

9.8.2023

לכבוד

מר משה נקש
מנהל אגף היתרים

עו"ד מירי כהן
מנהלת אגף תאגידיים ולשכות פרטיות

עו"ד עינבל משש
ראש מינהל עובדים זרים
רשות האוכלוסין וההגירה

בדוא"ל

שלום רב,

הנדון: בקשה לתיקון ולחידוד נהלים למניעת דיווחים כוזבים על "נטישת" עובדים

הרינו פונים לבקשכם לתקן ולחידוד את הנהלים העוסקים במה שמכונה "נטישה" של מהגרי עבודה את עבודתם, כשבקשה זו מתמקדת בענפים שאינם ענף הסייעוד. כפי שיפורט לעיל, לטעמנו הקלות בה מאפשרים הנהלים הקיימים לדווח בענפים אלו על "נטישה" – עניין בעל השלכות מרחיקות לכת לעובדים – אינם הולמים את הדין ומאפשרים פגיעה בזכויות העובדים בלא הפעלת כלים מינהליים מינימליים שימנעו שימוש לרעה בדיווח זה.

הפנייה באה על רקע מקרים שהגיעו אלינו אודות עובדים שדווחו כ"נוטשים" ללא ביסוס – בין כאלו שעברו באופן מסודר מעסיק תוך מתן הודעה מוקדמת בהתאם לדין; בין כאלו שלא עזבו אותו כלל; ובין כאלו שמלכתחילה כל התקשורת שלהם לא הייתה עם המעסיק מאחר שהלה אינו מעסיקם בפועל.

בפתח הדברים נבקש להעיר כי השימוש במונח "נטישה" בהקשר של התפטרות מהגרי עבודה בלא הודעה מוקדמת, אינו ראוי. מילה זו היא בעלת הקשרים פליליים, של נטישת חסרי ישע למשל, ואינה הולמת את תחום יחסי העבודה בענפים כמו ענפי החקלאות והבניין. יש לציין כי בבתי הדין לעבודה משתמשים בהקשרים דומים בביטויים כגון זניחת מקום העבודה, התפטרות בלא הודעה מוקדמת, היעדרות לא מוצדקת ועוד.

כמפורט להלן, נבקש לשנות את הנהלים המאפשרים למעסיקים / לשכות לדווח על "נטישת" עובד, ולהתאימם לדיני העבודה ולהקשר התעסוקתי. כן נבקשם לחדד נהלים לאגפים האמונים על האכיפה ועריכת השימועים, כך שיובהר שאם עלה חשד במסגרת פעולת אכיפה או שימוע שדיווח על "נטישה" היה שגוי, תפתח בדיקה בנושא מול המעסיק/לשכה; ובמקרים של דיווח שקרי – יינקטו צעדים משמעותיים נגד המדווח לטובת הרתעה.

להלן נימוקי הפנייה:

1. מעת לעת אנו נתקלים במקרים של מהגרי עבודה שהוגש נגדם דיווח על "נטישה", למרות שלא "נטשו" את מעסיקם כלל – בין משום שלא עזבו אותו מעולם (כך בחקלאות, אז ניתן להניח שהדיווח הוגש למשל על מנת לאפשר לחקלאי לקלוט עובדים מעבר להקצאה) ובין משום שעזבו אותו באופן מסודר (ואז ייתכן שמטרת הדיווח היא איום/התנכלות לעובד על התפטרותו).
2. על פניו, דיווחי ה"נטישה" בהם נתקלנו הוגשו בקלות רבה מצד המעסיק, ללא כל צורך בהוכחה מינימלית לטענה זו, וזאת למרות שהשלכותיה על מעמד העובד וזכויותיו הקוגנטיות – משמעותיות. יתרה מכך – על פניו, גם כשהרשות מצאה בדיעבד שמדובר בדיווח שגוי, לא ננקטו צעדים נגד המדווח עד לפנייתו.
3. נדגים את הסוגיה האמורה – הן לגבי עצם הדיווח השקרי, הן לגבי חוסר המעש מצד הרשויות לאחר שהדבר התגלה – בשני מקרים חמורים שהגיעו אלינו בשנים האחרונות:

א. עובד חקלאות אזרח תאילנד, שבתקופת הקורונה פנה למעסיקו מספר פעמים לברר מדוע לא מודבקת לו אשרה חדשה בדרכון, ונענה שהאשרה קיימת אך פשוט לא מודפסת נוכח הקורונה (כפי שאכן היה באותה עת; נציין כי מערכת המידע של הרשות פועלת כיום באנגלית בלבד ואינה נגישה לעובדים דוברי תאית). העובד, שלא ראה סיבה שלא לסמוך על מעסיקו שמסכן אף את עצמו בהעסקה ללא אשרה, המשיך לעבוד במשק, ונמצא בו בידי פקחי רשות האוכלוסין וההגירה במהלך שנת 2021 ללא אשרה. בדיעבד התברר, כי מזה זמן מה שהעובד היה רשום, באופן שקרי, כ"נוטש", מבלי שבכלל ידע זאת. על אף שלא חרג מתקופת 63 החודשים המותרת, ועל אף שנתפס במשק המשפחתי של המעסיק (ליתר דיוק, אצל אחיו של החקלאי שהזמין אותו לארץ, שאצלו הושם בפועל מיום הגעתו), הפעולה היחידה בה נקטה הרשות הייתה העברתו של העובד למשמורת ויעודו לגירוש. למעסיק, שאצלו נתפס העובד (למרות שדווח כנוטש, למרות שהועסק ללא אשרה) – לא נעשה דבר. רק לאחר התערבותנו נפתחה חקירה ולהבנתנו בסופה הומלץ על הגשת כתב אישום נגד המעסיק. גירוש העובד בוטל לבסוף רק בעקבות ערר שהוגש לבית הדין לעררים (ר' ערר (ת"א) 3332-21 יודסאנג נ' רשות האוכלוסין וההגירה, פס"ד מיום 30.9.2021).

ב. ארבעה עובדי תאגידי בניין אזרחי אוקראינה, שהגיעו לישראל במהלך שנת 2022 ועבדו אצל אותו התאגיד עד לעזיבתם אותו בסוף יוני 2023. עזיבתם הייתה מסודרת – הם והתאגיד חתמו יחד על מכתבי התפטרות מסודרים, שהודפסו על ידי התאגיד (נוסח אחד בעברית שמן הסתם נכתב והודפס על ידי התאגיד, נוסח אחד בשפתם נושא לוגו של התאגיד) ונחתמו על ידו. הם גם עבדו בפועל אצל הקבלן שאצלו הושמו עד לתום תקופת ההודעה המוקדמת. חרף זאת, כשביקשו להירשם לעבודה אצל תאגיד חדש נמסר להם כי הם רשומים כ"נוטשים" והם אף זומנו בשל כך לשימוע אצל רשות האוכלוסין וההגירה, באופן שמטבע הדברים גרם להם לחרדה ולחץ רבים. בעקבות השימוע, במהלכו הציגו את דוחות הנוכחות ומכתבי ההתפטרות, אושרה השמתם אצל מעסיק אחר והוחלט שלא לנקוט נגדם בהליכים – אולם להבנתנו, עד לפנייתנו בתלונה מסודרת (אשר מתבררת בימים אלו), לא החלה בדיקה אודות הדיווח השגוי (ולכאורה – השקרי) מול התאגיד.

4. אשר למימדי התופעה: עיון בדוחות של מרכז התלונות שמפעילה עמותת CIMI מגלה שכ-24% מהתלונות שהוגשו לקו החם בשנת 2021 על התנהלות מעסיקים (כ-6% מכלל התלונות באותה שנה) היו על דיווחים שקריים של מעסיקים אודות "נטישה". אלו כמובן רק המקרים המדווחים, שהגיעו לקו החם. מדובר על פניו בנתח משמעותי, אשר על נהלי הרשות להידרש להתמודדות יעילה מולו על מנת למנוע פגיעה קשה בזכויות יסוד של העובדים ובאינטרסים נוספים שבליבת עבודת הרשות – העסקה בהיתר, שוויון בין מעסיקים ואכיפת החוק.

5. נדגיש כי דיווח פיקטיבי על "נטישה", מונע את רישום העובד אצל מעסיקו החדש במועד ופוגע גם בו וגם במעסיקו החדש, ובוודאי כפועל יוצא עלול להשליך גם על המשך שהייתו של העובד בישראל, זכאויות מהמוסד לביטוח לאומי, זכאויות לכספים מחשבון הפיקדון, וכיו"ב. הוא עלול לקטלג את העובד כ"עובד בעייתי" בעתיד מול לשכת ההשמה ו/או מעסיקים עתידיים באופן שיפגע ביכולתו למצוא עבודה. עוד יצוין כי עלולות להיות השלכות לדיווח כזה בהקשר לדין הקונגטי, בוודאי במקרים שבהם הדבר לא התגלה במועד הדיווח אלא בתום ההעסקה, לפני שהעובד יוצא מישראל. גם במקרים שבהם בסופו של יום הרישום ישונה וההשמה תוסדר לאחר בירור, הדבר מייצר מלכתחילה לחץ וחרדה בקרב עובדים הנמנים על אוכלוסייה מוחלשת התלויים לגמרי במעסיקים/לשכות לצורך הסדרת רישומם והמשך שהייתם בישראל.

