



בית המשפט המחוזי בבאר שבע

ת"א 11115-03-13 עסיס ואח' נ' משרד הפנים ואח'
ת"א 11216-03-13 סעד אסף פקעות ובצלים ואח' נ' משרד הפנים ואח'
ת"א 11461-06-13 זיקים ואח' נ' משרד הפנים ואח'
ת"א 11489-06-13 אשכול הבשור מסחר ופיתוח בע"מ ואח' נ' משרד הפנים ואח'
ת"א 48929-09-13 טיב שתיל בע"מ נ' משרד הפנים ואח'
ת"א 48951-09-13 עינב הובלות וחקלאות בע"מ נ' משרד הפנים ואח'
ת"א 2592-06-14 ברק נ' משרד הפנים ואח'
ת"א 24869-07-14 פרי דוד בע"מ ואח' נ' משרד הפנים ואח'
ת"א 18284-10-14 לוי ואח' נ' משרד הפנים ואח'

בפני: כבוד השופט יעקב פרסקי

1. אסף עסיס 2. עדי עסיס	התובעים בת"א 11115-03-13
1. סעד אסף פקעות ובצלים אגש"ח בע"מ 2. סעד אסף	התובעים בת"א 11216-03-13
1. דקלי זיקים (שותפות מוגבלת) 2. אורגל בע"מ 3. מרדכי אקיאן	התובעים בת"א 11461-06-13
אשכול הבשור מסחר ופיתוח בע"מ	התובעת בת"א 11489-06-13
טיבשתיל בע"מ	התובעת בת"א 48929-09-13
עינב הובלות וחקלאות בע"מ	התובעת בת"א 48951-09-13
שמעון ברק	התובע בת"א 2952-06-14
1. פרי דוד בע"מ 2. איתי דוד	התובעים בת"א 24869-07-14
1. מנחם לוי 2. ציון לוי	התובעים בת"א 18282-10-14

התובעים כולם ע"י ב"כ עו"ד אלעד שרון

נגד

הנתבעים:
1. משרד הפנים
2. משרד החקלאות ופיתוח הכפר
הנתבעים ע"י פרקליטות מחוז דרום אזרחי
ע"י עו"ד אלון דפנה ועו"ד לירון שי

פסק דין

עניינו של פסק דין זה בתמצית הינו בטענת התובעים ולפיה כאשר המדינה הנפיקה להם היתרים להעסקת עובדים זרים, מדובר בחבות מוחלטת, 100% חבות (כהגדרת ב"כ התובעים) ואחריות מוחלטת ומלאה לכך שמקבלי ההיתרים יקבלו בפועל את העובדים שהובטחו להם, ומדובר בהתחייבות שהינה הבטחה שלטונית ומנהלית מחייבת מוחלטת וברורה שנתנה המדינה לכל אחד ואחד מהתובעים כאשר ההדגשה הינה שמדובר בהתחייבות לתוצאה ולפיה על המדינה לדאוג לכך שכל אחד מהתובעים יעסיק את מלוא העובדים שאושרו בהיתרים להעסקת עובדים זרים שנופקו. המדינה טוענת כי לא הופרה כל חבות כלפי מי מהתובעים, כי היתרי העסקה משמעותם אחת בלבד: הכרה בחוקיות העסקת עובדים זרים לפי מכסה שניתנה בהיתר. הוסיפה המדינה וטענה כי כל פנייה למימוש היתרי העסקת עובדים לתובעים טופלה כדין ובהתאם לנהלי הרשות.

הערות הקדמה

1. פס"ד זה מתייחס לתשעה תיקים שאוחדו: ת"א 11115-03-13, ת"א 11216-03-13, ת"א 11461-06-13, ת"א 11489-06-13, ת"א 48929-09-13, ת"א 48951-09-13, ת"א 2592-06-14, ת"א 24869-07-14, ת"א 18284-10-14. עוד יש להקדים ולציין כי לתיקים שכאן ישנו תיק "מקביל", תיק שעניינו דומה, ת"א 13505-05-11 דני אביבי ואח' נ' מדינת ישראל, (להלן: "התיק המקביל").

2. פסקי הדין בתיקים כאן ובתיק המקביל ניתנים "בצוותא חדא". ישנו דימיון רב בנושאים שנדונו בתיקים ואף הועמדו הפרוטוקולים מהתיק המקביל בהסכמת הנתבעת לרשות ב"כ התובעים בתיקים כאן והוסכם שיהיו כחלק מהראיות בתיק זה בכפוף להשלמות חקירה נגדית. יחד עם זאת, אין זהות בין הפלוגתאות הנדונות ולכן למרות סוגיות משיקות רבות, פסקי הדין ניתנו בנפרד.

תמצית טענות התובעים

3. **התובעים בת"א 11115-03-13, אסף ועדי עסיס**, הינם מנהלי משתלה ומומחיותם בגידול ייחורים ועציצים בבתי גידול לצורך ייצוא ולשוק המקומי, הגישו תביעתם ע"ס 2,858,188 ₪. התביעה עוסקת בשנים 2006, 2007, 2009 ושנת 2010. נטען כי במהלך שנים אלו, הפרה המדינה את ההבטחה המנהלית המגולמת בהיתרי העסקת עובדים בכך שלא דאגה למלוא הידיים העובדות ובכך גרמה לנזקים שפורטו בחוות דעת שמאית שצורפה. טענות התובעים בתיק זה זהות לטענות התובעים בתיקים האחרים, כאשר ההבדל הינו בשנים לגביהן מתייחסת כל תביעה וכן באשר לגובה הנזק. רוב התובעים תמכו תביעתם בחוות הדעת של השמאי שלמה שרף בחלק קטן של התיקים נתמכה התביעה בחוות דעת שמאים אחרים, השמאי אורי מיכאליס והשמאי דב סומפולנסקי. התובעים ובין היתר סמכו תביעתם על פסקי דין שניתנו בערכאות השונות באופן המחייב כשיטתם את חבות המדינה המוחלטת להספקת העובדים לפי היתרים שניתנו.

התובעים בת"א 11216-03-13, סעד אסף פקעות ובצלים אגש"ח בע"מ וסעד אסף, מתמחים בגידולי ירקות בבתי צמיחה ובשיווק תוצרת חקלאית, הגישו תביעתם ע"ס 5,138,893 ₪. התביעה עוסקת בשנים 2009-2010.

התובעים בת"א 11461-06-13, דקלי זיקים (שותפות מוגבלת), אורגל בע"מ ומרדכי אקיאן, מתמחים
ב צמחי נוי ליצוא בבתי צמיחה, הגישו תביעתם ע"ס 2,876,894 ₪. התביעה עוסקת בשנים 2004-2010.

התובעת בת"א 11489-06-13, אשכול הבשור מסחר ופיתוח בע"מ, מתמחה בגידול ושיווק תוצרת
חקלאית, הגישה תביעתה ע"ס 8,287,456 ₪. התביעה עוסקת בשנים 2009-2012.

התובעת בת"א 48929-09-13, טיבשתיל בע"מ, מתמחה בגידול ושיווק תוצרת חקלאית, הגישה
תביעתה ע"ס 6,455,613 ₪, תביעה העוסקת בשנים 2006-2009.

התובעת בת"א 48951-09-13, עינב הובלות וחקלאות בע"מ, מתמחה בגידול ושיווק תוצרת חקלאית,
הגישה תביעתה ע"ס 3,126,000 ₪. התביעה עוסקת בשנים 2006-2009.

התובע בת"א 2592-06-14, שמעון ברק, מתמחה בגידול ושיווק תוצרת חקלאית, הגיש תביעתו ע"ס
5,543,132 ₪. התביעה עוסקת בשנים 2008-2010.

התובעים בת"א 24869-07-14, פרי דוד בע"מ ואיתי דוד, מתמחים בגידול בטטות ליצוא ולשוק
המקומי, הגישו תביעתם ע"ס 4,098,150 ₪. התביעה עוסקת בשנת 2009.

התובעים בת"א 18284-10-14, מנחם וציון לוי, מתמחים בגידול ושיווק תוצרת חקלאית. הגישו
תביעתם ע"ס 3,217,679 ₪. התביעה עוסקת בשנים 2009-2012.

תמצית טענות הנתבעת

4. הגנת המדינה הנתבעת בתיקים כמעט זהה. המדינה טוענת להתיישנות תביעות הנוגעות לשנים שקדמו לשנת 2006 (כולל). בכול הנוגע לשנים 2009-2010 המדינה טוענת טענת סף ולפיה חקלאי ישראל ויתרו על הזכות להגיש תביעות נגד המדינה בשל טענות שעילתן בשנים אלו, כעולה מהסכם עליו חתמה התאחדות חקלאי ישראל בשם חקלאי ישראל. בכול הנוגע לעילת התביעה המרכזית, טוענת המדינה כי ההיתר אינו מהווה חוזה ולא מקים הבטחה מנהלית או שלטונית וכי כשמו כן הוא, היתר המאפשר לאוחז בו להעסיק עובדים זרים. טוענת המדינה כי התובעים לא הוכיחו ולו מקרה אחד שבקשה שהגישו הנוגעת למימוש היתר, סורבה שלא כדין. המדינה מוסיפה וטוענת לחילופין, כי בשל שורה ארוכה של נימוקים לא ניתן לחייב אותה בנזקיהם הנטענים של התובעים. המדינה פירטה רקע מפורט בנוגע להעסקת עובדים זרים והקצאת עובדים זרים לפי היתרים בענף החקלאות. המדינה מכחישה את הטענות העובדתיות להם טוענים התובעים כמו גם את הנזקים, את הקשר הסיבתי שבין החבות ככול שתיקבע לנזק וטענה טענות הגנה נוספות. טענות המדינה המפורטות וכך טענות התובעים יפורטו להלן בפרק הדיון.

החלטת ביניים אודות בירור החבות תחילה

5. התיק מלכתחילה טופל ע"י שופט אחר, והצדדים הונחו להגיש ראיותיהם במכלול הפלוגתאות שהיו תלויות ועומדות בין הצדדים ובכלל זה בכול הנוגע לנזקים הנטענים. לאחר שהתיק נותב לטיפול בשלהי 2015, ולאחר שנראה כי ישנה התדיינות רבה אודות השאלה האם להמתין עם בירור התיקים התלויים ועומדים לצורך צירוף תיקים חדשים והאם להמתין עד להגשת מלוא הראיות באשר לכל הפלוגתאות, כמו גם לאור בקשות דחייה שהוגשו, בהחלטה משיבה מיום 13.3.16, הוריתי על כי שאלת חבות המדינה תתברר תחילה, ובהתאם הצדדים הביאו את ראיותיהם ועדיהם.

