

30.10.2025

לכבוד  
מר יריב לוין  
מר בועז יוסף  
מר משה נקש  
מ"מ שר הפנים ומ"מ שר העבודה  
מ"מ ראש רשות האוכלוסין וההגירה  
ראש מינהל עובדים זרים

בדוא"ל

שלום רב,

**הנדון: ביטול תקנות עובדים זרים (מעבר של עובד זר בין מעבידים שהם קבלני כוח אדם בענף הבנין), תשס"ו-2006**

סימוכין: פניותינו למינהל עובדים זרים ברשות האוכלוסין וההגירה מיום 10.6.2024 ומיום 15.12.2024

הרינו פונים בבקשה לבטל או למצער לתקן את התקנות שבנדון (להלן גם: "תקנות המעברים"), שהותקנו לפני כ- 20 שנה במציאות עובדתית ומשפטית שהשתנתה דרמטית מאז, וכיום אינה תומכת יותר בתקנות אלה, על פגיעותיהן בשטח.

כפי שיפורט להלן, תקנות המעברים מגבילות את חירותם של מהגרי עבודה שהוזמנו לעבוד בענף הבנין ("עובדים זרים") להתפטר מעבודתם, בדרך של מגבלה שאינה קיימת באף ענף אחר; אין לה כל הצדקה אף בענף הבנין; היא פוגעת בזכויות היסוד של העובדים להתפטר מעבודתם; ומייצרת מבנה שליטה שעומד בסתירה לאחד מפסקי הדין המכוננים של בית המשפט העליון בתחום הגירת העבודה.

לכתחילה ברור היה כי תקנות המעברים מגבילות ופוגעות בזכותם היסודית של עובדי הבנין בהיתר להתפטר, אלא שבשנתיים מאז פרוץ מלחמת חרבות ברזל החמירה הפגיעה באופן דרמטי: זאת בין היתר נוכח השינויים שעבר הענף ופרופיל העובדים בו מאז פרוץ המלחמה, ובהינתן הקושי לאיש תקני אכיפה באופן שידביק את העלייה התלולה במספר המהגרים בישראל. העובדה כי זהו גם הענף היחיד אשר בו מתכונת העסקת העובדים עקיפה (מעסיקי הענף אינם אלא חברות כוח אדם מורשות), מחריפה את הפגיעות הנובעות ממגבלת המעבר הרבעוני המעוגן בתקנות הנדונות בהינתן הקשר הרופף בין העובד לחברת כוח האדם המשמשת מעסיקתו<sup>1</sup>.

כפי שיפורט להלן, בשנה וחצי האחרונות פנו אלינו עובדים שנאלצו להמשיך לעבוד תחת הפרת זכויות אצל תאגידים שלא מוכנים "לשחררם" (המונח "release paper" הפך לשגור בענף); עובדים שעובדים באופן לא מתועד ותוך הפרת זכויות בתקופת הביניים הרבעונית עד למועד הרישום הרבעוני; עובדים שמאבדים את אשרתם ללא כל הצדקה רק משום שנאסר עליהם להירשם אצל תאגיד שמעוניין בהם במהלך הרבעון, ומשהגיעו למועד הרישום הרבעוני כבר חלפה התקופה המותרת לשהייתם בלי מעסיק רשום; ואף לדרישות תשלום מצד התאגידים תמורת "שחרור" העובד.

נוכח הפגיעות בעובדים מחד, והיעדר הגיון או נחיצות בתקנות מאידך, נבקש לבטל את התקנות האמורות.

<sup>1</sup> בעיית הקשר הרופף בין תאגיד הבנין לבין עובדיהם המהגרים נידונה במסגרת שולחנות עגולים שקיימה יחידת הממונה על זכויות עובדים זרים במשרד העבודה, ואף ניתנו בגינה המלצות במסגרת סיכום האירוע לשם תיקון המצב – ר' "העסקת עובדים זרים בענף הבנייה – אתגרים בהעסקת זרים – שולחנות עגולים", יחידת הממונה על זכויות עובדים זרים, מאי 2023. אף לא אחת מההמלצות קודמה. פניות ארגונינו לשינוי הנהלים בהתאם להמלצות, על מנת שיחזקו את הקשר שבין תאגיד כוח האדם לעובד הקבלן הזר שלו, לא נענו. בפועל חלק ניכר מהעובדים בענף אינם יודעים מי מעסיקם אותם, מועברים בין תאגידים על ידי הקבלנים, אינם יכולים להתפטר באופן מסודר גם אם הם רוצים בכך משום שאינם יודעים מי המעסיק, ועוד.

