

1. קו לעובד

2. האגודה לזכויות האזרח בישראל

ע"י ב"כ עו"ד מיכל תג'ר ואח'

קו לעובד, רח' הנגב 8, תל אביב

טל': 054-5800819; פקס: 03-6179022

דוא"ל: aelad@kavlaoved.org.il

העותרות

נגד

10-1. ועדת המנכ"לים לעניין עובדים זרים ואח'

המשיבים 10-1 ע"י פרקליטות המדינה

משרד המשפטים, ירושלים

טל': 073-3925590; פקס: 02-6467011

11. איגוד לשכות המסחר

ע"י ב"כ עוה"ד שלומי לוייה או מירב ולדמן

טל': 03-5631010; פקס: 03-5619025

המשיבים

ארגון חברות הניקיון בישראל (ע"ר), מספר עמותה 580561926

מרחוב המרד 29 תל אביב, 6812511

ע"י ב"כ אלון גלרט ואו ינקי פפר ואו אח'

ממשרד מיתר | עורכי דין

מדרך אבא הלל סילבר 16, רמת-גן 5250608

טל': 03-6103100; פקס: 03-6103111

המבקשים להצטרף

תגובה מקדמית מטעם המשיבים 10-1

1. בהתאם להחלטת כב' השופט י' כשר מיום 1.1.25, ומיום 13.8.25, מוגשת בזאת התגובה המקדמית מטעם המשיבים 10-1 (להלן: **המשיבים**), לעתירה שבכותרת, כדלקמן.

2. עניינה של העתירה בבקשת העותרים כי בית המשפט הנכבד יוציא מלפניו צו על תנאי המורה למשיבים ליתן טעם, מדוע לא יבוטלו החלטות המשיבה 1 (להלן גם: **ועדת המנכ"לים** או **הוועדה**) לאפשר הגעתם של עובדים זרים, לעבודה אצל מעסיקים ב"ענף מסחר ושירותים", לרבות מחוץ להסכמים בילטרליים.

3. במסגרת העתירה, התבקש בית המשפט הנכבד להורות על מתן צו ביניים המעכב את האפשרות להזמין עובדים זרים לענף המסחר והשירותים, עד להכרעה בעתירה. בהחלטת כב' השופט י' כשר, מיום 1.1.25, נקבע כי בשלב זה אין מקום להיעתר לבקשה למתן צו ביניים.

4. בהמשך לכך, ביום 11.8.25 הגישו העותרים בקשה דחופה נוספת למתן צו ביניים: "להורות על הקפאת החלטת משיבה 1 מיום 11.8.25 בדבר הגדלת המכסה הכללית "לעובדים זרים" בענף מושא העתירה ("ענף המסחר והשירותים"), כמו גם את המכסה המיועדת לעובדים בענף שיגויסו מחוץ להסכמים בילטרליים".

5. ביום 13.8.25 ניתנה החלטת בית המשפט הנכבד לפיה: "בשלב זה, לא מצאתי מקום להיעתר לבקשה למתן צו ביניים".

6. כפי שיפורט להלן, וכעולה גם מבקשת העותרים, מאז הוגשה העתירה ארעו התפתחויות נוספות והתקבלו החלטות נוספות על ידי ועדת המנכ"לים לאפשר הגעתם של עובדים זרים נוספים לעבודה אצל מעסיקים ב"ענף מסחר ושירותים", לרבות מחוץ להסכמים בילטרליים. המשיבים יפרטו אודות ההחלטות השונות במסגרת התשתית העובדתית הצריכה לעניין.

7. **בתמצית, לעמדת המשיבים, דין העתירה להידחות, שכן ההחלטה המהותית הנתקפת בעתירה, וההחלטות הנוספות בעניין העלאת המכסות להבאת עובדים זרים ב"ענף מסחר ושירותים" אשר התקבלו אחריה – הן החלטות המצויות במתחם הסבירות שאינן מקימות עילה להתערבות שיפוטית.**

החלטות ועדת המנכ"לים מושא העתירה דנן, התקבלו על רקע המחסור המשמעותי בעובדים בענף המסחר והשירותים. זאת, בפרט בשים לב למצב בתחום מאז פרוץ המלחמה ולמצוקת המעסיקים. זאת, לאחר שהוצגה לוועדה תשתית עובדתית ומקצועית בעניין זה על ידי משרד הכלכלה והתעשייה ומשרד רה"מ, לאחר קבלת התייחסות מאת הגורמים הצריכים לדבר, ולאחר בחינה מעמיקה של ההשלכות השונות של ההחלטות בתחום.

במסגרת דיוניה, נשמעו דעות לכאן ולכאן ביחס לשיקולים והאינטרסים השונים העומדים על הפרק – ובכלל זאת הצורך הדחוף בהבאת עובדים נוספים לענפים השונים שבהם הועסקו בפועל עובדים זרים, לרבות פלסטינים, עובר לפרוץ המלחמה, והצורך לשמור על תעסוקת ישראלים ועל זכויות העובדים הזרים. לבסוף, ואחר שוועדת המנכ"לים שמעה את הדעות השונות, ובכלל זאת דעות המיעוט של משרדי ממשלה אחרים (משרד האוצר ומשרד המשפטים לרבות גם ביחס להיבטים מקצועיים) והביאה את כלל הדברים בחשבון וערכה איזון בין כלל השיקולים, ומתוך הכרה במורכבות שהסוגיה מעוררת, היא החליטה על הגעת עובדים זרים נוספים לעבודה בתחום "ענף מסחר ושירותים" והגדלת המכסות להבאה פרטית של העובדים.

8. בשים לב להלכה בדבר ההיקף המצומצם של ההתערבות השיפוטית בהחלטות הנוגעות לנושאים מקצועיים-כלכליים, בעלי השלכות על המשק ועל כלכלת המדינה, ולכך שמדובר בסוגיה רב-קודקודית ומורכבת, ולאחר שניתן משקל לכלל ההיבטים והרבדים - המשיבים יטענו כי לא קמה עילה להתערבות בית המשפט הנכבד, וכי דין העתירה להידחות.

הכל כפי שיפורט להלן.

9. ברקע הדברים, בכל הנוגע להעסקת עובדים זרים ברישיון, נקדים ונציין כי ככלל, ממשלת ישראל שמה דגש על קידום תעסוקת ישראלים כחלק מהאסטרטגיה הכלכלית-חברתית שלה. העלאת שיעור ההשתתפות בכוח העבודה תורמת לצמיחת המשק, מחזקת את בסיס המס ומאפשרת מימון שירותים ציבוריים חיוניים. כמו כן, שילוב אזרחים בשוק העבודה מצמצם את התלות בקצבאות, מעודד עצמאות כלכלית, מחזק את מעמד הביניים ומצמצם פערים חברתיים. מדיניות משרד הכלכלה והתעשייה מתמקדת בהכוונת עובדים ישראלים לעבר תעסוקה במקצועות בעלי מיומנות ופריזון גבוה, בדגש על תחומים טכנולוגיים מתקדמים, מתוך מטרה כי בתוך עשור וחצי עד שניים, כרבע מהאוכלוסייה תשתלב במקצועות טכנולוגיים עתירי פריזון.

לצד זאת, המדינה נדרשת – ותידרש אף בעתיד – להעסקת עובדים בתחומים שבהם נדרשת מיומנות נמוכה יחסית. זאת, בין היתר, נוכח מיעוט נכונות מצד עובדים ישראלים להשתלב בתפקידים מסוג זה. מחסור זה משלימה המדינה, ככל שנדרש, באמצעות העסקת עובדים זרים. יצוין, כי יישום המדיניות של הבאת עובדים זרים בהיקף משמעותי לישראל, בדגש על עובדים במיומנות נמוכה, מגלם יתרונות ובהם: הגדלה משמעותית של התוצר המקומי הגולמי; הגדלה משמעותית של הכנסות המדינה ממיסים; תרומה להורדת יוקר המחיה; וחיזוק העסקים ושיפור הסביבה התחרותית.¹

א9. לצד זאת, לעמדת מספר גורמים ממשלתיים, מדיניות זו מכילה גם חסרונות לרבות סיכונים שונים בשוק העבודה ובתחום ההגירה הבלתי חוקית.²

10. העסקת עובדים זרים בישראל מוסדרת באמצעות חוק עובדים זרים, התשנ"א-1991 (להלן: **חוק עובדים זרים או החוק**) ותקנותיו וכן באמצעות חוק הכניסה לישראל, התשי"ב-1952 ותקנותיו. חוק עובדים זרים קובע כי עובד זר הוא "עובד שאינו אזרח ישראל, או תושב בה" (לעיל ולהלן: **עובד זר**), ומגדיר את התנאים, ההיתרים והמגבלות להעסקת עובדים זרים. וזאת, בענפי המשק שהממשלה קבעה כי מותרת בהם העסקת עובדים זרים ובהתאם למכסה שהוקצתה לכל ענף.

¹ ראו מספר מקורות שהועברו על ידי משרד הכלכלה בעניין תרומת עובדים זרים: מחקר של שיר כהן וזך בלנק משנת 2020: "Does Immigration Affect Native Wages" <https://www.runi.ac.il/media/ycanxiva/policy-paper-shir-cohen-and-zach-blank-1.pdf> [1] דו"ח של IZA - World of labor תחת הכותרת "Do migrants take the jobs of native workers" <https://wol.iza.org/uploads/articles/10/pdfs/do-migrants-take-the-jobs-of-native-workers.pdf> [2]

² ראו: הוועדה לעיצוב מדיניות בנושא עובדים לא ישראלים, 2007; "הוועדה לעידוד תעסוקת ישראלים והקטנת מספר עובדים הזרים בחקלאות", 2010; "העסקת עובדים זרים", 2010; "הוועדה לאסדרה, פיקוח ואכיפה בתעסוקת עובדים פלסטינים בישראל", 2011.

11. עם תחילת מלחמת "חרבות ברזל" ביום 7.10.23, עזבו את הארץ עובדים זרים, כאשר במקביל כניסתם של כ- 100,000 עובדים פלסטינים מאזור יהודה ושומרון וכן מרצועת עזה, שעבדו במדינת ישראל לפני פרוץ המלחמה, נאסרה משיקולי ביטחון.

כידוע, מאז יום 7.10.2023 מנהלת מדינת ישראל מערכה קשה מול ארגוני הטרור ברצועת עזה, כמו גם מול זירות נוספות. מיד לאחר פרוץ המלחמה, נוכח המצב הביטחוני נסגרו כלל מעברי הכניסה לישראל, ומתאם פעולות הממשלה בשטחים החליט על הארכת הסגר הכללי שהוטל על איו"ש בחודש ספטמבר 2023 (במהלך חגי תשרי). פקודת הסגר מתוקפת מעת לעת.

בעקבות הסגר הותלה תוקפם של כלל היתרי הכניסה לישראל, למעט ביחס לאוכלוסיות הומניטריות מיוחדות, וכן למעט ביחס לאוכלוסיות נוספות אשר נמצא כי כניסתן לישראל חיונית להמשך התפקוד התקין של המשק. כאמור, פקודת הסגר עומדת, אולם, האוכלוסיות עליהן הוטל הסגר עודכנו מעת לעת בהתאם למצב הביטחוני ולצרכי המשק. לענייננו, כיום מוחרגים כ-8,000 פלסטינים שניתן להנפיק להם היתרי כניסה למטרת עבודה בישראל בענפי הסייעות, בריאות, מלונאות (לצורכי אירוח מפונים) ותעשיות קריטיות בשרשרת האספקה למשק בזמן מלחמה (בהתאם לבקשות של משרדים הממשלתיים הרלוונטיים).

צניחה חדה זו בהיקף המועסקים במשק גרמה לפגיעה משמעותית בפעילותם של מספר ענפים. ובעיקר בענף הבניין, אשר במסגרתו הועסקו כ-80 אלף פלסטינים, שהיוו כ-70% מכלל הפלסטינים שנכנסו לישראל ברישיונות עבודה מוסדרים, והיוו כ-30% מהמועסקים בענף זה. בנוסף כפי ששוקף על ידי משרד הכלכלה והתעשייה בפני ועדת המנכ"לים, המעסיקים בענף מסחר ושירותים מעידים בפני המשרד ממחסור בעובדים בענף מסחר ושירותים וכתוצאה מכך נגרם להם נזק וחשש מפני קריסת עסקים.

12. למען הסדר הטוב יצוין, כי עוד לפני פרוץ המלחמה, התקיימו דיונים בממשלה בעניין הגדלת המכסה של העובדים הזרים המיועדים לכלל ענפי המשק. בישיבת קבינט יוקר המחיה שהתקיימה ב-20.7.23 סוכם כי שר הכלכלה והתעשייה יציג בישיבתה הבאה של ועדת השרים את מודל הקלסטרים (פורטר) שלפיו עובדים זרים תורמים לקידום הצמיחה ולהורדת יוקר המחיה. כמו כן, בישיבת הממשלה שהתקיימה בתאריך 30.7.23, הציג שר הכלכלה והתעשייה את עמדתו בדבר הצורך בהעסקת עובדים זרים לקידום הצמיחה והורדת יוקר המחיה, וציין כי הגדלת המכסות בענפי התעשייה והשירותים נועדה לשרת את מדיניות הממשלה להגדלת היקף הפעילות הכלכלית-תעשייתית בישראל. במסגרת הדיון הוצגו נתוני משרד הכלכלה המלמדים על קיומו של מחסור בכ-75,000 עובדים זרים לרבות בענפי התעשייה, המסחר והשירותים. על רקע האמור ולרבות מחלוקות שהתעוררו בעניין, ראש הממשלה סיכם כי יתקיים דיון ביחס למדיניות הממשלה שהייתה קיימת באותו מועד. אך בשל פרוץ המלחמה, הדיון לא התקיים.

13. על מנת להתמודד עם המחסור בכוח אדם במשק, וכאמור בעיקרה בענפי הבנייה, התשתיות התעשייה והמסחר ושירותים, פעלה ממשלת ישראל בדרכים שונות להגדלת היצע העובדים והגברת הפיקוח והאכיפה בתחום. כפי שיפורט להלן.

החלטת הממשלה 1752

14. עם פרוץ המלחמה, פעלה הממשלה באמצעים שונים להגדלת היצע העובדים הזרים במשק, ובכלל זה קיבלה מספר החלטות שעניינן הגדלת מכסות של עובדים זרים ופתיחת אפשרות מוגבלת להבאה פרטית של עובדים זרים, שלא במסגרת הסכם בילטרלי.³ עם זאת, התברר כי אין די בפעולות שנערכו, וכי התמורות המשמעותיות בתחום הביטחוני-מדיני שהשפיעו בצורה נרחבת על הכלכלה הישראלית, מחייבות שינוי מבני אסטרטגי הכולל גם ייעול של הפעילות הממשלתית בתחום. בהתאם לכך, ולאחר שהושלמה עבודת מטה שקידם משרד ראש הממשלה עם משרדי הממשלה הרלוונטיים, ביום 15.5.24 התקבלה החלטת ממשלה מספר 1752 שעניינה "ייעול ושיפור הפיקוח והאכיפה על העסקה של עובדים זרים ותיקון החלטות ממשלה" (להלן: **החלטה 1752**).

