

## עובדים זרים בענף החקלאות

### הצעה להחלטות

מחליטים, בהמשך להחלטת ממשלה מס' 2174 מיום 18 בדצמבר 2016 שעניינה "הגדלת היקפי התעסוקה של עובדים פלסטיניים בישראל מאזור יהודה ושומרון, ייעול אופן הקצאת היתרי עבודה והבטחת תנאי העסקה הוגנים לעובדים פלסטיניים" (להלן – **החלטה 2174**), החלטה מס' 3431 מיום 11 בינואר 2018, שעניינה "מדיניות הממשלה בנושא העסקת עובדים לא ישראליים ותיקון החלטות ממשלה" (להלן – **החלטה 3431**), החלטה מס' 213 מיום ה-1 לאוגוסט 2021 שעניינה "תכנית להתגברת התחרות בחקלאות ותיקון החלטות ממשלה" (להלן – **החלטה 213**), החלטה מס' 1328 מיום 27 במרץ, 2022 שעניינה "העסקת עובדים פלסטיניים מרצועת עזה בישראל" והחלטה מס' 860 מיום ה-30 ליולי 2023 שעניינה "הגדלת מכסות העובדים הזרים במשק ותיקון החלטות ממשלה" (להלן – **החלטה 860**) ועל מנת להגדיל את היצע העובדים בשוק העבודה בענף החקלאות חלף העסקת עובדים פלסטיניים לאור מלחמת חרבות ברזל:

1. להגדיל את מכסת העובדים הזרים בענף החקלאות ב-10,000 עובדים נוספים, לצורך כך, לתקן בהתאם את סעיף 1(א) להחלטה 860 כך שהמכסה המרבית בענף החקלאות תעמוד על 50,200 עובדים זרים, בכפוף לאמור לעיל ובהמשך החלטה זו.
2. להנחות את רשות האוכלוסין וההגירה כי ככל ותתחדש כניסת העובדים הפלסטיניים לענף, כך שכמות עובדים אלו תשתווה לכמות המכסות שאוישו נכון לתחילת חודש אוקטובר 2023 העומדת על 8,730 עובדים מאויישי, תופחת מכסת העובדים הזרים וזאת עד לעמידת המכסה על 40,200 עובדים סה"כ, שתהווה המכסה המרבית החדשה החל מאותו מועד. ההפחתה תעשה בהדרגה במשך אותה השנה, ועד לסיום אותה שנה קלנדרית.
3. לקבוע כי הגעת העובדים הזרים כאמור בסעיף 1 לעיל, תהיה בהדרגה ובמסגרת הסכם בילטרלי בין מדינת ישראל לבין מדינת המוצא של העובדים או במסגרת הסדר יישום במדינות עימן יש הסכם מסגרת. הסכם כאמור, יכלול מנגנונים לגיוס והשמה של העובדים לצורך מניעת גביית דמי תיווך שלא כחוק ומניעת סחר בבני אדם וכן מנגנונים ליידוע העובדים לגבי זכויותיהם וחובותיהם בישראל, ובכלל זאת הבהרות לעניין תנאי העסקתם על פי הדין בישראל, לרבות מגורים הולמים וביטוח רפואי, אפשרות הגשת תלונות וכן לגבי המצב המלחמתי הנוכחי במדינה והצורך בנקיטת אמצעי בטחון.
4. בכדי לממש את החלטה זו וכתנאי סף לכניסתם ולשם תגבור פיקוח ואכיפה על המכסה החדשה יוקצו לרשות האוכלוסין וההגירה של 10 תקני כוח אדם וכן 3.5 מיליון ש"ח, וכן 2 תקני כוח אדם למשרד העבודה. כלל משאבים אלו יוקצו ממקורות משרד החקלאות.
5. יודגש כי כניסתם, שהייתם ועבודתם של עובדים זרים בישראל הם נושאים הנתונים לשוניים ומושפעים 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 תיווך אסורים ומניעת סחר בבני אדם וכן, קיומו של מצב חירום בישראל, הנחיות משרד הבריאות וכיו"ב. אין באמור בהחלטה זו לגבי מכסות מרביות של עובדים זרים או לגבי מתן עדיפות בהקצאת היתרים או במתן היתר להעסקת עובדים זרים משום הבטחה או התחייבות לאדם או לגוף כלשהו לגבי שהייתם, כניסתם לישראל, עבודתם או המשך עבודתם של מספר מסוים של עובדים זרים בתקופה או בתקופות מסוימות.