6. במצב הדברים הקיים, דיווח על "נטישה" הוא להבנתנו פעולה פשוטה מדי מצד המעסיק / לשכה. פעולה זו אינה מוסדרת בנהלים ואינה דורשת דבר, חרף השלכותיה ומשמעותה. נעיר, כי בענף החקלאות, החל מיוני 2020 ותחת מה שאמור היה להיות הסדר זמני על רקע משבר הקורונה, רשאים מעסיקים להעסיק עובד נוסף על חשבון ההיתר התפוס שרשום על שם עובד ש"נטש". אם במקור, ביוני 2020, ההקלה ניתנה באופן זמני ורק ביחס לעובדים שדווחו כ"נוטשים" עובר לפרסום החוזר; עם הזמן הוצאו חוזרים נוספים, בינואר 2021, בדצמבר 2021 ובאוגוסט 2022, שהפכו את ההוראה הזמנית להוראת קבע, צופת פני עתיד, שמאפשרת קליטת עובד חדש כבר תוך 7 ימים.

הדבר אמנם הגיוני כאשר מדובר בעובד שבאמת כבר לא עובד במשק, אבל נראה שהוא יוצר תמריץ ממשי לדיווחים שקריים מצד החקלאים על מנת למשוך אליהם עובדים חדשים ולהגדיל את מספר העובדים אצלם בפועל, שכן ניתנו הקלות משמעותיות למעסיקים שעובדיהם דווחו כ"נוטשים". בהינתן מצוקת העובדים בענף זה, התמריץ לרישום פיקטיבי של נטישה, ברור מאליו.

7. בענף הבניין, לצד דיווחים שקריים כמו הדוגמה המובאת לעיל (שכאמור עדיין מתבררת), התופעה של אי-סדרים בסיום העסקת העובד היא נפוצה ביותר ובהרבה, אף כאשר לא מדובר בדיווח שקרי, בהינתן מבנה ההעסקה המורכב בענף: העובדים אמנם מועסקים באופן רשמי על ידי התאגיד, אולם בפועל הם אינם מכירים אותו – בהינתן שחלק ניכר מהתאגידים אם לא כולם אינם עומדים עם העובדים בקשר ישיר בשל מגבלות השפה (לצערנו, מיוני איש קשר דובר השפה הסינית, למשל, אינו תנאי להעסקת עובדים סיניים בתאגידים). בפועל מי שאחראי על עבודתם הם הקבלנים שאצלם הם מושמים, ועובדים ותיקים ("ראיסים") שבפועל מניידים אותם מאתר לאתר. כך, עובדי בניין יכולים למצוא עצמם כמי ש"נטשו" תאגיד למרות שהמשיכו לעבוד אצל הקבלן שאצלו הושמו מבלי לדעת שהלה עזב את התאגיד ואינו עובד עמו יותר; או לעבור אתרים בהוראת הממונה הישיר עליהם מבלי לדעת שהדבר אינו נעשה בידיעת התאגיד.

נוסיף, כי במקרה כזה, דיווח על "נטישה" – גם אם אינו נעשה במרמה כפי שלכאורה קרה בדוגמה שהובאה לעיל ומתבררת בימים אלו – לא רק נובע מהיעדר הקשר של התאגיד עם העובד, אלא גם משקף חוסר עניין מצד התאגיד בקשר כאמור והיעדר ניסיון כנה מצד התאגיד לנסות ולאתר את העובד, ולו בשלב זה, על מנת ליידע אותו כי עליו לעבור לאתר אחר.