## להלן נימוקי הפניה:

1. תקנות המעברים חלות על מהגרי עבודה המוזמנים לעבודה בענף הבניין, ועליהם בלבד. התקנות חלות רק על אותם עובדי בניין המועסקים בחברות כוח אדם (תקנה 2), אולם בפועל, רשות האוכלוסין וההגירה החילה את ההסדר שנקבע בתקנות גם על עובדי חברות ביצוע בענף<sup>2</sup>. פנייתנו זו תתמקד בתקנות המעברים, אולם מובן כי הדברים רלוונטיים מקל וחומר להחלתן על עובדי חברות הביצוע מכוח נוהל.
2. התקנות קובעות שעובד בניין שעבודתו הסתיימה, יוכל להירשם אצל תאגיד חלופי בענף **רק בארבעה מועדים קבועים בשנה** – הראשון לחודש ינואר, הראשון לחודש אפריל, הראשון לחודש יולי, והראשון לחודש אוקטובר. היינו – אחת לרבעון. ביתר הזמן, אם נותר ללא עבודה, לא יוכל להירשם אצל מעסיק בעל היתר, גם אם יש מעסיק כזה המעוניין להעסיקו. במהלך הרבעון, עובד זה יוותר בין שתי ברירות: אובדן הכנסה ואובדן מקום מגורים (התלוי בקיומו של מעסיק); או עבודה לא מתועדת בענף הבניין (הכרוכה בהפרת זכויות; לא אחת במגורים באתר בניין נטול תשתיות; והכל בלא כיסוי ביטוחי במקרים הנפוצים בענף של תאונות עבודה). התקנות אף פוגעות בתאגיד מורשה אשר היה מעוניין להתחיל להעסיק עובד בעל היתר, אולם נדרש להמתין גם הוא למועד הרישום הרבעוני הבא.
3. לכאורה הסדר זה חל רק על עובד שהתפטר, ולא על עובד שפוטר (ר' תקנה 3). אולם בפועל, לרשות האוכלוסין וההגירה לא ידוע כיצד מסתיימת העסקתו של עובד והיא אינה בקשר איתו, אלא רק עם התאגיד. תופעה מוכרת ומכוערת, עליה נרחיב בהמשך, היא שתאגידים רבים נוטים לדווח על עובדיהם כ"נוטשים" כברירת מחדל ומסיבות שונות, גם במקרים בהם העובד פוטר. דיווחים אלו אינם נבחנים לגופם בידי הרשות וסטטוס העובד נרשם רק על סמך הצהרת התאגיד. כך, בפועל התקנות מוחלות הלכה למעשה גם על עובדים שפוטרו אך דווחו לרשות כ"נוטשים", בבחינת הוספת חטא על פשע.
4. עוד נעיר, כי לפי התקנות, גם במועד הרישום הרבעוני עובד לא יוכל להירשם אצל תאגיד חדש אם חלפו 30 יום מאז הסתיימה העסקתו אצל מעסיק קודם (ר' תקנה 1/2)). למשל, עובד שהתפטר ב-1.2.2025 ומצא תאגיד אחר בענף המעוניין להעסיקו ב-2.3.2025, לא יוכל להירשם אצלו והתאגיד יוכל לרשמו רק במועד הרישום הרבעוני הקרוב (1.4.2025) – אך אז כבר חלפו 30 הימים הקבועים בתקנה ולא ניתן יהיה לרשמו כלל.
- להבנתנו, תקנה זו עומדת בסתירה לסעיף 11(א) לחוק הכניסה לישראל, הקובע את התקופה בה מורשה עובד זר לשהות בין מעסיקים על 90 ימים. יתכן שמסיבה זו, בפועל רשות האוכלוסין וההגירה אכן מאפשרת לעובדי הבניין להירשם גם לאחר 30 ימים מאז סיום עבודתם, כל עוד לא חלפו 90 ימים<sup>3</sup>. אכן, 30 יום למציאת מעסיק, ודאי לעובד לא-ישראלי שהגיע זה מקרוב לישראל, הם פרק זמן קצר למדי. בנסיבות אלו לא נתעכב על מגבלת 30 הימים, אולם נציין כי בנסיבות אלו בוודאי שאין הצדקה לתקנה במתכונתה הנוכחית.
5. תקנה 3 מאפשרת רישום גם במהלך הרבעון עצמו, בתנאי שהממונה על זכויות עובדים זרים במשרד העבודה מצא שהעובד פוטר ולא התפטר, או שמצא שנתקיימו נסיבות מיוחדות המצדיקות את מעבר העובד לתאגיד החדש גם במהלך רבעון. במידה וכך נמצא, יוכל התאגיד החדש לרשום את העובד רק ב-1 לחודש הקרוב. כפי

<sup>2</sup> ר' סעיף ט. 3. [לנוהל להעסקת עובדים זרים בענף הבניין על ידי חברות ביצוע זרות](#) (נוהל מס' 9.4.0002, מעודכן ליום 30.9.2025) של רשות האוכלוסין וההגירה.

<sup>3</sup> ר' למשל סעיף 5.4.1. [לנוהל תנאי ההיתר להעסקת עובדים זרים בענף הבניין על ידי קבלני כוח אדם](#) (נוהל מס' 9.4.0001, מעודכן ליום 25.8.2025) של רשות האוכלוסין וההגירה.

שנראה בהמשך, כלי זה אינו אפקטיבי מבחינה מעשית משלל סיבות, מעטים פונים אליו ומשאביו דלים ביותר, והוא אף מצריך כשלעצמו תקופת בירור במהלך נמנע הרישום ולעיתים אף עלולה לחלוף תקופת 90 הימים בהם מורשה עובד להיות בלי מעסיק.

6. התקנות הותקנו ב-2006 והיו בשעתו חידוש פורץ דרך לטובת העובדים, בהינתן שיטת העסקתם של מהגרי עבודה באותה עת: כבילה מלאה למעסיק ושליטת הזכות לעבור מהמעסיק שהזמין אותם לישראל. התקנות היו לכאורה הסדר מיטיב לענף הבניין, שכן אימצו את עקרונות המלצותיה של הוועדה הבינמשרדית לתכנון שיטת העסקתם של עובדים זרים בישראל, שסיימה את עבודתה בשנת 2004 (ועדת אנדורן); ואפשרו – רק ביחס לענף זה – מעבר ממעסיק למעסיק. המלצה זו היתה חלק משינוי מודל ההעסקה עליו המליצה ועדת אנדורן, ומעבר להעסקה עקיפה באמצעות תאגידי כוח אדם, שהם יהיו בעלי ההיתרים להעסקת העובדים ושיוכלו לנייד את העובדים בין המשתמשים-בפועל (הקבלנים). הצוות עמד על היתרונות והחשיבות שבהתרת מעבר בין מעסיקים – הן לעובד עצמו (מבחינת שימור כוח המיקוח שלו והגנה על זכויותיו), והן למשק נוכח ההשלכות הציבוריות השליליות של כבילה למעסיק (מרוץ לתחתית בשמירה על זכויות עובדים הפוגעת גם עובדים ישראלים, עליה בהיקפי העבודה הלא-מוסדרת).

לצד זאת, מצא הצוות ש"היות שמעבר כזה כרוך בהתחשבות בעניין דמי הרשיון, כפי שיפורט להלן, ובהליכים ביורוקרטיים נוספים, מציעה הוועדה כי מעבר בין מעסיקים כאמור לא יוכל להיעשות בתדירות בלתי מוגבלת, אלא שייקבע, בתיאום עם היועץ המשפטי לממשלה, פרק זמן סביר ממועד תחילת עבודתו של העובד הזר אצל אותו תאגיד מורשה, שרק בסופו יוכל העובד לעבור לעבוד בתאגיד מורשה אחר".

