

27/03/2024  
י"ז אדר ב תשפ"ד

לכבוד  
תת-אלוף פארס עטילה  
**ראש המינהל האזרחי**

באמצעות אימייל

שלום רב,

**הנדון: ביטול היתרי תעסוקה לעובדים פלסטינים בישראל עקב היעדרות על רקע מחלה או פגיעה בעבודה**

הרינו לפנות אליכם בהמשך להתכתבותנו עם רשות האוכלוסין וההגירה טרם המלחמה בנוגע להוראתה למעסיקיהם של עובדים פלסטינים המועסקים בישראל בהיתר – לבטל את רישיון העובד (קרי – ההיתר) בגין היעדרות לתקופה של 7 ימים ומעלה, **לרבות בשל מחלה או פגיעה בעבודה** – על אף שמשפט העבודה אינו מאפשר לפטר עובד בתקופה זו.

מתשובת הרשות, אנו מבינים כי אין מדובר בטעות אלא בדרישה ביטחונית, להבנתנו מצד רשויות הצבא וגורמי הביטחון, וכי הם אלו אשר מבטלים את ההיתר. מכאן פנייתנו אליכם. ככל שהדברים אינם נוגעים למינהל האזרחי נודה על הבהרתכם בנושא; וככל שאכן מדובר בביטול היתרים כאמור בהנחיית גופי הצבא, נבקש להפנותנו לנוהל המעגן זאת, וכן להביא בפניכם את אי-החוקיות שבביטול כאמור.

למען הסר ספק נבהיר, כי חרף הצמצום המשמעותי בכניסתם של עובדים פלסטינים לישראל מאז מתקפת החמאס ב-7.10.2023, כניסה כאמור עדיין מתאפשרת בהיקפים מצומצמים לעבודות חיוניות, ומשכך היא רלוונטית גם בעת הזו – ובפרט ככל שיוחלט בהמשך להתיר את כניסתם של עובדים נוספים לענפים אחרים.

והכל כמפורט להלן:

1. ביום 1/8/2023 פנינו לרשות האוכלוסין וההגירה בבקשה לתקן את מסמך "הנחיות להגשת בקשות לביטול רישיונות העסקה לעובדים פלסטינים" מיום 28/8/2014 של הרשות (להלן: "מסמך ההנחיות"). זאת, בהינתן הדרישה המופיעה בו ומופנית למעסיקיהם של עובדים פלסטינים המועסקים בישראל בהיתר, להגיש בקשה לביטול רישיון העסקה של עובד עקב היעדרות בת 7 ימים ומעלה של העובד, לרבות בעת מחלה או לאחר פגיעה בעבודה. בפנייתנו הצבענו על אי ההתאמה של דרישה כאמור לבין חקיקת המגן ועל סתירה עם חוק דמי מחלה, תשל"ו-1976 (להלן: "חוק דמי מחלה"), וכן על הנתונים המוכרים לנו אודות היעדר ניצול ימי מחלה על ידי עובדים פלסטינים מחשש לפיטוריהם. בפנייתנו עמדנו על כך שלשון המסמך עלולה להביא לדיווחים על סיום העסקה במקרה של היעדרות העובד בשל מחלה לתקופה של 7 ימים ומעלה, וזאת גם אם יש לרשותו ימי מחלה צבורים ובניגוד לחוק דמי מחלה.

- העתק פנייתנו לרשות האוכלוסין מיום 1/8/2023 מצ"ב.

2. ביום 26/9/2023 הרשות השיבה לנו שחובה על מעסיק להעביר ללשכת השירות למעסיקים דיווח ובקשה לביטול רישיון של כל עובד פלסטיני המועסק על ידו שפוטר, התפטר, או לא התייצב לעבודה במשך 7 ימים ברצף, לכאורה מנימוקים ביטחוניים. לטענתה, מסמך ההנחיות הוא "טכני" בלבד ואך נוגע לדיווח, ולכאורה ככל שמעסיק מפטר עובד בשל מחלתו המעסיק נוהג כך על דעתו, ומכל מקום דיני העבודה חלים על סיום העסקה. בתשובתה נטען שמקום בו מעסיק מבקש **לחדש** את הרישיון

של העובד חרף היעדרותו, רשות האוכלוסין וההגירה תעביר לפי העניין פניה מיוחדת למינהל האזרחי ובה מסמכים רפואיים.

- העתק תשובת רשות האוכלוסין מיום 26/9/2023 מצ"ב.