הראיות - המסמכים

6. התובעים הציגו מסמכים שניתן לאפיינם בכמה קבוצות עיקריות. קבוצה אחת של מסמכים הינה החלטות של בתי משפט שונים אשר לשיטת התובעים תומכות בטענותיהם. צורפו קבוצות של מסמכים שמהם ביקשו התובעים ללמוד על עמדתה של המדינה ולהכיר בה "כהודאת בעל דין" לצורך הוכחת תביעתם. קבוצה אחרת הינה של מסמכים כלליים שונים הנוגעים להעסקת עובדים זרים בהם נהלים והתכתבויות מטעם מי ממשרדי הממשלה. באופן פרטני צורפו מסמכים להוכחת מכסות עובדים זרים שהיו לתובעים. צורפו מספר היתרי העסקה לשנים קונקרטיות, עניין שלגביו טענה המדינה כי על התובעים היה לצרף בכול תביעה את ההיתר שניתן לכל שנה ושכפועל לא צורפו היתרי העסקת עובדים זרים למעט חריגים. לבקשת התובעים צורפו דוגמאות של היתרי העסקה. צורפו מסמכים פרטניים נוספים אשר ככול שיהיה צורך בכך, יפורטו בגוף פסק הדין. המדינה הנתבעת הגישה מסמכים המצביעים על תנועת כניסה ויציאה של עובדים זרים מישראל לכל אחד מהתובעים. צורפו הבקשות שהגישו התובעים על המסמכים הרבים שהיו בהם כולל דוחות לרשויות המס. המדינה הפנתה להחלטות הממשלה, לנהלים של רשות האוכלוסין, להסכמים עם התאחדות חקלאי ישראל. צורפו חוזרי מת"ש של רשות האוכלוסין וכן מסמכים הנוגעים לטיפול בבקשות חקלאים לעובדים זרים. צורפו נתונים מתוך מערכת "אביב" שהינה המערכת הממוחשבת של משרד הפנים בה יש פרטים אודות עובדים זרים והמעסיקים. בין היתר הובאו נתונים לצורך הוכחת כניסה ויציאה של עובדים זרים לארץ ומהארץ לסתירת טענות התובעים ולפיהן לא ניתן היה בתקופות שונות בשל התנהלות המדינה לקלוט עובדים זרים מחו"ל לפי היתרים כדן.

הראיות - העדים

7. מטעם התובעים העידו נציג לכל אחת מהתביעות שהינם בשם עסק או משק חקלאי. העדים שהעידו הינם: מר **מרדכי אקיאן**, מר **ציון לוי**, מר **סעד (עזריאל) אסף**, מר **אסף עסיס**, מר **שמעון ברק**, מר **משה עמר**, מר **איתי דוד**, מר **בני עמר**. עוד ומטעם התובעים העיד מר **אבשלום וילן**, ח"כ לשעבר ומזכ"ל התאחדות חקלאי ישראל בעת הרלבנטית. ליעול הדיון הוסכם כי חקירת מר וילן בתיק המקביל, תחשב כחקירה בתיק זה, בכפוף להשלמת חקירה שבוצעה בדיון מיום 15.1.17. לבקשת ב"כ התובעים, זומן לעדות מר **אהרון ברזאני** שהיה בזמנים הרלבנטיים לתביעה, מנהל אגף וראש מנהל מעסיקים ועובדים זרים ברשות האוכלוסין. זאת, לאחר שנטען כי הנתבעת אינה מביאה אותו לעדות שלא כדן. מר ברזאני העיד בין היתר על נהלי הרשות. כן התרתי את זימונו של מר **אבי לקח**, כעד מטעם התובעים, עד שהיה מנהל אגף בכיר במנהל האוכלוסין. מר לקח העיד בין היתר על נושאי הטיפול בהיתרים ואיזוני התיקים.



8. **מטעם התובעים** העידו: גב' **ענת טויטו** מנהלת אגף מדורי תשלומים ברשות ההגירה. בעדותה העידה היא על האגרות ששילמו התובעים מהם ניתן לגזור וללמוד על מימוש בפועל של המכסות שניתנו לתובעים לפי האגרות ששולמו, (כאשר ישנה שונות מסוימת בתיעוד לשנים שעד שנת 2008 וממנה ואילך). כן צירפה היא את ריכוז העובדים הזרים שהיו רשומים על שם התובעים. לשיטת התובעים, ככול שהיו פערים קונקרטיים שבין מספר עובדים בפועל לעומת הרישומים, דין הפער להתברר בשלב בירור הנזק. בנוסף העידה הגב' **יהודית כרמי**, מנהלת תחום עבודה ועובדים זרים במשרד החקלאות. בעדותה פירטה את שיטת ההמלצה של משרד החקלאות על היקף העסקת העובדים לכל מעסיק. כן צירפה היא את חוברות המפקד ואת הנתונים של כל בקשות התובעים. התובעים טענו כי עדותה של הגב' כרמי מוכיחה את טענתם שכן המדינה היא שקובעת לכמה עובדים זקוק כל משק ובכך מגולמת אחריותה לכך שלמשקים יהיו בכול עת העובדים הדרושים להם. מר **יואל ליפוביצקי**, ראש מנהל שרות למעסיקים ועובדים זרים ברשות האוכלוסין וההגירה משנת 2014, העיד אודות התהליכים להעסקת עובדים זרים כמו גם אודות שיקולי המדיניות והדרך ליישמה בפועל. מר ליפוביצקי צירף חוזרים נהלים והנחיות כמו גם את החלטות הממשלה הרלבנטיות לתביעה הנוגעות להעסקת עובדים זרים בענף החקלאות. התובעים טענו כי מר ליפוביצקי התחמק מהתייחסות לכך שיש הלכה פסוקה התומכת בטענותיהם להבטחה מנהלית שעל הרשות היה ליישם. גב' **רינה קונפורטי** מנהלת תחום הסכמים בילטרליים ברשות האוכלוסין וההגירה, העובדת ביחידה המטפלת בין היתר בבקשות של מעסיקים להבאת עובדים זרים מחו"ל. בעדותה פירטה את התהליכים בהם הצורך באיזון תיקים כמו גם שפירטה וצירפה נתונים רבים שמצויים במערכת הממוחשבת "אביב" של משרד הפנים מהם עלה כי במהלך התקופה בוצעו פעולות רבות לבקשות התובעים ובין היתר בוצעו "הברקות" "ניודים" ו"שחלופים". לטענת התובעים גב' קונפורטי התעלמה מטענותיהם להבטחה מנהלית שהיתה בידיהם. הגב' **ברכה גל**, מנהלת תחום כלכלת הייצור אשר בשירות ההדרכה והמקצוע במשרד החקלאות משנת 1999, העידה על תחשיבים שונים שנערכים במשרד החקלאות לצרכים שונים בהם כדאיות הגידול בענפים השונים לחקלאי.

ביום 9.2.17 במסגרת דיון שהתקיים הגיעו הצדדים להסכמה על כי חקירות עדי המדינה שהעידו בתיק המקביל יחשבו כאילו התקיימו גם בתיק זה בכפוף להשלמת חקירה כפי שהיה.

דיון

אקדים את המאוחר, מסקנתי הינה שדין התביעות להידחות כפי שיפורט להלן.

רקע נורמטיבי

9. החוק הבסיסי הרלבנטי הינו חוק הכניסה לישראל התשי"ב – 1952. סעי' 2(ג) לחוק מעניק שיקול דעת לשר הפנים לקביעת תנאים לאשרת שהייה בישראל, ובין היתר לעובדים זרים וקביעת משך הזמן לצורך כך. חוק רלבנטי נוסף הינו חוק עובדים זרים התשנ"א – 1991 המתייחס לכך שמעסיק אינו יכול להעסיק עובד זר אלא בתנאים שנקבעו ובין היתר בהיתר עבודה תקף שניתן כדין. אין מחלוקת בין הצדדים כי נושא העסקת עובדים זרים ולענייננו, בענף החקלאות היווה נושא שהיה על סדר היום הציבורי בשנים הרלבנטיות וישנם אינטרסים מתנגשים בסוגית העסקת העובדים הזרים. למעסיקים, העסקת עובדים זרים הינה אפשרות בעלת יתרונות כלכליים מובהקים. מאידך, ישנן בהעסקת עובדים זרים השלכות שליליות לכלל המשק והחברה בישראל. שיקול נוסף שנשקל במהלך השנים היה הפגיעה הקשה לעיתים בזכויות האדם הבסיסיות של העובדים הזרים כמו גם ניצול ועושה בידי חלק מהמעסיקים. השלכות נוספות היו על דמותה של החברה והמדינה כמו גם הסברה כי העמקת אפשרויות העסקת עובדים זרים תביא לדחיקה הולכת וגוברת של מועסקים ישראלים. נושא העסקת העובדים הזרים והיקף המכסות, נדון מפעם לפעם והגורם שקבע בסופו של דבר את היקף העסקת העובדים הזרים ומכסות העסקה היתה הממשלה.

10. מספר העובדים הזרים המועסקים בישראל, בשנים שלפני שנת 2009, הלך וגבר, ובשלב מסוים המדינה סברה בשל שיקולים כמו הנעת עובדים ישראלים לעבודה ובשל השלכות רוחב שיש להעסקת עובדים זרים, שיש לצמצם ככול הניתן את מספר העובדים הזרים. ביום 12.5.09 נחתם **"הסכם עקרונות בתחום העובדים הזרים בחקלאות"** ע"י התאחדות חקלאי ישראל (להלן: **"התאחדות"**), מצד אחד ומשרדי הממשלה מצד שני, (להלן: **"ההסכם"** או **"הסכם העקרונות"**). ביום זה, 12.5.09 אימצה הממשלה בהחלטה מס' 147 את ההסכם, וזאת במסגרת **"מדיניות הממשלה בנושא עובדים זרים ועידוד תעסוקת ישראלים"**. ביום 15.2.11 ולאחר המלצות ועדת הפיקוח והמעקב שהוקמה מכוח סעי' 5 להסכם הוחלט על עדכון ההסכם מיום 12.5.09 (להלן: **"ההסכם המעודכן"**).

11. הסכם העקרונות שנחתם ביום 12.5.09, היווה סוף של תהליך שהתקיים בין רשות האוכלוסין, משרד האוצר והחקלאות מצד אחד ובין התאחדות חקלאי ישראל מצד שני, תהליך שהיה המשך לפועלה של וועדה ציבורית שהקימה הממשלה מתוקף החלטה 3996 מיום 24.8.08 בראשות פרו' צבי אקשטיין. סוכם על צמצום המספר הכללי של העובדים הזרים בישראל, בצורה סדורה והדרגתית תמורת מימון הכנסת טכנולוגיות חדשות ומיכון מתקדם, תוך התחשבות בפריסה הגיאוגרפית של החקלאות בישראל. מכסת העובדים הזרים הכללית לשנת 2008 נקבעה על 28,500 עובדים. המכסה לשנת 2009 נקבעה על 27,500 עובדים. ההסכם כלל נספח, טבלה "1" בה פורט מתווה פוחת של מכסת עובדים זרים לעתיד, בין היתר שנת 2010, 26,000 עובדים, שנת 2011, 24,500 עובדים, שנת 2012, 23,000 עובדים וכו'. ההסכם התייחס לתקציבים לצורך מחקר פיתוח ורכישת טכנולוגיות חדשות לחקלאות ותקציבים להנעת העסקת עובדים ישראלים במקום עובדים זרים. כמפורט בסעי' 5 להסכם העקרונות, הסכימו הצדדים כי פתיחת השמיים לעובדים זרים בענף החקלאות תהא בהתאם למתווה ולפיו לא יכנסו עובדים זרים מחוץ לישראל באופן שלא יאפשר לעמוד במכסת העובדים הזרים המרבית. כן הוסכם על וועדת פיקוח ומעקב, (אשר בהמשך הביאה לעדכון הסכם העקרונות).

