

לעבוד בלי כבוד

זכויות עובדים והפרתן



האגודה לזכויות האזרח בישראל

Israel's Disenfranchised Workers

Workers' Rights Violations

כתיבה : עו"ד מיכל תג'ר

עריכה : נעמה ישובי

עריכת הלשון : מאירה שר

עיצוב העטיפה : סטפני ורותי עיצוב

© כל הזכויות שמורות (2006)

האגודה לזכויות האזרח בישראל

ת"ד 34510 ירושלים 91000

www.acri.org.il

דצמבר 2006

תוכן העניינים

5	מבוא.....
7	פרק ראשון: אמור לי מה תנאיך ואומר לך מי אתה.....
7	עולים חדשים.....
11	אזרחי ישראל הערבים.....
16	מהגרי עבודה.....
20	פלסטינים תושבי השטחים.....
25	עובדים מבוגרים.....
26	עובדים עם מוגבלות.....
28	ילדים ונוער.....
29	נשים.....
34	פרק שני: התמורות הכלכליות והשפעתן על יחסי העבודה בישראל.....
34	על גמישות וניצול: צורות העסקה לא שגרתיות.....
46	עובדים, תאגידיים ומה שביניהם.....
50	פירוק ופשיטת רגל.....
52	הבראה ושיקום חברות.....
53	פרק שלישי: הפרת חוקי העבודה – תופעה הולכת ומתפשטת.....
53	חוק שכר מינימום.....
56	חוק שעות עבודה ומנוחה.....
59	חוק הגנת השכר.....
66	חוק הודעה לעובד.....
67	חוק פיצויי פיטורים.....
69	דמי הבראה, חופשה וחגים.....
70	עניין של כבוד.....
71	על פרטיות והעדרה.....
75	פרק רביעי: ההפרה משתלמת.....
75	אכיפת חוקי העבודה בידי משרד התמ"ת.....
80	מקומם של בתי הדין לעבודה באכיפת החוק ובהגנה על זכויות עובדים.....
93	סיכום, או: מה אפשר לעשות?.....

תודות

לפרופ' גיא מונדלק מהפקולטה למשפטים באוניברסיטת תל-אביב על הליווי המסור של כתיבת הדוח, ועל הערותיו מאירות העיניים.

לחנה זוהר, מנכלית "קו לעובד" ולעו"ד תרצה ליבוביץ מארגון "בזכות", אשר העבירו לנו חומר מקצועי ששימש להכנת הדוח.

לשלמה קב ונקי, שערך תצפיות בבית הדין האזורי בבאר שבע, וכן לדנה בכר, אביב סלע, ענת רודניצקי-גיל ויאיר עופר, שערכו תצפיות בבית הדין האזורי בתל אביב.

לחברי צוות האגודה לזכויות האזרח בישראל על תרומתם הרבה להכנת הדוח.

תודה מיוחדת למאירה שר על עריכת הלשון.

מבוא

“אין חוקי עבודה נחקקים בחלל הריק. התקופה בה אנו חיים, תקופת הנחת יסודות למדינה, מן ההכרח שתמצא את ביטויה בחוקי העבודה שלנו”.

מדברי שרת העבודה גולדה מאיר בדיון בכנסת ביום 10.8.1950.

בחמישים ושמנה שנות קיומו, עבר שוק העבודה הישראלי תמורות ושינויים מרחיקי לכת. כאשר נחקקו רוב חוקי העבודה, בשנות החמישים, היתה תפישת הרווחה בישראל שונה בתכלית, וכמוה גם שוק העבודה ודפוסי העבודה.

בשנות החמישים חוקקה הכנסת מערכת ענפה של חוקי עבודה מתקדמים. חוקים אלה קבעו, קודם כול, כללים מחייבים במישור של יחסי עבודה אישיים. כאלה היו חוק שעות עבודה ומנוחה, התשי"א-1951; חוק חופשה שנתית, התשי"א-1951; חוק עבודת נוער, התשי"ג-1953; חוק עבודת נשים, התשי"ד-1954; חוק הגנת השכר, התשי"ח-1958; חוק פיצויי פיטורים, התשכ"ג-1963 ועוד. חוקים נוספים הסדירו את יחסי העבודה הקיבוציים: חוק יישוב סכסוכי עבודה, התשי"ז-1957, וחוק הסכמים קיבוציים, התשי"ז-1957. על כל אלה נוספה חקיקה שהקימה מערכת של ביטחון סוציאלי, בעיקר באמצעות חוק הביטוח הלאומי, התשי"ד-1953.

