

# בתחבולות תעשה לך עבדים

חתירתה של מדינת ישראל תחת מאמציה שלה  
למניעת עבדות וסחר בבני אדם

קו לעובד /  
Worker's Hotline  
عنوان العامل



## כתיבה ומחקר: עו"ד מיכל תג'ר ועו"ד אלעד כהנא

ייעוץ משפטי: עו"ד כרמל פומרנץ

2022

© כל הזכויות שמורות

**קו לעובד**

נחלת בנימין 75 תל אביב

[www.kavlaoved.org.il](http://www.kavlaoved.org.il)

קו לעובד /  
Worker's Hotline  
عنوان العامل /

# תוכן עניינים

4	תקציר
5	מבוא
	פרק א'
6	דמי תיווך, שיעבודי חוב וסחר בבני אדם
	פרק ב'
7	מאמציה של מדינת ישראל להכחיד את תופעת שיעבודי החוב
	פרק ג'
10	עקיפת ההסכם הביטראלי בענף החקלאות
11	ג'1: משתלמים בחקלאות
16	ג'2: "מתנדבים" בחקלאות
	פרק ד'
18	עקיפת ההסכמים הביטראליים בענף הבניין (והתעשייה)
18	ד'1: "מומחים זרים" בתחום שאינו דורש השכלה אקדמית
21	ד'2: חברות הביצוע הזרות לבנייה למגורים
	ד'3: "ענף הטכנולוגיה": העסקת עובדים באשרות "מומחה" אצל
24	חברות זרות בפרוייקטים הדורשים טכנולוגיה ומיכון ייחודיים
	פרק ה'
26	כבילה, ניצול ושיעבוד
32	סיכום והמלצות

הדוח מבקש להציג את האופן הכמעט סכיזופרני שבו מטפלת מדינת ישראל בנושא הכאוב של ניצול מהגרי עבודה, לעיתים עד לכדי סחר בבני אדם: מצד אחד, מחוייבות למנוע זאת באמצעות חתימה על הסכמים בינלאומיים, שיצרו הליך גיוס מפוקח של העובדים; מצד שני, יצירת אפשרויות לעקוף את הגיוס המפוקח – מה שמאפשר לחברות זרות ולגורמי תיווך להמשיך ולהרוויח רווחים פסולים על גב העובדים.

ישראל סגרה לכאורה את ענפי הבניין והחקלאות להגירת עבודה שלא דרך הסכמים בינלאומיים. המידע שנצבר מלמד על הצלחה משמעותית ביחס לעובדים בענפים אלו, שהגיעו לישראל מבלי שנדרשו בתשלום אסור של דמי תיווך, מבלי שנדרשו להלוואות לשם הגעתם לישראל ומבלי שנקלעו למצב של שיעבודי חוב.

אלא שבעוד יד ימין חותרת לגדיעת תופעת דמי התיווך; יד שמאל חותרת תחת מאמצי יד ימין, על ידי יצירת מסלולי הגירה שעוקפים את ההסכמים – מסלולים שבאמצעותם מועסקים בישראל כ-7,000-8,000 עובדי בניין וחקלאות מדי בשנה. עובדים אלו משלמים סכומי עתק תמורת עבודתם בישראל, ואף אינם יכולים להחליף מעסיק שכן אחרת יאבדו את אשרתם. שלא במקרה, על אף שיעורם הנמוך מבין כלל מהגרי העבודה בישראל, שיעורם בקרב מי שהוכרו בידי משטרת ישראל כקורבנות עבירות עבדות וסחר, גבוה למדי.

הדוח סוקר את המסלולים העוקפים האמורים ואת הרקע להתפתחותם: כיצד חברות בנייה זרות קיבלו היתר מיוחד להביא לישראל עובדים ללא פיקוח על גיוסם; כיצד גופים פרטיים בישראל קיבלו היתר מיוחד להביא עובדי כפיים לעבודות חקלאות במשרה מלאה, במסגרת לימודים ותמורת תשלום; וכיצד נהלים, שנועדו להזמנת מתנדבים בחקלאות או מומחים בבניין ובתעשייה, נוצלו על ידי גורמי תיווך להבאה במרמה של עובדי כפיים תמורת גביית כספים מהם.

בסופו של דבר, בצמתים מהותיים בחרה המדינה להעדיף שיקולים מתחום יחסי החוץ, טובת המגזר החקלאי והצורך לקדם בנייה למגורים ולתשתיות, על פני המחוייבות למניעת תשלום דמי תיווך אסורים. להעדפה זו מחירים ברורים – לא רק ביחס לעובדים עצמם, אלא גם למדינת ישראל, שלאחרונה ספגה הורדה בדירוג של ממשלת ארה"ב ביחס למאבק בסחר בבני אדם.

בתחילת שנות ה-2000, לאחר שסומנה בזירה הבינלאומית כיעד מוביל לסחר בבני אדם, החלה מדינת ישראל להיאבק בתופעות של החזקה בתנאי עבדות, סחר בבני אדם ועבודות כפייה. התופעה מוכרת בעיקר בשל סחר בבני אדם למטרות זנות, אך נתיב סחר משמעותי לא פחות הוא הגירת עבודה ממדינות הדרום הגלובאלי, לביצוע עבודות כפיים שוחקות בתנאי ניצול קשים.

הניסיון מלמד שגורם משמעותי לניצול קשה של מהגרי עבודה, לעיתים עד כדי סחר בבני אדם, הוא אופן גיוסם כבר במדינות מוצאם. לאורך השנים התפתחה תעשייה של גביית תשלומים בלתי חוקיים מאזרחי מדינות עניות, בתמורה לזכות לעבוד במדינות מפותחות, בהן היצע העבודה גדול יותר והשכר גבוה עשרות מונים. תעשייה עבריינית זו מנצלת את הרעב של מהגרי העבודה הפוטנציאליים לפרנסה וגובה מהם סכומים אסטרונומיים במונחי מדינות מוצאם, על מנת לתוכם לעבודה אצל מעסיקים בעלי היתר במדינת היעד. תשלומים אלה מכונים במחקר ובפסיקה "דמי תיווך" ובדוח זה נשתמש במונח זה אף שמדובר במעין "הלבנה לשונית" של התעשייה העבריינית של ספסרות בהיתרי עבודה וניצול מצוקתם הקשה של עובדים עניים ממדינות מתפתחות.

דמי התיווך מייצרים שלל תופעות שליליות, בהן הון שחור, תמריצים מלאכותיים להבאת מהגרים ולהעדפתם בשוק העבודה המקומי, וכמובן – חובות ענק שנוצרים לעובדים, שנאלצים ליטול הלוואות בריביות גבוהות על מנת לעמוד במימון הראשוני של הגירתם. חובות אלו מייצרים בתורם מצבי שיעבוד, באופן שמגביל את יכולת העובדים להפסיק את עבודתם או לצמצם את שעות עבודתם. כל אלה ביחד ולחוד, מחלישים ואף מאיינים את כח המיקוח של עובדים חלשים, זרים ועניים מול מעסיקיהם. כך נוצרת תשתית נוחה לניצולם, ובמקרי קיצון – להעסקתם בעבודות כפיה והחזקתם בתנאי עבדות.

מסיבות אלו, ככלל גביית דמי תיווך לעבודה אסורה בחוק הישראלי, אולם מכיוון שאלו נגבים במדינת המוצא של העובדים, לגורמי האכיפה בישראל יש כלים מוגבלים ביותר לאכוף את האיסור. על כן, מקובלת כיום בישראל העמדה שהדרך האפקטיבית להיאבק בדמי התיווך האסורים היא חתימה על הסכמים עם מדינת המוצא של העובדים (הסכמים בילטרליים), באופן שיוצר הליך גיוס מפוקח על ידי שתי הממשלות, שמגביל ואף מונע את מעורבותם של גורמים הדורשים מהעובדים תשלומים בלתי חוקיים.

למרות זאת, נדרשו הליכים משפטיים ארוכים על מנת להביא לקידום, חתימה ויישום של הסכמים כאמור. בחלוף 15 שנים מאז התקבלה החלטת הממשלה הראשונה בנושא, רק בשני ענפים – חקלאות ובניין, שהעובדים בהם מהווים מלכתחילה מיעוט מכלל העובדים הלא-ישראלים שהוזמנו לעבוד בישראל – נאסרה לכאורה הגירת עבודה שלא באמצעות הסכמים בילטרליים, שנחתמו ויושמו בענפים אלו בעשור האחרון. אנו כותבים "לכאורה", משום שבמקביל, בשני ענפים אלו חותרת מדינת ישראל תחת מחויבויותיה ותחת ההישגים שהשיגה בתחום, באמצעות פתיחת והרחבת הסדרים עוקפים להסכמים הבילטרליים שנחתמו בהם.

דוח זה יבקש להציג את האופן הכמעט סכיזופרני שבאמצעותו עוסקת מדינת ישראל בנושא כאוב זה: מהתעלמות מוחלטת מאחריותה להכחדת התופעה, עת הוגשה עתירה ראשונה בנושא בשנת 2006; דרך שינוי עמדות מקץ כמה שנים של ניהול ההליך והכרה בשורה של החלטות ממשלה במחויבות להכחדת התופעה; ולבסוף, דווקא כשברור היה שהדרך שעליה הוחלט להתמודד עם הבעיה מצליחה להביא לשינוי המצב – נסיגה מהמחויבות לנושא בשורה של תתי-החלטות, ובשלב מסוים אף התנהלות שחותרת ומחלישה את ההישגים שכבר הושגו בתחום.

# פרק א':

## דמי תיווך, שיעבודי חוב וסחר בבני אדם

מאז פתחה ישראל את שעריה לעובדים לא-ישראלים, הגירת עבודה לישראל הפכה כר פורה לתעשייה בלתי חוקית של גביית כספים ממהגרי העבודה, כנגד האפשרות להגיע לישראל ולעבוד בה. מבנה הגיוס של מהגרים

**מבנה הגיוס של מהגרים ממדינות מתפתחות לעבודה בשווקים עשירים יותר מבוסס על תלות מוחלטת בגורמי תיווך, המקשרים בינם ובין מעסיק להעסיקם במדינה עשירה ושיסדירו את הגעתם אליו. לשם כך העובדים נאלצים לפנות למתווכים, הפועלים במדינות המוצא (ועל פי מידע שנצבר עם השנים, אלו פועלים מול גורמי תיווך במדינות היעד), ונדרשים בתשלום דמי תיווך.**

**התשלום הוא לרוב בסכומי עתק ביחס למדינות המוצא של מהגרי העבודה, עובדי כפיים עניים: על-פי הערכת מרכז המחקר והמידע של הכנסת, בשנת 2010 לבדה נאמדו הרווחים מדמי התיווך שנגבו ממהגרי עבודה שהגיעו לישראל בכ-112 מיליון דולר<sup>1</sup>. מאז נכתב הדוח, שווי דמי התיווך שנגבים מעובדים שעדיין מגויסים לעבודה בישראל ללא הסכם בילטרלי, רק האמירו<sup>2</sup> והשיטות לגבייתם השתכללו. למשל, על-פי ניסיונה הממושך של עמותת "קו לעובד", לפני פרוץ משבר הקורונה, מהגרי העבודה בענף הסיעוד (ענף שבו עדיין רוב מוחלט של העובדים מגיעים שלא מכח הסכמים בילטרליים), נדרשו בתשלום של 10 אלף דולר כדי לאפשר את הגעתם לישראל.**

מטבע הדברים, ידם של רוב מהגרי העבודה, המגיעים ממדינות עניות, אינה משגת סכומי עתק אלו. אלו ממומנים על ידי נטילת הלוואות בריבית גבוהה<sup>3</sup>, תוך שהעובדים מניחים שיוכלו להחזירן באמצעות עבודתם במדינה מפותחת. לשם הדוגמה, מניסיונה של קו לעובד, למהגרי העבודה בענף הסיעוד נדרשות בממוצע בין שנה לשלוש שנים של עבודה רציפה בישראל רק לשם השבת הלוואות שנטלו לשם מימון תשלום זה. כך נוצר מצב שדמי התיווך מעמידים את מהגרי העבודה במצב טבוע של שעבוד חובות, מעמיקים את פגיעותם ואת תלותם במעסיקים ומאיינים את כוח המיקוח שלהם<sup>4</sup>. משום כך, דמי התיווך גם נחשבים לאחד הגורמים המבניים המרכזיים שמאפשרים, או יוצרים קרקע נוחה, לניצול והפרת זכויות העובדים; ובמקרי קצה – לתופעות קשות כסחר בבני אדם, עבדות ועבודת כפייה.

1 הכנסת, מרכז מחקר ומידע, הטיפול בגביית דמי תיווך מעובדים זרים שלא כחוק (ינואר 2011).  
2 ר' רייכמן ונ' קושנירוביץ, **יעילות ההסכמים הבילטרליים: גיוס, מימוש זכויות, תנאי חיים ותעסוקה של מהגרי עבודה לענף החקלאות, הבנייה והסיעוד בישראל 2011-2018**, 2019, עמ' 64-65.  
3 ר' למשל, ביחס למצב בענף החקלאות לפני חתימת ההסכם עם תאילנד, פרופ' אריק כהן, **"עובדים מתאילנד בחקלאות הישראלית", הפועלים החדשים** (ר' נתנזון ול' אחדות, עורכים, 1999), 155, 167-168.  
4 על השפעת דמי התיווך על העובדים ר' למשל **"Implications of Collection of Excessive Brokerage Fees for Migrant Workers in the Domestic Care Sector in Israel"**, Gal, Ida & Levy, **international Migration**, 2019.

הדבר מוכר היטב גם בדיון הגלובלי בהגירת עבודה, בו שעבודי החוב נתפסים כאחד מהצמתיים הדרמטיים ביותר בהקשר לניצול חריף של עובדים, שבמקרי קיצון עולה עד לכדי עבירות פליליות וסחר בבני אדם<sup>5</sup>. בתי משפט ברחבי עולם הכירו בשעבוד חוב כאמצעי להשגת שליטה על העובד והגבלת חירותו, ולפיכך כרכיב בעבירות של סחר בבני אדם<sup>6</sup>; ושעבוד חוב הוכר בדין הבינלאומי כאחד מהסממנים לסחר בבני אדם עם פרסומו של הפרוטוקול למניעה, לדיכוי ולהענשת על סחר בבני אדם (פרוטוקול פלרמו) – פרוטוקול אשר אושרר בישראל בשנת 2008<sup>7</sup>.

# פרק ב'

## מאמציה של מדינת ישראל להכחיד את תופעת שיעבודי החוב

מהסיבות האמורות, תשלום דמי תיווך לעבודה, ובפרט כאשר מדובר בתיווך בין ארצי, נאסר בסעיפים 69ד, 79 ו-80(ג) לחוק שירות התעסוקה, תשי"ט-1959; הוא מותר אך ל"לשכה פרטית" כהגדרתה בחוק – גוף פרטי הנדרש בהיתר מיוחד לשם כך – והוא מוגבל לסכומים שנקבעו בתקנות שאושרו בידי הכנסת.

למרות זאת, מאחר שתשלום דמי התיווך בעניינים של מהגרי עבודה נעשה לרוב במדינת המוצא של העובדים, הוא קשה לניטור, פיקוח ואכיפה. ביולי 2005 התקבלה החלטת ממשלה<sup>8</sup>, לפיה ייקבע הסדר גיוס למהגרי עבודה לישראל, שיבטיח כי הגיוס יעשה בהסדר מפוקח כך שגורמי תיווך פרטיים לא יהיו מעורבים בו ולא ייגבו בו דמי תיווך אסורים. באוגוסט 2007 התקבלה החלטת ממשלה נוספת<sup>9</sup>, לפיה יחתמו הסכמים עם מדינות המוצא של מהגרי העבודה (כלומר מנגנון פיקוח כפול מצד שתי המדינות המעורבות על הליך הגיוס – הסכמים בילטרליים), כך שהחל מיוני 2008 לא ייכנסו לישראל עובדים שלא הגיעו ממדינות שעמן נחתמו הסכמים כאמור.

למרות זאת, יוני 2008 חלף, והחלטות הממשלה האמורות לא יושמו. שנים לאחר מכן, במאמצים רבים וגם זאת לאחר הגשת עתירות בנושא בגין אי-יישום החלטות הממשלה האמורות<sup>10</sup>, נחתמו הסכמים בילטרליים משמעותיים בענפי החקלאות והבניין.

5 ר' למשל פרופ' הילה שמיר, "גישת עבודה לסחר בבני אדם: 20 שנים למאבק הבינלאומי בסחר בבני אדם" עיוני משפט מד, עמ' 377; וכן התייחסות לשיעבודי חוב בדוח השנתי של מחלקת המדינה האמריקאית בדבר המאבק בסחר בבני אדם לפי מדינות, Trafficking in Persons Report (לשם הדוגמה, דוח המחלקה על ישראל מיוני 2021).

6 למשל בפרשת (U.S. v. Mussry, 726 F.2d (1984)). נדונה העסקתם של קבוצת עובדים מאינדונזיה בתנאים קשים, ושם נקבע כי הגאשמים שם החזיקו בעובדים, בין השאר ע"י שעבוד חובות עבור הוצאות הבאתם, ועובדה זו הוגדרה כמגבילה את היכולת לעזוב עקב שימוש באמצעי כפייה.

7 החלטת ממשלה 3709 מיום 3.7.2008. שעבוד חוב הוכר כסממן כאמור גם במסמך שפרסמו בשנת 2009 ארגון העבודה העולמי ומועצת אירופה מדריך לאינדיקטורים לסחר בבני אדם Operational indicators of trafficking in human beings, Results from a Delphi survey implemented by the ILO and the European Commission, המכונה מדריך דלפי. פרוטוקול פלרמו וקוויו הפרשניים אומצו בפסיקה אודות סחר בבני אדם בבתי דין בעולם, וכן בישראל, במסגרת מסקנות הצוות הבינמשרדי לבניית מערך זיהוי לקורבנות עבדות וסחר לעבודות ולעבודות כפייה, שפורסמו בתחילת שנת 2008.