7. עקרונות המלצות הוועדה אומצו ביחס לענף הבניין, בהחלטת ממשלה מס' 2446 מיום 15.8.2004 שכותרתה "הסדר ההעסקה של עובדים זרים". בהמשך לכך, ביום 23.3.2006, נקבעו תקנות המעברים מכוח סעיף 6א לחוק עובדים זרים (בנוסחו אז), לא דרש הסעיף אישור ועדת העבודה והרווחה של הכנסת ומשכך גם לא התבקש ולא ניתן). נציין, כי בעוד ועדת אנדורן המליצה להגביל את מעבר העובדים רק לתקופה הראשונית לעבודת העובד אצל התאגיד (וזאת מטעמים ביורוקרטים בלבד, בעיקר על מנת להקל על התאגידים ביחס להתחשבותיות ביניהם), התקנות אינן מגבילות לתקופה כלשהי ולמעשה חלה על העובד בכל חמש השנים המותרות לעבודתו בישראל.

8. כאמור, באותה עת, היו התקנות משום שיפור משמעותי ביחס למדיניות ההעסקה של כלל מהגרי העבודה בארץ, מדיניות של כבילה מלאה למעסיק. מדיניות זו נפסלה בבג"ץ 4542/02 **עמותת "קו לעובד" נ' ממשלת ישראל** (להלן: "**בג"ץ הכבילה**"), בפסק דין שניתן ביום 30.3.2006 – שבוע בלבד לאחר פרסומן של תקנות המעברים.

בפסק הדין, עמדו שופטי ההרכב על פגיעתו הקשה של ההסדר בזכויות העובדים. מפאת חשיבותם, נצטט מפסק דינו של השופט לוי ז"ל (ההדגשות הוספו):

"הסדר הכבילה למעסיק כורך, אפוא, בין אקט התפטרות – פעולה לגיטימית וזכות-יסוד הנתונה לכל עובד – לבין סנקציה חמורה. לכך לא תוכל להימצא הצדקה. **הטלת סנקציה בדמות אבדן רישיון הישיבה בישראל על אדם המבקש לסיים יחסי-עבודה משולה לאיונה האפקטיבי של החירות להתפטר. כריכתו של אקט ההתפטרות בפגיעת-לוואי קשה כמוה כשלילת האפשרות של היחיד לבחור עם מי להתקשר בחוזה-עבודה, וכפייתו של האדם**

לעבוד בשירותו של אחר שלא לפי רצונו. באופן זה לא אך הזכות לחירות נמצאת חסרה, אלא נוצר משטר משפטי ייחודי שהנו זר על-פי טבעו לעקרונותיו היסודיים של משפט העבודה, לערכו המוסרי של חוזה העבודה, ולתכליתו הבסיסית של חוזה העבודה בהבטחת קיומו הכלכלי של העובד, כבודו וחירותו. בכך ניתן בידי מעסיקו של העובד הזר כלי-אכיפה בלתי-מוכר במשפטנו – שדחה מעליו את הרעיון בדבר אכיפת חוזה-עבודה... בכך ניטלת מהעובד היכולת הבסיסית ביותר לשאת ולתת אודות התמורה שיקבל בעבור כוח-העבודה שלו, אודות תנאי העסקתו וזכויותיו הסוציאליות... האומנם, אפוא, ייטען ברצינות כי התנית רישיון הישיבה שבידי העובד הזר בעבודה עבור מעסיק אחד ויחיד, באופן שכורך התפטרות מעבודה אצלו באבדן רישיון הישיבה בישראל – אינה פוגעת בזכותו של העובד לכבוד ולחירות? הכיצד זה ניתן לומר כי שלילה כה בוטה של האוטונומיה החוזית מאת האדם, ובפרט ביחס לעניין כה מהותי ביחסי-העבודה – זהות המעסיק – אינה כרוכה בפגיעה בזכותו לאוטונומיה ולחופש פעולה?" (שם, פסקאות 32-33 לפסק דינו של השופט לוי ז"ל).

וכן :

"... מסקנתי היא שהסדר הכבילה למעסיק פוגע בזכות האדם לכבוד וזכות האדם לחירות, המעוגנות בחוק-היסוד. כבוד האדם נמצא חסר מחמת פגיעתו של הסדר הכבילה למעסיק בחופש הפעולה של הפרט, ובאוטונומית רצונו. הזכות לחירות, מצדה, נמצאת נפגעת מחמת שלילת האפשרות מאת הפרט לבחור את זהות המתקשר עמו בחוזה-עבודה, ומחמת כפייתו של האדם – באמצעות כריכתו של אקט ההתפטרות בפגיעת-לוואי קשה – לעבוד בשירותו של אחר שלא לפי רצונו. תוצאות קשות אלה זרות מכל וכל לעיקרי היסוד המונחים בבסיסה של שיטתנו המשפטית. ודוק: אף אם מערכת-היחסים שבין העובדים לחברות כוח-האדם מגלה היבטים בעייתיים רבים, כטענת המשיבים, עדיין אין בכך כדי להוציא את הבעייתיות הגלומה בהסדר הכבילה למעסיק, או את הפגיעה – העצמאית – שפוגע הוא בזכויות-היסוד של העובדים הזרים." (שם, פסקאות 39-40 לפסק הדין).

עוד נפנה לפסק דינו של השופט חשין ז"ל, שהצטרף לפסק דינו של השופט לוי :

"אכן, אין להימנע ממסקנה – מסקנה כואבת ומבישה – כי העובד הזר הפך צמית של מעסיקו; כי הסדר הכבילה על כל שלוחותיו סגר על העובד הזר סביב-סביב; כי הסדר הכבילה יצר מעין-עבדות בגירסה מודרנית. בהסדר הכבילה שהיא עצמה קבעה והשליטה, רצעה המדינה את אוזנם של העובדים הזרים למזוזת ביתם של מעסיקיהם, וכבלה את ידיהם ואת רגליהם באזיקים ובנחשתיים למעסיק ש"ייבא" אותם ארצה. לא פחות מכך. העובד הזר הפך מהיותו נושא למשפט – בן-אדם שהמשפט מעניק לו זכויות ומטיל עליו חובות – להיותו מושא במשפט, כמו היה מיטלטל בין מיטלטלין. ההסדר פגע באוטונומיה של העובדים כבני אדם, והלכה למעשה שלל מהם את חירותם. על-פי הסדר הכבילה היו העובדים הזרים למכונות-עבודה – בייחוד כך שהמעבידים התירו לעצמם, בניגוד לחוק, להעבירם מיד-אל-יד – והפכו להיותם כעבדים של ימי-קדם, כאותם בני-אנוש שבנו את הפירמידות או שחתרו במשוטים להסיע ספינות של האימפריה הרומית אל המלחמה.