מערכת יחסי העבודה בישראל נבנתה לאורך השנים על תבנית העסקה מסורתית, שבה העובד מועסק באופן ישיר אצל מעסיק אחד, במשך שנים ארוכות. במהלך השנים השתנה המודל החברתי שחוקי העבודה הושתתו עליו; שינוי זה החל לצבור תנופה משמעותית החל באמצע שנות השמונים, אז החלה תפישה חדשה לעצב את המדיניות הכלכלית והחברתית בישראל. התפישה החדשה הושפעה מהאידיאולוגיה הניאו-ליברלית, שבעיקרה רואה בהון את מרכז הפעילות הקולקטיבית, וחותרת להעניק לו שליטה וחופש פעולה. בד בבד, ננטשו הערכים הקולקטיביסטיים לטובת הערכים האינדיבידואליסטיים, תהליך שהשפיע רבות על עיצובם של יחסי העבודה ועל פרשנותן של זכויות העובדים בישראל¹.

והנה, בעוד שהאידיאולוגיה המנחה את עולם הממשל והעסקים בישראל השתנתה, הוסיפו להתקיים חוקי העבודה – הנשענים על האידיאולוגיה הקודמת. החוקים, שנוצרו בשעה שמרבית העובדים הועסקו אצל מעסיק אחד למשך מיטב שנותיהם, יצרו רשת של זכויות המיועדת לקדם ולשמר את צורת העבודה המסורתית, ארוכת הטווח². המתח, ואולי הפרדוקס הזה, יהדהדו לאורכו של הדוח, שבו ננסה לתאר תמונת מצב של שוק העבודה בישראל בראשית שנות האלפיים. הדוח מלווה בסיפוריהם של עובדים שזכויותיהם הופרו, חלקם מתוך פניות שהגיעו לאגודה לזכויות האזרח ולקו לעובד (אלה יצוינו בהערות השוליים כ"פניה מיום..."). בדוח ישולבו גם הצעות להפסקת הפגיעה בעובדים, ולשינוי המצב.

¹ וראו הדיון אצל א' יעקובי, "בין משפט ושינוי חברתי, בחינת יחסי עובד-מעביד בשאלת העסקת עובדי כוח אדם בישראל", עבודת מ.א. לאוניברסיטת בר אילן, 2004.

² מרגליות, י. ורביץ מרגליות ש., "על הקשר בין דפוסי ההעסקה המשתנים לבין זכויות הרווחה של העובדים", עיוני משפט כה, תשס"ב.

בפתחו של הדוח נסקור את אוכלוסיות העובדים החלשות בישראל. אף שהבעיות בשוק העבודה משפיעות על כלל העובדים בישראל, הדיון יאיר במכוון דווקא את אותן הקבוצות באוכלוסייה שנפגעות יותר מאחרות מהבעיות ומהקשיים.

בפרק השני ננסה להצביע על המגמות ועל התופעות העיקריות בשוק העבודה כיום, בהקשרן הרחב. בין היתר, נדון בצמיחתם של דפוסי ההעסקה הבלתי שגרתיים, ובהם תבנית ההעסקה המשולשת (העסקה על ידי קבלני כוח אדם וקבלני שירותים), העסקה ארעית, העסקה בתבניות פיקטיביות ועוד. כן נתאר את אבדן ההגנה הארגונית עבור מרבית העובדים בישראל, ואת ההשפעה של תהליכים כלכליים שונים – כמו פירוק ופשיטת רגל – על זכויותיהם של העובדים.

בפרק השלישי נסקור את הפגיעות השכיחות בעובדים, ואת השיטות השונות שנוקטים מעסיקים כדי לשלול מעובדים את הגנתם של חוקי העבודה, תוך הדגמה באמצעות מקרים קונקרטיים. נראה כיצד נהפכו כמה מהפרקטיקות ומהפגיעות לנפוצות כל כך – כמעט נורמטיביות במקומות עבודה מסוימים - עד כי עובדים רבים מתפלאים מאוד לשמוע כי הן מנוגדות לחוק.

