

- העותרות:**
1. קו לעובד, ע"ר 580175545
 2. האגודה לזכויות האזרח בישראל, ע"ר 580011567
 3. אתך-מעכי, משפטניות למען צדק חברתי, ע"ר 580375582
 4. מרכז אדווה, ע"ר 580157402
 5. שומרי משפט – רבנים לזכויות אדם, ע"ר 580151967

ע"י ב"כ עו"ד מיכל תגר ו/או אבנר פינצ'וק ו/או עודד פלר ו/או גדיר ניקולא ו/או דבי גילד-חיו ו/או ו/או עביר ג'ובראן ו/או טל חסין ו/או ניצן אילני ו/או הגר שחטר /או רעות שאער ו/או הילה שרון ו/או עדן גלעד ו/או יעל זיידמן ו/או אלזה בונייה, מהאגודה לזכויות האזרח בישראל

וכן ע"י עו"ד אלעד כהנא ו/או אח' מקו לעובד

-נגד-

המשיב: שר העבודה
ע"י פרקליטות המדינה
רח' צלאח א-דין 29, ירושלים
טל': 073-3925590 ; פקס: 02-6467011

עתירה למתן צו על-תנאי

בית-המשפט הנכבד מתבקש להוציא מלפניו צו על-תנאי, המופנה למשיב ומורה לו ליתן טעם מדוע לא יבטל את סעיף 2(א)4 ל"נוהל בעניין מתן התראה מינהלית לפי סעיף 15(א) לחוק להגברת האכיפה של דיני העבודה, התשע"ב-2012" (להלן: **הנוהל** או **נוהל התראות מינהליות**).

העתק נוהל התראות מינהליות מצורף ומסומן ע/1.

מבוא

1. עתירה זו נוגעת לעיקורה מתוכן של האכיפה המינהלית של דיני העבודה בישראל, שהמחוקק הסמיך את המשיב לבצע, וזאת באמצעות סעיף אחד שקבע המשיב בנוהל מושא עתירה זו. בסעיף זה קבע המשיב, שהסנקציה עליה הורה המחוקק כדרך המלך לטיפול במעסיק שנמצא שהפר את זכויות עובדיו – הטלת עיצום כספי – תשמר להפרות חוזרות (לעיתים, הפרה רביעית או חמישית); וכי ביתר המקרים יינתנו אזהרות למעסיקים לבל יחזרו על ההפרה שוב (התראה מינהלית). כפי שנראה להלן, כ-75% מפעולות האכיפה של המשיב ביחס למעסיקים שמצא שהפרו את הדין, מתמצות בחלוקת התראות.

2. הנוהל מושא העתירה הוצא לפני למעלה מעשור, במקביל לחקיקתו החגיגית ומלאת הכוונות הטובות של החוק להגברת האכיפה של דיני העבודה, תשע"ב-2012 (להלן: **החוק** או **החוק להגברת האכיפה**).

מדובר היה בחוק פורץ דרך שבא לעולם לטובת שיפור מצבם של עובדים בשוק העבודה, ושנועד בין היתר לייצר כלי של אכיפה מינהלית נגד מעסיקים מפרי חוק. זאת, לאחר שנמצא שהאכיפה הפלילית אינה הפתרון האופטימלי להפרות אלו; ובמקביל, האכיפה האזרחית בידי עובדים באמצעות תביעות לבתי המשפט, אינה יעילה וצודקת כאשר עניינה עובדים מוחלשים, ובכל אופן אינה מביאה לשינוי ממשי בתמונת המצב של הפרות הדין בשוק העבודה.

3. החוק יצר מנגנון חדש – עיצומים כספיים – שבסמכות המשיב להטילם על מעסיקים שנמצא, לאחר הליך מינהלי הכולל זכות שימוע וטיעון, כי הפרו זכויות עובדיהם. מדובר בהסדר שנבנה תוך איזון בין האינטרסים השונים, ושכולל גם זכות ערר למעסיק כמו גם יכולת לבקש הפחתת העיצום. מטרת ההסדר היתה לייצר הרתעה משמעותית בתחום המאופיין בפערי כוחות גדולים, בפרט ביחס למבני העסקה פוגעניים ולאוכלוסיות עובדים מוחלשות.

4. החוק קבע כי המשיב רשאי שלא ליתן למעסיק הודעת כוונת חיוב, אלא התראה מינהלית בלבד. "התראה מינהלית" אינה מוגדרת בחוק ומדובר פשוט באזהרה למעסיק כי הוא מפר את החוק. כדי להסדיר את האופן בו יעשה שימוש בכלי זה, קבע המשיב את הנוהל מושא עתירה זו. אלא שהנוהל, שלא תוקן מאז, שונה בתכלית מכוונת המחוקק, והלכה למעשה מעקר את תכליות החוק מתכנון. זאת, מאחר שהוא קובע בסעיף 2(א)(4), כי ברירת המחדל היא שעל כל הפרה ראשונה של אותה חובה חוקית קונקרטית בידי המעסיק, תינתן רק התראה מינהלית (למעט מספר חריגים מצומצם שנקבע במספר ב' לנוהל). דהיינו, הנוהל הופך את הכלי מושא החוק – עיצומים כספיים – מדרך המלך, לחריג מיוחד.

5. סיכול כוונת המחוקק ביחס לשימוש בעיצומים מינהליים אך החמיר מאז הוצא הנוהל, בין היתר בשל צמצום משאבי האכיפה של המשיב ובהתאם מיעוט עריכת ביקורות חוזרות על מעסיקים. מאחר שהנוהל קובע כי על הפרה ראשונה (כהגדרתה הרחבה בנוהל) תינתן רק התראה מינהלית, ומאחר שאין כמעט סיכוי בהיקפי האכיפה הקיימים לאתר הפרה שנייה, הרי שההתראה המינהלית הפכה מאפשרות שולית לכלי אכיפה כמעט יחיד שמפעיל המשיב, כשלעומתו מספר ושיעור העיצומים הכספיים נמוך מאד – בניגוד מוחלט לכוונת המחוקק ולתכלית החוק המוצהרת.

6. התראה מינהלית היא כלי חסר שיניים. היא אינה סנקציה. היא התראה במעסיק לשנות את דרכיו. לקיומן של התראות ברקורד של מעסיק אין כל משמעות, אף לא בעיני המדינה עצמה (שבמסגרת מכרזים ציבוריים למשל אינה דורשת להגיש עם מסמכי ההצעה את פירוט ההתראות המינהליות, ואף אינה דורשת את פרסום ההתראות המינהליות שניתנו להבדיל מעיצומים כספיים). ממצאי המשיב מלמדים שיעילותה של ההתראה המינהלית נופלת באופן משמעותי מזו של העיצומים הכספיים, שעליהם הורה המחוקק כדרך המלך. שלא במקרה, העותרות – הפוגשות מדי שנה אלפי עובדות ועובדים, בפרט אלו מהם שנמנים על אוכלוסיות מוחלשות, במבני העסקה פוגעניים ובשוק העבודה השניוני – עדיין מזהות היקפי הפרות משמעותיים של דיני העבודה. מטבע הדברים, כל שמדיניות אכיפה זו מעודדת הוא "שיטת מצליח" מצד מעסיקים, אשר ככל שהם מעסיקים אוכלוסיות מוחלשות שחוששות מהגשת תביעה או תלונה, יודעים כי לכל היותר במקרה שבו ימצאו כמפרי חוק, יקבלו אזהרה לשנות את דרכיהם, אזהרה שאין בצידה סנקציה כלשהי.

7. גם אם מדיניות אכיפה זו הייתה סבירה עת הותקן הנוהל, סמוך לחקיקתו של חוק שייצר מנגנון סנקציות חדש ושעשוי היה להצדיק הכוונה "רכה" של השוק בטרם שימוש בשוטים; כיום, למעלה מעשור לאחר מכן, מדיניות זו אינה סבירה בעליל. זאת בפרט בהינתן שמבני העסקה פוגעניים (כגון שרשורי העסקה קבלניים) הולכים ומתרחבים; מספרם של עובדים מוחלשים הסובלים מהפרות-חוק

נוסק; שוק העבודה גדל, ומשאבי כוח האדם של המשיב (המשליכים על היקפי האכיפה) יורדים. זאת אף בהתחשב בכך שאותם "שוטים", שההתראה נועדה לעכב את הפעלתם, מלכתחילה אינם חמורים במיוחד – כל מטרת החוק הייתה לאפשר שימוש באמצעי מינהלי "מקל" לעומת הכלי הפלילי שהיה קבוע בדיני העבודה הקוגנטיים לפני חקיקת החוק. מדובר בהקלה על גבי הקלה, שסופה הפעלה ריקה מתוכן של סמכויות אכיפה מינהלית בידי המשיב. אודות כך, נסובה העתירה.

8. הגשת עתירה זו באה בלית ברירה. העותרות ניסו בכל האמצעים לשכנע את המשיב כי הוראת סעיף 2(א)(4) בנוהל שקבע מאיינת את תכלית החוק, פוגעת באכיפה אפקטיבית וחורגת מהאופן בו הוסדר השימוש בהתראות מינהליות בידי משרדי ממשלה אחרים. הן פונות על כך למשיב עוד משנת 2023. לאחר תכתובות ענפות ופגישות בנושא, וחרף הבטחות מצד המשיב לקיים בחינה של הנושא, לא התקבל מענה ענייני מצד המשיב ולא תוקן הנוהל. משכך מוגשת עתירה זו.

העובדות הצריכות לעניין

א. הצדדים לעתירה

9. **העותרות 1-5** הן חלק מקבוצת ארגונים שכבר לפני שני עשורים החלו בפעילות משותפת תחת ה"פורום לאכיפת זכויות עובדים", פעילות שבתוכה קידמו שורה של שינויי חקיקה. פעילותן של העותרות ושל ארגוני חברה אזרחית נוספים לפני למעלה מעשור, הביאה בסופו של יום לחקיקתו של החוק להגברת האכיפה, אשר בין היתר ביקש לראשונה להקים מנגנון אכיפה מינהלי של דיני העבודה בישראל, על מנת לאזן את חולשתם המבנית של העובדים ולייצר כלי אכיפה אפקטיבי שאינו תלוי בעובד הפרטני וביכולתו לתבוע את מעסיקו.

עוד פועלות העותרות לסיוע לעובדות ולעובדים המוחלשים במשק, למיצוי זכויותיהן ולקבלתן ממעסיקיהם. בתוך כך מקבלות העותרות אלפי פניות מדי שנה של עובדות ועובדים שזכויותיהם בעבודה הופרו; מסייעות להן לקבלן ממעסיקיהן, להגיש תביעות לבית הדין לעבודה במקרים המתאימים, ולהגיש תלונות למשיב במקרים המתאימים.

10. **המשיב**, שר העבודה, הוא בעל הסמכות לקיים הליכי פיקוח מינהליים בהתאם לחוק,¹ באמצעות ממונה ממינהל ההסדרה והאכיפה שלו ("מפקח עבודה בכיר שמינה השר", ר' ס' 1 לחוק). סעיפים 3 ו-5 לחוק מאפשרים למשיב להוציא למעסיק מפר חוק כוונת חיוב ובהמשך לה, לאחר מתן זכות טיעון ושימוע, להטיל עליו עיצום כספי בכפוף למנגנון ערר ובקשת הפחתה. סעיף 15 מסמיך את המשיב ליתן למעסיק כאמור התראה מינהלית, חלף כוונת חיוב. בהתאם, קבע המשיב בשנת 2012 את נוהל התראות מינהליות, בו קבע בין היתר, כי למעט מספר חריגים מצומצם, כל הפרה ראשונה כהגדרתה בנוהל בידי מעסיק תוביל למתן התראה מינהלית בלבד.

ב. על חשיבותה של האכיפה המינהלית ומקומה במשפט העבודה

11. בטרם נפנה לתיאור החוק והאופן בו המשיב חתר תחת יישומו, נבקש לייחד כמה מלים לחשיבות האכיפה בעולם העבודה, ובפרט אכיפה מינהלית – שהיא הרקע שהוביל לחקיקת החוק.

¹ במועד חקיקת החוק ניתנה הסמכות לשר התעשייה, המסחר והתעסוקה. סמכויותיו הועברו לשר הרווחה והשירותים החברתיים (י"פ תשע"ז מס' 7394 מיום 7.12.2016) ולאחר מכן למשיב (י"פ תשפ"ג מס' 11103 מיום 8.2.2023 עמ' 3643).

12. הצורך באכיפת דיני העבודה הלך וגבר עם השנים, נוכח שינויים בשוק העבודה הישראלי מאז חקיקת חוקי העבודה, בשנות החמישים והשישים, ועד ימינו. שינויים אלה, שסופם בחקיקת החוק להגברת אכיפה, החלו שנים לפני חקיקתו, בין היתר על רקע הגלובליזציה והתמורות בכלכלה ובחברה הישראלית: תאגידים רב-לאומיים נכנסו לשוק והשפיעו על הכלכלה המקומית; הדרישה ליעילות כלכלית גברה, ובד בבד ערכים כמו העבודה המאורגנת והסולידריות החברתית נדחקו הצדה; נידום של עובדים ומפעלים היה לדבר שבשגרה; המדינה החלה לקדם הליכים של הפרטת שירותים ציבוריים בשם היעילות הכלכלית; האינדיבידואליזם התחזק, והתחרות החופשית הפכה לזכות יסוד חוקתית.²

13. שינויים אלה החדירו לשוק העבודה הישראלי, ובקצב מהיר ביותר, תבניות העסקה חדשות שהחליפו את דפוסי העבודה המסורתיים שהושתתו על מערכת יחסים בין שני צדדים, שבה העובד מועסק במשרה מלאה, רצופה וסדירה. תבניות אלה הרחיבו את גבולותיו של שוק העבודה השניוני ושינו את היקפי הפרות בו ואת שכיחותן.³ בתבניות החדשות הקשר בין המעסיק לעובד רופף יותר מאשר בדפוס המסורתי; היקף המשרה אינו קבוע; ויכולתם של העובדים ליהנות מרשת זכויות המגן הקבועות בחוק או בצווי ההרחבה פחותה באופן משמעותי. לצד שינויים אלה, השתנה אף אופייה והיקפה של העבודה המאורגנת, והידרדר מקומה ככלי משמעותי למניעת הפרות של זכויות עובדים, במיוחד בשוק העבודה השניוני.⁴ בנסיבות אלה, ובהדרגה, הוסרה הגנתו של משפט העבודה הקיבוצי ביחס לחלק גדול מהעובדים במשק, ואת מקומה נאלצו למלא האכיפה הפלילית של דיני עבודה, כמו גם "האכיפה האזרחית" הפרטנית – שאינה אלא הגשת תביעות פרטניות בידי העובדים לשם שמירה על זכויותיהם.

14. בדומה לתחומי משפט אחרים שגם בהם פותחו כלים של אכיפה מינהלית, הדבר נעשה על רקע ההבנה שמורכבות ההליך הפלילי, הסטיגמה הפלילית שהוא כולל והאינטרסים החברתיים שהוא אמור להגן עליהם, ובשילוב עם מגבלות משאבי האכיפה והעומס ההולך וגדל בבתי המשפט, אינם מאפשרים אכיפה מספקת של כלל הפרות דיני העבודה. זאת, במקביל להבנה שההליך הפלילי הוא גם לא הכלי המתאים ביחס לחלק גדול מהמקרים, בהם מדובר ב"מפרי חוק נורמטיביים".

15. על רקע זה יש להבין את האכיפה המינהלית: היא מציעה מסלול אפקטיבי להתמודדות עם הפרות חוק, שכן היא מאפשרת הטלת סנקציות באמצעות הליך מינהלי מקוצר וגמיש, תוך הקלה על נטל ההוכחה המשפטי המחמיר הנדרש בהליכים פליליים רגילים ותוך הסרת הסטיגמה הכרוכה בדין הפלילי. ההליך המינהלי אף מאפשר לרשות ליחד את האכיפה הפלילית למקרים אנטי-חברתיים מובהקים בחומרתם. הרציונל העומד בבסיס האכיפה המינהלית הוא הגברת ההרתעה מפני הפרות דין באמצעות השתת עיצומים כספיים על המפרים, בהליך מהיר יחסית "בלי סממנים פליליים כלשהם" (עת"מ (י-ם) 1092/09 קבוצת ברן בע"מ נ' רשות לניירות ערך (2009)). מדובר בהליך המסווג כהליך אזרחי-מנהלי, ש"לכל היותר מצוי הוא בתחום הביניים שבין המישור האזרחי לפלילי" (בר"מ 2657/14 אלון חברה להשקעות ובנין בע"מ נ' הממונה על חוק המכר (2014)).