12. ביום החתימה על הסכם העקרונות, בהחלטת ממשלה מס' 147 מיום 12.5.09, אימצה הממשלה ואישרה את הסכם העקרונות ובכך הפכה את הסכם העקרונות למדיניות הנוהגת. יחד עם האמור נקבע בהחלטת הממשלה שעל הצדדים להסכם העקרונות לגבש סיכום מפורט לצורך יישום עד ליום 31.8.09 ולהביא הסיכום לאישור הממשלה. בפועל, הסיכום הושג רק בהתאם להסכם המעדכן מיום 15.2.11. הממשלה עדכנה באופן מסוים את החלטה 147 במסגרת החלטה 752 מיום 14.9.09 וכן בהחלטה 1152 מיום 27.12.09. מתוך החלטות הממשלה לא הובהר מועד היעד לסיום איזון התיקים. לא הוברר האם דובר בהחלטות הממשלה על איזון תיקים להיתרי 2009 או 2010. בהחלטה 14.9.09 המועד האחרון נקבע עד ליום 28.2.10. בהחלטה מיום 27.12.09 המועד שהוגדר הוקדם ונקבע, עד ליום 13.12.09. הסכם העקרונות המעדכן שנחתם ביום 15.2.11, התייחס למכסות עובדים זרים פוחתות מעודכנות, כאשר נקבעו מכסות לשנת 2011, 26,000 עובדים, לשנת 2012, 24,400 עובדים ונקבעו מכסות הולכות ופוחתות לשנים שאחרי. ברישא לסעי' 1 להסכם המעדכן נקבע כי המתווה למכסות העובדים הזרים הינו לפני משורת הדין, תוך הצהרה ולפיה הממשלה כופרת בכל טענה בדבר מימוש המכסה לשנים 2009-2010 וזאת "בכפוף לווייתור של התאחדות חקלאי ישראל על כל תביעה שלהם בגין אי מימוש חלקי או מלא של ההיתר שניתן להם לשנים 2009-2010". ההסכם המעדכן אושר בהחלטת ממשלה 2921 מיום 3.3.11. נושא זה של משמעות הסכם העקרונות וההסכם המעדכן נדון באופן מפורט בתיק המקביל לתיק זה, כאשר לענייננו וכפי שיפורט להלן, לאור הפלוגתאות שבמחלוקת כאן, חשיבות ההסכמים האמורים הינה כרקע לתביעה, כאשר באופן מפורט יותר, בשאלה האם סעי' הווייתור חל על עילת התביעה כאן, יהיה דיון נפרד להלן. בטרם הדיון בטענת הווייתור אותה טענה המדינה, מצאתי שיש לתת מספר הבהרות לגבי מונחים ומושגים.

הגדרות ומושגים

13. כאן המקום להוסיף ולהתייחס למספר הגדרות, מושגים או מטבעות לשון בהם נעשה שימוש בידי הצדדים או העדים שהובאו. בתיק המקביל, הדברים נלמדו בין היתר באמצעות תצהירה של גב' רימונה יוסף כאשר בתיק כאן הוגש תצהיר דומה מטעם בעלת תפקיד מקבילה ברשות האוכלוסין, הגב' רינה קונפורטי אשר בתצהירה יש הפניה ופירוט של חלק מהמושגים. כך גם בתצהירה של גב' ענת טויטו והמושגים עלו בידי עדים נוספים ופורטו להלן:

"שחלוף" עובדים משמעו אישור להחלפת עובד זר מסיים, העובד "המוחלף" עם עובד זר חדש, העובד "המחליף".

"אינטר ויזה" הינה אשרת כניסה חוזרת הניתנת לעובד זר שיוצא לתקופה מוגבלת לארץ מוצאו לצורך כניסה חוזרת לישראל. לפי נהלי הרשות, בשל עובד שכזה לא ניתן לקבל עובד חלופי למשך תקופת שהותו מחוץ לישראל. רק במידה והעובד אינו חוזר מהחופשה, רשאי המעסיק לבקש שחלוף.

"ניוד" הינה פעולת העברת עובד זר לעבודה אצל חקלאי אחר לתקופה מוגבלת בזמן של עד שישה חודשים. בהתאם לנהלי הרשות, בתקופה זו לא זכאי החקלאי לעובד זר חלופי. הניוד מותנה בביצוע איזון תיקים.

"מנת שחלוף" הינה טופס בקשה של חקלאי המבקש להשלים מכסת עובדים זרים שיש לו בהתאם להיתר תקף בעובדים זרים שאינם מצויים בישראל, להבדיל מבקשת חקלאי לעובד זר לפי מכסה שלא הייתה בידיו קודם לכן, כלומר הקצאת מכסה ראשונה. הטופס צריך לכלול פרטים שונים בהם פרטי המעסיק ופרטי העובד המוחלף. לאחר אישור בקשת השחלוף, יכול החקלאי להגיש **"מנת הברקה"** בקשה בה בטופס יש למלא בין היתר את פרטי העובד החדש.

"מנה רגילה" הגדרת טופס בקשה של חקלאי המבקש להשלים מכסת עובדים זרים שיש לו בהתאם להיתר תקף בעובדים זרים המצויים בישראל. הטופס צריך לכלול פרטים שונים בהם פרטי המעסיק ופרטי העובד.

"הברקה" הינה אישור בקשת חקלאי שהוא יכול להביא עובד זר מחו"ל בין אם במסגרת שחלוף ובין אם במסגרת הקצאה ראשונה.

"איזון תיקים" פעולה המתבצעת באופן תקין ובדרך כלל, לקראת סוף שנה במסגרתה נבדקת העסקת עובדים זרים אצל חקלאים ובדגש על השאלה האם בפועל מועסקים יותר או פחות עובדים מההיתר שאוחז החקלאי. חקלאי שלא ביצע איזון תיקים עמד בפני אפשרות ולפיה יישלל ממנו היתר העסקת עובדים שניתן ותימנע ממנו האפשרות לקבל הקצאת להעסקת עובדים זרים לעתיד.

שמים **"סגורים"** או **"פתוחים"** קביעה ולפיה ניתן או לא בתקופה מסוימת להביא עובדים זרים וזאת בהתאם להחלטות ממשלה.

"נוטש" הינו עובד זר העוזב את החקלאי המעסיק ללא הליך מסודר ולעיתים תוך העלמות באופן שהחקלאי אינו יודע היכן העובד הזר שוהה, אולם עדיין, העובד הזר הנוטש רשום ברישומים של החקלאי וזאת בהתאם לכללי הרשות ולפיהם **"הנוטש"** הינו כמועסק באחריות החקלאי ש"ננטש". יחד עם זאת, במצבים מסוימים ניתן לקבל **"זיכוי"** ל"תקן" אם **"הנוטש"** מצוי בישראל למעלה משלוש שנים.

"השאלת עובדים" הינו מצב בו ברזולוציה של העבודה היום יומית ישנם מצבים של סיוע הדדי בהשאלת עובדים מחקלאי לחקלאי וזאת לתקופת זמן בדרך כלל על בסיס יומי.

"המאגר" הינו רשימת עובדים זרים המצויים בישראל, שנפלטו או השתחררו מסיבות שונות מהמעסיק הישראלי ואשר זמינים לשיבוץ והעסקה בידי חקלאים בעלי היתר העסקה. חלק מעובדים אלו מצויים במשמורת.

"אגרת בקשה" הינה הפעימה הראשונה בתשלום אגרות מחקלאים המבקשים לרשום על שמם עובדים זרים. אגרת בקשה משולמת עם קבלת ההיתר כמספר העובדים הנקובים בהיתר.

"אגרת טיפול" הינה הפעימה השנייה בתשלום אגרות כאשר יש בקשה של חקלאי להביא לישראל עובד זר ספציפי.



"הארכת שהייה" הינה פתרון שנמצא במקרים מסוימים למצוקת חקלאיים מעסיקים ולפיו בהוראת שעה הוארכה שהייה של עובדים מעבר למשך זמן של 63 חודשים שהינה התקופה המקסימלית בדרך כלל לשהיית עובד זר.

14. כפי שפורט בתצהיר גב' כרמי, היתר להעסקת עובד זר בענף החקלאות ניתן לתקופה של שנה לכל היותר והוא מותנה בהגשת בקשה. מספר ההיתרים השנתיים מוגבל במכסת העובדים הזרים הכללית בענף החקלאות לכל שנה כפי שהממשלה קובעת. התנאים למתן היתרים להעסקת עובדים זרים נקבעים ע"י הממונה ברשות האוכלוסין ההגירה ומעברי הגבול שבמשרד הפנים, (להלן: "הממונה"), מכוח סמכותו לפי סעי' 1יג לחוק עובדים זרים התשנ"א – 1991. בתהליך משולב משרד החקלאות שהינו הגורם המקצועי ממליץ על הקצאת ההיתרים להעסקת עובדים זרים בענף החקלאות לכל מגיש בקשה. בקשת כל חקלאי מעסיק מכוונה גם "חוברת המפקד". המלצת משרד החקלאות לממונה לגבי הקצאת היתרים להעסקת עובדים זרים לכל חקלאי מתבצעת בכפוף למספר שיקולים בהם המכסה השנתית שנקבעה על ידי הממשלה, גידולים מאושרים ומקדמי הקצאה. מקדמי הקצאה נקבעים על ידי ועדות מקצועיות המוקמות במשרד החקלאות. ועדת מקדמי ההקצאה מגבשת מקדמי הקצאה מקצועיים לכל גידול מאושר. מקדמי ההקצאה המקצועיים הינם תוצר של נוסחה מתמטית המבוססת על פרמטרים אובייקטיביים בהם מכסת העובדים הזרים הכללית שנקבעה בהחלטת ממשלה, נתונים לעניין עבודה שכירה ועבודה עצמית, ותחשיבים כלכליים רלבנטיים. כאשר חקלאי מבקש הקצאה למתן היתר עבור העסקת עובד זר, נדרש הוא למלא חוברת בקשה ("מפקד") במסגרתה נדרש הוא לפרט בין היתר את נתוני הגידולים, ולצרף מסמכים נוספים.

15. בתהליך אישור בקשה מטעם מעסיק, נבחנים הנתונים של המבקש באופנים שונים. יכול ולאחר בחינת הפרמטרים האישיים, מבוצעים עדכונים במנגנונים שונים, כמו אפשרות לקיצוץ רוחבי כזה או אחר, שכן ישנו עודף ביקוש לעובדים זרים לעומת ההקצאה המאושרת, הכול לפי מכסה שקבעה הממשלה. ההמלצות מועברות אל הממונה לאשור. הוסיפה הגב' כרמי כי ישנה התחשבות בכך שיש צורך להותיר "רזרבה" של הקצאות לצורך תיקון טעויות, לצורך גמישות למקרים מיוחדים הומניים-רפואיים, להקצאה לחקלאים חדשים ועוד. גב' כרמי הפנתה לכך שחקלאי רשאי להגיש השגה על המכסה שנקבעה לו וכן לפנות לוועדת חריגים אשר יכולה לאשר הקצאות מתוך "הרזרבה". המלצות משרד החקלאות עוברות לממונה שבמשרד הפנים. הממונה בודק את המלצות משרד החקלאות שניתנות כאמור לאחר תהליך המתבצע שם. הממונה בוחן את ההמלצה ומחליט האם להקצות לחקלאי המבקש היתרי העסקת עובד זר ואת מספר ההקצאות. רשימת ההקצאות המאושרות מתפרסמת. לאחר מכן, מעסיק המבקש לממש את ההיתר נדרש לשלם אגרה המשולמת בשתי פעימות. הראשונה, לצורך קבלת היתר בפועל – "אגרת בקשה" המשולמת כמספר העובדים הנקובים בהיתר. לאחר תשלום אגרה זו מונפק היתר להעסקת עובדים זרים. הפעימה השנייה "אגרת טיפול" המשולמת עבור עובד ספציפי אותו מבקש החקלאי להביא בפועל ולהעסיק בישראל. המקבל היתר העסקה פונה לאגף התשלומים בצירוף פרטי עובד ספציפי, הפניה מועברת לבחינה ביחס לזכאות ובתום הבחינה נענה הפונה. אם זכאי הוא להעסקת העובד הזר הפרטני מקבל הפונה פירוט תשלום אותו הוא נדרש לשלם. משמעות הדברים הינו, שיש פער מובנה בין המועד שבו עולה הצורך בהעסקת עובד זר, בעיקר כאשר מדובר בשחלופים ועד תחילת העבודה בפועל.

