

העותרים: 1. עדאלה – המרכז המשפטי לזכויות המיעוט הערבי בישראל

2. קו לעובד

האגודה לזכויות האזרח בישראל

ע"י ב"כ עוה"ד מיכל תג'ר ואחרים  
מקו לעובד, נחלת בנימין 75, ת"ד 2319 תל אביב 61022  
טל' נייד: 054-5600536; פקס: 03-5251215  
דוא"ל: [Michal.tadger@kavlaoved.org.il](mailto:Michal.tadger@kavlaoved.org.il)

וכן ע"י עוה"ד סאוסן זהר ואחרים  
מעדאלה, המרכז המשפטי לזכויות המיעוט הערבי בישראל  
רחוב יפו 94, ת"ד 8921, חיפה 31090  
טל': 04-9501610; נייד: 052-6399147; פקס: 04-9503140  
דוא"ל: [Sawsan@adalah.org](mailto:Sawsan@adalah.org)

וכן ע"י עוה"ד עודד פלר ואחרים  
מהאגודה לזכויות האזרח בישראל  
נחלת בנימין 75, תל אביב 6515417  
טל': 03-5608185; נייד: 052-2547163; פקס: 03-5608165  
דוא"ל: [oded@acri.org.il](mailto:oded@acri.org.il)

נגד

המשיבים: 1. שרת המשפטים

2. היועץ המשפטי לממשלה

ע"י פרקליטות המדינה  
משרד המשפטים, ירושלים

### הודעה מעדכנת מטעם העותרים

בכפוף להחלטת בית המשפט הנכבד בבקשת העותרים לארכה בת יום מתכבדים העותרים למסור הודעתם. העותרים יבקשו כי בית המשפט הנכבד ייתן צו על תנאי כמבוקש בעתירה.

## מבוא

1. בקצרה נזכיר: עניינה של עתירה זו בתקנה המחייבת רשם או שופט בית הדין לעבודה, להורות על הפקדת ערובה של תובע שאינו תושב ישראל ואינו אזרח אחת המדינות בעלות האמנה לפי תקנות לביצוע אמנת האג 1954 (סדר הדין האזרחי), התשכ"ט-1969, זולת אם הראה התובע ראשית ראייה להוכחת תביעתו, או שהוא הראה כי הנתבע יוכל להיפרע את הוצאותיו ממנו אם תידחה התביעה. בכך מטילה התקנה נטל כספי וכלכלי כבד על קבוצת עובדים שהינה הקבוצה המוחלטת ביותר בשוק העבודה בישראל, ומכשילה ומגבילה את גישתם לבתי הדין לעבודה, שהם הסמכות הייחודית והבלעדית לדון בהפרת זכויותיהם בעבודה.
2. ביום 8.5.17 התקיים דיון בעתירה, בסופו החליט בית המשפט הנכבד, כי הצדדים יגישו נתונים אמפיריים באשר לתוצאותיה של התקנה עד כה. הצדדים התבקשו להגיש "נתונים מלאים ככל שיוכלו להשיג על השימוש בתקנה על כל רכיביה ותוצאותיו בבתי הדין."
3. בהתאם להוראות בית המשפט הנכבד, מתכבדות העותרות להציג את הנתונים שהצליחו לאסוף אודות הפעלת התקנה נשוא העתירה.