² ראו בין היתר: ר' בן ישראל, "זכות היתר (הפרווגטיבה) הניהולית של המעביד", עיוני משפט כה, תשס"ו; ר' בן ישראל, "צדק חברתי בעידן בתר העבודה", בתוך: צדק חלוקתי בישראל (מ' מאוטנר, עורך), 2000; א' גרוס, "כיצד הייתה 'התחרות החופשית' לזכות חוקתית", עיוני משפט כג, תש"ס.

³ יחסי עבודה בעידן של תמורות, המכון הישראלי לדמוקרטיה, נובמבר 2004. וכן: ט' קריסטל, "ביזוריות הסכמי השכר הקיבוציים בישראל 1957-1998", עבודה, חברה ומשפט ט, 17.

⁴ החל משנת 2000, מעט לאחר חקיקת חוק ביטוח בריאות ממלכתי, שניתק את החברות בהסתדרות מהחברות בקופת החולים הכללית, צנח שיעור הכיסוי של העבודה המאורגנת מ-85% בשנות השמונים, ל-40%. שיעור זה הוסיף לצנוח, וכיום שיעור העובדים המאורגנים בישראל מגיע ללא יותר מ-25% – בשנת 2018 רק כרבע מהשכירים בגילים 25-64 שילמו לארגוני עובדים דמי חבר או דמי טיפול. ר' "התאגדות עובדים בישראל 2014-2018", מחקר שערך חגי אטקס וגיא אלמוג, בנק ישראל, 2021.

16. בתחום משפט העבודה, נועדה האכיפה המינהלית לתת כלי התמודדות אפקטיבי להגנה על עובדים בתוך מציאות שבה כלים אחרים הלכו ואיבדו יכולת השפעה והרתעה. לצד זאת, נוכח היעדר הסממנים הפליליים ביחס לחלק ניכר מהפרות דיני העבודה, אכיפה זו מתאימה לעולם יחסי העבודה, שבו מערכת איזונים עדינה מאפיינת את יחסי העובד והמעסיק, ומצריכה כלי אכיפה "רך" יותר מהענישה הפלילית.

17. עם זאת, אין להסיק שאכיפה מינהלית היא חסרת משמעות. האכיפה מינהלית בתחום העבודה יכולה לספק כלים להרתיע מעסיקים מפרי חוק ביעילות, מבלי להפיל הפרות חוק בשוק העבודה, באמצעות סנקציות אחרות. היא נועדה לייצר בעולם זה של הפרות נפוצות, "מנגנון אכיפה משלים – ובמובנים רבים גם מנגנון של תחליף – לאכיפה הפלילית" (בג"ץ 3803/11 איגוד הנאמנים בשוק ההון בישראל נ' מדינת ישראל, 5.2.2012). מסיבה דומה גובשו גם בתחומים אחרים מנגנוני אכיפה מינהליים, לטובת אכיפת חוקים בתחום הגנה הסביבה, הגנת הצרכן, שוק ההון ועוד. הדברים נאמרים בשלב זה כדי להבהיר, כי צמצום סמכות האכיפה המינהלית של המשיב לכדי התראות בעיקר, כביטוי בנחה מושא עתירה זו, הוא חריג בנוף עולם האכיפה המינהלית ומשקף זלזול במטרת האכיפה המינהלית, כמו גם בחשיבות החוקים שעל אכיפתם אמון המשיב.

18. חשיבותה של אכיפה מינהלית של דיני העבודה מתחדדת נוכח מגבלות האכיפה האזרחית. זאת, הן נוכח העומס המוטל על בתי הדין לעבודה, הן לאור מגבלות ההליכים המשפטיים בתחום העבודה לטובת הרתעה והפחתה של הפרות הדין הקוגנטי. עובדים, בעיקר מוחלשים, לא בהכרח יפנו לבתי הדין לעבודה למימוש זכויותיהם, נוכח חסמים שנותחו במחקר בהרחבה: חסמי שפה וידע; חשש מפני אובדן מקום עבודה; קושי בשיום משפטי של העוול שנגרם להם; חסמים בגישה לייצוג משפטי או באמצעים לממנו; אי-שוויון מובנה מול הצד השני, שלרוב הינו בעל אמצעים, וביכולתו לשכור ייצוג משפטי טוב יותר ועוד ועוד.⁵ לצד זאת, העומסים על בתי הדין לעבודה גוברים, והמערכת של אכיפה אזרחית בדיעבד היא מסורבלת ואטית. בנסיבות אלה עולה חשיבותה של אכיפה מינהלית ממוקדת, כאמצעי אכיפה כמעט יחיד בשולי שוק העבודה וככלי הרתעתי חשוב מפני הפרת הדין הקוגנטי.⁶

19. האכיפה המינהלית אינה מחליפה את התביעה האזרחית: במסגרת האכיפה המינהלית המדינה נוקטת אמנם סנקציות נגד מעסיק, בראשן סנקציות כספיות, אולם מוטב העיצומים הכספיים אינו העובד שזכויותיו הופרו – הוא עדיין יצטרך להגיש תביעתו לבית הדין לעבודה ככל שמעסיקו לא ישלם לו. דהיינו, מטרת הליך האכיפה המינהלי היא בראש ובראשונה הטלת סנקציה והרתעת המעסיק, הגם שבפועל ההליך המינהלי יכול לגרום למעסיק לתקן את דרכיו וכך גם לסייע לעובד.

נציין כי מניסיון העותרות, בין היתר מסיבה זו, תלונה למשיב היא אמצעי שעובדים הפונים אליהן בוחרים בו במשורה, שכן הם מעוניינים בקבלת זכויותיהם ולא ביצירת הרתעה במשק. מנסיון, עובדים יבחרו להגיש תלונה למשיב במקרים שבהם ניסיונות העותרות לסייע להן מול המעסיקים כדי לקבל את כספם הגיעו למבוי סתום (חלק ניכר מפניות העותרות למעסיקים מניב תוצאות ללא צורך בפניה למשיב). בחלק מהמקרים, תלונה למשיב אכן מסייעת לעובד לקבל את כספו ממעסיק סרבן, היות שתשלום הזכויות עשוי להקל על המעסיק במסגרת הטיפול בתלונה; אולם קיימים גם מקרים שגם לאחר הגשת תלונה ופתיחת חקירה, העובד אינו מקבל את זכויותיו ועליו עדיין להגיש תביעה

⁵ יששכר רוזן-צבי, **ההליך האזרחי**, 129-131 וכן 159-160 (2015).

⁶ על האכיפה המינהלית ככלי הרתעה אפקטיבי, ר' תמר קלהורה, **אכיפת חוק ציבורית אזרחית**, 2018, בעמ' 27.

אזרחית לבית הדין לשם כך. העותרות רואות באכיפה מצד המשיב כלי משמעותי ליצירת הרתעה ומניעה מראש של הפרות, וזהו עיקרה, גם אם היא מסייעת במקרים מסויימים לעובד מסויים לקבל את שמגיע לו לאחר שזכויותיו הופרו.

ג. האכיפה המינהלית של דיני העבודה – החוק להגברת אכיפה

20. החוק להגברת אכיפה נחקק לפני למעלה מעשור, כאשר לו שתי מטרות מוצהרות: האחת, הגברת אכיפת דיני העבודה על מנת להתמודד במיוחד ובפרט עם היקפי ההפרות הנרחבים בשוק העבודה השניוני; השנייה, גיוון כלי האכיפה, שעד אז כללו בעיקר את הערוץ הפלילי, ערוץ שתחושת הרשויות – הרשות המחוקקת וככל הנראה גם הרשות השופטת – הייתה שאינו ערוץ מדויק ומותאם להפרות של דיני העבודה, אשר לא אחת נעשות על ידי עבריינים "נורמטיביים".⁷

21. החוק נולד כתוצאה מעבודה מאומצת הן בממשלה, הן בחברה האזרחית, הן בארגוני העובדים. הנושא עלה לראשונה בממצאי ועדת היגוי שמינה באפריל 2006 מנכ"ל משרד התמ"ת לנושא אכיפת חוקי עבודה, בשל הפרות חוזרות ונשנות של הוראות חוקי עבודה ומתוך תפיסה הדדית כי "אכיפה יעילה של שכר וזכויות סוציאליות היא דרך ראויה להילחם בממדי העוני, שרק גדלים עם השנים, ולטפל בתופעה הקשה שעליה מצביע דוח העוני ולפיה עובדים מצויים מתחת לקו העוני". הוועדה מונתה בהסכמת הממונה על התקציבים במשרד האוצר וראשי לשכת התיאום של הארגונים הכלכליים והסתדרות העובדים הכללית החדשה. לאחר דיונים והצעות חוק שונות, חלקן פרטיות, הוגשה הצעת חוק ממשלתית בשנת 2008, נדונה במסגרת 19 דיונים בוועדת העבודה והרווחה שנפרשו על פני שלוש שנים, ובסופם חוקק החוק שנכנס לתוקף ביום 19.6.2012. מטרתו, כפי שהוגדרה בסעיף 1 לחוק תחת פרק א' ("פרשנות"), היא להגביר ולייעל את אכיפתם של דיני העבודה.

22. פרק ב' לחוק נושא את הכותרת "עיצום כספי". הוא נפתח בסימן א', המסדיר את אופן הטלתו של עיצום כספי על מעסיק, בגין עבירות המנויות בתוספת השנייה לחוק. למען שלמות התמונה נציין כי סימן ג' מאפשר גם לנקוט בעיצום כספי נגד מזמיני שירות, היינו מקומות הנהנים מעבודתם של עובדי קבלן בתחומי הניקיון, השמירה והאבטחה וההסעדה.

23. הטלת עיצום כספי היא הליך מורכב ומובנה, שחלק ניכר מהוראות החוק יועדו לו. מדובר בסנקציה אשר מראש נקבעו לצדה איזונים בהפעלתה: כך למשל, קודם להטלת העיצום יש לשלוח למעסיק הודעה על כוונת חיוב (סעיף 5 לחוק) שבהמשך לה למעסיק ניתנת זכות טיעון (סעיף 6 לחוק). נציין כי גם כוונת חיוב אינה מוצאת אך ורק על סמך תלונת העובד, אלא לאחר הליך בירור מצד המשיב שבמסגרתו ממילא נבחנים הדברים גם מול המעסיק. עוד נקבעו מנגנון ערר על ההחלטות להטיל עיצום כספי לפני ועדת ערר וכן זכות ערעור לבית הדין לעבודה על החלטת ועדת הערר (סימן ה').

סכומי העיצומים נקבעו בסעיף 3 לחוק, כשסעיף 4 לחוק קובע סכומים מוגדלים להפרות חוזרות או נמשכות. לצד זאת נקבעה בחוק אפשרות להתקין תקנות הפחתת עיצום (סעיף 8(ב) לחוק), ותקנות כאמור אכן הותקנו (תקנות להגברת האכיפה של דיני עבודה) (הפחתה של סכום העיצום הכספי), (תשע"ב-2012), ובהן העילות והתנאים לפיהם רשאי הממונה להפחית את סכום העיצום שהוטל על מעסיק, וכן את שיעורי ההפחתה.

⁷ דברי נשיא ביה"ד האזורי לעבודה דאז, השופט אברהמי, בכנס לציון עשור לחוק להגברת אכיפה ביום 29.11.2022. על המעבר ממשפט פלילי למינהלי בהקשר זה, ועל השיקול דנא, ר' רון שפירא, מאכיפה פלילית לאכיפה מינהלית, 2019, בעמ' 33.

24. על מהות העיצום הכספי כאחת מתצורות האכיפה המנהלית ועל שימושיו, נכתב בדברי ההסבר להצעת החוק להגברת אכיפה:

"העיצום הכספי מיועד להוות סנקציה קלה להפעלה על ידי הרשות המינהלית. לפיכך הוא מוטל על הפרת הוראות שקל, פשוט וברור להיווכח בקיומן והטלתו אינה מחייבת בירור עובדתי מורכב. הטלת העיצום הכספי נבחנת מהטלת סנקציה פלילית בכך שהיא אינה מלווה בקלון החברתי שכרוכה בו הרשעה בפלילים, והיא אף אינה גוררת אחריה רישום פלילי."⁸

ומנכ"ל משרד האוצר תיאר את חשיבות החוק, במהלך הדיונים בהצעה בוועדת העבודה והרווחה:

יש פה אמירה שאומרת שדווקא בעת כזו כאשר הדבר הכי רגיש הוא נושא שוק העבודה והתעסוקה, אי אפשר לקבל קלות בלתי נסבלת של פגיעה בחוקי העבודה. אגב, גם אי אפשר לקבל קלות בלתי נסבלת של פיטורין. אני חושב, שזה צריך להיות המפלט האחרון. באופן עקרוני, **אנחנו במשרד האוצר כבר מספר שנים רואים חשיבות גדולה מאוד כנדבך מרכזי במדיניות הכלכלית ליישם אכיפה אפקטיבית של חוקי עבודה** (פרוטוקול הדיון מיום 4.11.2008, עמ' 3, דברי מנכ"ל משרד האוצר, ירום אריאב; ניתן למצוא את פרוטוקול דיוני הוועדה באתר הכנסת).

25. עת הוצג החוק בפני המליאה, היו בין תומכיו כאלה שצפו את הנולד, והזהירו מפני פרשנות מקלה לחוק, שמאיינת את חשיבותו. כך למשל העיר חה"כ דאז ז' אורלב, עת הצביע בעד החוק:

אני רק מבקש דבר אחד, אדוני היושב-ראש: שלא יהיה שוב חוק שחוץ מהאותיות הכתובות בו על הנייר לא קורה שום דבר, שלא יצטרכו עכשיו לעשות חוק של אכיפה על האכיפה. כי למעשה החוק הזה מיותר: יש לנו מערכת חוקים, וצריך לאכוף אותם. אז עכשיו עושים חוק שמגבירים את האכיפה" (הדיון במליאה מיום 12.2.2008, עמ' 40 לפרוטוקול, ניתן למצוא את הפרוטוקול באתר הכנסת).

26. נוסף, כי להודעה על כוונת חיוב למעסיק ניתנה משמעות מיוחדת כשמדובר במתכונת העסקה של מיקור-חוץ בידי קבלני שירותים. מדובר במתכונת יחסים משולשת שבה קבלן השירותים מעסיק את עובדיו בחצרו של מזמין שירות, שנהנה מעבודתם. הטלת אחריות אזרחית ופלילית על מזמיני שירות (בתחומי ניקיון, שמירה ואבטחה, והסעדה, וביחס להוראות חוק המנויות בתוספת השלישית לחוק) היתה אחת ממטרותיו העיקריות של החוק. בהתאם לחוק, הוצאת כוונת חיוב לקבלן תמסר גם למזמין השירות, לצד התראה כי אם לא ינקוט תוך 30 יום בצעדים הנדרשים מול הקבלן, תשלח גם אליו הודעת חיוב (סעי' 16 לחוק; על השלכות הנהל מושא עתירה זו על האכיפה מול מזמיני שירות נעמוד בהמשך).

27. לצד זאת, בהמשך החוק קבע המחוקק כי המשיב יהיה מוסמך להמיר את ההודעה על כוונת החיוב בהתראה מינהלית (סעיף 15 לחוק). החוק לא קבע באילו מקרים יתאפשר הדבר, אלא רק כי "מתן התראה מינהלית יהיה על פי נהלים שעליהם יורה השר, בהתייעצות עם הארגונים ובאישור היועץ המשפטי לממשלה או משנה ליועץ המשפטי לממשלה שהוא הסמיך לכך, ואשר יפורסמו באתר האינטרנט של משרד התעשייה המסחר והתעסוקה".

