כי "השתת תשלום דמי תיווך "חוקיים" על העובדים הזרים מחייבת במקביל נקיטת אמצעים כהסכמים בילטרליים והגברת האכיפה, כך שהעובד לא יידרש לתשלום יתר בגין העסקתו בישראל" (עמ' 11). והנה, נוסח הדוח לאחר קבלת הערות הציבור ובעקבותיו גם טיטת התקנות, **בוחרים להחיל את התקנות גם על עובדות שיגיעו לישראל שלא במסגרת הסכם הביילטרלי** (רוב העובדות, לפי דוח ה-RIA המתוקן; ולכל הפחות מחציתן להבנתנו) – על פניו, תוך מתן משקל בלתי סביר בעליל ל"מודל התפעולי" של לשכות התיווך.

בנוסף, בעוד שהדוח המתוקן הציע להבנתנו שהתשלום ללשכה יבוצע על ידי המעסיק תוך קיזוז הסכום משכר העובד (עמ' 18 לדו"ח המתוקן) – עניין שכשלעצמו אינו מתיישב עם הניכויים המותרים משכר עובד

בחוק הגנת השכר, תשי"ח-1958, או חוק עובדים זרים, תשנ"א-1991 – בתקנות אין כל זכר לאופן גביית התשלום החודשי בידי הלשכות, ועל פניו מדובר בהסדר פרוץ שמאפשר גבייה ישירה מהעובדת ללשכה.

7. כמפורט להלן, יש לקבוע שהתקנות יחולו אך ורק על עובדות שיגיעו באמצעות הסכמים בילטרליים, בדומה לאופן בו נקבע ההסדר בתקנות ביחס לעובדי ענף החקלאות; ולהימנע, בשלב זה לפחות, מהטלת תשלום חודשי על העובדות ולחלופין לקבוע תשלום זה כהוראת שעה ותוך הסדרה ברורה של אופן התשלום מצד העובדות ללשכות והחלת תשלום חודשי רק לאחר השלמת 63 חודשי עבודה בישראל בהתאם לאמור להלן.

א. אין להחיל את התקנות על עובדות שיגיעו לישראל שלא באמצעות הסכמים בילטרליים

8. כאמור, בניגוד להמלצת דוח ה-RIA המקורי להחיל את התקנות המוצעות אך על עובדות שיגיעו באמצעות הסכם בילטרלי; ובניגוד לדבריה הברורים של ועדת העבודה, הרווחה והבריאות של הכנסת בדיון שהתקיים ביום 29.3.2018, במסגרתו סירבה הוועדה לאשר הסדר דומה (ולמעשה חמור פחות, שכן אז לא נכללה אפשרות לתשלום חודשי וממילא לא התבקש אז הסדר קבוע כי אם הארכת תוקף הוראת שעה בלבד) בשל היעדר הסכם בילטרלי באמצעותו יגיעו העובדות – מבקש כעת המשרד לקדם הסדר קבוע, עם רכיב חסר תקדים של תשלום חודשי ישירות ללשכות (על כך בהמשך), גם ביחס לעובדות שיגיעו ללא הסכם בילטרלי.

9. מדובר בהצעה בלתי סבירה באופן קיצוני, "דה-ז'ה-וו" לדיון שנוהל בנושא לפני שלוש שנים וחצי בוועדת העבודה, הרווחה והבריאות של הכנסת, ותוך התעלמות גמורה מהנאמר בו. העובדה שהממשלה בחרה שלא לקדם מאז הסדר זה וחזרה ועשתה זאת רק סביב תחילת יישום ההסכם הבילטרלי עם ממשלת הפיליפינים מלמדת שהמשרד מודע היטב לעמדת הוועדה ולקושי המובנה שבהתרת גביית דמי תיווך מעובדים שיגיעו ללא הסכם בילטרלי. בחירת המשרד למנף את תחילת יישום ההסכם, שנוגע רק לחלק מהעובדות בענף (כך לפי דוח ה-RIA עצמו, עמ' 21), על מנת להחיל את התשלום ללשכות על רוב העובדות שיגיעו ללא הסכם, היא בלתי סבירה בעליל.

