

13 במאי 2015

לכבוד
חה"כ מר משה כחלון
יו"ר סיעת כולנו

לכבוד
חה"כ בנימין נתניהו
ראש הממשלה ויו"ר סיעת הליכוד

שלום רב,

הנדון: הבאת מהגרי עבודה מסין לעבודה בבניין

אנו פונים אליכם בשם עמותת קו לעובד, המוקד לפליטים ולמהגרים והאגודה לזכויות האזרח בישראל בעקבות פרסומו של ההסכם הקואליציוני בין סיעת הליכוד לבין סיעת כולנו, שלפיו הממשלה תפעל להסדיר שיתוף פעולה בין חברות ישראליות לחברות זרות לביצוע עבודות קבלניות. בין היתר, קובע ההסכם כי תינתן אפשרות לחברות זרות להביא עובדים זרים לארץ על בסיס הסכם התקשרות עם חברות ישראליות וכי מכסת העובדים הזרים תקבע לפי מפתח שיוחלט בהתאם להיקף הכספי השנתי של העבודה. עוד קובע ההסכם, כי להבטחת יציאת העובדים הזרים מהארץ תופקד ערבות בידי המדינה הן של הקבלן הזר והן של הקבלן הישראלי שתוזר רק לאחר עזיבת העובדים את גבולות המדינה.

אנו מבקשים להתריע בפניכם בדבר השלכותיה הקשות האפשריות של מתכונת הגירה והעסקה כמתכונת עליה הוסכם במסגרת ההסכם הקואליציוני. בפעמים הספורות שמערכות העסקה שכאלו התאפשרו בעבר בישראל – בין באישורה המיוחד של הממשלה ובין בדרך אחרת – תוצאתן היתה פגיעה מופלגת בחומרתה בזכויות עובדים, העולה אף כדי סחר בבני אדם. בתוך כך, ההסכם הקואליציוני משנה מן היסוד את מבנה ההעסקה בענף הבניין, ומהווה נסיגה רבתי משורה של החלטות ממשלה קודמות בעניין אופן גיוסם של מהגרי עבודה לעבודה בישראל ואופן העסקתם בה, והתפרקות מוחלטת של המדינה ממעורבותה החיונית בגיוסם של מהגרי עבודה, כמו גם ממרבית ההיבטים הנוגעים להסדרת העסקתם בישראל ולפיקוח אפקטיבי עליה.

להלן נעמוד על הדברים ביתר פירוט:

1. על-פי ההסכם הקואליציוני בין סיעת הליכוד לבין סיעת כולנו, תינתן אפשרות לחברות קבלניות זרות להביא עובדים זרים לארץ על בסיס הסכם התקשרות עם חברה ישראלית. משמעות הדבר, כי חברות קבלניות זרות, שמושכן במדינה זרה, ושכפופות למערכת דינים זרה, ישמשו מעסיקות של אלפי ואולי אף עשרות אלפי מהגרי עבודה שיועסקו בישראל.
2. מדובר במתכונת מועדת לפורענות בכל היבט. אף שמערכת דיני העבודה הקוגנטיים בישראל חלה על כל מי שמועסק בישראל, ניסיון העבר מלמד, כי העסקת מהגרי עבודה בידי חברה קבלנית זרה הפועלת בישראל מובילה להחלתו בפועל של הדין הזר – בדרך כלל נחות ומקפח לאין שיעור מדיני העבודה בישראל – על עובדיה של החברה.
3. למשל, בעניין ע"ע Xue Bin 1218/02 נ' **חברת א. דורי**, פד"ע לח 650 (2003) נדון בבית הדין הארצי לעבודה עניינם של שבעה מהגרי עבודה אזרחי סין, שביצעו עבודות בנייה עבור חברת א. דורי. את עבודות הבנייה ביצעו העובדים באמצעות חברה ממשלתית סינית, ששימשה כקבלן משנה של חברת א. דורי. בית הדין הארצי מצא, כי בבסיס מערכת יחסי העבודה הנ"ל "ניצבה שיטת העסקה, ובעיקר תשלום שכר, מיוחדת וזרה במקומותינו, שתוצאתה המעשית היא העסקת עובדים במתכונת שנופלת מזו המקובלת לגבי עובדים מקומיים והמתיישבת, ככל הנראה, עם נורמות המקובלות במשפט העבודה הסיני." עוד מצא בית הדין, כי אף שנחתמו חוזים למראית עין בין העובדים לבין חברת א. דורי, נחתמו חוזי עבודה נוספים בינם לבין החברה הסינית, שעיקרם היה כי לעובדים לא ישולם שכר זולת דמי מחיה במהלך העסקת בישראל, וכי השכר, שגובהו כלל לא נקבע בחוזה, ישתלם מקץ שנתיים בלבד, עם שובם לסיין. בית הדין קבע בענין זה, כי "אין להשלים עם תבנית העסקה בלתי מוסרית, דוגמת התבנית שבה עסקינו, הן משום שבפועל העובדים לא קיבלו שכרם הן משום האיסור לייבא לארץ הסדרי משפט עבודה ויחסי עבודה של מדינה זרה, החורגים בעליל משיטתנו החוקתית והמשפטית. מדובר בשיטה שבה שכר העובד מועבר לחשבונו ומוצא מידי על-ידי מעסיק במשותף, מיועדת להתחמק מחקיקת המגן ולתת כיסוי לנורמות תשלום המקובלות במשפט העבודה הסיני. כמו כן מדובר בשיטה פסולה שעל-פיה העובדים אינם מקבלים שכרם בארץ בהתאם לחוק הישראלי אלא בחו"ל על-פי הוראות החוק הסיני. במקומותינו אין להשלים עם נורמות הלקוחות ממשפט העבודה של סין העממית ואף אין לפרש את התנהגות העובדים לאור אותן נורמות".
4. בנוסף, הניסיון המצטבר עד כה מלמד, כי אף ככל שלא נגבים מהעובדים דמי תיווך, הם עודם משועבדים לעבודה באמצעות חתימה על שטרי חוב שנועדו להבטיח ציות להוראות החברה במהלך תקופת העבודה, וסיכול כוונות להתפטור. כך היה בענין א. דורי שנזכר לעיל, בו העובדים הפקידו בסין \$2500 בסין להבטחת התחייבותם לעבוד, וכך היה אף בענין בג"ץ 10843/04 **מוקד סיוע לעובדים זרים נ' ממשלת ישראל**, פורסם בנבו (2007), להלן – **בג"ץ יילמזלר** – הליך שבמרכזו עמדה מתכונת העסקה כאמור בהסכם הקואליציוני, לפיה הותר לחברת יילמזלר אינטרנשיונל חברה לבניה תיירות וטקסטיל בע"מ, המצויה בבעלות טורקית, להעסיק עובדים מטורקיה בענף הבניה, וזאת במסגרת הסכם בין התעשייה הצבאית לישראל

למשרד ההגנה הטורקי. אף העובדים הטורקים הוחתמו על שטרי חוב – פתוחים (!) – להבטיח כי יקיימו את ההסכם עם חברת יילמזלר.

