

אכיפת זכויות עובדים פלסטינים ומהגרי עבודה

ניתוח פעילות רשות האוכלוסין וההגירה

2020-2018



קו לעובד
Worker's Hotline
عنوان العامل

כתיבה: עו"ד אלעד כהנא
מחקר ואיסוף נתונים: מתנדבי/ות קו לעובד

© כל הזכויות שמורות (2022)

קו לעובד

נחלת בנימין 75 תל אביב

www.kavlaoved.org.il

קו לעובד
Worker's Hotline
عنوان العامل

עיקרי הדברים

על פי ארגון העבודה הבינלאומי, נכון לשנת 2019 היו מעל 169 מיליון¹ מהגרי עבודה ברחבי העולם. מדינת ישראל אינה יוצאת דופן, ובענפים רבים נשענת על כוח עבודה של מהגרי עבודה ועובדים פלסטינים². אלו גם אלו מהווים כ-10% מכלל כוח העבודה, ומכסות עובדים אלו הולכות וגדלות לאורך השנים. אך למרות עלייה משמעותית במספר העובדים המגיעים לישראל, מדינת ישראל אינה משפרת את מנגנוני ההעסקה שיצרה ואינה לוקחת את האחריות לאכיפת זכויותיהם.

במדינת ישראל יש כ-200 אלף עובדים³ שהוזמנו לעבוד בישראל ומועסקים בהיתר או ברישיון, מרביתם מנותבים לענפי הסיעוד, הבניין והחקלאות. כ-100,000 מתוכם הם מהגרי עבודה: 57.5 אלף בענף הסיעוד הביתי, 23.2 אלף בענף החקלאות, ו-16.9 אלף בענף הבניין. כ-6 אלף נוספים מועסקים במגוון ענפים באשרת "מומחה זר". לצד זאת, ישנם כ-100 אלף עובדים פלסטינים בהיתר, מרביתם בענף הבניין, והשאר בענפי החקלאות, התעשייה, השירותים והמלונאות. נוסף על כך, כ-1,500 עובדים ירדנים מועסקים בהיתר בענף המלונאות בעיר אילת.

חלק ניכר מעובדים אלו כבולים למעסיקיהם באופן זה או אחר, או גויסו באופן המשעבד אותם לחובות או למעסיקים. עובדה זו, לצד זרותם, מעמדם הארצי וחסמי שפה ותרבות, הופכים אותם לעובדים פגיעים במיוחד. פגיעות זו מביאה לכך שהם מצויים בסיכון גבוה להפרת זכויותיהם, לניצול ועושק, לסיכון ביטחונם ובריאותם, ובמקרי קצה גם חשופים לעבירות פליליות נגדם.

לאור זאת, יש חשיבות גדולה לאופן בו מופעלות סמכויות הפיקוח והאכיפה בידי הרשויות השונות, ובראשן רשות האוכלוסין וההגירה במשרד הפנים.

רשות האוכלוסין וההגירה מהווה שחקן מרכזי בשמירה על זכויותיהם של מהגרי העבודה, מהטעמים הבאים: ראשית, היא הרגולטור, והגורם המינהלי המוסמך לתת היתר להעסקת מהגר עבודה, ומתוקף זאת היא גם מוסמכת לשלול היתר זה, להגבילו או להתנותו בתנאים. שנית, רשות האוכלוסין וההגירה היא הסמכות הבלעדית לחקירת חשדות להפרות מסוימות הנוגעות לזכויות עובדים, בתוך כך מתן מגורים הולמים, לבצע אכיפה יזומה של הוראות אלו ולהעמיד לדין בגין הפרתן.

נתונים לגבי פעילותה של רשות האוכלוסין וההגירה בין השנים 2018-2020 מצביעים על כך שהיא כמעט ואינה מפעילה את סמכויותיה בכדי לשמור ולהגן על העובדים עליהם היא אמונה, ודאי לא ביחס להיקף הפעלת סמכויות אחרות שלה ביחס לתושבים לא ישראלים (גירוש, הרחקה ואיסור העסקה).