צילום החלטת הממשלה 1752, מצורף ומסומן **מש/1**.

15. החלטה 1752, התקבלה: "לאור חשיבות הנושא לכלכלה בישראל, בשל המחסור בעובדים בענפים השונים, מתוך הצורך בחיזוק היציבות במשק על רקע המצב הגיאופוליטי, מתוך רצון ליצור ודאות במשק, במטרה לייצל את תהליכי ההבאה וההעסקה של עובדים זרים ועל מנת לחזק את הפיקוח והאכיפה על העסקה של עובדים זרים, לרבות צמצום תופעת גביית דמי תיווך אסורים, ולוודא את שמירת זכויותיהם של העובדים הזרים בישראל [...]".

דברי ההסבר להצעת המחליטים מדגישים את הפגיעה הקשה במגוון ענפים אשר הסתמכו על עבודת העובדים הזרים והפלסטינים בעשורים האחרונים, ובכללם הבניין, החקלאות, והמלונאות: "ב-20 השנים האחרונות התרחשו מספר משברים במדינת ישראל בהם התבררה התלות הקיימת בין הכלכלה בישראל לכח העבודה הפלסטיני, ביניהם האינתיפאדה השנייה, התפרצות מגפת הקורונה וההתמודדות מולה ופרוץ מלחמת "חרבות ברזל". תלות זו מחזקת את חוסר היציבות במשק, ומייצרת בעת משבר אי וודאות גדולה הפוגעת ביעילות הענפים השונים ומקשה על השתקמותם. לאור השינויים הגיאופוליטיים והתחדדות ההבנה בנושא, פועלת הממשלה להגדלת היצע העובדים הזרים במשק באמצעים שונים ובכלל זה על ידי החזרת עובדים

³ החלטה 1002 של הממשלה ה-37 "הגדלת מכסות עובדים זרים בענף הבנייה בעקבות מלחמת "חרבות ברזל" ותיקון החלטות ממשלה" (27.10.2023); החלטה 1056 של הממשלה ה-37 "רציפות תפקודית של ענף הבנייה בתקופת מלחמת "חרבות ברזל" - תיקון החלטות ממשלה" (12.11.2023); החלטה 1383 של הממשלה ה-37 "א. תוכנית ממשלתית לתמרוץ והאצה של ענף הנדל"ן והבנייה למגורים ותיקון החלטות ממשלה ב. אישור טיוטת חוק מיסוי מקרקעין (שבח ורכישה) (תיקון), התשפ"ד-2024" (4.2.2024); החלטה 1527 של הממשלה ה-37 "הקצאת מכסות עובדים זרים לתשתיות בעקבות מלחמת חרבות ברזל ותיקון החלטות ממשלה" (17.3.2024); והחלטה 1738 של הממשלה ה-37 "רציפות תפקודית של ענף הבנייה בתקופת מלחמת "חרבות ברזל" ותיקון החלטות ממשלה" (5.5.2024); והחלטה 1320 של הממשלה ה-34 "תיעוש והגדלת פריון העבודה בענף הבנייה" (24.3.2016)

שעבדו בישראל בעבר, הארכת משך אשורות העבודה של עובדים שנמצאים בישראל, חתימה על הסכמים בילטרליים חדשים והקצאת מכסות שלא במסגרת הסכמים בילטרליים. למרות כל אלו, עד סוף שנת 2023, הגיעו לישראל כתשעת אלפים עובדים זרים בלבד.

16. החלטה 1752, מאפשרת, מחד, לצמצם את המגבלות המוטלות על המעסיקים במקרים המתאימים, בלי לגרוע מחובותיהם על פי כל דין; ומאידך, להרחיב את כלי הפיקוח, הבקרה והאכיפה כלפי מעסיקים. כל זאת, במטרה לקדם מנגנונים אפקטיביים לשמירה על זכויות עובדים זרים ומניעת תופעות של גביית דמי תיווך בלתי חוקיים, סחר בבני אדם או ניצול.

17. במסגרת ההחלטה נקבע, בין היתר, כדלקמן: תחילה, על מנת שמשרדי הממשלה יוכלו לבצע פעולות פיקוח, בקרה, מניעה ואכיפה בצורה אפקטיבית ויעילה, הוחלט לראשונה במסגרת החלטה זו, על תקצוב תקני פיקוח ואכיפה לגופים הממשלתיים הרלוונטיים, בהתאם למפתח תקינה המבוסס על מספר העובדים הזרים הנכנסים לארץ. יצוין, כי על פי הנמסר, מנהל הסדרה ואכיפה במשרד העבודה נמצא בהליך איוש של תקנים. עד כה נבחרו 34 מועמדים שנמצאים בהליכי קליטה וליתר התקנים שלא אוישו ייערך פרסום נוסף של הליך מכרז. כמו כן, ברשות האוכלוסין וההגירה – מנהל עובדים זרים גייס כ-30 עובדים ומנהל אכיפה וזרים גייס כ-30 עובדים, ובמשרד המשפטים הוקצו 6 תקנים לפרקליטות וביחידה לתיאום המאבק בסחר בבני אדם בחטיבה החברתית במשרד המשפטים שאוישו.

18. בנוסף, בעוד שבעבר נקבעו על ידי הממשלה עצמה מכסות ספציפיות לכל ענף במשק (למעט ענף המומחים והסיעוד הביתי), כעת עברה הממשלה לקבוע את מדיניות המאקרו בלבד, המגבילה את המכסה המרבית, כאשר המכסות הספציפיות לכל ענף במשק נקבעת על ידי ועדת המנכ"לים, אודותיה נפרט מיד. המכסה המרבית הכוללת של עובדים זרים בכלל ענפי המשק כפי שנקבעה בהחלטת ממשלה 1752 היא – עד 3.3% מהיקף האוכלוסייה בישראל (בהתאם לנתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה), ובלבד ששיעור האבטלה לא יעלה על 6% במשך רבעון (ר' סעיף 11 להחלטה 1752). זאת, במטרה למנוע פגיעה בתעסוקת אזרחים ישראלים כתוצאה מהעסקת עובדים זרים.

19. כאמור, לטובת ייעול תהליכי קבלת ההחלטות, הקימה הממשלה את ועדת המנכ"לים, בראשות המנהל הכללי של משרד ראש הממשלה, שחבריה הם המנהלים הכלליים של רשות האוכלוסין וההגירה, משרד העבודה, משרד החוץ ומשרד המשפטים; המשנה ליועצת המשפטית לממשלה (משפט ציבורי-חוקתי); והממונה על התקציבים במשרד האוצר. כמו כן, כאשר הוועדה דנה בענף משק מסוים, המנהל הכללי של המשרד הממשלתי האמון על אותו ענף משמש גם הוא כחבר הוועדה בדיון בעניינו של הענף.

20. במסגרת החלטה 1752, הוקנו לוועדת המנכ"לים סמכויות שונות שהיו נתונות במקור כאמור לממשלה (סעיף 12 להחלטה), לרבות **הסמכות לקבוע את ההקצאה הכוללת בפועל לכל ענף מתוך המכסה הכוללת שאותה קבעה הממשלה**, אשר תיקבע בשים לב לשיעור העובדים הזרים מסך העובדים במשק, למידת החיוניות של הענף למשק ולתרומתם הפוטנציאלית של העובדים

הזרים לענפי המשק ולצמיחתו. כמו כן, לוועדה הוקנתה סמכות לקבוע ולשנות, להוסיף ולהפחית, מעת לעת, את הקצאת המכסה הכוללת בין ענפי המשק, בהתאם למתודולוגיה שתקבע.

21. עוד הוקנו לוועדה סמכויות שונות נוספות, וביניהן הסמכות לקבוע את השכר המינימלי בענף מסוים, בכפוף לכל דין ובשים לב לשכר העובדים הישראליים בענף, וכן להמליץ על אמצעים למניעת תחלופה של עובדים ישראלים בעובדים זרים.

22. בכל הנוגע לגיוס עובדים זרים, החלטת הממשלה קובעת כי ככלל, עובדים זרים יגויסו באמצעות הסכמים בילטרליים. הסכמים אלו נועדו להסדיר את תהליך גיוסם, הבאתם והעסקתם של העובדים הזרים, באופן שמגן על זכויותיהם, מפחית תופעות של ניצול ומונע תופעות של גביית דמי תיווך אסורים שעשויים לגרום לשעבוד של העובדים הזרים ולהשלכות שליליות נוספות כמו הבאת עובדים לארץ מבלי שממתין להם מעסיק. לצד זאת, נקבע כי הוועדה תהיה רשאית לאשר הבאת עובדים זרים שלא במסגרת הסכמים בילטרליים, לאחר שהוועדה בחנה והשתכנעה כי אין אפשרות להבאת העובדים בנסיבות העניין במסגרת של הסכם בילטרלי או שאין היתכנות לחתימה על הסכם רלוונטי כאמור בתוך פרק זמן סביר באותן הנסיבות ובהתאם לקריטריונים ותנאים שתקבע הוועדה. וזאת מבלי לגרוע מסמכויות הנתונות לשר הפנים או למנהל רשות האוכלוסין וההגירה על פי דין. הכל כמפורט בסעיפים 5 ו-12.5 להחלטת הממשלה.

עוד נקבע כי ככלל, הוועדה תאשר הבאה פרטית רק ממדינות המדורגות בדירוג Tier 1 ו Tier 2- בדו"ח מחלקת המדינה האמריקאית המתפרסם מדי שנה בנוגע לסחר בבני אדם. במקרים שבהם הוועדה תשתכנע שקיימת חיוניות לתפקוד ענף מענפי המשק הישראלי, לאחר ששקלה את מכלול ההיבטים הרלוונטיים לרבות היבטי שמירה על זכויות עובדים זרים ומניעת סחר בבני אדם, היא תוכל לאשר הבאה פרטית ממדינות אחרות תוך קביעת תנאים נוספים להבאה ממדינות אלה, ככל שיידרשו. כמו כן, נקבע בהחלטת הממשלה כי לא תתאפשר הבאה פרטית ממדינות שיש איתן הסכם בילטרלי המיושם בפועל אלא לאחר היוועצות בכתב עם משרד החוץ (כאשר אם לא תתקבל תשובה בתוך 30 יום, ייראה שחובת ההיוועצות קוימה).

החלטת סדרי עבודת וועדת המנכ"לים

23. ביום 5.6.24 התכנסה ועדת המנכ"לים, וקיבלה החלטה שעניינה "סדרי עבודה, קביעת ההקצאה הכוללת בפועל מתוך המכסה הכוללת, מתודולוגיה להקצאה בין ענפי המשק וקריטריונים להבאה פרטית" (להלן: **החלטת סדרי העבודה**).

צילום החלטת סדרי העבודה מיום 5.6.24, מצורף ומסומן **מש/2**.

24. במסגרת החלטה זו, הסמיכה ועדת המנכ"לים צוות ממשלתי בראשות סמנכ"ל כלכלה ותשתיות במשרד ראש הממשלה, שחברים בו גורמי מקצוע מבין משרדי הממשלה שמנהליהם הכלליים חברים בוועדה (להלן: **הצוות המכין**). מטרת הצוות המכין על-פי החלטת הוועדה היא להכין את

דיוני הוועדה, בהתאם להנחיותיה המקצועיות, לטובת ייעול הליכי קבלת ההחלטות, וכן לגבש תשתית עובדתית ומקצועית מקיפה להחלטותיה, ולהגיש את המלצותיה לחברי וועדת המנכ"לים (ר' ס' 6(ג) ו-11(ב) לסדרי העבודה של הוועדה). בנוסף, קבעה הוועדה כי הצוות המכין יהא רשאי להזמין נציגים נוספים ממוסדות ממשלה רלוונטיים על פי הצורך.

25. עוד נקבע בסדרי העבודה, כי החלטות ועדת המנכ"לים יתקבלו ככל הניתן פה אחד. במקרים שבהם לא ניתן לקבל כאמור, ההחלטות תתקבלנה על פי החלטת רוב קולות החברים בעלי זכות ההצבעה, וזאת תוך התייחסות להתנגדות של חברי הוועדה המתנגדים, ולנימוקים לקבלת ההחלטה חרף ההתנגדות. החלטה שבה קולות החברים יהיו שקולים, תיחשב להחלטה שנדחתה, ואולם ניתן יהיה לקיים בה דיון חוזר (ר' סעיף 11(ב) לסדרי עבודת הוועדה)

26. כמו כן, לאחר שהוועדה התרשמה כי לטובת קביעת קריטריונים ומתודולוגיה סדורה, נדרש תהליך עומק הכולל גיבוש תשתית מקצועית נרחבת לרבות קידום הליך שיתוף ציבור, והואיל ומטבע הדברים תהליך כזה צפוי לדרוש פרק זמן להשלמתו, ולנוכח מצב החירום במשק, המלחמה המתמשכת והשלכותיה והצורך בהחל בהול במתן מענה מיידי לכלכלה ולענפי המשק – קבעה הוועדה מתודולוגיה זמנית לתקופה בת שנה או עד לגיבוש קריטריונים ומתודולוגיה על בסיס תשתית מקצועית רחבה, המוקדם ביניהם. להשלמת התמונה יצוין כי ביום 8.7.2025 פורסמה החלטת וועדת המנכ"לים המאריכה את תוקף המתודולוגיה הזמנית ללא שינויים עד ליום 4.6.2026. ההחלטה התקבלה ברוב דעות. כעולה מן ההחלטה, במסגרתה הוחלט בין היתר כי יבוצע מחקר מקיף שיכלול סקירה השוואתית, היסטורית ובינלאומית של תחום העסקת עובדים זרים. ואולם, לאור הצורך בתיקוף המתודולוגיה על מנת שלא לשתק את פעילות הוועדה, הוועדה אישרה את הארכת תוקפה של המתודולוגיה הזמנית הקיימת בשנה נוספת. כמן כן נקבע כי: "ככל שיעלה בידו של הצוות המכין לגבש קריטריונים נוספים על אלו הקיימים במתודולוגיה הזמנית לשימוש בסעיף החריג, הללו יובאו לאישור הוועדה."

צילום החלטת הוועדה מיום 8.7.25. מצורף ומסומן מש/3.