5. חששות לא פחותים מעוררת העובדה, שניכר ממבנה ההעסקה האמור שהוא מבוסס על כבילה אבסולוטית לקבלן "המייבא", ללא ניעות או מוביליות בתוך הענף. כך היה בעניין **יילמזלר**, וכך היה בעניין **א. דורי**. עובדה זו בהכרח תיצור תנאי עבודה גרועים ופגיעה חריפה בזכויות יסוד. החשש שמדובר במתכונת הכובלת עובדים לחברות הזרות המביאות אותם לישראל מתחזק נוכח הוראה נוספת בהסכם הקואליציוני, שלפיו לצורך הבטחת יציאת העובדים מהארץ תופקד ערבות בידי המדינה הן של הקבלן הזר והן של הקבלן הישראלי, שתוחזר רק לאחר עזיבת העובדים את גבולות המדינה. באופן תמוה, הוראה זו נקבעה חרף ביטולה בידי שר הפנים של תקנה 5(ה) לתקנות הכניסה לישראל, תשל"ד-1974; תקנה שהטילה חובה על מעסיקים "להוציא" את עובדיהם מישראל משעה שאלו חדלו לעבוד עבורם. התקנה בוטלה במסגרת התדיינות בעתירה שהוגשה לבג"ץ נגד חוקתיותה (בג"ץ 3025/07 **קו לעובד נ' שר הפנים**, העתירה נמחקה בחודש מאי 2011). נזכיר, כי המוטיבציה בבסיס ההתדיינות היתה התופעות קשות להן התקנה גרמה, בראשן הוצאה כפויה של עובדים מישראל על ידי מעסיקהם ו/או חברות כוח אדם, לרבות באמצעות חטיפות לשדה התעופה, אלימות, מרמה ואיומים (ר' לדוגמא ע"פ 2480/04 **ליבנו נ' מדינת ישראל**, פורסם בנוב 2005). פרקטיקה זו, על תוצאותיה הקשות, נוצרה לא רק בשל הוראתה המפורשת של התקנה, אלא גם בשל קיומו של מערך תמריצים/סנקציות – וההסכם הקואליציוני מייסד סנקציה שכזו בדיוק – המעודד מעבידים לעמוד בחובה שהוטלה עליהם.

6. המנגנון של העסקת מהגרי עבודה בידי חברות זרות מארץ מוצאם צפוי לפגוע מאוד גם ביחסי העבודה בישראל, באופן שנדמה שלא ניתנה עליו הדעת. כך, תאגידי כוח האדם בבניין, המעסיקים מהגרי עבודה, חתומים על הסכמים קיבוציים עם אחד משני ארגוני העובדים הגדולים בישראל – הסתדרות העובדים הכללית (הארגון היציג בענף הבניין) והסתדרות העובדים הלאומית. חברה זרה המעסיקה ומביאה את עובדיה, מהווה עקיפה של יחסי העבודה בענף, ומפרה איזון רגיש שנבנה לאורך שנים ארוכות. לכל הפחות, מחייבת כוונה לפגיעה מסוג זה, היוועצות עם הארגון היציג בענף הבניין.

7. משמעויותיו הקשות של ההסכם הקואליציוני אינן נחתמות באלו שנמנו לעיל. כרוכות בו תמורות מרחיקות לכת בהיבטים בסיסיים נוספים של מבנה ההעסקה בתחום הבניין. כך למשל, פירושו של ההסכם הוא שגיוסם של מהגרי עבודה בתחום הבניין לא ייעשה עוד במסגרת הסכם בילטרלי עם מדינת המוצא של העובדים. מבחינה זו, ההסכם הקואליציוני עומד בניגוד לשורה של החלטות ממשלה, הראשונה בהן משנת 2005, בה נקבע כי המדינה תתקשר בהסכמים בילטרליים עם מדינות המוצא של מהגרי העבודה שבמסגרתם ייקבע הסדר גיוס למהגרי העבודה, כגון הסדר שיפוקח על-ידי ארגון ההגירה הבינלאומי (IOM), במטרה למנוע "ניצול לרעה של עובדים זרים וגביית עמלות מופרזות מאותם עובדים" (החלטת הממשלה מס' 4024 מיום 31.7.2005). נזכיר, כי על-פי החלטת הממשלה מס' 3452 מיום 10.7.2011, כל עובד זר חדש לענף הבניין שיובא לישראל משנת 2012 ואילך, יובא

לישראל רק במסגרת הסכם או הסדר בילטרלי בין הרשויות המוסמכות בישראל לבין הרשויות המוסמכות במדינת המוצא של העובדים הזרים ועל פי תנאיו.

8. ההסכם הקואליציוני משנה מן היסוד את מבנה ההעסקה בענף הבנין אף בהיבט העסקת עובדים, ושם לאל רפורמה אחרת, יסודית לא פחות, בתחום העסקת מהגרי עבודה בענף הבניין, שנכנסה לתוקפה בשנת 2005 – העסקת עובדי בנין באמצעות תאגידי כוח אדם מורשים.