לאחר תיאור הפרות החוק השגורות, נדון בפרק האחרון באכיפת החוק ובהגנה על זכויות העובדים בישראל, על כשליהן הרבים. נפתח בדיון אודות האכיפה על ידי המדינה – באמצעות משרד התמ"ת הממונה על כך. שלא כמו הרשויות האמונות על אכיפת חוקי המס, או חוקי התנועה, הרשות האמונה על אכיפת חוקי העבודה מוגבלת מאוד במשאביה, ומעט המשאבים המוקצים לה מופנים להרחקה ולפיקוח על מהגרי העבודה בישראל. בחלק השני של הפרק האחרון נדון בהגנה שמספקים בתי הדין לעבודה לעובדים שזכויותיהם הופרו. גם כאן נטען, כי הגנה זו מרובת מכשולים, ואינה יכולה לספק מענה אמיתי לבעייתם של רוב העובדים.

פרק ראשון: אמור לי מה תנאיך ואומר לך מי אתה

בחרנו לפתוח את הדיון בזכויות בעבודה, במי שאמורים להיות הנהנים מהן - בעובדים עצמם. בפרק זה ננסה להאיר את האנשים ואת הקבוצות שהם הנפגעים מהפרות הזכויות המתוארות בפרקים הבאים, ובעיקר בפרק השלישי. שהרי, רוב הפרות - ובמיוחד הקשות שבהן - אינן פוגעות בכלל אוכלוסיית העובדים אלא בעובדים המשתייכים לקבוצות החלשות ביותר. קבוצות אלו חוות על בשרן - באופן חריף יותר משאר העובדים - את אכזריותו של שוק העבודה בישראל.

הקבוצות החלשות מתקשות לעמוד על זכויותיהן וחוות על בשרן - באופן חריף יותר משאר העובדים - את אכזריותו של שוק העבודה בישראל

בתחום התנאים והזכויות בעבודה, יש לקבוצות שיוזכרו בפרק זה הרבה מן המשותף: מהגרי עבודה, עובדים פלסטיניים ועולים חדשים - לכולם משותפים פערי שפה ותרבות, והעדר היכרות עם חוקי העבודה בישראל. שיעור האבטלה הגבוה בקרב ערבים ישראלים, עולים מאתיופיה ופלסטיניים - מחריף את מצוקתם הכלכלית ומאפשר למעסיקים לנצלה כדי לפגוע בזכויותיהם.

כל אחת מהקבוצות שיידונו בפרק זה נפגעת על פי דרכה, וביחס לכל אחת מהן המעסיקים מפעילים שיטות ניצול שונות. כך, למשל, מעסיקים משלמים לעובדים זרים פחות משכר המינימום בתואנה שהם מקבלים דיור ומזון, או שעליהם להחזיר למעסיק את עלות הבאתם ישראל; ערבים עובדים במשרות מלאות, אך שכרם מחושב כאילו הם עובדים במשרה חלקית; ועולים חדשים מועסקים במשך שעות ארוכות ובמהלך שבעה ימי עבודה בשבוע, בלי לקבל תמורת שעות נוספות. נשים עשויות להשתייך לכל אחת מהקבוצות, ובאופן מובהק יסבלו מהפגיעה בזכויותיהן יותר מגברים. לבעיות המיוחדות להן מוקדש החלק האחרון בפרק זה.

עולים חדשים

לשתי הקבוצות הגדולות של עולים בשוק העבודה הישראלי - העולים שהגיעו מחבר המדינות, והעולים מאתיופיה - יש לא מעט מן המשותף, אך רב גם השוני ביניהן, על כן אין מנוס מלהפריד את הדיון במצבן. מקרב עולי חבר המדינות, יידונו כאן העולים שהגיעו מתחילת שנות ה-90, במה שמכונה גל העלייה השני. רבים מהעולים החדשים עובדים במסגרות ההעסקה הלא שגרתיות, כלומר בחברות כוח-אדם, אצל קבלני משנה, בעבודות חלקיות, עונתיות וזמניות. ההשלכות של מסגרות העסקה אלה יידונו בהרחבה בפרק הבא.

יוצאי חבר המדינות

שכרם של העולים החדשים נמוך ב-30% בממוצע משכר הישראלים הוותיקים, ושיעור העולים החדשים העובדים במקצועות בעלי סטאטוס תעסוקתי גבוה, נמוך בכמחצית משיעור היהודים ילידי ישראל העובדים במקצועות אלה³. חרף תנאי ההעסקה הירודים והפערים בשכר, שיעור ההשתתפות של העולים החדשים בכוח העבודה גבוה מזה של הישראלים הוותיקים. בשנת 2000 היה שיעור ההשתתפות של העולים הגברים 93%, ושיעור ההשתתפות של העולות היה 89%. שיעורים אלה גבוהים משמעותית משיעורי ההשתתפות הממוצעים של כלל האוכלוסייה בישראל בגיל העבודה העיקרי, שהם כ-75%.