27. בהתאם למתודולוגיה הזמנית המפורטת בהחלטת סדרי העבודה, הקצאת מכסות לענפי המשק תתבסס בראש ובראשונה על המכסות שאישרה הממשלה במליאתה בעבר, בשיעור שבין 85% ל-115% מהמכסות הענפיות שהקצתה הממשלה עובר למלחמה או במהלכה, ותתחשב בין היתר בשאלת הצורך והיקף מימוש המכסה הקיימת. הכל בשים לב לכלל המכסות הקיימות והחלוקה היחסית בהתחשב בצרכים של ענפים אחרים. בנוסף, קבעה הוועדה כי במקרים חריגים ומנימוקים מיוחדים שתרשום לפניה, היא תהא רשאית לאשר לענף מסוים בתקופת החירום מכסה בשיעור העולה על 115%, וזאת על בסיס חוות דעת של המשרד הממשלתי האחראי על הענף, בצירוף פירוט של מצב התעסוקה בענף, הפער הקיים בעובדים זרים, פירוט העיסוקים ומשלחי היד, השכר הממוצע במשלחי היד, המאמצים שנעשו להכשרת ישראלים והדחיפות להבאת העובדים. כל זאת, תוך הסתמכות על נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה ונתונים רשמיים ממקורות אחרים.

28. יצוין, כי מאז הקמתה ועדת המנכ"לים קיבלה 67 החלטות המתפרסמות לציבור על נימוקיהן לרבות התשתית שגיבש הצוות המכין סמוך למועד קבלתן באתר האינטרנט של משרד ראש הממשלה. על פי הנמסר, עד כה אישרה ועדת המנכ"לים מכסה החורגת מ-115% בשלושה ענפי משק כל ענף בהתאם לנסיבותיו כמתואר בפרוטוקולים של החלטות הועדה: תעשייה (גידול של כ-38% ביחס למכסה ערב מלחמת חרבות ברזל), סיעוד למוסדות בריאות (גידול של כ-118% ביחס למכסה ערב מלחמת חרבות ברזל) ומסחר ושירותים. כעולה מהפרוטוקולים של הוועדה, בכל הנוגע לענף המסחר והשירותים הוגדלה המכסה בכ-348% ביחס למכסה ערב מלחמת חרבות ברזל, וזאת על רקע בקשות משרד הכלכלה והנימוקים והטעמים שהוצגו על ידו כפי שנפרט בהמשך הדברים.

29. כמו כן, קבעה הוועדה קריטריונים בהם תתאפשר הבאה פרטית של עובדים זרים, לרבות מיצוי מלא של הסכמים בילטרליים קיימים, בחינת האפשרות לחתימה על הסכם רלוונטי או הסדר חלופי בפרק זמן סביר, היעדר אפשרות להסרת חסמים המונעים גיוס עובדים במסגרת הסכמים קיימים, מיצוי מכסה קיימת להבאה פרטית, ככל שניתנה, וכן התייחסות למשלחי יד נדרשים, בעיקר כאשר מדובר בעובדים בעלי כושר השתכרות גבוה או במצב חירום במשק או בענף המבוקש.

30. בהתאם לקריטריונים, נקבע כי אישור להבאה פרטית יהיה מותנה בכך שהוועדה השתכנעה, על בסיס חוות דעת של הוועדה להסכמים בילטרליים בראשות מנהל רשות האוכלוסין וההגירה, שאין שאפשרות להבאת העובדים בנסיבות העניין במסגרת של הסכם בילטרלי, או שאין היתכנות לחתימה על הסכם רלוונטי או הסכם בילטרלי חלופי בתוך פרק זמן סביר באותן הנסיבות, ושהבאה פרטית תוכל לתת מענה. כמו כן, הוועדה הבילטרלית תתייחס לשאלה האם ההסכמים הבילטרליים הקיימים ממוצים וכן האם קיימים חסמים למיצוי ההסכמים, לסיבות לכך, ולשאלה אם החסמים למיצוי נוגעים לאירוע קבוע או חולף ואם הם רלוונטיים גם להבאה פרטית.

במקרים בהם נמצא שיש צורך בכך, תיבחן ההבאה הפרטית כפתרון זמני, מגודר ומידתי, תוך בחינת ניצול מכסות קודמות למשלחי יד נדרשים ובפרט כאשר מדובר בעובדים בעלי כושר השתכרות גבוה או במצב חירום במשק או בענף המבוקש. הוועדה רשאית להתנות את האישור בתנאים, לרבות קביעת מגבלת זמן להבאה הפרטית, עריכת פיילוט מוגבל, אישור בפעילות על בסיס תוצאות פיילוט, מעקב שוטף, וכן דרישה למחקר מלווה שיבחן אכיפה ושמירה על זכויות עובדים. בנוסף, הוחלט שיינקטו אמצעים למניעת גביית דמי תיווך שלא כדין בישראל ולוודא שקיפות בתהליכי הגיוס ובכלל זה דרישת מידע מהמגייסים לגבי עלויות גיוס והסכמים עם מגייסים במדינות המוצא. יצוין כי כיום על פי הנמסר, המעסיקים נדרשים להגיש תצהיר לרשות האוכלוסין על אופן גיוס העובדים. כמו כן המעסיקים נדרשים להפקיד ערבות בסך של 5000 ₪ להבטחת תנאי ההיתר.

31. המתודולוגיה הזמנית והקריטריונים הקבועים להבאה פרטית נועדו כאמור לתת מענה מיידי לענפי המשק בתקופת החירום, תוך היצמדות בקירוב למכסות שקבעה הממשלה בעבר. כל זאת במקביל לעבודה מקיפה ויסודית, שנעשית על-ידי גורמי המקצוע במשרדי הממשלה הרלוונטיים לגיבוש מתודולוגיה קבועה וסדורה שתתייחס לכלל ההיבטים הנדרשים בעניין זה. עוד יודגש, כי בהתאם למתודולוגיה הזמנית שקבעה הוועדה, בתקופת השימוש במתודולוגיה זו תתקבלנה החלטות רק ביחס לענפי המשק שבהם הועסקו כדין עובדים לא ישראלים, עוד קודם ל-7 באוקטובר 2023. זאת, מתוך רצון לשמור על תעסוקת עובדים ישראלים לצד מתן מענה למעסיקים בענפים שבהם קיים קושי אובייקטיבי בגיוס עובדים ישראלים בשים לב למצב הקיים במשק טרום ה-7 באוקטובר ולאור השפעותיו המיידיות.

32. לאחר שהתקבלה החלטה 1752, ובהתאם לסעיף 12.2 להחלטה זו ולמתודולוגיה הזמנית שנקבעה, קבעה הוועדה מכסות לענפי המשק השונים. בטרם התכנסה הוועדה לקבוע מכסה לענף כלשהו, התכנס הצוות המכין לדיון שבו הוצגו המכסות שהוקצו לענף על ידי הממשלה ערב המלחמה (הן של היתרים להעסקת פלסטינים, הן להעסקת ירדנים והן להעסקת עובדים זרים אחרים מחוץ לישראל), וכן בשיעור מימוש המכסה בענף ערב המלחמה ובצורך הנוכחי של הענף בעובדים שאינם ישראלים, כפי שהוצג על-ידי המשרד הממשלתי הרלוונטי.

33. לשלמות התמונה יצוין, כי נגד החלטת סדרי עבודת הוועדה, הוגשה עתירה לבית המשפט הנכבד – בג"ץ 5879/24 **קו לעובד ואח' נ' ועדת מנכ"לים לעובדים זרים ואח'**. במסגרת העתירה התבקש בית המשפט הנכבד ליתן שורה של סעדים בנוגע לאופן קבלת החלטותיה של משיבה (ר' סעיף 5 לפסק הדין). ביום 9.3.25 ניתן פסק הדין אשר הורה על דחיית העתירה בהעדר עילה להתערבות בסדרי עבודת הוועדה כמפורט בפסק הדין.

34. עוד יצוין, כי במקביל לעתירה דן הוגשה עתירה נוספת - בג"ץ 82462-12-24 **קו לעובד ואח' נ' ועדת מנכ"לים לעובדים זרים ואח'**, נגד החלטת ועדת המנכ"לים בעניין הבאתם הפרטית של 2,500 עובדים זרים לענף החקלאות. עתירה זו התייתרה ונמחקה בהסכמת הצדדים, בעקבות החלטתה המעודכנת של הוועדה להקפיא את הבאת העובדים הזרים באופן פרטי בענף זה. זאת, בהתאם להחלטת הממשלה 1752 הקובעת כי ככלל, עובדים זרים יגויסו באמצעות הסכמים בילטרליים.

ענף מסחר ושירותים

35. טרם פרוץ המלחמה הייתה מכסה משותפת של עובדים זרים פלסטינים שקבעה הממשלה בעבור ענף התעשייה ובעבור ענף השירותים. מכסה זו הוגדרה עבור "ענף התעשייה והשירותים". על פי נתוני רשות האוכלוסין וההגירה, ערב המלחמה (ביום 5.10.23) סך כל המכסות שקבעה הממשלה לענפי התעשייה והשירותים עמדה על 18,785 עובדים (זרים, פלסטינים וירדנים), כאשר מתוכם, בענף השירותים ניתנו כ-5,572 היתרים לעובדים פלסטינים בשלל משלחי יד שונים.

36. בהחלטת הממשלה מספר 2174, מיום 18.12.16, נקבע, בין היתר, מנגנון חדש להקצאת היתרים להעסקת עובדים פלסטינים בענף התעשייה והשירותים. במסגרת המנגנון שנקבע, המכונה "שיטת השוק החופשי", למעסיקים בענף התעשייה והשירותים ניתנו היתרים עקרוניים להעסקת עובדים פלסטינים, ללא מכסה מספרית, וכל עובד פלסטיני הורשה לעבור בהתאם לרצונו בין מעסיקים בעלי היתרים בענף זה.

יצוין, כי עוד בטרם החל יישומו של המנגנון האמור, בסעיף 1 להחלטת הממשלה מספר 2469 מיום 5.3.17 שעניינה "הגדלת היקפי התעסוקה של עובדים פלסטיניים בישראל בענף התעשייה", נקבע כי תוקצה תוספת מכסה של עובדים זרים פלסטינים לענף התעשייה והשירותים, כך שלפחות 75% ממכסה זו תוקצה לענף התעשייה. מסעיף זה ניתן ללמוד כי הממשלה הכירה, באופן מסוים, בהפרדה בין שני הענפים. זאת, למרות שבפועל המכסה נוהלה בצורה אחודה לשני הענפים.

37. ביום 4.6.24 פנה משרד הכלכלה והתעשייה לוועדת המנכ"לים, בבקשה להקצות מכסה לענף שיכונה ענף המסחר והשירותים, וזאת בנפרד מהמכסה לענף התעשייה.

צילום פניית משרד הכלכלה והתעשייה, מיום 4.6.24, מצורף ומסומן מש/4.

38. ביום 13.6.24 התכנס הצוות המכין לדיון בבקשת משרד הכלכלה והתעשייה. על פי המלצת הצוות המכין המופיעה בהחלטת הוועדה על הקצאת מכסה לענף המסחר והשירותים מיום 1.7.24, פורטה ההבחנה שנעשתה בין ענף התעשייה לענף השירותים כאמור לעיל, וכן צוין כי הענף הוגדר כענף השירותים, אך בפועל על פי נתוני משרד הכלכלה והתעשייה, ערב המלחמה הועסקו בענף 1,181 עובדים זרים פלסטינים בתת ענף המסחר הקמעונאי והסיטונאי, כולל הובלות, ולכן בפועל לא מדובר רק בענף שירותים אלא גם בענף מסחר. לאור זאת, ועדת המנכ"לים קיבלה את המלצת הצוות המכין כי הענף יוגדר מעתה כ"ענף המסחר והשירותים".

39. בהמשך לכך, ביום 17.6.2024 התקיים דיון בוועדת המנכ"לים, במסגרתו הנחתה הוועדה את משרד הכלכלה והתעשייה להציג נתונים מקובצים לקטגוריות עיקריות בענף המסחר והשירותים, וזאת לאחר שדנה בייחודיותו של ענף המסחר והשירותים כענף המאגד תחתיו מספר נרחב ומגוון של משלחי יד.

40. בהתאם להנחיית הוועדה, משרד הכלכלה והתעשייה הציג לוועדה חמש קטגוריות שעבורן התבקשה המכסה להעסקת עובדים זרים: שירותים בבניין ותשתיות, ומסחר סיטונאי וקמעונאי הכולל הובלות, מוסכים, אולמות אירועים וניקיון. לעמדת משרד הכלכלה שהוצגה בוועדה, ענפים אלו סובלים ממחסור חמור ומתמשך בידיים עובדות עוד מתקופת משבר הקורונה, שהחמיר ביתר שאת עם פרוץ המלחמה.

40. יצוין, כי במהלך הדיונים בין גורמי המקצוע בצוות המכין ובוועדה, לא הייתה הסכמה גורפת ביחס לתתי הענפים שיכללו במכסה זו, ביחס לחומרת המחסור וכן למידת הצורך בהבאת

עובדים זרים על מנת להתמודד עם המחסור. כן יצוין, כי חלק מחברי הצוות המכין גם עמדו על כך שאין הלימה בין חמשת הקטגוריות שהתבקשו לבין הקטגוריות בהן הועסקו פלסטינים תחת מכסת השירותים טרם המלחמה.

41. יצוין, כי נוכח העובדה שמדובר בחמש קטגוריות החולקות מכסה קטנה יחסית, ומתוך רצון לשפר את המוביליות של העובדים הזרים ויכולתם לעבור בין המעסיקים בקטגוריות הללו, קבעה הוועדה כי קטגוריות אלו יהוו ענף אחד, והעובדים הזרים יוכלו לעבור בין המעסיקים בעלי ההיתרים בענף זה.

הקצאת המכסה הכללית לענף המסחר והשירותים

42. ביום 1.7.24 התקבלה החלטת הוועדה להקצות מכסה כוללת של עד 6,400 עובדים זרים לענף מסחר ושירותים בקטגוריות האמורות, המשקפת את הרף העליון של הקצאת המכסה שסדרי עבודת הוועדה אפשרו לוועדה להקצות, קרי 115% מהמכסה המקורית. עוד נקבע בהחלטה זו לעניין הקטגוריה של הניקיון, לאחר שהוצג בפני הוועדה הנתון לפיו בתחום זה הועסקו כ-222 עובדים פלסטינים בטרם פרצה המלחמה, כי מדובר בקטגוריה שיש להכלילה כאמור, וכי במסגרת הליך הקול הקורא שיערך לכלל תתי הענפים, ינתן איתות להיקף הצורך בקטגוריה זו. בתוך כך, הוועדה רשמה לפנייה את הודעת מנכ"ל משרד הכלכלה והתעשייה, כי המשרד יפרסם קול קורא פתוח לבקשות וידווח לוועדה על ההקצאה הפרטנית המומלצת. בתוך שבוע מהדיווח, יוכלו שני חברי וועדה לבקש מיו"ר הוועדה לתאם דיון בנושא.

צילום החלטת הוועדה מיום 1.7.24 מצורף ומסומן מש/5.