## אופן איסוף הנתונים

4. עוד ביום 9.3.2017 פנתה העותרת 2 בבקשה לפי חוק חופש המידע התשנ"ח-1998 להנהלת בתי המשפט במטרה לאסוף מידע מהימן אודות הפקדת ערבויות על ידי נתבעים בקופת בית המשפט חצי שנה עובר להפעלת התקנה וחצי שנה לאחר מכן. ביום 8.5.2017 דחתה הנהלת בתי המשפט את הבקשה, ומסרה שאין בידיה מידע מעובד לגבי מספר התובעים שחויבו בערובה בתקופה זו, וכי העותרת מוזמנת לעיין בעצמה באתר בתי המשפט בכל תיק ותיק שנפתח בתקופה הרלוונטית, ככל שהתיקים אינם חסויים, ולפלח את הנתונים בכוחותיה. עוד נמסר שאין להנהלת בתי המשפט נתונים סטטיסטיים אודות כספים שהופקדו בקופתה כערובה.
- הבקשה והמענה לה מצורפים ויסומנו א' ו-ב'.
5. לפיכך העותרות בחנו בעצמן את כל ההחלטות שפורסמו באתר "נבו" מאז התקנת התקנה, והשוו החלטות אלה לכל ההחלטות שניתנו באותו עניין בתקופה המקבילה טרם התקנת התקנה. נבחנו החלטות שניתנו בתקופה שבין 22 בספטמבר 2016 ועד ל-22 ביוני 2017. בתקופה המקבילה טרם התקנת התקנה נבחנו החלטות שניתנו בין 1 בדצמבר 2015 ועד 30 באוגוסט 2016. הבדיקה בשתי התקופות נערכה בדיוק באותו אופן: על פי מילת מפתח "ערובה" ותוך סימון שדה חיפוש של "בתי הדין לעבודה". ההחלטות נבדקו אחת אחת, ונכללו בספירה רק אותן החלטות שנגעו לאזרחים זרים שאינם מהמדינות עליהן חלה אמנת האג – דהיינו, אותה קבוצה לה נוגעת התקנה.

## הממצאים

6. הממצאים של הבדיקה מדאיגים ביותר: **161** החלטות שעניינן הטלת ערובה על מי שאינו אזרח ישראל נתקבלו בתשעת החודשים מאז נכנסה התקנה לתוקף. זאת, לעומת **23** החלטות בלבד בתקופה המקבילה אשתקד. מדובר בעלייה של כ-**750%** במספר ההחלטות בנושא הטלת ערובה. העלייה מלמדת על כך שמעסיקים שבעבר לא היו מבקשים הטלת ערובה, מפאת הסיכוי הנמוך לקבל סעד זה מבתי הדין האזוריים לעבודה, פונים כיום בבקשות להורות על הטלת ערובה אך משום שהתובע אינו אזרח ישראל.
7. עוד העלו הממצאים, כי בתקופה שלאחר התקנת התקנה, **רוב הבקשות להטלת ערובה התקבלו** (כמעט 65% מכלל הבקשות התקבלו). זאת, שעה שלפני התקנת התקנה, **מרבית הבקשות להטלת ערובה – נדחו** (53% מכלל הבקשות נדחו).
8. ניתוח נוסף של הממצאים, מראה כי למעשה, הוטלה ערובה על **104** עובדים שאינם אזרחי ישראל מאז התקנת התקנה, בשעה שבתקופה המקבילה טרם התקנת התקנה, רק **11** עובדים שאינם אזרחי ישראל חויבו בהפקדת ערובה בקופת בית הדין האזורי לעבודה. מדובר בעלייה של **כמעט פי עשרה** במספר העובדים שאינם אזרחי ישראל שחויבו בהפקדת ערובה.
9. עוד מעניין ללמוד מהממצאים, כי בפועל התכלית בהתקנת התקנה – מניעת גישה מעובדים פלסטינים בפני בית הדין – הושגה בעזרת התקנה. מרבית ההחלטות מאז התקנת התקנה נגעו לעובדים פלסטינים – **82** החלטות (51%) מכלל ההחלטות. עובדים פלסטינים הם הקבוצה הגדולה ביותר של מי שאינם אזרחים שבעניינה נתבקשה הפקדת ערובה. **בלמעלה משני שלישים מההחלטות בעניינם של פלסטינים הוטלה על העובד הפלסטיני ערובה** (ב-56 החלטות חוייבו עובדים פלסטינים בהפקדת ערובה).
10. אשר ליתר קבוצות מי שאינם אזרחים שנפגעו מההחלטות על הטלת ערובה, הקבוצה השנייה בגודלה היתה מבקשי מקלט מאריתריאה וסודן (34% מסך ההחלטות בעניין ערובה לאחר התקנת התקנה). מדובר בעובדים שמשתייכים לאחת האוכלוסיות החלשות ביותר במדינת ישראל, אשר נעדרת כל כוח פוליטי, כלכלי וחברתי. אוכלוסיה אשר סבלה מרדיפה בעברה, מתמודדת עם הישרדות יומיומית בתחתית הסולם החברתי בהווה ועתידה לוט בערפל. מבקשי ומבקשות מקלט חיים בישראל ללא מעמד מסודר, ללא היתרי עבודה וללא נגישות לשירותי בריאות ורווחה חיוניים, לסעד משפטי או לדיוור. אלה עובדים אשר על פי הסדר משפטי שנכנס לתוקפו זה לא מכבר, מנוכה חמישית משכרם הזעום לטובת קרן להבטחת יציאתם מהארץ (חוק למניעת הסתננות ולהבטחת יציאתם של מסתננים מישראל (תיקוני חקיקה והוראות שעה), תשע"ד-2014).
11. אשר לענפים שעלו בהחלטות על הפקדת ערובה – רובם ככולם הם ענפי התעסוקה הקשים והמועדים ביותר לפורענות בשוק העבודה הישראלי. רוב ההחלטות נגעו לעובדים בחברות קבלן – כוח אדם וניקיון (כ-23% מסך ההחלטות). נתח זהה היה לענף החקלאות (23% מההחלטות) ולענף הבניין (21% מסך ההחלטות). מדובר בענפים הנשענים על כוח אדם זר, עקב רתיעת עובדים ישראלים לעבוד בתנאי השכר ובתנאים הפיסיים הירודים בעבודות אלה. הכבדה קשה על זכות העובדים לערכאות קיימת ממילא

