

עובדים זרים בענף הבנייה - תיקון החלטת ממשלה

הצעה להחלטה

מחליטים :

1. עקב התפרצות מגפת "הקורונה" בסין, לתקן את החלטה מספר 4618 של הממשלה מיום 30.6.2019 (להלן: "החלטה 4618"), כדלקמן:

א. בסעיף 2, במקום: "31.12.19" יבוא "31.5.2020", ובהמשך, במקום "30.6.19", בכל מקום, יבוא "31.12.19", במקום "יהיו" יבוא "היו" ובמקום "82" יבוא "88".

ב. בסעיף 3, במקום "ועד ליום 31.12.2019" יבוא "ועד ליום 31.5.2020", במקום "1,800" יבוא "500", ובמקום "החל מיום 1.1.2020" יבוא "החל מיום 1.6.2020".

ג. למען הסר ספק, יודגש כי כניסתם, שהייתם ועבודתם של עובדים זרים מהווים נושא הנתון לשינויים והמושפעים מאירועים ושיקולים שונים, ובין היתר מדיניותה של הממשלה, הצורך בהסכמה של העובדים ושל המעסיקים בכל הקשור לעבודה בישראל ו/או להמשך עבודה כאמור, כמו גם לקיומו של משא ומתן מורכב בין מדינות ולמפגש רצונות בין המדינות באשר להסדרת הגעתם של עובדים זרים באמצעות הסכמים בילטרליים ובאופן התואם את הדין ואת המדיניות בישראל להסדרת הגעת עובדים תוך צמצום תופעת גביית דמי התיווך ביתר וכיוצא בזה, ואין באמור בהחלטה זו לגבי הארכת רישיונותיהם של העובדים זרים, וכן אין במתן היתר להעסקת עובדים זרים, משום הבטחה או התחייבות לאדם או לגוף כלשהו, לגבי שהייתם, כניסתם לישראל או עבודתם של מספר מסוים של עובדים זרים בתקופה או בתקופות מסוימות.

דברי הסבר

רקע כללי

1. החלטת ממשלה מספר 4618 שעניינה "עובדים זרים בענף הבנייה ותיקון החלטת ממשלה" מיום 30.6.19 (להלן – החלטה 4618), ביקשה לתת מענה לעיכוב שנוצר בתחלופת עובדים זרים בענף הבניין השוהים בארץ מזה מספר שנים בעובדים זרים חדשים. סעיף 2 להחלטה 4618 הנחה את שר הפנים, בהסכמת שר העבודה הרווחה והשירותים החברתיים ובהיוועצות עם שר האוצר, בהתאם לסמכות לפי סעיף 3א (ג1) לחוק הכניסה לישראל, התשי"ב-1952, להאריך את רישיונות העבודה של העובדים הזרים לענף הבנייה שהשלימו תקופה של 82 חודשים לפחות בישראל, ואשר עמדו בכל יתר התנאים שצוינו באותה החלטה (להלן: "עובדי הבניין הוותיקים") כך שיעמדו בתוקף עד 31.12.19.
2. ממשלת ישראל חתמה בשנת 2017 על הסכם בילטרלי עם ממשלת סין לצורך הבאת פועלי בניין לישראל. עד יוני 2019 נחתו בישראל כ-5,500 פועלים במסגרת ההסכם. בדצמבר 2019 נערך בסין סבב מיונים מקצועיים למועמדים לעבודה בישראל מכוח ההסכם, אותו עברו בהצלחה כ-1000 פועלים נוספים, אשר היו צפויים להגיע לישראל באופן מדורג, החל מיום 10 לפברואר 2020. בהתאם לכך, החלטה 4618 האריכה את תקופת העסקתם של עובדי הבניין הוותיקים עד ליום 31.12.19, כך שתתאפשר כניסת העובדים החדשים במקביל ליציאה של עובדי הבניין הוותיקים, אשר צפויה בתום תקופת ההיערכות ליציאתם לפי נהלי רשות האוכלוסין וההגירה, במהלך חודש ינואר-פברואר 2020.
3. עקב התפרצות מגפת הקורונה בסין בשבועות האחרונים, הורה ביום 31.1.2020 המנהל הכללי של משרד הבריאות למנהל רשות האוכלוסין וההגירה, שרשות האוכלוסין וההגירה תמנע כניסה של בני אדם שאינם אזרחי או תושבי ישראל ששהו בסין ב-14 הימים טרם הגעתם למעבר הגבול בישראל. במקביל, אף ממשלת סין לא מאפשרת יציאה מסין. בעת זו, אף בוטלו מרבית הטיסות מישראל לסין. על רקע המגיפה שפרצה, וההנחיות שיצאו בעקבותיה כאמור, מובאת הצעת החלטה זו, שכן בנסיבות שנוצרו, כ-1000 העובדים הסינים אשר היו אמורים להגיע לישראל החל מיום 10.2.2020, לא יוכלו להגיע לישראל, ועל כן מוצע להאריך את תקופת העבודה של עובדי הבניין הוותיקים בתקופה נוספת, עד ליום 31.5.2020.
4. בנוסף, לאור הנסיבות שנוצרו בשל מגפת הקורונה כמוסבר לעיל, מוצע לקבוע כי המכסה המירבית לעובדים זרים לענף הבניין תגדל ב-500 עובדים, וזאת עד ליום 31.5.2020. הגדלה זו נדרשת על מנת שהמכסה המרבית לעובדי הבניין תאפשר כניסתם לישראל של העובדים הזרים החדשים הצפויים להגיע לישראל וזאת ללא תלות ביציאתם של העובדים הזרים הוותיקים, שכאמור מתעכבת בשל התפרצות המגיפה.