43. כעולה מהחלטת הוועדה ומנספחיה, ביום 16.7.24 פרסם משרד הכלכלה והתעשייה קול קורא מקדמי, לצורך הצגת צרכי הענף בכלל המקצועות הנכללים בו. במסגרת זו, הוגשו כ-800 בקשות מקדמיות תקינות של מעסיקים, אשר הציגו העסקת כ-155,000 עובדים ישראלים, וביקשו העסקה של כ-37,000 עובדים זרים. ביום 10.9.24 הועבר ממשרד הכלכלה דיווח אודות ההקצאה הפרטנית המומלצת, כמו גם המתודולוגיה המוצעת על ידם לחלוקת ההקצאה בין משלחי היד.

44. יצוין כי נציג אגף תקציבים במשרד האוצר הביע במסגרת הדיונים בוועדה בין היתר את הקושי להערכת ביקושים קיימים בשוק העבודה למשרות ספציפיות באמצעות סקר מעסיקים, וכי קיים קושי בהסקת מסקנות מבוררות על יסוד האמור מבחינת מתודולוגיה להערכת ביקושים.

44. ביום 23.9.24 התקבלה החלטה נוספת של ועדת המנכ"לים, שעניינה עדכון להחלטתה מיום 1.7.24, ולפיה הוועדה מבהירה כי היקף המכסה לענף המסחר והשירותים והקטגוריות שיכללו בו יהיו בהתאם למתודולוגיה המפורטת במכתב מיום 10.9.24, של מנהל אגף בכיר למסחר ושירותים במשרד הכלכלה והתעשייה (על דעת מנכ"ל המשרד) שצורף כנספח להחלטת ועדת

מנכ"לים, ורק עבור משלחי היד המפורטים בנספח למכתב זה. זאת, מכיוון שלא התקבלה פנייה משני חברי וועדה עד ליום 17.9.24 בהתאם להחלטת הוועדה מיום 1.7.24.

צילום החלטת הוועדה מיום 23.9.24, לה צורף המכתב ממשרד הכלכלה, מצורף ומסומן מש/6.

נוהל העסקת עובדים זרים בענף המסחר והשירותים

45. בהתאם להחלטות ועדת המנכ"לים גיבשה רשות האוכלוסין וההגירה נוהל המפרט את תנאי ההיתר להעסקת עובדים זרים בענף המסחר והשירותים, שמספרו 9.5.0002 (להלן: **הנוהל**). אשר פורסם ביום 5.11.24. הנוהל מפרט את הקטגוריות בהן ניתן להעסיק עובדים זרים בענף מסחר ושירותים ואת המקצועות הספציפיים שניתן להעסיק בכל קטגוריה. זאת, בין היתר, בהתאם למשלחי היד שפורטו בנספח של משרד הכלכלה.

46. במסגרת גיבוש הנוהל, ערכה רשות האוכלוסין בדיקה מול משרד הכלכלה והתעשייה, וממנה עלה כי בקטגוריית הניקיון (אחת מהקטגוריות בענף), העסקת עובדים ישראלים נעשית ככלל, באמצעות חברות ניקיון בעלות רישיון קבלן שירות ממשרד העבודה (לפי חוק העסקת עובדים על ידי קבלני כוח אדם, התשנ"ו-1996) (להלן: **חוק קבלני כוח אדם**), הנתונות לפיקוחו של משרד העבודה. עוד יצוין, כי בהתאם לנהלי הרשות, לא הועסקו קודם לכן פלסטינים בחברות ניקיון (אלא רק בהעסקה ע"י מעסיק עצמאי), ומשכך נדרש היה לקבל החלטה באשר לאופן ההעסקה של העובדים בענף הניקיון.

47. לאחר דיון בין שני המשרדים, הוחלט על ידי רשות האוכלוסין לקבוע כי הקצאת היתרים להעסקת עובדים זרים בניקיון, תהיה, באופן ניסיוני, רק לחברות ניקיון בעלות רישיון קבלן שירות ממשרד העבודה, זאת גם בשים לב לגודל המכסה שהוקצתה לתת-ענף הניקיון מתוך המכסה הכללית בענף המסחר והשירותים. ככל ויוחלט על הגדלת מכסות לתת-ענף הניקיון יהיה צורך לבחון מחדש את הליך הרישוי של החברות שמעסיקות עובדים זרים יצוין, כי עמדת רשות האוכלוסין בעניין זה הייתה כי מתן היתר למעסיק גדול, מאורגן ומורשה אשר מפוקח על ידי משרד העבודה אשר ינהג במשנה זהירות וידאג לשמור על זכויות עובדיו (מתוך חשש לאבד את רישיונו) עשוי להיטיב עם העובדים. בנוסף לקבלן שירות יהיה קל יותר להעסיק את העובדים במשרה מלאה ולאתר להם עבודות חלופיות במקרה הצורך.

48. יובהר כי אכן קיים שוני מסוים בין מעסיקים בענף הניקיון ליתר המעסיקים בענפים הכלולים בענף מסחר ושירותים שבא לידי ביטוי בכך שהעסקתם אינה בבית העסק של המעסיק, אלא באתר של מעסיק אחר, לו ניתן השירות בין היתר, גם לאור העובדה שחלק מהמעסיקים הם בעלי סניפים היכולים לנייד את העובדים בין הסניפים שבבעלותם. לאחר הגשת העתירה, בעקבות פניית העותרת מיום 26.11.24, התקיימו דיונים עם משרדי הממשלה הרלוונטיים בענייניו של נוהל העסקת עובדים זרים בענף המסחר והשירותים, והוחלט להוסיף מספר הבהרות לנוהל. ביום 23.3.25 פורסמה מהדורה שנייה של הנוהל, הכוללת הבהרות שונות. בין היתר, הובהר כי ההיתרים שיינתנו לקבלני שירות לצורך העסקת עובדים זרים בניקיון יינתנו באופן

ניסיוני, וכי חל איסור חמור על העסקת העובדים הזרים בניקיון של משקי בית, בין אם בבנייני מגורים ובין אם בבתים פרטיים. כמו כן, הודגש כי ככל שמשרד הכלכלה ימליץ לממונה על הקצאות נוספות לחלוקת המכסה המרבית שנקבעה על ידי ועדת המנכ"לים, רשאי הממונה או מי מטעמו להתייעץ עם הגורמים המקצועיים במשרדי העבודה, משרד הכלכלה, משרד המשפטים, משרד האוצר ומשרד ראש הממשלה.

49. קביעתו של נוהל ההעסקה כניסיוני נקבעה מאחר שצורת העסקה דומה לזו של חברות הניקיון לא קיימת כיום בענפים אחרים בתחומים של עובדים זרים. סעיף 10 לחוק העסקת עובדים על ידי קבלני כח אדם, תשנ"ו-1996, אוסר על קבלני כוח אדם להעסיק עובדים זרים ללא היתר מיוחד משר הפנים, כאשר היתר כאמור יינתן רק למי שנותן שירותי כוח אדם באופן **בלעדי** לעובדים זרים. כיום היתר כאמור ניתן לתאגידים בענף הבניין בלבד. אשר לקבלני שירותי ניקיון, נוכח המבנה הייחודי שלהם: רישוי שונה משל קבלן כח אדם, מחד, והיותם נתונים לפיקוח בשל השוני בינם לבין יתר המעסיקים, מאידך, כמו גם נוכח קיומה של העסקה מעורבת של ישראלים ועובדים זרים, הוסכם על בחינה ניסיונית בנושא שלאחריה ייבחן הצורך באסדרה (יצוין בהקשר זה, כי בענף הבניין למשל, העסקה באמצעות קבלני כח אדם הוסדרה בהחלטת ממשלה 2446 (מיום 15.8.2004), בחקיקה ובמנגנון פיקוח ייחודי, ובענפים אחרים פעלו צוותים בין משרדיים ייעודיים לשקילת הנושא).

כאמור לעיל, בהמשך לדיונים שנערכו, נוספו תיקונים נוספים לנוהל. כך למשל, הודגש בנוהל כי חל איסור חמור על העסקת העובדים הזרים בניקיון של משקי בית, בין אם בבנייני מגורים ובין אם בבתים פרטיים, וכן הובהר כי על המעסיק לעגן בחוזה ההעסקה את חובתו לשלם לעובד הזר שכר בעד משרה מלאה לפחות, וזאת אף אם בפועל היקף עבודתו של העובד הזר פחת מהיקף של משרה מלאה.

הקצאת מכסה להבאה פרטית בענף המסחר והשירותים

50. ביום 8.10.24, פנה מנכ"ל משרד הכלכלה והתעשייה לוועדה וציין כי לעמדת המשרד, בעת הנוכחית בענף המסחר והשירותים קיים צורך להגדיל את המכסה ב-13,500 עובדים זרים. בפנייה צוין כי המכסה שהוקצתה לענף המסחר והשירותים ערב המלחמה לא עמדה בהלימה לביקוש בדומה לביקוש כיום. לאור זאת, ביקשו נציגי המשרד לאשר, מתוך המכסה המאושרת לענף המסחר והשירותים, הבאה פרטית של עד 6,400 עובדים זרים. זאת, כאמור, לעמדתם, בשל המחסור המשמעותי בידיים עובדות בענף, על השלכותיו, ובהיעדר היתכנות להבאה במישור הביטורלי בפרק זמן סביר. לפי האמור בפנייה, המעסיקים בענף המסחר והשירותים מיואשים מהמחסור בעובדים לאור משך הזמן שבו הממשלה עוסקת בהבאת עובדים זרים לענף, כאשר עד למועד הדיון לא הגיע ולו עובד זר אחד לענף. מנכ"ל משרד הכלכלה והתעשייה הוסיף והדגיש בפני הוועדה כי מכסה של עד 6,400 עובדים זרים לענף המסחר והשירותים נותנת מענה חלקי בלבד לביקוש שעלה בקרב המעסיקים בענף במסגרת הקול הקורא שפורסם וכי יש דחיפות לתת מענה ממשלתי שיאפשר לכמה שיותר מעסיקים להביא במהירות האפשרית עובדים זרים לענף.

51. ביום 14.10.24 התכנסה הוועדה לדיון המשך בבקשת מנכ"ל משרד הכלכלה והתעשייה האמורה. לנוכח ריבוי ענפים ומקצועות שהצריכו חשיבה על האופן שבו יבנו הסכמים בילטרליים, נכון לערוך הסכם בילטרלי לכל הקטגוריות בענף המסחר והשירותים. הבחינה העלתה כי בקטגוריית המוסכים, הואיל ויש דרישות מקצועיות מיוחדות ומכיוון שמדובר בכ-950 עובדים בלבד, מוטב שהממשלה תמקד את מאמציה בענפים אחרים ותאפשר להביא את כלל העובדים בקטגוריה זו בהבאה פרטית. אשר לשאר הקטגוריות בענף המסחר והשירותים, רשות האוכלוסין וההגירה העריכה שלא יחתם הסכם בילטרלי בחודש שלאחר מכן לכל הפחות, ולכן סברו נציגיה כי נכון לאשר מכסה מסוימת להבאה פרטית גם לשאר הקטגוריות בענף המסחר והשירותים.

52. על רקע האמור, הוועדה השתכנעה כי לנוכח מצב החירום שבו נמצא המשק והשפעתו על ענף המסחר והשירותים; לנוכח המחסור בעובדים בענף כבר שנה שלמה (באותה עת); ולנוכח העובדה שטרם נחתמו הסכמים בילטרליים בענף זה ואין היתכנות לעריכתם בזמן סביר, נדרש לאפשר הבאת עובדים זרים לענף המסחר והשירותים בהבאה פרטית בהיקף מצומצם יחסית ותחום בזמן, של עד 950 עובדים לקטגוריית המוסכים, ועד 2,725 עובדים לארבע הקטגוריות הנוספות בענף המסחר והשירותים: שירותים בבניין ותשתיות, מסחר סיטונאי וקמעונאי כולל הובלות, אולמות אירועים וניקיון.

52א. למען שלמות התמונה, יצוין כי נציגות משרד המשפטים הסתייגו מהחלטה זו, והביעו במהלך הדיון עמדה לפיה יש לקבוע היקף מצומצם ביחס למכסה הקיימת ובאופן מדורג כדי לרכז את הקשיים שבהבאה פרטית כמפורט בהחלטת הוועדה. עמדה זו נדחתה בשל קשיים יישומיים שהוצגו על ידי מנכ"ל משרד הכלכלה והתעשייה.

53. בהחלטתה, התנתה הוועדה את ההבאה הפרטית במספר תנאים שנועדו לשמור על זכויות העובדים: ראשית, בהתאם להחלטת ממשלה 1752, נקבע כי הבאת עובדים זרים בקטגוריות האמורות תתאפשר רק ממדינות שאושרו על ידי מנהל רשות האוכלוסין וההגירה, תוך התייעצות עם משרד החוץ במידת הצורך, וזאת ממדינות המדורגות Tier 1 ו-Tier 2 בדו"ח מחלקת המדינה האמריקאית בנושא סחר בבני אדם (ר' סעיפים 5 ו-12.5 להחלטת ממשלה 1752).

54. לענין זה נסביר, כי מחלקת המדינה האמריקאית אומדת את מידת המאבק של המדינות בסחר בבני אדם לפי ארבעה דירוגים, בהתאם למאמצים שהמדינות עושות כדי להילחם בתופעה: בדירוג הראשון, Tier 1, מופיעות מדינות אשר עומדות בסטנדרטיים המינימליים למאבק בתופעה- בדירוג זה מופיעות השנה 33 מדינות; בדירוג השני, Tier 2, נמנות מדינות שאינן עומדות בסטנדרטיים המינימליים אך עושות מאמצים משמעותיים לעמוד בהם – בדירוג זה מופיעות השנה 98 מדינות (בהן מדינת ישראל); בדירוג שני עם הערה, נמנות מדינות אשר מופיעות ברשימת מעקב (Special Watch List) בשל עלייה בשיעור הקורבנות, אי הגברת מאמצים להיאבק בתופעה או דירוג המתבסס על התחייבויות עתידיות- בדירוג זה מופיעות השנה 32 מדינות;

בדירוג השלישי, Tier 3, נמנות מדינות שאינן עומדות בסטנדרטים המינימליים למאבק בסחר ואינן עושות מאמצים משמעותיים לעמוד בהם- בדירוג זה מופיעות השנה 21 מדינות.