16. כפי שהעידה הגב' רינה קונפורטי, מרשות האוכלוסין וכפי שעלה מחומר הראיות ועדויות נוספות, חקלאי המחזיק היתר להעסקת עובדים זרים, חייב לפנות לרשות מדי שנה, על מנת לרשום את עובדיו על שמו. תהליך זה נקרא "איוון תיק" במסגרתו נבדק מצב העסקת העובדים הזרים אצל החקלאי, כאשר יכולה להיות "יתרת זכות" או "יתרת חובה", בדרך של השוואת מספר העובדים המועסקים בפועל למול המכסה הקבועה בהיתר שהונפק לו ובהתחשב בכללי הרשות. כאשר ישנה יתרת "חובה" זכאי המעסיק להשלים את מספר עובדיו עד למכסה שקיבל. במהלך השנים היו הוראות שונות לצורך האפשרות לשחלוף או השלמת מכסות. באופן עקרוני התנאים להשלמת מכסת העובדים הזרים כללו תנאי בסיסי לפיו המעסיק ביצע איוון תיקים. הוצגו הוראות נוהל המתייחסות להעסקת עובד זר שכבר מצוי בישראל, לעומת העסקת עובדים זרים ב"שחלוף". הנוהל בסעי' 2 מפרט כיצד על החקלאי לנהוג כאשר מבקש הוא להעסיק עובד זר שכבר מצוי בארץ. סעי' 4 מתייחס לשחלופים. סעי' 4.1 קובע תנאים מוקדמים ובין היתר שהעובד המוחלף השלים 36 חודשי שהייה רצופים בישראל, שהמוחלף לא הורחק מהארץ בצו הרחקה, שיציאת המוחלף מהארץ אינה זמנית, שהמוחלף בעת יציאתו שהה בארץ כחוק ותנאים נוספים. סעי' 4.2 מתייחס לאופן ביצוע השחלוף. סעי' 5 מתייחס לאישור מנת הברקה במסגרת שחלוף. סעי' 6 מתייחס למעבר עובדים ממעסיק למעסיק.

התיישנות

17. התובעים הגישו תביעותיהם, בהתייחס לשנים שבתחום שבין 2004-2014. כך למשל, בת"א 11461-06-13, דקלי זיקים (שותפות מוגבלת), אורגל בע"מ ומרדכי אקיאן, התביעה עוסקת בשנים 2004-2010. טענה המדינה כי ההיתר להעסקת עובדים זרים לשנת 2004 ניתן לקראת שנה זו ולכן אם התביעה הוגשה בחודש יוני 2013 בוודאי רכיב תביעה זה לשנת 2004 התיישן. המדינה התייחסה בטענת ההתיישנות גם לגבי השנים 2005-2006. בסיכומי התובעים אין התייחסות לנושא זה של טענת ההתיישנות. לגוף הטענה, גם אם הנחת המוצא הינה שעילת התביעה מתגבשת בתום השנה הקלנדרית, למשל, תביעה אודות היתרי 2004 מתגבשת עד לתום שנת הכספים 2004, כלומר לכל המאוחר ביום 1.1.2005, שבע השנים מסתיימות ביום 31.12.2012 ולכן רכיב תביעה זה ברור שהתיישן, ככול שהתביעה הוגשה בחודש יוני 2013. אלא שהתביעות הנוגעות לשנים הרחוקות מעבר לתקופת ההתיישנות אינן עיקר התביעות העוסקות בשנים שאין מחלוקת כי לא חלה עליהן ההתיישנות. כיוון שמסקנתי כפי שינומק להלן הינה שהתובעים לא הוכיחו את חבות ואחריות המדינה כטענתם, לא מצאתי צורך להרחיב הדיון בשולי השנים הנתבעות בכול התביעות, כאשר אין ולו תביעה אחת מתוך התשע שאוחדו אשר יש לדחות במלואה על הסף בשל ההתיישנות שכן כל התביעות אוחדות גם בשנים המאוחרות לשנת 2006. לפיכך והגם שיש ממש בטענות המדינה, לא מצאתי הכרח להכריע בטענת ההתיישנות.

הסכם העקרונות וסעיף הוויתור

18. המדינה טענה כי הסכם העדכון כלל וויתור חקלאי ישראל על זכויות תביעה שהיו מוקנות להם לגבי השנים 2009-2010. נטען כי לאור לשונו הברורה של הסעיף המרכזי בהסכם זה, שנחתם בידי התאחדות חקלאי ישראל, עומדת למדינה טענה מקדמית וזאת לאור הוויתור המפורש שלאור חשיבותו יובא במלואו כדלקמן:

"בכפוף לויתור של התאחדות חקלאי ישראל על כל תביעה שלהם בגין אי מימוש חלקי או מלא של ההיתר שניתן להם לשנים 2009-2010 ובמקביל לכך שהממשלה כופרת בכל טענה בדבר מימוש המכסה לשנים אלו, מוסכם לפנים משורת הדין כי המתווה היורד של מכסת העובדים הזרים ישונה כדלקמן".

19. נושא זה של סעיף הוויתור נדון בתביעה המקבילה בצורה מפורטת. התובעים שם טענו כי הוכחה לרשלנות המדינה כלפיהם הינה בין היתר בכך שהמדינה התרשלה בעמידה בהסכמים עליהם חתמה עם התאחדות חקלאי ישראל תוך שבד בבד טענו כי הסכם העקרונות הינו בבחינת "זכין לאדם שלא בפניו". טוענת המדינה, כי ההסכם המעדכן מיום 15.2.11 מדבר בעד עצמו והתובעים מנועים מהגשת תביעתם שעוסקת בעונה החקלאית שקדמה להסכם המעדכן, וזאת לאור הנוסח המפורש של סעיף 1 בהסכם זה. טוענת המדינה כי הגם שהכחישה את כל טענות ההתאחדות, בפועל, ולאור סעיף הוויתור ניתנה תמורה לחקלאי ישראל בהם התובעים, תמורה שבאה לביטוי בדחייה של יישום ההסכם המקורי להפחתה הדרגתית של מכסת העובדים הזרים לחקלאות. לפיכך טוענת המדינה להודאת בעל דין ולפיה ההסכמים מחייבים כל אחד ואחד מהתובעים. טוענת המדינה כי התאחדות חקלאי ישראל הינה הארגון המייצג היחיד של כלל חקלאי ישראל והדבר אושר בעדותו של מר אבשלום וילן מזכ"ל ההתאחדות שהוסיף כי כל ההסכמים שעורכת המדינה במגזר החקלאי, נעשים באמצעות ההתאחדות.

20. מנגד טוענים התובעים כי סעיף הוויתור על התביעות לא נחתם על ידם או ע"י מי מטעמם, כי אם ע"י מר אבשלום (אבו) וילן המכהן מאז 2009 כמזכ"ל התאחדות החקלאים ובתוקף תפקידו ניהל את המו"מ מול הממשלה על סיכום העקרונות. מפנים התובעים לכך שמר וילן העיד והבהיר בעדותו כי הכוונה בסעיף הוויתור שנחתם על ידו כמייצג ההתאחדות הייתה שההתאחדות מוכנה לוותר אך ורק על תביעותיה עצמה וברור שאינה רשאית, אינה מוסמכת ואינה מוכנה לוותר על כל תביעה כלשהי מטעם חקלאי פרטני על נזקים שנגרמו לו אישית. במיוחד העיד מר וילן על מסקנתו לאור כך שהחברות בהתאחדות אינה אלא לארגוני חקלאים ולא לחקלאים בודדים. נטען כי לצדדים היה ברור כי אין מדובר בויתור של חקלאים פרטניים, וניתן ללמוד זאת מטיוטות שקדמו להסכם הסופי בהם דרשה המדינה ויתור פרטני של כל אחד ואחד מהחקלאים שיקבלו היתר לעובדים זרים אולם סעיף זה הושמט מהנוסח שנחתם לאור דרישת ההתאחדות. התובעים טוענים כי ההסכם הינו עבורם בבחינת "זכין לאדם שלא בפניו". לפיכך נטען כי יש לדחות את טענת המדינה לכך שסעיף הוויתור מונע מהם את בירור תביעתם.

21. כפי שפורט בפסק הדין בתיק המקביל, מסקנתי הינה שיש מניעות לתובעים לאור הסכם העקרונות להגיש תביעות עקרוניות קיבוציות ולאור הקושי בפרשנות ולפיה ההתאחדות מוותרת על זכויות תביעה שלה לעבר שהרי ההתאחדות כשלעצמה אין לה על מה לתבוע בשל הפרה נטענת של הסכם העקרונות. מסקנתי בתיק המקביל התקפה גם לתיק זה הינה שיש קושי בטענה הגורפת שטוענת המדינה ולפיה לא ניתן בידי התובעים לתבוע בכול עילת תביעה מכל סוג שהוא. איני סבור שסעיף הוויתור יכול בנסיבות למנוע תביעה אישית פרטנית. לפיכך, כאשר עניינו בטענה ולפיה כל אחד מההיתרים בכול שנה העניק לכל אחד מהתובעים ברמה הפרסונלית הבטחה שלטונית מחייבת לתוצאה, איני סבור שהמדינה יכולה להיבנות מסעיף הוויתור אשר כאמור מסקנתי הינה שנועד לחסום טענות קיבוציות אך לא אישיות. לפיכך, סעיף הוויתור בנסיבות תיק זה הופך להיות לא רלוונטי לבירור המחלוקת ונדחת טענת המדינה לתחולתו בעניינו לשנים 2009-2010.

טענת המדינה ולפיה התובעים לא צירפו היתרים כדין

22. לטענת המדינה, מתברר כי היתרי העסקת העובדים הזרים לא צורפו בעיקרם לתביעות. נכון הוא שניתן ללמוד על מספר העובדים הזרים שהותרו לכל אחד מהתובעים בשנים כאלו ואחרות ממסמכים נוספים אולם לאור הטענה המהותית ולפיה כל היתר והיתר מהווה הבטחה שלטונית או מנהלית ולאור כך שיש לבחון היטב את תנאי כל היתר והיתר כפי שנקבעו בכול שנה ושנה לכל אחד מהתובעים, הראיה הבסיסית שיכולה להיות הבסיס לטענת התובעים לא צורפה. היוצאים מהכלל לצירוף היתרים כשיטת המדינה היו התובעים מרדכי אקיאן ודוד פרי אולם גם לגביהם, צורפו היתרים חלקיים ביותר ובאופן המתייחס למיעוט השנים הנתבעות על ידם. לשיטת המדינה, אם לכל שנת תביעה נדרשת הצגת ההיתר שניתן לאותה שנה, ואם התביעות לכל אחד מהתובעים פרוסות על פני מספר שנים, במצטבר, היו צריכים התובעים להגיש 35 היתרי העסקה אולם בפועל, הוגשו 4 היתרים בלבד, היתר אחד לשנה אחת על ידי התובע דוד פרי ושלושה היתרים כל אחד לשנה אחת בלבד על ידי התובע מרדכי אקיאן. לטענת המדינה היתרים שצירפו תובעים אחרים לא היו ההיתרים המתייחסים אליהם. התובעים לא התייחסו לדברים בסיכומיהם. בסיכומי התשובה טענו התובעים כי העובדה ולפיה התובעים החזיקו בהיתרי העסקת עובדים זרים לא היתה במחלוקת ולפיכך מדוע להכביד על בית המשפט? לשיטת התובעים אין מחלוקת ואף הודאת בעל דין בתצהירה של גב' ענת טויטו בכמות העובדים בהיתר לכל אחד מהמשקים התובעים.