פעילותה הדלה של רשות האוכלוסין וההגירה להגנה על מהגרי עבודה מדאיגה במיוחד נוכח העובדה כי משנת 2022 והלאה, צפויה עלייה משמעותית במספר העובדים הלא-ישראלים בשוק העבודה הישראלי. אלפי פלסטינים יתווספו לענף הבניין, ויצטרפו לעשרות אלפי הפלסטינים המועסקים בהיתר כיום; אלפי מהגרי עבודה ייכנסו בהיתר לבנייה של תשתיות לאומיות; בענפי הבניין והחקלאות יגדל מספר מהגרי העבודה ברישיון; וענפים חדשים יפתחו להעסקת מהגרים (כגון תעשייה, בתי אבות).

1 https://www.ilo.org/global/about-the-ilo/newsroom/news/WCMS_808884/lang--en/index.htm

2 דו"ח זה מנוסח בלשון זכר אך פונה לכל המגדרים.

3 הנתונים בדו"ח זה מבוססים על בקשות חופש מידע שהוגשו על ידי צוות קו לעובד בין השנים 2018-2020 וניתוחן.

הרשות מתעלת את מרבית משאבי האכיפה שלה לאיתור שוהים לא כדין

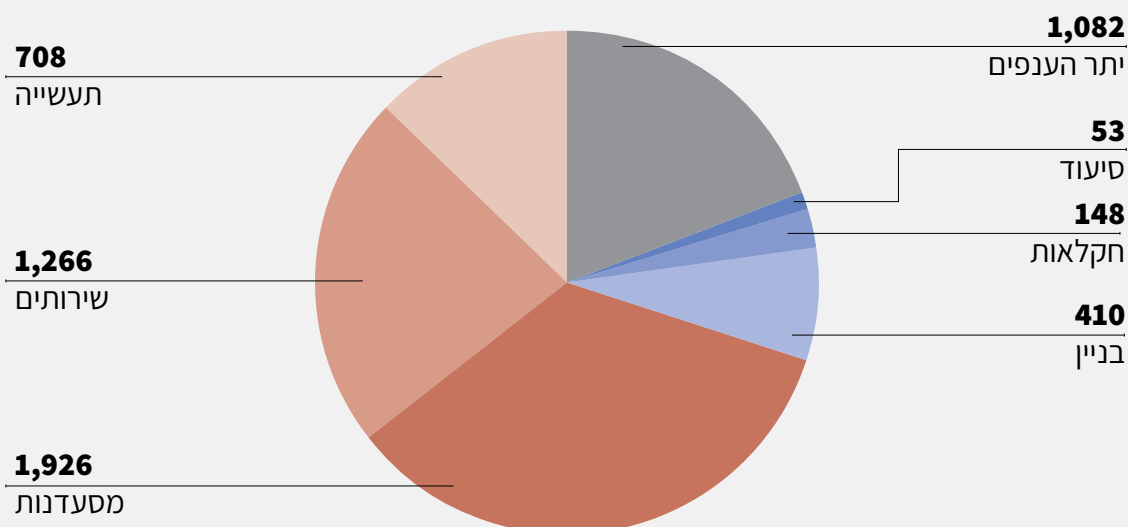
1. מתוך סך פעולות האכיפה היזומות שביצעה הרשות – רק 10% בוצעו בענפים שבהם מרבית המועסקים הם מהגרי עבודה ברישיון ועובדים פלסטינים בהיתר.

אכיפה יזומה היא אכיפה שאינה מבוססת תלונות, אלא נובעת מפעילות יזומה של הגוף המפקח. במקרה של עובדים מוחלשים, כגון מהגרי עבודה ועובדים פלסטינים, אשר יכולתם לפעול מול המעסיק במקרה של הפרת זכויותיהם היא דלה, פעילות זו מקבלת משנה חשיבות. למרות זאת, מספר הפעולות היזומות של רשות האוכלוסין וההגירה ביחס למעסיקי מהגרי עבודה ועובדים פלסטינים, דל עד מאוד בכל הענפים המרכזיים בהם מועסקים עובדים בהיתר: סיעוד, חקלאות ובניין. עיקר משאבי האכיפה היזומה של הרשות מופנים לענפים בהם ככלל לא מועסקים עובדים בעלי היתר. המשמעות היא כי מרבית המשאבים של רשות האוכלוסין וההגירה מופנים לאיתור שוהים שלא כדין, ולא לשמירה על זכויות עובדים:

אכיפה יזומה בשנים 2018-2019 חלוקה לפי ענף				
סה"כ	2019	2018	ענף	
53	37	16	סיעוד	ענפים בהם ניתנים היתרים
148	85	63	חקלאות	
410	162	248	בניין	
611	284	327	סה"כ בענפים אלו	
134	49	85	מלונאות	ענפים בהם ככלל לא ניתנים היתרים
134	69	65	משק בית	
1,926	979	947	מסעדנות	
1,266	625	641	שירותים	
708	326	382	תעשייה	
6	3	3	גינון	
808	647	161	אחר	
4,982	2,698	2,284	סה"כ בענפים אלו	

4 נכון למועד פרסום הדו"ח לא התקבלו נתונים על שנת 2020.

חלוקה ענפית של פעולות אכיפה יזומות



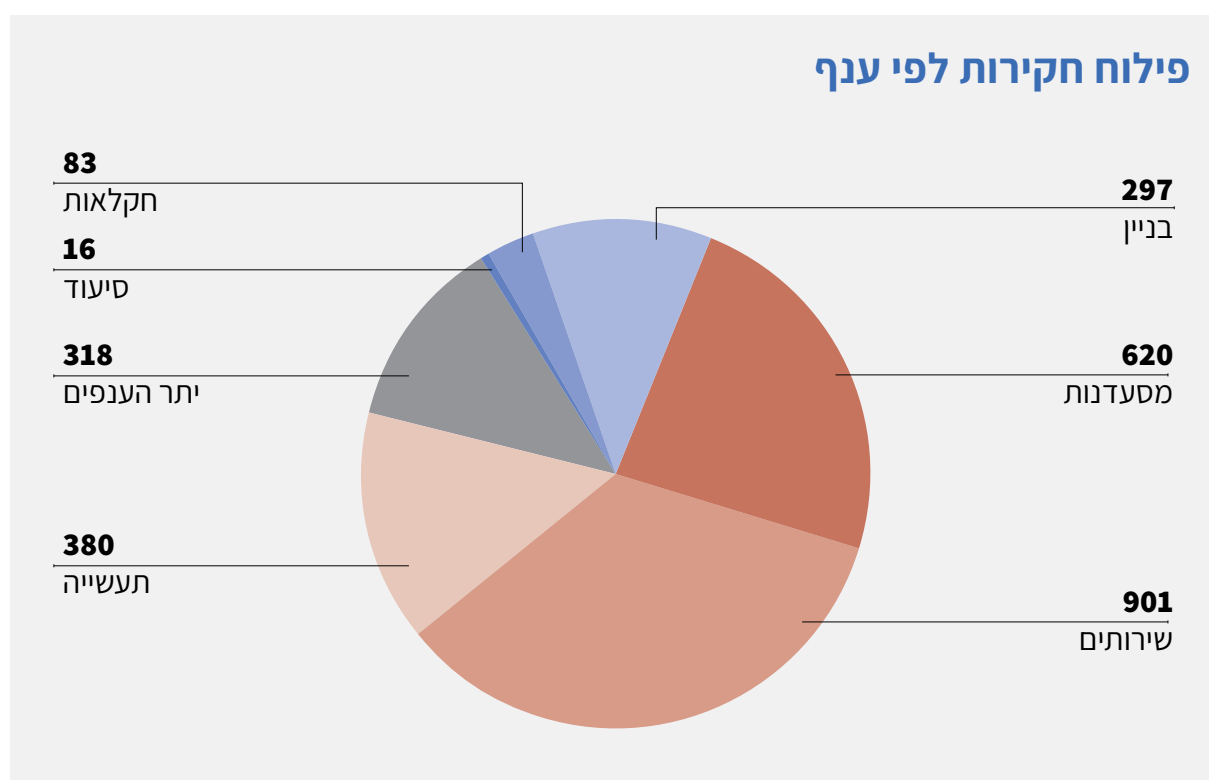
אם כן, מתוך 5,593 הליכי אכיפה יזומה בכל הענפים (שאינם מבוססי תלונה), אותם ביצעה הרשות בשנים 2018-2019, רק כ-11% (611) מהם היו בענפים שבהם מועסקים רובם המוחלט של מהגרי העבודה ברישיון או פלסטינים בהיתר (סיעוד, חקלאות ובניין) – המהווים כ-200 אלף עובדים. יתר המאמצים הופנו לענפים שבהם כמעט שלא ניתנים היתרים להעסקת "עובדים זרים" וניתן להניח שרוב המועסקים בהם הם שוהים שלא כדין (בהערכה גסה ועל בסיס נתוני הרשות, מדובר בכ-70 אלף שוהים ללא אשרה) או מבקשי מקלט (בהערכה גסה כ-20 אלף עובדים) המועסקים בחסות מדיניות "אי אכיפה" תוך ניסיונות הרשות "לתמרץ" את עזיבתם את ישראל.