### דברי הסבר

#### **רקע כללי**

מאז פרוץ מלחמת חרבות ברזל ביום 7 לאוקטובר 2023, נמנעת כניסה לישראל של עובדים פלסטינים מרצועת עזה. בנוסף, בהתאם להחלטת הקבינט הביטחוני, בהסתמך על המלצת הקבינט המדיני חברתי, הוטל סגר על איז"ש ומתאפשרת כניסה מוגבלת של עובדים פלסטינים לישראל בענפים חיוניים בלבד. בהתאם להחלטה, אין העסקה של עובדים כאמור בענפי החקלאות והבניין.

לאור האמור, ענף החקלאות סובל ממחסור חמור בידיים עובדות ומעכב או מונע את המשך תפעול המשקים החקלאיים, באופן שיש לו השפעה ישירה על ביטחון המזון ויוקר המחיה.

המכסה המירבית של עובדים פלסטינים לענף החקלאות מיהודה ושומרון עומדת, כפי שנקבע בהחלטת ממשלה מס' 860, על 6,150 עובדים; המכסה המירבית של עובדים פלסטינים מיו"ש לצורך העסקה עונתית, כפי שנקבע בהחלטת ממשלה מס' 2174, עומדת על 11,550 עובדים; המכסה המירבית של עובדים פלסטינים לענף החקלאות מעזה, כפי שנקבע בהחלטת ממשלה מס' 1328, עומדת על 8,000 עובדים.

כדאי לציין, כי חקלאים רבים הצהירו כי אף אם תותר בעתיד על ידי הממשלה וגופי הביטחון העסקה של פלסטינים בישראל, הם ימנעו מהעסקתם וזאת לאור תוצאות מתקפת הטרור הטראגית ולקחייה. לפיכך יש לאפשר מנגנון העסקה בר-קיימא למעסיקים בענף החקלאות.

בהמשך למדיניות שר האוצר, כפי שהובאה במכתבו מיום 28/12/2023, יש לפעול בכל הכלים להבטחת הרציפות התפקודית של המשק, בשים לב כי ההחלטות בדבר אי כניסת פועלים פלסטינים מיו"ש צפויות להימשך מעבר לתקופה הקרובה, משכך להגדיל את המכסות הקיימות לעובדים הזרים, באופן של צמצום מכסות עובדים פלסטינים והסתתם למכסות עובדים זרים.

דברים אלה יפים ביתר שאת לגבי מכסות העובדים הפלסטינים מעזה.

יובהר כי מכסה אלה הן נפרדות מהמכסה הקיימת בישראל להבאת עובדים זרים מחו"ל.

בהמשך למדיניות הממשלה, הצעת ההחלטה הנוכחית מבקשת לאפשר הבאה והעסקה קבועה של 10,000 עובדים זרים נוספים בחקלאות, בין היתר, חלף העסקה של עובדים פלסטינים, באופן שיוביל בטווח המידי לתגבור חיוני ומשמעותי של המשקים החקלאים, אשר משוועים לידיים עובדות ובטווח הארוך למענה קבוע למחסור הנובע מאי העסקה של עובדים פלסטינים בענף החקלאות בישראל.

#### **נתונים כלכליים וההשפעה על משק המדינה:**

אין

#### **תקציב**

אין

**השפעת ההצעה על מצבת כח האדם**

אין

**עמדת שרים אחרים שההצעה נוגעת לתחום סמכותם**

שר האוצר - מסכים

שר הפנים - מסכים

שר העבודה - מסכים

**החלטות קודמות של הממשלה בנושא**

החלטת ממשלה מס' 213 מיום 1.8.2021

החלטת ממשלה מס' 3431 מיום 11.01.2018

החלטת ממשלה מס' 860 מיום 30.7.2023

**עמדת היועץ המשפטי של המשרד יוזם ההצעה**

מצורפת חוות דעת משפטית

**סיווגים**

סיווג ראשי: 01ביצועי; 05 ממשלה;

תחום פעולה עיקרי: 02חברה וכלכלה; 06המגזר הציבורי;

מגיש: שר החקלאות ופיתוח הכפר

ח' בשבט התשפ"ד

18 בינואר 2024

## חוות דעת משפטית הנלווית להצעת החלטה לממשלה ולוועדות השרים

נושא הצעת ההחלטה: עובדים זרים בענף החקלאות

תמצית ההצעה בהתייחס להיבטיה המשפטיים:

מטרת ההצעה היא להגדיל את מכסת העובדים הזרים בענף החקלאות ב-10,000 עובדים נוספים.

עוד מוצע להנחות את רשות האוכלוסין וההגירה כי ככל שתתחדש כניסת העובדים הפלסטינים לענף, כך שכמות עובדים אלו תשתווה לכמות המכסות שאוישו נכון לתחילת חודש אוקטובר 2023 העומדת על 8,730 עובדים מאוי"ש, תופחת מכסת העובדים הזרים וזאת עד לעמידת המכסה על 40,200 עובדים סה"כ, שתהווה המכסה המירבית החדשה החל מאותו מועד. ההפחתה תיעשה בהדרגה במשך אותה שנה ועד לסיום אותה שנה קלנדרית.