10. יתרה מכך: דוח ה-RIA המליץ במקור, בעמ' 11, להחיל את ההסדר אך ורק על עובדות שיגיעו באמצעות הסכמים בילטרליים. מהדוח המתוקן לא עולה כי חל שינוי נסיבות שארע מאז מתן הדוח, ולא התקבל מידע חדש בנושא, שמצדיק שינוי עמדה זו – למעשה, לפי הדוח המתוקן, העמדה היחידה שהתקבלה בנושא הייתה של ארגוננו, שתמך בהמלצת דוח ה-RIA. שינוי כה חד מההמלצה המקורית, ללא כל שינוי נסיבות, מעלה סימני שאלה גדולים אודות המניע לכך.

11. לגוף העניין, מתן אפשרות לגבות דמי תיווך מעובדים שמגיעים לישראל באופן בלתי מפקח הוא לא פחות מאשר חבלה בכל המאמצים שנקטה מדינת ישראל (באיטיות רבה, יש לציין) למניעת גביית דמי תיווך בלתי חוקיים, חצי שנה בלבד לאחר שמדינת ישראל הורדה בדירוג המאבק בסחר בבני אדם של מחלקת המדינה האמריקאית. הדבר מנוגד למסר הברור שיצא מבית המשפט העליון ומוועדת העבודה, הרווחה והבריאות של הכנסת. במקרה הטוב, התקנות רק יקלו על גורמי תיווך בלתי חוקיים את עבודתם, שכן לצד הכספים הרבים שנגבים על ידם שלא כדיון, הם יוכלו "להלבין" חלק מפעילותם העבריינית כיום. במקרה הרע,

התקנות יביאו להחמרה ממשית במצבן של העובדות נוכח ניפוח דמי התיווך, באשר הסכומים שהטיוטה מציעה לאפשר לגבות מהן – והדברים אמורים במיוחד, אך לא רק, ביחס לגבייה החודשית, שאליה נתייחס בנפרד ובהרחבה בהמשך – יצטרפו לדמי התיווך הבלתי חוקיים שייגבו מהן ממילא. דומה כי אין צורך להרחיב על פגיעת הדבר בעובדות, במטופליהן, ובאינטרסים מדינתיים מובהקים.

12. אל מול כל האמור, לרבות המלצות דוח ה-RIA המקורי, מובאים בדוח המתוקן שני נימוקים קצרים להחלת ההסדר על עובדות שיגיעו ללא הסכם בילטרלי.

הנימוק הראשון הוא לא פחות ממדהים – בדוח החדש מצוין שההסכם עם הפיליפינים יחול אך על מיעוט מבין העובדות בענף, ובמקום שהדבר יוביל את המשרד למסקנה שיש להגן על רוב העובדות ולמנוע גביית דמי תיווך מהן באופן בלתי מפקח, המשרד רואה בכך דווקא נימוק מדוע כן לאפשר גבייה גם מהן, כאמור באופן בלתי מפקח. לא קשה לנחש, שבדומה לרוב המלצות הדוח כמו גם טיוטת התקנות, ההסדר בכלל לא נותן דעתו לבעיה המכוננת של גביית דמי תיווך בלתי חוקיים, ובמקום זאת בוחר לקדם את האינטרסים הכלכליים של גורמי התיווך – כאמור, באופן בלתי סביר בעליל ותוך התעלמות מהשיקול המרכזי שאמור להנחות את ההסדר.

לא למותר להזכיר, אגב, שוועדת העבודה, הרווחה והבריאות של הכנסת סירבה לאשר הסדר דומה (וכאמור, חמור פחות), כאשר לא היו כלל עובדים שהגיעו בהסכמים בילטרליים – וקשה להלום כיצד הנימוק האמור מתיישב עם עובדה זו.