מה היה לנו שכך נוהגים אנו בעובדים הזרים, באותם בני-אנוש המרחיקים מביתם ונפרדים מיקריהם כדי לחיות את נפשותיהם ואת נפשות משפחותיהם. כלימה תכסה את פנינו בראותנו כל אלה, וכיצד נחריש. כיצד זה שנשכחה מאיתנו הילכת הגר והרי טבועה היא בגוף תורת ההומניזם של היהדות בכל הדורות: "וְגֵר לֹא תֹנֶה וְלֹא תִלְחָצֶנּוּ כִּי גֵרִים הָיִיתֶם בְּאֶרֶץ מִצְרָיִם." (שמות כב, כ). ופירש רש"י: "כל לשון גר, אדם שלא נולד באותה מדינה אלא בא ממדינה אחרת לגור שם". הכיוון רש"י דבריו לענייננו? וכפירושו של א.ש. הרטום: "וגר" – איש נוכרי השוכן בתוך עם ישראל שאין לו ידידים וקרובים אשר יבואו לעזרתו בשעת הצורך." השיווה הכתוב נגד עיניו את העובדים הזרים? ועוד הורתה אותנו התורה: "וְגֵר לֹא תִלְחָץ וְאַתָּם יָדַעְתֶּם אֶת נַפְשׁ הַגֵּר כִּי גֵרִים הָיִיתֶם בְּאֶרֶץ מִצְרָיִם." (שמות, כג, ט). "ואתם ידעתם את נפש הגר", כך מודיעה אותנו התורה. ופירש רש"י: "את נפש הגר - כמה קשה לו כשלוחצים אותו". האמנם ידענו את נפש הגר? אתמהה.

אני נכון להניח כי העובדים הזרים – רוב שבהם – נכונים לשאת את הפגיעה בכבודם ובחירותם; וגם אם אין הם מקבלים פגיעה זו באהבה, מקבלים הם אותה בהכנעה שבדלית-ברירה. אפשר אף כי דרך חיים זו היא הנורמה המקובלת במקומותיהם, ומכל מקום מקבלים הם עליהם את גורלם ובלבד שיוכלו לשלוח למשפחותיהם את המנה החודשית לקיומן. **ואולם גם אם נכונים הם העובדים הזרים להיכנע לגורלם, אנו לא נסכים כי תופעת הסדר הכבילה תמשיך ותשרור בקהלנו.** (סעיפים 4-5 לפסק דינו של כב' השופט חשין ז"ל).

9. על דברים אלו חזר בית המשפט העליון בהמשך, בפסקי דין אחרים. כך למשל פסק השופט גרוניס בבג"ץ 4957/07 **אחיעזר ארגון ארצי של חברות כח אדם נ' משרד התמ"ת**, כי המצב תחת נוהל הכבילה "סבל ממספר פגמים. הפגם האחד נגע לכבילת העובד הזר למעסיקו. סיומם של יחסי העבודה בין המטופל הסיעודי לבין העובד הזר היה גורר, מיניה וביה, פגיעה של רישיון הישיבה בארץ. התוצאה הייתה הגבלה הלכה למעשה של חירותו של העובד הזר. יש לזכור, כי מטבעו של עניין, נמצא העובד הזר בעמדת נחיתות ביחס למעסיקו המקומי. הסדר הכבילה העצים את פערי הכוחות והיטה את הכף, שהייתה מוטית מלכתחילה, באופן חד יותר לטובתו של המעסיק" (ס' 2 לפסק הדין).

ובפרשה אחרת, בג"ץ 10843/04 **מוקד סיוע לעובדים זרים נ' ממשלת ישראל**, ניתן ביום 19.9.2007, פסק השופט לוי כי "בנוטלה מן המועסק את ההגנה הטבועה ברעיון השוק החופשי, חושפת אותו הכבילה לפגיעות בהיבט השכר, לרבות תשלומו של גמול נמוך מן הקבוע בחוק וקיצוץ אסור מן השכר המשולם, לקביעתן של שעות עבודה ממושכות הרבה מעבר למותר, לתפיסת מסמכי המסע בידי מעסיקים כערובה להמשך קיומו של קשר העבודה, למגורים בתנאים ירודים, לשלילתו של טיפול רפואי נאות, לניוד כפוי, ולא אחת אף לפגיעות מיניות וכליאה של ממש" (סעיף 4 לפסק הדין); באותה פרשה נותר השופט לוי בדעת מיעוט לגבי הסעד שהתבקש ביחס להסדר הכבילה שחל ביחס לעובדי החברה התורכית יללמזלר, אך השופטת חיות, שהצטרפה לדעתו של השופט ריבלין לדחיית העתירה, הדגישה כי הדבר נעשה בין היתר היות שההסדר ממילא אמור לפקוע, ור' גם דנג"ץ 8255/07 **מוקד סיוע לעובדים זרים נ' ממשלת ישראל**, ניתן ביום 14.7.2008).

10. תקנות המעברים לא נתקפו בבית המשפט. התייחסות אליהן נכללה בהחלטתו של בית המשפט העליון מיום 3.12.2009, במסגרת בקשה לפי פקודת ביזיון בית משפט שהגישו העותרות בבג"ץ **הכבילה** נגד המשיבים שם בשל אי-יישומו של פסק הדין. במסגרת ההחלטה נכתב כי:

"במועד בו הוגשה העתירה – והיה זה בשנת 2002, קנו להם הסדרי הכבילה שבת בצורתם המזוקקת ביותר, כמו נדמה כי אך קשירה בשלשלאות-ממש עולה עליה בכוחה. במהלך הדיון בעתירה ועד שזו הוכרעה, נקטו המשיבים צעדים מספר ובהם גיבושו של נוהל המאפשר בתנאים מסוימים מעבר בין מעסיקים ("נוהל מעבר ממעסיק למעסיק"), ויישומה של שיטת העסקה חדשה בענף הבנין אשר כמסתמן השיגה למצער חלק מן היעדים שהוצבו לה. אולם, צעדים אלה לא הביאו מזור לעיקרו של הקושי, ולא ייתרו את הצורך במתן הצו השיפוטי הנזכר" (סעיף 1 להחלטה, ההדגשה הוספה).