עוד מוצע לקבוע, בדומה לקביעה בכלל החלטות הממשלה בקשר למכסות או הבאה של עובדים זרים, שאין באמור בהחלטה ליצור הסתמכות וכי הגעת עובדים זרים לישראל תלויה במשתנים רבים ובכפוף לשיקולים ונסיבות רבות שאינן בשליטת המדינה.

קשיים משפטיים, ככל שישנם, ודרכי פתרונם:

מאז פרוץ מלחמת חרבות ברזל ביום 7 לאוקטובר 2023, יצאו לפחות 7,800 עובדי חקלאות זרים מישראל, מתוך כ-30,000 עובדים זרים שהיו במדינה קודם פרוץ המלחמה, ואין כעת היתכנות מצד המדינה השולחת להכניס בזמן המלחמה עובדים זרים חדשים לישראל.

בנוסף, בהתאם להחלטת הקבינט הביטחוני, בהסתמך על המלצת הקבינט המדיני חברתי, הוטל סגר על יהודה ושומרון ומתאפשרת כניסה מוגבלת של עובדים פלסטינים לישראל בענפים חיוניים בלבד. בהתאם להחלטה, לא מתאפשרת העסקה של עובדים כאמור בענפי החקלאות והבניין. בנוסף, אין כניסה של עובדים מעזה.

המכסה המירבית של עובדים פלסטינים לענף החקלאות מיהודה ושומרון עומדת, כפי שנקבע בהחלטת ממשלה מס' 860 מיום 30/07/2023, על 6,150 עובדים; המכסה המירבית של עובדים פלסטינים מיו"ש לצורך העסקה עונתית, כפי שנקבע בהחלטת ממשלה מס' 2174 מיום 18 בדצמבר 2016, עומדת על 11,550 עובדים; המכסה המירבית של עובדים פלסטינים לענף החקלאות מעזה, כפי שנקבע בהחלטת ממשלה מס' 1328 מיום 27/03/2022, עומדת על 8,000 עובדים.

יובהר כי מכסה אלה הן נפרדות מהמכסה הקיימת בישראל להבאת עובדים זרים מחו"ל.

לאור האמור, קיים מחסור חמור בידיים עובדות לענף החקלאות ואם לא ימצאו פתרונות מידיים לכך, קיים חשש לפגיעה בביטחון המזון של ישראל אשר ישפיע באופן ישיר גם על יוקר המחייה.

בהתאם למדיניות הממשלה, יש לפעול בכל הכלים להבטחת הרציפות התפקודית של המשק, בשים לב כי ההחלטות בדבר אי כניסת פועלים פלסטינים מיו"ש צפויות להימשך מעבר לתקופה הקרובה.

דברים אלה יפים ביתר שאת לגבי מכסת העובדים הפלסטינים מעזה.

יש לציין בהקשר זה, כי חקלאים רבים פנו למשרדי הממשלה ולוועדות הכנסת והצהירו כי אף אם תותר בעתיד על ידי הממשלה וגופי הביטחון העסקה של פלסטינים בישראל, הם ימנעו מהעסקתם וזאת לאור תוצאות מתקפת הטרור הטראגית ולקחיה.

על פי פניית הוועדה המיוחדת לעובדים זרים אל שר החקלאות ופיתוח הכפר, אל שר האוצר ואל מנכ"ל רשות האוכלוסין וההגירה מיום 20/12/2023, יש לפעול, בין היתר, להסבת מכסות עובדים פלסטינים למכסות עובדים זרים, על מנת לסייע לחקלאים הזקוקים באופן מיידי לעובדים עונתיים.

בהמשך למדיניות הממשלה, הצעת ההחלטה הנוכחית מבקשת לאפשר הבאה והעסקה קבועה של עד 10,000 עובדים זרים נוספים בחקלאות, באופן שיוביל בטווח המיידי לתגבור חיוני ומשמעותי של המשקים החקלאים, אשר משוועים לידיים עובדות, ובטווח הארוך יתן מענה קבוע למחסור הנובע מאי העסקה של עובדים פלסטינים בענף החקלאות בישראל. זאת, בכפוף לאמור בסעיף 2 להצעת ההחלטה, לפיו תופחת המכסה בהדרגה ככל שתתחדש כניסת העובדים הפלסטינים לענף.