28. על השיקולים מאחורי הסמכת המשיב להמיר הודעה על כוונת חיוב בהתראה מינהלית, ניתן ללמוד מדברי ההסבר להצעת החוק (במקור, סעיף 14 בנוסח הצעה). על אף שההצעה ביקשה להותיר את רשימת המקרים בהם יעשה שימוש בהתראה מינהלית חלף עיצום להחלטת המשיב, דברי ההסבר בהצעה הממשלתית מלמדים שככלל הממשלה ראתה בסעיף זה אכסניה למקרים **שבהם קיימת אי**

⁸ לנוסח הצעת החוק ר' [כאן](#).

בהירות בדין או שמדובר בהוראות חדשות שדורשות תקופת הסתגלות. מדברי ההסבר אף נלמד שלעמדת הממשלה, **התראה מינהלית אינה באמת סנקציה**, ויתרונה הוא שהיא עדיין יכולה להקל על עובדים לקבל את זכויותיהם (במשתמע, על דרך היותה אמצעי לחץ על מעסיק לקיים את חובותיו ללא הגשת תביעה):

"מוצע להסמיך את הממונה למסור למעביד התראה מינהלית, אם נוכח, על בסיס ראיות מינהליות, כי המעביד הפר הוראה מהוראות החיקוק המנויות בתוספת השניה, וזאת במקום הודעה על כוונת חיוב. בהתראה כאמור יוזהר המעביד כי עליו להפסיק את ההפרה, שאם לא כך יוטל עליו עיצום כספי בשל הפרה נמשכת, ואם יימצא כי הפר פעם נוספת את ההתראה – בשל הפרה חוזרת. ההתראה המינהלית, להבדיל מההודעה על כוונת חיוב, מאפשרת למעביד לתקן את ההפרה בלא שיוטל בשלה עיצום כספי, הגם שהתשתית העובדתית שלפני הממונה מעידה כי הייתה הפרה. **יצוין כי מנגנון זה מיועד, באופן עקרוני, להוראות חוק שאינן בהירות דיין לציבור המפוקחים, שיכולות להתפרש באופנים שונים על ידי הממונה או המעביד, או שהן הוראות חדשות שנדרשת תקופת הסתגלות של ציבור המעבידים אליהן. פועל יוצא של קיומה של ההתראה המינהלית, הוא העובדה שיש בכך כדי להקל על עובדים הנרתעים מלדרוש את זכויותיהם, לקבל את המגיע להם על פי דין, בלי להיזקק לתביעות משפטיות (ההדגשות הוספו – הח"מ).**

מוצע כי השר יקבע בנהלים, שיגובשו בהסכמת היועץ המשפטי לממשלה ובהתייעצות עם הארגונים, את מאפייני ההפרות והנסיונות שבהן תישלח התראה מינהלית לפי הסעיף המוצע, במקום הודעה על כוונת חיוב".

29. במסגרת הליך חקיקת החוק, הוקדש משפט אחד בלבד לחלופה הנדונה: "הצעת חוק זו מאפשרת לממונה להמיר את הטלת העיצום הכספי במתן התראה מינהלית, בהתאם לנהלים של השר שיאשר היועץ המשפטי לממשלה"⁹. הא ותו לא. עם זאת, **במסגרת הדיונים הובהר, אף על ידי הייעוץ המשפטי בוועדת העבודה והרווחה של הכנסת, כי דרך המלך באכיפה המינהלית בחוק המוצע תהא מתן עיצום כספי, לעומת דרך המלך שהיתה ערב החקיקה, שהיתה הגשת כתב אישום פלילי (ר' דבריה של יועמ"שית הוועדה בישיבה מיום 24.3.2010, עמ' 6 לפרוטוקול וכן עמ' 13 לפרוטוקול; כל הפרוטוקולים מפורסמים באתר הוועדה).**

30. על היחס שבין הודעה על כוונת חיוב ועיצום כספי לבין התראה מינהלית, ניתן ללמוד מתיקומם הגיאומטרי של כלים אלו בחוק, ממורכבות המנגנון שהוקדש ביחס לכל אחד מהם, ומלשון החוק. שני המנגנונים הוקמו תחת פרק ב' לחוק, הנושא את הכותרת "עיצום כספי". כוונת החיוב והעיצום הכספי פותחים פרק זה (סימן א') ונפרשים על פני 12 סעיפים (סעיפים 3-14). ההתראה המינהלית מופיעה בהמשך, בסימן ב' לחוק, בסעיף בודד אחד – סעיף 15 – שלשונו מורה בבירור על היותו חלופה למה שאמור להיות דרך המלך (עיצום כספי):

"על אף הוראות סעיף 5, היה לממונה יסוד סביר להניח כי מעסיק הפר הוראה המנויה בתוספת השנייה, רשאי הוא להמציא למעסיק, במקום הודעה על כוונת חיוב, התראה מינהלית ולפיה על המעסיק להפסיק את ההפרה..."

31. הנה כי כן, בהתאם לדין, המחוקק לא קבע שהתראה היא חלק מובנה בהליך האכיפה המינהלית עצמו. היא אינה סנקציה למעשה, כי אם אזהרה למעסיק לשנות את דרכיו. היא מתפקדת כמעין-נזיפה שמטרתה כמעט הסברתית – כפי שעולה מדברי ההסבר בהצעת החוק, אשר פירטו שייעשה שימוש בהתראה מקום בו מתקיימת חזקת אי-הבנת הדין בשל עמימותו או חדשנותו – כדי לאפשר למעסיק לתקן את דרכיו, כשהמטרה העיקרית היא סיוע לעובד הפרטני שכבר ניזוק.

⁹ הישיבה המאתיים-ותשעים-וארבע של הכנסת השמונה-עשרה, יום שני, ט"ז בכסלו התשע"ב (12 בדצמבר 2011), ע"מ 117.

32. חשוב לציין, שהמודל שנקבע בחוק ביחס לאכיפה מינהלית, לרבות עיצומים כספיים, אופן הטלתם, ומתן הסמכות להמירם בהתראות מינהליות כמו גם לקבוע את המקרים בהם הדבר ייעשה, אינו מיוחד לחוק להגברת האכיפה. מודל זה מקובל גם בדברי חקיקה אחרים אשר נועדו לאפשר אכיפה מינהלית בשלל תחומים (איכות סביבה, ניירות ערך, הגנת הצרכן ועוד), ושהסמיכו את גורמי האכיפה הרלוונטיים שם לעשות גם כן שימוש בהתראות מינהליות. עם זאת, כפי שנראה בהמשך, המשיב חרג בהרבה מהקו המקובל בנושא אצל גופי אכיפה אחרים, כמו גם מעמדת הממשלה כפי שהשתקפה בדברי ההסבר להצעת החוק, והפך את ההתראה המינהלית לכלי האכיפה המינהלי המרכזי.

ד. נוהל התראות מינהליות ומיקומו במערך האכיפה של המשיב

33. בסמוך למועד חקיקת החוק, בשנת 2012, קבע המשיב את הנוהל מושא העתירה, במטרה להסדיר את העילות והנסיבות שבהן רשאי הממונה להמציא למעסיק התראה מינהלית במקום הודעה על כוונת חיוב. העילות למתן התראה מינהלית חלף הודעה על כוונת חיוב נקבעו בסעיף 2(א) לנוהל. עניינה של עתירה זו היא העילה הרביעית, אולם לשם שלמות התמונה נפרוש את כלל העילות:

34. העילה הראשונה היא שהופרה "הוראה חדשה" שלא ניתנה כבר התראה מינהלית על הפרה קודמת שלה. "הוראה חדשה" מוגדרת בסעיף 1 לנוהל כ"הוראה שטרם חלפו 12 חודשים מיום כניסתה לתוקף".

35. העילה השנייה היא שהופרה הוראה שנדרשת לגביה תקופת הסתגלות של ציבור המעסיקים עקב שינוי במדיניות האכיפה של המשרד.

36. העילה השלישית היא שהופרה הוראה שהיועץ המשפטי של המשרד חיווה לגביה דעתו בכתב שקיימת אפשרות של מחלוקת כנה בציבור בדבר הפרשנות המשפטית ליישומה.

37. שלוש העילות האמורות קיימות, למיטב ידיעת העותרות, גם בנהלים דומים אחרים של גופי אכיפה מינהליים – ונתייחס לכך בהמשך. הן גם עולות בקנה אחד עם הרציונל להתראה המינהלית שפורט בדברי ההסבר להצעת החוק, דהיינו, הפרות שניתן לראותן כתוצר של טעות הנובעת ממחלוקת פרשנית לגיטימית או חקיקה/מדיניות חדשה שציבור המעסיקים טרם הורגל בה.

38. לא כך הם פני הדברים ביחס לסעיף 2(א)4, העומד במוקד עתירה זו, ושחורג בהרבה מהמקובל אצל גופי אכיפה מינהליים כמו גם ממטרת החוק. לפי עילה זו, התראה מינהלית תינתן למעסיק מפר חוק, חלף הודעה על כוונת חיוב, בכל מקרה שבו "ההפרה שהופרה היא הפרה ראשונה".

יודגש, שהמונח "הפרה ראשונה" עלול להטעות ולהוביל למחשבה שמדובר בהפרה ראשונה של הוראה כלשהי שאותה אצל אותו מעסיק. לא זה המצב. עיון בהגדרה ל"הפרה ראשונה" בסעיף 1 לנוהל, מגלה ש"הפרה ראשונה" היא מונח רחב בהרבה, שחל למעשה על הפרה ראשונה של אותה הוראה (גם אז, הפרה קודמת של אותה הוראה לא תמנע מההפרה החדשה להיות "הפרה ראשונה", אם חלפו שבע שנים בין ההפרות – ר' ההגדרה המלאה בסעיף 1). הפרה קודמת של הוראות אחרות לא תשלול את סיווג ההפרה של ההוראה הזו כ"הפרה ראשונה" (דהיינו, תביא להמרת העיצום הכספי בגינה בהתראה מינהלית בלבד), אלא אם בוצעו 4 ויותר הפרות שונות מאותו אשכול בשנתיים שקדמו להפרה (ואפילו 5 ויותר, אם מדובר בהפרה של הוראות המוגדרות בנוהל כ"הוראת מסמוך").

39. משמעות הדבר היא, שכל מעסיק מפר חוק שהתמזל מזלו ולא אותר בעבר בידי המשיב – או אפילו אותר בעבר אך נמצא שהפר הוראות אחרות או שפשוט חלף זמן מאז ההפרה הקודמת – יקבל פשוט

אזהרה. מדובר בעיקור כוונת המחוקק לאכיפה מינהלית אפקטיבית, והחלפת האכיפה במעין-הסברה.

40. למען שלמות התמונה נוסף, כי סעיף 3 לנוהל קובע שהנוהל בכללותו (כלומר, כל 4 העילות שקובעות מתי יעשה שימוש בהתראה מינהלית חלף עיצום) לא יחול על מספר מצומצם של הפרות, שהמשיב בחר וקבע בנספח ב' לנוהל. מדובר בהפרות של הוראות מסוימות בחוק עבודת נוער; הוראות מסוימות בחוק עבודת נשים; תשלום שכר הנופל משכר המינימום; ואי-העברת ניכויים מהשכר ליעדם תוך שלושה חודשים. להבנת העותרות, סעיפים אלו הוחרגו מתחולת הנוהל, והפרותיהם אמורות להיות מטופלות באמצעות עיצומים כספיים כדרך המלך, ככל הנראה משום שלשיטת המשיב אלו הן "ההפרות החמורות". כל יתר ההפרות שבדיני העבודה ואשר מנויות בתוספת השנייה לחוק, לרבות הלנת שכר, ניכוי ניכויים אסורים מהשכר, אי תשלום גמול עבודה בשעות נוספות או העסקה בהן בניגוד לדין ועוד – יטופלו באופן אוטומטי בהתראה מינהלית ברובם המוחלט של המקרים, וזאת למרות חומרתן של הפרות אלו.

41. הלכה למעשה, סעיף 2(א)(4) לנוהל הביא לכך שההתראה המינהלית, אשר מלכתחילה לא נתפסה כאמצעי מרתיע ונועדה להיות חלופה רכה לעיצומים כספיים במקרים של בלבול ביחס לדין, הפכה להיות פני האכיפה המינהלית של המשיב. בניגוד לכוונת המחוקק, המשיב הפך אמצעי זה להיות כמעט חזות הכל של פעולותיו המינהליות, על חשבון האינטרסים הציבוריים של הרתעה ומניעה.

42. ממכלול הנתונים שאספו העותרות ושפורסם באתר המשיב¹⁰ עולה כי אגף האכיפה המינהלית אצל המשיב עושה שימוש חסר-תקדים ובפער ניכר בהתראות המינהליות, על חשבון כלי האכיפה המינהלי הנקוב בדין – עיצומים כספיים:

שנה	כוונה להטיל עיצומים כספיים	התראות מנהליות	מספר כולל של פעולות אכיפה מינהלית	שיעור ההתראות מההליכים המינהליים
2016	315	3,429	3,744	91.5%
2017	427	4,219	4,646	91%
2018	612	3,715	4,327	86%
2019	915	2,827	3,742	75.5%
2020	245	835	1,080	77%
2021	676	2,045	2,721	75%
2022	522	2,297	2,819	81%
2023	413	1,457	1,870	78%

¹⁰ בטבלה זו נעשה שימוש במידע משני מקורות: עבור השנים 2016-2022, לפי מענים לבקשות שהוגשו למשיב לפי חוק חופש המידע, תשנ"ח-1998 ושסיכומם מופיע ב"דו"ח מצב: עשור לחוק להגברת האכיפה – מדוע הפוטנציאל לא ממומש?", קו לעובד 2023, זמין לצפייה כאן (חלק מהמענים גם מצורפים כנספחים בהמשך, על מנת להקל על בית המשפט הנכבד לא נצרף את מלוא המענים; ככל שהדבר יידרש העותרות יעשו זאת). לשנת 2023 הנתון נלקח ממענה לבקשה נפרדת שהוגשה למשיב לפי חוק חופש המידע, תשנ"ח-1998 ושמצורפת בהמשך כנספח. לשנת 2024 המקור הוא דוח שנתי מאתר מנהל ההסדרה ואכיפה אצל המשיב אשר זמין לצפייה באופן מקוון בקישור כאן. יוער, כי בניגוד למצופה, קיימים פערים בין המקורות, אולם אלה זניחים.

שנה	כוונה להטיל עיצומים כספיים	התראות מנהליות	מספר כולל של פעולות אכיפה מינהלית	שיעור ההתראות מההליכים המינהליים
2024	801	2,053	2,854	72%

ניתן אם כן לראות, שבאופן עקבי, בכ-75% מממוצע מהמקרים בהם נמצאו מעסיקים כמי שהפרו את הדין, כל שניתן למעסיק היה התראה – כשבשנים מסוימות מדובר אף בשיעורים גבוהים יותר. זאת ביחס לכלל חוקי המגן על אכיפתם אמון האגף: אי תשלום שכר, ניכויים אסורים מהשכר, אי תשלום פדיון חופשה, פיטורי עובד במילואים ללא היתר, אי תשלום שעות נוספות ועוד.

43. נציין, כי המצב אמנם היה עוד גרוע מזה לפני עשור, אז דובר על 90% – אולם אין מדובר בשיפור, שכן העלייה שחלה מאז **בשיעור** העיצומים הכספיים לא באה לצד עלייה ממשית **במספרם**, והיא נובעת פשוט מירידה במספר הליכי האכיפה המינהליים הכולל באותן שנים. למעשה, המספרים המנויים לעיל בעמודה "מספר כולל של פעולות אכיפה מינהלית" – שב-5 השנים האחרונות עומד על כ-2,500 פעולות בממוצע בלבד, לעומת כ-4,100 בממוצע עד למשבר הקורונה – הם פני האכיפה המדינתית של משרד העבודה. נציין כי מספרים אלה אינם כוללים כתבי אישום פליליים, אולם מספרם של אלו בטל בשישים, במיוחד בשנים האחרונות: כך למשל לפי דוחות המשיב (ר' ה"ש 10 לעיל), בשנת 2023 נפתחו רק 67 תיקי חקירה פלילית נגד מעסיקים והוגשו רק 57 כתבי אישום, וב-2024 נפתחו רק 55 הליכי חקירה פליליים והוגשו רק 39 כתבי אישום. הנה כי כן, הודות לנוהל המשיב, החוק להגברת האכיפה לא רק שלא הרחיב את האכיפה ולא שיפר את ההרתעה, אלא הפנה את רוב משאביו לחלוקת נזיפות.