3. מתשובת רשות האוכלוסין וההגירה אנו למדים שהרשות מסתמכת על הנחיית גורמים ביטחוניים, ככל הנראה הנחייתכם, והרשות מהווה "צינור" להעברת הדיווח, ומשכך מסמך ההנחיות הוא "טכני" מהטעם שלא היא קבעה את ההנחיה לבטל את הרישיון לאחר 7 ימי היעדרות.
4. תחילה נבקש לדעת האם אכן קיימת הנחייה מטעם המינהל האזרחי או גורמי ביטחון אחרים שמורה לבטל היתרי תעסוקה 7 ימי היעדרות העובד מהעבודה, מכל סיבה שהיא. ככל שזה אינו המצב, נבקש הבהרתכם המפורשת; וככל שזהו אכן המצב, נבקש לקבל העתק מהנחייה זו.
5. יתר על כן, ככל שהמינהל האזרחי אכן מנחה מעסיקים לבטל את הרישיון לאחר 7 ימי היעדרות מכל סיבה שהיא, מדובר בהנחיה שסותרת את חקיקת המגן ומשכך גם עומדת בניגוד להוראות המשפט המינהלי, כפי שיוסבר להלן.
6. ראשית כל יובהר, למען הסר ספק, שאין לנו מחלוקת עם עצם הדרישות לדיווח על עובד שלא התייצב לעבודה במשך 7 ימים ברצף על מנת להימנע מכניסה לישראל שלא למטרת עבודה. נציין, שבמקרים בהם העובד אכן מושבת מעבודה בביתו ממילא קיים תיעוד על אי-כניסתו לישראל (למעט, יש להניח, למטרת קבלת טיפולים רפואיים) במחשבי המינהל האזרחי.
7. עם זאת, ההשלכה של דיווח כאמור – ביטול רישיון תעסוקת העובד לרבות בעת מחלה או לאחר פגיעה – אינה מתקבלת על הדעת, בהינתן שביטול ההיתר משמעו פיטוריו המידיים של העובד. הדברים ידוע יפה למינהל האזרחי, שרק בשנה האחרונה נדרש בידי בית המשפט המחוזי לתקן נוהל אחר שלו הנוגע לביטולי היתרים על רקע הזנת אינדיקציה פלילית מצד משטרת ישראל (עת"מ י-ם) 49057-04-22 קו לעובד נ' המפקד הצבאי לאזור הגדה המערבית, פסק דין מיום 30/5/2023). כידוע, תנאי להעסקת העובד אצל מעסיקו היא היות העובד בעל היתר תעסוקה, ומכך שביטול ההיתר מביא מכללל לפיטוריו בידי המעסיק<sup>1</sup>. על כן, אין אבחנה בין ביטול ההיתר לבין פיטורי העובד בידי המעסיק, בהינתן שמרגע שבוטל ההיתר הרי שהמעסיק אינו רשאי להעסיק עוד את העובד ועליו לפטרו.
8. ודוק. לאחר ביטול ההיתר, מעסיק לא יכול להמשיך לשלם לעובד פנסיה, דבר אשר מהווה אינדיקציה נוספת לפיטורי העובדים במהלך תקופת ביטול ההיתר, נוסף על כך שעל פי הפסיקה, ביטול רישיונו של עובד מהווה "מעשה פיטורים" אשר מנתק את יחסי העבודה בין העובד למעסיקו, ומתערב במרקם יחסי העבודה ביניהם<sup>2</sup>. כפועל יוצא מכך, הסיבות שמנויות במסמך ההנחיות ונוגעות לביטול רישיון עובד בשל מחלתו של עובד או היעדרותו בשל פגיעה בעבודה, מהוות הלכה למעשה דרישה לסיום העסקה של העובדים בניגוד לחוק דמי מחלה.
9. בעוד שביטול ההיתר עשוי להיות לגיטימי בנסיבות בהן מדובר בסיום העסקה בפועל (אי התאמה לעבודה, התפטרות, פיטורים וכד'), או בנסיבות בהן ההעסקה טרם הסתיימה אך העובד נעדר מעבודתו שלא לפי צידוק שבדין, הרי שביטול ההיתר בתקופה בה העובד עדיין מועסק ומשפט המגן

<sup>1</sup> ראו למשל ע"ע (ארצי) 256/08 מחמד בשיר קוקא ואחר נ' יוסי שוורץ (פורסם בנבו, 13.2.2011).

אוסר על פיטוריו, אינו תקין בעליל. יתרה מזאת, מסמך ההנחיות לא מותיר בידי המעסיק שיקול דעת, והוא מחויב להגיש את הדיווח על ההיעדרות לצד בקשה לביטול הרישיון, מבלי שקיימת אפשרות למעסיק לפנות בבקשה להאריך אותו.