יובהר, כי העסקה של עובד זר בישראל כפופה לחוראות חוק עובדים זרים, התשנ"א-1991, להוראות חוק הכניסה לישראל, התשי"ב-1952 ולתקנותיהם וכן לנהלי רשות האוכלוסין וההגירה. בהתאם, מעסיקים בענף החקלאות אשר העסיקו עובד פלסטיני טרם תקופת המלחמה ויבקשו לקבל היתר להעסקת עובד זר, יהיו כמובן מחויבים בקבלת היתר לפי סעיף 1ג' לחוק עובדים זרים בכפוף לתשלום כל האגרות החלות על פי כל דין ויתר התנאים לקבלת היתר כאמור מרשות האוכלוסין וההגירה, ובין היתר תנאים שיבטיחו כי צמצום פגיעה בעובדים ומתן מידע מלא אודות זכויותיהם וחובותיהם בישראל בכלל ובעת מצב המלחמה בפרט.

יש לציין, כי במסגרת החלטת ממשלה 213 מיום 01/08/2021, הונחתה שרת הכלכלה והתעשייה להפעיל את סמכותה לפי סעיף 1א(א) לחוק עובדים זרים, התשנ"א-1991, בהסכמת שר האוצר, לאחר התייעצות עם שרת הפנים ובאישור ועדת העבודה, הרווחה והבריאות של הכנסת, להתקין, בתוך 14 ימים מיום ההחלטה, תקנות אשר יחילו חובת תשלום פיקדון על מעסיקי עובדים זרים בענף החקלאות ממועד פירסומן.

קיים קושי משפטי, אשר אינו עולה כדי מניעה, בכך שהצעת ההחלטה הנוכחית מקודמת בטרם תוקנו תקנות הפיקדון. יחד עם זאת, החובה לתשלומי פנסיה בענף החקלאות חלה כיום מכח צו ההרחבה. בנוסף, מחויבות הממשלה לקדם את תיקון התקנות עוגנה במסגרת החלטת הממשלה.

בנוסף, לאחרונה עלו טענות מצד ארגונים אזרחיים אודות הצורך לתגבר את אמצעי הפיקוח והאכיפה להעסקת עובדים זרים בישראל אגב דיון בהחלטות להרחבת מכסות, כמו גם לאפשר מיגון לעובדים זרים באזורי סיכון. כפי שהובהר, הצעת ההחלטה נועדה לתת מענה להשפעות המלחמה על המשק והמחסור הממשי בעובדים, שיש לו השפעה ישירה גם על בטחון המזון ויוקר המחיה. אין כל מניעה, כי הדין בתגבור אמצעי הפיקוח והאכיפה ויישומם יתקיים במקביל לקידום ההצעה.

אשר על כן, עולה כי בנסיבות אלו, אין מניעה משפטית להחלטה.

## **עמדת היועצים המשפטיים של משרדים אחרים שהצעת ההחלטה נוגעת להם:**

משרד הפנים – לעמדת הייעוץ המשפטי של רשות האוכלוסין, משמעות ההחלטה היא הכפלת מספר העובדים הזרים הקיימים באופן מיידי כאשר אפשרות המימוש היא נמוכה בין היתר בשל נסיבות המלחמה והדבר עלול להוליד תביעות חקלאים בטענה של הסתמכות. לא נטען שחשש זה עולה כדי מניעה משפטית.

לעמדת הייעוץ המשפטי של משרד החקלאות, בסעיף 5 להצעת ההחלטה, בדומה להוראה שמופיעה ביתר ההחלטות בעניין עובדים זרים, ניתן מענה לחשש זה. בסעיף האמור מובהר שנושא כניסה ושהייה של עובדים זרים הוא נושא הנתון לשינויים ומושפע מאירועים ושיקולים שונים, כמפורט שם, וכי אין בהחלטה משום הבטחה או התחייבות לאדם או לגוף כלשהוא לגבי שהייתם, כניסתם לישראל, עבודתם או המשך עבודתם של מספר מסוים של עובדים זרים בתקופה או בתקופות מסוימות. לאור האמור, לעמדת הייעוץ המשפטי של משרד החקלאות אין בהצעה כדי לעורר קושי משפטי בהיבט זה.

משרד האוצר - אין מניעה משפטית.

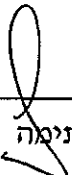
משרד העבודה – לעמדת היועצת המשפטית למשרד העבודה, אין מניעה משפטית. יחד עם זאת, ובשים לב לקשיים המשפטיים שצוינו בחוות הדעת, הרי שהיה מקום לפתורם באופן שתותנה הגדלת המכסה בהתקנת תקנות הפיקדון.

משרד החוץ- לא התקבלו הערות משפטיות.

משרד המשפטים – לעמדת מחלקת ייעוץ וחקיקה, אין מניעה משפטית.

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

לאור מכלול האמור, על דעת היועצת המשפטית של משרד החקלאות ופיתוח הכפר, הגב' אפרת אביאני, אין מניעה משפטית להחלטה.

	_____	_____
חתימה	ממונה בכירה (ייעוץ משפטי)	עדי ארקין

תאריך- 19.1.24