44. חשוב לציין, שהירידה התלולה במספר פעולות האכיפה (רובן המכריע עדיין התראות מינהליות) מאז שנת 2019, לא נובעת משיפור במצב זכויות העובדים במשק. אדרבא, ניתן לראות כי הירידה מתחילה דווקא בשנת 2020, במקביל למשבר הקורונה, ונמשכת לאורך המלחמה האחרונה, שתי סיטואציות משבריות שהשפיעו עמוקות על שוק העבודה ועל העובדים בו. למעשה, המשיב עצמו מצא שבשנים האחרונות התפתחו תופעות קשות ומכוערות של ניצול עובדי קבלן (למשל על ידי יצירת שרשרי קבלנים – מצב שבו חברת הקבלן לוקחת בעצמה חברת קבלן, ולעיתים גם זו לוקחת חברת קבלן, באופן שמחליש ומסכן עוד יותר את העובד שבקצה), ופרסם כבר לפני למעלה משנתיים "קול קורא" לבחינת אסדרה של הנושא (ההליך לא הסתיים עד היום).¹¹

כמו כן, לאחר אירועי ה-7 באוקטובר 2023, המשיב דחף לצד משרדי ממשלה אחרים להרחיב באופן משמעותי את הענפים שבהם ניתן להעסיק מהגרי עבודה ברישיון ("עובדים זרים"), כוח עבודה פגיע במיוחד; העלה באופן דרסטי את המכסות להעסקתם (מספר מהגרי העבודה שנמצאים היום בישראל כבר כמעט והכפיל את עצמו ביחס למצב לפני המלחמה); ואף דחף לגיוסם באמצעות מתווכים לא חוקיים ומחוץ להסכמים בילטרליים, בניגוד לפסיקות בית המשפט הנכבד שראתה בכך פתח לסחר

¹¹ "קול קורא למעסיקים בחברות כ"א, בחברות שירותים בתחום ניקיון, שמירה ואבטחה, מזמיני שירותים ובעלי עניין להתייחס לסוגיות רגולטוריות בתחום העסקה קבלנית", משנת 2023. עוד על פגיעותם של עובדי קבלן, גם בימים אלו, ר' דוח המשיב מנובמבר 2024, "עובדי קבלן בישראל בשנים 2012 – 2020: תמונת מצב ומגמות"; ודוח מבקר המדינה מיולי 2024, "העסקת עובדים באמצעות קבלני שירות ברשויות המקומיות".

בבני אדם.¹² אמנם, על פי החלטות הממשלה נקבע מפתח להגדלת מספר המפקחים במינהל אסדרה ואכיפה אצל המשיב בהתאם להגדלת מכסת העובדים הזרים, אך בפועל וכפי שנראה להלן, מרבית התקנים שהובטחו לא אוישו.

משמעות הדבר של כל אלו היא שאם כבר, ב-5 השנים האחרונות מספר ושיעור העובדים הפגיעים בישראל רק גדל, ושיעור ההפרות בתחום בוודאי לא פחת במקביל למשבר הקורונה ולמלחמה.

45. הסיבה לירידה המשמעותית בפעילות האכיפה של המשיב, והיא רלוונטית גם לענייננו בהינתן שיעצום כספי יינתן לפי הנוהל רק על "הפרה שניה" (או רביעית, או חמישית, תלוי במקרה), היא הירידה במשאבי האכיפה של המשיב והקושי למלא תקנים קיימים. כך למשל, לפי תשובות שנמסרו לעותרת 1 במענה לבקשות חופש מידע, בשנת 2023, מספר התקנים במינהל אסדרה ואכיפה דיני העבודה אצל המשיב היה 67 בלבד, מהם רק 61 היו מאוישים. בשנת 2024 מספר התקנים עלה ל-94 (ככל הנראה בהמשך להחלטת ממשלה 1752 בדבר הגדלת מספר מהגרי העבודה בישראל והוראותיה בדבר הגדלת תקני אכיפה בהתאם), אולם מספר התקנים המאוישים ירד ל-44.

נציין כי בדיון שהתקיים בוועדת עובדים זרים של הכנסת ביום 28.10.2025 עדכנו נציגי המשיב כי לאחרונה גייסו 40 פקחים, בהמשך להחלטת ממשלה 1752 לעניין העובדים הזרים, אך מהם רק 30 התייצבו לתחילת הליך ההכשרה בשל תנאי השכר אשר זה החל בימים אלה. כפי שניתן לראות, קיים קושי להעריך מהם יסיימו את התהליך ויישארו בתפקידם לאורך זמן.

46. בהתאם, נתוני המשיב מראים על מיעוט ביקורות חוזרות, הן באופן נומינלי והן באופן מספרי. כך למשל, בשנת 2022 בענף הבנייה בוצעו 197 ביקורות של מעסיקים, מהן רק 6 ביקורות חוזרות – המהוות כ-3% מסך הביקורות שבוצעו בענף. בבחינת כלל ענפי המשק השיעור דומה: מתוך 1,195 ביקורות באותה שנה, היו רק 34 ביקורות חוזרות (2.8%). בשנת 2023, מתוך 1,346 ביקורות, רק 102 היו חוזרות (7.5%) ובשנת 2024, מתוך 2,130 ביקורות, רק 128 היו ביקורות חוזרות (6%).

העתק הנתונים הרלוונטיים ממעני המשיב לבקשות חופש המידע ביחס לשנים 2022, 2023 ו-2024 מצורף ומסומן ע/2-10/ע.

47. היעדרן של ביקורות חוזרות מצד המשיב עלה אף בדוח מבקר המדינה התשע"ה-2015:

"בדיקה חוזרת של מעסיק שנמצאו אצלו בעבר הפרות מאפשרת טיפול יעיל במפרי חוק חוזרים, ומרתיעה מעסיקים שכבר הטילו עליהם סנקציה בעבר ומעסיקים בכלל. בדיקה חוזרת יכולה לשמש גם לבקרה על פעולות האכיפה, בכך שתצביע על שינוי דפוסי העסקה ומניעת הישנות של ליקויים..."

על אף דיווחו של המינהל למשרד האוצר במרץ 2014 כי בשנה זו תתמקד האכיפה במפרי חוזרים, המינהל לא כלל את נושא הביקורות החוזרות בתכנית עבודתו לשנת 2014. יתרה מכך, נמצא כי בשנתיים הראשונות מכניסתו לתוקף של החוק להגברת האכיפה ביוני 2012, לא קיים האגף לאכיפה מינהלית בדיקות חוזרות כלל... (עמ' 1046).

יוער, כי באותו דוח, מלפני כעשור, תגובת המשיב הייתה שייקבעו יעדים לבדיקות חוזרות. למיטב הידיעה, אלה לא נקבעו עד הגשת עתירה זו.

¹² בג"ץ 2405/06 קו לעובד נ' ממשלת ישראל, ניתן ביום 17.12.2018. ההחלטות בדבר הגדלת המכסות, פתיחת ענפים להגירת עבודה וחריגה מהסכמים בילטרליים מתקבלות בידי ועדת מנכ"לים שהוקמה מכוח החלטת ממשלה 1752, שמנכ"ל המשיב הוא אחד החברים בה, ולפי תוכן ההחלטות, תמך בכולן. ניתן למצוא ההחלטות באתר הוועדה.

48. הנה כי כן, הסיכוי לאתר הפרה חוזרת אצל אותו מעסיק יורד פלאים, הן בשל הגדרתה הרחבה של "הפרה ראשונה" בנוהל (שלמעשה כוללת לא מעט הפרות חוזרות) והן בשל משאבי האכיפה של המשיב, מה שמביא לכך שהעיצום הכספי – הבשורה הגדולה של המחוקק בשנת 2011 – הוא כלי שולי ביחס לרוב רובן של ההפרות שקבע המחוקק בתוספת השנייה. רוב העיצומים שכן ניתנים, ניתנים להבנת העותרות ביחס למקרים שנקבעו בנספח ב' לנוהל כחריגים שעליהם הנוהל לא יחול.

49. למען שלמות התמונה בלבד, שכן הדברים חורגים מגדרה של עתירה זו, נציין שמדיניות האכיפה של המשיב אף רפה עוד יותר, הן מאחר שלא כל כוונת חיוב מביאה להטלת עיצום; הן מאחר שלא כל עיצום שמוטל משולם על ידי מעסיקים ויש צורך לא פעם בנקיטת הליכי גבייה; והן נוכח נטייתו של המשיב להפחית אף את אותם מעט עיצומים שכבר ניתנים על ידו. מעסיקים אשר עומדים בפני תשלום עיצום כספי, יכולים כאמור לעיל להגיש בקשה להפחתת סכום העיצום, וזאת באמצעות מילוי טופס באתר המשיב.¹³ בקשה זו אינה מחייבת מתן מידע או מסמכים למשיב, אלא די בהצהרה של המעסיק ובמקרים מסוימים אישור של בודק שכר בנוגע לטענות המובאות בהצהרה. בהתאם לתקנות ההפחתה שקבע המשיב, ניתן לאשר הפחתה של עד 50% מגובה העיצום הכספי. ואכן, המשיב משתמש בסמכות ההפחתה ביד רחבה:¹⁴

שנה	סכום העיצומים הכספיים (במיליוני ש"ח)	גובה ההפחתה (במיליוני ש"ח)	גובה העיצומים הסופי (במיליוני ש"ח)	אחוז ההפחתה
2021	105	31	74	29.5%
2022	110	42	68	38.1%
2023	97	34	63	35%

הדברים נאמרים לא כי הם נתקפים בעתירה זו, אלא כדי לתת תמונה כוללת על מגבלות הכלים שנקבעו במטרה להרתיע מעסיקים מפני הפרות של חוקי העבודה; וכדי להבהיר שלמשיב כלים נוספים רבים, מלבד התראות מינהליות, לערוך איזונים בכלי האכיפה שהוגדרו בחוק, והוא אינו נדרש לשימוש רחב כל כך בהתראה מינהלית דווקא.

50. חשוב להדגיש שהתראה מינהלית אינה סנקציה; היא הסברה. קבלתה אינה מרתיעה ואינה מכאיבה. המעסיק מפר החוק אינו משלם מחיר על הפרת החוק. אכן, ייתכן כי הוצאת התראה מינהלית תגרום למעסיק שאיתרע מזלו ואותר במסגרת משאבי האכיפה המוגבלים של המשיב, לשנות את דרכיו (או להסתירן טוב יותר להבא, בהינתן שהסיכוי שתערך אצלו ביקורת חוזרת נמוך עוד יותר). ייתכן והן יביאו מעסיק להחזיר את פירות ההפרה לעובדיו. הסיכוי לכך דומה מאוד לסיכוי שפנייה מהעותרות למעסיק תביא לתוצאה זו – ורבות מפניות העותרות למעסיקים אכן מניבות תשלום כספי וזכויות, והעותרות אינן רשות אכיפה מינהלית. ניתן בהחלט להשתמש בכלי הסברתי; כאמור, העותרות עושות זאת, והמחוקק אף הוא גילה דעתו כי זו אפשרות. אולם זו אינה יכולה להיות אפשרות מרכזית ועיקרית של גוף שאמון על אכיפה מינהלית.

¹³ הטופס מפורסם באתר המשיב [בקישור זה](#).

¹⁴ כפי שעולה מדוחות הפעילות השנתיים של המשיב, ר' בה"ש 10 לעיל.

ה. נוהל התראות מינהליות ומשמעותו לעניין אכיפת זכויות עובדים המועסקים על ידי קבלני שירותים בתחומי השמירה, האבטחה, הניקיון וההסעדה

51. אחת ממטרותיו המוצהרות של החוק להגברת האכיפה היא להגן על אוכלוסיות מוחלשות ולצמצם את תופעת העובדים העניים, בין היתר באמצעות יצירת אחריות למזמיני שירותי קבלני ניקיון, שמירה ואבטחה והסעדה. במתכונת העסקה קבלנית זו נפוצה העסקת עובדים מאוכלוסיות מוחלשות בפריפריה החברתית-כלכלית בישראל, והפרות הזכויות רבות במיוחד. לאור זאת, החוק להגברת האכיפה הטיל אחריות חדשה על מזמיני שירותים.

52. במסגרת אחריות זו, ביקש המחוקק לחזק את מזמין השירות כמונע נזק אפקטיבי, כשבמקרים בהם הוא נמנע מלפעול ככזה, ניתן יהיה בין היתר להטיל עליו עיצום כספי. סעיף 16 לחוק להגברת האכיפה קובע שמקום בו החליט המשיב לשלוח הודעת חיוב לקבלן (קרי, המעסיק הישיר של העובד), אז ישלח הממונה עותק ממנה גם למזמין השירות ויתרה בו לתקן את ההפרה או לסיים את ההתקשרות עם הקבלן, שאם לא כן, הממונה יטיל הודעה על כוונת חיוב גם על מזמין השירותים. הסמכות הוגבלה לרשימה סגורה של הוראות חוק שמופיעה בתוספת השלישית לחוק.

53. לאור זאת, הטלת עיצום כספי על מעסיק שהוא קבלן היא בעלת משמעות מיוחדת, שכן היא השער להתראה (ובהמשך, להודעת חיוב) למזמין השירות. בניגוד לכך, להתראה מינהלית על המעסיק-הקבלן אין כל השלכה על מזמין השירות: הלה אמור לקבל העתק ממנה ללא כל דרישה ממנו לעשות דבר, ותו לא.

54. לצד משמעות העיצום הכספי על מעסיק-קבלן מול מזמין השירות, הטלת עיצום כספי על קבלן שירותים עשויה להשפיע גם על יכולתו להתמודד במכרזי שירותים ממשלתיים – בניגוד להתראות מינהליות. חלק מקבלני שירותים בתחומי הניקיון, השמירה והאבטחה, מתמודדים במכרזים ציבוריים של משרדי הממשלה או רשויות מקומיות, והוראת החשב הכללי (תכ"ס 8.2.1, הוראה 7.11.3 לשעבר) קובעת כי עיצומים כספיים שהוטלו על אלו ישפיעו על התמודדותם במכרז; להתראות מינהליות אין זכר בהוראה זו:¹⁵

"2.1.2.2. המשרד לא יתקשר עם ספק, אלא אם התקיימו כל אלה:

...

2.1.2.2. ב-3 השנים שקדמו למועד ההתקשרות לא הוטלו על הספק או על בעל הזיקה אליו, כהגדרתו בחוק עסקאות גופים ציבוריים, תשל"ו-1976, **עיצומים כספיים** בשל יותר משש הפרות המהוות עבירה, בגין הפרת חוקי העבודה המפורטים בנספח ג – רשימת החוקים המפורטים בתוספת שלישית לחוק להגברת האכיפה של דיני העבודה ובנספח ד – רשימת צווי הרחבה..." (ההדגשות אינן במקור).

55. סעיף 2.2.2 להוראת תכ"ס 8.2.1 מפרט את הדברים שעליהם צריך קבלן להצהיר בקשר לקיום חובותיו בעניין שמירת זכויות עובדים, בבואו לגשת למכרז עם משרדי הממשלה בתחום השמירה והאבטחה או הניקיון:

"2.2.2.1. ההרשעות הפליליות של המציע בגין הפרת דיני עבודה.