23. יש ממש בטענות המדינה. השאלה המספרית, כמה עובדים הותרו לכל תובע לכל שנה, לא היתה במחלוקת והמדינה פירטה כפי שנטען בסיכומי התשובה, בין היתר בתצהירה של גב' טויטו את המספרים המדויקים לכל שנה. אלא שלטענת המדינה ולפיה כל היתר והיתר פרטני נושא עמו תנאים ותוספות שהינם חלק בלתי נפרד מההיתר לא ניתן מענה בסיכומי התשובה. ואכן, ההיתר אינו רק מסמך שנועד לשמש כראיה לכמות העובדים הזרים שאושרה לכל מעסיק לכל שנה. כל היתר והיתר נדרש על מנת שניתן יהיה לשקול האם מהכתוב בו והתנאים הפרטניים שבו משתקפת אותה הבטחה שלטונית מנהלית נטענת והעדר צירוף ההיתרים, מסמכים שאין מחלוקת שבהישג ידם של התובעים אינו מחזק את גרסתם. התובעים עצמם ביקשו להגיש דוגמת היתר לשנת 2013, ת/3 שהדיון בו יהיה בפסקה הבאה על מנת לשכנע את בית המשפט מתוך הכתוב בהיתר שהמדינה מודה בטענות התובעים.



ההיתר הינו מסמך מהותי, מעין "שטר ששוברו בצידו" וצריך לבחון היטב את כל תנאי ההיתר וטענת ההבטחה אינה מנותקת מהתנאים הנוספים שמצויים בהיתר. כך למשל, המדינה הפנתה למר מרדכי אקיאן שצירף לתצהירו שלושה היתרים. עיון בהיתר שצירף מר אקיאן לשנת 2010 בסעי' 8 להיתר ישנה הוראה ותנאי מפורש ולפיו ההיתר כפוף לנוהל העסקת עובדים זרים לשנת 2010. מדובר בתנאי, שהינו אחד התנאים בהיתר הספציפי שיש לו משמעות. לפיכך יש קושי בעמדת התובעים ולפיה לא היו צריכים לצרף את ההיתרים עצמם.

טענות התובעים להודאת בעל דין - ת/3

24. לבקשת התובעים צורף בדיון מיום 9.2.17 היתר לשנת 2013 שסומן ת/3 שנועד כטענת התובעים לשמש דוגמא לטענתם ולפיה המדינה הייתה מודעת באופן ברור להתנהלותה הקלוקלת, למניעה השיטתית מהתובעים מלממש את מספרי העובדים כמפורט בהיתרים ולמודעות הברורה של המדינה לנזק שהסבה לתובעים בהפרת התחייבותם ובהפרת ההבטחה המנהלית לנשוא ההיתר, (סעי' 51 לסיכומי התובעים). המדינה טענה מנגד כי ת/3 מדבר בעד עצמו ואין בתוספת שבו אלא הבהרה כי ההיתר אינו התחייבות שישוהו במדינה מספיק עובדים זרים לצורך מימוש ההיתר ואינו מהווה התחייבות לכך שהמדינה תאשר כניסתם של עובדים זרים למימוש ההיתר ושהמדינה אינה מתחייבת לאספקת מספר כלשהו של עובדים זרים. לטענת המדינה הפסקאות שהוספו להיתר לשנת 2013 נועדו למען הזהירות בלבד לאור טענות שהחלו להופיע מצד תובעים חקלאיים ואין בתוספת זו לשנת 2013 בכדי לשנות את המצב המשפטי שהיה, שההיתר אינו הבטחה להעסקה בפועל. שקלתי את טענות הצדדים, שוכנעתי כי בכך שבהיתר לשנת 2013 שהינה שנה המאוחרת לשנים לגביהם מתייחסות התביעות, הוספו הדגשות נוספות, הדבר נבע כמהלך של זהירות ולאור התביעות הרבות שהגישו מעסיקים ביחס לשנים שלפני 2013. למעלה מהצורך יש להדגיש כי עמידת התובעים על תנאי היתר שניתן בשנת 2013 מחזקת את עמדת המדינה לחוסר הראייתי בכך שהתובעים לא צירפו אלא בחריגים את ההיתרים הפרטניים לשנים הנתבעות.

האם ההיתרים שבידי התובעים הינם הבטחה שלטונית או מנהלית?

25. המדינה טענה כי היתרי העסקה שניתנים לחקלאים הינם מסמכים המעידים כי המדינה אישרה שהעסקת העובד הזר על ידי המעסיק הפרטני הינה העסקה חוקית. זאת, לאור כך שהדין קובע כי העסקה של עובדים זרים אינה חוקית אלא אם כן ניתן היתר. המדינה הפנתה לחוק עובדים זרים התשנ"א – 1991. המדינה אישרה כי כל בקשה נבחנת ככל הניתן בשים לב לנתונים עליהם מצהיר החקלאי המבקש. המדינה הפנתה לכך שיש מכסה כללית משתנה. טוענת המדינה כי התובעים אינם מפנים ואינם טוענים כי גורם מסוים נתן מפיו הבטחה שלטונית. לגבי ההיתרים טוענת המדינה כי לשונם ברורה ואין בה כדי ליצור לא הבטחה שלטונית ולא כל הבטחה אחרת. נטען כי כל שנת עבודה צריכה להיבחן בנפרד לפי ההיתר שניתן לכל אחד מהתובעים. התובעים טוענים כי היתר פירוש התחייבות ברורה חוזית ובכתב לתוצאה ולפיה יועמדו לכל משק ומשק חקלאי עובדים לפי ההיתר וזו המשמעות הברורה שהייתה ידוע למדינה לאורך שנים רבות. התובעים טענו כי מדובר בהתחייבות מנהלית מחייבת עליה סמכו התובעים. המדינה טענה כי נוסח היתרי העסקה לא היה אחיד אלא השתנה מעת לעת והדבר עולה גם מאותם היתרים שהתובעים צירפו.

26. בכול הנוגע לטענת "ההבטחה השלטונית" או "ההבטחה המנהלית", כידוע, בהתאם להלכה הפסוקה, על מנת שהבטחה של רשות תטיל עליה חובה משפטית לקיים את האמור בה, נדרש כי יתמלאו תנאים שהינם כי ההבטחה ברורה ומפורשת, כי תפרוס במדויק את טיב ההתחייבות והיקפה, כי על נותן ההבטחה להיות בעל סמכות לתתה וקיומה של כוונת המבטיח להקנות לה תוקף משפטי ושהוא בעל יכולת למלא אחריה ואין צידוק חוקי לשנותה או לבטלה. עיון בלשון ההיתרים שהוצגו לבית המשפט אינו מעלה את שטעונים לו התובעים. לשון ההיתרים אינה מתייחסת אלא לכך שמחזיק ההיתר רשאי חוקית להעסיק עובדים זרים כמספר הנקוב בהיתר, כלומר ללא ההיתר אינו רשאי להעסיק עובדים זרים, ומכאן בא ההיתר ומעניק זכות שלא היתה קיימת בידי המחזיק בהיתר ולפיה בתנאים מסוימים יוכל להעסיק מספר עובדים זרים כמפורט בהיתר.

27. מההיתרים לא עלתה כל כוונת התחייבות שמחזיק ההיתר יעסיק בפועל ויממש באופן מלא את כמות העובדים הנקובה. החוק מכוחו ניתן ההיתר, חוק עובדים זרים קובע במפורש שההיתר נועד לצורך העסקת עובדים זרים ולא הוכח כי מי מהתובעים סבר בזמן אמת כי אין עליו לעשות דבר והמדינה היא שתדאג לכך שיהיו לו עובדים. לפיכך, הטענה בדיעבד כי התובעים סמכו על הכוונה המחייבת שבהיתר ולפיה המדינה היא שתהיה אחראית להספקת העובדים בפועל, אין לה אחיזה ונדחית הטענה ולפיה היתר להעסקת עובדים זרים פירושו הבטחה שלטונית או מנהלית לתוצאה ולפיה בכול משק ובכול זמן נתון יהיו עובדים זרים לפי ההיתרים שבידי התובעים. מספר העובדים המצויין בהיתר הינו מספר מקסימאלי ואין חובה למדינה לספקו. כל שנלמד מההיתר הינו שהחקלאי רשאי להעסיק עובדים זרים עד למספר המקסימאלי המצויין ולא ניתן ללמוד מההיתר מעבר לכך.

הימנעות התובעים מהעדת חברות כוח האדם עימם עבדו

28. ב"כ המדינה טענו כנגד התובעים כי נמנעו מלהביא לעדות את חברות כוח האדם עימם עבדו והדבר צריך לשמש כראיה לחובתם של התובעים. בחקירותיהם הנגדיות של התובעים עלה כי התובעים פעלו להבאת עובדים זרים במשך כל השנים באמצעות חברות כוח אדם ובעדותם התובעים אף פירטו ומנו את שמות חברות כוח האדם. נטען כי עד להגשת התביעה, וגם לאחריה, לא סברו התובעים כי המדינה היא הגורם שתפקידו לספק את העובדים. לטענת המדינה הפרקטיקה היתה שהתהליך להבאת עובד זר נעשה בין החקלאי לחברת כוח האדם עמה הוא עובד ולא מול המדינה המשמשת רגולטור. נטען כי לאחר שחברת כוח האדם מאתרת עובד פוטנציאלי, על החקלאי להגיש בקשה למשרד הפנים בטופס המיועד לכך ובה מפורטים הפרטים הספציפיים בהם שם ומספר דרכון. לאחר מכן על המבקש לשלם אגרה שנייה ורק אז ניתן לבצע "הברקה" שהינה הבאת העובד הזר מחו"ל. נטען כי אף לא אחד מהתובעים הראה שפעל באופן אחר התואם את טענת "ההבטחה השלטונית" או "ההבטחה המנהלית" ובהעדר זימון חברות כוח האדם לעדות, קיים כשל מהותי בתביעה. יש ממש בטענות אלו והעדרם של חברות כוח האדם מהבאת עדות מהווה חיזוק לטענות המדינה כנגד התובעים. למעשה, הטענה ולפיה על המדינה לספק את העובדים באופן שדי לתובעים בקבלת ההיתר להעסקה "נוצרה" רק לאחר הגשת התביעה והדבר מחזק את טענות המדינה כנגד התובעים אשר לא התייחסו לנושא זה של העדר העדתם של חברות כוח האדם בסיכומי התשובה.