13. הנימוק השני הוא הטענה בדבר חוסר השוויון שכרוך, לדעת עורכי הדוח המתוקן, בהחלת ההסדר אך על עובדים שיגיעו באמצעות הסכמים בילטרליים. כידוע, אפליה היא יחס שונה לשווים, אך לא יחס שונה לשונים. אין שום דמיון בין עובדת שגיוסה לישראל יעשה בהליך מפקח, במסגרתו תשלם 1,723 ₪ עבור הגעתה לישראל; לבין עובדת שגיוסה נעשה באמצעות גורמים פרטיים תמורת עשרת אלפים דולר שמומנו בהלוואות בריבית קצוצה, והיא מתחילה את עבודתה בחובות כבדים. בכל הכבוד, השימוש בערך השוויון בהקשר זה הוא ציני ואינו עומד בכללים הבסיסיים שקבע בית המשפט העליון בנוגע לערך השוויון.

לא למותר להזכיר, שהממשלה עצמה כבר מצאה שיש מקום להבחין בין קבוצות עובדים שונות ביחס לגביית דמי תיווך. לא זו בלבד שהתקנות (לרבות המוצעות) מבצעות אבחנה ענפית בקשר לדמי התיווך שניתן לגבות מעובדים תמורת תיווך, אלא שתקנה 3(א1) שחלה על עובדי החקלאות, חלה במפורש רק על עובד "שהבאתו לישראל נעשתה במסגרת התקשרות בין-לאומית". דהיינו, כבר בשנת 2013 ראה מחוקק המשנה מקום לאבחן בין מי שהגיעו בהסכמים בילטרליים לבין מי שהגיעו בלעדיהם. יובהר כי אין מדובר בפליטת קולמוס, שכן יחד עם תיקון תקנה 3(א1) תוקנה גם תקנה 1 כך שהוספה בה הגדרה מיוחדת ל"התקשרות בין-לאומית".

14. לסיכום, יצירת הסדר שיאפשר את המשך פעילותם של גורמי תיווך עברייניים ויגדיל את חובות העובדות; בניגוד למחויבות מדינת ישראל ולדברי בית המשפט העליון, בניגוד לעמדת ועדת העבודה, הרווחה והבריאות, ואף בניגוד להמלצת דוח ה-RIA המקורי – מבלי שחל שינוי נסיבות ותוך התמקדות בלתי סבירה

בצרכי הלשכות – היא בלתי סבירה בעליל, פוגענית, וחותרת תחת מאמציה של מדינת ישראל לגדיעת דמי תיווך. פחות מחצי שנה לאחר תחילתו המדורגת והראשונית של ההסכם היחיד בענף ולאחר הורדת מדינת ישראל בדירוג המלחמה בסחר בבני אדם של מחלקת המדינה האמריקאית, התקנות צפויות לגרום להחמרה במצבן של רוב העובדות בענף.

15. משכך, יש לשוב להמלצת הדוח המקורי, ובדומה לאופן בו נוסחה תקנה 3(א1) לתקנות, יש להגביל את ההסדר המוצע למי שהבאתו לישראל נעשתה במסגרת התקשרות בין-לאומית, כהגדרתה בתקנה 1.

ב. יש לבטל את התשלום החודשי; ולמצער – לקובעו כהוראת שעה תוך קביעת הסדרים בדבר אופן גבייתו ותחולתו

16. בפרק שלהלן נתמקד בהסדר חסר התקדים שיצרו התקנות, של גביית תשלום חודשי ממהגרי עבודה. פגיעתו של הסדר זה חמורה במיוחד ככל שיחול על עובדות שיגיעו לישראל שלא באמצעות הסכמים בילטרליים, וכאמור לעמדתנו אין להחיל את ההסדר בכללותו על עובדות אלו. משכך, נמקד טענותינו שלהלן בעובדות שיגיעו באמצעות הסכם כאמור (נכון לעת הזו, מהפיליפינים בלבד).