¹⁵ [הוראת החשב הכללי](#)

- 2.2.2.2. ההרשעות הפליליות של בעלי השליטה במציע בגין הפרת דיני עבודה.
- 2.2.2.3. ההרשעות הפליליות של חברות אחרות בשליטת מי מבעלי השליטה (אם קיימות) בגין הפרת דיני עבודה.
- 2.2.2.4. פסקי דין חלוטים בגין הפרת דיני עבודה.
- 2.2.2.5. כל הקנסות שהושתו על כל הנ"ל בגין הפרה של חוקי העבודה על ידי מינהל ההסדרה והאכיפה במשרד התעשייה המסחר והתעסוקה (להלן: "הכלכלה"), בשנתיים האחרונות שקדמו למועד האחרון להגשת ההצעות.
- 2.2.2.6. **כל העיצומים הכספיים שהושתו על כל הנ"ל בגין הפרה של חוקי העבודה על ידי מינהל ההסדרה והאכיפה בכלכלה, ב-3 השנים האחרונות שקדמו למועד האחרון להגשת ההצעות, בהתאם לחוק להגברת האכיפה של דיני העבודה, תשע"ב-2011 (ההדגשה אינן במקור)**

בהתאמה, בסעיף 8.3 למדריך החשכ"ל לכתיבת מכרזים, החשכ"ל מפנה להוראת תכ"ם 8.2.1 האמורה ומתייחס לחובה שנקבעה בה לדרוש מקבלן שניגש למכרז תצהיר בדבר קיום חובות המציע בעניין שמירת זכויות עובדים. גם שם אין התייחסות להתראות מינהליות.

56. אמות המידה לבדיקת הצעות של קבלני שירותים להתקשרות עם משרדי הממשלה לפי הוראת תכ"ם 8.2.1. אמנם כוללות מבדק זכויות עובדים, אשר מהווה 40% מאמות המידה לבחירת ההצעה במכרז, לפי הוראת תכ"ם 5.1.4 "ניהול סיכונים ובקורות: מערך מרכזי לביקורת על זכויות עובדים המועסקים על ידי קבלני שירותים בתחומי השמירה, האבטחה, הניקיון וההסעדה", אך הקריטריונים לחישוב ציון מבדק זכויות עובדים אינם כוללים סנקציות שהוטלו על הקבלן על ידי המשיב, כל שכן התראות מינהליות¹⁶.

57. קרי, ניתן לראות שבמסגרת מכרז הקבלן לא נדרש להתייחס למספר ההתראות המינהליות שניתנו לו, אלא רק לעיצומים הכספיים, מה שמהווה עוד אינדיקציה לכך שאפילו המדינה לא רואה בהתראות המינהליות כסנקציות, ואין בהן כדי לפגוע בכשירותו של קבלן בבואו לגשת למכרז. הוראת התכ"ם אומצה גם במסגרת נוהל משרד הפנים 9/2016 אשר החילה אותה גם על המרכז לשלטון מקומי בדצמבר 2016¹⁷, כך שהדברים נכונים גם לשלטון המקומי.

ו. התראות מינהליות בתחומי משפט האחרים

58. התראה מינהלית היא מנגנון אכיפה שקיים גם בתחומים אחרים, והוא אינו ייחודי למשפט העבודה ולחוק להגברת האכיפה. הנוהל של המשיב, לעומת זאת, בהחלט ייחודי, יוצא דופן ומרחיב בהרבה ובאופן קיצוני למדי את השימוש בכלי ההתראה המינהלית. נוכח חריגותו, ומכיוון שלטענת העותרות הדברים מלמדים על אי סבירותו של הנוהל, נפנה לדוגמאות לנהלים אחרים המסדירים מתן התראה מינהלית מכוח חיקוק. כפי שנראה, בתחומים אחרים שאינם זכויות עובדים, השימוש בכלי זה נעשה רק ביחס לרשימה מצומצמת של מקרים, שאף אחד מהם אינו "הפרה ראשונה" כהגדרתה בנוהל.

¹⁶ הוראת התכ"ם והקריטריונים

¹⁷ חוזר מנכ"ל משרד הפנים 9/2016

59. באכיפת דיני הצרכנות, עליה אמונה הרשות להגנת הצרכן וסחר הוגן, מופעל "נוהל המצאת התראה מינהלית חלף עיצום כספיים" (1 בינואר 2015).¹⁸ נוהל זה נוסח מכוח תיקון מס' 39 לחוק הגנת הצרכן, תשמ"א-1981, שבמסגרתו ניתנה לרשות הסמכות לפעול בהליך מנהלי ביחס להפרות המנויות בסעיף 22ג לחוק להגנת הצרכן. בחלק א' של הנוהל נכתב: "האכיפה המינהלית תבצע בעיקרה על ידי הטלת עיצומים כספיים. עם זאת, קיימים כלים נוספים המסייעים בפעולת האכיפה המינהלית והם התראה המינהלית... שימוש בכלים אלו במקום הטלת עיצום כספי תתאפשר במקרים מסוימים בהם מתקיימות נסיבות ספציפיות".

פרק ג' לנוהל הנ"ל מתאר את הנסיבות להמצאת התראה מינהלית במקום עיצום כספי: הוראה חדשה; שינוי מדיניות אכיפה ביחס להפרת הוראות מסוימות, אשר הוכרזה בגלוי לגביהן תקופת הסתגלות; ומחלוקת כנה בציבור בדבר פרשנות חובה הקבועה בחוק או איסור. כלומר, ברירת המחדל בשימוש באכיפה מינהלית ע"י הרשות להגנת הצרכן וסחר הוגן היא שימוש בעיצום הכספי, ולא בהתראה מינהלית. **אין בנוהל זה כלל המתיר המצאת התראה מינהלית למפר על הפרה ראשונה.**

60. בתחום הבריאות, קיימים שני נהלים: "נוהל אכיפה מינהלית – התראה מינהלית והתחייבות להימנע מהפרה לפי פקודת הרוקחים (חלף עיצומים כספיים)" (התשע"ו-2016)¹⁹ מכוח תיקון מס' 24 לפקודת הרוקחים [נוסח חדש], התשמ"א-1981, המתייחס להפרת הוראות מסוימות הקבועות בפקודה או בתקנות שהותקנו מכוחה; ו"נוהל התראה מינהלית חלף עיצום כספי לפי חוק הגנה על בריאות הציבור (מזון), תשע"ו-2015"²⁰ המתייחס להפרות החוק דנא. שני הנהלים קובעים כי "האכיפה המינהלית תבצע בעיקרה על-ידי הטלת עיצומים", ונקבעו כלים נוספים שנועדו לסייע בפעולות האכיפה המינהלית, ובהם כלי ההתראה המינהלית. גם בנהלים אלה, בדומה לתחום הצרכנות, הנסיבות לשימוש בהתראה מינהלית במקום עיצום כספי הן: הוראה חדשה; שינוי מדיניות אכיפה; ומחלוקת כנה בציבור בדבר פרשנות חובה או איסור הקבועים בחוק. **גם בנהלים אלו אין אפשרות להסתפק בהתראה מינהלית למפר על הפרה ראשונה.**

61. בתחום הכלכלה, קיימות "הוראות לעניין התראות מינהליות והטלת עיצומים כספיים לפי חוק התקנים ופקודת היבוא והיצוא" של משרד הכלכלה (מעודכן ליום 1.6.2022).²¹ הוראות אלה מסדירות אכיפה מינהלית עקב הפרת הוראות המצויות בחוק התקנים, תשי"ג-1953 ובפקודת היבוא והייצוא [נוסח חדש], תשל"ט-1979. לפי נוהל זה, הממונה על התקינה יכול לשלוח התראה מינהלית ולהטיל עיצומים כספיים עקב הפרת הוראות שונות. לפי פרק א', סעיף 2 לנוהל זה, "ברירת המחדל היא כי הפרתן של הוראות אלה גוררת הטלת עיצום כספי... בנוהל זה יפורטו המקרים החריגים לכלל בהם תישלח למפר התראה מינהלית". נוהל זה מאפשר אמנם לתת התראה בנסיבות של הפרה הראשונה, **אולם אפשרות זו כרוכה בעמידה בארבעה תנאים מצטברים** – שיתוף פעולה עם פעולות הפיקוח; הבטחת תיקון הליקוי; לא היה בהפרה סיכון ממשי לבטיחות או לבריאות הציבור; ומדובר באירוע ראשון **כלשהו** שבו נמצא שהופרה הוראה אחת בלבד מרשימת עבירות הקבועה בחוק או בפקודה (כלומר, הפרה ראשונה באמת, ולא כהגדרה המרחיבה בנוהל מושא עתירה זו). ארבעת התנאים האלה

¹⁸ הנוהל

¹⁹ הנוהל

²⁰ הנוהל

²¹ ההוראות

ביחד מייצרים מצב שלא ניתן להשתמש בהתראה מינהלית בהיקפים גדולים מדי, וביחס לריבוי הפרות.

62. העותרות לא הצליחו למצוא דוגמה אחת לנוהל המסדיר מתן התראות מינהליות, שמאפשר מתן התראה מינהלית במקום עיצום ל"הפרה ראשונה" בהגדרה כה מרחיבה כבנוהל דגן וללא מסננות נוספות שימתנו את השימוש בכלי זה. כפי שנראה בהמשך, במסגרת הטיעון המשפטי, על המטריה אף חולשת הנחיית היועצת המשפטית ביחס להתראות מינהליות, אשר נוהל המשיב סוטה אף ממנה.

ז. ניסיונות העותרות להביא לשינוי הנוהל

63. הנוהל מושא העתירה נקבע לפני למעלה מעשור. הוא נקבע מכוח חוק שהכניס לעולם יחסי העבודה כלי חדש, שהצריך למידה והתאמה לשוק עתיר-הפרות. גם אם היה מקום לגישה הסלחנית ביותר שהנוהל מבטא, עת החוק רק חוקק והמשיב ביקש לתת למעסיקים הזדמנות ללמוד את הדין ולקיים אותו בטרם ינקוט בסנקציות, אין זה המצב היום, 14 שנים אחרי, עם התפתחותן והתרחבותן של תופעות מכוערות ואף מסוכנות בשוק העבודה, עלייה משמעותית של שיעורם של עובדים לא ישראלים בשוק העבודה, ירידה במשאבי האכיפה בפועל, היעדר שינוי משמעותי בהיקפי ההפרות שהעותרות עדיין נתקלות בהם וחסמים מפני גישה לבתי הדין לעבודה שאצלם הולכים ונערמים התיקים.

64. נציגי העותרות החלו להעלות בפני נציגי המשיב את הצורך בהתאמת הנוהל ותיקונו, במסגרת שיחות ופגישות שונות שקיימו עמו במשך השנים. כך למשל, ביום 19.7.2022 קיים המשיב עם העותרות ועם ארגונים נוספים פגישה תקופתית, ובה הציג את פעילות תחום העיצומים הכספיים במינהל אסדרה ואכיפה. במסגרת זו התייחסו נציגי העותרות שהשתתפו לבעייתיות בנוהל ההתראות, בכך שמדובר בנוהל מיושן, שאינו מתאים לאוכלוסיות מוחלשות ואינו מייצר הרתעה אמיתית. בשל כך, העותרות העלו את הצורך בעדכון, וביקשו מהמשיב לשקול זאת.

65. ביום 2.11.2022 קיים המשיב שולחן עגול עם נציגי מעסיקים, עובדים, ארגונים ואקדמיה, במלוא עשור לחקיקת החוק להגברת אכיפה. במסגרת זו עמדו נציגי העותרות שהשתתפו בשולחן העגול על הבעייתיות שבנוהל, שמוביל לשימוש מועט בעיצומים, בפרט על רקע מיעוט הביקורות החוזרות של המשיב והמשאבים המוגבלים.

במקביל ובהמשך לכך, פרסם המשיב במרץ 2023 את תוצאות המשובים והסקרים שערך במלוא עשור לחקיקת החוק, כמו גם ממצאי השולחן העגול.²² לפי הממצאים, הגם שרוב המשיבים לסקר השיבו שהתראות מינהליות הן כלי מרתיע (עמ' 6) "הודגש ע"י בעלי הזיקה לעובדים ומעסיקים גם יחד שהתראות מסייעות כלפי מעסיקים שטעו בתום לב, אך לא מספיקות נגד מעסיקים שמבצעים הפרות במודע ובאופן סדרתי, עבורם יש לנקוט בצעדי אכיפה חמורים יותר". בהתאם, נמצא שהמעסיקים שככל הנראה השיבו בסקרים שמדובר בכלי אפקטיבי ל"הרתעה", לא השיבו כך משום שהוא באמת מרתיע לדעתם, אלא משום שהוא "משמש" ככלי אכיפה יעיל לתיקון הליקויים, מהווה זרז לביצוע בדיקות רוחביות ומשמשת כלי ללמידה". עוד נכתב בממצאים ש"הודגש ע"י כל המשתתפים כי חייבים להגביר את השימוש בכלי הביקורת החוזרת, על מנת להעלות את האפקטיביות של ההתראות. רוב המשתתפים ציינו כי המעסיקים מודעים לכך שהסיכוי לביקורת

²² הליך שיתוף ציבור במלאת עשור להגברת האכיפה של דיני העבודה

חוזרת בעקבות קבלת ההתראה הוא אפסי, וזה גורע מהמוטיבציה של מעסיקים להחיל שינויים רוחביים וארוכי טווח לתיקון (עמ' 7-8 – ההדגשות הוספו).

עוד נכתב בידי המשיב, ביחס לסנקציות כלכליות דוגמת עיצומים כספיים, ש"ממצאים אלה מאששים את התפיסה שפגיעה כלכלית, "דרך הכיס", היא המרתיעה ביותר" (עמ' 11 – ההדגשה הוספה).

ממצאי השולחן העגול במלוא עשור לחוק להגברת אכיפה, שפרסם המשיב במרץ 2023, מצורף ומסומן 11/ע.

66. ביום 1.6.2023 פנו העותרות אל המשיב בכתב וטענו בהרחבה כי לשיטתן, מקץ עשור לחוק להגברת האכיפה, יש לשנות את נוהל התראות מינהלית ולהתאימו לתכליות האכיפה המינהלית שקבע המחוקק. העותרות טענו כי נקודת המוצא שמבוטאת בנוהל, בעיקר בסעי' 2(א)(4) לו, על היקפי האכיפה והמשאבים הקיימים למשיב, הפוכה לרצון המחוקק; וגם אם היה לה מקום מיידי לאחר חקיקת החוק ונוכח חדשנותו, כיום כבר אין לה אחיזה. העותרות טענות שיש למחוק את ההוראה הנוגעת להפרה ראשונה (ולחלופין להגביל את השימוש בסעיף רק בהפרה ראשונה שנמצא לגביה באופן מובהק שנעשתה בתום לב), תוך הותרת כל הכלים המאזנים שקבע ממילא המחוקק ביחס לעיצומים הכספיים, העותרות ביקשו למחוק את הסעיף מהנוהל.

העתק פניית העותרות מיום 1.6.2023 מצורף ומסומן 12/ע.

67. הזמן חלף, ומענה לא ניתן. העותרות שבו ופנו בנושא בימים 1.8.2023 ו-3.9.2023 בבקשה לקבל מענה לפנייה. בהינתן מתקפת החמאס ב-7.10.2023 והמלחמה שפרצה בעקבותיה, המתינו העותרות תקופה נוספת, ושבו ופנו למשיב בבקשה נוספת לתשובה בחלוף חודשים, ביום 14.2.2024.

העתק פניות העותרות בתזכורות מאוגוסט 2023 עד פברואר 2024 מצורף ומסומן 13/ע.

68. מקץ 10 חודשים מיום הפניה המקורית, ביום 3.4.2024, השיב המשיב לפנייה. המשיב התייחס בתשובתו למנגנון הקבוע בנוהל ולמשמעות הרבה שהוא מייחס להתראות מינהליות ככלי שמאיים על מעסיקים, אך לא הכחיש כי המחוקק בחר בעיצום כספי כדרך המלך; כי עיצום כספי הוא ללא ספק מרתיע בהרבה; ולמעשה לא השיב כלל מדוע אין לנקוט בו, מדוע יש להשתמש בהתראות מינהליות חלף עיצומים ביחס לרוב המוחלט של ההפרות, או מדוע יש בכלל לדחות את בקשת העותרות. המשיב אמנם ציין כי מדובר ב"בחירה מידתית" בכלי ההתראות המינהליות, אולם במענה לא נכתב בין אילו שיקולים כלי זה מבקש לאזן ושמביאים את המשיב להנחה שמדובר בכלי "מידתי".