29. טוענת המדינה כי העדים מטעמה העידו בצורה ברורה כי התובעים כחקלאים מעסיקים הם שהיו אחראים למימוש ההיתרים תוך הפניה לעדויות כמו של גב' טויטו שהעידה על חובת מעסיקים לבצע הליך של איזון תיקים. מר בראזני העיד על הצורך של החקלאים להתקשר עם חברת כוח האדם עמה הם עובדים. גב' רינה קונפורטי העידה על הצורך של כל חקלאי להיות מלווה בחברת כוח אדם שתסייע לו. מר אבי לקח העיד על כך שבאחריות החקלאי להגיע לבצע איזון תיקים. המדינה הפנתה לכל אחד מנציגי התובעים שהעיד על עבודתו מול חברת כוח האדם שלו. המדינה טענה כי לכל העדויות מצטרפים הרישומים הברורים במערכת אביב, ככול התקופות של התביעה לכל אחד ואחד מהתובעים, כי ככול עת הם פנו, הגישו בקשות בסיוע חברות כוח האדם ושהמדינה שימשה רק כגורם מאשר. בסיכומי התשובה התובעים מאשרים כי הם פנו בבקשות כמשתקף במערכת אביב כפי שהובאה בידי הגב' קונפורטי.

30. טוענת המדינה כי ישנו מבחן היגיון פשוט שהינו השאלה האם משרד הפנים הינו חברת כוח אדם. טוענת המדינה כי יכולות להיות סיבות רבות מדוע חקלאי אינו מממש את היתרי העסקה שבידו, למשל, מצב שבו עובד זר "מתחרט" רגע לפני העליה למטוס לישראל, או מצב שבו עובד זר מגיע לישראל אך נמצא בלתי כשיר וכיו"ב. טוענת המדינה כי משרד הפנים אינו לשכת תעסוקה וזאת בהתאם להחלטות ממשלה ברורות. טוענת המדינה כי ישנה חקיקה להסדרת אותן לשכות תעסוקה פרטיות למשל הופנית **לתקנות שירות התעסוקה (תשלומים ממבקש עבודה בקשר לתיווך עבודה)** תשס"ו – 2006. לשיטת המדינה, הגורם הישיר האמון על מימוש היתרי העסקה הינן הלשכות הפרטיות בהן עושה שימוש כל חקלאי. לשיטת המדינה, כל פרשנות אחרת תוביל למצב אבסורדי אשר יהפוך את המדינה לאחראית לכך שהיתר גם ימומש בפועל. להדגמת האבסורד טענה המדינה כי הדבר דומה לכך שיזם המקבל היתר בניה יטען כי המדינה צריכה לבנות את הבנין שהותר לו לבנות או יבואן המקבל היתר להכניס סחורה לישראל, יצפה שהמדינה תדאג בפועל להבאת הסחורה וכי לדברים אין שחר ויסוד. יש ממש בטענות המדינה. נראה שלא בכדי, כפי שהתובעים אישרו, בפועל, מעסיק שביקש לממש את ההיתרים שבידו יזם פנייה באמצעות חברות כוח אדם פרטיות עימם עבד, ובכלל זה כל התובעים בתיקים אלו.

31. התובעים לא הוכיחו כי על המדינה הוטלה החובה לפעול עבורם ולגייס עבורם עובדים זרים והעדר הבאת חברות כוח האדם לעדות מחזקת את עמדת המדינה. יש להוסיף כי אני דוחה הטענות ולפיהן העובדה ולפיה יש פעולות לחלוקת המכסה שקבעה הממשלה, כלומר הפעולה שמתחילה במשרד החקלאות להמלצה על היקף העובדים הזרים לכל משק מבקש, ובהמשך מביאה לקביעת רשות האוכלוסין האם להנפיק היתר למשק המעסיק ואם כן כמה עובדים, יש בה את שטעונים התובעים גם מחויבות לתוצאה ולפיה מלוא המכסה שנקבעה תועסק בפועל.

טענות התובעים ולפיהן הדין קובע את שהם טוענים וזאת בהתאם להלכה הפסוקה

32. בכתבי התביעה, בתצהירי העדות ראשית מטעם כל התובעים ובסיכומים, הפנו התובעים להלכת ת"א 6525/04 (בית משפט המחוזי בירושלים), גלעד לבני ואח' נ' מדינת ישראל, מיום 12.9.11, (כ"ה השופט רפאל יעקובי). לשיטת התובעים נקבע באופן ברור כי חקלאי שבידו היתר אישי להעסקת עובדים זרים, הדבר מהווה כהבטחה שלטונית שכן מדובר בסופ תהליך במסגרתו הייתה בחינה פרטנית לכל מעסיק ומעסיק. מאידך, טענה המדינה כי סעי' 31 לפסק דין זה קבע כי לתובעים אין זכות קנויה להביא עובדים לישראל. המדינה טענה כי היה מקום לכך שב"כ התובעים יפנה לתוצאת הערעור על פסק דין זה כפי שנקבע בבית המשפט העליון, בע"א 7505/11 מדינת ישראל נ' גלעד לבני (13.5.13). פסק הדין בתיק זה ניתן בדרך הפרשה בכול הנוגע לסכומי הפיצוי, אולם הודגש כי פסק הדין של בית המשפט המחוזי מבוטל למעט האמור בפסקאות 31-34. מצאתי ממש בטענות המדינה.

33. ב"כ התובעים הזכיר את הערעור בבית המשפט העליון רק בשלב סיכומי התשובה. לשיטת ב"כ התובעים העיקר בהליך הערעור הינו התוצאה ולפיה החקלאים שם זכו לפיצוי, אלא שאיני מקבל טענה זו. העיקר והמשמעותי הינו הקביעה המשפטית, להבדיל מהחלק שנפסק בפועל בדרך הפרשה בהליך הערעור. למרות שבוטל בעיקרו פסק הדין המחוזי, סעי' 31-34 לפסק הדין של בית המשפט המחוזי נותרו על כנם ובית המשפט העליון נתן להם תוקף בפסק דינו. דומני שזו ההלכה הפסוקה האחרונה המחייבת את הצדדים והערכאות למטה, כטענת המדינה ולפיכך אביא את הדברים כלשונם.

כך נקבע בסעי' 31 לפסק הדין בבית המשפט המחוזי שנותר בעינו לאור פסק הדין בבימ"ש העליון :

"נקודת מוצא שאינה שנויה במחלוקת היא כי אין לתובעים זכות קנויה להבאת עובדים זרים לישראל, וכי למדינה זכות לקבוע מדיניות בכל הקשור בהעסקת עובדים זרים. במסגרת זו רשאית המדינה להתחשב, בין היתר, בשאיפה לצמצם את מספר העובדים הזרים שיועסקו בישראל (ראו למשל בג"ץ 7332/03 יריב נ' ממשלת ישראל (25.9.03), בג"ץ 9722/04 פולגת נ' ממשלת ישראל (7.12.06))."

כך נקבע בסעי' 34 לפסק הדין בבית המשפט המחוזי שנותר בעינו לאור פסק הדין בבימ"ש העליון :

"בכל הנוגע לעניינים נוספים, התובעים לא יוכלו להיבנות מהם שכן ניתן לראות כי המדינה והפועלים מטעמה דווקא פעלו לכל אורך הדרך במגמה לבחון את הנחוץ ולמצוא פתרונות לבעיות שעל הפרק. הוקמו ועדות אשר המליצו מה שהמליצו, וההמלצות הועברו לגופים הרלבנטיים. בהקשר זה יש לזכור, בין היתר, כי מדובר בעניינים מורכבים וסבוכים, אשר דורשים גם הבאה בחשבון של שיקולים מתחומים שונים וכן תיאום בין משרדי ממשלה שונים. במצב העניינים האמור, ולאחר שאותן המלצות לא הפכו לחלק ממדיניות הממשלה, והתובעים ידעו זאת (ראו למשל דברי התובע 3 בחקירתו, פרוטוקול 2.5.11, ע' 10, ש' 1-15), התובעים לא יכולים להיאחז בהן כ"הבטחה שלטונית" או כמצג שהוצג להם. גם אין מקום לטענתם הכוללנית כי היו רשלנות, או הפרת חובה חקוקה, או חוסר תום לב כלפיהם. התמונה המתקבלת מן המכלול שונה לחלוטין. גם מאלה לא יוכלו התובעים להיוושע."



פסיקת בית משפט עליון שלטענת התובעים תומכת בטענותיהם

34. התובעים טענו כי ישנה הלכה פסוקה התומכת בעמדתם והפנו בראש הדברים להלכת בג"ץ 5013/02 **ארגון מגדלי הפרחים וצמחי הנוי ואח' נ' ממשלת ישראל**, (19.6.02) שם נקבע כי:

"יוצאו לכל העותרים והמצטרפים ובעלי ההיתרים אשרות כניסה, בהקדם האפשרי ולא יותר מ- 15 יום מהיום".

המדינה טענה כי לא ברורות נסיבות העתירות שנדונו אם כי נראה שהוגשה עתירה כנגד החלטה קונקרטיט ואין ענייננו בתביעה כנגד החלטה קונקרטיט ולא ניתן ללמוד מבג"ץ 5013/02. אף אני סבור כי זה שבעתירה מסוימת בג"ץ הורה לרשות להנפיק אשרות כניסה, כשלא הוכח שמדובר בעתירה העוסקת בנסיבות דומות, הדבר אינו יכול לסייע לתובעים.

35. התובעים הפנו לפסק דין נוסף, בג"ץ 8901/01 **ארגון מגדלי ההדרים ואח' נ' שר העבודה והרווחה ואח'**, (6.2.01). נטען כי שם קבע בג"ץ שעל המדינה לספק לעותרים 3,000 עובדים בתוך שבוע עד שבועיים ממועד פסק הדין. מכאן טענת התובעים כי הוכח שכל טענות המדינה אין בהם ממש. מאידך, טענה המדינה כי מדובר בפסק דין נקודתי שניתן בתחילת שנת 2002 בהתייחס להחלטת ממשלה ספציפית שניתנה ממש סמוך להגשת בג"ץ 8901/01. עיינתי בפסה"ד ואיני סבור שניתן ללמוד ממנו לענייננו. בפתח פסה"ד ישנה התייחסות לכך שבעונה החקלאית, כאשר ההדרים דרשו בדחיפות ידיים עובדות וכאשר עמד להתרחש נזק בלתי הפיך לענף שלם, לאור החלטה נקודתית ומידית שלא להתיר יבוא עובדים זרים לענף החקלאות, נקבע כי על המדינה לספק את העובדים מתוך המאגר של העובדים המצויים בישראל. בית המשפט לא קבע כיצד ענף ההדרים יקבל את העובדים. איני סבור כי בנסיבות הקונקרטיות שהיו בשנת 2002 שהביאו לקבלת העתירה האמורה, יש בכדי ללמוד על חובה כללית ומוחלטת לתוצאה כטענת התובעים להספקה כללית ושוטפת של עובדים לענף החקלאות.