חשוב לציין שאכיפה בענפי הבניין, החקלאות והסיעוד אינה בהכרח מעידה על אכיפת זכויות עובדים בהיתר – שכן גם בענפים אלו מועסקים עובדים ללא אשרה.

2. רק 15% מחקירות המעסיקים נערכו בענפים בהם, ככלל, מועסקים מהגרי עבודה ברישיון או פלסטינים בהיתר.

בהתאם, גם ניתוח נתוני חקירות המעסיקים שבוצעו על ידי הרשות בשנים 2018-2020 – הן במסגרת ביקורת יזומה, והן עקב תלונות מצד העובדים – מעלה כי עיקר החקירות שפתחה הרשות היו בענפים שבהם ככלל לא מועסקים עובדים לא-ישראלים שהוזמנו לעבוד בישראל:

חקירות בשנים 2018-2020 - חלוקה לפי ענף				
ענף	2018	2019	2020	סה"כ
סיעוד	8	6	2	16
חקלאות	33	39	11	83
בניין	166	99	32	297
סה"כ	207	144	45	396
מלונאות	54	25	5	84
משק בית	65	72	12	149
מסעדות	321	287	12	620
שירותים	487	388	26	901
תעשייה	215	143	22	380
גינון	2	0	0	2
הסבה	0	1	0	1
אחר	36	38	8	82
סה"כ	1,180	954	85	2,219



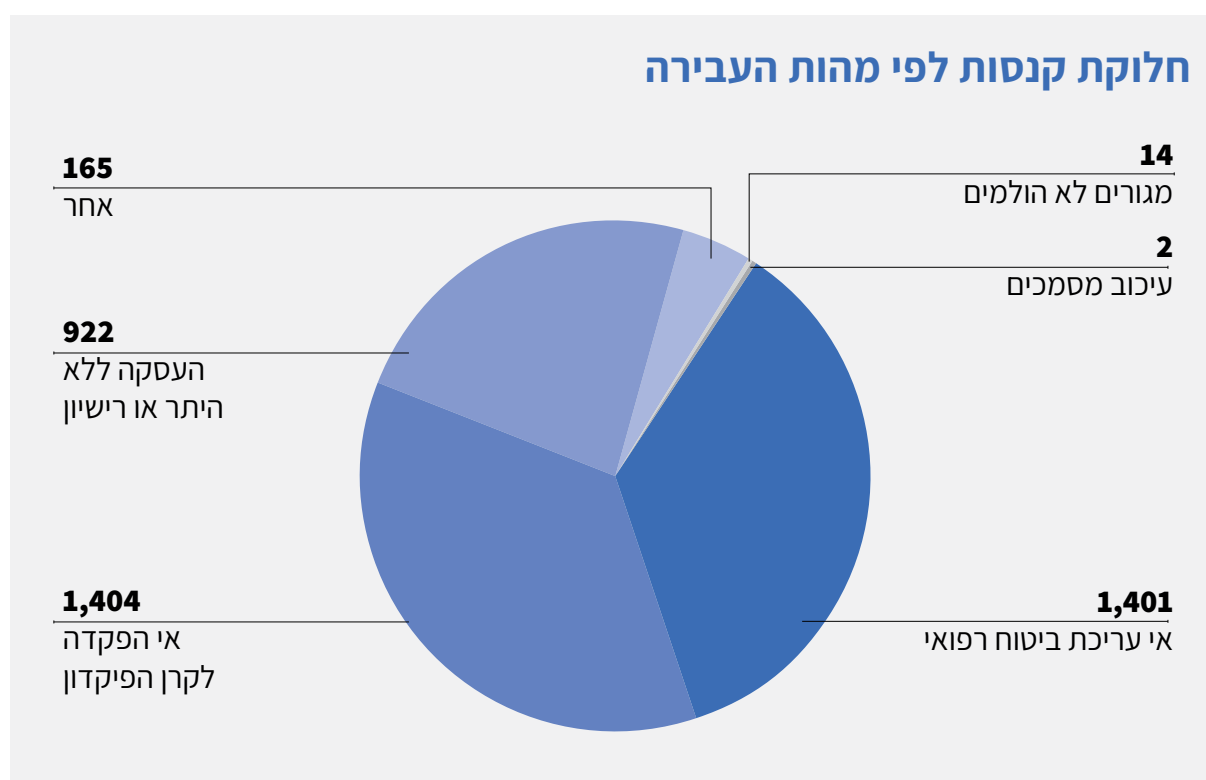
כלומר, מתוך 2,615 חקירות שהרשות פתחה נגד מעסיקים בכל הענפים בשנים 2018-2020 (בין באופן יזום, בין עקב הגשת תלונה), רק 396 – כ-15% בלבד – היו בענפים שבהם ככלל מועסקים מהגרי עבודה ברישיון או פלסטינים בהיתר.