הדירוג בדוח משמש ככלי לניהול הסיכון בהבאה של עובדים ממדינות זרות ובכלל זה הוא מהווה אחד השיקולים גם בבחירה עם אילו מדינות להתקשר בהסכמים בילטרליים (ראו החלטת הממשלה 1862 בנושא תוכנית יישום לתוכנית הלאומית למאבק בסחר בבני אדם, בעמ' 8 לתכנית היישום) ובקבלת החלטות שונות בנושא הבאת עובדים זרים (כך למשל, החלטת ממשלה 860 מיום 30.07.2023, שעניינה "הגדלת מכסות העובדים הזרים במשק ותיקון החלטות ממשלה"). כאשר מדובר בהבאת עובדים זרים מחוץ למסגרת ההסכמים הבילטרליים כחריג יש לנקוט באמצעים נוספים וחלופיים כדי למנוע ולצמצם את הסיכון לגביית דמי תיווך בלתי חוקיים. בשל האמור, נקבע במסגרת החלטת ממשלה 1752 בסעיף 12.5 כי ועדת המנכ"לים תאשר הבאה פרטית "רק ממדינות המדורגות בדירוג Tier 1 ו Tier 2-בדור"ח מחלקת המדינה האמריקאית המתפרסם מדי שנה בנוגע לסחר בבני אדם. במקרים שבהם הוועדה תשתכנע שקיימת חיוניות לתפקוד ענף מענפי המשק הישראלי, לאחר ששקלה את מכלול ההיבטים הרלוונטיים לרבות היבטי שמירה על זכויות עובדים זרים ומניעת סחר בבני אדם, היא תוכל לאשר הבאה פרטית ממדינות אחרות תוך קביעת תנאים נוספים להבאה ממדינות אלה, ככל שיידרשו."

אי לכך, ועדת המנכ"לים הדגישה בהחלטתה לעניין הבאה פרטית בענף המסחר והשירותים כי ההבאה הפרטית תתאפשר ממדינות בדירוג הראשון והשני בדוח מחלקת המדינה האמריקאית, בהתאם להחלטת הממשלה 1752.

55. בנוסף, קבעה הוועדה תנאים נוספים. נקבע, בין היתר, כי המעסיק יידרש להצהיר כי העובד קיבל מידע מלא בשפתו אודות מרכז הפניות לעובדים זרים וזכויותיו, כי עלויות ההבאה שולמו על ידי המעסיק, וכי לא נגבו דמי תיווך בלתי חוקיים. עוד נקבע, כי מנהל רשות האוכלוסין וההגירה רשאי לחייב הפקדת ערבות בנקאית להבטחת זכויות העובדים. לבסוף נקבע כי אם תתגלה תופעה שיטתית של גביית דמי תיווך לא חוקיים בענף, יובא הנושא לדיון בוועדת המנכ"לים. בנוסף, החלטת הוועדה גם קובעת כי עם כניסת הסכם בילטרלי לתוקף, תופסק ההבאה הפרטית, וניתן יהיה להביא עובדים רק במסגרת הסכם או הסדר כזה.

צילום החלטת הוועדה על הקצאת מכסה להבאה פרטית בענף המסחר והשירותים, מיום 14.10.24, מצורף ומסומן מש/7.

56. ביום 13.11.24 פרסם משרד הכלכלה והתעשייה קול קורא בפניה למעסיקים להגשת בקשות להקצאת עובדים זרים.

צילום פניית משרד הכלכלה והתעשייה מיום 13.11.24, צורף לעתירה וסומן נספח 19.

57. נקדים ונציין, כי כבר בחודש אפריל 2024, פנתה העותרת לממשלה ולוועדה ושטחה את טענותיה בעניין המורכבות בהבאת עובדים זרים ארצה במתכונת שעליה הוחלט. בהמשך לכך, ביום 5.6.24, ביום 20.6.24 וביום 14.7.24, שבה העותרת ופנתה בעניין, לרבות בהתייחס להכרה ב"ענף המסחר והשירותים" כענף עצמאי, ובקביעת ההקצאה לענף.

בהמשך להחלטת הוועדה על הקצאת מכסה להבאה פרטית בענף, מיום 14.10.24, ביום 18.11.24, פנתה העותרת 1 למשרד ראש הממשלה ולרשות האוכלוסין בבקשה לבטל את ההחלטה לאפשר העסקת עובדים זרים בענף המסחר והשירותים, ולחלופין, להתנות את ההעסקה בקיומם של הסכמים בילטרליים ובמנגנונים לאיתור מעסיק. בהמשך לכך, ביום 26.11.24 פנתה העותרת 1 בפנייה נפרדת לרשות האוכלוסין וההגירה, בעניין החלטת המשיבים להקצות היתרים להעסקת עובדים זרים, לחברות הניקיון, בפניה נטען, בין היתר, כי החלטות הוועדה אינן מאפשרות העסקה בעבודות ניקיון אצל חברות קבלני שירותים, אלא רק בהעסקה ישירה.

צילום פניות העותרת 1, מיום 18.11.24 ומיום 26.11.24, צורף לעתירה וסומן נספחים 20-21.

58. ביום 2.12.24 נשלח מטעם סמנכ"ל כלכלה ותשתיות, לפניות העותרת לוועדת המנכ"לים, מענה מנומק ומפורט. במענה הובהר כי ההחלטה נובעת מצרכי המשק הדחופים, ופורטו השיקולים שעמדו בבסיס ההחלטה. במסגרת המענה הובהר כי החששות העולים מהפניה לא נעלמו מעיני הוועדה. כך למשל, בכל הנוגע לחשש מפני תשלום דמי תיווך בשל ההבאה הפרטית, הובהר כי לא בכדי קבעה ועדת המנכלים כי לשם רישום הבאה פרטית יש לעמוד ברשימה של תנאים מחייבים שעניינם גידור הסיכון שעלול להיות כרוך בהבאה פרטית. בנוסף, צוין במענה, בכל הנוגע לחשש מכבילה למעסיק מסוים של עובדים זרים - כי גם נושא זה לא נעלם מעיני הוועדה – והוא בא לידי ביטוי בהחלטותיה המתייחסות למתן אפשרות למעבר של עובדים זרים בתוך הקטגוריות השייכות לאותו ענף או בין תתי הענפים שבו מספר העובדים הוא קטן במיוחד. כן צוין כי: "רשות האוכלוסין וההגירה תפרסם רשימה של המעסיקים עם היתר הכוללת את פרטי המעסיק, סוג העסק ודרכי הפנייה אליו, בכדי לסייע לעובדים הזרים בענף להתנייד ממעסיק למעסיק (בעברית ובאנגלית). כמו כן רשות האוכלוסין וההגירה מפעילה מרכז פניות לעובדים זרים אשר מסייע לכלל העובדים הזרים בעת הצורך, וכך גם יהיה עבור העובדים הזרים בענף המסחר והשירותים. נוסף על כך, באפשרותם של העובדים הזרים לפנות לממונה על זכויות עובדים זרים במשרד העבודה" ניתן לעיין ברשימה בקישור הבא:

<https://www.gov.il/he/pages/trade-and-services-quota>

צילום המענה מטעם הוועדה, מיום 2.12.24, צורף לעתירה וסומן נספח 22.

59. בהמשך לכך נערכה התכתבות נוספת בין העותרת למשיבים, וביום 19.12.24 התקיים מפגש עם העותרת, במטרה לשמוע את הטענות והחששות שהביעה בפניותיה. בעקבות המפגש שבה העותרת ופנתה למשיבים ביום 22.12.24 וביום 25.12.24.

צילום ההתכתבות בין העותרת למשיבים עובר לפגישה שהתקיימה, והפניות שנשלחו לאחריה, צורף לעתירה וסומן נספחים 23-27.

60. ביום 28.12.24 נשלח מענה מטעם הוועדה, ובו צוין כי הדברים עודם מצויים בבחינה פנים-ממשלתית, וכי מענה לטענות שהועלו יישלח בהמשך.

צילום המענה מטעם הוועדה, מיום 28.12.24, צורף לעתירה וסומן נספח 28.

61. ביום 31.12.24 הוגשה העתירה דן.

ההתפתחויות שאירעו לאחר הגשת העתירה

62. לאחר הגשת העתירה, ביום 29.1.25 שב ופנה מנכ"ל משרד הכלכלה והתעשייה לוועדה בבקשה להגדלת מכסת העובדים הזרים לענף המסחר והשירותים כך שתעמוד על סך של 20,000 עובדים זרים. על פי האמור בבקשה, כחודשיים קודם לכן, ביום 13.11.24, פרסם משרד הכלכלה והתעשייה קול קורא למעסיקים מענפי המסחר והשירותים להגשת בקשות להמלצות להקצאת היתרים לעובדים זרים. לפרסום זה נענו כ-700 מעסיקים, שצינו כי הם מעסיקים כ-115,000 עובדים ישראלים, והציגו ביקוש לכ-23,000 עובדים זרים. בבקשה אף צוין כי משיח שקיים המשרד עם ארגונים יציגים ועם מעסיקים נוספים במשק, עולה כי ייתכן שהביקוש אף גבוה יותר. על רקע האמור ציין המשרד, כי לפי שיטת ההקצאה של המשרד, חישוב הזכאות של המעסיקים שפנו עומד על כ-20,000 עובדים זרים, והוועדה התבקשה להגדיל את המכסה עד לסך האמור.

בנוסף, צוין בפניית המשרד כי לשיטתו, הנתונים (לרבות הקול הקורא והיענות המעסיקים לו) מבססים את הבקשה ומתיישבים עם נתוני הלמ"ס בדבר משרות פנויות במקצועות הדורשים מיומנות נמוכה, בהם נרשמה עלייה מתמשכת בעשור האחרון, עם עלייה חדה לאחר משבר הקורונה ועלייה נוספת, מתונה יותר, לאחר פרוץ מלחמת "חרבות ברזל". עוד צוין, כי לשיטתו מדובר במקצועות שאינם אטרקטיביים לעובדים ישראלים, בשל השכר הנמוך ואופי העבודה הפיזית בתנאים לא נוחים, וכי על אף היעדר נתונים רשמיים עדכניים לגבי השכר הממוצע בענפים אלה, סקר הכנסות והוצאות משקי הבית לשנת 2021 מלמד כי מדובר בשכר נמוך שאינו מושך עובדים ישראלים.

צילום פניית מנכ"ל משרד הכלכלה והתעשייה לוועדת המנכ"לים מיום 29.1.25, מצורף ומסומן

מ/8.

63. מאחר שבקשת מנכ"ל משרד הכלכלה והתעשייה להקצאת עובדים זרים לענף כבר עמדה על סף העולה על 115% מהמכסה שהוקצתה לענף על-ידי הממשלה ערב המלחמה, בהתאם למתודולוגיה הזמנית שקבעה הוועדה, נדרשה הוועדה לבחון אם מתקיימים במקרה זה נימוקים מיוחדים, שבגינם הוועדה רשאית לאשר לענף הגדלה נוספת של המכסה כאמור. זאת, על בסיס חוות דעת של המשרד הממשלתי האחראי על הענף, בצירוף פירוט של המצב התעסוקה בענף, הפער הקיים בעובדים זרים, פירוט העיסוקים ומשלחי היד, השכר הממוצע במשלחי היד, המאמצים שנעשו להכשרת ישראלים והדחיפות להבאת העובדים.

64. בדיוני הצוות המכין לוועדת המנכ"לים עלה כי נכון למועד הדיון טרם נכנסו בפועל לישראל עובדים זרים לענף המסחר והשירותים ובהתאם, טרם נבחנו השפעות הגדלת המכסה על כניסה כאמור. לפיכך, ובשים לב לשימוש בחריג שבמתודולוגיה הזמנית, סוכם כי יש לעמוד על הצורך בעובדים זרים לענף וכן נדרש לבחון אם הקצאה זו עלולה לגרום לדחיקת עובדים ישראלים העובדים בענף. על כן, סוכם כי הצוות המכין יבצע פנייה ממוקדת לקבלת נתונים תומכים בבקשת משרד הכלכלה והתעשייה משירות התעסוקה, מההסתדרות הכללית ומהסתדרות הלאומית. מרכז הצוות המכין פנה בבקשה לקבלת עמדת הגופים באשר לבקשת משרד הכלכלה והתעשייה כאמור ובה ביקש כי יתייחסו בין היתר לצורך הקיים בעובדים בענף וכן להשפעה של הקצאת עובדים זרים על תעסוקת ישראלים.

צילום פניות של מרכז הצוות המכין לשירות התעסוקה והתשובות שניתנו מהגופים, הסתדרות הכללית והסתדרות הלאומית, מצורף ומסומן מש/9.

65. ביום 10.2.25, החליטה הוועדה, לאחר דיון וברוב דעות (חמישה תומכים כנגד שלושה מתנגדים) להגדיל את מכסת העובדים זרים לענף המסחר והשירותים ב-6,400 עובדים זרים נוספים, כך שהמכסה תעמוד על סף של עד 12,800 עובדים זרים בקטגוריות שבהן הועסקו בהיתר עובדים זרים פלסטינים ערב המלחמה, זאת, לאחר שהוועדה שמעה את דברי חברי הוועדה ומשתתפי הדיון, ועל בסיס חוות דעת של משרד הכלכלה והתעשייה שאחראי על ענף המסחר והשירותים ועמדות ארגוני העובדים ושירות התעסוקה, אשר לא שללו את המחסור בעובדים בענף. הוועדה קבעה כי הגדלת המכסה כאמור תיכנס לתוקף רק לאחר שרשות האוכלוסין וההגירה תודיע לוועדה כי ההסכם הביטחוני הראשון לענף מסחר ושירותים נחתם וניתן ליישום, וזאת ללא צורך באישור נוסף של הוועדה.

66. למען שלמות התמונה, כמפורט בהרחבה בסיכום הדיון, במהלך הדיון הוצגו פרשנויות חולקות לעניין התשתית העובדתית התומכת בהצדקה להגדלת המכסה של הענף. בנוסף, מספר חברי ועדה הציגו בדיון כי לנוכח המצב לפיו מקום בו טרם הגיעו עובדים זרים לענף כלל (אותה העת), עולה קושי להעריך את אופי תפקודו ואת ההשלכות של העסקת עובדים זרים בו. עם זאת, כאמור בסיכום הדיון, נוכח מצב החירום והמחסור בעובדים בענף רוב דעות חברי הוועדה סברו כי יש הצדקה להגדלת המכסה בענף.

67. בנוסף, לאור העדכון שהתקבל מאת גורמי המקצוע הרלוונטיים לפיו נשלחה טיוטת הסכם למדינת מוצא פוטנציאלית של עובדים זרים וצפויים להתקיים דיונים מול אותה מדינה, אך אין וודאות לגבי המועד שבו ייחתם ההסכם, וכי הצפי עד ליישום ההסכם בפועל עשוי לעבור פרק זמן של כחצי שנה, קבעה הוועדה שיש להגדיל כבר עתה את המכסה להבאה פרטית כך שזו תעמוד על 6,400 עובדים זרים בסך הכל. יצוין, כי גם בעניין זה החלטת הוועדה התקבלה ברוב דעות, כמפורט בהרחבה בסיכום הדיון.