5. יצוין כי המשך העסקת עובדי הבניין הוותיקים על ידי קבלני כוח האדם המורשים להעסיק עובדים זרים בענף בנין (תאגידי הבניין) בתקופה הנוספת, יהא בכפוף להוראות כל דין, ובין היתר, בכפוף לתשלום אגרות והיטלים לפי חוק עובדים זרים, התשנ"א-1991 ותקנותיו.

נתונים כלכליים והשפעה על משק המדינה

לא רלוונטי

תקציב

אין

השפעת ההצעה על מצבת כח האדם

לא רלוונטי

עמדת שרים אחרים שההצעה נוגעת לתחום סמכותם

שר העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים – תומך.

שר האוצר – תומך.

שר הפנים – תומך.

החלטות קודמות של הממשלה בנושא

החלטת ממשלה 4618 מיום 30.6.2019, בעניין עובדים זרים בענף הבנייה ותיקון החלטת ממשלה.

החלטת ממשלה 1236 מיום 8.3.2016, בעניין חיזוק שיתוף הפעולה הכלכלי באמצעות תעסוקת עובדים פלסטיניים בישראל.

החלטת ממשלה 317 (דר/27) מיום 30.7.15, בעניין סיוע ממוקד להגדלת היקף פעילות הבנייה למגורים.

החלטת ממשלה מספר 1639 מיום 8 ביוני 2014, שעניינה עובדים זרים בענף הבנייה.

עמדת היועץ המשפטי של המשרד יוזם ההצעה

מצ"ב חוות דעת משפטית של היועץ המשפטי של משרד הבינוי והשיכון.

סיווגים

סיווג ראשי: 01 ביצועי

סיווג משני: 09 שינוי

תחום פעולה עיקרי: 02 חברה וכלכלה.

חוות דעת משפטית חלופית להצעת החלטה לממשלה

נושא הצעת ההחלטה:

הארכת תוקפה של החלטת ממשלה מספר 4618 מיום 30.6.19 בנושא עובדים זרים בענף הבנייה ותיקון החלטת ממשלה בעקבות התפרצות מגפת "חקורונה" בסין.

תמצית ההצעה בהתייחס להיבטי המשפטיים:

1. החלטת ממשלה מספר 4618 שעניינה "עובדים זרים בענף הבנייה ותיקון החלטת ממשלה" מיום 30.6.19 (להלן – החלטה 4618), ביקשה לתת מענה לעיכוב שנוצר בתחלופת עובדים זרים בענף הבנייה השוהים בארץ מזה מספר שנים בעובדים זרים חדשים. סעיף 2 להחלטה 4618 הנחה את שר הפנים, בהסכמת שר העבודה הרווחה והשירותים חברתיים ובחיוועצות עם שר האוצר, בהתאם לסמכות לפי סעיף 3א (ג) לחוק הכניסה לישראל, התשי"ב-1952, להאריך את רישיונות העבודה של העובדים הזרים לענף הבנייה שהשלימו תקופה של 82 חודשים לפחות בישראל, ואשר עמדו בכל יתר התנאים שצוינו באותה החלטה (להלן: "עובדי הבניין הוותיקים") כך שיעמדו בתוקף עד 31.12.19.
2. ממשלת ישראל חתמה בשנת 2017 על הסכם בילטרלי עם ממשלת סין לצורך הבאת פועלי בניין לישראל. עד יוני 2019 נחתו בישראל כ-5,500 פועלים במסגרת ההסכם. בדצמבר 2019 נערך בסין סבב מיונים מקצועיים למועמדים לעבודה בישראל מכוח ההסכם, אותו עברו בהצלחה כ-1000 פועלים נוספים, אשר חיו צפויים להגיע לישראל באופן מדורג, החל מיום 10 לפברואר 2020. בהתאם לכך, החלטה 4618 האריכה את תקופת העסקתם של עובדי הבניין הוותיקים עד ליום 31.12.19, כך שתתאפשר כניסת העובדים החדשים במקביל ליציאה של עובדי הבניין הוותיקים, אשר צפויה בתום תקופת החיערכות ליציאתם לפי נחלי רשות האוכלוסין וההגירה, במהלך חודש ינואר-פברואר 2020.
3. עקב התפרצות מגפת חקורונה בסין בשבועות האחרונים, הורה ביום 31.1.2020 המנחל הכללי של משרד הבריאות למנחל רשות האוכלוסין וההגירה, שרשות האוכלוסין וההגירה תמנע כניסה של בני אדם שאינם אזרחי או תושבי ישראל ששהו בסין ב-14 הימים טרם הגעתם למעבר הגבול בישראל. במקביל, אף ממשלת סין לא מאפשרת יציאה מסין. בעת זו, אף בוטלו מרבית הטיסות מישראל לסין. על רקע המגיפה שפרצה, וההנחיות שיצאו בעקבותיה כאמור, מובאת הצעת החלטה זו, שכן בנסיבות שנוצרו, כ-1000 העובדים הסינים אשר היו אמורים להגיע לישראל החל מיום 10.2.2020, לא יוכלו להגיע לישראל, ועל כן מוצע להאריך את תקופת העבודה של עובדי הבניין הוותיקים בתקופה נוספת, עד ליום 31.5.2020.
4. בנוסף, לאור הנסיבות שנוצרו בשל מגפת חקורונה כמוסבר לעיל, מוצע לקבוע כי המכסה המירבית לעובדים זרים לענף הבניין תגדל ב-500 עובדים, וזאת עד ליום 31.5.2020. הגדלה זו נדרשת על מנת שהמכסה המרבית לעובדי הבניין תאפשר כניסתם לישראל של העובדים הזרים החדשים הצפויים להגיע לישראל וזאת ללא תלות ביציאתם של העובדים הזרים הוותיקים, שכאמור מתעכבת בשל התפרצות המגיפה. זאת בהתחשב בכך שבנוסף לאמור בדבר העובדים מסין, לפי גורמי המקצוע ברשות האוכלוסין וההגירה, קיים צפי להגעתם של עובדי בנין זרים חדשים ממולדובה ומאוקראינה בחודשים הקרובים, במסגרת מיונים המבוצעים בהתאם להסכמים בילטרליים בין ישראל לבין מדינות אלו. לאור צפי זה,

ובחתחשב במכסות הנוכחיות של העובדים זרים לענף הבניין, ובמספר עובדי הבניין הזרים השוחים כיום בישראל, והגעתם הצפויה של העובדים מסין, יש להותיר הגדלה של המכסה ב- 500 עובדים נוספים לתקופה זמנית וזאת כדי שניתן יהיה להיערך לבאות.

5. יצוין כי המשך העסקת עובדי הבניין הוותיקים על ידי קבלני כוח האדם חמורשים להעסיק עובדים זרים בענף בנין (תאגידי הבניין) בתקופת הנוספת, יחא בכפוף להוראות כל דין, ובין היתר, בכפוף לתשלום אגרות וחיטלים לפי חוק עובדים זרים, התשנ"א- 1991 ותקנותיו.

קשיים משפטיים, ככל שישנם, ודרכי פתרון:

6. הצעת החלטה כרוכה בקושי מסוים, שכן בחלטה 4618 נקבע (בסעיף 3) כי ההארכה של רישיונות העבודה של העובדים הוותיקים היא לתקופה נוספת ואחרונה, וכעת מבוקשת הארכה נוספת. עם זאת, איננו סבורים כי יש בקושי זה כדי לחוות מניעה משפטית, שכן הממשלה לא כבלה את שיקול דעתה באופן שאינו ניתן לשינוי, והיא רשאית, ואף חייבת, לשקול את מדיניותה בכל עת, בהתאם להתפתחויות. כפי שהוסבר לעיל, הצורך ודחוף לתקן את המועדים שנקבעו בחלטה 4618 נובע מהתפתחות לא צפויה בסין, אשר מטבע הדברים לא ניתן היה לחזותה במועד קבלת החלטה 4618, ואשר כיום מונעת, הלכה למעשה, את יישום החלטה 4618. מגפת הקורונה אשר התפרצה בסין בימים האחרונים לא מאפשרת הגעתם של עובדים מסין לישראל ובשל כך נוצר הצורך ודחוף להאריך את שהותם של העובדים הנמצאים בישראל וזאת עד להתבהרות המצב בסין.