8. בנוסף, וכפי שניתן לראות מהדוגמאות שלעיל, נראה כי לפחות בחלק מהמקרים, מקרים שאמורים לעורר חשד בדבר היות הדיווח על "נטישה" שקרי, אינם מובילים לפעולות חקירה מול המעסיקים. לעיל הבאנו דוגמאות של עובד חקלאות שנמצא עובד במשק המשפחתי חרף דיווח על נטישה, בזמן פעולת אכיפה במקום (פעולה שהביאה למעצר וניסיון גירוש העובד נוכח היותו ללא אשרה, מבלי לנקוט בסנקציה כלשהי במקור מול המעסיק שהעסיקו ללא אשרה); ושל עובדי בנין שלאחר שהציגו במסגרת שימוע מכתבי התפטרות חתומים על ידי המעסיק לצד דוחות שעות, הותרו אמנם לרישום אצל תאגיד אחר, אך על פניו מבלי להעביר באופן יזום את העניין לבירור מול התאגיד הראשון. בשני המקרים, פעולות החקירה מול המעסיקים החלו רק לאחר פנייתנו.

9. למיטב ידיעתנו אלו אינם המקרים היחידים, וככל שזהו המצב, הדברים חמורים, שכן לצד הקלות בה יכולים מעסיק/ לשכה לדווח על עובדים כנוטשים, לא קיימת הרתעה אפקטיבית מפני דיווחים כאמור. הדבר רק מעודד מעסיקים להמשיך ולדווח באופן שגוי, ולעיתים שקרי באופן מובהק, על נטישת עובדים.

10. נוכח האמור, נבקש כדלקמן:

א. מחיקת התיבה "נטישה" מהנהלים; והחלפתה בביטוי "זניחת מקום העבודה" על מנת לייצר קוהרנטיות עם הדין החל ועם ההקשר התעסוקתי;

ב. **הסדרה של אופן הדיווח על "נטישה"**: יש לקבוע תנאים מינימאליים לרישום עובד כ"נוטש" על בסיס דיווח מעסיק / לשכה, ולהתאים תנאים אלה לתנאים שנקבעו בפסיקה. למשל, דרישה להצגת ראיה המעידה על כך שהמעסיק פנה לעובד בטרם הדיווח בבקשה כי ישוב לעבודה אחרת דיווח כ"נוטש" (דרישה זו עולה בקנה אחד עם פסיקת בתי הדין לעבודה במקרים בהם מבקש מעסיק לטעון כי העובד זנח את מקום העבודה; ר' למשל דב"ע נה/ 3-122 טאהה זבון נ. נפתלי מוצניק; עד"מ 13/07 אלירן אסלטי נ. כפיר ביטחון). דרישה זו גם מתבקשת בענפים בהם ממילא קיימים קשיי תקשורת ושפה בין הצדדים ליחסי העבודה. ככל שתהא דרישה ברורה להראות כי נעשה ניסיון ממשי מצד המעסיק/לשכה לתקשר עם העובד – ייתכן והדבר אף ימנע סיוס יחסי עבודה בשל קצרי תקשורת, וגם בכך יש כדי לתרום לקידום אינטרסים מתחום יחסי העבודה.

ג. **חידוד הנחיות ביחס להפניית דיווחים חשודים לאכיפה מינהלית מול המעסיק**: יש לחדד את ההנחיות לגורמים האחראים על ביצוע האכיפה בשטח, ולגורמים האמונים על עריכת השימועים לעובדים, כך שיובהר שבמקרה בו במסגרת פעולת האכיפה ו/או השימוע נמצאו ראיות שעל פניו סותרות את דיווח המעסיק או הלשכה אודות "נטישה", יש להעביר את המקרה לטיפולו של האגף הרלוונטי ברשות לצורך פתיחה בחקירה מול הגורם המדווח בחשד לדיווח שקרי.

11. נודה על קבלת תשובתכם.



בכבוד רב,

אלעד כהנא, עו"ד

העתק:

עו"ד אושרת סילוני-ג'רופי, תאגידי בניין, אגף תאגידיים ולשכות פרטיות, רשות האוכלוסין וההגירה
עו"ד מיטל כהן שבתאי, אגף חקלאות, רשות האוכלוסין וההגירה
מר שלמה יפת, לשכות פרטיות בחקלאות, אגף לשכות ותאגידיים, רשות האוכלוסין וההגירה
עו"ד שושנה שטראוס, לשכה משפטית, רשות האוכלוסין וההגירה
עו"ד קרן גלבע, לשכה משפטית, רשות האוכלוסין וההגירה
מר שמעון זגזוג, ראש מינהל אכיפה על מעסיקים, רשות האוכלוסין וההגירה
עו"ד שירי לב רן לביא, הממונה על זכויות עובדים זרים, משרד העבודה
עו"ד דינה דומיניץ, מתאמת המאבק בסחר בבני אדם, משרד המשפטים