לצד זאת, תשובת המשיב הייתה לא פחות ממדהימה בתארה את ההפרות הנדונות בהליך האכיפה המינהלי ככאלו שבהגדרה נעשו בתום לב, שכן לדידו ההליך המינהלי שמור רק למקרים תמי לב ("עצם העובדה כי הליך חקירה נבחן במסלול הליך מנהלי הרי שהנחת המוצא בפתיחת החקירה היא, כי מדובר בהפרה שבוצעה בטעות אנוש או תום לב, שאם לא כן, היה הליך החקירה נבחן במישור של הליך פלילי מחמיר יותר", סעיף 12 לתשובת המשיב); ואת ההתראה המינהלית כ"סנקציה [שאינה] קלת ערך" – היות שאם המעסיק לא יתקן את דרכיו, וייתפס פעם נוספת, אז הוא יחויב בעיצום גבוה יותר מכפי שהיה מחויב בו לכתחילה לפי סעיף 4 לחוק (!). עוד טען המשיב כי יש משמעות להתראות מינהליות במכרזים ציבוריים (כאמור, הח"מ לא מצאו תקדים לטענת המשיב בדבר נזק למתמודד במכרז ציבורי שקיבל התראה מינהלית או למכרז בו ניתן משקל כלשהי ל"סנקציה" זו, והמשיב לא הפנה במענה מטעמו למכרזים או למקרים בהם ניתן משקל להתראה מינהלית מטעמו). לבסוף טען

המשיב כי במקרים שבהם אותרו הפרות והוטלו עיצומים או התראות, לא נמצא הבדל בשיעור התיקונים בין מעסיקים שקיבלו התראה לבין מעסיקים שקיבלו עיצום.

העתק מענה המשיב מיום 3.4.2024 מצורף ומסומן ע/14.

69. ביום 17.4.2024 השיבו העותרות למשיב, והטעימו כי למעשה תשובתו אולי מפליגה (באופן שגוי) בשבחי ההתראות המינהליות, אולם למעשה היא אינה משיבה לפנייה, שכן היא לא מסבירה מדוע אין להשתמש בעיצומים כספיים, כמצוות המחוקק, ברוב המקרים. העותרות הדגישו שהמשיב אינו חולק על כך שבחר לתעדף, בניגוד לכוונת המחוקק, מתן התראות מינהליות על פני עיצומים כספיים; וציינו שה"תשובה" נעדרת כל הצדקה או הסבר לכך. העותרות הוסיפו כי הצגת ההתראה המינהלית בידי המשיב כסנקציה משמעותית, אך משום הסנקציה הכספית שתוטל בגין הפרה אחרת וחוזרת (אם תאוותר בכלל), היא מופרכת; שממילא המשיב כמעט שאינו מקיים ביקורות חוזרות; כי רוב המעסיקים אינם מתמודדים במכרזים ציבוריים, וכי גם במקרים של מעסיקים המתקשרים עם המדינה, הניסיון מלמד שרשויות ציבוריות אינן מייחסות להתראה המינהלית כל חשיבות. העותרות אף עמדו על הפגם היסודי שבתפיסתו המוטעית של המשיב את הליך האכיפה המינהלי, אשר תופס אותו בהגדרה ככזה שמיועד למקרים תמיד לב, מה שלא מתיישב לא עם אופי ההליך, לא עם מטרת החוק, ואף לא עם נוהל המשיב שבמקרים מסוימים (הפרות של סעיפים המנויים בנספח ב' לנוהל) כן מצא שיש לטפל גם במקרים שאינם תמי לב בהליך המינהלי באמצעות עיצום כספי. שוב הטעימו העותרות כי התראה מינהלית אינה סנקציה מרתיעה, וזאת אף לפי ממצאי המשיב עצמו בהמשך לשולחן העגול מנובמבר 2022, אלא מדיניות המתמרצת מעסיקים לנקוט ב"שיטת מצליח", ביודעם שככל שלא נתפסו בעבר, יוכלו להמשיך ולהפר את החוק ולכלל היותר יקבלו התראה מינהלית בעתיד.

העתק מענה העותרות מיום 17.4.2025 מצורף ומסומן ע/15.

70. בחלוף שלושה חודשים, ביום 18.7.2024, שבו ופנו העותרות למשיב וביקשו את התייחסותו. העותרות הדגישו כי:

"פנייתנו נעשית דחופה יותר ויותר, עם הבאתם של עשרות אלפי מהגרי עבודה לישראל, חלקם לענפים לא יציבים ועתירי הפרות זכויות, חלקם לאחר שגוייסו ללא פיקוח תחת שיעבודי חוב. מובן כי הפנייה רלוונטית אף לאוכלוסיות נוספות, לרבות עובדים ישראלים, ודי להפנות לדוח מבקר המדינה האחרון שעומד על היקף הפרת הזכויות של עובדי הקבלן ברשויות המקומיות. העובדה שגם בסוף הליכי אכיפה ארוכים ממתנה בהגדרה אך התראה מינהלית, שאינה מרתיעה את רוב רובם של המעסיקים, וזאת גם במקרים בהם ניכר שמדובר במעסיק שמתחמק במודע מתשלום זכויות שלא לומר מעסיק שפועל באופן מובהק ובזדון להפרות מהותיות של החוק – והכל מכוח נוהל שנוגד את החוק המורה על הטלת עיצומים כדרך המלך – אינה מתקבלת על הדעת."²³

העתק פניית העותרת מיום 18.7.2024 מצורף ומסומן ע/16.

71. בחלוף 3.5 חודשים נוספים, ובהיעדר מענה, שבו העותרות ופנו למשיב ביום 4.11.2024. העותרות ציינו ש:

"תיקון הנוהל מתבקש במיוחד בהינתן החלטת ממשלה 1752 המורה למשרדכם לייצר תכנית עבודה שנתית ביחס לאכיפת זכויותיהם של מהגרי עבודה (הגם שתיקון הנוהל מתבקש גם ביחס לעובדים אחרים), ולבחינת כלי האכיפה הקיימים.

²³ דוח מבקר המדינה מיולי 2024 בדבר העסקת עובדים באמצעות קבלני שירות ברשויות המקומיות

נוסחו הקיים של הנוהל מהווה, כפי שהראינו במכתבינו, אבן נגף משמעותית בפני אכיפה אפקטיבית מצד משרדכם".

עוד כתבו העותרות, ש :

"בחינה משווה של נהלי משרדים אחרים ביחס למתן התראות מינהליות חלף עיצומים, מלמדת מעצמה על חריגותו ואי-סבירותו של הנוהל שבנדון, שפוטר מי שהפר את הדין בלא כלום משום שזוהי "הפרה ראשונה" ועוד הפרה ראשונה "מאותו סוג". כפי שכתבנו במכתבינו, גם אם הייתה לכך הצדקה לפני 12 שנים, אין לכך כל הצדקה כיום".

העתק פניית העותרות מיום 4.11.2024 מצורף ומסומן ע/17.

72. יומיים לאחר מכן, ביום 6.11.2024, התקבלה תשובתו הלקונית של המשיב, לפיה "במסגרת תוכנית העבודה של שנת 2025 אנו בוחנים מספר נושאים שקשורים לחוק להגברת האכיפה, בין היתר נבחן את יעילותו של נוהל התראות והאם יש צורך בביצוע שינויים".

העתק תשובת המשיב מיום 6.11.2024 מצורף ומסומן ע/18.

73. בהינתן האמור, סברו העותרות כי ראוי להמתין לתכנית העבודה השנתית של המשיב לשנת 2025. ביום 17.11.2024 השיבו העותרות כדלקמן :

"שמחנו לקרוא שהנושא נכנס לתכנית העבודה של משרדכם לשנת 2025, אנו מקווים שבסוף התהליך הנוהל אכן יתוקן כמבוקש. בנסיבות אלו, אנו כמובן נמתין לתוצאות התהליך אצלכם.

עם זאת, ומכיוון שמדובר בנושא שפנינו לגביו כבר לפני כמעט שנה וחצי ולא בנושא חדש שזה עתה הונח על שולחן המשרד, נבקש לקבל מסגרת זמנים טנטטיבית לסיום התהליך – זאת בפרט כשמדובר בתכנית עבודה שנתית, ושכעולה מתשובתך כלל לא ברור שגם בסוף שנת 2025 תתקבל החלטה בנושא, ודאי לא כזו שמורה על תיקון הנוהל כמבוקש (ונציין שחלק מהנושאים המופיעים בתכנית העבודה לשנת 2025 הופיעו כבר בתכנית העבודה לשנת 2024 ולא אירע עמם דבר)".

העתק פניית העותרות למשיב מיום 17.11.2024 מצורף ומסומן ע/19.

74. חודשיים נוספים חלפו, ומענה לא התקבל. ביום 21.1.2025 פנו העותרות אל המשיב וביקשו לקבל את התייחסותו.

העתק פניית העותרות אל המשיב מיום 21.1.2025 מצורף ומסומן ע/20.

75. למחרת, 22.1.2025, השיב המשיב לפנייה. בתשובה נכתב כי "לפנייתכם בנושא לפני שנה וחצי נשלח מענה על ידנו", וכי –

"בימים אלה כפי שציינתי במענה הקודם, בחלוף למעלה מ-10 שנים מכניסת החוק להגברת האכיפה לתוקף בכוונתנו לבחון את הרגולציה שנקבעה בכדי לוודא את התאמתה לדרישות ולאינטרסים הנוכחיים בשלושה הבטים :

1. נוהל התראות - בחינה של סעיפי ההפרות המחייבים התראה תחילה

2. תקנות הפחתה

3. סכומי העיצומים - בחינת מדרג הסכומים ואופן חישובם

אנחנו תקווה כי בסיום ההליכים הנדרשים נוכל להגיש את המלצתנו בסיום שנת 2025, מעבר לכך לא נוכל להתחייב ללוחות זמנים.

במקביל, אכן פורסמה ביום 13.1.2025 תכנית האסדרה השנתית של המשיב לשנת 2025, בה נכללו הסעיפים האמורים.

העתק תשובת המשיב מיום 22.1.2025 מצורף ומסומן ע/21.

העתק תכנית האסדרה השנתית של המשיב לשנת 2025 מצורף ומסומן ע/22.

76. במענה לכך, השיבו העותרות למשיב ביום 5.2.2025, כי בהתייחסות היחידה שנשלחה עד כה לעותרות מטעם המשיב לא הייתה למעשה תשובה עניינית למבוקש, היינו מדוע אין להיענות למבוקש ולבטל סעיף 2(א)(4); כי העותרות עמדו על כך בפניויהן מאז; וכי למעשה אף תשובת המשיב מנובמבר 2024 מלמדת שהוא ער לבעייתיות במצב הקיים.

העותרות הוסיפו, שככל שהבחינה השנתית הצפויה תתמקד באפשרות להרחבת רשימת החריגים לנוהל ההתראות (נספח ב' לנוהל), אין הדבר מהווה מענה לפניית העותרות. שוב הבהירו העותרות כי סעיף 2(א)(4) לנוהל מסכל את מטרותיו של החוק להגברת אכיפה; וכי הרחבת רשימת החריגים לא תיתן מענה לבעיה הבסיסית שבנוהל: תמרוץ "שיטת מצליח" של הפרות הסעיפים שלא "זכו" להימנות בין החריגים שבנספח לנוהל, עשור לאחר חקיקת החוק, וניתוב הפרות הדין הקוגנטי להליך שבסופו אין סנקציה מינהלית אמיתית. העותרות הרחיבו אודות תחומי משפט אחרים, והאופן בו הם מפרשים את אפשרות ההתראה המינהלית, והבהירו שוב כי פרשנות זו היא המקיימת את כוונת המחוקק.

העתק פניית העותרות מיום 5.2.2025 מצורף ומסומן ע/23.

77. במקביל, ביום 11.3.2025, נתקיימה ישיבה של צוות אכיפה בינמשרדי שהוקם מכוח החלטת ממשלה 1752 ושאמור לגבש המלצות רגולטוריות בתחום אכיפת זכויות עובדים זרים – ושנציגי המשיב חברים בו. חלק מנציגי העותרות הוזמנו אליו על מנת להשמיע את דבריהם ביחס למדיניות האכיפה הראויה כלפי מעסיקים מפרי חוק, לרבות מצד המשיב. באחד מהמושבים באותה ישיבה הוצגו לנציגי הצוות, בתוכם נציגי המשיב, נתונים אודות היקפי האכיפה, ובמבט השוואתי על תחומי משפט אחרים, לרבות שיעורן של ההתראות המינהליות אצל המשיב, לעומת שיעורן באגפי אכיפה מינהלית אחרים. נציגי העותרות במפגש שבו ועמדו על הצורך בתיקון הנוהל.

78. מאז הודעת הדוא"ל ששלחו העותרות למשיב בפברואר 2025, לא זכו העותרות למענה. עם זאת, העותרות סברו כי יש מקום ליתן למשיב שהות לבחון את הטעון בחינה ולבצע את המלאכה המוטלת עליו כמי שאחראי על יישום החוק.

79. ביום 21.10.2025, בהתקרב סוף שנת 2025, בהיעדר מענה מהמשיב ובהיעדר פרסום כלשהו (קול קורא, טיוטה להערות הציבור) בנוגע לתיקון הנוהל, פנו העותרות למשיב וביקשו לדעת האם אכן החל בהליך האסדרה של הנוהל, כפי שהוצג לעותרות בתחילת השנה. עוד שבו ושאלו, האם במסגרת הליך זה ייבחנו טענותיהן לגבי הצורך בביטול סעיף 2(א)(4) לנוהל, במובחן מהליך הבחינה שמשמע מתכנית האסדרה שבכוונת המשיב לקיים (הרחבת החריגים לנוהל). העותרות ציינו שבהינתן פרק הזמן הממושך בו הן פונות למשיב בעניין, ככל שלא יתקבל מענה עד ליום 6.11.2025, הן יאלצו לפנות לערכאות.

העתק פניית העותרות למשיב מיום 21.10.2025 מצורף ומסומן ע/24.

80. ביום 23.10.2025 התקבלה אצל העותרות תשובת המשיב, לפיה "לאור מורכבות הנושא" ו"הצורך בעבודת מטה מקצועית" וב"שיתוף חברת מחקר חיצונית למשרד", הוארך פרק הזמן ל"בחינה" בשנה שלמה, עד סוף שנת 2026. בשלב זה, לדברי המשיב, "העבודה נמצאת... בשלב המחקרי שלה". המשיב לא השיב לשאלת העותרות, האם במסגרת "בחינה" זו תבחן גם האפשרות לבטל את סעיף 2(א)(4) לנוהל כמבוקש על ידן, או שכל שייבחן (בעבודת מטה ובשילוב חברת חיצונית) עד סוף שנת 2026 (ככל

שלא יהיו הארכות נוספות) הוא האפשרות להרחיב את רשימת החריגים לנוהל; וכל שנכתב הוא ש"ככל שיוחלט על הליכי שיתוף ציבור" בנושא, תצא הודעה מסודרת בערוצים המקובלים.

העתק תשובת המשיב מיום 23.10.2025 מצורף ומסומן ע/25.

81. כאמור, העותרות פונות למשיב בנוגע לסעיף 2(א)(4) לנוהל, זה למעלה משנתיים. כמפורט להלן, מדובר בסעיף שחותר תחת כוונת המחוקק, חורג מהנחיות היועצת המשפטית לממשלה וסוטה באופן משמעותי מנהלים של משרדים אחרים ביחס לאכיפה מינהלית. במקביל, חלה עליה משמעותית במספר העובדים הפגיעים בשוק העבודה ובמתכונות העסקה בעייתיות, במקביל לצמצום ושחיקה במשאבי האכיפה של המשיב. תכנית המשיב "להסדיר" את הנושא ל-2025 לא התממשה, הנושא נדחה ל-2026, והיד עוד נטויה לדחיות נוספות. ממילא, לעמדת המשיב, כל שיש לבחון הוא את חריגיו של הנוהל, וגם זאת ב"הליך מורכב" לדבריו שדורש עבודת מטה ומעורבות של חברה חיצונית, כשאינן מדובר כלל בפתרון לעמדת העותרות. משכך, מוגשת עתירה זו.