8 החלטת ממשלה 4024 בדבר "היתרים להעסקת עובדים זרים".

9 החלטת ממשלה 2211 בדבר "הגדלת אפשרויות התעסוקה של ישראלים".

10 בג"ץ 2405/06, בג"ץ 1193/07, בג"ץ 2768/07 קו לעובד נ' מנהל יחידת הסמך לעובדים זרים – משרד התעשייה, המסחר והתעסוקה, ניתן ביום 17.12.2018. העתירה נמחקה לאחר שבענפי החקלאות והבניין נחתמו ויושמו הסכמים בילטרליים, ולאחר שהסכם ראשון נחתם גם בענף הסיעוד.

בענף **החקלאות** התקבלה החלטת ממשלה קונקרטיית בספטמבר 2009, לחתום על הסכם בילטרלי בענף החקלאות עם מדינה מסויימת ולמנוע הגירת עבודה בענף ממדינות אחרות<sup>11</sup>. בהמשך לכך, בשנת 2010 נחתם הסכם בילטרלי עם ממשלת תאילנד והוא החל להיות מיושם בשנת 2012. מאז, הגירת העבודה בענף אכן הוגבלה רק למדינה זו<sup>12</sup>. ההסכם עירב במקור את ארגון העבודה הבינלאומי (IOM), אשר בהמשך פרש מההסכם, והסכם חדש נחתם בין ישראל לתאילנד בשנת 2020. לפי נתוני רשות האוכלוסין וההגירה לשנת 2020<sup>13</sup>, בסוף שנה זו הועסקו בישראל באשרה קצת יותר מ-22 אלף עובדי חקלאות מתאילנד, כולם הגיעו בחסות ההסכם.

במסגרת ההסכם נקבע סכום קבוע ומותר לגבייה לצורך הבאת העובד לישראל, אשר נועד לאפשר את פעילות לשכות ההשמה והתיווך שפועלות בישראל בענף מכח היתר, בדרך של הפקדה מפוקחת של הסכום במסגרת הגיוס. הסכום המותר לגבייה עוגן בתקנות שירות התעסוקה והועמד על 2,748.44 ₪ בתוספת מע"מ, תוך שהסכום מתעדכן כל שנה בהתאם למדד. לפי ממצאי מחקר שפרסמה רשות האוכלוסין וההגירה בשנת 2021<sup>14</sup>, ושהתבסס על ראיונות שערכה הרשות עם 50 עובדי חקלאות תאילנדים, כיום עלות ההגעה לישראל של עובדי החקלאות היא \$1,865 (סכום הכולל גם הוצאות נוספות הנדרשות לשם ההגעה). מדובר בסכום גבוה אך במעט מהשכר שנמצא במחקר כשכר עבודה ממוצע של המרוויינים בחודש אחד בישראל (\$1,556), דהיינו מדובר בסכום שהעובדים יכולים להשיבו, ככל שנדרשו להלוואות על מנת לעמוד בו, תוך זמן קצר. זאת, בהשוואה ל-\$9,147 בממוצע שהיו נגבים מעובדי חקלאות לפני חתימת ההסכם, כדמי תיווך בלתי חוקיים.

ואכן, גם מהנתונים הידועים לקו לעובד ממפגשים וסקרים הנערכים בקרב עובדי החקלאות מתאילנד, תופעת דמי התיווך הבלתי חוקיים שרווחה בענף, נגדעה, והתשלום כיום הוא מפוקח ובסכום נמוך וקבוע. חשוב לציין שההסכם לא הביא לפתרון בעיות אחרות שעדיין רווחות בענף, ובהן הפרות זכויות עובדים, אי-נגישות לשירותים בסיסיים עקב ריחוק גיאוגרפי וקשיי שפה, עבודה לא בטיחותית, קושי בהתניידות בין מעסיקים ועוד.

בענף **הבניין**, התקבלה בשנת 2011 החלטת ממשלה קונקרטיית לענף<sup>15</sup>, שקבעה כי מהגרי עבודה בענף יגיעו לישראל רק ממדינות שעמן יחתם הסכם בילטרלי. בשנים שלאחר מכן נחתמו הסכמים בילטרליים עם חמש מדינות – בולגריה, מולדובה, רומניה, אוקראינה וסין – ומדינות אלו הן היחידות שמהן יכולים כיום מעסיקים ישראלים בענף (תאגידי כוח אדם), להזמין מהגרי עבודה. לפי נתוני רשות האוכלוסין וההגירה לשנת 2020, בסוף שנה זו שהו בישראל קרוב ל-15 אלף מהגרי עבודה בעלי אשרה בענף הבניין, מהם קרוב ל-11 אלף הגיעו בחסות ההסכמים האמורים<sup>16</sup> – רובם מסין ומולדובה.

לפי ההסכמים בענף הבניין, הגעתם של עובדי הבניין לישראל אינה מותנית בתשלום דמי תיווך וזו אסורה

---

11 החלטת ממשלה 752 בדבר "העסקת עובדים זרים בחקלאות".  
12 בעבר הגיעו לישראל גם עובדי חקלאות עונתיים מסרי לנקה, בהתאם להסכם בילטרלי שנחתם עמה.  
13 נתוני זרים בישראל לשנת 2020, מרץ 2021, רשות האוכלוסין וההגירה.  
14 "מהגרי עבודה בישראל – מאפייני הגעתם לישראל, תנאי עבודתם וחייהם – בדיקת השפעת ההסכמים הבינלאומיים 2019-2020", אוגוסט 2021, רשות האוכלוסין וההגירה, מדגם יעוץ ומחקר בע"מ ו-CIMI.  
15 החלטת ממשלה מס' 3453 בדבר "עידוד תעסוקת ישראלים ומכסות עובדים זרים בענף הבניין והסדרת כניסת עובדים זרים בענף הסייעוד".  
16 ה"ש 13 לעיל. יתר עובדי הבניין באשרה הגיעו לישראל לפני חתימת ההסכמים ושהותם בה הארכה כדון מטעמים שונים; או שהגיעו להעסקה בחברות בניין זרות, ולא אצל מעסיקים ישראלים, תחת הסדר חברות הביצוע – עליו נרחיב בהמשך הדוח.



לחלוטין. לפי מחקר רשות האוכלוסין וההגירה האמור לעיל משנת 2021, שנערך בקרב עובדים מסין, עלות ההגעה הכוללת לישראל (בגין בדיקות רפואיות, טיסה, והוצאות אחרות שאינן דמי תיווך) היא \$1,857, פחות ממה שנמצא כשכר עבודה ממוצע לחודש עבודה אחד בישראל של המרוויינים (\$2,832) – וסכום נמוך משמעותית מהסכום שהיה משולם על ידי מהגרי העבודה מסין לפני ההסכם כדמי תיווך בלתי חוקיים (\$22,202). גם בענף הבניין, לצד ההצלחה בגדיעת תופעת דמי התיווך הבלתי חוקיים, ההסכמים הביילטראליים לא הביאו לפתרון בעיות אחרות בענף, כגון היקף שעות העבודה ושמירה על בטיחות העובדים.

## ההצלחה שהושגה בגדיעת דמי התיווך הבלתי חוקיים בענפי החקלאות והבניין היא הישג משמעותי – אך שברירי ומוגבל היקף. כפי שנראה, למרות חשיבות ההישג ותוצאותיו בענפים אלו, שמלכתחילה כוללים אך מיעוט מבין העובדים, המדינה יצרה בהם מסלולים עוקפים להסכמים הביילטראליים

ההצלחה בקידום ויישום הסכמים ביילטראליים בענפי החקלאות והבניין אינה מובנת מאליה. כאמור, נדרשו שנים ארוכות עד שאלו נחתמו ויושמו; וזאת כאשר מלכתחילה, העובדים המועסקים בענפים אלו מהווים מיעוט מבין כלל העובדים הלא ישראליים שהוזמנו לעבוד בישראל. נכון למועד הוצאת דוח זה, בישראל מועסקים כ-200,000 עובדים לא-ישראליים שהוזמנו אליה לצורך עבודתם; ולפי נתוני רשות האוכלוסין וההגירה לשנת 2020 הנזכרים לעיל, פחות מ-35,000 מתוכם גוייסו באמצעות ההסכמים הביילטראליים בענפי הבניין והחקלאות. רוב העובדים האחרים הם עובדים פלסטינים וירדנים, שנכנסים לישראל ויוצאים ממנה מדי יום, ומבחינת ישראל החלטות הממשלה בעניין ההסכמים הביילטראליים אינן חלות עליהם כך שגיוסם פרוץ לגורמי תיווך<sup>17</sup>; ועובדות ועובדים בענף הסיעוד, ענף שרק ביוני 2021 החל בו יישום הראשוני של הסכם

ביילטראלי עם מדינה אחת מבלי לסגור את הענף להגירת עבודה מיתר המדינות<sup>18</sup>.

17 עובדים פלסטינים רבים נדרשים בתשלום דמי תיווך על בסיס חודשי, עד 3,000 ש"ח כל חודש עבודה, לגורמי התיווך המקשרים בינם לבין מעסיק בעל היתר – כאשר אי-תשלום הסכום מביא לפקיעתו המיידית של היתר הכניסה היומי שלהם מצד המעסיק הרשום על ההיתר. הדבר מביא לא רק לשיעבודם של העובדים בתשלום חודשי גבוה אלא גם לסחר בעובדים עצמם, שנשלחים על ידי מעסיקים הרשום, שלמעשה אינו זקוק להם, לעבודה במקומות בהם הם אינם מורשים לעבוד, מה שגורר היעדר תיעוד להעסקתם, הפרת זכויות ופגיעות גדולה יותר במקרה של פגיעה בעבודה. בשנת 2020 החלה רפורמה בענף הבניין, בו מועסקים רוב העובדים הפלסטינים, במסגרתה נמסר שעד יולי 2021 אמור לקום מערך גיוס ומיון מפקח על ידי ישראל (ללא מעורבות הרשות הפלסטינית) – נכון למועד כתיבת דוח זה הדבר לא קרה. על מבנה העסקתם של עובדים פלסטינים ותופעת הסחר בהיתרים ר' דוחות קו לעובד: "תמונת מצב: התפתחויות ושינויים בהעסקת פלסטינים בישראל", מרץ 2021; "כיבוש העבודה: העסקת פלסטינים בישראל", נובמבר 2018. עובדים ירדנים מועסקים בעיקר באזור אילת, בעיקר בענף המלונאות. גיוסם לעבודה נעשה בירדן על ידי סוכנויות כח אדם מקומיות, בהתאם להסכם השלום בין ישראל לירדן שנחתם עוד בטרם התקבלו החלטות הממשלה בנושא ההסכמים הביילטראליים. ההסכם חסוי ולא ידוע האם הוא כולל הוראות בעניין פיקוח על אופן גיוסם. לפי מידע שהתקבל אצל קו לעובד בשנה האחרונה, עובדים אלו נדרשים בתשלום חודשי של דמי תיווך בגובה אחוז מסויים משכרם, באופן החורג לכאורה מהדין הישראלי, ללשכות בירדן.

18 על אף שענף הסיעוד הוא הענף הגדול ביותר מבחינת היקף העובדים מבין שלושת הענפים שפתוחים להגירת עבודה מעבר לים (סיעוד, חקלאות ובניין), נחתמו בו עד כה שני הסכמים בלבד (עם הפיליפינים בשנת 2018 ועם סרי לנקה בשנת 2020); רק אחד ממנו יושם נכון לכתיבת דוח זה (הפיליפינים); וגם זאת רק החל מיוני 2021. בניגוד לענפי החקלאות והבניין שנסגרו להגירת עבודה ממדינות שעמן אין הסכמים ביילטראליים, בענף הסיעוד ממשיכה הגירת עבודה ממגוון מדינות שאין עמן הסכמים, ובהן הודו, אוקראינה, מולדובה ואוזבקיסטן. על דמי התיווך המשולמים בענף הסיעוד, ר' דוח קו לעובד: "כסף שחור, עבודה שחורה: גביית דמי תיווך ממהגרי עבודה בסיעוד בישראל", אוגוסט 2016. נכון להיום, לפי הנחיות רשות האוכלוסין וההגירה, כמחצית מהעובדות אמורות להגיע באמצעות הסכמים ביילטראליים, והיתר יגיעו ללא פיקוח על גיוסן.

אם כן, ענפי החקלאות והבניין שבהם נחתמו ויושמו הסכמים בילטרליים, מלכתחילה משקפים אך מיעוט מקרב העובדים הלא-ישראלים שמוזמנים לעבוד בה, והדבר אך מחזק את החשיבות שבהקפדה על ההישגים שהושגו בענפים אלו. הישגים אלו הושגו בעמל רב, וכאמור בחסות העתירות המאוחדות שהוגשו בגין אי-קיום החלטות הממשלה בנושא ונוהלו במשך 12 שנים. עתירות אלו נמחקו לבסוף עקב ההסכמים שנחתמו בענפי החקלאות והבניין, כמו גם ההתפתחויות שחלו בענף הסיעוד. במסגרת פסק הדין, עמד בג"ץ על חשיבות הנושא וקידומו:

"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..."

ההצלחה שהושגה בגדיעת דמי התיווך הבלתי חוקיים בענפים אלו, היא אם כן הישג משמעותי – אך שברירי ומוגבל היקף. כפי שנראה, למרות חשיבות ההישג ותוצאותיו בענפי החקלאות והבניין, שמלכתחילה כוללים אך מיעוט מבין העובדים, בענפים אלו יצרה המדינה מסלולים עוקפים להסכמים הביילטרליים, במסגרתם מגיעים לישראל אלפי עובדי כפיים לעבודה בענפי החקלאות והבניין (והתעשייה<sup>19</sup>) בכפוף לתשלום דמי תיווך. במסגרת פסק הדין הנזכר לעיל בנושא ההסכמים הביילטרליים, לצד העמידה על חשיבות העתירה והנושא, הזהיר בית המשפט העליון מפני עקיפת ההסכמים הללו:

"אכן, ברי כי המלאכה לא הסתיימה והיא רחוקה מלהסתיים וגם המדינה מכירה בכך... בעיה נוספת שיש ליתן עליה את הדעת, היא מה שנחזה לכאורה כעקיפה של ההסכמים הבין-מדינתיים באמצעות הבאת "מומחים", "משתלמים", ו"מתנדבים" בענפים השונים".

להסדרים אלו ונוספים, נפנה כעת.

19 בעבר התאפשרה הזמנת מהגרי עבודה לעבודה בענף התעשייה. ענף זה נסגר להגירת עבודה בשנת 2014, אולם לאחרונה המליץ צוות בינמשרדי על פתיחתו מחדש, והחל מסתיו 2021 מתאפשרת הגשת בקשות להזמנת עובדים בענף. המלצות הצוות הבינמשרדי אינן מחייבות חתימה על הסכם בילטרלי בענף, אולם ההגירה בו מוגבלת למדינות, שנמצא שהתמ"ג הממוצע לנפש בהן, זהה לזה שבישראל או גבוה ממנו (או שאזרחיהן מורשים לעבוד ללא צורך באשרה מיוחד, במדינה שבה התמ"ג הממוצע לנפש שווה לזה שבישראל או גבוה ממנו כאמור). לרשימת המדינות ר':

[https://www.gov.il/BlobFolder/generalpage/foreign\\_workers\\_application\\_forms/he/industry\\_a.pdf](https://www.gov.il/BlobFolder/generalpage/foreign_workers_application_forms/he/industry_a.pdf)

# פרק ה':

## עקיפת ההסכם הביטראלי בענף החקלאות

לפי נתוני הלמ"ס משנת 2020<sup>20</sup>, בענף החקלאות מועסקים 26 אלף שכירים ישראלים; 16.6 אלף שכירים מהרשות הפלסטינית; ו-24.6 אלף שכירים ממדינות אחרות – רובם כאמור אזרחי תאילנד שהגיעו לישראל במסגרת ההסכם הביטראלי ומועסקים באשרה. היתר הם עובדים שהגיעו מתאילנד ומועסקים ללא אשרה, ומעט אזרחים ירדנים המועסקים באיזור אילת.

אלא שלצד כל אלו, מועסקים בענף עוד כ-3,500-4,000 נשים וגברים, רובם המוחלט אזרחי מדינות הדרום הגלובאלי, שאינם מוגדרים בידי הרשויות כ"עובדים זרים". הם אמנם מבצעים עבודות כפיים בחקלאות לכל דבר ועניין, כך שמשפט העבודה מכיר בקיומם של יחסי עובד מעביד בין חלקם לבין מעסיקיהם – אולם הם מגיעים ממדינות שלא נחתמו עמן הסכמים ביטראליים, לאחר ששילמו דמי תיווך או התחייבו בתשלומים משכרם החודשי בישראל.

הגירת עבודה מוסווית זו נעשית בשני מסלולים ותיקים שנועדו להבאת אזרחים זרים לקיבוצים ולמושבים – מסלול ה"משתלמים בחקלאות" ומסלול ה"מתנדבים בחקלאות". לפחות באופן רשמי, מסלולים אלו אינם מיועדים לאספקת עובדים, כי אם להכשרת סטודנטים או להתנדבות. בפועל, שילוב של אינטרסים מתחום יחסי החוץ של מדינת ישראל עם צרכי המגזר החקלאי בידיים עובדות, והרווח הקל שטמון בהבאת מהגרים לעבודה בישראל ללא פיקוח – הפך את שני המסלולים האלו לאמצעי נוח לגביית דמי תיווך ממהגרים תמורת הבטחות שונות.