גם פילוח מהות ההפרות בגין נקטה הרשות באמצעים – דרך פילוח הקנסות שהוציאה רשות האוכלוסין וההגירה בשנים אלו – מלמד, שעיקר מאמצי הרשות מוקדשים למעסיקים של שוהים שלא כדין או של מבקשי מקלט.

בשנים 2018-2020 הטילה הרשות 3,908 קנסות על מעסיקי עובדים לא ישראלים. מהם, 922 קנסות הוטלו בגין העסקה ללא היתר או רישיון, ורק 14 קנסות הוטלו בגין אי-מתן מגורים הולמים לעובד ו-2 קנסות בגין החזקת מסמכי העובד.

כ-1,400 קנסות נוספים הוטלו בגין אי-עריכת ביטוח רפואי לעובד – מה שלכאורה מלמד על השקעת משאבים מצד הרשות בהגנה על העובדים – אולם 1,264 מהקנסות הללו היו בענפים בהם ככלל לא מועסקים מהגרי עבודה ברישיון; דהיינו, הגם שהטלתם חשובה וחיובית, מבחינת מטרתם נראה שהם נועדו להעניש מעסיקים על העסקת עובדים לא ישראלים שלא בהיתר או באשרה, או כוונתם כלפי מעסיקי מבקשי מקלט. 1,404 קנסות נוספים הוטלו בגין אי-הפקדה של כספי הפנסיה ופיצויי הפיטורים של העובדים לחשבון פקדון. לאור העובדה שחובת הפקדת הפיקדון מערבת שיקולים הגירתיים, מאחר שהכספים אינם ניתנים למשיכה בישראל אלא רק במועד עזיבת העובד את הארץ, משתמע שאכיפת חובת ההפקדה נועדה אף היא להבטיח גם את עזיבת העובד, ולא להגן על זכויותיו.

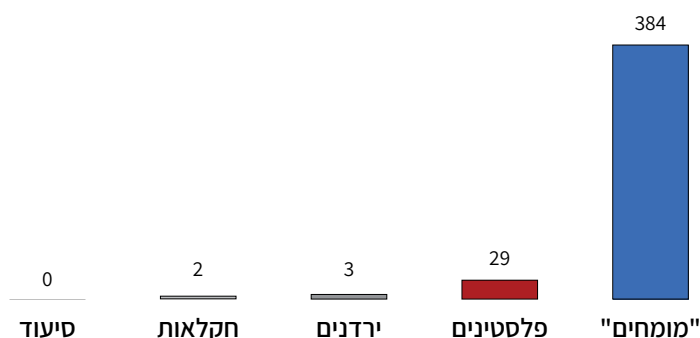
יצוין כי לפחות בשנת 2020, רוב הקנסות הללו התמקדו באזרחי אריתריאה וסודן, שלגביהם חייבים מעסיקים בהפקדת סכום השווה ל-16% משכרם בחשבון כאמור על מנת "לעודד" את יציאתם מישראל (בענפים כמו מסעדות ומלונאות, סכום זה גבוה מחובת המעסיק בענף לפנסיה ופיצויים, וכך מייקר את העסקתם); בחלק ניכר מהתקופה הרלוונטית החובה בגינם כללה גם חובת ניכוי של 20% משכר העובדים עצמו והפקדתו בחשבון הפקדון, במטרה מוצהרת להביא לעזיבתם את ישראל, כך שאכיפתה בשלב זה נועדה במובהק לעודד עזיבה מישראל ולא להגן על זכויות העובדים.