א67. למען שלמות התמונה יצוין כי נציגות משרד המשפטים בוועדה הביעו בדיון את עמדתן והתנגדותן המנומקת להרחבת ההבאה הפרטית הנובעת מריבוי סיכונים אשר לעמדתן קיימים, בהבאה פרטית לענף מסחר ושירותים מאי מיצוי המכסה הקיימת להבאה פרטית (אותה העת טרם הובאו עובדים) ולחשש לפגיעה בעובדים - כמפורט בהחלטת הוועדה.

צילום החלטות הוועדה מיום 10.2.25, מצורף ומסומן **מש/10**.

68. ביום 8.5.25 התקיים דיון נוסף בפני ועדת המנכ"לים, ובמסגרתו הוצגה בפניה בקשת משרד הכלכלה והתעשייה לעדכן את ההחלטה מיום 10.2.25, אשר במסגרתה אושרה הגדלת מכסת העובדים הזרים לענף, ב-6,400 עובדים זרים נוספים (12,800 בסך הכל), שתיכנס כאמור לתוקף רק בכפוף להודעה מרשות האוכלוסין וההגירה וממשרד החוץ כי קיים הסכם בילטרלי הניתן ליישום בפועל. זאת, לנוכח שינוי בתשתית העובדתית, ובפרט בשל היעדר צפי לקיומו של הסכם בילטרלי בר-יישום במהלך שנת 2025; ועל רקע הצורך בעובדים זרים אשר עמד בבסיס החלטתה המקורית של הוועדה.

69. הוועדה דנה בבקשה ובקשיים שהציגו גם בדיון זה חלק מחבריה ובהם: שיעור מימוש בפועל בענף נמוך ומכסת הבאה פרטית שכבר ניתנה שאינה קרובה למיצוי, מאפיינים מבניים של הענף אשר אינו מורגל בהעסקת עובדים זרים שאינם פלסטינים, פיצול בין תתי-ענפים וריבוי מעסיקים ללא גורמי תיווך עבודה מוסדרים, וכן קיומה של העתירה דגן התלויה ועומדת בעניין זה. חלף הגדלת ההבאה הפרטית, הוצע לרכז מאמצים בקידום הסכמים בילטרליים בענף ולדון בנושא בהרחבה בהמשך ככל שיהיה בכך צורך. עמדה זו נדחתה בשל פרק זמן ארוך שיידרש לחתימת הסכם בילטרלי.

א69. כעולה מסיכום הדיון וההחלטה, -בתום הדיון החליטה הוועדה, לאחר שהביאה בחשבון את החששות של מתנגדי ההחלטה, ברוב של חמישה תומכים מול שלושה מתנגדים, כי: "לאחר ששמעה את דברי חברי הוועדה ומשתתפי הדיון, הוועדה השתכנעה כי לנוכח מצב החירום שבו נמצא המשק והשפעתו על ענף המסחר והשירותים; לנוכח המחסור בעובדים בענף כבר למעלה משנה ושבעה חודשים; ולנוכח כך שטרם נחתמו הסכמים בילטרליים וכי הצפי למימוש בפועל של ההסכם הבילטרלי הראשון לענף עומד על כחצי שנה, הוועדה מחליטה, על בסיס הקריטריונים להבאה פרטית, לעדכן את החלטתה מיום 10 בפברואר 2025 כך שהמכסה להבאה פרטית לענף המסחר והשירותים תעמוד על עד 9,600 עובדים זרים (במקום 6,400 עובדים זרים). יתר התנאים שקבעה הוועדה בהחלטתה ייוותרו ללא שינוי. יתרת המכסה להבאת עובדים בענף

המסחר והשירותים, אשר עומדת על 3,200 עובדים זרים, תישאר מיועדת להבאה בהסכמים בילטרליים, והוועדה תקיים עליה דיון נוסף בהתאם להתקדמות בהבאה פרטית של עובדים לענף ובהתאם להתקדמות שתדווה לוועדה. ככל שנחתם הסכם בילטרלי, כל ההיתרים שלא מומשו בהבאה פרטית מוסבים להסכמים בילטרליים בתוך חודש מיום ההודעה של רשות האוכלוסין וההגירה על חתימה על הסכם כאמור. החלטה זו תקפה עד ליום 31 בדצמבר 2025"

כלומר, הוועדה אישרה את הגדלת המכסה להבאה פרטית, כך שזו תעמוד על 9600 עובדים זרים בסך הכל, וכי יתרת המכסה (3200) תישאר מיועדת להבאה בהסכמים בילטרליים. כן הובהר כי ככל שייחתם הסכם בילטרלי, כל ההסכמים שלא מומשו בהבאה פרטית יוסבו להסכמים הבילטרליים.

צילום החלטת הוועדה מיום 8.5.25, מצורף ומסומן מש/11.

70. ביום 4.6.25 קיימה הוועדה דיון בעניין הרחבת קטגוריית מסחר סיטונאי וקמעונאי שבענף המסחר ושירותים, כך שתכלול את מקצוע "עובדים במכסות". עוד הוחלט בדיון זה לשנות את ההחלטה הקיימת בקטגוריית שירותים לבניין ותשתיות שבענף המסחר והשירותים, כך שתאפשר העסקת עובדים זרים עבור קבלנים רשומים הנמצאים תחת הסיווגים הבאים בסיווג האחד של ענפי הכלכלה של הלמ"ס - חשמלאות ותקשורת במבנים (סיווג 160), מתקני אוויר וקירור (סיווג 170), מעליות ומדרגות נעות (סיווג 180). כן סוכם כי נוהל רשות האוכלוסין וההגירה יתוקן. בהמשך לכך נספח א' לנוהל המגדיר את המקצועות תוקן בהתאם.

צילום החלטות הוועדה מיום 4.6.25 מצורף ומסומן מש/12.

71. ביום 18.6.2025, התקבלה פנייה נוספת ממנכ"ל משרד הכלכלה לוועדת המנכלים, להגדלת המכסה ב-25 אלף עובדים נוספים בענף המסחר והשירותים, כך שתעמוד על 37.8 אלף עובדים. הצורך בדבר הגדלת מכסה זו התבסס בשנית על קול קורא שפורסם על ידי משרד הכלכלה להערכת ביקושי המעסיקים בתחום, אשר במסגרתו התקבלו אינדיקציות לביקוש עבור 45 אלף עובדים.

צילום פניית מנכ"ל משרד הכלכלה מיום 18.6.25 מצורף ומסומן מש/13.

72. לאור מורכבות הבקשה ולאור החריגה מהיקף המכסה המקורי התקיימו בצוות המכין שני דיונים בנושא, ודיון נוסף בוועדת המנכ"לים ביום 11.8.25. כעולה מסיכום הדיון והחלטת הוועדה, פורטו בפני חבריה העמדות שהוצגו בדיונים המכינים שמהן עולה מחלוקת שעיקרה פרשנות שונה לנתונים ולהסקת מסקנות מהן ובפרט למשמעות של נתוני הלמ"ס בכל הנוגע לביקוש לעובדים בענף מסחר ושירותים. המחלוקת בעניין זה מפורטת בסיכום הדיון.

73. בהמשך לדיונים שהתקיימו, כעולה מההחלטה של הוועדה, החליטה הוועדה ברוב קולות כי: "לאחר שעיינה בחומרים שהוגשו לה לרבות הסקירות הנרחבות שהוצגו בצוות המכין ושמעה את דברי חברי הוועדה ומשתתפי הדיון, הוועדה השתכנעה כי לנוכח המחסור בעובדים במשק והשפעתו על ענף המסחר והשירותים, לנוכח הנתונים שהוצגו בידי המשרדים השונים והפרשנות להם ולאור הביקוש לעובדים שהוצג הן בדיון זה והן בדיוני הוועדה הקודמים, **הוועדה מחליטה על הגדלת המכסה להבאת עובדים זרים בענף המסחר והשירותים ב-12,200 עובדים זרים נוספים, כך שהמכסה הכוללת לענף תעמוד בסך הכול של 25,000 עובדים זרים.** בהמשך להסכמת מנכ"ל משרד החקלאות, תוקפא מכסה בסך 3,500 עובדים זרים לחקלאות ולא יינתנו היתרים בגינה וזאת עד ליום 31/12/2025."

צילום החלטת הוועדה מהדיון שהתקיים ביום 11.8.25 מצורף ומסומן מש/14.

74. בנוסף, ולאחר שנשמעו הדעות השונות, התקבלה ברוב דעות, גם החלטה בנוגע להבאה הפרטית בענף, והוועדה קבעה מכסה של 18,750 עובדים להבאה פרטית בסך הכל. כן צוין בהחלטת הוועדה כי יתרת המכסה להבאת עובדים בענף המסחר והשירותים אשר עומדת על 6250 עובדים זרים (שהם 25% מסך המכסה לענף), תישאר מיועדת להבאה בהסכמים בילטרליים, והוועדה תקיים עליהם דיון נוסף בתוך חודש בשים לב להתקדמות החתימה על הסכמים בילטרליים.

צילום ההחלטה בעניין ההבאה הפרטית מהדיון שהתקיים מיום 11.8.25 מצורף ומסומן מש/15.

75. ביום 11.9.25 וביום 14.9.25 התקיימו דיוני הצוות המכין שעניינם – "התפתחויות בנושא ההסכם הבילטרלי בענף המסחר והשירותים", בו נדונו בין היתר עניין זה. בדיון זה עודכנה הוועדה כי. משרד החוץ ורשות האוכלוסין וההגירה פועלים לקידום חתימה על הסכמים בענף ומצויים במגעים מול מספר מדינות. בתוך כך נמסר, כי מגעים מתקדמים מתקיימים מול אחת המדינות מתוך תקווה כי ניתן יהיה להגיע בהקדם האפשרי לסיכום איתה על הבאת עובדים בענף זה במסגרת הסכם בילטרלי.

ביום 15.9.2025 התקיים דיון בוועדה באותו נושא שבו הוצג על ידי נציג משרד החוץ כי נכון למועד הדיון ועל אף המאמצים שעושה מדינת ישראל לחתימה על הסכמים בילטרליים לענף המסחר והשירותים יש מו"מ מתקדם עם מדינת מוצא אחת שעימה, לפי הערכת נציג משרד החוץ, יש היתכנות לחתימה על הסכם בילטרלי לענף בהקדם

סיכום הדיון טרם פורסם והוא יוגש לבית המשפט הנכבד לאחר פרסומו הרשמי.

76. לבסוף, ולשלמות התמונה בעניין מושא העתירה, נציין כי נכון ליום 14.9.25 נכנסו לישראל כ- 2927 עובדים זרים בהבאה פרטית, לענף המסחר והשירותים. בתוך כך, ישנם עובדים זרים נוספים אשר נמצאים בתהליכים של הגעה לישראל בהבאה פרטית, עובדים נוספים שכבר שולמו אגרות בקשה על ידי מעסיקים. יודגש כי ניתנו על ידי משרד הכלכלה והתעשייה למעסיקים המלצות במלוא המכסה שאושרה בסך 25,000 עובדים זרים לצורך הגשת בקשות הבאה ותשלום אגרת בקשה.

77. טרם נידרש לעמדת המשיבים יצוין כי "ארגון חברות הניקיון בישראל" הגיש בקשה להצטרפות כמשיב בעתירה דנן. לטענת המבקשים להצטרף, ככל שתתקבל העתירה יהיו לכך השלכות קשורות על ענף הניקיון בישראל והדבר יביא לפגיעה קשה בענף "אשר כאמור משווע לעובדים.." (ר' סעיף 2 וסעיף 6 לבקשתם).

78. בהתאם להחלטת כב' השופט כשר מיום 24.2.25 נקבע כי: "לאחר הגשת התגובה המקדמית מטעם המשיבים 1-10, יימשך הטיפול בבקשת ההצטרפות מטעם ארגון חברות הניקיון בישראל (ע"ר). המשיבים 1-10 יתייחסו במסגרת תגובתם המקדמית לאמור בתגובה מטעם העותרות לבקשת ההצטרפות."

עמדת המשיבים

79. לעמדת המשיבים, דין העתירה להידחות, בהעדר עילה להתערבות בית המשפט הנכבד. זאת, בין היתר, בשים לב לצרכי המשק שעמדו בבסיס החלטות הוועדה, ובפרט על רקע אירועי השנתיים האחרונות; כמו גם בשים לב להליך המפורט והסדור שהתקיים בוועדה שכלל עמדות שונות, לרבות לעניין השלכות הרוחב של ההחלטות בנושא והפגיעה בזכויות העובדים הזרים; ובהתאם להלכה בדבר ההיקף המצומצם של ההתערבות השיפוטית בהחלטות מסוג זה.

80. עיון בהשתלשלות העניינים שתוארה לעיל, כמו גם בהחלטות ועדת המנכ"לים, מעלה כי הסוגיה הנתקפת בעתירה בעניין הגעת עובדים זרים במסגרת "ענף מסחר ושירותים", בפרט באמצעות הבאה פרטית, מעלה שיקולים שונים מתחום המשק והכלכלה, בכלל זאת הצורך הדחוף בהבאת עובדים נוספים לענפים השונים שבהם הועסקו בפועל עובדים זרים, לרבות פלסטינים עובר לפרוץ המלחמה; וכן האינטרסים הנוגעים לשמירה על תעסוקת ישראלים ועל זכויות העובדים הזרים. אין לכחד, כי במסגרת הדיונים שנערכו בנושא בוועדה (ובדיונים המכניים), התעוררו מחלוקות מקצועיות בין נציגי הממשלה השונים הן ביחס לפרשנות המקצועית לתשתית העומדת ביסוד העלאת המכסות והן ביחס להשלכות האפשריות על המשק כמו גם על זכויות העובדים. כפי שפורט בהרחבה לעיל, לאחר שוועדת המנכ"לים שמעה את הדעות השונות והביאה בחשבון את כלל השיקולים הצריכים לעניין זה, ובין היתר, אף מתוך הכרה במורכבות הסוגיה, היא החליטה על הבאת עובדים זרים בתחום "ענף מסחר ושירותים" וכן העלאת המכסות לתחום זה, כמפורט לעיל.

81. החלטות הוועדה על הקצאת מכסה לענף המסחר והשירותים, ועל מתן אפשרות זמנית לגיוס עובדים זרים בהבאה פרטית לענף, הן החלטות הנוגעות למדיניות הכלכלית-אסטרטגית של המדינה, והמצויות בלב שיקול הדעת הרחב הנתון לרשויות השלטון. הבאת העובדים הזרים לארץ, במטרה לשקם את ענפי המשק השונים, מהווה מרכיב משמעותי בחיזוק המשק הישראלי ובהבטחת המשך פיתוחו, במיוחד בימים אלה, על רקע האתגרים הכלכליים והחברתיים הנובעים מן המלחמה.