17. עוד לא עברה חצי שנה מאז ניתקה מדינת ישראל את תלותן של עובדות הסיעוד הפיליפיניות בגורמי התיווך באמצעות הליך גיוס מפוקח בארצן, וכבר מבקש המשרד להחיות ולשמר את הקשר הפסול הזה באמצעות תשלום חודשי ובלתי מפוקח שיעשה בישראל. כך, גורמים שעד לפני כמה חודשים גבו דמי תיווך בלתי חוקיים מעובדות בארצותיהן, באמצעות גורמי תיווך מקומיים בארצות המוצא, יוכלו כעת להמשיך לגבות כסף מהעובדות באין מפריע ישירות בישראל.

18. יצויין שאין מדובר בחשש בעלמא – דוח ה-RIA עצמו עמד על כך, שגבייה חודשית תפתח פתח לגביית דמי תיווך בלתי חוקיים מהעובדות, אך הוא ביכר שיקול של "טיב השירות" שינתן לעובדות בארץ על פני חשש זה. לשיקול זה נתייחס בהרחבה בהמשך, ובשלב זה רק נציין שמדובר באיזון בלתי סביר בעליל בין האינטרס העיקרי שאמור להנחות את ההסדר, לבין שיקול צדדי שאף כלל לא בטוח שיתממש.

19. הדברים מחמירים בהינתן שההסדר המוצע אינו קובע כיצד ייגבו דמי התיווך החודשיים, והוא משאיר את הגבייה פרוצה לחלוטין. אמנם, עיון בנוסח הקיים בתקנות שירות התעסוקה לגבי הסכום המותר לגבייה בענף החקלאות מעלה שגם לא נקבע הסדר בדבר אופן הגבייה, אולם זאת משום שהתשלום המשולם שם מוסדר בהסכם הבילטרלי (וכך יהיה גם בכל הנוגע לתשלום החד פעמי שישולם בענף הסיעוד בפיליפינים כמוצע בטיוטת התקנות). על התשלום החודשי המוצע, לעומת זאת, לא חל הסכם כלשהו, הוא יעשה בישראל ללא מעורבות הפיליפינים ולהבנתנו גם ללא מעורבות מדינת ישראל, וכפי שצויין בדוח ה-RIA – הוא פותח פתח לריקון ההסכם כולו מתוכן.

20. לא למותר להזכיר שדוח ה-RIA אמנם לא קבע המלצה ברורה בנושא, אך צויין בו שהמעסיק יקזז את הסכום משכר העובדת, דהיינו ניתן להבין שהדוח הניח שהתשלום ללשכה יעשה רק בידי המעסיק תוך ניכוי הסכום מהשכר – עניין שכאמור לעיל אינו תואם את הדין הקיים ביחס לניכויים מותרים. אנו מניחים

שמסיבה זו הושמטה הסדרת התשלום כליל מהתקנות המוצעות, ונראה כי הרעיון שאותו ראה דוח ה-RIA מול עיניו נזנח גם הוא בידי המשרד על מנת לקדם את צרכי גורמי התיווך במהירות.

21. נציין שחוסר בולט נוסף בהסדר המוצע הוא, היעדר התייחסות להשלכות שעשויות להיות לאי-תשלום התשלום החודשי ללשכה, ככל שעובדת לא תבצע אותו. בעוד שאי-תשלום התשלום הראשוני במדינת המוצא מהווה עילה ללשכה שלא להתקשר עם העובדת, ובעוד שבמצב הקיים לשכה שהתקשרה עם העובדת אינה יכולה פשוט להפסיק לעבוד איתה בשל אי מתן תשלומים נוספים, ההסדר המוצע מכניס לתמונה סוג חדש וחסר תקדים של יחסים מתמשכים, יחסים שנכפים על העובדת בנהלי רשות האוכלוסין וההגירה. על פניו, אי-תשלום מצד העובדת עשוי להצדיק בעיני הלשכה את הפסקת מתן שירותים לעובדת, מה שעשוי לפגוע באשרתה וכן בהעסקתה (לדבר עשויה אף להיות השלכה על המעסיק הסיעודי, שמעסיק את אותה עובדת מכוח היחסים שלה ושל עם הלשכה).