### ג'1: משתלמים בחקלאות

תכנית ההשתלמות בחקלאות החלה בשנות ה-60 למאה העשרים, כחלק מהסיוע שניתן על ידי משרד החוץ למדינות הדרום הגלובאלי. באותה התקופה דובר בתכנית שנוהלה על ידי משרד החוץ עצמו, במסגרתה נבחרו סטודנטים מוכשרים – בקבוצות של בודדים עד עשרות – להגיע לישראל, במלגה מלאה שלעיתים כללה גם את מימון כרטיס הטיסה והוצאות מחיה וכלכלה בישראל, ובליווי צמוד של משרד החוץ לצורך הכשרתם בחקלאות. התכניות היו מותאמות אישית, הן למשתלמים והן לפרופיל של מדינות המוצא (למשל, האם הגיוני לטעת הדרים במדגסקר). הסטודנטים שהגיעו לישראל לא נדרשו לשלם דבר עבור ההשתתפות בתוכנית. במסגרת הכשרתם, הושמו הסטודנטים על ידי משרד החוץ במשקים חקלאיים, לצורך הכשרה מעשית כחלק מתכנית לימודים ולצורך היכרות עם החברה הישראלית והתוועדות לצורת ההתיישבות הייחודית במושבים ובקיבוצים. מטעם זה אף היה ניסיון לשבץ משתלמים ביישובים שדיברו את שפתם.

התכנית עברה שינויים משמעותיים עם הזמן, במקביל לקיצוץ בתקציב סיוע החוץ של משרד החוץ, והיא

20 הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, שנתון סטטיסטי לישראל 2020 – חקלאות, [לוח 21.7](#), 3 בספטמבר 2020.

הופרטה לחלוטין לידיים פרטיות. בשנת 1994 החלה הבאת המשתלמים להיעשות באמצעות הגוף הפרטי הראשון, אשר היה אחראי על בחירת המשתלמים; על הסדרת הגעתם מול הרשויות הישראליות; ועל השמתם במשקים החקלאיים. הליך ההפרטה לווה מטבע הדברים בכניסתם לתמונה של שיקולי רווח – המשתלמים (שבשלב זה מספרם עמד על כמה עשרות) כבר לא זכו למלגות אלא נדרשו לשלם (או להתחייב לשלם) שכר לימוד לגוף שהביא אותם לישראל.

## בשל הגבלת דמי התיווך שניתן לגבות מעובדים מתאילנד והיעדר האפשרות לתווך עבודה בענף לעובדים ממדינות אחרות; הפך מסלול המשתלמים למסלול פשוט לתיווך תחת הכותרת "לימודים"

כניסתם של שיקולי רווח למסלול המשתלמים הפכה את המסלול לדרך אטרקטיבית לגרוף רווחים. בחלוף כשני עשורים, כבר פעלו בתחום שש תכניות שהביאו לישראל כ-3,500 משתלמים מדי שנה. גופים פרטיים שלא זכו בפריבילגיה להבאת משתלמים לישראל, פנו לבתי המשפט כדי להיכלל בין הזוכים באפשרות להביא לישראל משתלמים<sup>21</sup>. בחירת התכניות ובחירת מדינות המוצא מהן הגיעו המשתלמים, נעשו במשך שנים באופן חשאי בידי ועדה בינמשרדית. עניינים אחרים כמו פיקוח על תשלומי "שכר הלימוד" לתכניות; אופן גיוס המשתלמים; וכן פעילות התכניות עצמה (על הסמכויות המשמעותיות שניתנו להן ועליהן נרחיב בהמשך) – לא נעשו על ידי הוועדה כלל<sup>22</sup>.

הזינוק במספר המשתלמים ארע, שלא במקרה, במקביל לחתימת ההסכם הביטראלי עם תאילנד וסגירת השמיים בענף להגירת עבודה ממדינות אחרות<sup>23</sup>. בשל הגבלת דמי התיווך שניתן לגבות מעובדים מתאילנד; והיעדר האפשרות לתווך עבודה בענף לעובדים ממדינות אחרות; הפך מסלול המשתלמים למסלול פשוט לתיווך מדי

שנה בין אלפי מהגרים ממדינות הדרום הגלובלי לבין משקים חקלאיים בישראל, תחת הכותרת "לימודים". נכון לשנת 2021, המשתלמים שהגיעו לקו לעובד דיווחו על תשלומים שהגיעו לכ-11,000 ש"ח עבור שנת השתלמות, וששולמו באמצעות ניכויים חודשיים מהשכר ששולם להם בידי החקלאים שאצלם הושמו<sup>24</sup>. מדובר בסכומים משמעותיים ביחס למדינות המוצא של אותם משתלמים, ושבחלוקה חודשית אף עולים על התשלומים שנגבו מעובדי החקלאות בטרם נחתם ההסכם עם תאילנד: בעוד שלפני ההסכם עם תאילנד נגבו ממהגרי העבודה סכומים השווים לכ-40 אלף ש"ח עבור תקופת עבודה של 63 חודשים, מסלול המשתלמים הביא לגבייה של כ-11 אלף ש"ח עבור שנת השתלמות של 11 חודשים בלבד.

21 בג"ץ 7974/19 מכללת אוהלו בקצרין נ' הוועדה הבינמשרדית לתכנית המשתלמים בחקלאות, נמחק ביום 30.6.2020; בג"ץ 7140/20 אטלנטיס מרכזי הכשרה לחקלאות בע"מ נ' הוועדה הבין משרדית לתכנית המשתלמים בחקלאות, פסק דין מיום 4.1.2021.  
22 משך שנים ההתייחסות הרגולטורית היחידה בנושא הייתה בסעיף 13 להחלטת ממשלה מס' 147 ממאי 2009 בדבר "מדיניות הממשלה בנושא עובדים זרים ועידוד תעסוקת ישראלים", לפיו צוות בינמשרדי ייקבע את מכסות המשתלמים והתפלגות מדינות מוצאם; ולאחר מכן בסעיף 6 להחלטת ממשלה מס' 3431 מינואר 2018 בדבר "מדיניות הממשלה בנושא העסקת עובדים לא ישראלים ותיקון החלטות ממשלה", שהעמיד את מכסת המשתלמים על 4,000 ומחוץ למכסות המאושרות למהגרי עבודה.  
23 ר' למשל יהל קורלנדר, "מסחור ההגירה – על צמיחתה, שגשוגה ושינויה של תעשיית הגיוס והתיווך להגירת עבודה לחקלאות מתאילנד לישראל", תת דוקטורט (אונ' חיפה), 2021.  
24 ניכויים אלו מנוגדים לסעיף 25 לחוק הגנת השכר, תשי"ח-1958, האוסר ניכויים מהשכר אלא לצרכים ספציפיים המנויים בחוק – כשתשלום חוב לגורם שאינו המעסיק אינו אחד מהם. לצד ניכויי השכר עבור שכר הלימוד, מנוכים מהמשתלמים גם סכומי כסף בגין כרטיסי הטיסה העתידיים שירכשו עבורם על ידי התכניות, שלהן שליטה מלאה במועד עזיבת המשתלמים את ישראל.

לצד התשלום האמור, חלק מהמשתלמים שהגיעו לקו לעובד אף דיווחו על תשלומים נוספים שנדרשו בהם, עוד במדינות מוצאם, מול גורמי התיווך שם: לאחרונה הגיעו לקו לעובד קבוצות משתלמים, אשר בחסות הליך הגיוס הפרוץ והבלתי מפוקח נדרשו בארצותיהם להפקיד כספים בידי גורמי תיווך מקומיים ואף ממשלתיים. כספים אלו שימשו הן כדמי תיווך, והן כבטוחות לכך שאותם משתלמים לא "יעשו בעיות" ולא "יברחו מהתכנית" (במילים אלו).

### **עדות - PT, וייטנאם, אוקטובר 2021:**

"באתר של האוניברסיטה בה אני לומד, קראתי מידע על תכניות בתחום החקלאות בישראל. התעניינתי בכך, והחלטתי להגיש מועמדות. האוניברסיטה משתפת פעולה עם סוכנות שעוסקת בגיוס לתוכניות כאלה, אשר נקראת "OLECO"... ראיון הווידאו נערך עם נציג וייטנאמי של הסוכנות... כשבועיים לאחר הראיון, קיבלתי מייל עם רשימה של שמות הסטודנטים שהתקבלו לתכנית, והשם שלי הופיע ברשימה. במייל שקיבלתי נכתב שעליי לערוך בדיקות פיזיות לצורך הוצאת הויזה. כמו כן, נכתב במייל שעליי לשלם לסוכנות זו כסף, על מנת להצטרף לתוכנית. נאמר לי שיהיו שלושה תשלומים. תשלום ראשון בגובה 10 מיליון דונג וייטנאמי (כ-430 דולר לערך). התשלום השני, הובהר לי, יהיה בגובה 7 מיליון דונג וייטנאמי (כ-300 דולר). התשלום השלישי, הובהר לי, יהיה התשלום בעבור כרטיס הטיסה, שהסכום שלו עדיין לא וודאי... על פי המסמכים התחייבנו לחזור לוייטנאם אחרי שנסיים את התכנית. במסמכים נאמר שאסור לנו לברוח וכי הסוכנות יכולה לנקוט נגדנו צעדים אם לא נתנהג כראוי או אם נברח. כמו כן, חתמנו על מסמך לפיו נצטרך לשלם על הלימודים בישראל (9,750 ש"ח בשישה תשלומים של 1,625 ש"ח) ועל כרטיס הטיסה חזרה לישראל בסיום התכנית (3,400 ש"ח בשני תשלומים של 1,700 ש"ח)".

בכלל, מעורבותן של מדינות המוצא – אשר מעוניינות בטיפוח יחסי חוץ עם מדינת ישראל כמו גם ב"ייצוא" עובדים אליה לצרכי הכלכלה המקומית שלהן – מתבטאת לא פעם באיומים על משתלמים שהעזו להלין על התכניות או המשקים שאצלם הושמו, או לתבוע את זכויותיהם בבתי הדין לעבודה. כך, מעורבות ממשלתית בהליך הגיוס במדינת המוצא, ככל שאינה מפוקחת על ידי מדינת ישראל, רק יוצרת חשש גדול יותר מפני הפרת זכויות המשתלמים.

### **עדות - AB, דרום סודן, יולי 2019:**

"בגלל שסירבנו להמשיך בתוכנית ושבתנו, הגיעו לדבר איתנו שני [נציגים דיפלומטיים]: [נציג דיפלומטי של] ישראל בדרום סודן ושגריר דרום סודן בישראל... סיפרנו לו מה המצב, שאנחנו מנוצלים... [הנציג] של ישראל אמר לנו: יש לנו הרבה מדינות בתוכנית. נוכל להוציא את דרום-סודן מהתוכנית. מי שלא יקבל את החוקים של התוכנית – נגרש אתכם. היה מישהו מהמשתלמים שענה להם: קחו את הדרכונים, תגרשו, והגיש את הדרכון שלו. הביטו בו, ולא ענו. אחרי שאיים עלינו בגירוש, קמנו והלכנו. לא המשכנו בפגישה."

הליך גיוסם של המשתלמים הוא אם כן בלתי מפוקח, אולם יתרה מכך – מבחינת מדינת ישראל, הוא אפילו לא כפוף לדין החל על גיוס לעבודה: על אף שחוק שירות התעסוקה ותקנותיו אוסרים על עיסוק בתיווך בין ארצי ללא היתר, ומגבילים את גובה דמי התיווך החוקיים שניתן לגבות ממהגרי עבודה בענף החקלאות, המדינה נמנעה מלהחיל דרישות אלו על תכניות ההשתלמות, בנימוק שפעילותם העיקרית אינה תיווך לעבודה, אלא לימודים<sup>25</sup>. נימוק זה תמוה בהינתן שחוק שירות התעסוקה דורש רישוי מכל מי ש"עיקר עיסוקו או מקצתו בתיווך עבודה", ובשים לב לכך שבפועל, כפי שנראה להלן, עיקר מטרת השמת המשתלמים במשקים החקלאיים הפכה להיות אחת – עבודה.

ואמנם, עם הזמן חלה עלייה משמעותית בהיקף ה"הכשרה המעשית" שבה נדרשו המשתלמים, לצד הידלדלות התכנים העיוניים שעליה דיווחו המשתלמים שהגיעו לקו לעובד. בשנים האחרונות, כל המשתלמים שמגיעים לישראל זוכים ליום אחד בשבוע של לימודים עיוניים, ובמקביל נדרשים לעבוד במשקים החקלאיים לפחות 182 שעות בחודש (היקף של משרה מלאה). בשנת 2021, במסגרת הליך הסדרה ראשון ועשור לאחר שרבות משתלמים הגיעו לישראל באותה דרך, פורסם לראשונה נוהל<sup>26</sup> בידי משרד החוץ – שקיבל את האחריות על ניהול הנושא<sup>27</sup> – ושקבע את מכסת השעות האמורה כמכסת השעות הרגילות שבה ניתן להעסיק משתלם, בנוסף לשעות נוספות. הדברים אף עוגנו במידעונים שנוסחו על ידי משרד החוץ למשתלמים. כל המשתלמים שהגיעו לקו לעובד סיפרו על עבודה בהיקפי שעות אלו.

## הפיכת סטודנטים לעובדים במשרה מלאה הייתה צדה השני של הפרטת תכניות ההשתלמות. המעבר להעסקה במשרה מלאה תאם את צרכי המשקים החקלאיים שאצלם מושמים המשתלמים

חשוב לציין, שהיקפי העבודה המשמעותיים עבור החקלאים שאצלם הושמו המשתלמים, אינם משקפים בהכרח הכשרה. קו לעובד פגשה עד היום מאות משתלמים אשר כולם סיפרו שלא קיבלו הדרכה ממשית מצד מעסיקיהם במסגרת ה"הכשרה המעשית" (לא יותר מכפי שניתנת לכל עובד חדש במקום); שתפקידם במשק החקלאי בו הושמו התמצה בעבודות טכניות פשוטות כמו ניכוש עשבים, סחיבת שקי תפוחה אדמה ומשימות ברמת מורכבות דומה; וחלקם אמרו שהם מועסקים בענפים שונים לחלוטין מאלו שביקשו לקבל בהם את הכשרתם (כגון, עבודה ברפת למי שביקשו ללמוד לימודי הצומח). רבים מהם, כנראה רובם, כלל לא הגיעו מלימודי חקלאות גבוהים, אלא למדו שורה של מקצועות אחרים בארצות המוצא, החל מחינוך וכלה בעיצוב. להערכתנו, בהתבסס על מאות עדויות שגבה 'קו לעובד', רוב מי שמגיעים מהארצות העיקריות ששולחות לישראל "משתלמים" (וייטנאם, הפיליפינים ונפאל) אינם מגיעים מהפקולטות לחקלאות. ואם כך, למעשה מדובר במהגרי עבודה לכל דבר ועניין, כמו העובדים מתאילנד, רק ללא הגנת ההסכם הביטראלי.

25 תגובתה המקדמית של המדינה מיום 21.6.2021, לעתירה שהגישה קו לעובד בנושא, בג"ץ 3717/21 קו לעובד נ' ממשלת ישראל.

26 נוהל משתלמים זרים בחקלאות של משרד החוץ, פורסם ביום 8.4.2021.

27 החלטת ממשלה מס' 621 מדצמבר 2020 בדבר "משתלמים זרים בענף החקלאות ותיקוני החלטות ממשלה".

### **עדות - CR, פיליפינים, ינואר 2018:**

"המתאם מטעם התוכנית סיפר לנו שמדובר בתכנית בה נרכוש ידע עיוני ומעשי ונרכוש ידע רב אודות טכנולוגיה חקלאית מתקדמת. אני הבנתי מיום האוריינטציה הזו, שאני מגיע בעיקר ללמוד. ללמוד טכנולוגיות מתקדמות, ללמוד איך מנהלים חווה באמצעים מתקדמים. נרשמתי לתוכנית מייד לאחר מפגש האוריינטציה, והייתי מאוד נלהב להתחיל בתוכנית. חשבתי שזו הזדמנות מיוחדת עבורי ללמוד ולקבל הכשרה מעשית. אמרו לנו שנעבוד כחמישה ימים בשבוע. ידעתי שאעבוד עבודה מעשית, אבל קראו לעבודה "Training". לא הבנתי בכלל שאני מגיע להיות מנוצל, שאצטרך לעמוד במשטר של מכסות והספקים בלתי אפשריים. יש פער שממש קשה לתפוס אותו בין מה שחשבתי על התוכנית ומה שאמרו לנו, לבין המציאות בשטח. בשורה התחתונה אבהיר: לא למדתי דבר בישראל. לא למדתי טכנולוגיה, לא איך מנהלים חווה חקלאית, לא שום דבר שניתן להשתמש בו. תפקדתי ככוח עבודה זול ומנוצל, שמטרתו היחידה למלא תפוקה".