11. במשך שנים, פגיעתן של התקנות בעובדים עומעמה במידת מה נוכח המציאות בענף והחלטתה של רשות האוכלוסין וההגירה להתיר מעבר עובדי בניין במהלך רבעון בנסיבה נוספת, שאינה מנויה בתקנות – והיא הסכמת התאגיד "לשחרר" את העובד (ר' למשל סעיף 4.4.2.3 לנוהל תאגידי הבנין, ה"ש 2 לעיל). למיטב ידיעתנו, בחלק מהמקרים תאגידי הבנין שעובדיהם סיימו את עבודתם אצלם אכן הסכימו "לשחרר" את התאגיד ולאפשר את רישומו אצל תאגיד אחר, ככל הנראה משום שלתאגיד אין אינטרס כלכלי להישאר מעסיקו הרשום ולשאת בעלויות הנובעות מכך (ולעתים נוכח היחסים בין התאגידים, שברבות השנים אף מוסדו בדרך של רישום ארגון מעבידים כהגדרתו בחוק הסכמים קיבוציים (תשי"ז-1957); התאחדות מעסיקי כח אדם זר לבנין נוסדה בשנת 2010, ועד לשינוי הדרמטי עם פרוץ מלחמת חרבות ברזל, היו רשומים בה כמעט כל התאגידים בישראל).

עם זאת, נתוני רשות האוכלוסין וההגירה שנמסרו לנו במענים לפי חוק חופש המידע במשך השנים מלמדים, כי אותו "שחרור" במהלך רבעון היה נדיר וחריג. לפי הנתונים, רוב מעברי העובדים בענף הבנין נעשים במועדי הרישום הרבעוני. כך, בשנת 2022 היו 9,948 מעברי עובדים בין התאגידים בענף, אך רק 2,246 היו במהלך הרבעון (22.5%). בשנת 2023, רק 1,815 עובדי תאגידים החליפו תאגידים במהלך רבעון, מתוך 12,725 שהחליפו תאגיד (כ-14%). לגבי שנת 2024 טרם קיבלנו נתונים.

12. מדובר בשיעורים ומספרים נמוכים מאד, במיוחד בהינתן שמעבר רבעוני מותר רק ב-4 ימים בשנה ויתר המעברים נפרשים על פני 361 ימים. נתונים אלו מלמדים על כך שמעבר בתוך רבעון כמעט שאינו מתאפשר בפועל. נתונים אלו מעידים, שבחלק ניכר מהמקרים התאגידים אינם נוטים להסכים "לשחרר" את העובדים. הם גם מלמדים על עקרותו של מסלול הפנייה לממונה עובדים זרים (נרחיב על כך בהמשך).

13. נתונים אלו מלמדים עוד על היקף התופעה של דיווחים כוזבים של תאגידים על "נטישת" עובדים, שהרי לעובד שפוטר לא אמורה להיות בעיה להחליף תאגיד במהלך רבעון (אלא אם נניח שמספר העובדים שמפוטרים בענף נמוך מאד, מה שאינו הגיוני). נציין כי עמדנו על תופעת הדיווחים הכוזבים (לא רק בענף הבנין) במספר פניות שנשלחו לרשות האוכלוסין וההגירה משנת 2023, בבקשה כי יתוקנו הנהלים ומעסיקים המדווחים על "נטישה" יצטרכו לעמוד בנטל מסוים לשם כך. בקשות אלו נדחו. בשנתיים שחלפו מאז, פנינו גם בתלונות פרטניות על תאגידים שדיווחו על עובדיהם כ"נוטשים" שעה שאלו ישבו במגורי המעביד וכתבו לו שישפק להם עבודה (ראויות הומצאו לרשויות). מעבר לעצם הפסול שבדיווח הכוזב לרשות ולפגיעה בזכויות העובד שפוטר ללא ידיעתו, הרי שבשל התקנות הדיווח הכוזב גם שלל מהעובד את היכולת המעשית להירשם אצל תאגיד אחר במהלך רבעון.

14. בשנה וחצי האחרונות ומאז המלחמה, עבר ענף הבניין שינויים משמעותיים, הן ביחס לפרופיל העובדים, הן ביחס לפרופיל של המעסיקים, הן ביחס לרגולציה שחלה עליו ושכעת מקשה עוד יותר על מוביליות בין מעסיקים. כפי שנראה להלן, לצד העלייה המשמעותית במספר התאגידים והעובדים בענף, הענף הפך להיות מרובד יותר (כיום הוא בנוי ממספר רב של תתי-ענפים, שעבודת העובדים מוגבלת אליהם ויכולת העובד לעבור ביניהם לא קיימת); חלק ניכר מהעובדים בו פגיעים יותר, באופן שמחליש מאד את כוח המיקוח שלהם; ולרבים מהם אין כיום כלים לאתר בו מעסיק חלופי במהירות ועד למועד הרישום הרבעוני הקרוב. כל אלו מעצימים את השלכות הפגיעה ביכולתם להחליף מעסיק, ובמקביל מוסיפים ומערימים קשיים מעשיים על אלו שנובעים מהתקנות במציאת מעסיק חדש.

15. ערב המלחמה היו בישראל כ-28 אלף מהגרי עבודה בענף הבניין, רובם עובדי תאגידים. אלו הגיעו מסין, מולדובה ואוקראינה, לאחר שעברו מיונים וגויסו לעבודתם בהתאם להסכמים בילטרליים שנחתמו עם מדינות מוצאם. זאת, באופן שיצר פיקוח על גיוסם והדיר ממנו "מעכרים" שבעבר גבו מהעובדים דמי תיווך אסטרונומיים, שבתורם היו ממומנים באמצעות הלוואות ששעבדו את העובדים לחובות. הם הגיעו לעבודה אצל קרוב ל-50 תאגידים, לביצוע עבודות רטובות.