22. אם כן, מתוך דאגה עמוקה לצרכי הלשכות, מציע המשרד לקדם הסדר חסר תקדים, על פניו לא בשל, המעלה שאלות מהותיות בדבר אופן התשלום והשלכות אי-ביצועו, ולצערנו, ללא הלימה למטרה העיקרית לשמה נדרשת הסדרת תשלום כאמור – גדיעת דמי התיווך הבלתי חוקיים. ההסדר אמנם מנמק את התשלום החודשי בטובת העובדות, בטענה שתשלום חודשי יביא ל"טיוב השירות" שיינתן לעובדות מצד לשכות התיווך, אולם כפי שנכתב לעיל, מדובר בשיקול פריפריאלי שאמור לסגת מפני החשש מפני גביית דמי תיווך. בכל הכבוד, חיוב תקנות מיוחדות באישור פרלמנטרי על מנת לגבות דמי תיווך ממהגרי עבודה נועד למניעת גביית דמי תיווך בלתי חוקיים ושיעבודי חוב, ולא להביא לשיפור שירותים.

אלא שנראה שממילא נימוק זה אינו אלא נימוק מן הפה אל החוץ, שאינו אלא כסות לתכלית האמיתית של הניכוי החודשי – תמיכה בהמשך פעילותן של 99 לשכות פרטיות על חשבון העובדות שגם כך משתכרות שכן מינימום שממנו מנוכים ניכויים גבוהים, ללא תמורת שעות נוספות (עניין שמשדכם הודיע לבית המשפט העליון שיסדיר כבר לפני למעלה מעשור).

23. הטענה לפיה תשלום חודשי ללשכה יבטיח "טיוב שירות" לעובדת לאורך זמן, מניחה לכאורה "תמריץ כלכלי לשמר ולטפח את הקשר עם העובד לאורך זמן. פריסת התשלום על פני זמן תעודד את חיזוק הקשר בין הלשכות לעובדים על פני כל תקופת שהותם בישראל" (עמ' 15 לדוח ה-RIA). ככל שזהו אכן השיקול, נדמה שהדוח רואה לנגד עיניו עובדות חזקות המחזירות בידי הלשכות, ולא אוכלוסיה מוחלשת שאינה מבצעת סקרי שוק אודות השירותים שניתנים על ידי הלשכות השונות אלא כרוכה אל הלשכה באמצעות המעסיק שאצלו הושמה. מעבר ללשכה אחרת בזמן העסקה משמעו מעבר העובדת והמעסיק ללשכה אחרת, וככל שהמעסיק לא מעוניין בכך משמעות הדבר היא התפטרות, על כל המשתמע מכך (ונוכח שחלק ניכר מהעובדות בענף ממילא אינן יכולות להתפטר ולהחליף מעסיק באופן חופשי, נוכח המגבלות שבחוק הכניסה לישראל, תשי"ב-1952, בתקנות מכוחו ובנהלי רשות האוכלוסין וההגירה).

עוד נוסיף, שכאשר המעסיק הסיעודי מתקשר עם חברת סיעוד הנותנת שירותים למוסד לביטוח לאומי (ומדובר בשיעור ניכר מהמעסיקים), חלק מהשירותים הניתנים על ידי הלשכה (כמו תדירות הביקורים מצד

העובדות הסוציאליות) משתנים ומגולגלים אל חברת הסיעוד, מה שממילא מפחית את הקשר בין העובדת ללשכה.