82. בית משפט נכבד זה עמד לא אחת על הקושי בהתערבות בהחלטות מנהליות בסוגיות רב-קודקדיות. מדובר בסוגיות המציבות בפני הרשות המוסמכת אתגר מורכב של איזון בין אינטרסים ציבוריים מגוונים ומנוגדים. התערבות שיפוטית במקרים אלה עלולה לפגוע ביציבות המערכת המנהלית ולפגום בהגשמת מדיניות ציבורית רחבת היקף. (ראו לדוגמה: בג"ץ 1027/04 **פורום הערים העצמאיות נ' מועצת מקרקעי ישראל** (9.6.11)). בהתאם, ונוכח פסיקתו העקבית של בית המשפט הנכבד לפיה הוא ממעט להתערב בסוגיות מעין אלו, המשיבים יטענו כי אין עילה והצדקה לכך שבית המשפט הנכבד יחליף את שיקול דעתה של הוועדה בשיקול דעתו.

83. בהקשר זה נוסיף ונזכיר כי במסגרת העתירות בבג"ץ 2385/16 **הסתדרות העובדים הלאומית נ' ממשלת ישראל** (3.8.16) שעסקו בהחלטת המדינה להביא חברות בנייה זרות על עובדיהן ארצה, עלה החשש לפגיעה בזכויות העובדים הזרים מטעמים שונים. בפסק הדין, קבע בית המשפט כי חרף החששות האמורים אין בידו להתערב בהחלטה זו, בשל עיסוקה של העתירה בנושאים של מדיניות כלכלית, אשר ככלל, בית המשפט אינו נוטה להתערב בהן.

בית המשפט הנכבד הוסיף והבהיר כי הגם שעסקין במצב מיוחד של הבאת חברות על עובדיהן, שאלת הכבילה האפשרית של העובדים עוררה מורכבות מסוימת. עם זאת, צוין כי ניתן לכך מענה בהחלטת הממשלה שאיפשרה, בין היתר, נידות מסוימת בין החברות. עוד ציין בית המשפט הנכבד כי ההסדר הייחודי מחייב את המדינה למאמץ מוגבר לפיקוח ואכיפה, בפרט בנושא של דמי תיווך, ומאמץ לאשש קונקרטי את מדיניות ההסכמים הביטורליים, ועליה לוודא שהתחייבויותיה לא יישארו על הנייר אלא ימומשו.

כן ראו והשוו גם בג"ץ 831/22 **קו לעובד נ' ממשלת ישראל** (20.7.22) שם דחה בית המשפט הנכבד עתירה בעניין תנאי העסקתם של עובדי בנייה אשר מגיעים לישראל במסגרת העסקתם על ידי חברות בנייה זרות מכוח החלטת ממשלה מס' 1321 מיום 24.3.2016 ושם ביקשו העותרים את ביטול החלטת ממשלה 1321 באופן שהחברות הזרות תוכלנה להעסיק עובדים זרים בענף הבניין (להלן: עובדים זרים) רק באמצעות תאגידי כוח-אדם ישראליים.

84. בהחלטות דנן – העוסקות בהסדר ייחודי שהתקבל באופן זמני ועל רקע אירועי השעה – ניתנה הדעת לחששות האמורים ביחס לזכויותיהם של העובדים הזרים, והוועדה שמעה עמדות שונות בטרם קיבלה החלטותיה ברוב דעות. לצד זאת, יוזכר כי החלטת ממשלה 1752, כללה תוספת של תקנים לטובת מענים של אכיפה ופיקוח של מרבית הגופים, כדי לקדם שמירה על זכויות העובדים הזרים.

85. אשר לקבלת החלטות בתחומים משקיים וכלכליים בתקופת מלחמת חרבות ברזל, ראו גם החלטת בית המשפט הנכבד לאחרונה בבג"ץ 50085-05-25 **התאחדות הקבלנים בוני הארץ נ' משרד ראש הממשלה** (27.7.25) שם נדחתה עתירה על הסף של התאחדות הקבלנים להורות למשיבים לפעול בדרכים מגוונות לפיצוי קבלנים בגין נזקים שנגרמו להם בעקבות המשבר בענף הבנייה, שנגרם עקב האיסור על כניסת פועלים פלסטינים בשל מלחמת "חרבות ברזל". בית

המשפט הנכבד דחה את העתירה בשל מספר עילות סף אך הוסיף וקבע בסיום פסק הדין כי: "אין לכחד כי מלחמת "חרבות ברזל" הסבה פגיעה עמוקה וממושכת עבור רבים בחברה הישראלית. המשבר בענף הבנייה הוא מן המפורסמות וניתן להבין את המצוקה הנטענת על ידי העותרות, אך אין זה תפקידו של בית משפט זה להורות למדינה כיצד לגבש מדיניות בנושא וכיצד לממשה".

86. לעניין היקף ההתערבות הצר בהחלטות הנוגעות למדיניות כלכלית של המדינה, ראו מיני רבים גם: בג"ץ 1255/94 **בזק, החברה הישראלית לתקשורת בע"מ נ' שרת התקשורת**, פ"ד מט(3) 661, 688-689 (1995); בג"ץ 366/03 **עמותת מחויבות לשלום וצדק חברתי נ' שר האוצר**, פ"ד ס(3) 464, 489 (2005); בג"ץ 434/09 **דוידוב נ' שר הבריאות**, פסקה 41 [פורסם בנבו] (3.5.2009); בג"ץ 4140/95 **סופרפארם (ישראל) בע"מ נ' מנהל המכס ומע"מ**, פ"ד נד(1) 49, 69 (1999).

ומן הכלל אל הפרט

87. החלטת הוועדה על קביעת מכסת עובדים זרים לענף המסחר והשירותים והגדלתה כמפורט בתשתית העובדתית, התקבלה לאחר בחינה של הצורך בעובדים זרים בתחום זה, ונוכח חשיבות והשפעת סוגיית גיוס עובדים על המשק והמדינה. כפי שפורט בהרחבה לעיל, ההחלטה התקבלה תוך שמיעת דעות לכאן ולכאן בעניין זה, בהתחשב באיזונים המורכבים בין האינטרסים השונים הכרוכים בעניין, ובהתאם להחלטת הממשלה 1752, אשר קבעה מנגנונים לניהול הסיכונים הנובעים מהעסקת עובדים זרים.

88. לאחר הקמתה, קבעה הוועדה עקרונות יסוד לפעילותה, ובהם העיקרון לפיו עובדים זרים יגויסו, ככלל, באמצעות הסכמים בילטרליים, כאשר, כפי שנקבע בהחלטת ממשלה 1752, חריגה מעיקרון זה תיעשה רק לאחר שהוועדה בחנה והשתכנעה כי אין אפשרות להבאת העובדים בנסיבות העניין במסגרת של הסכם בילטרלי או שאין היתכנות לחתימה על הסכם רלוונטי כאמור בתוך פרק זמן סביר באותן הנסיבות, ובהתאם לקריטריונים שתקבע הוועדה. עיקרון זה נועד לאזן בין הצורך האקוטי בעובדים זרים, בפרט בעת הנוכחית, אשר עמד בבסיס הקמת הוועדה; לבין הצורך בשמירה על המדיניות שלפיה ככלל, עובדים זרים יגויסו באמצעות הסכמים בילטרליים.

89. בכל הנוגע להליך הסדור המתנהל בוועדה, נציין כי בהחלטת סדרי העבודה הוסמך הצוות המכין – הכולל גורמי מקצוע מבין משרדי הממשלה הרלוונטיים. תפקידו של צוות זה הוא, כאמור לעיל, להכין את דיוני הוועדה, בהתאם להנחיותיה המקצועיות, לטובת ייעול הליכי קבלת ההחלטות, וכן לגבש תשתית מקצועית מקיפה להחלטותיה, והמלצה שתוצג בפני חברי הוועדה ותצורף לסדר היום. באופן זה, הוועדה נדרשת לגבש החלטותיה על בסיס תשתית עובדתית מקיפה וסדורה, הנדרשת ביתר שאת בשים לב למטריה המורכבת בה עסקינן ולהשלכות הרחב שמשויות להיות לה בהיבטים שונים. כאמור לעיל, נקבע גם אופן קבלת ההחלטה ובכלל זאת קבלת ההחלטה פה אחד ככל הניתן, ובמקרים שהדבר לא ניתן – על פי החלטות רוב קולות וזאת

תוך התייחסות להתנגדות שהועלתה. עיון בהשתלשלות העניינים לעיל מעלה כי כך נעשה במקרה דנן.

לבסוף, בכל הנוגע לתהליכי העבודה הסדורים בוועדה, נציין כי עד לגיבוש קריטריונים קבועים ומתודולוגיה סדורה, המחייבת תהליך עומק, לרבות גיבוש תשתית מקצועית נרחבת וקיום הליך שיתוף ציבור, החליטה הוועדה על מתודולוגיה זמנית – אשר תסדיר את תהליכי קבלת ההחלטות בוועדה בכל הנוגע לקביעת מכסות לענפים השונים לתקופה בת שנה או עד לגיבוש הקריטריונים והמתודולוגיה על בסיס תשתית רחבה, המוקדם מבין השניים. כמפורט לעיל, ומהנסיבות האמורות החליטה הוועדה להאריך את תוקף המתודולוגיה הזמנית וזאת עד לקבלת תוצאות מחקר מקיף שיכלול סקירה השוואתית, היסטורית ובינלאומית של תחום העסקת עובדים זרים וגיבוש מתודולוגיה קבועה, לרבות אופן הבאת העובדים הזרים וצורת העסקתם בהסתמך על מחקר זה. החלטת הוועדה מיום 4.6.2025 צורפה כנספח מש/13 לעיל.

90. הנה כי כן, אשר לתהליכי העבודה בוועדה, ניתן להיווכח כי הרכב הוועדה, מתודולוגיית העבודה הזמנית הנוהגת בה לעניין הקצאת המכסות, ואופן גיבוש התשתית העובדתית הדרושה להחלטותיה, נועדו כולם לאפשר את קבלת ההחלטות המורכבות, העוסקות במדיניות כלכלית אסטרטגית של מדינת ישראל ומשקפות איזון בין שיקולים ואינטרסים שונים. הכל על רקע הנסיבות החריגות השוררות במדינה בשנתיים האחרונות.

91. לעמדת המשיבים, ההחלטות העומדות במוקד העתירה, התקבלו לאחר שקילת התשתית העובדתית והשיקולים הרלוונטיים, לרבות תוך הבאה בחשבון של עמדות מנוגדות, תוך שמיעת עמדות כלל חבריה והעלאת החששות השונים. כך גם עולה מדברי היועץ המשפטי לוועדה שהובאו בפרוטוקול הדיון האחרון שהתקיים כדלקמן: "...הדגיש היועץ המשפטי לוועדה כי ככל החלטה מנהלית מוטלת על הוועדה החובה לקבל את החלטתה לאחר שקילת התשתית העובדתית והשיקולים הרלוונטיים הנוספים לצורך קבלת החלטה מושכלת ותקינה. בעניין זה על חברי הוועדה יהיה להביא בחשבון את המחלוקת המקצועית בקרב אנשי המקצוע בצוות המכין בנוגע לפרשנות התשתית העובדתית ולמשמעות הכלכלית של הנתונים השונים שהוצגו".

92. לאורך השנים, התנהלו מספר עתירות בבית משפט נכבד זה, בעניין הבאת עובדים זרים לארץ (ראו למשל: בג"ץ 2405/06 **קו לעובד נ' מנהל יחידת הסמך לעובדים זרים** (17.12.18)). במסגרת הליכים אלו, הדגישה המדינה את מחויבותה למניעת ניצול העובדים שמגיעים ארצה, ואת הצורך במניעת גביית עמלות מופרזות. בנוסף, קיבלה המדינה על עצמה "לשאוף ולחתור לחתימה על הסכמים בילטרליים, וזאת במטרה לעגן את הפיקוח על גיוס העובדים ולמנוע את גביית דמי התיווך המופרזים בארצות המוצא". בהחלטת בית המשפט הנכבד צוין כי: "מלחמה 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. זאת, מאחר שמטבע הדברים מתווכי כוח אדם יעדיפו להביא עובדים מארצות שאינן חתומות על הסכמים, שאין בהן הגבלה על גובה דמי התיווך. לזכותה של המדינה ייאמר, כי אינה מתכחשת לצורך הדוחק בחתימה על הסכמים בין-מדינתיים וכי קיבלה על עצמה את העיקרון

כי יש לשאוף ולחתור לחתימה על הסכמים כאמור. המדינה אף הצהירה כי בענפי החקלאות והבניין אכן לא מאפשרים כניסה של עובדים זרים בלי הסכמים בין-מדינתיים."

ואכן, לאורך השנים, פעלה המדינה לחתימת הסכמים בילטרליים לענפים השונים, וכתוצאה מכך, טרם המלחמה, מרבית העובדים הזרים אשר הגיעו לארץ עשו זאת במסגרת הסכמים אלו.

93. עם זאת, כאמור לעיל, המצב בשוק העבודה מאז פרוץ המלחמה, השתנה ללא היכר, והעובדים הפלסטינים שעליהם התבססו ענפים רבים אינם מורשים להיכנס לישראל, כך שענפים אלה נמצאים מאז במצוקה אדירה של כוח אדם וללא פתרון בטווח הזמן הקרוב. מצב דברים זה, וההבנה לפיה חתימתם ויישומם של הסכמים בילטרליים עם מדינות שונות הם, מטבעם, הליכים שאורכים זמן, הצריכו שינוי זמני של דרך פעולת הממשלה בתחום, במטרה להקל על תפקוד השוק בתקופה כה מורכבת ורווית אתגרים.

94. ברוח החלטת בית המשפט הנכבד בבג"ץ 2405/06, תוך איזון עם המצב הקיים מאז פרוץ המלחמה, קבעה החלטת הממשלה 1752 בסעיף 5 כי "ככלל עובדים זרים יגויסו באמצעות הסכמים בילטרליים, עם זאת יתאפשר להביא עובדים זרים שלא במסגרת הסכמים בילטרליים (להלן: "הבאה פרטית") בהתאם לסעיף 12.5 ולא תתאפשר הבאה פרטית ממדינות שיש איתן הסכם בילטרלי המיושם בפועל אלא לאחר היוועצות בכתב עם משרד החוץ. אם לא תתקבל תשובה בתוך 30 יום, ייראה שחובת ההיוועצות קוימה".

בקריטריונים של הוועדה ובהחלטת הממשלה ניתן אפוא משקל לעדיפות בהבאת עובדים במסגרת של הסכמים בילטרליים. כך, בין היתר, הובהר כי האפשרות להבאה פרטית של עובדים, תיעשה רק במקרים בהם הוועדה השתכנעה כי אין אפשרות להבאת העובדים בנסיבות העניין במסגרת של הסכם בילטרלי או שאין היתכנות לחתימה על הסכם רלוונטי כאמור בתוך פרק זמן סביר. עוד נקבע, כי הבאת עובדים זרים בדרך זו, תיעשה בכפוף לקריטריונים ולתנאים שתקבע הוועדה.