### **עדות - GR, גוואטמלה, סתיו 2020:**

"אם לתת כותרת לתחושת התוכנית: אני מרגיש לגמרי מרומה. מהאמונה שאני מגיע ללמוד, להבנה שהשתמשו בי לתכלית אחרת לגמרי. ... באוניברסיטה הציעו לי את התוכנית תוך הסבר שלימודים בישראל ישמשו תחליף ראוי מבחינה אקדמית לקורסים החסרים ויוכרו לי להשלמת התואר, ואף יתנו לי התמחות מעשית ולמעשה כך אשלים השכלתי תוך כדי חוויה שונה... הבנתי שנלמד במוסד אקדמי יום בשבוע, ושיהיו עוד חמישה ימים בהם נעבוד בחווה בישראל שבה יש חקלאות מתקדמת, שילמדו אותנו תוך כדי עבודה, וכמו כן נאמר לנו שנעבוד על נושאים מקבילים לאלה שנלמד. האמנתי שארכוש מקצועיות, ידע, גם תוך כדי העבודה. אני האמנתי להם כל כך, ממש חשבתי שמדובר במשהו מתקדם, משהו שיפתח אותי אקדמית ומקצועית. תליתי כל כך הרבה תקוות בתוכנית... בסופו של דבר לא למדתי כלום בישראל. לא בקורסים, ובטח ובטח לא בעבודה הזו. פשוט כלום מוחלט. זה מגוחך מה שעשיתי פה... איש מהמנהלים שלי לא תפס אותי בסטודנט. אפילו כששאלתי דברים, למה ככה, למה אחרת, דברים שראיתי מהצד - איש לא טרח לענות לי בכלל. לא ראו אותי כמישהו שבא ללמוד, אלא כעוד עובד חזק. זה הכל."

הפיכת סטודנטים לעובדים במשרה מלאה הייתה צדה השני של הפרטת תכניות ההשתלמות. המעבר להעסקה במשרה מלאה תאם את צרכי המשקים החקלאיים שאצלם מושמים המשתלמים, משקים שמטבע הדברים אין להם עניין בהכשרה פדגוגית, אך יש להם צורך בידיים עובדות. מכיוון שהמשקים החקלאיים הוגבלו עם השנים במספר מהגרי העבודה מתאילנד שיכלו להעסיק - הן בשל קיומה של

מכסה ענפית ארצית למהגרי עבודה בענף, הן בשל קיומה של מכסה משקית-אישית שנקבעת לכל משק בנפרד בידי משרד החקלאות ורשות האוכלוסין וההגירה – הזרמתם של 3,500 עובדי כפיים למשקים, מדי שנה וללא מגבלות רגולטוריות, הפכה באופן מיידי לאטרקטיבית.

למעשה, מסלול המשתלמים הפך להיות אפילו אטרקטיבי יותר מהבאת מהגרי עבודה מתאילנד, שכן רגולציית העסקתם של המשתלמים הופקדה בידי תכניות המשתלמים – גופים פרטיים הקשורים למגזר החקלאי<sup>28</sup> – כמעט ללא מעורבות מצד הרשויות. התכניות הן אלו ששולטות בהשמת המשתלמים במשקים; אישורן נדרש לשם מעבר משתלם שאינו מרוצה מתנאי העסקתו למשק אחר; ודיווח מצד התכנית על עזיבת המשתלם את התכנית, יביא לאבדן האשרה ולהפיכת המשתלם ל"שוהה שלא כדין". בשנת 2021 הגיעו אל קו לעובד משתלמים שאף היו תלויים בתכניות על מנת לחזור לארצם, שכן מדינת המוצא שלהם, שהייתה מעורבת בהליך גיוסם מלכתחילה, סירבה לאפשר את חזרתם ללא הסכמת התכנית.

במובן זה, המשתלמים הם עובדים "נוחים", שלא רק שמשועבדים לניכויים מהשכר בגין "שכר לימוד" (חלקם לאחר שנדרשו גם בתשלומים וערבויות עוד בארצותיהם), אלא שהם תלויים לחלוטין בתכניות. על משמעות התלות הזו נרחיב בהמשך. בנוסף לכך, העסקתם של משתלמים במשקים החקלאיים אף הוצגה לחקלאים כמשתלמת כלכלית – "משתלם לקחת משתלם" כפי שהבהיר נייר הלוגו של אחת התכניות – מכיוון שלפחות בראשית הדרך המשתלמים הוצגו לחקלאים כמי שאינם "עובדים" ולכן אינם זכאים למלוא הזכויות שבמשפט העבודה<sup>29</sup>; ומכיוון שתקופת ה"הכשרה" שלהם הועמדה על 11 חודשים, מה שמאפשר למעסיקים לטעון כי אינם חבים למשתלמים זכויות סוציאליות אשר משולמות רק לאחר 12 חודשי עבודה (פיצויי פיטורים ודמי הבראה).

מבנה ההעסקה שעליו עמדנו לעיל מתאפשר בחסותו של משרד החוץ, שטוען שהתכניות האמורות הן פרויקט דגל לסיוע למדינות מתפתחות – סיוע שבגינן מדינת ישראל אינה נדרשת למעשה בדבר, למעט מתן אשרות כניסה לישראל למשתלמים (וכדברי משרד החוץ עצמו, "אגורה מדינת ישראל לא משקיעה בתוכנית הזו"<sup>30</sup>). כאמור, בשנת 2021 פרסם משרד החוץ נוהל שנועד להסדיר את הליך בחירת תכניות ההשתלמות, ההתחייבויות שעליהן לתת כדי לזכות במכרז שנקבע בנוהל, וקביעת מספר דרישות בסיסיות ליום הלימודים וההשמה במשקים החקלאיים. מעבר לכך, הנוהל כמעט שאינו משנה ממתכונת ההעסקה שקדמה לו, ואף מעגן חלק לא מבוטל מפגמיה. בגין נוהל זה הגישה קו לעובד עתירה, שתלויה ועומדת<sup>31</sup>.

28 בניגוד לרושם שעשוי להיווצר, תכניות המשתלמים אינן גופים אקדמיים, הגם שחלקן יצרו שיתופי פעולה עם מוסדות אקדמיים מכובדים. כל התכניות שפעלו ופועלות כיום, הם גופים פרטיים, רובם הוקמו ונשלטים על ידי אגודות חקלאיות, מועצות חקלאיות או ארגונים חקלאיים. בכך, על פניו, קיים לתכניות אינטרס מובהק לענות על צרכיהם של המשקים שאצלם מושמים המשתלמים. הרווח של המגזר החקלאי במובן זה הוא כפול – גם אספקת עובדים למשקים בפיקוח פנימי ונטול מעורבות רגולטורית; וגם גביית תשלום מהמשתלמים בדמות שכר לימוד.

29 עמדת המדינה העקבית היא שעל היחסים שבין המשתלם למשק החקלאי מתקיימים יחסי עובד מעביד, טענה שאינה מקובלת על חלק גדול מהמעסיקים אשר דוחים אותה במסגרת הליכים משפטיים בבתי הדין לעבודה. לעמדת המדינה אין משקל ממשי בקביעת קיומם של יחסי עובד-מעביד במגזר הפרטי, ובית הדין אכן רשאי לדחות טענה זו במקרה קונקרטי. כך למשל, במסגרת הליך שנדון בבית הדין לאזורי לעבודה, בו האשימה המדינה חקלאי בהעסקת משתלם בניגוד לדין, קבע בית הדין לעבודה שמדובר ב"סטודנט" ולא ב"עובד" ומשכך הרגולציה החלה על העסקתו היא שונה ולמדינה אין סמכות לפעול נגד החקלאי (הע"ז (ת"א) 52402-03-17 **מדינת ישראל נ' דנציגר**, פס"ד מיום 7.11.19). למרבה האבסורד, פסיקה זו נשענת במידה לא מועטה על האבחנות שהמדינה עצמה מקדמת בין "משתלם" ל"עובד" בהקשרים אחרים, כגון תחולת חוק שירות התעסוקה ותקנותיו על תיווך בין משתלם למשק חקלאי.

30 דברי מר חיים חשן, מנהל מחלקת אסיה והפסיפיק במשרד החוץ, בישיבת וועדת עובדים זרים בכנסת מיום 10.9.2014.

31 ר"ה"ש 25 לעיל.



## ג'2: "מתנדבים" בחקלאות

הצורך של המגזר החקלאי בידיים עובדות, כמו גם הרצון של גורמים פרטיים להמשיך ולגרוף רווחים מתיווך עבודה למהגרים ממדינות הדרום הגלובלי לאחר חתימת ההסכם הביטראלי עם תאילנד, השפיעו לא רק על מסלול המשתלמים, אלא גם על מסלול נוסף, המוכר בציבור הישראלי כנטוע עמוק באתוס הציוני – מסלול המתנדבים בחקלאות.

בעוד שמסלול המשתלמים בחקלאות יועד מלכתחילה לאזרחי מדינות הדרום הגלובאלי, מסלול המתנדבים הופנה במקורו דווקא למדינות הצפון הגלובאלי. בעשורים הראשונים לקיומה של מדינת ישראל, דובר בעיקר באזרחי מדינות עשירות שביקשו להגיע להתנדב בקיבוצים, מטעמים אידיאולוגיים או אישיים. יתכן שבשל כך, מדינת ישראל לא יצרה כל פיקוח על אופן גיוסם והבאתם לישראל, ואלו נעשים – גם כיום – מחוץ לכל פיקוח ממשלתי. ההסדרה היחידה בנושא היא בנוהל קצר של רשות האוכלוסין וההגירה<sup>32</sup>, שחל על הזמנת מתנדבים לישראל גם שלא לענף החקלאות ושאינו בו כל דרישה לגבי מדינת המוצא של העובד, או פיקוח על האופן בו גוייס להתנדבות לישראל.

### לצד הדעיכה הכללית במספר המתנדבים המגיעים לישראל, חלה עליה מעוררת חשד בשיעור המתנדבים ממדינות הדרום הגלובלי

לאחר חתימת ההסכם הביטראלי עם תאילנד וסגירת השמיים להגירת עובדות בענף מארצות אחרות, היעדר הפיקוח איפשר לגורמי תיווך לנצל את המסלול כדי "לייבא" באמצעותו ידיים עובדות לחקלאות. לצד הדעיכה הכללית במספר המתנדבים המגיעים לישראל, חלה עליה מעוררת חשד בשיעור המתנדבים ממדינות

הדרום הגלובלי: מספר ה"מתנדבים" שהגיעו ממדינות אלה בשנת 2013 לתנועת הקיבוצים עמד על 40% מסך המתנדבים הלא-ישראלים בענף; ובשנים 2017 ו-2018 כבר האמיר שיעורם לכ-70%. בשנת 2019, עמד שיעורם על למעלה מ-50%. בשנת 2020, עקב פרוץ משבר הקורונה בחודש מרץ וסגירת הגבולות, נפסקה, למיטב ידיעת קו לעובד, הגעתם של מתנדבים לישראל. הגם שיתכן שחלק מהמתנדבים שהגיעו לישראל ממדינות הדרום הגלובלי אכן הגיעו למטרת התנדבות אמיתית; לפחות חלקם עשו זאת לאחר שגורמי תיווך הציגו בפניהם הבטחות שווא לעבודה בישראל – הבטחות שתמורתם שילמו ה"מתנדבים" דמי תיווך משמעותיים.

בסביבות שנת 2018 פתחה מדינת ישראל בפיילוט מול תנועת המושבים, שביקשה אף היא – כמו התנועה הקיבוצית – להביא מתנדבים לצורך התנדבות בחקלאות במושבים. במרץ 2018 פורסם תחקיר בערוץ 2, המתעד את ניצולם המחפיר של ה"מתנדבים"<sup>33</sup>. לתחקיר התראיינו, בפנים מטושטשות, מספר "מתנדבים" מבורקינה פאסו, שדיווחו, בין היתר, על כך שה"התנדבות" – שאורגנה בידי תנועת המושבים וחברה פרטית הפועלת מטעמה – אינה אלא העסקתם בעבודת סבלות קשה בבית אריזה במשרה מלאה. כן דיווחו ה"מתנדבים" על גביית סכומי עתק במונחי מדינות מוצאם (\$1,200) בתמורה להשתתפות בתכנית

32 נוהל הטיפול בהזמנה והארכת רישיון למתנדבים.

33 "מתנדבים בפרך", כתבתו של גלעד שלמור. בקישור:

[https://www.mako.co.il/news-israel/local-q1\\_2018/Article-eacc1234f354261004.htm](https://www.mako.co.il/news-israel/local-q1_2018/Article-eacc1234f354261004.htm)

ה"התנדבות", סכומים שלצורך גיוסם נאלצו ליטול הלוואות. עוד עלה, כי תכנית ה"התנדבות" שווקה ל"מתנדבים" באופן מטעה במדינות מוצאם, והוצגה כתכנית לימודים-עבודה. התחקיר תיעד, באמצעות הקלטה נסתרת, את מסכת הכפייה והלחצים שהופעלה על המתנדבים מצד בעלי החברה לחתום על חוזה חדש שהוצג בפניהם על ידו, תוך שהוא משמיע איומים מפורשים כלפי ה"מתנדבים" בגירוש חזרה לבורקינה פאסו של מי שלא יסכימו לחתום על אותו חוזה חדש. בתחקיר צולמה עוד טבלת קנסות – הנחזים על פניהם כבלתי חוקיים בעליל – שיוטלו על "מתנדבים" בגין "הפרות" שונות, לרבות קנסות בגין איחורים, אי שמירה על ניקיון במגורים, אי התייצבות לעבודה ועבודה שלא במשק אליו "שויך" המתנדב.

במקביל, החלו מתקבלות גם במשרדי קו לעובד תלונות ממי שהובאו לישראל כ"מתנדבים" במושבים אך בפועל הועסקו במשקים במשרה מלאה ויותר במחצית משכר המינימום, לאחר שנגבו מהם כספים בתמורה להסדרת רישיונם בישראל. עלות כרטיס הטיסה לישראל נוכתה אף היא משכרם החודשי. בעקבות התחקיר האמור, ובמענה לפניית קו לעובד, מסרה רשות האוכלוסין וההגירה לקו לעובד כי הופסק פיילוט המתנדבים עם תנועת המושבים.

אלא שבהמשך השנה, בסתיו 2018, הגיעו לקו לעובד שלושה מתנדבים מהודו, שהועסקו בקיבוצים כעובדים לכל דבר ועניין תחת אשרת "מתנדב", לאחר ששילמו אלפי דולרים עבור מה שחשבו שיהיה אשרת עבודה. עובדים אלו סיפרו על כך שבקיבוצים בהם הועסקו היו "מתנדבים" נוספים מהודו, במצב דומה לשלהם.

### **עדות - KRД, הודו, נובמבר 2018:**

"שמעתי מחבר באזור שבו אני גר שיש אפשרות לעבוד בישראל למשך 11 חודש בחקלאות. החבר הזה הפנה אותי למשרד בשם Khodiya Tours & Travels אשר בעיר Porbandar לברור פרטים נוספים. זה קרוב למקום מגורי ופניתי לשם. הם אמרו לי שיש משרד בבומביי שמסדר עבודה בישראל בחקלאות תמורת שכר חודשי של 2,500 ש"ח, למשך כשנה, ובנוסף "דמי כיס" בסך 100 ש"ח בחודש. הם שאלו אותי אם יש לי ניסיון בעבודה בחקלאות, ואמרתי שכן. הם אמרו לי שהתשלום עבור אשרה זו כולל כרטיס הטיסה הוא 270 אלף רופי, ושעלי להביא להם את כל המסמכים ואת הכסף. הם הסבירו לי שמי שמטפלת באשרות האלה זו סוכנות במומביי, שנקראת Abraham Yehuda & Associates, ושאליה הם מעבירים את החבילה שלי ואת התשלום. תוך כשבוע-שבועיים העברתי למשרד הנ"ל 270 אלף רופי (כ-4,500 דולר, כאשר כ-600 דולר זה עלות כרטיס הטיסה), שאותם לווייתי מהמשפחה שלי, בתמורה לריבית בגובה 8%. העברתי ביחד עם התשלום גם את הפספורט שלי ואת כל האישורים שהתבקשתי להמציא להם. אין לי קבלה על התשלום. קיבלתי מהסוכנות הנ"ל כרטיס טיסה, ונסעתי לטוס ממומביי."

עקב הפרשות האמורות, פנה קו לעובד לרשויות בתחילת שנת 2019, בבקשה להסדיר את המסלול הפרוץ ולמנוע הבאת "מתנדבים" חדשים עד להסדרה זו. פניה זו לא נענתה. במרץ 2020 פרץ משבר הקורונה והבאתם של מתנדבים לישראל לצרכי חקלאות הופסקה לחלוטין, ללא קשר לפרשות אלו. לקו לעובד לא ידוע על הסדרה כלשהי של המסלול, שאמורה למנוע הישנות התופעה והמשך הבאת מהגרי עבודה כ"מתנדבים" תמורת דמי תיווך, לאחר שהמשבר יחלוף והבאת המתנדבים לישראל תתחדש.

# פרק ז:

## עקיפת ההסכמים הביילטרליים בענף הבניין (והתעשייה<sup>34</sup>)

לפי נתוני הלמ"ס משנת 2020<sup>35</sup>, הועסקו בענף הבניין כשכירים 161.5 אלף עובדים ישראלים; 66.6 אלף עובדים פלסטינים; ו-19.7 אלף עובדים ממדינות אחרות – כ-11 אלף מהם הם עובדים שהגיעו לישראל במסגרת ההסכמים הביילטרליים שנחתמו בעשור האחרון. עובדים אחרונים אלו מועסקים כולם, בהתאם להחלטת ממשלה בנושא, בידי ישראלים, תאגידי כח אדם מורשים להעסקת כח אדם זר בבניין, אשר משימים את מהגרי העבודה לעבודות בניין אצל קבלנים בענף.