36. התובעים הפנו לעת"מ 5890/08 בש"א 615/08 (מחוזי ירושלים), **התאגדות חקלאי ישראל נ' משרד התעשייה**, להחלטת כב' השופט דרורי מיום 11.8.08 שם ניתן צו עשה שיאפשר לעותרים שם תוספת הקצאת היתרים להעסקת עובדים זרים בחקלאות, ודובר על 369 הקצאות נוספות של אשרות כניסה לישראל. טענה מנגד המדינה כי מדובר במצב שונה בתכלית, ולא ניתן ללמוד משם על כי היתרים מהווים הבטחה מנהלית אלא כי בנסיבות שם, ניתנה הוראה על מימוש 369 היתרים לתובעים. מוסיפה המדינה כי מפסק הדין עולה כי מדובר בעותרים ששילמו אגרות לעובדים זרים שכבר אותרו והמתינו לכניסה לישראל ולכן המצב אינו דומה שכן הטענה הינה בתיק זה לחובה של המדינה לאיתור העובדים הזרים. כן נטען כי בסופו של יום, למרות ההחלטה בבקשת הביניים האמורה, בסופו של יום, בדיון מיום 24.11.08 חזרו בהם העותרים שם מעתירתם וביקשו למוחקק ללא צו להוצאות. אף אני סבור כי מדובר בהלכה שלא רק שאינה מסייעת לתובעים אלא תומכת בטענות המדינה ולפיהן מי שביצע בפועל את איתור העובדים ואת כל התהליכים כולל תשלום האגרות

הוא הגורם שהיה צריך לטפל בהבאת העובדים הזרים לישראל וכל חלקה של המדינה הינו בשאלת מתן היתר להעסקת אותם עובדים זרים שאותרו בידי המעסיקים.

37. המדינה הפנתה לפסק הדין נשוא ת"א 8356/06 (מחוזי ירושלים) אפגד חברה לעבודות הנדסה ובנין בע"מ נ' מדינת ישראל, (19.10.15, כב' השופט אהרון פרקש), שם נדון מקרה דומה, אף שם נטען כי יש לראות מתן היתרים להקצאת עובדים זרים כהבטחה שלטונית מחייבת. אלא שבית המשפט דחה טענה זו ובין היתר קבע:

"אשר לטענת התובעת כי לא היו עובדים ירדניים בנמצא, מקובלת עליו טענת המדינה, כי הענקת היתר העסקה פירושו מתן היתר למעסיק להעסיק עובדים זרים ואין פירושו כי על המדינה לספק את אותם עובדים..."

38. התובעים בסיכומי התשובה לא התייחסו להפנייה זו של המדינה. עיינתי בפסק הדין נשוא ת"א 8356/06. השאלה שנשאלה בתיק זה היתה האם התרשלה המדינה בכול הנוגע לטיפול בהקצאת העובדים הזרים שביקשה התובעת לצורך בניית מספר פרויקטים. התביעה נדחתה תוך שבין היתר נקבע בידי בית המשפט שהיתר להעסקת עובדים זרים אין פירושו חובה על המדינה לספק את אותם עובדים. אף אני סבור כך ויש בפסק הדין בתיק האמור בכדי לתמוך בטענות המדינה לענייננו.

טענות התובעים להודאת בעל דין מחייבת.

39. התובעים מיקדו את עיקר יתבם בסיכומיהם, למעלה ממחצית היקף הסיכומים שהגישו, בהפניות למסמכים שונים מהם מבקשים התובעים ללמוד על הודאת המדינה בכך שהיתרי העסקה הינם הבטחה שלטונית מחייבת. ניתן לאפיין את המסמכים האמורים בקבוצות עיקריות: מסמכים או עדויות מתוך הליכים משפטיים אחרים, מסמכים שונים של רשות האוכלוסין לאורך השנים ומסמכים המעידים על תקופות של "שמים סגורים" שבהם נמנע מהתובעים להעסיק עובדים זרים בשל התנהלות הרשות.

40. המדינה טענה כי מדובר באסופת מסמכים שהוצאו מהקשרם, שהובאו "מהגורן ומהקב" ושאינן בהם את אשר טוענים התובעים ושאינם משקפים כל חבות של המדינה ובפרט לא הבטחה שלטונית כלשהי. נטען כי מדובר בפרשנות עצמית ומוטעית של התובעים. טוענת המדינה כי הינה מתנגדת למסמכים שלא הוגשו באמצעות עורכיהם דבר שלא אפשר לבחון כראוי את נסיבות עריכת כל מסמך ומסמך ולמה נועד. כן נטען כי לא ברור מאין וכיצד עולים מהמסמכים המסקנות אותם התובעים מייחסים. יחד עם זאת טוענת המדינה כי מהמסמכים עולה כי נעשו ניסיונות ומאמצים רבים לסייע לחקלאים בהתאם למסגרת שבהחלטות הממשלה. עיון במסמכים כפי שיפורט להלן מצביעה על כך שאין לטענות התובעים, ל"הודאת בעל דין" על מה לסמוך. שיש ממש בטענות המדינה לגבי המסמכים האמורים ודין טענת התובעים להודאת בעל דין להידחות.

מסמכים הקשורים להליכים משפטיים

מסמך שהוגש לביהמ"ש המחוזי בירושלים בחודש פברואר 2011.

41. התובעים הפנו למוצגים "כו" – "כז" שעסקו בתביעה בענין לבני בביהמ"ש המחוזי בירושלים. מוצג "כז" הינו מסמך שכותרתו "הודעה לבית המשפט" במסגרתה פורט מדוע בתיקים שניהלה המדינה בבית המשפט השלום באשקלון בשנת 2004, הגיעה המדינה עם החקלאים שתבעו שם לפשרה ומדוע יש הבדל בין התיק שהיה תלוי ועומד בבית המשפט השלום בירושלים לתיק בבית המשפט השלום באשקלון. ההסבר היה, שבעונה חקלאית מסוימת, המדינה "סגרה את השמיים" וזה היה הבסיס לגישור שהבשיל להסכם פשרה. טענה המדינה כי עיון במסמך מצביעה על הבדלים רבים בין עניינינו לאותם תיקי אשקלון, שהמידע לגביהם הובא בצורה עקיפה. כך למשל נטען כי מדובר במצב שבו כבר היו עובדים ספציפיים שהובאו על ידי החקלאי אולם ממש סמוך לכניסתם לארץ, נעצרה כניסת אותם עובדים. נטען שהמצב בעניינינו שונה לגמרי. עוד נטען כי התובעים יכלו בחקירות הנגדיות של העדים מטעם המדינה לשאול שאלות קונקרטיות, אולם מה שנשאל היה רק שאלות כלליות ולכן לא ניתן ללמוד מהפשרות בתיקי בית משפט השלום באשקלון לעניינינו. אף אני איני מוצא כל ממש בטענות התובעים. עניינם של אותם התיקים שנוהלו באשקלון, בשנת 2004, נגע לשנים שקדמו לשנה זו. לא הוכח כי הנסיבות שם דומות לאלו שבתיקים שכאן. מכל מקום, ההליכים הסתיימו בפשרה לאחר גישור ולא ניתן ללמוד מזה שהמדינה הגיעה לפשרה לגביה לא נפרסה בכלל היריעה לעניינינו. לא ניתן ללמוד מההליך שהיה בעניין לבני בביהמ"ש המחוזי בירושלים שכן כפי שפורט, פסה"ד בוטל בערעור לבית משפט העליון. על כן אין ממש בהפניית התובעים למוצגים האמורים.

קטע עדות של מר ברזאני מתוך תיק ביה"ד האזורי לעבודה בבאר שבע, הע"ז 10-04-15513

42. בקטע שצוטט בידי התובעים, מוצג "ג", פרוטוקול מיום 13.3.13 שם העיד מר ברזאני על תהליך שמבוצע בטרם הקצאת מכסת עובדים לכל חקלאי. נטען כי התהליך שמבצעת הרשות בטרם מתן ההיתר מהווה הבטחה שלטונית כמו גם חבות חוזית מוחלטת כלפי התובעים. המדינה טוענת כנגד הציטוט החלקי מעדות מר ברזאני בהליך האמור, שהיה במסגרת תיק בו הורשע נאשם בהעסקת עובדים זרים בניגוד לדין. נטען כי ההקשר לא ברור, ואף לגוף הדברים, הבדיקה של המשקים החקלאיים נעשית לפי הצהרות החקלאים לצורך חלוקת ההיתרים לכל מעסיק ביחס לכמות הכוללת. אף לעניין הדברים שנאמרו בתיק אחר של בית הדין האזורי לעבודה, איני סבור כי בטענות התובעים להודאת בעל דין יש ממש, ולא ברור מדוע סבורים התובעים כי זה שהמדינה פועלת לחלק את המכסה הכללית בין החקלאים המעסיקים, יש בה בכדי להקים איזה הבטחה שלטונית כלשהי. יש להוסיף כי מר ברזאני הובא כעד מטעם התובעים ולא ברור לי מדוע היה צריך להפנות להליך אחר, שההקשר שבו נאמרו הדברים לא ברור כאשר מר ברזאני הובא כעד מטעם התובעים בתיק זה.

הפניה להליך שהתקיים בבית המשפט המחוזי מרכז

43. התובעים הפנו לקטע מתוך מוצג "ד" שהיה תגובה של המדינה שהוגשה לבית משפט המחוזי מרכז בעת"מ 11579-06-10 שם טענה המדינה בתגובה שהוגשה ביחס לעתירה קונקרטית כי אין מקום ליתן לעותר שם סעד אלא כמפורט בתגובה שהוגשה וזאת לאחר השלמת חלוקת המכסה הכללית. התובעים הפנו וציטטו קטע שלם הנוגע לאופן הגשת בקשות להעסקת עובדים זרים שם התייחסה המדינה לאופן ביצוע הקצאת המכסות בין המעסיקים השונים. כאן נטען שיש הודאה בכך שהמכסה מחולקת לאחר בדיקת צרכים ולפי קריטריונים. טענה המדינה כי אין קשר בין אופן חלוקת המכסה החקלאית לבין הבטחה שלטונית כלשהי. מצאתי ממש בטענה זו של המדינה. לא היה חולק על כי הרשות מביאה בחשבון את המכסה הכללית שקבעה הממשלה ובהתאם לבקשות מעסיקים חקלאיים פוטנציאליים אלו, ניתן בסופו של דבר היתר קונקרטי למעסיק שנמצא זכאי. הדברים פורטו בידי העדים מטעם המדינה ולא ברור מדוע יש צורך להפנות לתיקים אחרים בנושאים שאינם במחלוקת. לפיכך, אני דוחה הטענה ולפיה המסמך בתיק האמור מסייע לתובעים בתיק זה.

מסמכים שונים של הרשות

44. התובעים בסיכומים מסע' 28 ואילך, הפנו למוצגים שיפורטו להלן. מוצג "ה" שהינו דוגמא לפרסום היתרים למעסיק. מוצג "ו", מסמך הוראות ביצוע להשלמת מכסת עובדים לשנת 2010, המלמד על מצב של פער בין הקצאות להעסקות בפועל. מוצג "י" הינו הודעה לחקלאים שפרסמה הרשות, ממנה עולה כי הרשות נערכת למצב של קשיים במועד המתוכנן להבאת עובדים זרים. זאת, באמצעות הארכת שהייה מעבר למועדי המקסימום של 63 חודשים לעובדים וכן באופן של תגבור מקומות טיסה בהטסת עובדים זרים. מוצג "יא" שהינו סיכום דיון מיום 28.4.10 שעסק בהשלמת מכסת העובדים הזרים בחקלאות לשנת 2010. ממסמך זה התברר כי המכסות לא נוצלו. מוצג "יב" סיכום דיון מיום 26.4.10 בנוגע להשלמת מכסת העובדים ולאור כך שיש פחות עובדים מהמכסה שאושרה. מוצג "יג" שהינו מסמך מיום 13.9.09 שכותרתו "הודעה לכלי התקשורת" המתייחס לשאלה כיצד מעסיקים יוכלו לקדם העסקת עובדים זרים לפי המכסה שאושרה להם. מוצג "טו" מיום 27.12.12 ולפיו משרד החקלאות פנה בכתב למנהל הרשות בכול הנוגע לשיטת חלוקת מכסות העובדים הזרים, אופן הגשת הבקשות ואופן ביצוע קיצוצים במכסות.