10. ואכן, בטבלה המצורפת למסמך ההנחיות של רשות האוכלוסין וההגירה ובה הסיבות שעל המעסיק למלא כחלק מהדיווח שמטרתו ביטול ההיתר, מפורטות גם סיבות כמו "תאונת עבודה", "מחלת עובד ממושכת", "תאונת עבודה / אי כושר עבודה זמני". דהיינו, נסיבות שסיוס העסקה בהם הוא **בניגוד לחוק דמי מחלה, אשר קובע בסעיף 4א, שמעסיק לא יפטר עובד שנעדר מעבודתו עקב מחלתו במהלך תקופת הזכאות לימי מחלה צבורים עד לתקופת הזכאות המקסימלית לפי חוק זה.**

11. נציין, שככל שקיימת אפשרות למעסיק לפנות בבקשה להאריך את ההיתר חרף האמור, אשר לא מופיעה במסמך ההנחיות של רשות האוכלוסין וההגירה, היא אינה מרפאת את הבעיה, משום שהדבר נתון לבחירתו של המעסיק, בעוד שהחוק ביקש למנוע מהמעסיק את האפשרות הזו. כך, מעסיק של עובד פלסטיני בהיתר שמעוניין לפטר עובד בשל מחלתו, ועל אף שהחוק לכאורה אוסר זאת עליו, יחסה תחת נהלי הרשות והמינהל המחייבים אותו לעשות כן, ופשוט לא יגיש בקשה כאמור. מעבר לכך, ובהנחה שההיתר קודם כל מבוטל, ובקשת המעסיק להארכתו / לחידושו תיבחן תוך שהעובד כבר פוטר הלכה למעשה, הרי שבתקופת הביניים נפגע שכרו של העובד, לא משולמות לו זכויות סוציאליות והתקופה לא תיצבר לוותק גם אם תאושר הבקשה בהמשך.

12. הנחיה שמורה על ביטול היתר בשל מחלה, שולחת אם כן יד בחוזה העבודה בניגוד לחוק דמי מחלה. התוצאה היא לא רק הפרת זכויות העובד בעת מחלתו, אלא גם – ושמה אף בעיקר, כמשתקף מהנתונים על הניצול הנמוך של ימי מחלה בידי עובדים פלסטינים – תמריץ שלילי לניצול ימי מחלה, ועומד בניגוד לעקרונות הצדק שעומדים ביסוד המשפט המנהלי.

13. על פי נתוני קו לעובד, המימוש של ימי מחלה על ידי עובדים פלסטינים הוא נמוך ביותר<sup>3</sup>. הדו"ח האחרון של קו לעובד בנושא, "מפת דרכים לבריאות עובדים פלסטינים בענף הבנייה" (להלן: "דו"ח קו לעובד"), העלה ממצאים מדאיגים בדבר היקף התחלואה בקרב עובדים פלסטינים בענף הבנייה, וזאת לצד חוסר יכולת לממש את ימי מחלתם: מרבית העובדים הפלסטינים שנסקרו ורואיינו במסגרת המחקר האחרון ציינו שאם הם מבקשים ימי מחלה כדי לבצע בדיקות או בשל מחלה או טיפולים, הם לא מקבלים עליהם תשלום. 58.8% מהעובדים **דיווחו שהם ביקשו ימי מחלה בשנת 2022, אך לא קיבלו עליהם תשלום**, לעומת 17.6% שביקשו לנצל את ימי מחלתם, וקיבלו תשלום בעבורם. למעשה, **היו עובדים שדיווחו על חשש לאבד את היתר העבודה אם ינצלו את ימי מחלתם לצורך ביצוע בדיקות**. הסיבות לכך אמנם רבות ומגוונות אך אנו משערים שלהנחייה כאמור תרומה לא מבוטלת לכך.

14. לאור זאת, אנו מבקשים כדלקמן:

א. נבקש לדעת האם קיימת הנחייה מטעם המינהל האזרחי או גורמי הביטחון שמורה על ביטול היתרי תעסוקה של עובדים פלסטינים לאחר 7 ימי היעדרות **לרבות בעת מחלה או לאחר תאונת עבודה**. ככל שכך הדבר, נבקש לקבל את העתקה, וככל שלא, נבקש לקבל את הבהרתכם המפורשת;

<sup>3</sup> דו"ח קו לעובד, "תמונת מצב: התפתחויות ושינויים בהעסקת עובדים פלסטינים בישראל", אפריל 2021.

ב. ככל שאכן קיימת הנחיה כאמור, נבקש לתקנה, כך שהיעדרות עובד בשל מחלה או לאחר תאונת עבודה לא תביא לביטול ההיתר שלו, והכל בכפוף לחוק דמי מחלה ולחוק שוויון ההזדמנויות בעבודה, תשמ"ח-1988.

15. נודה להתייחסותכם.

בכבוד רב,  
דיאנה בארון, עו"ד  
מנהלת מדיניות ציבורית ומחקר  
קו לעובד

#### **העתיקים:**

אלי"מ עו"ד אלי לברטוב, יועץ משפטי, המינהל האזרחי  
גב' ענת טוויטו, ראש אגף שירות למעסיקים, רשות האוכלוסין וההגירה  
עו"ד אפרת לב-ארי, לשכה משפטית, רשות האוכלוסין וההגירה  
עו"ד שירי לב רן לביא, ממונה על עובדים זרים, משרד העבודה