הרשות אינה נוקטת בסנקציות משמעותיות ביחס למעסיקים שהפרו זכויות עובדים

1. שימוש אפסי בסמכות להתנות היתר להעסקת עובדים זרים בהפקדת ערבות להבטחת זכויות העובדים ולחלטה

אחד הכלים שהופקדו בידי הרשות, בחוק ובנהליה, לפיקוח על מעסיקים, הוא התניית היתר העסקת עובד זר בתנאים נאותים, ובכלל זאת הפקדת ערובה שנועדה להבטיח את זכויות העובדים. בענף הבניין, כל מעסיקיהם של מהגרי עבודה חייבים בהפקדת ערבויות; אולם ביתר הענפים, כמו גם ביחס להעסקת עובדים פלסטינים וירדנים, נהלי הרשות אינם מחייבים הפקדת ערובה, והחלטות על הפקדת ערובה כאמור מתקבלות באופן נקודתי ובהתאם לנסיבות. נתוני הרשות מלמדים, שהרשות כמעט אינה עושה שימוש בסמכות זו. החל משנת 2017 לערך ועד 2021, מספר הפעמים בהן החליטה הרשות לחייב מעסיק בהפקדת ערבות הוא כדלקמן:



לא זו בלבד שמדובר בשימוש אפסי בכלי זה, אלא שגם כאשר נעשה בו שימוש, הניסיון מלמד שאין לו משמעות: ברוב הענפים, חיוב מעסיק בהפקדת ערובה הוא כשלעצמו "סנקציה" על הפרה שכבר ביצע המעסיק, והרשות כמעט שלא מחלטת ערבויות: מאז שנת 2018, **חילטה הרשות ערבויות לשני מעסיקים בלבד**, אחד בענף הבניין (2018) ואחד בענף החקלאות (2019).

2. שימוש אפסי בסמכות לשלול היתר בשל הפרת זכויות עובדים

שלילת היתר העסקת עובד זר היא כלי משמעותי ביותר, פעמים רבות אף יותר מסנקציות אחרות לרבות בהליך הפלילי. מדובר בסנקציה שאינה פוגעת בזכויות יסוד כגון קניין או חופש העיסוק (לאף מעסיק אין זכות קנויה להעסיק עובד לא-ישראלי, ההעסקה מהווה הטבה, ומשכך גם מוטלים עליה מיסויים ואגרות שונות); הרף הנדרש לצורך הטלתה אינו רף של "מעבר לספק סביר" כמו בהליך הפלילי; ומדובר בסנקציה שעשויה להיות משמעותית למעסיק הרבה יותר מסנקציה כספית כמו קנס או חילוט ערובה (סנקציות כספיות עשויות לא פעם ליצור "תמחור" של הפרות שהופך אותן למשתלמות, בהינתן הסיכוי הנמוך לאיתור ההפרה, הרווח הכלכלי שנוצר כתוצאה מההפרה במשך השנים ועוד).

נתוני הרשות שנמסרו לקו לעובד מראים שרשות האוכלוסין וההגירה כמעט ולא עושה שימוש בסנקציה זו כאשר מדובר בהפרות זכויות עובדים. למשל, בשנת 2020, שללה הרשות 43 היתרים להעסקת עובד זר בענפי הסיעוד, החקלאות והבניין – אף לא אחד מהם בגין הפרת זכויות עובדים (2 היתרים נשללו בבניין בגלל הפרות נהלים, 10 היתרים נשללו בענף החקלאות בגלל העסקת העובדים בעבודות שאינן חקלאות, 31 היתרים נשללו בענף הסיעוד בגלל העסקת העובד שלא במשרה מלאה).