במחקר שבדק אפליה בשלב הקבלה לעבודה, התגלתה אפליה מובהקת של עולים חדשים, אפליה שלא ניתן להסבירה בחשש מקשיי השפה או בהכשרה מוקדמת בחו"ל

קשיי השפה של העולים החדשים הם בין הגורמים המאלצים אותם לפנות לעבודות מסטאטוס נמוך, שאינן דורשות כישורי שפה, כגון ניקיון ושמירה, גם אם הם בעלי השכלה ומקצוע. רוב העולים שהגיעו לישראל נקלטו במקצועות שאינם הולמים את השכלתם ואת משלח ידם בארץ המוצא, וחלקם הגדול נשארו במקצועות אלה שנים לאחר עלייתם.

קשיי השפה של העולים החדשים, והעובדה שאינם מכירים את חוקי המגן בישראל, פותחים פתח לניצולם בידי מעסיקים. ואכן, בידינו עדויות אין-ספור על עולים המשתכרים פחות משכר המינימום; מועסקים במשך שעות רבות בלא לקבל על כך תמורה; עובדים בשבתות ובחגים בלא כל תוספת שכר; לא מקבלים חופשות, הפסקות ועוד. לא אחת הם אינם מגלים שנוצלו אלא כעבור שנים.

סי' עבד כפועל ניקיון בבית חולים, דרך חברת כוח-אדם. הוא עבד 11.5 שעות ביום, אך לא קיבל תוספת בגין שעות נוספות. חברת כוח-האדם טענה, כי שכרו היה "גלובלי", אף שהשכר השתנה מדי חודש בחודש, בהתאם למספר שעות העבודה. החברה אף אמרה כי סי' לא דרש את תמורת השעות הנוספות. בית הדין לעבודה קבע כי החברה ניצלה את העובדה שסי' הוא עולה חדש ואינו מכיר את חוקי המגן בישראל - כדי להעסיקו שעות רבות בכל יום בלא תמורה כחוק⁴.

במקרים אחרים, מכשול השפה של העובדים מנוצל כדי להסוות פגיעות קשות בזכויותיהם ולהקשות עליהם לאתרון. כך, עולה חדש מבוגר שהועסק כמה שנים בניקיון רשת מרכולים באמצעות קבלן שירותים, הבחין לפתע, כי בתלושי שכרו התחלף מדי פעם בפעם שם החברה, וזאת בלא שנאמר לו דבר על כך. קשייו בקריאת עברית מנעו ממנו להבחין בשינוי במועד, והדבר גרם לפגיעה קשה בזכויותיו עם סיום עבודתו.

³ הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, עיבוד מיוחד, בתוך: ייצוגם של עולי חבר המדינות בשירות הציבורי בישראל, מרכז המחקר של הכנסת; כתיבה: מי' קורא ואי' היר, מאי 2004.

⁴ דמ (תי"א) 5745/03 סרגיי סקורניאקוב נ' מוקד אסיף בע"מ; ניתן ביום 8.3.2004. וראו גם: עב (בי"ש) 300506/97 מרט פוקס נ' משאבי אביב בע"מ; ניתן ביום 9.11.98.

יש מעסיקים שאינם מהססים להחתים עולים חדשים על מסמכים שהם לא מבינים את תוכנם, כמו שמתואר במקרה הבא:

א', עולה חדש מאזור הדרום ששליטתו בעברית מוגבלת מאוד, עבד במשך כשנה וחצי אצל מעסיק פרטי בענף החקלאות. כעבור שנה וחצי נפגע א' בתאונת עבודה, ונעדר מהעבודה במשך כמעט חודש. כשהחלים ושב, שלח אותו מעסיקו לביתו, אחרי שאמר לו שהתפטר. המעסיק עצמו כתב מכתב ובו הצהרת התפטרות, והחתים עליו את א' שחשב כי מדובר במכתב פיטורים. א' הגיש תביעה, וגם כאן קבע בית הדין לעבודה כי המעסיק ניצל את קשיי השפה של א' כדי לא לשלם לו פיצויי פיטורים.⁵

הנחיתות בשוק העבודה של העולים החדשים, יוצאי חבר המדינות, היא לרוב זמנית. מחקרים מראים, כי הפערים בשכר בין העולים החדשים לתושבים הוותיקים בישראל מצטמצמים בהדרגה, כאשר העולה החדש נמצא בישראל יותר משבע שנים.⁶ במשך השנים משתלבים העולים בחיים בישראל, מצמצמים את פערי השפה והתרבות, ניצולם הולך ופוחת בהדרגה, והמשכילים שבהם מצליחים לחדור למקצועות בעלי סטאטוס תעסוקתי גבוה יותר.