מבין 8.7 אלף העובדים הנוספים, כאלף הגיעו לעבודה בענף לפני חתימת ההסכמים והמשיכו לעבוד בענף ברישיון, חלקם מועסקים ללא אשרה, ומעטים הם אזרחי ירדן המועסקים בבניין באיזור אילת מכוח הסכמי השלום עם ירדן. שאר העובדים הם מי שבהם יעסוק פרק זה – אלפי עובדים המגיעים לעבודות בניין ותשתיות ללא הסכמים בילטרליים. כמו בענף החקלאות, אשר בו מסלולים לגיטימיים לכאורה נוצלו לצורך הבאת עובדים בדמי תיווך, גם בענף הבניין היו מי שמצאו דרכים לנצל פרצות – בדמות "הסדר מומחים זרים" בתחומים שאינם דורשים השכלה אקדמית – להבאת עובדי כפיים לעבודות בניין ותשתיות (ותעשייה) בכסות של "מומחים" ולאחר תשלום דמי תיווך. נפתח אם כן בסקירת מסלול זה, ולאחריו נפנה לסקירת שני מסלולים אחרים, שנפתחו תוך עקיפה מוצהרת של ההסכמים הביילטרליים בענף, בידי חברת זרות הפועלות בישראל.

### ד'1: "מומחים זרים" בתחום שאינו דורש השכלה אקדמית

במשך שנים, ענפי העבודה שהיו פתוחים להגירת עבודה ממדינות שמעבר לים היו ענפי הסיעוד, החקלאות, הבניין, המסעדות והתעשייה (ענף המסעדות נסגר בשנת 2013, ענף התעשייה נסגר בשנת 2014 ובימים אלה נפתח מחדש). לצד אלו מתקיים הסדר נוסף, חוץ-ענפי, להזמנת "מומחים זרים" לישראל: הסדר זה הוא מעין ערב-רב של תתי-הסדרים רבים ושונים להבאת עובדים במגוון תחומים, החל משפים ואקרובטים וכלה ברתכים וזגגים<sup>36</sup>. המגיעים באמצעותו מוגדרים כ"מומחים זרים" – בעלי מקצוע או הכשרה ייחודיים, לכאורה, הנדרשים לצרכים ספציפיים של מעסיקים ספציפיים.

בדומה למסלול המתנדבים בחקלאות, נראה שגם הסדר המומחים ראה לנגד עיניו עובדים חזקים, בעלי השכלה והכשרה מקצועית, המחוזרים על ידי מעסיקים מעבר לים, בעלי כח מיקוח שאינם זקוקים להגנתו של הסכם בילטרלי. נראה גם שהסדר זה הניח שעובדים אלו מוזמנים על שום מומחיות הספציפית לצורך ביצוע עבודות ספציפיות או פרויקטים נקודתיים, פרויקטים שככלל לא ניתן ליצור עבורם מסלול מוסדר המיועד להגירה שוטפת של אלפי עובדים.

34 כאמור בה"ש 19 לעיל, ענף התעשייה היה פתוחה להגירת עבודה עד שנת 2014, אולם מאז נסגר כך שהתייתר הצורך לחתום בו הסכם בילטרלי. בימים אלו הוא נפתח מחדש, תוך הגבלת מדינות המוצא שמהן ניתן להזמין עובדים לענף.

35 הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, שנתון סטטיסטי לישראל 2020 – בינוי, דיור ונדל"ן, [לוח 20.5](#), 9 בספטמבר 2020.

36 ר' נוהל הטיפול בבקשות למתן היתר העסקה ורישיון שהייה ועבודה למומחים זרים של רשות האוכלוסין וההגירה.

משכך, כמו במסלול המתנדבים בחקלאות, גם בהסדר ה"מומחים הזרים" לא קבעה המדינה מנגנוני פיקוח על גיוס העובדים ואף לא מנגנונים לסינון עובדים שיש סבירות גבוהה לכך שאינם בעלי מומחיות מיוחדת ושפועל הגיעו לישראל תחת הבטחות שווא לעבודה. ריק זה איפשר לגורמי תיווך להיכנס לתמונה ולהביא לישראל עובדי כפיים תמורת דמי תיווך, לביצוע עבודות בינוי ותשתיות, במקביל לחתימת ההסכמים הביטראליים בענף הבניין ולסגירת ענף התעשייה להגירת עבודה.

מהסדר שאמור היה להוות חריג חוץ-ענפי לצרכים נקודתיים של מעסיקים, הפך ההסדר לצינור לאספקת מהגרי עבודה. אם בתחילת העשור הקודם מספר ה"מומחים הזרים" שעבדו בישראל באשרה עמד על 1,682 עובדים, בסוף שנת 2020, לפי נתוני רשות האוכלוסין וההגירה לשנה זו, מספרם כבר עמד על כ-5,300. נציין כבר כעת שכ-1,500 מעובדים אלו הועסקו בחברות זרות בענף המכונה "ענף הטכנולוגיה", אשר יידון בהמשך בנפרד; גם אם נתעלם מהם לצורך פרק זה ונתמקד בכ-3,800 העובדים הנותרים – מדובר בעלייה של יותר מ-100% מאז תחילת העשור במספר העובדים באשרות "מומחה זר".

עוד עולה מהנתונים, שבדומה למסלול ה"מתנדבים" בחקלאות, גם בהסדר ה"מומחים הזרים" חלה עליה משמעותית בשיעור העובדים המגיעים ממדינות הדרום הגלובלי. לפי נתוני הרשות לשנת 2020, בסוף שנה זו ולהוציא עובדים ב"ענף הטכנולוגיה", כ-500 מה"מומחים" הגיעו מסין, 296 מתאילנד, 284 מהודו ו-163 מרומניה – מדינות בהן התמ"ג הממוצע לנפש נמוך מזה שבישראל. מספרם של אלו מהווה כשליש ממספרם של כלל העובדים באשרות "מומחה זר", לא כולל עובדי ענף הטכנולוגיה (יתכן ששיעורם אף גדול יותר, שכן מדינות המוצא של 1,131 עובדים לא פורטו בנתוני הרשות).

## מהסדר שאמור היה להוות חריג חוץ-ענפי לצרכים נקודתיים של מעסיקים, הפך ההסדר לצינור לאספקת מהגרי עבודה

העלייה המשמעותית בשיעור העובדים ה"מומחים" ממדינות הדרום הגלובלי אינה משקפת כמובן צורך במומחיות ייחודית שנמצאת דווקא אצל עובדים במדינות אלו. ואכן, בפועל, לפחות חלק מעובדים אלו נדרשו לבצע עבודות בסיסיות ופשוטות בתחום הבינוי והתשתיות – לאחר שנדרשו בתשלום דמי תיווך לשם הגעתם לישראל תמורת הבטחת עבודה.

במאי 2018 הגיעה לקו לעובד קבוצת עובדים מהודו, שתמורת דמי תיווך גבוהים גוייסו לעבוד בהנחת צינורות בחברה גדולה בקריית גת, כצנרי מיקרואלקטרוניקה. הם גוייסו באמצעות מודעות תיווך שפרסמה חברה רשומה בישראל, שנציגיה נפגשו עם העובדים והבטיחו להם אשרת עבודה לחמש שנים תמורת תשלום דמי תיווך גבוהים, לחברה ולגורמי תיווך מקומיים בהודו. לצורך קבלת האשרה, העובדים אף עברו ראיון בשגרירות הישראלית במומביי, שלא שאלו אותם דבר על אופן גיוסם. בדומה לקורבנות מסלול ה"מתנדבים", גם עובדים אלו הופתעו לגלות עם הגעתם, שאשרתם אינה האשרה שהובטחה להם – האשרה שניתנה להם הייתה אשרת "מומחה", שבהיותה מוגבלת לפרוייקטים נקודתיים, הייתה לשנה בלבד, מבלי שניתן להאריכה לאחר מכן. ואכן, בתום השנה, האשרה אכן לא הוארכה, ככל הנראה על רקע סיום הפרוייקט שלשמו הובאו לישראל מלכתחילה, והעובדים נותרו בחובות כבדים.

## עדות - VAA, הודו, מאי 2018:

"אני בעל השכלה בלימודים טכניים (לימודי תעודה)... בהודו הועסקתי בתחום התאמת והנחת צינורות - עבודות תשתית, בין היתר בתעשיית הכימיקלים, הדלק ועוד... ראיתי מודעה בפייסבוק שלפיה יש הצעת עבודה בישראל למומחים בהתאמת צינורות, ולפיה השכר יהיה בין 3500 ל-4000 דולר, מגורים ומזון בחינם, ומועמדים מתבקשים לפנות לאחת משלוש סוכנויות תיווך... נקראתי לבחינות התאמה וראיון שאותם ערכה הסוכנות באוניברסיטת קוצ'ין. הבחינות נערכו במשך כ-30 דקות ולאחר מכן נערך ראיון פנים אל פנים. בראיון נאמר לי שבעבור אשרת העבודה יהיה עלי לשלם מאה אלף רופי, דהיינו באותה תקופה כ-16 אלף דולר. נאמר לי כי התשלום הזה הוא עבור אשרת עבודה שתאפשר לי עבודה במשך חמש שנים, כאשר האשרה תתחדש מדי שנה. שוב נאמר לי כי השכר יהיה בין 3,500 ל-4,000 דולר, וכי המגורים והמזון יהיו בחינם. המראיינים שלי היו [ישראלים בשם XXX]... כשבוע לאחר הבחינות ניתנה לי תעודה... נשלח אליי בדואר חוזה עבודה לחתום עליו. בחוזה מצוין כי אעבוד בישראל, כי אעבוד באשרה שתתחדש מדי שנה עד למקסימום של 5 שנים. עוד נאמר כי נעבוד 60 שעות בשבוע, כי נקבל יום חופשה אחד בלבד בשבת, כי נהיה זכאים ל-6 ימי חופש בשנה, וכי לא נהיה זכאים בכלל לימי מחלה. עוד צוין כי השכר יהיה 15 דולר לשעה, ולא נקבל תשלום על שעות נוספות. עוד עוגנו בחוזה ניכויים מהשכר בגובה 11 דולר ליום. חתמתי על החוזה, והתחלתי לגייס את דמי התיווך. פניתי להלוואה מהבנק ומחברים, ועל ההלוואה אני משלם 12.5% לשנה. שילמתי את כל דמי התיווך במזומן לסוכנות ההודית, פרננדס. בזמן ששילמתי אמר לי נציג הסוכנות ההודית, XXX, כי פרננדס נוטלים עמלה של 10% מהסכום ששילמתי, וכי כל היתר הולך לחברה הישראלית. אציין כי צילמנו את הבעלים של החברה, XXX, מודה בכך שדמי התיווך נכנסים לכיסו..."

העובדים הללו גוייסו כ"מומחים" תחת תת-תחום בהסדר המומחים, המכונה "מומחים בתחום שאינו דורש השכלה אקדמית גבוהה". תת-תחום זה, על פי הגדרות רשות האוכלוסין וההגירה בנהליה, כולל עבודות "כגון רתכים, פחחים, זגגים וכו'", הגם שבשכר גבוה יחסית (על פי נהלי רשות האוכלוסין וההגירה, שכרו של "מומחה זר" בתחום שאינו דורש השכלה אקדמית צריך להיות לפחות כפל השכר הממוצע במשק). לפי נתוני רשות האוכלוסין וההגירה לשנת 2020, שיעור עובדים אלו מבין כלל ה"מומחים הזרים" (לא כולל עובדי "ענף הטכנולוגיה") עמד על למעלה מ-25%; אם בסוף שנת 2020 מספר העובדים שהועסקו ב"אשרות מומחה" עמד על כ-3,800 בכל תתי-הענפים, כ-1,000 מהם היו "מומחים" בתחום שאינו דורש השכלה אקדמית.

תופעת ניצול עובדים והבאתם כ"מומחים" עלתה גם במקרים של עובדים מסין ומרומניה שהגיעו לפסיקת בית הדין לעררים. בשנת 2015 פנו "מומחים" מרומניה, שעבדו באחת מחברות הבניה הגדולות בישראל, לבית הדין לעררים, בבקשה לעבור למעסיקה אחרת - אפשרות שלא ניתנת ל"מומחים" (על כך נרחיב בהמשך); מקץ

שנתיים של התדיינות קבע בית הדין כי מדובר בעובדי בנין ולא ב"מומחים", הגם שבשלב זה הדבר לא סייע לעוררים שבמועד הפסיקה כבר שהו בישראל חמש וחצי שנים (מעל התקופה המקסימלית הקבועה בחוק לשהייה בישראל עבור מהגר עבודה; ערר 15-2455 נגרו נ' משרד הפנים, 28.2.2017). במקרה דומה, שבעה "מומחים" מסין הועסקו בישראל כרתכים; בית הדין לעררים מתח ביקורת קשה על משרד הפנים וקבע כי מדובר במסלול פיקטיבי שהמשרד כושל מלפקח עליו. הוא הורה להעביר את כולם להעסקה בענף הבנין (ערר 15-2140 זאו נ' משרד הפנים, 26.2.2017). פסקי דין אלה וכמה אחרים זכו כצפוי להתעלמות מוחלטת ברובד העקרוני.

בקיץ 2020 פנה קו לעובד לרשות האוכלוסין וההגירה בבקשה לקבוע בנוהל כי הזמנת מומחים במקצועות שאינם דורשים השכלה אקדמית תותר רק ממדינות בעלות תמ"ג לנפש השווה לזה של ישראל או גבוה ממנו, על מנת למנוע ניצול עובדים וגביית דמי תיווך מהם ועל רקע קושי בחתימת הסכם בילטרלי עם מגוון מדינות להזמנה נקודתית של עובדים. בדצמבר 2020 השיבה רשות האוכלוסין וההגירה כי הוועדה המייעצת למנכ"ל הרשות לעניין אשרות "מומחה זר", דורשת עמידה במבחן התמ"ג הממוצע לנפש שהוצע בפניית קו לעובד, במקרים בהם קיים חשש לניצול לרעה של העובדים, וכי לא נמצא מקום "בשלב זה" להוסיף הוראה קבועה בנושא. זאת, בין היתר בהינתן שבאותה עת נבחנו המלצות שגיבש צוות בינמשרדי בנושא דומה, בהן המליץ הצוות על אימוץ מבחן התמ"ג האמור (לענף התעשייה)<sup>37</sup>. במהלך שנת 2021 פורסם נוהל בנוגע להזמנת מהגרי עבודה לענף התעשייה שאימץ את מבחן התמ"ג; לא ידוע כיצד נוהל זה משליך על עמדת הרשות ביחס ל"מומחים הזרים", ומה הם אותם מקרים שבהם מתעורר חשש הרשות לניצול רעה של העובדים. מאז 2019, לא הגיעו לקו לעובד מקרים דומים של עובדים באשרות "מומחה זר", שהועסקו בתחום שאינו דורש השכלה אקדמית.

## ד'2: חברות הביצוע הזרות לבנייה למגורים

המסלולים שסקרנו עד כה לא נועדו במקור להוות מסלול מסודר להגירת עבודה, אלא נוצרו או הפכו פרוצים באופן המאפשר בפועל את ניצולם להבאת מהגרי עבודה תמורת דמי תיווך. כעת נפנה לבחון מסלול בענף הבניין, שמדינת ישראל יצרה באופן מוצהר להבאת מהגרי עבודה לישראל שלא באמצעות הסכמים בילטרליים. מדובר בדלת שפתחה המדינה בפני מספר חברות בנייה זרות – אחת תורכית והיתר סיניות – להבאת עובדים לצורך ביצוע פרויקטים במגורים.

מסלול זה מעוגן בהחלטת ממשלה ממרץ 2016<sup>38</sup>, שביקשה להתמודד עם עליית מחירי הדיור ויוקר המחיייה בישראל, באמצעות שיפור הבנייה למגורים ופיתוחה על ידי הבאת חברות מקצועיות מחו"ל שיעסקו בבנייה למגורים. הממשלה ראתה לנגד עיניה הסדר שבמסגרתו ייבחרו מספר חברות מקצועיות, אשר יגיעו לישראל "על עובדיהן" המנוסים והמקצועיים. משכך, הניחה הממשלה, עובדים אלו לא יידרשו לשלם דמי תיווך וקיים "חשש מופחת", כפי שהציגה זאת, שדמי תיווך ייגבו מהם.

אלא שהנחה זו הופרכה במהרה, ולמעשה לא ברור על מה התבססה מלכתחילה. עוד מראשית שנות ה-2000,

37 הצוות הבינמשרדי הוקם במקור לבחינת הסדר ה"מומחים הזרים", ובשנת 2018 הוטלה עליו בהחלטת ממשלה משימה נוספת – לבחון את האפשרות לפתיחת ענף התעשייה להגירת עבודה, מחדש. בשנת 2020 פורסמו להערות הציבור המלצות הצוות לעניין ענף התעשייה – אך לא פורסמו המלצות עד היום בנוגע למטרתו המקורית של הצוות, ביחס לענף המומחים.

38 החלטת ממשלה 1321 ממרץ 2016 בדבר "הבאת חברות בנייה זרות". ההחלטה נתקפה בהליך משפטי, בג"ץ 2385/16 הסתדרות העובדים הלאומית נ' ממשלת ישראל, פסק דין מיום 3.8.2016 (קו לעובד צורפה לעתירה כמשיבה). ההליך הסתיים במחיקת העתירה נוכח הצהרות שונות של המדינה שם; פסק הדין, והצהרות המדינה שעל בסיסן ניתן, לא עסקו בסוגיית גיוס העובדים והיעדר הסכמים בילטרליים.

זמן רב בטרם התקבלה החלטת הממשלה בנושא, פעלה ופועלת בישראל חברה זרה בענף הבנייה. מדובר בחברת יילמזלר המאוגדת בתורכיה, חברה שהרקע להסדר עמה אינו צרכי שוק הדיור אלא צרכי התעשייה הצבאית ויחסי החוץ של מדינת ישראל<sup>39</sup>. לחברה זו ניתן היתר ייחודי להעסקת מהגרי עבודה, וניתן היה ללמוד מהניסיון שנצבר בעניינה כיצד פועלת חברת בנייה זרה המביאה מהגרי עבודה לישראל. כפי שנראה, הניסיון שנצבר ביחס לחברה זו, ובהמשך גם ביחס לחברות נוספות שניתנו להם היתרים להעסקת מהגרי עבודה בהתאם להחלטת הממשלה משנת 2016, מלמד שלפחות חלק מהן מביאות לישראל עובדים חדשים וחסרי מיומנות מיוחדת, שגוייסו אליהן סמוך להגעתם לישראל ולצורך הבאתם אליה; תוך שהן מנצלות את הליך הגיוס הפרוץ והלא מפוקח להחתמת העובדים על שיעבודי חוב ואף גביית דמי תיווך.