יובהר שהיעדר שימוש בסנקציה ביחס למפרי זכויות עובדים, לא נבע מכך שהרשות לא מצאה הפרות כאלו: באותה שנה מצאה הרשות ששני מעסיקים בחקלאות לא שילמו פיצויים לעובדים, במקרה אחד בענף ה"מומחים"⁵ נמצא שלא שולם שכר "מומחים", וב-11 מקרים בענף הסיעוד נראה כי נמצא שמעסיקים תקפו או הטרידו מינית עובדות – ובכל המקרים הללו, בחרה הרשות להסתפק בהגבלת היתר אך לא בשלילתו. ב-9 מקרים נוספים, ביחס להעסקת עובדים תאילנדים בענף החקלאות, נמצא שמעסיקים לא דאגו לביטוח רפואי לעובדיהם או לא סיפקו להם מגורים הולמים – במקרים אלו הסתפקה הרשות בקנס, וכלל לא עסקה בהיתר. כך, חרף העובדה שהרשות מצאה באותה שנה שהופרו זכויות עובדים מצד מעסיקי עובדים זרים, היא בחרה שלא להפעיל ביחס אליהם את הסנקציה האמורה, שנראה כי היא שמורה מבחינת הרשות רק למעסיקים שעוברים על דיני ההגירה.

מסקנות והמלצות

כפי שהוצג בדו"ח, בעוד שרשות האוכלוסין וההגירה מוסמכת לדאוג לאכיפת זכויות עובדים זרים, בין באמצעות חקירה ופיקוח, או באמצעות נקיטת סנקציות כלפי מעסיקים שלא עומדים בחובותיהם, למעשה כמעט ולא מתבצעת אכיפה כאמור בענפים בהם מועסקים מהגרי עבודה ברישיון – הן באופן אבסולוטי והן באופן יחסי לתחומים אחרת שבהם פועלת הרשות.

הנתונים המופיעים בדו"ח זה מעידים על כך שנכון להיום הרגולטור על עובדים זרים אינו עושה מספיק שימוש בסמכויות ובכלים אשר נועדו להגן על מהגרי העבודה, חרף תנאי העסקה המעמידי את העובדים במצב חשוף ופגיע. מהדו"ח עולה שמטרתה של הרשות הייתה ונותרה לווסת את מספר העובדים הזרים שנמצאים במשק⁶. בהינתן העובדה שרשות האוכלוסין וההגירה היא הגורם היחיד שמוסמך לעשות שימוש בסנקציות כגון התניית היתר בערובה, או שלילת היתרו של מעסיק אשר הפר את זכויותיהם של עובדיו, הימנעות הרשות משימוש בכלים אלו, הופכת אותם למעשה לאות מתה ומותירה את העובדים חסרי הגנה. האכיפה צריכה לשקף את העובדה שאחריותו של הרגולטור היא לא רק להעניש מעסיקים שמעסיקים עובדים בלא היתר, אלא גם להגן על העובדים.

על מנת להבטיח שמהגרי עבודה מועסקים בתנאים הולמים וזכויותיהם הבסיסיות נשמרות, המלצותינו הן כדלקמן:

- על הרשות לבנות תוכנית עם יעדים ומדדים ברורים להגברת האכיפה ביחס למספר העובדים, לרבות סביב עילות האכיפה, ושימוש באכיפה מוגברת וסנקציות כלפי מעסיקים שכבר התקיימו פעולות אכיפה נגדם ולפרסם תוכנית כאמור לציבור הרחב.
- על הרשות להקצות יותר משאבים להגנה על זכויות עובדים בהיתר, ובכלל זאת באמצעות אכיפה יזומה אשר לוקחת בחשבון ענפים שבהם הרוב המוחלט של המועסקים הם מהגרי עבודה ברישיון ועובדים פלסטינים בהיתר (סיעוד, חקלאות, בניין).
- על הרשות להפעיל יותר את סמכויותיה, ובכלל זאת לדרוש הפקדת ערובה, ולהורות על חילוט ערובות בהתאם לקריטריונים מוגדרים וקבועים.
- על הרשות יותר להפעיל את סמכויותיה להטלת סנקציות כגון שלילת היתר העסקת עובד זר ממעסיקים כאשר מדובר בהפרות זכויות עובדים.

5 להגדרת "מומחה זר": https://www.gov.il/he/departments/guides/employment_of_foreign_experts_2016
6 הצעת חוק עובדים זרים (העסקה שלא כדין), התשנ"א-1991, ה"ח תשנ"א מס' 130 עמ' 130 PROP-2032.pdf www.nevo.co.il/Law_word/law17/PROP-2032.pdf

קו לעובד /
Worker's Hotline
عنوان العامل /