24. לא מצאנו נתונים בדוח על מעבר עובדות בין לשכות, האם מדובר ב"תופעה" ובאיזה היקף ואם כן מה הגורמים לה. מניסיוננו מעבר בין לשכה ללשכה תוך כדי העסקה הוא דבר נדיר, ובפעמים שבהן נתקלנו בקו לעובד במעבר שכזה – הוא היה נעוץ בצרכיו של המעסיק ולא של העובדת. משכך, בין שהעובדות ישלמו תשלום חודשי ללשכה ובין שלא, לא תהיה לכך השפעה על "טיב השירות" שניתן להן ולא ברור על איזה היגיון מבוסס האמור בדוח. על פניו נדמה שמדובר בהיגיון "שוקי" שאינו מתאים לענף וממילא חסר היגיון פנימי: המחיר המוצע לתשלום החודשי הוא אחיד. הוא ישולם על ידי כל עובדת, לכל לשכה. עובדת שתעזוב לשכה, ממילא תוחלף באחרת – בין בעובדת חדשה מחו"ל, בענף שבו אין מכסה ענפית (עובדת זו אף תשלם ללשכה תשלום של 1,723 ש"ח בארצה, ובכך תהיה אטרקטיבית יותר מהעובדת שאותה יש "לשמר"); או בעובדת אחרת הנמצאת בישראל.

25. בהקשר אחרון זה נציין, שבנוסח התקנות שפורסם להערות הציבור נקבע כי הגבייה החודשית תוכל להיעשות רק בידי "לשכה ראשונה" – שהוגדרה בתקנות המוצעות כלשכה שדרכה עבד העובד עם הגעתו לארץ. חרף נוסח מפורש זה, הובהר לנו כי ככל הנראה הכוונה אינה מובנת מאליה וכי יתכן שהנוסח אינו משקף את המטרה לאפשר לכל לשכה לגבות תשלום כאמור (הבהרתה של גב' מאיה מילר, מרכזת בכירה בלשכת הממונה על זרוע העבודה, מיום 21.12.2021).

26. ומכאן אנו מגיעים אל סכום דמי התיווך. לפי ההסדר ה"אמיתי" כאמור בהבהרתה של גב' מילר מיום 21.12.2021, כל עובדת – ללא קשר ל"טיב השירות" שניתן לה, ולשאלה אם החליפה לשכות או לא – תידרש לשלם סכום ראשוני של 1,723 ₪, ועוד 81 ₪ בחודש לתקופה של 63 חודשי עבודה בישראל – סך של 6,826 ₪ (עובדות שיגיעו שלא דרך הסכמים בילטרליים ישלמו כמובן סכום גבוה בהרבה של עשרות אלפי שקלים; עובדות שיגיעו דרך ההסכמים הביילטרליים עשויות יהיו להידרש גם הן בסכומים נוספים מול מדינת המוצא המגייסת).

גם אם נתמקד בסכום ה"בסיסי" של 6,826 ₪ לחמש שנים ושלושה חודשים, מדובר בסכום **הגבוה בערך פי 2.5 מזה שנקבע בתקנות בענף החקלאות**, ללא כל הצדקה. אף אם הוצאות הלשכות בסיעוד שונות מאלו שבחקלאות וניתן לקבוע סכום שונה מזה שנקבע בענף שם, פער כה גבוה בין ההסדרים אינו סביר בעליל. אין זאת אלא, ששוב, רצון המשרד הוא להיטיב עם הלשכות והאינטרסים הכלכליים שלהן ולשמר אותן. בענף החקלאות גדיעת דמי התיווך הבלתי חוקיים והגבלת הסכום בתקנות אכן הביאה לסגירת לשכות, וכיום פועלות בו 13 בלבד – ולא ברור מדוע בענף הסיעוד מעדיף המשרד להחיות לשכות במחיר פגיעה בעובדות.