16. לאחר המלחמה, עם החלטת שר הבטחון למנוע באחת כניסת עובדים פלסטינים לישראל והמשבר שנוצר עקב כך בענף הבניין שנסמך עד אז על עובדים אלו, הדברים השתנו משמעותית. מכסת העובדים הזרים לענף הבניין כבר עברה את ה-100 אלף. מספר העובדים בענף בפועל, שילש את עצמו ועומד על כ-75 אלף. מספר התאגידים חימש את עצמו ועומד כבר על יותר מ-200. מדינות המוצא של העובדים כוללות כיום גם את הודו, סרי לנקה, אוזבקיסטן, תאילנד ועוד. חלק ניכר מעובדים אלו אינם דוברים איזו מהשפות שהיו נפוצות בענף ערב המלחמה ושגם למוקד התלונות לעובדים זרים אין יכולת לתקשר עמם. העסקתם כבר אינה מתאפשרת רק בעבודות רטובות, שכן חלקם יכולים לעבוד רק בעבודות שיפוצים וחלקם (שלמיטב ידיעתנו טרם הגיעו לישראל) רק בעבודות תשתיות תחבורה, או רק בחפירות עבור רשות העתיקות. מעבר בין תתי-הענפים, ככלל אינו אפשרי.

17. במקביל, ובמטרה להקל על התאגידים והקבלנים ולרזז הגעת העובדים, הותר לתאגידים לגייס עובדים גם מחוץ להסכמים בילטרליים – כלומר, ללא כל פיקוח, ובפועל, על ידי סוכנויות כוח אדם מקומיות הפועלות תמורת רווח. נכון להיום ניתן לגייס כך כ-40% מעובדי התאגידים. עובדים שגויסו במסלולים אלו ופנו אלינו, סיפרו כי שילמו סכומים גבוהים כדי להגיע לישראל, שאותם מימנו באמצעות הלוואות וכי הם מצויים בחובות שעליהם להחזיר כבר מיום עבודתם הראשון. הדברים נמסרו מספר פעמים לרשות האוכלוסין וההגירה, כולל פילוח הסכומים לפי מדינות מוצא. עוד הוסרה חובת עריכת המיונים ביחס לחלק ניכר מעובדים אלו (להבנתנו, כמחצית מהמכסה לכל תאגיד) ולאחרונה אף הוסרה החובה לספק לפחות מסמכים המוכיחים ניסיון העובד בענף כתנאי להבאתו לישראל, בהחלטת ממשלה 3440.

18. עובדי בניין מהודו, שהפכה להיות מדינת מוצא משמעותית בענף, "זכו" לשם רע עקב תלונות תאגידים וקבלנים על מקצועיותם של מי מהם שעברו את הליכי המיון בהודו (הליכים שנערכו גם במסלול הביטורלי, עקב הסכם שנחתם עם הודו לאחר פרוץ המלחמה; וגם במסלול ה"פרטי", אשר בשעתו חייב את רוב העובדים לערוך מיונים). במהלך השנה האחרונה נתקלנו במקרים שבהם תאגידים דרשו את חזרת העובדים ההודים לארצותיהם, חלקם דיווחו עליהם כ"נוטשים" למרות שכאמור כלל לא "נטשו", וחלקם סירבו בכל תוקף

"לשחרר" עובדים שעזבו את התאגיד (פעמים רבות, בלית ברירה על רקע אי-מתן עבודות לעובד בידי התאגיד) כדי שיוכלו להירשם אצל תאגיד אחר.

19. מכלול הנסיבות האמור יצר סיטואציות קשות, שנתקלנו בהן שוב ושוב במהלך השנה וחצי האחרונות, ושעל חלקן גם פנינו בתלונות לרשויות. השילוב שלהן עם תקנות המעברים הוא הרסני: עובדים שנאלצו להמשיך לעבוד אצל התאגיד שסירב לתת להם "מכתב שחרור", גם אם תנאיהם הופרו. עובדים שנותרו ללא עבודה אצל התאגיד מבלי ששכרם שולם להם בניגוד לנהלים, משום שלא יכלו הלכה למעשה לעזוב. עובדים שהתקשו לאתר תאגיד חלופי עד למועד הרישום הרבעוני הקרוב (בפרט בהינתן קשיי שפה וחוסר יכולת לתקשר עם מוקד התלונות לעובדים זרים, שהפך להיות בעל-כורחו מעין חלופת השמה ששולחת לעובדים רשימות מעסיקים פוטנציאליים). תאגידים שסירבו "לשחרר" את העובד, אלא אם ישולם להם כסף. עובדים שנאלצו לעבוד ללא רישום עד לתקופת הרישום הרבעוני, באופן לא מתועד ותוך קיפוח זכויותיהם.

תלונות ופניות בנושא נשלחו שוב ושוב לרשות האוכלוסין וההגירה. הן גם הוזכרו על ידינו בפנייתנו לרשות לתקן את תקנות המעברים, מיום 15.12.2024, שכשלעצמה הייתה המשך לפנייה בנושא מיוני 2024 על רקע החששות הצפויים מהשינויים בענף. פניות אלו לא נענו עד היום.

20. במקביל, העלייה הכללית במספר העובדים הזרים בישראל כמו גם במספר המעסיקים בשלל ענפים לא לוותה בפועל בהגדלת תקני אכיפה במשרדים הרלוונטיים, ואלו עד היום מתקשים לאייש תקנים (ולא מדובר רק בתקנים שנוספו להם לאחר 2024, כי אם גם בתקנים שהיו קיימים עוד קודם לכן). משמעות הדבר היא שהפיקוח על התאגידים קטן, היכולת לתת מענה אפקטיבי לעובדים הצטמצם, והדברים משליכים גם על אפקטיביות האכיפה ככלי להבטחת זכויות העובדים.