קבלת החלטה בתקופת בחירות

7. הצעת החלטה מובאת לאישור הממשלה לאחר שפוזרה חכנסת ה-22 וחננו נמצאים בתקופת בחירות לכנסת ה-23. בהתאם לפסיקת בית המשפט העליון ולהנחיות היועץ המשפטי לממשלה, הממשלה וחבריה מחויבים באיפוק וריסון בהפעלת סמכויותיהם לגבי כל אותם עניינים שאין כורח ודחיפות מיוחדת לפעול בהם בתקופה זו.

8. בהתאם לפסיקה, מתחם הסבירות לעניין זה נבחן בשים לב למאפייניה של חסמכות הקונקרטית המופעלת ובחתחשב באיזון הנדרש בין הצורך בעשייה לבין דרישת האיפוק כאמור.

9. ראשית, יש לציין כי החלטה 4618 אושרה אף היא בתקופת בחירות (ביום 30.6.2019), ולא נמצאה מניעה לאשרה אז. הצעת החלטה זו אינה מבקשת אלא לתקן את המועדים והמכסה שנקבעו בחלטה 4618, וזאת בשל התפתחות לא צפויה בסין אשר מונעת את יישום החלטה 4618. כאמור, מגפת הקורונה אשר התפרצה בסין בימים האחרונים לא מאפשרת הגעתם של עובדים מסין לישראל ובשל כך נוצר הצורך ודחוף להאריך את שהותם של העובדים הנמצאים בישראל וזאת עד להתבהרות המצב בסין.

10. תקופת ההארכה המבוקשת היא תקופה המינימלית ההכרחית הנדרשת, לפי הערכת גורמי המקצוע הרלבנטיים, לצורך התמודדות עם הנסיבות הלא צפויות שנוצרו.

11. החלטה המוצעת לא משקפת שינוי מדיניות מחותי אלא מענה לנסיבות חריגות שנוצרו בעת האחרונה, ואין בה קביעת מדיניות חדשה באופן שיכבול את הממשלה הנכנסת. גורמי המקצוע במשרדים השונים

פעלו ליישום החלטה 4618, ואולם עקב נסיבות חדשות לא צפויות אשר משפיעות על ישראל נוצר מצב חדש שגורמי המקצוע מדרשים להיערך אליו. ככל שהממשלה הבאה תהיה מעוניינת בקביעת מדיניות חדשה, היא תוכל לעשות זאת במידת הצורך, בעצמה.

12. הצעת ההחלטה עניינה נושא נקודתי, שאין לו השפעה מהותית על עבודת הממשלה בכלל, או משמעות תקציבית.

13. אין בהצעת ההחלטה משום הטבה לציבור בוחרים מסוים, ועל כן אין חשש שתיראה כמונעת מתוך רצון לחשפת בדרך זו או אחרת על ההתמודדות בבחירות. המדובר בהיערכות של הממשלה באופן זמני בכדי שלא להפר החלטות קודמות עקב נסיבות חריגות שלא נצפו.

14. אשר על כן, מאחר לא ניתן לדחות את קבלת ההחלטה לאחר הבחירות, ועל רקע האינטרס הציבורי במניעת פגיעה בענף הבניין, הצעת ההחלטה עונה על הנדרש ואין מניעה לקבלת בתקופת בחירות.

עמדת היועצים המשפטיים של משרדים אחרים שהצעת ההחלטה נוגעת להם:

עמדת הלשכה המשפטית ברשות ההגירה והאוכלוסין – גורמי המקצוע ברשות האוכלוסין וההגירה מצביעים על צפי להגעתם של כ-1300 עובדי בנין זרים חדשים ממולדובה ומאוקראינה בחודשים הקרובים, במסגרת מיונים המבוצעים בחתאם לחסכמים בליטראליים בין ישראל לבין מדינות אלו. לאור צפי זה ובחתשב במכסות הנוכחיות של העובדים זרים לענף הבניין, מספר עובדי הבניין הזרים השוהים כיום בישראל, והוראות הצעת המחליטים הנוכחי, ככל שהגבלות הכניסה של עובדים זרים מסין בעקבות מגפת הקורונה יתבטלו קודם מועד יציאתם מישראל של העובדים הזרים חוותיקים ששהותם מוארכת בהחלטה זו ביום 30.6.19, אזי לא יהא ניתן להביא לישראל את 1000 העובדים הזרים שנבחנו בסין קודם פריצת המגפה בחתאם לחסכם בליטראלי בין המדינות. אי הבאתם של העובדים הזרים מסין בנסיבות דלעיל עלולה להביא לטענות מהצד הסיני, ובין היתר לדרישת פיצוי בגין החוצאות שחוציאו למיון 1000 העובדים לבקשת ישראל. מלבד כאמור, אין מניעה משפטית.