יחד עם זאת, במחקר שבדק אפליה בשלב הקבלה לעבודה, התגלתה אפליה מובהקת של עולים חדשים, שלא ניתן להסבירה בחשש מקשיי השפה (בקורות החיים של העולים צוין כי הם חיים בישראל שנים ארוכות, החל בשנות העשרה לחייהם), או בהכשרה בחו"ל שאינה מתאימה לדרישות העבודה (בקורות החיים של העולים צוין כי הכשרתם, לרבות תיכון וצבא, הייתה בישראל).⁷ על פי המחקר, בשלב ברת קורות החיים, מעסיקים מעדיפים באופן מובהק לפנות למועמדים לעבודה שאינם עולים חדשים, גם כאשר נתוניהם של העולים החדשים שווים לאלה של המועמדים שנולדו בישראל.

יוצאי אתיופיה

מתוך סך-כול המשאבים המוקצים לתכניות לאוכלוסייה ממוצא אתיופי, רק 4% מוקצים לתעסוקה

בישראל חיים כיום כמאה אלף בני העדה האתיופית, ותהליך הקליטה שלהם בשוק העבודה הישראלי הוא אטי וממושך. גם העולים מאתיופיה, כמו יוצאי חבר העמים, מועסקים לרוב בעבודות מסטאטוס נמוך, ועליהן הם מתחרים עם עובדים זרים; רבים מאוד מהם מועסקים באמצעות קבלני משנה וחברות כוח-אדם. כפי שהתברר

במחקר שביצע מרכז אדווה, עבור יוצאי אתיופיה רבים שכר המינימום הוא מעין "תקרת זכוכית": לרוב שכרם נמוך משכר המינימום, כחלק מהעסקתם במשרות מהסוג ה"גמיש" והחלקי, בצורות ובדרכים שיתוארו בפרק הבא.⁸

⁵ עב (בי"ש) 1875/00 איב ללוש נ' אשר פדיר, ניתן ב-23.12.2003. וראו גם: עב (בי"ש) 300506/97 מרט פוקס נ' משאבי אביב בע"מ; ניתן ביום 9.11.98.

⁶ ג' נבון, השפעת הטרוגניות ההשכלה על השכר: עדות אמפירית מענף התעשייה, בנק ישראל, יוני 2004.

⁷ ב' בן הדור, "י כהן ואחי", בדיקת אפליה בשכירה ע"י מחקרי היענות, עבודה, חברה ומשפט יא, תשס"ו.

⁸ ב' סבירסקי וי' קפלה, מצב התעסוקה בקרב ישראלים אתיופים, מרכז אדווה, אוגוסט 2005.

שיעור המועסקים בקרב עולי אתיופיה נמוך משיעור המועסקים בכלל האוכלוסייה בכמעט 10%, וכשליש מתוכם מועסקים כעובדים לא מקצועיים⁹. רבים מהם הגיעו לישראל בלא השכלה פורמלית, וללא הכישרים הנדרשים בשוק העבודה הישראלי. השתלבותם בעבודה הייתה לפיכך קשה, ונעשו ניסיונות לגבש אסטרטגיות מיוחדות לטיפול בבעיות המיוחדות להם.

בדוח של האגודה הישראלית למען יהודי אתיופיה, שהוגש לוועדת החקירה הפרלמנטרית בנושא הפערים החברתיים, הועלו טענות כנגד יישום האסטרטגיות השונות, ונמתחה ביקורת על שילובם של העולים הללו בשוק העבודה. נאמר שם, כי מתוך סך-כול המשאבים המוקצים לתכניות לאוכלוסייה ממוצא אתיופי, רק 4% מוקצים לתעסוקה, ומעט מאוד תכניות כוננו לרכישת תעודה מקצועית¹⁰. ביקורת נוספת שהועלתה בהקשר זה היא מיעוט המסגרות להשלמת השכלה המיועדות ליוצאי אתיופיה; והעדרן הכמעט מוחלט של הכשרות מקצועיות ייעודיות¹¹.