באופן אינהרנטי בענפים אלה, בעיקר בענף החקלאות, שם שכיחה הנורמה של העסקת עובדים בלא חוזה, היתר, תיעוד ותלושי שכר. עניין זה משליך מאוד גם על יכולתם של העובדים בענף זה להביא את שנדרש בתקנה נשוא עתירה זו – דהיינו, להמציא "ראשית ראייה" להעסקתם, טרם החל הדיון להתברר.

12. ראוי גם לציין לרעה את הנסיקה בשיעור המחיקה של תביעות עובדים שאינם אזרחי ישראל, עקב אי תשלום ערובה, מאז התקנת הערובה. לפי בדיקת העותרות, נמחקו מאז התקנת התקנה ועד היום **לפחות 25 תביעות** של עובדים שאינם אזרחי ישראל (גם כאן, הנתונים הם רק על פי ההחלטות שפורסמו באתר "נבו"). בתקופה המקבילה טרם התקנת התקנה – נמחקו **3 תביעות בלבד** מסיבה זו. גם כאן, מדובר בעלייה של למעלה מ-800% במספר המחיקות מסיבה זו. בנתון זה יש כדי ללמד כי חסימת הגישה לבית הדין לעבודה היא מוחשית ומוכחת – **מאז התקנת התקנה לפחות 25 עובדים נאלצו לוותר על תביעותיהם עקב אי היכולת לגייס את כספי הערובה. כלומר, גישתם לערכאות למיצוי זכויותיהם נבלמה עוד לפני שההליך המשפטי החל.** יצוין, כי לעותרות מידע אודות עובדים נוספים כאלה אשר החלטה בעניינם לא פורסמה ב"נבו", אולם לטובת הדיוק בהשוואה בין שתי התקופות, לא נכללו ברשימה שתובא כנספח לתגובה זו. יוער אף, כי **לאור תקופת הזמן הקצרה יחסית שחלפה מאז נתקבלו רוב ההחלטות בנושא הטלת ערובה, יש לשער כי שיעור מחיקת התביעות יוסיף ויגדל, ככל שיתברר שעוד ועוד עובדים אינם מפקידים במועד את סכום הערובה שהוטל עליהם.**