95. בהתאם לכך, לאחר בחינה של הצורך בעובדים זרים בענף, ולאחר שנשמעו הדעות השונות בעניין, מצאה הוועדה לנכון לאשר הבאה פרטית של עובדים זרים לענף זה באופן הדרגתי- כך שהמכסה להבאה פרטית אושרה במקביל לבחינת האפשרות של חתימה על הסכמים בילטרליים. עיון בהחלטות הוועדה מעלה כי הוועדה שמה דגש על הצורך בקידום וחתימת הסכמים בילטרליים ואף ביקשה לקבל עדכון ספציפי בעניין זה בדיון שנערך בימים אלה ממש. (ראו למשל: החלטות הוועדה מיום 10.2.25 ומיום 8.5.25). בסופו של יום, בהחלטתה האחרונה אישרה הוועדה הבאה של 18,000 עובדים זרים בהבאה פרטית. יש לזכור, כי בהתאם להחלטות הוועדה, ככל שיחתמו הסכמים בילטרליים חדשים – יתרת המכסה תעבור לחסות תחת הסכמים אלו בתוך חודש ימים מיום הודעת רשום האוכלוסין וההגירה על חתימה על ההסכם. כפי שפורט לעיל, רשות האוכלוסין ומשרד החוץ ממשיבים במאמצים לצורך הגעה לחתימה על הסדרי יישום לענף והוועדה אף קיימה דיון בעניין זה בימים אלה, כאשר מהעדכון האחרון עלה כי ישנו מו"מ מתקדם עם מדינת מוצא ובתקווה היתכנות לחתימה על הסכם לענף בהקדם.

96. כעולה מפרוטוקולי הדיונים בוועדה, החלטות הוועדה בעניין ההבאה הפרטית, התקבלו רק לאחר שזו השתכנעה כי אין אפשרות להבאת העובדים בנסיבות העניין במסגרת הסכם בילטרלי בטווח זמן ריאלי מחד, ונוכח הצורך, בידיים עובדות בשוק מאידך, כפי שהחליטה הוועדה. בנוסף כאמור, הובהר כי החלטות הוועדה בעניין ההבאה הפרטית של העובדים התקבלו כמענה זמני בלבד, עד לחתימה על הסכמים בילטרליים חדשים בענפים אלו.

97. כפי שניתן להתרשם, החלטות הוועדה ביחס לגיוס העובדים הזרים במסגרת הפרטית, נועדו להקל, ולו במעט, על המחסור החריף בעובדים הזרים בענף המסחר והשירותים, ולנסות ולשקם את הענף.

98. בהקשר זה, חשש משמעותי שהביעו העותרות, עניינו בתופעה של גביית דמי תיווך בלתי חוקיים. תופעה שנטען שהצטמצמה משמעותית בענפים בהם היה מעבר להעסקת עובדים זרים דרך הסכמים בילטרליים באופן בלעדי עד לפרוץ המלחמה.

בעניין זה, המשיבים יבקשו לעמוד על היבטים נוספים שנועדו לתת מענה לחשש האמור:

תחילה, כפי שנקבע בהחלטת ממשלה 1752, הוועדה החליטה כי גיוס עובדים זרים בהבאה פרטית, יתאפשר רק ממדינות המדורגות בדירוג Tier 1 ו-Tier 2 בדו"ח מחלקת המדינה האמריקאית, אותן תידרש רשות האוכלוסין וההגירה לאשר – כפי שפורט בהרחבה לעיל.

כמו כן, נקבע כי המעסיק יידרש להצהיר כי העובד הזר קיבל פרטים מלאים בשפתו על אודות מרכז הפניות לעובדים זרים של רשות האוכלוסין וההגירה. בהודעה לעובד ייכללו פרטים על הממונה על זכויות עובדים זרים במשרד העבודה, אליו ניתן לפנות בכל עניין הנוגע לזכויות העובד בישראל. (יצוין כי על פי הנמסר, נכון למועד כתיבת שורות אלה תפקיד הממונה אינו מאויש ונמצא בהליכי גיוס, אולם היחידה עצמה במשרד העבודה קיימת). המעסיק גם יצהיר כי העובד הובא בהתאם לדין החל בישראל, לרבות עמידה בתנאי ההיתר שניתן לו. כמו כן, על המעסיק להצהיר שלמיטב ידיעתו לא נגבו דמי תיווך בלתי חוקיים מהעובד הזר, בין אם בחו"ל ובין אם בישראל. עוד נקבע כי מנהל רשות האוכלוסין וההגירה יהיה רשאי לקבוע חובת הפקדת ערבות בנקאית כתנאי למימוש ההיתרים לצורך הבטחת זכויות העובדים הזרים. כפי שפורט לעיל,

לבסוף, במסגרת החלטת הממשלה 1752, הוחלט לראשונה על תקצוב תקני פיקוח ואכיפה לגופים הממשלתיים הרלוונטיים, בהתאם למפתח תקינה המבוסס על מספר העובדים הזרים הנכנסים לארץ. כאמור לעיל, משרדי הממשלה החלו באיוש התקנים, ונמצאים בהליכי גיוס לאיוש התקנים הנוספים. זאת מתוך מטרה לחזק את הליכי הפיקוח והאכיפה בתחום.

99. חשש משמעותי נוסף שעלה בעתירות, עניינו בחשש מפני כבילת העובדים בענף למעסיק מסוים.

לעניין זה נשיב, כפי שצוין במענה שנשלח לעותרות, גם החשש האמור קיבל ביטוי משמעותי בהחלטות הוועדה. כך, החלטת הוועדה לכלול את כל תחומי העיסוק בענף זה, תחת קטגוריה אחת, מקורה ברצון לשפר את המוביליות של העובדים הזרים לעבור בין מעסיקים שונים בענף. קביעת הוועדה כי קטגוריות אלו יהוו ענף אחד, נועדה למנוע כבילה של העובדים הזרים, ולאפשר להם לעבור ביתר קלות בין המעסיקים השונים, דבר שמאפשר את שמירת זכויותיהם ביתר שאת. יצוין, כי לא נעלם מעיני המשיבים כי עלול להתעורר קושי פרקטי של העובדים לעבור בין המעסיקים בענף זה, שאין בו הסדרים הקיימים בענפים אחרים. נושא זה הועלה בדיוני ועדת המנכ"לים ודיוני הצוות המכין על ידי יחידת התיאום למאבק בסחר בבני אדם בחטיבה החברתית במשרד המשפטים, כאשר הודגש כי מדובר בהיבט המהווה נדבך משמעותי במאבק בסחר בבני אדם בתפיסה הבינלאומית, לרבות במסגרת דוח מחלקת המדינה האמריקאית. כן הוצגו הסכנות שקושי במעבר בין מעסיקים עלול ליצור. לרבות חשש מכניסתם של גורמים מאכזרים ועבריינים לשוק ומניצול עובדים זרים, ומסיכונים לסחר בבני אדם.

100. כפי שנמסר לעותרת, הוסכם כי רשות האוכלוסין וההגירה תפרסם רשימה של מעסיקים בעלי היתר, הכוללת את פרטי המעסיק, סוג העסק ודרכי הפנייה אליו. זאת, במטרה לאפשר לעובדים הזרים בענף להתנייד ממעסיק למעסיק. כמו כן, רשות האוכלוסין וההגירה מפעילה מרכז פניות לעובדים זרים, אשר מסייע לכלל העובדים הזרים בעת הצורך, לרבות העובדים הזרים בתחום המסחר והשירותים.

101. כפי שפורט בהרחבה לעיל ובפרוטוקולים של הוועדה, החלטות חברי הוועדה במושאי העתירה לא התקבלו פה אחד וחלק מחבריה הציגו עמדות חלוקות ואף מתנגדות בעניין ההבאה הפרטית בשל הקשיים השונים והחששות שפורטו מצידין ביחס לעובדים. יחד עם זאת, לאחר ששמעה עמדות אלה והביאה אותן בחשבון, תוך קיום דיון במליאתה, הוועדה דחתה עמדות אלה לנוכח מצב החירום בו נמצא המשק והשפעתו על ענף המסחר והשירותים ומאחר שלא קיימת וודאות בדבר מועד חתימת ההסכם הביטורלי הראשון בענף.

העסקת עובדים בקטגוריית הניקיון

102. במסגרת ההחלטה על קביעת מכסה לענף המסחר והשירותים ועל הבאת עובדים זרים בהבאה פרטית לענף זה, נכללה קטגוריית הניקיון. בעניינה של קטגוריה זו, עלו טענות בעתירה הנוגעות לאופן ההעסקה – בדרך של העסקה קבלנית.

103. כמפורט לעיל, במסגרת גיבוש הנוהל המפרט את תנאי ההיתר להעסקת העובדים הזרים, ערכה רשות האוכלוסין בדיקה מול משרד הכלכלה וממנה עלה כי בקטגוריית הניקיון ההעסקה היא לרוב באמצעות חברות ניקיון בעלות רישיון קבלן שירות ממשרד העבודה (לפי חוק קבלני כוח אדם). אשר על כן הוחלט להקצות היתרים להעסקת עובדים זרים בניקיון רק לחברות ניקיון בעלות רישיון קבלן שירות ממשרד העבודה, וזאת באופן ניסיוני ובהתחשב במכסה המצומצמת שהוקצתה לתת ענף זה מתוך המכסה הכוללת של ענף המסחר והשירותים.

104. יובהר כי בהתאם לנספח בהחלטה מיום 23.9.24, האפשרות של הבאת עובדים זרים לענף הניקיון ניתנה אך ורק לקבלני שירות בעלי רישיון ממשרד העבודה להעסקת עובדי ניקיון, המעסיקים "עובדי ניקיון במוסדות ציבוריים", "עובדים באיסוף פסולת למחזור", ו"עובדי ניקיון בבתי עסק שאינם תעשייה, מלונות או מסעדות". בנוסף, הודגש כי חל איסור חמור על העסקת העובדים הזרים בניקיון של משקי בית, בין אם בבנייני מגורים ובין אם בבתים פרטיים, ועל קבלן שירותי ניקיון לעדכן את הרשות בכל שינוי שיחול בכתובת וטרם העסקת העובד הזר בכתובת המעודכנת.

105. בבסיס החלטה זו, עמדה ההבנה כי מתן היתר למעסיק גדול, מאורגן ומורשה אשר מפוקח על ידי משרד העבודה אשר ינהג במשנה זהירות וידאג לשמור על זכויות עובדיו (מתוך חשש לאבד את רישיונו) עשוי להיטיב עם העובדים. בנוסף לקבלן שירות יהיה קל יותר להעסיק את העובדים במשרה מלאה ולאחר להם עבודות חלופיות במקרה הצורך. כמו כן, החוק להגברת האכיפה של דיני העבודה, תשע"ב-2012 מטיל גם על מזמין השירות אחריות לזכויות עובדי הניקיון המועסקים בחצרו. מדובר בענף מבוקר במשק, אשר נעשות לו בדיקות וביקורות.

106. כמפורט לעיל, בעקבות פניית העותרת מיום 26.11.24, נערכו דיונים עם משרדי ממשלה רלוונטיים והוחלט להוסיף מספר הבהרות לנוהל. בין היתר, נקבע כי ההיתרים שיינתנו לקבלני שירות לצורך העסקת עובדים זרים בניקיון יינתנו באופן ניסיוני. כמו כן, הודגש כי ככל שמשרד הכלכלה ימליץ לממונה על הקצאות נוספות לחלוקת המכסה המרבית שנקבעה על ידי ועדת המנכ"לים, לאחר שיבחן הצורך בעניין, רשאי הממונה או מי מטעמו להתייעץ עם הגורמים המקצועיים במשרד העבודה, משרד הכלכלה, משרד המשפטים, משרד האוצר ומשרד ראש הממשלה.

107. יוער, כי אכן קיים שוני מסוים בין מעסיקים בענף הניקיון ליתר המעסיקים בענפים הכלולים בענף מסחר ושירותים שבא לידי ביטוי בכך שהעסקתם אינה בבית העסק של המעסיק, אלא באתר של מעסיק אחר, לו ניתן השירות. עם זאת, שוני זה אין בו כדי להשליך על הצורך בעובדים זרים בענף, שעומד בבסיס החלטות הוועדה על הקצאת המכסות והבאתם של העובדים בקטגוריות הנכללות בענף.

סיכום של דברים

108. מכל הטעמים שפורטו לעיל, עמדת המשיבים היא כי דין העתירה להידחות, שכן ההחלטה המהותית הנתקפת בעתירה, והחלטות נוספות בעניין העלאת המכסות להבאת עובדים זרים ב"ענף מסחר ושירותים" אשר התקבלו אחריה – הן החלטות המצויות במתחם הסבירות שאינן מקימות עילה להתערבות שיפוטית. במסגרת דיוניה, הביאה הוועדה בחשבון את הטענות המועלות בעתירה כעת, ואף שמעה דעות מנוגדות בעניין ושבחה ונדרשת לשאלת הצורך בעובדים הזרים ולדרכי הבאתם והעסקתם מעת לעת. אחר כל זאת, ועל רקע התשתית שהוצגה בפניה

כפי שפורט בהרחבה לעיל, החליטה הוועדה על הגדלת המכסות בענף מסחר ושירותים. לאור האמור, ובשים לב לפסיקת בית המשפט הנכבד בכל הנוגע להיקף ההתערבות בסוגיות המצויות בלב שיקול הדעת של גורמי הממשלה והעוסקות בנושאים כלכליים מדיניים בעלי השלכות רוחב, עמדת המשיבים היא כי דין העתירה להידחות.

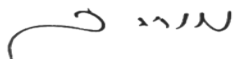
109. העובדות בתגובה זו נתמכות בתצהיריהם של אמיר ברקן, סמנכ"ל כלכלה ותשתיות במשרד ראש הממשלה ורום בר אב, רפרנט תעסוקה באגף תקציבים במשרד האוצר, כל אחד ביחס לסעיפים המפורטים בתצהיריהם.

העובדות בתגובה זו (כל אחד והסעיפים הנוגעים למשרדיהם, אשר שיפורטו בתצהיריהם), אומתו על ידי דינה דומיניץ, מנהלת היחידה למאבק בסחר בבני אדם במשרד המשפטים; משה נקש, ראש מינהל עובדים זרים ומ"מ ראש מינהל ביקורת גבולות ברשות האוכלוסין; מר איל אסף מנהל אגף אכיפת חוקי עבודה במנהל הסדרה ואכיפה במשרד העבודה. מטעמים טכניים לא ניתן היה להחתים אותם על תצהיריהם, ותצהירים יחתמו ויוגשו לבית המשפט הנכבד בהקדם.

היום, כ"ט אלול תשפ"ה
22 ספטמבר 2025



מתניה רוזין, עו"ד
סגן במחלקת הבג"צים
בפרקליטות המדינה



מוריה פרימן, עו"ד
סגנית בכירה א' במחלקת הבג"צים
בפרקליטות המדינה