חברת יילמזלר מעסיקה כיום כ-1,000 מהגרי עבודה, כולם תורכים, מכח היתר מיוחד שניתן לה ומוארך מעת

## בניגוד להנחת העבודה אודות "חברות המגיעות על עובדיהן", כל עובדי החברה שהגיעו לקו לעובד, גוייסו לחברה זמן קצר לפני הגעתם לישראל

לעת בהתאם להחלטות ממשלה ייחודיות בעניינה. בפועל, מכיוון שמדובר בחברה זרה היושבת גם בתורכיה, היא מגייסת את עובדיה בעצמה, תוך שהרשויות הישראליות הפקירו את הליך הגיוס לחסדי החברה. כאשר ניתן לה היתר להעסקת מהגרי עבודה לראשונה, בתחילת שנות ה-2000, גיוסם של כלל מהגרי עבודה לעבודה בישראל היה פרוץ, אולם גם לאחר שנחתמו הסכמים בילטרליים בענף הבניין, והגירת עבודה בענף הוגבלה להעסקה אצל תאגידי כח אדם ישראליים באמצעות הסכמים בילטרליים – המשיכה חברת יילמזלר ליהנות מהסדר נפרד, שההסכמים שנחתמו לא חלו עליו<sup>40</sup>.

בניגוד להנחת העבודה אודות "חברות המגיעות על עובדיהן", כל עובדי החברה שהגיעו לקו לעובד, גוייסו לחברה זמן קצר לפני הגעתם לישראל ולצורך כך, ולא עבדו בחברה לפני כן. אכן, למיטב ידיעת קו לעובד, החברה לא ניצלה את הליך הגיוס לצורך גביית דמי תיווך, כפי שעושים גורמי תיווך; אולם היא כן ניצלה את ההליך לקידום האינטרסים המסחריים שלה כמעסיקה בישראל, שיכולה לפעול ככל העולה על רוחה בתורכיה לשיעבודם הכלכלי של העובדים לחברה באמצעות החתמתם על שטרי חוב: אם אלה יתפטרו, ימומשו נגדם בתורכיה שטרי חוב עליהם נדרשו לחתום כתנאי לעבודתם בישראל.

עובדי חברת יילמזלר שהגיעו לקו לעובד במשך השנים, סיפרו שהוחתמו על שטרי חוב בסך השווה לעשרות אלפי שקלים. שטרי חוב אלו ניתנים למימוש מיידי בתורכיה, והם אף סחירים וניתנים למכירה לצד ג' שיוכל להפקידם בעצמו. העובדים סיפרו שנמסר בעל פה, שהשטרות נועדו להבטיח את המשך עבודתם בחברה. לחלקם נמסר בעל פה שתוקף השטר הוא לשנה, אולם הדבר לא היה כתוב על השטר. העובדים נדרשו לחתום על השטר

39 בשנת 2002 נחתם הסכם להשבחת טנקים של צבא תורכיה, בין התעשייה הצבאית לישראל לבין משרד ההגנה התורכי. ההסכם כלל התחייבות של מדינת ישראל לבצע רכש גומלין מתורכיה ובשנת 2003 הוסכם כי חלק מהתחייבות האופסט הזו ימומש בדרך של מתן היתר לחברת יילמזלר להעסיק עובדים מתורכיה בענף הבניה בישראל. ההסכם עוגן בהחלטת ממשלה שהתירה לחברה באופן מיוחד להעסיק 800 מהגרי עבודה בענף הבניין לשנים 2004-2007. על אף שהסכם האופסט וההתחייבויות מכוחו פקעו כבר בשנת 2007, בפועל המשיכה הממשלה, בשורה של החלטות ממשלה, להאריך את היתר של חברת יילמזלר להעסקת מהגרי עבודה, ואף הגדילה את מספר העובדים שמוותר לה להעסיק ל-1,200.

40 הדברים נטענו בפני בית המשפט העליון, במסגרת העתירה שהייתה תלויה ועומדת באותה עת, שעניינה יישום החלטות הממשלה בעניין חתימת הסכמים בילטרליים. מאחר שבשלב זה החליטה הממשלה להרחיב את ההסדר לחברות נוסף, כמפורט בהמשך, החלטה שבגינה הוגשה עתירה נפרדת, החליט ההרכב שדן בעתירת ההסכמים הבילטרליים כי העניין יידון בעתירה החדשה. בסופו של דבר, העניין לא נדון במסגרת אף אחד מפסקי הדין בשתי העתירות.

ביום הטיסה, זמן קצר לפני מועד ההמראה וכתנאי לעלייתם למטוס; לחלקם אף נאמר כי אם לא יחתמו, יאלצו לשפות את החברה בגין הוצאותיה. לאיש מהם לא נמסר העתק מהשטר, אולם כמה עובדים הצליחו לצלמו בסתר ואחרים הסריטו את מעמד ההחתמה עליו. אחרים קיבלו את ההוכחה למימושו בתורכיה לאחר שעזבו את החברה והלינו על תנאיה.

### **עדות - SS, תורכיה, נובמבר 2020:**

"הגישו לי ולעובדים הנוספים שהיו שם שורה של ניירות לחתימה. בין הניירות עליהם חתמתי היה הסכם כלשהו עם החברה, שלא נמסר לי העתק ממנו, וכן היה שטר חוב בין הניירות. שטר החוב היה על סך 90 אלף לירות תורכיות (כ-45 אלף ₪). הופתעתי לגלות את שטר החוב הזה בין הניירות שעליהם אני נדרש לחתום. שאלתי על זה. אמרו לי – אם אתה רוצה לבוא לישראל אתה חייב לחתום... שלושה חודשים לאחר התפטרותי... קיבלתי מכתב בדואר, שלפיו ילמזלר פתחה הליך משפטי לגביית שטר החוב נגדי ועוד פיצוי, סה"כ נדרשתי לשלם 300 אלף לירות... הסיבה: בעזיבתך גרמת נזק לחברה. כמובן שלא גרמתי שום נזק למעט העובדה שהחלטתי שאיני רוצה לעבוד שם יותר. זה מכתב התראה שמטרתו להפחיד אותי ולהפחיד עובדים אחרים שיידעו שנתבעתי. לא עשיתי שום נזק, כל חודש עבדתי 300 שעות, הלוואי שכל העובדים היו חרוצים כמוני. פניתי לעוה"ד שחתומה על המכתב הזה של 300 אלף לירות. פניתי אליה בווטסאפ והיא כתבה לי: "מר XXX שלום רב, אני העורכת דין מתורכיה. אני מחפשת אותך בקשר לתלונה של חברת ילמזלר..."... היא ביקשה שנקיים שיחה איתי ואיתה ועם ילמזלר... לאחר ההתכתבות הזו היא ביקשה שיחת ועידה עם החברה... בשיחה זו אמר לי עוה"ד של ילמזלר: תחזור לעבודה בילמזלר ונסיר את התביעה נגדך. אם לא תחזור לילמזלר אתה תשלם לנו 300 אלף לירות."

החתמת העובדים על שטרות חוב כחלק מגיוסם הבלתי מפקח לעבודה בישראל, אמנם לא הצריכה לקיחת הלוואות מצד העובדים ולא הביאה לכך שהעובדים החלו את עבודתם כשהם בחובות; אולם היא הניחה מעל ראשם את חרב השיעבוד ויצרה תוצאה דומה – כמו עובדים שנדרשו לשלם דמי תיווך מראש לשם תחילת עבודתם, גם עובדי חברת ילמזלר חייבים להמשיך ולעבוד אף אם נפשם קצה בעבודה; ולמעשה, הם נדרשים להמשיך ולעבוד בחברת ילמזלר באופן ספציפי אחרת ימומש נגדם השטר (מה שמביא לכבילתם למעסיק, על כך נרחיב בפרק הבא).

העדויות והראיות הרבות אודות אופן גיוס עובדי חברת ילמזלר ידועות היטב לרשויות בישראל, מפניות רבות שנעשו אליהן במהלך השנים ומהליכים משפטיים. מסמכים בנושא הועברו למשטרת ישראל, רשות האוכלוסין וההגירה ולמשרד העבודה. משרד העבודה אף מצא במסגרת הליכים מינהליים נגד החברה כי היא הפרה את הוראות חוק איסור קבלת ביטחונות מעובד, תשע"ב-2012, ואף רשות האוכלוסין וההגירה מצאה שעובדי



חברה אכן הוחתמו על שטרי חוב<sup>41</sup>. עם זאת, פרט להתראה מינהלית אחת שהוציא משרד העבודה, לא ידוע על סנקציות כלשהן שננקטו נגד החברה, אשר ההיתר שניתן לה להעסקת מהגרי עבודה מוארך מעת לעת ואיש לא מפקח על אופן גיוסם.

כאמור, לא זו בלבד שהרשויות המשיכו להאריך את ההסדר הייחודי עם חברת יילמזלר; אלא שבשנת 2016, ועל רקע הרצון להאיץ את נפח הבנייה למגורים ולהוריד את מחירי הדיור, החליטה הממשלה על הרחבת ההסדר לחברות נוספות. לפי החלטת הממשלה בנושא, חברות אלו (בניגוד לחברת יילמזלר) ייבחרו בהליך של קול קורא ובסופו יירשמו במאגר אשר ינוהל בידי משרד הבינוי והשיכון. במקור הוחלט על מאגר שיכלול 6 חברות, אולם בהמשך הוסרה המגבלה וכיום רשומות בו 12 חברות, כולן סיניות. חלק מהחברות טרם החלו להעסיק מהגרי עבודה, אחרות מעסיקות בודדים, ואחרות מעסיקות מאות – וסה"כ כ-1,600 עובדים נכון לשנת 2020. כל עובדי החברות האלו הם אזרחי סין.

חברות אלו החלו לפעול רק בשנים האחרונות, וכבר הגיעו לקו לעובד עובדים מכמה מהן. כמו שארע אצל עובדי יילמזלר, גם עובדים אלו לא עבדו בחברות הסיניות לפני גיוסם אליהן, והם גוייסו אליהן בהליך פרוץ לצורך הבאתם לישראל. עובדים אלה שילמו לחברות טרם ההגעה לישראל "ערובה" בהעברה בנקאית, בסכומים הנעים בין 70 אלף יואן ל-140 אלף יואן (35 עד 70 אלף ₪). באמצעות אותו שעבוד בערובה בסכום עתק – סכום השווה לשכר עבודה של כשלוש שנים בסין – העובדים אולצו להתחייב לכך שלא יעברו לכל חברה אחרת, ואם יעברו – הסכום הזה לא יוחזר להם. גם אם לא יעברו, אך יעזו לגרום "נזק" כלשהו לחברה, הסכום לא יוחזר. חלק מהעובדים מפרשים "נזק", ככולל גם הגשת תלונה או דיווח-אמת לרשויות האכיפה בישראל. בנוסף לסכום-עתק זה, עובדי החברות הסיניות גם נדרשו לשלם במסגרת גיוסם "דמי רישום", שהם למעשה דמי תיווך בלתי חוקיים לכל דבר ועניין, בסכומים שנעים בין 10,000 יואן ל-25,000 יואן.

### עדות - D, סין, אוקטובר 2021:

"גיוסי בסין לעבודה בישראל היה כרוך בחתימה על חוזה... לא בטוח שאני מסוגל להבין הכל, למדתי בבית ספר רק עד סוף חטיבה, זה מנוסח בשפה שאני לא ממש מכיר. בכל מקרה גם אם הייתי קורא חופשי ומבין הכל – נתנו לנו לחתום על חוזה זה רק באותו יום בו טסנו לישראל. במסגרת הגיוס לישראל נדרשתי לשלם סכומים כפי שדרשה החברה, ולמיטב הבנתי גבייתם מעוגנת בחוזה שעליו חתמתי. הסכום שנדרשתי 76,000 יואן – כ-38 אלף ש"ח. התשלום שולם ל[סוכנות כוח האדם], שהיתה מגייסת בקבלנות עובדים עבור [חברת הביצוע הזרה], וכך היא אף מופיעה בחוזה. יש לי אישור על תשלום הסכום הנ"ל – קבלה... נאמר לי בעל פה שמתוך הסכום הזה, חלק – 50 אלף יואן – יוחזרו לי בתנאי שאמשיך לעבוד אצל החברה הזו במשך חמש שנים לפחות; ו-25 אלף – בכל מקרה לא יוחזרו. על ההכרח לשלם את הסכום הזה נאמר לי בסמוך מאוד לפני הטיסה, ברמה של שבוע קודם לכן... בשלב זה נאמר לי שאם לא אשלם – לא אטוס לישראל. על מנת לטוס ולממש את התוכניות, השתמשתי בחסכונות של כל משפחתי."

41 בתשובות שמסרה הרשות לקו לעובד בשנת 2020 הכירה הרשות בכך, אולם מסרה שלדברי החברה, החתמת השטרות נעשתה על ידי עובד סורר של החברה שפוטר מאז. קו לעובד המציא לרשות ראיות שהעידו על החתמה כאמור גם לאחר המועד בו אותו עובד פוטר לכאורה מהחברה.

כך, על רקע הרצון להגדיל את נפח הבנייה למגורים, יצרה ממשלת ישראל – במודע – מסלול העוקף את המסלול הביטראלי שבמסגרתו מועסקים רוב מהגרי העבודה אצל תאגידי כח אדם ישראלים. תחת הסדר חברות הביצוע מועסקים בישראל כ-2,600 עובדים מסין ומתורכיה נכון לשנת 2020, שהגיעו ללא הסכמים ביטראליים, ובהתאם – שועבדו בשטרי חוב וערביות במסגרת גיוסם, וחלקם גם נדרשו לשלם דמי תיווך. למרבה האבסורד, כרבע מהעובדים הסינים המועסקים כיום בהיתר בענף הבניין, הגיעו לישראל בשנים האחרונות שלא מכח ההסכם הביטראלי שנחתם עם סין, על ידי חברות הביצוע. בפברואר 2022 הוגשה עתירה בנושא על ידי קו לעובד והמוקד לפליטים ולמהגרים<sup>42</sup>.

### ד'3: "ענף הטכנולוגיה": העסקת עובדים באשרות "מומחה" אצל חברות זרות בפרייקטים הדורשים טכנולוגיה ומיכון ייחודיים

כשם שהצורך להוריד את מחירי הדיור הביא את ממשלת ישראל ליצור הליך לא מפוקח להבאת מהגרי עבודה לבנייה במגורים; הצורך להביא לפיתוח התשתיות, בפרט בתחום התחבורה, הביא להבאת מהגרי עבודה ללא פיקוח לשם העסקתם בידי חברות זרות בפרייקטים לאומיים. אלא שבעוד שביחס לחברות הבנייה למגורים התקבלו החלטה ונוהל מסודרים המורים על הליך בחירת החברות, ושלפחות ברמה ההצהרתית עמדו על החשיבות שבמניעת גביית דמי תיווך מעובד החברות ועל מתן אפשרות לניידות כלשהי בין החברות (על כך בפרק הבא); עובדי החברות מתחום התשתיות מגיעים מכח הסדר פרוץ, באשרות "מומחים זרים" (ללא שכר כפול מהממוצע במשק שכן אינם מועסקים בתת-הסדר המומחים המוגדר כמומחיות שאינה דורשת השכלה אקדמית) ולתקופה מוגבלת. כמו שארע ביחס לעובדי חברות הביצוע בבנייה למגורים, גם עובדים אלה גויסו לחברות המעסיקות במיוחד לשם הבאתם לישראל, תוך גביית דמי תיווך מהם.

במהלך שנת 2021 הגיעה לקו לעובד קבוצה של "עובדים מומחים" מסין, שהועסקו בידי שתי חברות סיניות בישראל בפרייקטים מתחום התשתיות. הם החזיקו באשרות "מומחה זר", אולם בניגוד להסדר המומחים עליו עמדנו לעיל, העסקתם נגזרה מנוהל שונה מנוהל ה"מומחים הזרים" – וזאת תחת הסדר עובדים בעבודות טכנולוגיה ומיכון ייחודיים<sup>43</sup>. מדובר בנוהל שבמהותו מזכיר את הסדר חברות הביצוע בבנייה למגורים: הוא מאפשר לחברות זרות המבצעות פרייקטים מתחום בניית תשתיות בישראל, להזמין עובדים לישראל לצורך פרייקטים אלו. עם זאת, בניגוד לחברות הביצוע, החברות המעסיקות עובדים אלו לא נבחרו בהליך של קול קורא, אלא פשוט התקשרה במכרז לבניית פרייקט, וביקשו להביא אליו מהגרי עבודה. לפי נתוני הקצאת היתרים בענף טכנולוגיה ומיכון ייחודיים של רשות האוכלוסין וההגירה<sup>44</sup>, שבע חברות זכו בהיתרים אלו – כולן חברות זרות מסין או קשורות לחברות אלו. לפי נתוני הרשות, הן מעסיקות יחד בין 1,200 ל-1,500 עובדים, כמעט כולם מסין<sup>45</sup>.

מניסיון קו לעובד, הרשויות מונות עובדים אלו, לפעמים תחת "עובדי חברות הביצוע" ולפעמים תחת

42 בג"ץ 831/22 קו לעובד נ' ממשלת ישראל.