9. החלטת הממשלה 2446 משנת 2004 אימצה שיטת העסקה חדשה למהגרי עבודה בענף הבניין, על פיה מהגרי עבודה בתחום הבניין יועסקו בידי תאגידי כוח אדם מורשים. שיטה זו מבוססת על פיקוח הדוק על תאגידי כוח האדם, על שמירת זכויותיהם של מהגרי העבודה בתחום, על הבטחת תחרותיות ומניעת קרטליזציה בענף ועל הבטחת המוביליות של מהגרי עבודה בין תאגידי כוח אדם מורשים. נוהל העסקת עובדים זרים בענף הבניין על ידי קבלני כוח אדם, המפורסם ומתעדכן אחת לשנה, כולל בחובו שורה של הוראות שנועדו להבטיח קיום כל דין בידי התאגידיים, לרבות חובה לשתף פעולה עם מפקחי משרד הכלכלה ורשות ההגירה, קיום הנהלת חשבונות נפרדת, חובת תשלום שכר עבודה על-פי דין, הפקדת כספים על חשבון פיצויי פיטורין ופנסיה לקרן הפקדון לטובת הבטחת יציאתם של עובדים מישראל בתום תקופת ההעסקה, הבטחת תחרותיות בענף, ועוד.

10. ההסכם הקואליציוני משנה מן היסוד את שיטת ההעסקה האמורה, פרי עבודה ממושכת של צוות מקצועי, ולמעשה מאיין אותה. במקום העסקה בידי תאגידיים ישראלים שמושבים בישראל, יועסקו עשרות אלפי עובדי בניין בידי חברות זרות, שמושבן בחו"ל, ושלא יהיו חייבות באלו מן החובות בהם חבים תאגידי כוח האדם בהתאם לנוהל או בהתאם לחוק העסקת עובדים בידי קבלני כוח אדם, תשנ"ו-1996. נציין, כי בהתאם לחוק זה, מתן שירותים בין ארציים של כוח אדם טעונים קבלת היתר מיוחד, וכי שר הפנים או שר הכלכלה רשאים לסרב לתת או להתנותו בתנאים נוספים בהתחשב, בין היתר, בצורך בקיום חובותיו של קבלן כוח האדם כלפי עובדיו.

11. בחתימת הדברים נוסף, כי התקשרות עם חברות זרות כבר הוכיחה עצמה כפוגעת לא רק במהגרי העבודה, אלא גם במחפשי עבודה ישראלים בענפים הרלוונטיים. למעשה, החברה הזרה תשכור מהגרי עבודה גם לתפקידים אשר במנגנון שונה מועסקים בהם ישראלים, כגון בתפקידי תכנון, ניהול, פיקוח, אדמיניסטרציה ועוד (לעניין זה ר' את תיאור העובדות בפרשת א. זורי לעיל, בדבר היקף המועסקים בידי החברה הממשלתית הסינית בישראל, שכללו, לבד מעובדי הבניין, עובדים סינים נוספים בתפקידי ניהול ופיקוח). מדובר בהיקף רחב הרבה יותר של העסקה מכפי שנראה לעין, ובאופן שבלתי אפשרי יהיה לפקח או למנן אותו.

12. נוכח האמור, אנו קוראים לכם שלא להביא לכלל מימוש את המתווה הכלול בהסכם הקואליציוני.

13. נשמח לעמוד לרשותכם ולהשיב על כל שאלה.

בברכה,

חני בן ישראל, עו"ד

העתק:

אמנון בן עמי, מנכ"ל, רשות האוכלוסין וההגירה
אבי ניסנקרון, ההסתדרות הכללית
עו"ד דניאל סלומון, יועץ משפטי, רשות האוכלוסין וההגירה
עו"ד ערין ספדי, מחלקת בג"צים, פרקליטות המדינה
עו"ד שושנה שטראוס, סגנית היועץ המשפטי, רשות האוכלוסין וההגירה
ד"ר מירב שמואלי, יחידת תיאום המאבק בסחר בבני אדם, משרד המשפטים