הטיעון המשפטי

א. הנוהל נוגד את כוונת המחוקק והממשלה ומעקר את החוק מתוכן

82. כאמור, החוק להגברת האכיפה הסמיך את המשיב להפעיל סנקציה מינהלית לטובת אכיפת חוקי העבודה – עיצום כספי – וזאת לאחר תקופה ארוכה שבה הוכח לדעת כל הגורמים בתחום, כי האכיפה הפלילית לבדה, שנקבעה בחוקים הקוגנטיים של משפט העבודה, אינה יעילה; קשה להפעלה; נעשה בה שימוש דל; ומשכך שאינה מספקת הרתעה מפני הפרת הדין. כפי שתואר המהלך של מעבר מאכיפה פלילית למינהלית בתחום אחר:

"במרוצת השנים, וככל שהרגולציה הלכה והתרבתה, התבררה מורכבות מעשית בשימוש בהליך הפלילי לצורך זה. זאת, גם נוכח מאפייניו של ההליך הפלילי: מורכבותו, הימשכותו והמשאבים הנדרשים לצורך שימוש בו לאכיפה יעילה. כמו כן, התעוררה שאלה בדבר ההצדקה לשימוש במשפט הפלילי לאכיפתן של הוראות אלו, שלא בהכרח נלווה להפרתן מטען אנטי-חברתי מובהק. מורכבות זו הובילה למעבר הדרגתי לשימוש בכלי אכיפה מינהליים שמאפשרים פעולה מהירה, יעילה שלא נלוות לה השלכותיה של ההרשעה בפלילים..."

מנגנון העיצומים הכספיים אומץ על ידי המחוקק בעשורים האחרונים בתחומים שונים, ובמסגרתו הוסמכה רשות מינהלית רלוונטית להשית עיצום כספי בגדרי ההליך המינהלי כאשר קיים יסוד סביר להניח כי פרט או גוף הפר חובה רגולטורית (ראו והשוו להסדרים הקבועים בפרק ה' לחוק איסור הלבנת הון, התש"ס-2000; בסעיף 354 לחוק החברות, התשנ"ט-1999; ובהקשר קרוב לענייננו: בסעיף 58 לחוק למניעת מפגעי אסבסט ואבק מזיק, התשע"א-2011; בסעיף 129 לפקודת המכרות). מנגנון זה נועד לשמש ככלי הרתעה ואכיפה של החוק, ואופן הפעלתו משפיע מטבעו על התנהלותם של מפריס פוטנציאליים. ההפרות שבגינן תופעל אכיפה חלופית בדרך של הטלת עיצום כספי הן הפרות שלא דורשות קיומו של יסוד נפשי או הוכחת נזק, ופעמים רבות מדובר בהפרות שלא מחייבות בירור עובדתי מורכב" (עע"מ 430/20 המש"ד להגנת הסביבה נ' קוויס תחבורה ציבורית בע"מ (2021); להלן: עניין קוויס).

83. המחוקק קבע את המנגנון ואת הסנקציה הראויה לטיפול במקרים אלו – עיצום כספי, כשמו של פרק ב' לחוק. אכן, בתוך הפרק ביקשה הממשלה להותיר מרחב שיקול דעת למשיב להשתמש בכלי ההתראה המינהלית במקרים של חוק חדש שטרם הוטמע בקרב המעסיקים או של אי-בהירות פרשנית, וזאת בדומה לקיים בנהלים אחרים; ובהתאם, נקבע סעיף 15 לחוק המאפשר למשיב, חלף דרך המלך של משלוח כוונת חיוב, להוציא התראה מינהלית. ואולם, הנוהל שיצר המשיב, הן בניסוחו

והן ביישומן בשטח, הפך את הקערה על פיה וסיכל את כוונת המחוקק: אם המחוקק ביקש ליצור כלי אכיפה משמעותי של עיצום כספי כחלופה להליך הפלילי המורכב, בפועל נוהל המשיב המיר את רוב הליכי האכיפה שלו להתראה מינהלית.

84. ודוק: ענייננו אינו בסדרי עדיפויות או במדיניות הקצאת משאבים. ענייננו אינו גם באופן בו מפעיל המשיב שיקול דעת אכיפתי במקרה קונקרטי כזה או אחר. **נהפוך הוא: המשיב פטר עצמו מהצורך להפעיל שיקול דעת כלשהו, שכן מראש הגביל את שיקול דעת גורמי האכיפה אצלו להתראות מינהליות בלבד.**

85. בכך, סיכל המשיב, בהוראה בנוהל, את תכלית החוק מכוחו פורסם הנוהל – גיבוש מסלול פשוט לסנקציות מנהליות שאמנם אינן הליך פלילי אך עדיין מהוות סנקציה ממשית, שנועדה לבטא הסתייגות מהפרת הדין. חלק הארי מפעילות האגף שמטרתו אכיפה אצל המשיב מוקדש כעת לשלב המקדמי של חלוקת אזהרות ולא להטלת הסנקציות עצמן. למעשה, בפועל יצר המשיב שלב נוסף בדרך לסנקציה המינהלית שהמחוקק ביקש לייצר (עיצום כספי), שלב שנעדר מהחוק אבל בפועל הפך להיות הכרחי – היות שעיצום יוטל רק לאחר שאותרה הפרה חוזרת לאחר הוצאה מינהלית. בכך יצר המשיב שינוי משפטי של ממש, והיטה את כוונת המחוקק בדבר אכיפה מינהלית של דיני העבודה הקוגנטיים.

86. בעשותו כן, הפר את המשיב את חובתו להפעיל את סמכויותיו בהתאם לדין המסמך. כידוע, "סמכות מוענקת לרשות מנהלית על מנת שהרשות תפעיל אותה, לפי נסיבות הענין, כדי לשרת את תכלית הסמכות. לפיכך חובה על הרשות להיות ערה לנסיבות, לשקול במקרה המתאים אם יש צורך להפעיל את הסמכות, ולהפעיל אותה לפי הצורך. זוהי החובה לפעול" (י' זמיר, **הסמכות המינהלית**, (תשנ"ו-1996), ע' 691). החלטתו של המשיב לראות בסנקציה המינהלית של עיצום כספי – אשר אליה הוקדש עיקר החוק המסמך – אפשרות שנייה בלבד במדרג הפעולות, נוגדת באופן מובהק את כוונת המחוקק והממשלה, **באופן העולה לכדי חוסר סמכות.**

87. נבהיר, שגם הרחבת רשימת החריגים לנוהל (שאותה התכוון המשיב לבחון במהלך שנת 2025 ובפועל דחה את בחינתה, נכון להיום, עד לסוף שנת 2026) אינה פותרת בעיה זו ולמעשה ממשיכה את סוגיית חוסר הסמכות: המשיב בחר בעצמו אילו מהוראות החוק שקבע המחוקק בתוספת השנייה לו הן "חמורות דיין" לשיטתו באופן שיצדיק טיפול בהן בדרך המלך שנקבעה בחוק בדבר הטלת עיצום כספי, ושלעמדתו כלל אין לנקוט ביחס אליהן בהתראה מינהלית. מובן כי המשיב לא הוסמך לדרג את חומרת העבירות שעל הפרת כולן מצא המחוקק שיש להטיל עיצום כספי.

ב. הנוהל סוטה באופן קיצוני מהקיים ביחס לנהלים דומים ומהנחיות משרד המשפטים

88. כאמור, העותרות יגעו ולא מצאו הסדר אחר ביחס לשימוש בהתראות מינהליות, שנקבע מכוח הסדרים דומים בחוקים אחרים, ושלאפשר התפרקות כה משמעותית מהסמכות והחובה להטיל עיצום כספי. כאמור לעיל, בניגוד לנהלים אחרים שבחנו העותרות, הנוהל מושא העתירה מייצר מסלול אוטומטי של התראה מינהלית, בנסיבות בהן ההפרה היא "הפרה ראשונה" כהגדרתה המרחיבה בנוהל, והסדר זה – לא נמצא באף נוהל דומה אחר שמוכר לעותרות. לצד משאבי אכיפה זעומים ושיעור ביקורות חוזרות כמעט אפסי, מסלול זה הפך, כפי שהראו הנתונים שלעיל, לדרך המלך של האכיפה המינהלית.

89. העותרות יטענו כי קיומם של דברי חקיקה אחרים ביחס להתראות מינהליות והאופן בו אלו יושמו בידי שלל משרדי ממשלה, מעידים על האופן בו אמורה רשות מינהלית סבירה ליישם את חובותיה החוקיות. חריגה כה בוטה ויוצאת דופן כמו בענייננו, מלמדת על חוסר הסבירות הקיצוני שבנוהל דן, ודאי למעלה מעשור לאחר חקיקת החוק המסמך.

90. נוהל המשיב אף מנוגד למסמך העקרונות המנחים של משרד המשפטים בדבר "עיון אכיפה חלופית בחקיקה – עקרונות מנחים" (מח' ייעוץ וחקיקה, ספטמבר 2018; להלן: "מסמך העקרונות המנחים"). במסמך זה מנותחים מנגנוני אכיפה מינהליים שונים, בראשם הטלת עיצומים, כחלופות למשפט הפלילי ("אכיפה חלופית"). מסמך עקרונות מנחים זה נועד להכווין את הרגולטורים בתחומים השונים – בתוכם המשיב – לנתח וליישם את מנגנון האכיפה המינהלית עליו הם מופקדים, באופן שיהיה קוהרנטי בין הדינים השונים ובין תכליות האכיפה המינהלית. באותו מסמך נדונה ההתראה המינהלית, כמנגנון חלופי לעיצום הכספי שאינו מתאים למקרים בהם החוק הופר באופן בוטה אלא למקרים שבהם הדין לא ברור דיו או שנדרשת תקופת היערכות מצד השוק המופקח להוראה המופרת:

מנגנון ההתראה (ראו סימן ב' בנספח א') משמש את הממונה כדי להזהיר את המפוקח שהוא מפר את הוראות החוק. במסגרת השימוש בכלי זה, הממונה אינו מטיל עיצום כספי על מעשה ההפרה נושא ההתראה אלא רק אם המפר ממשיך ומבצע את ההפרה או שהוא מבצע אותה פעם נוספת. משמעותו של כלי זה היא שלמרות קיומה של תשתית ראייתית ביחס לביצועה של הפרה, הממונה מוותר על הטלת העיצום הכספי בגין הפרה זו.

הויתור של הממונה על הטלת עיצום כספי בגין מעשה ההפרה נשוא ההתראה, מוצדק למשל בנסיבות שבהן קיים קושי בנוסח ההוראה שבגינה נקבעה ההפרה, למשל כאשר בשל נוסח ההוראה, המצב המשפטי עשוי להיות לא ברור דיו.... ההתראה המינהלית מסייעת להבהיר את המצב המשפטי בנוגע להוראה המופרת, ומאפשרת למפוקח לחזור לציות כמצופה ממנו. לכן כלי זה אינו מתאים למקרים בהן מופרות הוראות ברורות באופן בוטה.

דוגמה נוספת למצב המצדיק מתן התראה, היא כשההוראה מצריכה היערכות מיוחדת מהמפוקחים. כאשר הוראות חוק או הנחיות הממונה מחייבות היערכות של השוק המפוקח, הממונה רשאי לקבוע כי "בתקופת ההסתגלות" לא יוטל עיצום כספי, אך מדובר בהפרה שלהבא יוטל בגינה עיצום כספי" (ההדגשות אינן במקור).

העתק מסמך העקרונות המנחים מצורף ומסומן ע/26.

91. הנה כי כן, בדומה לנהלים אחרים של רשויות אחרות המסדירים את סמכותן ליתן התראה מינהלית, גם מסמך העקרונות המנחים של משרד המשפטים מלמד שהתראות מינהליות לא נועדו ליתר עיצומים כספיים, אלא הם שמורים למקרים מסוימים המאופיינים בחוסר בהירות או הטמעה של הדין, ולא להפרה מודעת של הדין.

למעלה מן הצורך נוסף, כי מסמך העקרונות המנחים שהוציא משרד המשפטים מחייב את המשיב, אשר אינו יכול לתת פרשנות משלו לכלי שמשרד המשפטים סבור כי יש להשתמש בו בצורה קוהרנטית במערכות דינים שונות. כידוע, חובתה של כל רשות מרשויות המדינה היא לפעול בהתאם להנחיות היועץ המשפטי לממשלה, ופרקליט המדינה אותו מינה:

"להנחיות היועץ המשפטי לממשלה ... שתי תכליות מרכזיות. הראשונה, להנחות את גורמי הממשלה, בין במישרין ובין דרך מערך הייעוץ המשפטי ביחס לפעולות שלהן היבטים משפטיים משמעותיים. השנייה, להנחות את הפועלים מכוחו של היועץ המשפטי לממשלה במערך מייצגי המדינה בערכאות, במסגרת כובעו כתובע הכללי וכמייצג המדינה בערכאות. הנחיות יועץ נועדו לעסוק בהיבטים רוחביים ועקרוניים ובנושאים בעלי חשיבות, מורכבות או רגישות מיוחדת, בהם ניכר כי

קיים צורך בהנחיה על מנת ליצור בהירות, ודאות ואחידות ביחס ליישום הדין במסגרת פעולות הממשלה ורשויותיה. כמו כן, **נועדו הנחיות היועץ גם לפרש את הדין באופן שיתווה עקרונות משפטיים ברורים לפעילות גורמי הממשלה, להבטחת השמירה על שלטון החוק, לחיזוק אמון הציבור במערכת הממשלתית ולקידום האינטרס הציבורי הכולל בהיבטיו המשפטיים** (נוהל הנחיות היועץ המשפטי לממשלה מס' 9.0000 (עדכון: 14.4.2022); ההדגשות אינן במקור).

92. יוער כי בעניין קווים הנזכר לעיל אישר בית משפט נכבד זה את מדיניות הרגולטור ביחס לסנקציה מינהלית שהוטלה שם, בשל הפרות דיני זיהום האוויר, בין היתר תוך שנתן משקל פרשני למסמך העקרונות המנחים דנא, לעניין מאפייני האכיפה המינהלית והשיקולים בהפעלתה (ר' סע' 12 לפסק דינו של הש' פוגלמן, עניין קווים).

93. הנה כי כן, פרשנות המשיב את החוק המסמך, כפי שהיא באה לידי ביטוי בהוראה 2(4) בנוהל ואשר בהתאם לה ההתראה המינהלית נקטת כצעד ראשון וכמעט יחיד חלף נקיטה בעיצומים כפי שכיוון המחוקק – אינה מהווה הפעלה סבירה של סמכותו, היא מנוגדת לחוק המסמך, וכן להוראות המנחות של משרד המשפטים ביחס לאכיפה מינהלית. מדובר בחוסר סבירות קיצוני, שעולה לכדי וויתור על סמכות ממש, ולא רק בשאלה בדבר אופן הפעלתה. כידוע, לא רק הפעלת סמכות בנסיבות בהן הפעלתה אינה סבירה, אלא גם הימנעות מהפעלת סמכות שבשיקול דעת בשל טעמים בלתי סבירים, יכולים להוליך למסקנה כי ההימנעות מפעולה היא בטלה (בג"צ 3094/93 **התנועה למען איכות השלטון נגד ממשלת ישראל**, 1993, בעמ' 419-420).

ג. **הנוהל ומדיניות המשיב נשענים על הנחות יסוד תמוהות, מטרידות ומופרכות**

94. כאמור לעיל, עד היום המשיב נמנע מלהסביר מדוע, בעצם, אין בכוונתו לפעול כמצוות המחוקק, בהתאם למסמך העקרונות המנחים של משרד המשפטים, ובדומה למשרדי ממשלה אחרים. במענה היחיד שנשלח לעותרות במשך השנים האמורות (אפריל 2024, ע/6 לעיל), כל שעשה המשיב היה להגן על ההתראות המינהליות ולשבח את פועלן "כלי הרתעה". לא רק שזו אינה תשובה לפגם החוקי המתואר לעיל, אלא שזה אף אינו הסבר לסירוב המשיב להשתמש בכלי שהוא עצמו מצא במסגרת סיכום ממצאי הליך שיתוף הציבור שפרסם במרץ 2023 כיעיל בהרבה.