13. עוד יוסיפו העותרות, לשם השלמת התמונה, כי מעיון מעמיק יותר בהחלטות שניתנו מאז התקנת התקנה, עולה כי בתי הדין לעבודה אינם מפרשים באופן אחיד את המונח "ראשית ראייה" הנדרש בתקנה; ברוב המקרים ננקטת גישה נוקשה הדורשת מהתובע להמציא הוכחות ממש לסעדים המתבקשים על ידו, ואין מסתפקים, למשל, בהוכחת יחסי עובד-מעביד כפי שהיה טרם החלת התקנה; זאת, תוך ציטוט דברי ההסבר לתקנה (דברי ההסבר צורפו כנספח מ-1 לתגובת המשיבים לעתירה). עוד ראוי לציין העובדה כי בכמה מההחלטות על הטלת ערובה חויב העובד התובע לא רק בערובה, אלא גם בתשלום הוצאות משפט לצד השני לאור העובדה שנתקבלה הבקשה להפקדת ערובה (וראו למשל: סע (ח"י) 14923-03-16 SAIMON ASMALASH נ' מ.קריות בע"מ; שם חויב התובע לא רק ב-4,000 ₪ ערובה, אלא אף ב-1,500 ₪ הוצאות בגין קבלת הבקשה להטלת ערובה). יצוין, כי גובה הערובה המוטל אינו אחיד, ולא נראה שהוא אף תלוי בגובה התביעה, אלא נקבע באופן שנחזה להיות שרירותי. הסכומים נעים בין 1,000 ₪ ל-6,000 ₪, ואינם מנומקים.

טבלה ובה פירוט כל ההחלטות שפורסמו באתר "נבו" מאז החלת התקנה מצורפת ומסומנת ג'.

רשימת התביעות שנמחקו בתקופה שמאז החלת התקנה, ובתקופה המקביל טרם התקנת התקנה מצורפת ומסומנת ד'.

14. יוער, כי העותרות עדות להשפעתה של התקנה מושא העתירה עוד בשלב שלפני הגשת תביעה לבית הדין לעבודה. בתמצית, עובדים רבים נרתעים מהגשת תביעה לבית הדין לעבודה, לאחר שהם שומעים שהם יידרשו, בסיכויים גבוהים, להפקיד אלפי שקלים בקופת בית הדין לעבודה עוד בטרם תתברר תביעתם. ככל שסכום ההפרות נמוך יותר, ובסכומי תביעה של אלפים בודדים של שקלים; וככל שהראיות בשלב ההתחלתי לתביעה פחות ברורות, כך נוטים עובדים רבים שלא להגיש כל תביעה, ולמעשה מוותרים הם על סעד מבתי הדין האזוריים לעבודה.

על תופעה זו ראו התצהיר המצורף ומסומן ה'.

15. לסיכום תמונת המצב, יישום התקנה בידי בתי הדין האזוריים מאשש את חששות העותרות במועד הגשת העתירה: כבר עתה, תשעה חודשים בלבד מאז הותקנה התקנה שינתה את פני המציאות עבור מאות עובדים בישראל, המועסקים בעבודות הנחותות ביותר והקשות ביותר, בענפים המועדים לפורענות וסובלים ממילא מתת-אכיפה של זכויותיהם בעבודה: זינק פי עשרה מספר העובדים שחויבו בהפקדת ערובה בת אלפי שקלים בקופת בית הדין האזורי לעבודה, כתנאי לבירור תביעתם נגד מעסיקיהם; וזינק כמעט באותו שיעור מספר העובדים שלא הצליחו לגייס את הכסף, תביעתם נגד המעסיק נמחקה, וגישתם לערכאות נחסמה.

נוכח הנתונים הפגיעה בזכויותיהם של העובדים וטענות העותרים שפורטו בכתב העתירה והורחבו בדיון בעל פה ביום 8.5.2017, מתבקש בית המשפט הנכבד ליתן צו על תנאי כמבוקש בעתירה.

24 ביולי 2017

עודד פלר, עו"ד

סאוסן זהר, עו"ד  
בי"כ העותרים

מיכל תגיר, עו"ד