21. הדברים משליכים גם על "מנגנון החריג" שבתקנות, בדמות פניה לממונה על זכויות עובדים זרים במשרד העבודה, כדי לקבל היתר לרישום במהלך רבעון. משרד הממונה מנה עד המלחמה שני תקנים בלבד (ועוד שני תקני סטודנט). מאז המלחמה היו אמורים להינתן לו, למיטב ידיעתנו, שני תקנים נוספים, אך גם אם הם ניתנו הם לא אוישו. בשנה האחרונה פעלה היחידה בלא כל מינוי קבוע. נכון להיום, למיטב הידיעה אין אפילו ממונה. כמו שראינו, עוד לפני המלחמה מספר המעברים במהלך רבעון (מכל הסיבות, לא רק בהיתר ממונה) היה נמוך מאד; אפקטיביות מסלול זה פחתה עוד יותר עם משבר כוח האדם והצורך לתת מענה ליותר ויותר אנשים, ביותר ויותר שפות, מול יותר ויותר תאגידים. הדבר מביא לכילוי משאביו הדלים ממילא של הממונה על טיפול בבקשות רישום, ובמקביל מאריך את הטיפול בכל בקשה (מה שגורר תקופות ארוכות של חוסר יכולת להירשם ואף עלול לסכל את הרישום ככל שעד תום בירור התלונה יעברו 90 ימים ממועד סיום עבודת העובד), משפיע על היכולת לברר כל תלונה לעומקה, וכמובן מפחית את היכולת לתת מענה לכל העובדים. לשם הדגמה, ר' למשל תיאור העובדות בפסק הדין שניתן בעת"מ (י-ם) 36071-08-24 SURAJ נ' מדינת ישראל, מיום 1.9.2024.

22. הדברים האמורים אך מחמירים בהינתן שהטיפול נעשה במסגרת בקשת רישום חדשה שצריכה להיות מוגשת על ידי תאגיד קולט. תאגיד קולט שיוותר על המהלך מראש משום שברצונו לחסוך בפעולות ובזמן (אם בכלל ידע על האפשרות לפנות לממונה ולבקש זאת), לא יגיש בקשה. תאגיד שבמהלך משך הטיפול יבחר לקחת עובד אחר, ימשוך את בקשתו. במקרים אלו הדבר שומט את הקרקע מתחת ליכולת העובד לקבל "היתר" לרישום

במהלך הרבעון. עובד אינו יכול לפנות לממונה לקבל "אישור בעלמא", ולאישור כזה גם אין משמעות מול תאגיד חדש פוטנציאלי. הדבר כשלעצמו מסכל את היכולת של רוב העובדים לפנות לאפיק זה.

23. גם ברמה הנורמטיבית, עצם היכולת התיאורטית להיעזר בממונה אינה מאיינת את הפגיעה. עמד על כך בית המשפט העליון בבג"ץ הכבילה, שם התייחס לנוהל מעבר ממעסיק למעסיק שקבעה הרשות ואיפשר בשעתו למהגרי עבודה להחליף מעסיק באישור, וקבע כי זה אינו מאיין את הפגיעה בהסדר הכבילה. הדברים יפים גם לענייננו, בהתאמות הנדרשות:

"דעתי הנחרצת היא, שאין בכוחו של נוהל זה כדי לאיין את פגיעת הסדר הכבילה למעסיק בזכויות-יסוד. טעם הדבר כפול. טעם ראשון הנו כי נוהל מעבר ממעסיק למעסיק אינו משנה מהותית מהכוח העודף שבידי המעסיק. הכריכה הראשונית שבין חוקיות שהייתו של העובד הזר בישראל לבין זהות המעסיק עלולה להביא למצב בו העובד – אף שהגעתו לישראל בדין היא – ימצא שוהה שלא כדין עוד למן יומו הראשון בישראל בנסיבות המצויות מחוץ לשליטתו, ולעתים קרובות – מחוץ לידיעתו. כך הוא, למשל, מקום שהמעסיק מנצל כריכה ראשונית זו ומתנה את תחילת עבודתו של העובד בתנאים, כגון בתשלום סכומי-כסף נוספים, או מקום בו המעסיק מורה לעובד לעבוד אצל מעסיק אחר, או בפרויקט אחר ("ניוד"). ועוד: בקשה להחלפת מעסיק כורכת עצמה, על-פי הנוהל, באבדן רישיון העבודה בישראל לתקופה בלתי-ידועה: הנוהל קובע כי בתקופת-הביניים שבין סיום העבודה אצל המעסיק המקורי ומעבר למעסיק החדש, יקבל העובד רישיון ישיבה מסוג ב/ 2. רישיון זה הוא רישיון ישיבה זמני (הניתן, בדרך-כלל, לצורכי ביקור תיירותי), ואינו מאפשר עבודה כדין. לא ברור, אם כן, כיצד אמור העובד לכלכל עצמו בתקופת-ביניים זו, ובעיקר מדוע יש לכרוך את בקשתו הלגיטימית להחליף מעסיק, באבדן לתקופה בלתי-ידועה של רישיון העבודה בישראל (שהרי סד-זמנים מחייב לטיפול בבקשה להחלפת מעסיק אינו קבוע בנוהל)....

טעם שני – ובו, להשקפתי, העיקר – הנו כי נוהל מעבר ממעסיק למעסיק מניח – כהנחת יסוד – כוח להחזיק בעובד. הנחת היסוד הגלומה במבנה הנורמטיבי הנוצר בעטיו של הסדר הכבילה למעסיק, מבנה נורמטיבי שממנו הנוהל אינו משנה – הוא כי המעסיק רשאי להחזיק בעובדו, תוך שהאחרון רשאי, בנסיבות מסוימות בלבד, להשתחרר כדין מחוזה העבודה עמו. מבנה נורמטיבי מעין זה אינו מתיישב עם מעמדן החוקתי של הזכות לחירות, לכבוד אנושי, לאוטונומיה ולחופש פעולה. אכן, "לא הרי פרידה ממעביד מקום בו נקודת המוצא היא חירות העובד, כהרי פרידה מן המעביד מקום בו נקודת המוצא היא הפררוגטיבה של האחרון" (השופט ריבלין בפרשת רמת"א, ע' 595). משטר משפטי המעניק הגנה חוקתית לזכויות-האדם אינו יכול להשלים עם נקודת מוצא נורמטיבית המניחה שלילתן של זכויות-יסוד ככלל מנחה. לא ניתן לקבל, כי בשיטה שקבעה את כבוד האדם כערך חוקתי מוגן יורשה היחיד לקיים את זכויותיו היסודיות במקרים "חריגים" בלבד. אין זאת אלא, כי נוהל מעבר ממעסיק למעסיק מתיימר להפוך זכויות-יסוד שקנה לו היחיד – כל יחיד – סוגיה "מנהלית" לפקידים לענות בה. היא ולא אחרת. ומתוך שמתיימר הוא לעשות את שלא ניתן לעשות – ולכלל הפחות, בשיטת-משפט חוקתית המעלה על נס את זכויותיו של הפרט – נדע גם כי אין בו, בניגוד לטענת

המשיבים, כדי לאיין את פגיעת הסדר הכבילה למעסיק בזכויות-יסוד". (סעיפים 42-43 לפסק דינו של השופט לוי).