לעניין עמדה זו נבחר, כי לטעמנו אין בעניין זה כדי להוות מניעה משפטית, שכן ההחלטה המוצעת כרגע משקפת את המחלך ההכרחי הנדרש נוכח הנסיבות החריגות שהתפתחו, בשים לב לכך שמדובר בתקופת בחירות שיש לנהוג בה באיפוק ובריסון, וברור כי הממשלה הנכנסת לאחר הבחירות תוכל להידרש לצעדים נוספים, ככל שידרש, בחתאם לנסיבות באותה עת.

עמדת הלשכה המשפטית במשרד העבודה הרווחה וחשירותים החברתיים – אין מניעה משפטית.

עמדת הלשכה המשפטית במשרד האוצר – אין מניעה משפטית.

עמדת היועץ המשפטי של המשרד שהשר העומד בראשו מגיש את ההצעה:

בשים לב לכל האמור לעיל, אין מניעה משפטית לאישור הצעת ההחלטה.

אלעזר במברגר

אלעזר במברגר היועץ המשפטי

חתימה

תפקיד

שם



מוכירות הממשלה

החלטה מספר 4618 של הממשלה מיום 30.06.2019 .

עובדים זרים בענף הבנייה ותיקון החלטת ממשלה

4618.

מ ח ל י ט י ם :

1. בהמשך להחלטות הממשלה מספר 1236 מיום 8.3.16 ומספר 317(דר/27) מיום 30.7.15, לתקן את החלטת הממשלה מספר 1693 מיום 8.6.14, (להלן – החלטה 1693) כדלקמן:

א. ברישה של סעיף 1 להחלטה, במקום: "לשנים 2014-2019" יבוא "לשנים 2014 - 2020".

ב. בסעיף 1 להחלטה, בסעיף קטן (ב) בסיפה, במקום: "עד ליום 30 ביוני 2019", יבוא "עד ליום 30 ביוני 2020".

ג. במקום האמור בסעיף 2 להחלטה, יבוא:

"החל מיום 1 ביולי 2020 מכסת העובדים הזרים המרבית בענף הבנייה תהיה כדלקמן:

א. החל מיום 1 ביולי 2020 – עד 8,000 עובדים.

ב. החל מיום 1 ביולי 2021 – עד 5,000 עובדים.

ג. החל מיום 1 ביולי 2022 – עד 2,000 עובדים. "

2. להנחות את שר הפנים, בהסכמת שר העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים ובהיוועצות עם שר האוצר, בהתאם לסמכותו לפי סעיף 3א(ג) לחוק הכניסה לישראל, התשי"ב-1952, להאריך לתקופה נוספת ואחרונה, עד ליום 31.12.2019, את רישיונות העבודה של עובדים זרים אשר נכנסו כדין לישראל לראשונה לצורך עבודה בענף הבנייה באשרה ורישיון ב/1 לענף הבנייה, ואשר יהיו מועסקים כדין בישראל על ידי קבלן כוח אדם מורשה להעסקת עובדים זרים לענף הבנייה ביום 30.6.19 (או לחילופין - שביום 30.6.19 טרם חלפו 90 יום מיום סיום

מוכירות הממשלה

העסקתם האחרונה כדין אצל קבלן כוח אדם מורשה כאמור), וזאת בתנאי שעברו מעל 82 חודשים לפחות מיום כניסתם לראשונה לישראל, ושלא קיימת מניעה אחרת להאריך את רישיונם לפי כל דין ובכלל זה נוהלי או רישומי רשות האוכלוסין וההגירה.

3. על אף האמור לעיל ועל מנת לאפשר תחלופת העובדים הזרים המוזכרים בסעיף 2 בעובדים זרים חדשים שיגיעו מחו"ל במסגרת הסכמים בילטרליים אזי בתקופה שמיום החלטה זו ועד ליום 31.12.2019 המכסה המרבית לענף הבניין תגדל בעוד 1,800 עובדים זרים. יודגש כי החל מיום 1.1.2020 המכסה המרבית תחזור לקבוע בסעיף 1.