27. לא למותר להזכיר, שמדובר בעובדות שגם כך מועסקות לרוב בשכר מינימום ובלא תמורת שעות נוספות, שש יממות בשבוע. כבר כיום מנוכים משכרן סכומים משמעותיים (וגבוהים מאלו שנקבעו בענפים האחרים). הטלת תשלום חודשי נוסף עליהן, גם הוא גבוה מזה שבענף החקלאות, על מנת להקל הפעם על הלשכות, אינו סביר בעליל – וזאת לצד אופן תשלומה הבלתי מוסדר והפרוץ כמפורט לעיל.

28. נוכח כל האמור לעיל, אין מקום – ודאי לא בשלב זה – לקבוע חובת תשלום חודשית מצד העובדות ללשכות, בוודאי לא בסכום כה גבוה כפי שמוצע בהסדר "האמיתי" שלא פורסם להערות הציבור, ובוודאי שלא בהיעדר הסדרת גבייתו ומשמעות אי-תשלומו. יש לבקר, בוודאי בשלב כה ראשוני של יישום ההסכם הביטראלי, את השיקול המכריע של גדיעת תופעת דמי התיווך הבלתי חוקיים, ואין להשתמש בתקנות למטרות של שיפורי שירות ספקולטיביים. משכך, יש לבטל את התשלום החודשי תוך העלאה סבירה של התשלום החד פעמי המוצע שישולם במדינת המוצא.

29. לחלופין, וככל שיש כוונה בכל זאת לקדם תשלום חודשי, יש לעשות זאת בתנאים הבאים:

א. יש לקבוע את ההוראה הרלוונטית כהוראת שעה לתקופה קצובה, במהלכה ניתן יהיה לבחון את השפעות התשלום האמור על העובדות, על תופעת דמי התיווך ועל התנהלות הלשכות.

ב. יש לקבוע כי התשלום החודשי יעשה רק בחלוף 63 חודשים, על ידי הלשכה שהביאה אותה לישראל (ככל שמטרת ההסדר היא אכן להבטיח טיוב שירות ולא לרפד את כיס הלשכות) או באמצעות כל לשכה (ככל שהמטרה היא להבטיח תשלום ללשכות מעבר לתקופה הבסיסית של 63 חודשים שעבורה שולמו דמי התיווך החוקיים במדינת המוצא). תקופה זו גם תאפשר פרק זמן מסוים לשם בחינת התנהלות הלשכות לאור ההסכם הביטראלי.

ג. יש לקבוע בתקנות את מנגנון התשלום החודשי ללשכות, שיאפשר פיקוח על גבייתו לשם מניעת פרצות וגביית דמי תיווך בלתי חוקיים. כאמור בהערותינו לדוח ה-RIA (מצ"ב כנספח) לעמדתנו לא היה מקום כלל לקבוע תשלום חודשי מצד העובדות ללשכה, ותחת זאת ולכל היותר היה ניתן להגדיל את התשלום מצד המעסיקים ללשכות לצד התרת ניכוי בגובה 80 ₪ בחודש משכר העובדות בידי המעסיקים, תוך הסדרת הניכוי וההוראות שיחולו עליו. ככל שמוצע בכל זאת לאפשר גביית תשלום מהלשכות, לא ניתן להותיר מנגנון זה פרוץ.

ד. יש להבהיר, בהינתן שרישיון שהייתה של העובדות והעסקתה תלויים בהיותה רשומה בלשכה, כי אי-תשלום חודשי ללשכה, לא יפגע בחובותיה לעובדת או למעסיק שאצלו הושמה, ולא תביא לגדיעת העסקתה אצלו או לחבלה בשירותים המבטיחים את קיומה.

ה. כאמור לעיל, יש להחריג מההסדר – כולו, למעשה – עובדות שהגיעו שלא בהסכמים ביטראליים.

בכבוד רב,
אלעד כהנא, עו"ד