43 מסלול זה קבוע בנוהל נפרד מנוהל המומחים הזרים של רשות האוכלוסין וההגירה, הוא נוהל העסקת עובדים זרים בעבודות טכנולוגיה ומיכון ייחודיים, אולם האשרות בהן החזיקו העובדים היו אשרות מומחה. הנוהל אינו מבהיר מהי האשרה הניתנת לעובדים ומה ההוראות החלות עליה, ולהבנתנו העובדים המובאים לפי נוהל זה כפופים בפועל להוראות נוהל המומחים הזרים. פניית קו לעובד לרשות האוכלוסין וההגירה בנושא, לא נענתה.

44 [https://www.gov.il/he/departments/policies/unique\\_technology\\_quota](https://www.gov.il/he/departments/policies/unique_technology_quota)

45 קיים פער בין נתוני הרשות שהיו מעודכנים באתר הרשות ליום 4.10.2021, שם עומד מספר העובדים על כמעט 1,500; לבין נתוני הרשות כפי שנמסרו לקו לעובד במענה לבקשת חופש מידע, נתונים המעודכנים ל-21.10.2021, שם נמסר על קצת יותר מ-1,200 עובדים. לפי תשובה אחרונה זו, למעט שלושה עובדים מפולין ועובד אחד מקנדה, כל העובדים הם מסין.

"העובדים המומחים הזרים". על אף שמדובר בעובדים המחזיקים באשרות "מומחה", מחד; ועל אף שמדובר בתבנית העסקה הדומה במהותה לזו שמתקיימת אצל חברות הביצוע הזרות, מנגד – מדובר בהסדר שלישי ונפרד, אמורפי ודל בהרבה מזה שנקבע ביחס לשני ההסדרים האחרים. הסדר זה אינו כולל הוראות כלשהן ביחס לאשרות העובדים והרגולציה החלה על העסקתם בניגוד להסדר המומחים, שלפחות בהגיונו ובסיסו ראה לנגד עיניו גיוס נקודתי וחריג של בעל מקצוע בעל מומחיות נדירה בידי מעסיק ישראלי בשכר כפול מהשכר הממוצע, הסדר החברות בענף הטכנולוגיה והמיכון יצר מסלול חופשי למספר חברות זרות להביא מאות עובדים לישראל ללא חובה לשלם מכפלת השכר הממוצע במשק וללא צורך בהוכחת מומחיות מיוחדת. בניגוד להסדר חברות הביצוע, שלפחות דרש הליך בחירה של החברות במסגרת קול קורא לצורך הכללה במאגר תוך הגבלה על מספר העובדים שכל אחת מהן יכולה להביא, מסלול החברות בענף הטכנולוגיה והמיכון הוא פרוץ לחלוטין גם מכיוון זה<sup>46</sup>.

בכל אופן, גם תחת מסלול זה, ובדומה למסלול חברות הביצוע בבנייה למגורים, גיוס העובדים לחברות הזרות בתחום התשתיות לא היה מפוקח והוא נעשה על ידי החברות עצמן, אשר בהיותן חברות זרות מסין, יכולות בקלות וללא כל פיקוח לגייס עובדים מסין תמורת דמי תיווך. העובדים מסין שהגיעו לקו לעובד שילמו דמי תיווך עצומים עבור גיוסם לעבודה תחת אשרות "מומחה" תחומות בזמן, שלא בכפל שכר. העבודה שעובדים אלו נדרשו לבצע לא דרשה מומחיות כלשהי והייתה עבודת כפיים פשוטה כגון איסוף והרמת אשפה באתרי העבודה. לאיש מהם לא היה ניסיון קודם בעבודה שלשמה הובאו, כביכול, על תקן "מומחים"; בארצם הם הועסקו בעבודות כגון ריצוף והתקנת חלונות, והם לא היו בעלי תעודה או הכשרה כלשהי. הם גם לא עבדו קודם להגעתם לישראל בפרויקט שקשור לפרוייקט שאליו הובאו. כאמור, אשרת העבודה לה זכו ושעבורה שילמו דמי תיווך גבוהים, הייתה מוגבלת למספר חודשים בלבד. פניית קו לעובד לרשויות בבקשה להבין כיצד הדבר מתיישב עם הסדר המומחים והצהרת הרשות בדבר השימוש במבחן התמ"ג הממוצע לנפש ב"מקרים מעוררי החשד", לא נענתה. הדברים פורסמו בערוץ<sup>47</sup>, ולמיטב הידיעה, מתנהלת בימים אלו חקירה בנושא.

## פרק ה: כבילה, ניצול ושיעבוד

מכח ההסדרים שסקרנו לעיל, מועסקים בישראל כ-7.5 אלף איש בשנה (חלקם, כמו המשתלמים, מתחלפים מדי שנה) – בערך 3,500 משתלמים, 2,500 עובדי חברות ביצוע, ו-1,500 עובדים בענף הטכנולוגיה (לקו לעובד לא ידוע נכון להיום על עובדים שהובאו לישראל בשלוש השנים האחרונות במרמה תחת אשרות "מתנדב" או "מומחה"). ההסדרים מכוחם הובאו לישראל פרוצים ובלתי מפוקחים, כך שבפועל בכולם נמצאו עובדים ששילמו דמי תיווך או חוייבו בשיעבודי חוב בדרכים אחרות.

46 הבדל נוסף ביחס להסדר חברות הביצוע, שעליו נעמוד בהמשך, הוא שעובדי חברות הביצוע רשאים באופן תיאורטי (הגם שבאופן תיאורטי בלבד) לעבור למעסיקים אחרים אם זכויותיהם הופרו; עובדי החברות במסלול הטכנולוגיה והמיכון, אינם יכולים לעשות זאת גם באופן תיאורטי – ועל כך יורחב בפרק הבא.

47 כתבתו של יובל אראל, "מה קורה ברכבת הקלה בתל אביב?", פורסמה ב-N12 ביום 3.1.2022; ניתן למצוא בקישור: [https://www.mako.co.il/news-law/2022\\_q1/Article-262761fe0802e71026.htm&utm\\_source=Whatsapp&utm\\_medium=Share](https://www.mako.co.il/news-law/2022_q1/Article-262761fe0802e71026.htm&utm_source=Whatsapp&utm_medium=Share)

על אף מספרם הנמוך יחסית של עובדים אלו מבין כלל מהגרי העבודה בישראל – כ-100 אלף, לא כולל עובדים פלסטינים – שיעורם מקרב מי שהוכרו בידי משטרת ישראל כקורבנות סחר בבני אדם ועבדות, ובפרט מהגרי העבודה מביניהם, הוא גבוה מאד. כמעט כל הבקשות שהוגשו בשנים האחרונות על ידי קו לעובד להכרה במהגרי עבודה כקורבנות סחר, נגעו לעובדים שהגיעו לישראל בהסדרים אלו. כל העובדים שבעניינם הוגשו בקשות אלו, הועברו בסופו של יום בידי הרשויות למקלט לקורבנות סחר.

הסיבה לפגיעותם הגדולה של העובדים הללו היא לא רק שיעבודי החוב שבהם הם נתונים, אלא השילוב החמור שבין שיעבודי החוב הללו לכבילה מוחלטת, דה-יורה או דה-פקטו, למעסיקיהם – דהיינו, שסיום יחסי העבודה, בין בשל פיטורין ובין בשל התפטרות, מביא גם לסיום שהייתם החוקית בישראל; בשלב זה, הם אינם יכולים להתחיל העסקה חדשה, עליהם לעזוב את ישראל, ואם לא יעשו כן, יהיו חשופים למעצר ולגירוש.

הניסיון שנצבר בעולם מלמד, שמהגרי עבודה ממדינות הדרום הגלובלי שכבר הצליחו להגיע למדינות

המערב, לא יעזבו את מקומות עבודתם גם אם זכויותיהם הופרו ואף אם בוצעו נגדם עבירות, ככל שהם כבולים למעסיקיהם. גם בישראל, הכיר בית המשפט העליון בכך שהסדר הכבילה – שבעשור הראשון להגירת העבודה בישראל היה מנת חלקם של כל מהגרי העבודה – מביא לפגיעות חמורות בעובדים, החל מאי-תשלום שכר או העבדה בפרך שעות ארוכות, וכלה בתקיפות פיזיות ומיניות. מסיבה זו, פסק בג"ץ בשנת 2006<sup>48</sup>, בפסק דין מכונן, שכבילת מהגר העבודה למעסיקו יוצרת עבדות מודרנית, ודינה להתבטל.

## הכבילה למעסיק שמאפיינת מסלולים אלו אינה מקרית. כפי שנראה, היא נובעת באופן ישיר מהמסלולים בהם מועסקים העובדים – מסלולים שאינם מוגדרים כ"הגירת עבודה"

על אף הפסיקה החגיגית, הסדרי כבילה בדרגות שונות המשיכו וממשיכים לחול על עובדים לא ישראלים. כך, הפסיקה לא הוחלה על כ-100 אלף עובדים פלסטינים שעדיין כבולים למעסיקיהם<sup>49</sup> בענף הסיעוד הוצרה

עם השנים יכולתן של עובדות הסיעוד להחליף מעסיקים<sup>50</sup> ובענף החקלאות העובדים מתאילנד מורשים להחליף מעסיקים, אולם מבנה ההעסקה בענף מקשה על כך ובפועל מביא למיעוט מעברים בין מעסיקים ביחס לענפים האחרים<sup>51</sup>. למרות זאת ניתן לומר שככלל, בכל הנוגע למהגרי עבודה ממדינות שמעבר לים שטרם השלימו 63 חודשי עבודה בישראל, קיימת להם הזכות להתפטר ולאתר מעסיק חדש.

48 בג"ץ 4542/02 קו לעובד נ' ממשלת ישראל, ניתן ביום 30.3.2006.

49 בשנה האחרונה החל באופן חלקי וראשוני יישום של רפורמה להעסקת פלסטינים בענפי התעשייה והבניין, שמאפשרת באופן תיאורטי החלפת מעסיק. הכלים היישומיים הנדרשים לכך טרם יושמו.

50 על אף שעובדות הסיעוד רשאיות להתפטר, "יותר מדי" התפטריות עלולות להביא לכך שיערך להן שימוע בידי רשות האוכלוסין וההגירה, אם יש חשד ש"ניצלו לרעה" את זכותן. כמו כן, עובדות הסיעוד נדרשות בתקופת הודעה מוקדמת ארוכה מזו שקבועה בדיני העבודה, והפרתה עלולה להביא לאבדן הרישיון; אם התפטרו הן לא תמיד מורשות לעבוד אצל מעסיקים באזורים גיאוגרפיים מסויימים; ואם איבדו את עבודתן בשנת החמישית בישראל ויכלו לעבוד רק כעובדות מחליפות לתקופות קצרות בלבד. נוסף על כך, עובדת סיעוד שהשלימה 63 חודשי עבודה בישראל ואיבדה את עבודתה, יכולה להמשיך ולעבוד בישראל במסגרת הליך ייחודי שנועד לצרכיהם ההומניטאריים של המעסיקים הסיעודיים – ובמסלול זה תהיה העובדת כבולה למעסיק זה באופן מוחלט. כל הצעדים האמורים נובעים מרצון המדינה להקל על המעסיקים הסיעודיים, בפרט מעסיקים במצב קשה או בפריפריה הגיאוגרפית של ישראל.

51 העובדים תלויים בלשכות תיווך על מנת למצוא מעסיק חדש ולעבור לעבוד אצלו, וניסיון קו לעובד מלמד שהלשכות אינן תמיד מסייעות לעובדים ולא תמיד נגישות להן. בנוסף, בניגוד לענפי הסיעוד והבניין, בענף החקלאות קיימת מכסה אישית למשקים החקלאיים שאצלם מושמים העובדים ושהם מעסיקיהם, כך שעל הלשכות לאתר לשכה בה התפנתה מכסה לצורך קליטת עובד חדש.

לא כך בכל הנוגע לעובדים המועסקים במסלולים המתוארים בדוח זה. עובדים אלו, לצד היותם משועבדים בשעבודי חוב, כבולים למעסיקיהם כך שאינם יכולים להתפטר או להיות מפוטרים, שכן אז יגורשו מישראל. כאמור, כבילה זו – ודאי בשילוב עם שיעבודי החוב האמורים – מביאה לכך שעובדים אלו נאלצים להסכים לכל דרישה שמוצבת להם מצד מעסיקיהם, בלתי-חוקית ככל שתהיה, באופן המביא לניצול חמור, לפגיעה קשה בזכויותיהם, ובמקרי הקיצון – לסחר בבני אדם והחזקה בתנאי עבדות.

הכבילה למעסיק שמאפיינת מסלולים אלו אינה מקרית. כפי שנראה, היא נובעת באופן ישיר מהמסלולים בהם מועסקים העובדים – מסלולים שאינם מוגדרים כ"הגירת עבודה", או מסלולים שנועדו לאפשר לחברות זרות להביא לישראל את עובדיהן. כך למשל, מסלול המתנדבים בחקלאות והסדר המומחים הזרים (בשכר מומחה שאינו דורש השכלה אקדמית), מאופניים מטבעם בכבילה מוחלטת: מסלול המתנדבים הרי מלכתחילה לא נועד לעבודה אלא להתנדבות; ומומחים בתחום שאינו דורש השכלה אקדמית אמורים להגיע לישראל לפרוייקט נקודתי אצל מעסיק קונקרטי נוכח צרכיו הספציפיים שלו. מכיוון שכך, בשני המסלולים האלה, סיום ההעסקה משמעו פגיעה אוטומטית של אשרת המתנדב/מומחה, וככלל אין למי שהגיעו באמצעות אשרות אלו אפשרות חוקית לעבור למעסיק אחר.

משכך, העובדים שהובאו במרמה תחת מסלולים אלו, על ידי גורמי תיווך שהונו אותם לשלם סכומי כסף נכבדים תמורת אשרות "מתנדב" ו"מומחה" בתחום שאינו דורש השכלה אקדמית, גילו עם הגעתם לישראל, שלא זו בלבד שאשרתם מוגבלת לתקופה קצרה (ובמקרה של בעלי אשרות ה"מתנדב", שגם לכאורה לא חלים עליהם דיני העבודה); אלא שהם גם מנועים מלסיים את העסקתם ולעבור למעסיק אחר. הדבר הוליד שליטה מוחלטת בעובדים, שכפי שראינו לעיל ממילא היו משועבדים לדמי תיווך, ולא יכלו להסתכן בקטיעת מקור הכנסתם היחיד שנועד לאפשר להחזיר ולו חלק מהחובות שנקלעו אליהם.

### **עדות "מתנדב" - OBU, הודו, אוקטובר 2018:**

"עבדנו במשך 12 שעות רצופות, מ-6:00 בבוקר עד 18:00, במשך חמישה ימים... ביום שישי עבדנו מ-6:00 בבוקר עד 13:00. במהלך 12 שעות העבודה היו שתי הפסקות של חצי שעה. אם היה עלינו ללכת לשירותים, נתנו 5 דקות... העובדים האחרים עבדו בדיוק כמונו, אבל מהר מאוד נודע לנו ששכרם הוא כמעט פי שלושה. שאלנו את XXX למה שאר העובדים הזרים מקבלים יותר מאיתנו על אותה עבודה. XXX ענתה שזה בגלל שאנחנו על "ויזת מתנדב" ובגלל שאנו גרים בדירה של הקיבוץ. על עבודתנו זו קיבלנו שכר בגובה 2,700 ש"ח לחודש נטו. אם לקחנו יום חופש ביום שישי, כי היינו עייפים או לא הרגשנו טוב, הורידו לנו 200 ש"ח... לפעמים XXX עשתה "ביקורת" בחדרים. אם היה נראה לה שהחדר מבולגן, היא הורידה לנו מהשכר 150 ש"ח מכל אחד מאיתנו... XXX היה אחראי להטיל עלינו טרור. הוא גם היה נוטל לנו את הדרכונים. הדרכונים הוחזקו אצל XXX, ורק אם היינו צריכים למשל לפנות לבנק הדואר עם דרכון, הוא החזיר לנו אותו ומייד לקח... במוצאי שבת האחרון... אמרו לנו שאנחנו צריכים לחזור להודו למחרת בבוקר. שאלנו למה, הם אמרו לנו שבגלל שהיו ארבעה הודים עם ויזת מתנדב שלפני חודשיים ברחו, ואנחנו מאותו

אזור בבומביי, הם החליטו שזה אזור לא טוב וגם אנחנו נברח... ב-11  
בבוקר ברחנו לאילת, כי לא רצינו לחזור להודו: לא עשינו כלום, עבדנו  
כל כך קשה, שילמנו הרבה כסף ועוד לא החזרנו את הכסף ששילמנו  
על הוויזה ועל הריבית... נסעתי ביום ראשון לירושלים. ישנו בתחנה  
המרכזית. אין לנו בגדים, אין דרכון. פגשנו עובד סיעוד הודי. הוא אמר  
לנו ללכת ל"קו לעובד". ואחרי שישנו בתחנה המרכזית אנו כעת ב"קו  
לעובד". אני נמצא פה עם עוד עובד אחד. איני יודע מה קרה לאחרים  
שברחו."