45. מוצג "יט" עניינו חוזר ראש המנהל 12/11 מיום 6.2.11 המתייחס לכך שמכאן ואילך ניתן יהיה להשלים עובדים זרים לפי המכסה, עובדים שמוצאם מתאילנד בלבד. מוצג "כ" שהינו מיום 18.7.10 שעניינו מכתב לקיבוץ גת שנשלח מאת מנהל רשות האוכלוסין מאיר שפיגלר מיום 18.7.10 ולפיו ניתן לנמקן אישור להעסיק עובד זר אחד. מוצג "כא" עניינו בהודעת שימוע שנשלחה ע"י הלשכה המשפטית של משרד התעשייה והמסחר מיום 4.3.07 כאשר התובעים מציינים כי המסמך נועד להראות כי לרשות היתה שליטה מוחלטת אודות המעסיקים דבר שבא לביטוי בבקורות פתע שערכו. מוצג "כב" התייחס להשלמת מכסת עובדים זרים בחקלאות לשנת 2010, מסמך של הרשות מיום 3.5.10. מוצג "כג" הינו סיכום מיום 14.3.10 של דיון בפורום עובדים זרים שעניינו הקלות מיידיות לחקלאים להעסקת עובדים זרים בענף החקלאות. הבאת המוצגים נועדה להוכיח את טענת התובעים



כי השילוב בין החלטות הממשלה אודות המכסה הכללית בצירוף נהלי המדינה שכללו ביקורת פרטנית על כל משק ומשק לפי תחשיב ספציפי מצביעה על הבטחה מנהלית מפורשת ומוחלטת להעמדת מלוא העובדים למעסיקים לפי ההיתרים.

46. המדינה התייחסה לטענות התובעים לגבי המסמכים שהוצגו ופורטו כאמור. טענה המדינה שעילת התביעה הינה הבטחה שלטונית שהופרה ושאינן בעילת התביעה כל טענה לרשלנות המדינה באפשרות גיוס העובדים. המדינה התייחסה לכל אחד ואחד מהמוצגים אליהם הפנו התובעים. המדינה הפנתה לעדויות מטעמה כתמיכה בטענתה. לשיטת המדינה, מהמסמכים לא עולה כי ישנה התחייבות שבכול רגע נתון יועסקו בפועל מלוא העובדים לפי המכסה שאישרה הממשלה. טוענת המדינה כי לא ניתן להבטיח כי יהיה מענה אוטומטי והיה צורך בבחינת פתרונות חלופיים כולל הבאת עובדים מחו"ל. טוענת המדינה כי אין ולו מסמך אחד ממנו ניתן להסיק כי יש פטור למי מהתובעים לפעול בעצמו להבאת עובד זר בפועל לארץ. המדינה טוענת כי מהמסמכים ניתן ללמוד על תמיכה לטענותיה ולפיהן המדינה הנפיקה היתרים ואילו המעסיקים יכולים ורשאים היו להעסיק עובדים זרים עד למלוא מכסת העובדים הזרים שבהיתר. המדינה טוענת כי משמעות המסמכים הינה שיש מכסת מקסימום שתמומש לפי פעולות המעסיק ולפי המגבלות שנקבעו בנהלים. לפיכך טענה המדינה כי מדובר באסופת מסמכים שאין בה בכדי לבסס כל עילת תביעה של הפרת הבטחה שלטונית.

47. לאחר שעיינתי היטב במסמכים, מסקנתי הינה שמדובר במסמכים התומכים בעמדת המדינה, ומשלימים את עדויותיהם של העדים מטעם המדינה. לא הייתה מחלוקת על כי היה פער בין המכסה המקסימלית ובין העסקה בפועל. עילת תביעתם של התובעים בתיקים אלו אינה לרשלנות המדינה במימוש ההיתרים שניתנו לתובעים, אלא טענה ולפיה ישנה אחריות מוחלטת של המדינה כי בכול רגע נתון יהיה בידי כל מעסיק, את מספר העובדים המלא לפי ההיתר. במסמכים יש עדויות למאמצים שנעשו לסייע למעסיקים לקדם אפשרות להעסקת עובדים זרים פוטנציאליים. אין בכך שהמדינה קבעה קריטריונים ושיטה כיצד לחלק את המכסה הכללית שהקצתה הממשלה לכלל החקלאים המבקשים העסקת עובדים זרים בכדי לתמוך בטענות התובעים. יש להוסיף כי כטענת המדינה אף אני לא מצאתי במסמכים הרבים שצורפו, אלא אסופת מסמכים שצורפה ללא סדר הגיוני, לא לפי סדר קלנדרי ולא לפי סדר נושאים. אין במסמכים שצורפו ונסקרו בפסקה זו בכדי לתמוך בטענת התובעים ולפיה יש בהם "הודאת בעל דין" של מי מנציגי המדינה כי ההיתרים לתובעים מהווים הבטחה שלטונית ברורה ומפורשת כטענת התובעים.

טענות התובעים "לשמים סגורים"

48. בסעי' 35 לסיכומי התובעים יש הפנייה לנוהל "שמים סגורים", נוהל שצורף כמוצג "טז" למוצגי התובעים. מדובר בנוהל הנושא תאריך עדכון ליום 1.1.09. מכאן טוענים התובעים להודאת בעל דין ולפיה בשנת 2009 באופן חד צדדי המדינה "סגרה את השמים" ועצרה את האפשרות לכניסת עובדים זרים לישראל וזאת תחת עובדים זרים שסיימו את אשרותיהם ויצאו מישראל. המדינה התנגדה לטענת התובעים ולאור הרחבת החזית שיש בה. לגוף הדברים טענה המדינה כי התובעים לא טענו ולא הוכיחו כי פנו בבקשות למשרד הפנים לקבל עובדים זרים ולא צירפו פניות שכאלה להוכחת

טענותיהם ושלא הוכיחו כל סירוב בתקופות הרלבנטיות ובין היתר לא בשנת 2009, ולא הוכיחו כל סירוב מחמת "שמים סגורים". המדינה הפנתה לעדויות העדים מטעמה שטענו כי אם מעסיק אינו פונה לבקש עובדים, לא יכול להיות מצב שהוא יסורב שכן תנאי מוקדם לסירוב הינו שהוגשה בקשה. לפיכך טענה המדינה כי התובעים כשלו בהוכחת סירובי בקשות שהוגשו ושלא היו כאלו. לא רק זאת הפנתה המדינה כדוגמא לעדותה של גב' טויטו שהעידה כי רק באזור הדרום בוצעו 445 שחלופים בשנת 2009, (הפניה לעדות בתיק המקביל) וכך גם הפנתה לעדותו של מר ליפוביצקי. באופן קונקרטי הראתה המדינה כי בשנת 2009 מי מהתובעים ביקשו וקיבלו הברקות לעובדים זרים מחו"ל. הוסיפה המדינה שאין למעסיק זכות קנויה כי העסקת עובד זר תהיה דווקא עובד זר שטרם שהה בארץ ושלרשות אין את הזכות בתקופות מסוימות לעמוד על מיצוי האפשרויות להעסקת עובדים זרים שכבר בארץ. התובעים בסיכומי התשובה טענו שיש הלכה פסוקה הדוחה את טענות המדינה להעדרה של "זכות קנויה" לקבלת עובדים זרים.

49. שקלתי את טענות הצדדים. כטענת המדינה, הנושא של "שמים סגורים" לא היה בחזית המחלוקת בתיק זה, וזאת להבדיל מהתיק המקביל. לפיכך דין טענות התובעים לענין זה להידחות לאור הרחבת החזית והתנגדות המדינה. גם לגוף הדברים, המדינה הוכיחה כי בשנת 2009 התובעים קיבלו עובדים זרים במסגרת הברקות כלומר עובדים זרים שלא שהו קודם בארץ. ומעבר לכך, מה יותר פשוט מבחינת התובעים אשר יכולים להציג ולו מקרה אחד שהגישו בקשה כדין אשר סורבה בשל "שמים סגורים" אולם התובעים לא השכילו להציג כל מקרה שכזה למרות שמדובר בראיה שברור כי מצויה בידי התובעים, אם אכן אירע מקרה ולו אחד שכזה, כאשר התובעים טענו שמדובר בתופעה כלומר במקרים רבים. התובעים בסיכומי התשובה הפנו לכך שלפי תצהירה של גב' קונפורטי התובעים הגישו בקשות רבות להעסקת עובדים זרים, אלא שמדובר בהפניה שאין בה ממש. לא היתה מחלוקת כי התובעים הגישו בקשות למימוש היתרים והמדינה פעלה באמצעות הרשות לטפל בהם לפי הנהלים. התובעים לא השכילו להצביע ולו על מקרה אחד שבקשה סורבה בשל "שמים סגורים", כלומר שהיה מקום לאשר בקשת "הברקה" שהוגשה כדין אולם סורבה בשל "שמים סגורים".

50. התובעים טענו לנוהל "שמים סגורים" שצירפו ושלכאורה, "מדבר בעד עצמו". הנוהל מאזכר אירוע "סגירת שמים" לפי החלטת ממשלה מיום 3.10.2002, תקופה שאינה רלבנטית לתביעה. מדוע הנוהל עודכן ביום 1.1.09? הנושא לא התברר בתביעה ויש לציין כי ניתן היה לברר זאת שהרי לבקשת התובעים הוזמן לעדות מר אהרון בראזני אשר מי כמוהו ובתפקיד שניהן בו בשנים הרלבנטיות, יכול היה להשיב ולסייע לברור הדברים, אולם הנושא לא עלה בחקירתו על ידי ב"כ התובעים. אין אלא לחזור על הקושי הבסיסי, גם אם לא היה מקום לדחות את טענת "השמים הסגורים" בשל הרחבת החזית מצד התובעים, הקושי הבסיסי הינו שאם היה מקרה אחד שכזה, היה בידי התובעים להציג אותו, אולם התובעים לא הציגו כל מקרה שכזה ולכן התובעים לא עמדו בנטל השכנוע להוכחת חבות המדינה בשל "שמים סגורים", אפילו לא במקרה אחד ולכן נדחת טענת התובעים גם בנושא זה.

לפיכך, אני מורה על דחיית התביעות.

51. התובעים בכול אחד מהתיקים שאוחדו ונדונו בפסק דין זה, (ת"א 11115-03-13, ת"א 11216-03-13, ת"א 11461-06-13, ת"א 11489-06-13, ת"א 48929-09-13, ת"א 48951-09-13, ת"א 2592-06-14, ת"א 24869-07-14, ת"א 18284-10-14), ישלמו הוצאות המדינה (הנתבעים) בסכום של 8,000 ₪ לכל אחת מהתביעות שהוגשו כך שסך ההוצאות הפסוקות, יעמדו על 72,000 ₪. יובהר כי סכום ההוצאות הפסוק לא יהיה "ביחד ולחוד" וכל אחת מהתביעות תישא בחלקה האמור. ככול שיש בתביעה כלשהי מספר תובעים, חיובם יהיה ביחד ולחוד בפסיקת הוצאות תביעתם.

זכות ערעור לבית המשפט העליון בתוך 45 יום.

ניתן היום, כ"ט כסלו תשע"ח, 17 דצמבר 2017, בהעדר הצדדים.



יעקב פרסקי, שופט