24. נוכח כל האמור, אנו סבורים כי יש לבטל את התקנות. הן אולי היו בשורה מתקדמת בזמנו ביחס להסדר הפוגעני עוד יותר שחל אז על מהגרי העבודה, אולם כיום הן הסדר אנכרוניסטי ופוגעני, שאינו קיים באף ענף אחר. פגיעותיו אך מועצמות נוכח מודל ההעסקה העקיף בענף, והוא אינו עולה בקנה אחד עם פסיקת בית המשפט העליון. הן מביאות לבזבוז משווע של משאביהן הדלים ממילא של הרשויות על טיפול בבקשות להיתרים חריגים ועל הברורים הנדרשים במסגרתם, ומחמירות את תוצאתם של הפרות נהלים שלא מאותרות בשל דלות משאבים אלו. הן מביאות לתופעות קשות של עבודה בלית-ברירה תחת הפרת זכויות, של עבודה לא מתועדת ועוד. הן פוגעות במיוחד בעובדים שהגיעו לישראל תחת חובות, שממילא מתקשים לאתר מעסיק חלופי בסד זמנים קצר בהינתן מגבלות השפה או תיוגם על בסיס מדינת מוצאם. הן מוחרפות נוכח העובדה כי על גבי כשלי השפה, התקשורת והתרבות הקיימים כתוצאה מערב-רב של עובדים ממדינות שונות ותחת הסדרי גיוס בלתי מפקחים, מתקיים בענייננו אף מודל של העסקה עקיפה, אשר מסרב ומעוות את התקשורת בין התאגיד (אשר אינו בקשר ישיר מול העובד ביום-יום) ובין העובד, וזאת בענף שאין בו לשכות השמה שיכולות לסייע לעובדים לאתר תאגידים חלופיים במהירות ועליהם לאתר מעסיק חלופי בכוחות עצמם<sup>4</sup>. סרבול זה לצד המגבלה הנוקשה בתקנות, מייצר אינסוף קשיים על היכולת של העובדים להירשם בזמן הנכון ובמקום הנכון. מלכתחילה, נקבעו התקנות כהסדר מקל על ניידות עובדים מחד (שאו לא התקיימה ביתר הענפים); ומאידך גולמו בהן הקלה לתאגידים על מנת לפשט את ההתחשבויות הפנימיות ביניהם הנובעות ממעבר העובדים. כיום, כאמור, ניידות מחויבת נוכח פסיקת בג"ץ, וממילא התאגידים כבר נהנים משורה של הקלות והטבות על חשבון ההגנות שניתנו בעבר לעובדיהם; ואילו ב"הקלה" זו בעידן של שלל אמצעים טכנולוגיים להקלה על התחשבויות פנימיות – אין כל משמעות אופרטיבית.

25. מבלי לגרוע מהאמור נוסף, כי אף אם ימצא שאין מקום לבטל את התקנות כליל, הרי שבוודאי שצריך וניתן לצמצם אותן. כך למשל ניתן להגביל את תחולתן רק ל-3 חודשי העבודה הראשונים של העובד אצל התאגיד כך שאם התפטר בתקופה זו יוכל להירשם רק לאחר תום הרבעון. זאת, תוך עיבוי המנגנון המקל בו ניתן היום לדווח על עובד כ"נוטש" (באופן שגוי), ותוך הסדרת יכולתו של עובד לפנות להתרת מעבר במהלך הרבעון ללא תלות בתאגיד קולט עתידי.

26. כאמור, פנינו על כך עוד ביוני 2024, ושוב בדצמבר 2024, לרשות האוכלוסין וההגירה – ולא נענינו עד היום. נוכח האמור, אנו פונים פעם נוספת בבקשה לבטל את התקנות. בהינתן פרק הזמן הממושך בו אנו פונים בנושא מול גורם המקצוע, שבוודאי מכיר את פניותינו העקרוניות (כמו גם בקשותינו החוזרות ונשנות בנושא במסגרת התלונות הפרטניות שהועברו אליו בשנתיים האחרונות), נודה על קבלת מענה עד ליום 15.1.2026.

אלעד כהנא, עו"ד  
בכבוד רב,  
מיכל תגר, עו"ד

<sup>4</sup> או, לא פעם, תלויים בקבלנים או בעובדים אחרים ("ראיסים") שיאתרו עבורם מעסיק ויסדירו את רישומם אצלו.

העתק:

מר אמיר מדינה, מ"מ מנכ"ל משרד העבודה  
מר ישי לוי, מנהל אגף בניין, רשות האוכלוסין וההגירה  
עו"ד אושרת סילוני-ג'רופי, אגף תאגידים ולשכות, תאגידי בניין, רשות האוכלוסין וההגירה  
עו"ד אפרת לב ארי, לשכה משפטית, רשות האוכלוסין וההגירה  
עו"ד קרן גלבוע, לשכה משפטית, רשות האוכלוסין וההגירה  
מר שמעון זגזג, ראש מינהל אכיפה על מעסיקים, רשות האוכלוסין וההגירה  
מר מאיר דוד, ראש מינהל הסדרה ואכיפה, משרד העבודה  
עו"ד תמר ניב ישראל, משרד הממונה על זכויות עובדים זרים, משרד העבודה  
עו"ד דינה דומיניץ, מתאמת המאבק בסחר בבני אדם, משרד המשפטים  
עו"ד דנה רוטשילד, רפרנטית עובדים זרים ביחידת תיאום המאבק בסחר, משרד המשפטים  
עו"ד סמדר פרידמן, רפרנטית עובדים זרים, מחלקת יעוץ וחקיקה, משרד המשפטים  
ח"כ מיכל וולדיגר, יושבת ראש ועדת העבודה והרווחה, כנסת ישראל  
גב' מזל גולן, יו"ר איגוד הבניין והתעשיות הנלוות, הסתדרות העובדים הכללית  
גב' אתי אנגל, מנהלת חטיבת מקצועות הבנייה, ההסתדרות הלאומית  
מר אלדד ניצן, יו"ר התאחדות תאגידי כוח אדם זר בענף הבנייה  
מר הארי אלקסלסי, יו"ר עמותת דף חדש