### **עדות "מומחה בתחום שאינו דורש השכלה אקדמית" - TBS, הודו, מאי 2018:**

"שכרנו המובטח לפי החוזה עמד על 15\$ לשעה, אולם בחלק  
מהחודשים שולם לנו לפי תעריף של 12\$ או 13\$ לשעה. לא שולמה  
לנו תמורה נוספת עבור עבודה בשעות נוספות. לא לקחתי ימי חופשה  
כלל. לעיתים לא עבדנו בימי חג יהודיים, אולם לא שולם לנו שכר  
על ימי חופשה אלו. משכרי נוכה בכל חודש סך 250\$ עבור מגורים.  
בתום שנת עבודה אחת שולם לנו סך 900\$, שלהבנתי ניתן כפדיון  
חופשה (לפי החוזה אנו זכאים לשישה ימי חופשה בתשלום בשנה).  
בחודש אפריל 2018 לא סופקה לנו עבודה בהיקף של משרה מלאה  
לפחות, אלא עבדתי רק 100 שעות. בחודש זה שולם לנו שכר עבור  
138 שעות... משהויזה לא חודשה שבנו ופנינו לXXX ולXXX, אשר שבו  
והבטיחו לנו שהויזה תחודש בהקדם, ושתהליך החידוש נמצא בעיצומו.  
בפועל הויזה לא חודשה מעבר... XXX אמר לנו שאנחנו מפוטרם  
מהחברה משום שאין לנו אשרות עבודה".

משתלמים בחקלאות, ככלל אינם כבולים למשק החקלאי בו הם מושמים, אולם זאת מכיוון שמלכתחילה  
כל השמתם במשקים אלו הופרטה לחלוטין ועברה להיות בסמכות תכניות ההשתלמות שהביאו אותם  
לישראל. תכניות ההשתלמות הן אלו שקובעות מי יהיה המשק בו יועסק המשתלם ועזיבת המשק  
והחלפה במשק אחר תלויה באישור התכנית. לכן המשתלמים תלויים לחלוטין בתכנית, אשר הם אינם  
יכולים להחליפה - עזיבת התכנית משמעה הפרת האשרה, ובמובן זה הם כבולים אליה לחלוטין.  
מדובר באנשים צעירים וחסרי ניסיון, שנשלחו לתכניות בעידוד מדינותיהם מוסדות הלימוד שלהם  
(שהלימודים אצלם הושהו בתמורה לכך שישלימו שנת השתלמות בישראל), ויכולתם להתמקח עם  
התכניות היא מוגבלת עד אפסית. במקביל, גם הפיקוח המדינתי על תכניות אלו כמעט שאינו קיים:  
מכיוון שתכניות אלו אינן זקוקות בעיני המדינה להיתר או רישיון לצורך פעילותן, אין לרשויות כלים  
מינהליים להתמודד עם התנהלות קלוקלת מצדן למעט ביטול החוזה עמן - כלי הנתון לוועדת מכרזים  
נטולת כלי אכיפה ופיקוח במשרד החוץ.

### עדות "משתלם" - MD, סנגל, יוני 2015:

"אם אנחנו עושים משהו למורת רוחם של החקלאים או של [נציגת מרכז המשתלמים] אנחנו נענשים על ידי כך שלא מאפשרים לנו לעבוד, ולא משלמים לנו. כל הזמן החקלאים מאיימים עלינו להחזיר אותנו למדינה שלנו. על כל בעיה או מחלוקת עם אחד החקלאים מיד מאיימים לדווח לחברת [מרכז המשתלמים] ולהחזיר אותנו לסנגל. לפני מספר חודשים [נציגת התוכנית] החתימה אותנו על התחייבות שלא נעשה בעיות לחקלאים או לחברת [התכנית], ושם אנחנו נפר את ההתחייבות אז העונש הוא הרחקה מהתוכנית וגירוש מהמדינה."

### עדות "משתלם" - CR, פיליפינים, ינואר 2018:

"יש רשימה של השמות של כולנו שלמעלה כתוב בה "פיליפינים", ולמטה כמה כל אחד קטף. לפי הרשימה הזו אנו מקבלים תשלום בסוף החודש. בסוף היום העבודה אם נראה לו שלא הגענו למכסה שהציב לנו – בין 5 ל-10 ארגזים (תלוי בפרו), הוא אומר לנו "מחר אתם חייבים להגיע למכסה"... היה לחץ אדיר שנעשה עוד ועוד, במחיר של פציעות ממש... [התכנית] יודעת על משטר המכסות הזה וזה חלק מההסדר שלה לדעתי. כשהתלוננתי, בעוד ועוד הודעות על המכסה, התקשרה אליי לבסוף נציגת [התכנית], XXX, ואמרה לי שהחקלאי מתלונן שאני לא עומד במכסה, ושאני חייב לעמוד במכסה. שאלה למה אני ממלא כל כך מעט. שאלתי למה לא אמרו לנו בפיליפינים על המשטר הזה של המכסות. אמרה לי: מה הבעיה לעשות יותר ארגזים. היא אמרה לי שאם אמשך ככה הם ישלחו אותי הביתה. חששתי ממצב כזה מאוד, בגלל שטרם החזרתי את ההלוואה שנטלתי, בצירוף הריבית".

מצבם של עובדי חברות הביצוע הזרות אמור היה להיות, לכאורה, טוב במעט, משום שניתנה להם אפשרות חוקית לעבור ללא צורך באישור בין חברות הביצוע לבין אחרות. מלכתחילה הוגבלה זכותם לעבור לתאגידי הבניין הישראליים – רוב המעסיקים בענף הבניין – הגבלה שאושרה בפסיקת בית המשפט העליון בשנת 2007 עת דובר רק בחברת יילמזלר, וזאת בין היתר על רקע זמניות ההסדר והסכם האופסט בין תע"ש למשרד ההגנה התורכי שהיה אז בתוקף<sup>52</sup>. אמנם החל משנת 2008 התירה הממשלה מעבר עובדי חברת יילמזלר, (ובהמשך גם עובדי החברות הסיניות) לתאגידי הבניין הישראליים, במקרים בהם נמצא שהופרו זכויותיהם באופן משמעותי – אולם לפי תשובת רשות האוכלוסין וההגירה לבקשה לפי חוק חופש המידע, עד כה לא מצאה רשות האוכלוסין וההגירה ולו מקרה אחד שהצדיק זאת<sup>53</sup>. באופן אירוני, הנימוק להגבלת הניידות לתאגידי הישראליים היא

52 בג"ץ 10843/04 מוקד סיוע לעובדים זרים נ' ממשלת ישראל, ניתן ביום 19.9.2007; אושר בדנג"ץ 8255/07 מוקד סיוע לעובדים זרים נ' ממשלת ישראל, ניתן ביום 14.7.2008.

53 בקשות למעבר לתאגידי אינן נענות אלא לאחר נקיטה בהליכים משפטיים לבית הדין לעררים שלפי חוק הכניסה לישראל, אז הן נענות בסירוב. הנימוק לסירוב הוא שרשויות האכיפה לא נקטו בהליכים נגד החברות, ומשכך אין להתיר מעבר. עררים חדשים על החלטות אלו אינם נקבעים לדיונים, מה שמוביל להתייאושות העובדים הכבולים (או השוהים בישראל ללא אשרה) או אף למיצוי תקופת העסקתם המקסימלית המותרת של 63 חודשים, מה שמייתר את הערר ממילא.

שעובדי חברות הביצוע לא הגיעו בהסכם בילטרלי ולכן מדובר בעקיפת ההסכמים הבילטרליים בענף הבניין.

בכל זאת, כאמור, הוחלט לאפשר לעובדי חברות הביצוע "ניידות מופחתת" בין החברות הזרות עצמן. אלא שניידות זו נותרה על הנייר בלבד: נתוני רשות האוכלוסין וההגירה מלמדים, שלמעט כמה עשרות עובדים של עובדים, כולם מסין, שהצליחו לעבור בין החברות הסיניות בתקופה מצומצמת של מגבלות הקורונה – אף אחד מהעובדים לא הצליח לעבור לחברה אחרת. סיבה עיקרית לכך היא, שבהיעדר פיקוח על הליך גיוס העובדים בחו"ל, כל החברות האמורות מעדיפות לגייס עובדים חדשים בתנאים האמורים, הרחק מישראל, ולא להעסיק עובדים שבישראל; משכך, רק בתקופת הקורונה, בה נסגרו השמיים לתקופה מסוימת למהגרי עבודה, נאלצו החברות להעסיק עובדי חברות נוספות<sup>54</sup>.

במצב זה, על אף האפשרות התיאורטית לעבור בין החברות, ובמקרים של הפרות זכויות משמעותיות גם לתאגידי הבניין הישראליים, בפועל כל העובדים כבולים למעסיקיהם. תחת כבילה זו – שלצדה גם איום במימוש שטרי חוב או ערבויות, ולעיתים אף חובות כתוצאה מהלוואות שנלקחו לצורך מימון דמי התיווך – התפתחה תופעה חמורה של ניצול.

### **עדות עובד חברת ביצוע - UO, תורכיה, דצמבר 2019:**

"... לא אחת יש לנו משמרות של 24 שעות רצופות עם הפסקה אחת של חצי שעה... נשברה לי הרגל בזמן העבודה... במהלך משמרת לילה באתר בניה. במשך שעתיים שכבתי באתר, הרגל שלי התנפחה כמו בלון, צרחתי מכאבים, והם לא הסכימו לקרוא לאמבולנס. ככה היתה מדיניות החברה. לא קוראים לאמבולנס, זה עולה הרבה כסף... רק אחרי שעתיים באה מכונית של החברה. עובדים של החברה אפילו לא עזרו לי להיכנס למכונית בחברה. ואז לקחו אותי לבית חולים. במשך חודשים לא יכולתי לעבוד בגלל השבר ברגל. כעבור חצי שנה מנכ"ל של יילמזר בא עם עוד אנשים ואמרו לי לצאת מהמגורים כשאני לא יכול לעבוד. אמרו לי שיחזירו אותי לתורכיה, כי אני לא יכול לעבוד יותר."

### **עדות עובד חברת ביצוע - W, סין, ספטמבר 2020:**

"סבלתי מיחס שלילי ופוגעני בחודשי עבודתי בחברה. בחברה לא רואים אותנו כבני אדם, לא אכפת להם מאיתנו. הם רואים אותנו רק ככוח עבודה. אם עובד לא מרגיש טוב, קורה לו משהו, נפצע – זה לא אכפת להם. הם מסתכלים על זה רק מהכיוון של העבודה. לפני כחודש התחלתי לסבול מאוד מכאבי השיניים. רציתי שסייעו לי ללכת לרופא. דיברתי עם האחראי שישחרר אותי וסייע לי למצוא רופא שיניים. איני מבין עברית. חודש חלף מאז, ועדיין כואבות לי השיניים. איש לא מסייע לי לטפל בשיני, לא נותנים לי להשתחרר מהעבודה ולאף אחד לא אכפת, רק שאעבוד מהר."

54 קיימות כמובן סיבות נוספות, והן מספרם המועט יחסית של המעסיקים והעובדים בענף; העובדה שמחצית העובדים הם תורכים, שאינם יכולים לעבוד בחברות הסיניות, ולהיפך; ושהחברות הסיניות, לפחות בחלקן, קשורות עם הממשל הסיני וכך גם זו לזו.



עובדי החברות הזרות בענף הטכנולוגיה והמיכון, אשר על פניו מועסקים בהסדר דומה לזה של עובדי חברות הביצוע, אינם מורשים אף באופן תיאורטי לעבור בין חברות הענף השונות (שלא לומר למעסיקים ישראלים) והם כבולים אליהן באופן מוחלט. כאמור, האשרות בהן הם מחזיקים הן "אשרות מומחה זר", ומשכך מצבם אינו שונה מזה של העובדים שהובאו במרמה תחת הסדר המומחים הזרים בתור מומחים בתחום שאינו דורש השכלה אקדמית – ואף חמור יותר שכן אינם זכאים לכפל שכר.

# סיכום והמלצות

מדינת ישראל ביצעה צעד משמעותי, חשוב וראוי לציון, של הקמת מערך גיוס מפוקח של מהגרי עבודה בחקלאות ושל עובדי תאגידי הבניין, באמצעות חתימה על הסכמים בילטרליים, תוך סגירת השמיים להגירת עבודה בענפים אלו שלא באמצעות ההסכמים. צעדים אלו הוכיחו את עצמם בגדיעת התופעה המכוערת והפסולה של דמי התיווך הבלתי חוקיים, הן ביחס לעובדי החקלאות מתאילנד והן ביחס לעובדי תאגידי הבניין.

למרבה הצער, משיקולים שונים, בחרה המדינה לאפשר דרכים לעקוף מסלולים אלו. בין משיקולי יוקר מחירי הדיור והרצון לקדם פרויקטים בתחום התחבורה; בין משיקולי טובת החקלאות; בין משיקולי יחסי חוץ; ובין מתוך אדישות למסלולים הפרוצים לגיוס מתנדבים ומומחים זרים – מאפשרת כיום מדינת ישראל הגעתם של כמה אלפי מהגרים לעבודה, דה-יורה או דה-פקטו, שלא באמצעות הסכמים אלו.

כל העובדים האמורים גויסו ללא פיקוח, מה שהוביל שלא במפתיע ליצירת שיעבודי חוב. חלקם שועבדו בחובות "קלאסיים" בגין גביית דמי תיווך שלא כדין, במקום שבו התאפשר תיווך כאמור – לעיתים במרמה (במסלולי המתנדבים והמומחים), לעיתים תוך ניצול כוחן של מעסיקות זרות בישראל (חלק מעובדי החברות הסיניות) ולעיתים תוך ניצול התלות בגורמי תיווך "מורשים" ובלתי מפוקחים בישראל (חלק מהמשתלמים בחקלאות). אחרים שועבדו בחובות מתמשכים (כל המשתלמים בחקלאות), או עתידיים ככל שסיימו את העסקתם, באמצעות שטרי חוב, ערביות ופקדונות על מנת להבטיח אינטרסים של המעסיקים או גורמי התיווך (משתלמים בחקלאות, עובדי החברות הסיניות וילמזלר).

חובות אלו מחלישים עד מאד את כוח המיקוח של העובדים האמורים, ויחד עם מגבלות נוספות שהוטלו עליהם מצד הרשויות בישראל בפני מעבר חופשי למעסיקים אחרים, הדבר מאפשר הפרות קשות של זכויותיהם, ניצול, ובמקרי הקיצון – עבירות פליליות בדמות סחר בבני אדם והחזקה בתנאי עבדות. העדויות המובאות לעיל הן אך דוגמא לניצול הקשה וההפרות המשמעותיות של זכויות העובדים במסלולים אלו. אין זה פלא, שמספר קטן יחסית של עובדים מבין כלל מהגרי העבודה בישראל, תופסים שיעור ניכר מקורבנות הסחר והעבדות שהוכרו מקרב מהגרי עבודה.

ביולי 2021 פורסם הדוח השנתי של מחלקת המדינה האמריקאית בדבר דירוג המדינות השונות במאבקן בסחר בבני אדם. לאחר עשור שבו מדינת ישראל דורגה ברמה הגבוהה (TIER1), הוחלט על הורדתה לדירוג הבינוני (TIER2). שלא במקרה, חלק מהסיבות להורדה האמורה, נעוצות במסלולים אלו, ובקורבנותיהם.

על מדינת ישראל לנקוט בצעדים הבאים על מנת להבטיח גיוס הוגן ומפוקח של עובדים לישראל, תוך מניעת תרמיות וניצול עובדים במהלך הגיוס:

- יש להבטיח שמהגרי עבודה ברישיון יגיעו לישראל אך ורק באמצעות הסכמים בילטרליים. אין לאפשר הגעה לא מפוקחת כאמור, כפי שהדבר מתאפשר כיום לחברות זרות. ככל שישראל מעוניינת להמשיך ולהביא עובדים מסין ומתורכיה על מנת לעבוד בחברות זרות, יש לחתום הסכמים בילטרליים מתאימים עם מדינות אלו (או במקרה של סין, לאפשר הגעת העובדים במסגרת ההסכם הקיים).

- ככל שחברות זרות מבקשות להביא עובדים ותיקים ומיומנים, מה שלא מתאפשר במסגרת המסלול

הבילטרואלי, יש לייצר מנגנון לפיקוח מוקפד על כך שאכן מדובר בעובדים ותיקים ומיומנים ולא בעובדים חדשים שגוייסו תחת שטרי חוב כבדים.

- יש להקים מנגנון אפקטיבי למעבר עובדי חברות זרות לעבודה אצל מעסיקים בענפי הבניין (או התעשייה), כאשר יש חשד להפרת זכויותיהם – אופן הגשת בקשה למעבר, משך הטיפול בה והמעמד הניתן לעובד למשך בחינת בקשתו, והקניית הסמכות לבחון הפרות זכויות בידי גורמים האמונים על דיני העבודה.

- אין לאפשר מסלולים פרוצים להבאת עובדים בכסות של "מתנדבים" או "מומחים זרים". יש לקבוע שלא תינתן אשרת "מתנדב" או אשרת "מומחה זר" בתחום שאינו דורש השכלה אקדמית, למדינה שהתמ"ג הממוצע בה לנפש נמוך מזה שבישראל.

- יש לבטל את מסלול ה"משתלמים בחקלאות". ככל שמדינת ישראל מעוניינת בהבאת עובדים למשקים החקלאיים, יש לאפשר זאת באמצעות המסלול הרגיל להגירת עבודה תוך הגדלת המכסות לעובדים וחתימה על הסכמים בילטרואליים עם מדינות המוצא. ככל שמדינת ישראל מעוניינת בסיוע אמיתי לסטודנטים נבחרים, ניתן לאפשר הגעתם ככל סטודנט אחר לישראל, באשרת סטודנט לתכנית שאינה כוללת יום לימודים אחד ועבודה במשרה מלאה, אלא לימודים במתכונת מלאה (ובמידת הצורך מספר שעות בודדות של הכשרה מעשית). ככל שמדינת ישראל מעוניינת להעניק סיוע אמיתי לאותם סטודנטים, מובן כי באפשרותה להעניק להם מלגה מלאה שתאפשר את לימודיהם ומחייתם.

קו לעובד /  
Worker's Hotline  
/ عنوان العامل