95. במענה זה העלה המשיב הנחות שכשלעצמן מלמדות על טעויות ופגמים יסודיים בהבנת הליך האכיפה המינהלי, או מקומן של ההתראות המינהליות בו. העותרות השיבו לכך (ע/7 לעיל) אולם מפאת חשיבות הדברים לעניין אופן הפעלת הסמכות שניתנה למשיב, נבקש לעמוד על אלו כעת.

96. ראשית, דומה כי חל ליקוי מאורות חמור בתפיסת המשיב את הליך האכיפה המינהלי כולו. במכתבו מאפריל 2024 השיב המשיב, כי ההליך המינהלי בהגדרה מיועד לטפל בהפרות שנעשו בתום לב, שהרי אחרת – אלו היו מנותבות להליך הפלילי. מדובר בטעות ברורה וגלויה, המעוררת תהיה לגבי מדיניות המשיב כרגולטור וכגורם האכיפה המרכזי בתחום, ושנדמה שמשליכה על הנוהל ומלמדת שהמקור לסעיף 2(א)4 הוא טעות משפטית. כמפורט בהרחבה לעיל, ההליך המינהלי לא נועד לטפל במקרים תמי לב, בניגוד להליך הפלילי; כי אם לאפשר אכיפה יעילה יותר של הפרות, חלקן הגדול שלא בתום לב, באמצעים מהירים ורכים יותר. למעשה, בהינתן נספח ב' לנוהל שקבע המשיב (רשימת החריגים שבהם נוקט המשיב בעיצום כספי) מלמדת שאף המשיב מודע לכך, שההפרות המנותבות להליך המינהלי אינן בהכרח מקרים המאופיינים בתום לב.

בהקשר זה נבקש להתייחס לכוונת המשיב לבחון לכאורה הרחבת חריגים אלו כמענה לפניית העותרות במסגרת התכנית הרגולטורית שלו לשנת 2025 (כוונה זו לא יצאה לפועל). לא ברור מכוח מה בחר המשיב לתעדף הוראות חוק מסוימות כחשובות יותר לאכיפה, או ככאלו שמלמדות על חוסר תום לב מובהק יותר מאחרות. בסופו של דבר, כלל ההפרות המנויות בתוספת לשנייה לחוק נמצאו בידי המחוקק כחמורות דיין להטלת עיצומים כספיים. מקום בו רצה המחוקק לעשות אבחנות בין חומרות ההפרות, הוא עשה זאת על דרך יצירת מדרג סכומי עיצומים שונים לקבוצות שונות של הוראות כפי שחולקו על ידו בתוספת השנייה לחוק (חלק א' לתוספת, חלק ב' לתוספת, וחלק ג' לתוספת). למשיב אין סמכות להחליט על דעת עצמו שחלק מהפרות אלו כן משמעותיות וחלק לא, ואת אלו שלא – רוב רובן של ההפרות בעיניו – למלט מעיצום כספי באופן אוטומטי. כך, גם אם יכפיל המשיב את הרשימה הדלה שבנספח ב', הדבר מהווה חריגה ברורה מסמכותו.

97. שנית, הנחת המשיב בתשובתו לפיה התראה היא אמצעי אפקטיבי להרתעה היא לא פחות ממדהימה. כאמור לעיל, ממצאי השולחן העגול של המשיב אינם תומכים בכך. גם דברי ההסבר להצעת החוק, כמו גם מסמך ההנחיות של משרד המשפטים, מלמדים שמדובר באמצעי **הסברה והכוונה** ולא אמצעי אכיפה, ושהוא מסייע לכל היותר לעובד פרטי לקבל את כספו לאחר שהדין כבר הופר (בניגוד לכלי אכיפה הרתעתיים שמטרתם למנוע הפרות נוספות לכלל הציבור באמצעות יצירת סנקציה). אלא שגם עיון בהנחות היסוד של המשיב בדבר "יעילות" ההתראות בקידום הרתעה מלמד על חוסר ההיגיון שבכך:

לטענת המשיב בתשובתו באפריל 2024, ההתראות המינהליות מרתיעות משום שעל בסיסן, ואם תהיה הפרה חוזרת שתאותר על ידי המשיב, ניתן יהיה ליתן סנקציה מוגברת של כפל עיצום לפי סעיף 4 לחוק. מעבר לכך שמדובר בעניין תיאורטי כמעט לחלוטין בהינתן מיעוט פעולות האכיפה החוזרות (הדבר אף היה אחד הממצאים של המשיב עצמו בהמשך לשולחן העגול בנושא), הרי שההרתעה לא נובעת מההתראה המינהלית, כי אם מסעיף 4 לחוק שקובע סנקציה מוכפלת במקרה שאותרה הפרה חוזרת. רוצה לומר, ההתראה עצמה אינה מרתיעה כלל, היא פשוט הפכה בידי המשיב ובניגוד לחוק להיות התנאי המקדים למימוש סנקציה קשה יותר במקרה של עבריון חוזר. לעמדת המשיב, באותה המידה היה ניתן לקיים שיחה חביבה עם המעסיק, לשלוח לו תעודת הוקרה, או אפילו לא לעשות כלום חוץ מלסמן "ויי" במחשב, כל דבר שעל בסיסו וככל שתאותר הפרה חוזרת ניתן יהיה בהמשך להשתמש בסנקציה מוגברת. זו, בוודאי, אינה הרתעה.

98. נימוק נוסף לעמדת המשיב ביחס להרתעתן של התראות מינהליות, הוא העובדה שלטענתו התראות מינהליות נלקחות בחשבון בקרב מזמיני שירות בעת התקשרות עם מעסיק, ולכן מעסיקים יחששו לקבלן. כאמור לעיל העותרות לא מצאו דוגמה לכך; למעשה, לעותרות מוכרות החלטות הפוכות של רשויות מינהל, שרואות במתן התראה מינהלית בלבד הוכחה לכך שמדובר בהפרה פעוטה וחסרת חשיבות – ר' לדוגמה החלטת רשות האוכלוסין וההגירה, לפיה החתמת עובד בניין זר על שטר חוב בגובה עשרות אלפי שקלים בידי החברה המעסיקה אותו, כתנאי לכך שלא יעזוב אותה, לא מהווה עניין משמעותי בהינתן שכל שמשרד העבודה בחר לעשות בנושא הוא להוציא התראה מינהלית (כעניין אוטומטי מכוח הנוהל מושא העתירה, כמובן; ר' עמ' 9 להחלטת רשות האוכלוסין וההגירה).

העתק החלטת רשות האוכלוסין וההגירה מצורף ומסומן ע/27.

99. עוד כפי שראינו לעיל, גם הוראות החשכ"ל לעניין התקשרויות עם קבלני שירות וחוזר מנכ"ל משרד הפנים מעידים שהתראות אינן נחשבות לסנקציות מינהליות בעיני הרשויות, ולכן קבלני שירותים אינם נדרשים אפילו להצהיר עליהן בבואם לגשת למכרזים, והרשויות אינן נדרשות לבדוק את קיומן.

100. אלא שבכל מקרה, אפילו אם היו התראות רלוונטיות לעניין מכרזים ציבוריים, **רוב רובם של המעסיקים במשק אינם ניגשים למכרזים ציבוריים**. הדברים האמורים נכונים לכל היותר לחברות מסוימות המעסיקות עובדים בהעסקה קבלנית בתחומים מסוימים; אולם רוב המעסיקים אינם מתעניינים באופן בו ייתפסו בידי גורמים ציבוריים אם תינתן להם התראה מינהלית, שכן הם אינם תלויים בהם לדבר.

101. זאת ועוד: בשעה שעיצומים כספיים מפורסמים באתר המשיב, וכך כל אדם מן היישוב, מועמד לעבודה, או עובד המבקש לתבוע מעסיק יכולים לקבל בקלות תמונת מצב ביחס למעסיק אשר גם לה קיימת משמעות עבור מעסיק – התראות אינן מפורסמות בשום מקום. אין כל דרך לציבור, למועמדים לעבודה או לעובדים שזכויותיהם הופרו, לדעת על כך. גם מכך ניתן ללמוד שהתראה אינה סנקציה, שכן סנקציות אחרות של המשיב עצמו, כולל כאלה שאינן כספיות, מפורסמות בידי המשיב (כך למשל ביחס לליקויים שנמצאו באתר בנייה, וניתן צו לתיקון, המפורסמות באתר המשיב, גם בנסיבות של ליקויים קלים).

[פרסום העיצומים באתר המשיב](#)

[רשימת צווי בטיחות באתר המשיב](#)

102. בסופו של דבר, דומה כי סעיף 2(א)(4), ככל שהוצדק בכלל בידי המשיב, נשען על הנחות יסוד שגויות בעליל, חלקן מעוררות חשש משמעותי בדבר תפיסת המשיב את תפקידו כרגולטור.

ד. תוצאת הנהל – דרבון פגיעה בזכויות יסוד של קבוצות מוחלשות

103. לצד כל האמור, יש לעמוד גם על המשמעות האופרטיבית של מדיניות המשיב – סיכול ההרתעה של האכיפה המדינתית ביחס לדיני העבודה של מדינת ישראל.

104. למעלה מעשור לאחר חקיקת החוק להגברת האכיפה, העותרות עודן נתקלות מידי יום בעובדים שזכויותיהם הופרו במסגרת היחסים הלא שוויונית בינם לבין מעסיקיהם. מדובר בפרט בעובדים מוחלשים ופגיעים – כאלו שמועסקים במקומות עבודה לא מאורגנים, שנמנים על אוכלוסיות מוחלשות בהגדרה, ושמועסקים בתבניות העסקה פוגעניות. בראש ובראשונה עבורם נוצר החוק להגברת אכיפה, בין היתר מתוך ההכרה בכך שיש לחתור למניעה מראש של הפרות זכויותיהם, כזו שניתן להשיג בין היתר באמצעות אכיפה מרתיעה.

105. הגם שבעשור ומעלה שחלפו מאז חקיקת החוק חלו שינויים בשוק העבודה, ובתחומים מסוימים בהחלט ניתן להצביע על שיפור (לעמדת העותרות יש לייחסו גם לשינויים אחרים שהתרחשו במקביל, כגון מאבק ההסתדרות הכללית החדשה להגנה על זכויות עובדי קבלן, חתימה על הסכמים בילטרליים להבאת מהגרי עבודה או הסדרה בחוק של חובותיהם של מזמיני שירות ביחס לעובדי הקבלן המועסקים בשטחם); בתחומים אחרים חלה, לפחות בשנים האחרות, התדרדרות. כאמור לעיל, בתקופה זו התפתחו צורות העסקה חדשות ופוגעניות, וצורות העסקה פוגעניות ותיקות התרחבו או השתכללו. המשיב בכובעו הרגולטורי, האמון על אסדרת אלו, נמנע עד כה מקידום הסדרה שתפחית

בדרכים אחרות את הסיכונים האמורים; והמעט שנותר הוא לצפות לאכיפה מרתיעה שתפחית סיכון להפרות.

106. לצערנו, וכעולה מהאמור בעתירה זו, אין זה המצב. בפועל לא מתקיימת הרתעה. כאמור, גם לפי עמדות המעסיקים שנסקרו בממצאי השולחן העגול של המשיב, פילוח התשובות מראה שמעסיקים סבורים שהתראות מינהליות – תוצאת רוב רובן של פעולות האכיפה המשיב – מסייעות להכוונת מעסיקים תמי לב, אך לא מול מעסיקים מפרי חוק בידועין. קבלות הקהל של העותרות, והפניות המתקבלות אצלן, מלמדות שבשטח מעסיקים רבים (מובן שלא כולם) מפריע באין מפריע את הדין ופוגעים בזכויות עובדיהם, ולא בהכרח כתוצאה מטעות או מחלוקת כנה. הפרות ברורות כמו החתמת עובדים על שטרי חוב, ניכויים אסורים מהשכר, אי-תשלום שכר ועוד, מבוצעים בשוטף ביחס לעובדי הכפיים בישראל – כשבמקרה הטוב, בתום הליך אכיפה ממושך, אם כבר ההין העובד להתלונן, תשלח למעסיק אזהרה. מזמיני השירות לא מקבלים כוונות חיוב בכלל, ונראה כי העובדה שרוב מה שבוחר המשיב לשלוח לקבלנים שעמם התקשרו הוא אזהרות (אז מזמין השירות לא מקבל אפילו התראה), תורמת לכך. הדברים היו מדאיגים עוד לפני משבר הקורונה, הפכו למדאיגים במיוחד לאחריו ובתקופת המלחמה האחרונה, והם מעוררים דאגה מוגברת בהינתן העתיד הצפוי למדינת ישראל לפי החלטות הממשלה להעלות באופן משמעותי את מספר העובדים הלא ישראלים, לצד התמהמהות המשיב מאסדרת בעיות יסוד שהתפתחו בעשור האחרון בשוק העבודה.

107. כידוע, "תחום פרישתו של מתחם הסבירות משתנה בהתאם לנסיבותיו של כל מקרה נתון, והוא נגזר – בין היתר – מטיב העניין העומד לדיון ומאפיוניה של הרשות המוסמכת" (בג"ץ 2534/97 **יהב נ' פרקליטות המדינה**, פ"ד נא(3) 1, 28 (1997); בג"ץ 2533/97 **התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' ממשלת ישראל**, פ"ד נא(3) 46, 57-58 (1997)). העותרות יטענו, שתוצאת מדיניות המשיב – הפקרת המוחלשים שבשוק העבודה לגורלם, בניגוד גמור לכוונת המחוקק ותוך מגמה מדאיגה של התרחבות תופעות מסוכנות בשוק העבודה ועלייה במספרם של עובדים המועדים לניצול – מהווה אף היא גורם משמעותי התורם לחוסר סבירות מדיניות המשיב כמי שאחראי על ייצור הרתעה ומניעה מראש של הפרות ולא רק תיקן הפרות נקודתיות בדיעבד.

סיכום

108. עתירה זו מוגשת לאחר שנים שבהן פונות העותרות למשיב ומציפות בפניו את האבסורד שבמדיניותו, את חתירתו תחת כוונת המחוקק ואת השלכות הדבר על שוק העבודה. העותרות קיוו שהמשיב יפעל בהתאם לחובתו כרגולטור וכגורם האכיפה המשמעותי בתחום, כפי שמתבקש אף מממצאיו-שלו במלוא עשור לחוק להגברת אכיפה. הבטחות המשיב לעשות כן במהלך שנת 2025 לא מולאו, וממילא נראה כי הליך הבחינה שנטען שיערך עד לסוף שנת 2026 אמור להתמקד בהרחבה נטולת סמכות של חריגים. בחלוף למעלה משנתיים מאז פנו העותרות בנושא, לא נותר להן אלא לפנות לבית המשפט הנכבד.

109. כמפורט לעיל, העתירה ממוקדת בסעיף אחד בנוהל המשיב, שחותר תחת כוונת המחוקק ומעקר אותה מתוכן. אכן, למשיב שיקול דעת, בפרט ביחס למדיניות אכיפה; אולם ענייננו אינו בסדרי עדיפות באכיפה, בשאלות של הקצאת משאבים או בהפעלת שיקול הדעת במקרה פרטני. ענייננו הוא בהחלטה מינהלית גורפת המונעת באופן אוטומטי את קידום כוונת המחוקק ביחס לרובן המוחלט של הפרות

בעולם העבודה, בניגוד להנחיות משרד המשפטים ולנהלים דומים אחרים, באופן שפוגע בחלשים שבחלשים בחברה הישראלית.

110. לאור כל האמור מתבקש בית המשפט הנכבד להורות כאמור בראש העתירה, להוציא מלפניו צו על תנאי, ולחייב את המשיב בשכ"ט עו"ד ובהוצאות העותרות.

אלעד כהנא, עו"ד



ב"כ העותרות

מיכל הנגר, עו"ד