עבור העולים מאתיופיה, השכלה אינה קרש קפיצה לשוק העבודה בישראל

ניתן היה להניח כי הסיבה המרכזית למצבם של עולי אתיופיה בשוק העבודה היא פערי ההשכלה בינם לבין ילידי ישראל ובינם לבין עולי חבר המדינות. אולם סיבה זו נכונה רק בחלקה.

מתברר, כי עבור העולים מאתיופיה, השכלה אינה קרש קפיצה לשוק העבודה בישראל. על פי המחקר של מרכז אדווה, שכבת האקדמאים מקרב עולי אתיופיה מועסקת ברובה בפרויקטים בתוך הקהילה האתיופית עצמה, פרויקטים שאינם מקדמים את העובדים האלה בשוק העבודה הכללי.

מקרה מובהק של אפליית שכר בוטה כלפי עובדים ממוצא אתיופי במגזר הציבורי, נמצא בימים אלה בטיפול האגודה לזכויות האזרח. לאגודה פנתה קבוצה של רבנים יוצאי אתיופיה, שמונו לתפקידיהם בארץ ב-1995, במינוי של שר הדתות. שכרם של הרבנים תוקצב על ידי משרד הדתות, אולם שכר זה לא הועבר אליהם במלואו: במקום סכום של כ-7,500 ₪, קיבלו הרבנים כ-5,000 ₪ או פחות מכך. לא רק ששכרם של הרבנים האתיופים נפל ממה שהוקצב להם ו"התכווץ" בדרכו ממשרד ראש הממשלה למועצות הדתיות השונות ברחבי הארץ, אלא ששכרם המלא נמוך משמעותית – בכ-3,000 ₪ בחודש – מזה של רבנים שאינם יוצאי אתיופיה, וממה שנקבע בהסכם הקיבוצי¹².

⁹ מרכז המחקר והמידע של הכנסת, מסמך רקע בעניין קהילת יוצאי אתיופיה – תמונת מצב, יוני 2003, כתיבה: ר' ורצברגר.

¹⁰ האגודה הישראלית למען יהודי אתיופיה, חינוך ותעסוקה ליוצאי אתיופיה בישראל: דוח לוועדה הפרלמנטרית בנושא הפערים החברתיים, יולי 2002.

¹¹ מסמך רקע בעניין קהילת יוצאי אתיופיה, ראו הערה 9.

¹² המכתב לראש הממשלה בעניין האפליה בשכר מופיע באתר האגודה לזכויות האזרח: <http://www.acri.org.il>

אזרחי ישראל הערבים

מעמדם של הערבים בשוק העבודה הישראלי נמוך, והם סובלים מאחוזי אבטלה גבוהים, מהגבלת העיסוק למקצועות שבתחתית הסולם המקצועי, מסכנת היפלטות משוק העבודה בגיל צעיר יחסית, ומהשתתפות נמוכה במיוחד של נשים בשוק העבודה¹³. אלה, ביחד עם היצע העבודה הדל ביישובים הערביים ובסביבתם, מקלים על ניצולם של עובדים ועובדות ערבים, ומאלצים אותם להסכין עם פגיעה בזכויותיהם. הפערים בין ערבים ליהודים בתחום העבודה משתקפים בין היתר בפערי השכר: לפי סקר שפורסם בסוף 2004, השכר הממוצע של שכירים ועצמאים ביישובים ערביים היה 63% מהשכר הממוצע של שכירים ועצמאים ביישובים יהודיים: 3,992 ש"ח לעומת 6,314 ש"ח בהתאמה¹⁴.

העובדים הערבים סובלים באופן מיוחד מאפליה, במקומות עבודה פרטיים וציבוריים כאחד. אחד מהכלים הנפוצים לאפליית ערבים במקומות העבודה, הוא הצבה בלתי עניינית של דרישה לשירות צבאי כתנאי לקבלת העבודה. קריטריון זה משמש לעתים "מסננת", שנועדה לנפות בעיקר מועמדים ערבים, אם כי הוא גם מביא לחסימתן של קבוצות אחרות, ובהן עולים חדשים, חרדים ואנשים עם מוגבלות.

באוקטובר 2006 פרסם משרד הפנים מכרז להסעת עובדי המשרד במזרח ירושלים. במכרז פורסם, כי לתפקיד נהגי ההסעות מבוקשים "יוצאי צבא בלבד". לאחר פרסום המקרה בתקשורת, הודיע משרד הפנים כי "נפלה טעות" בנוסח המכרז ובמודעה המתייחסת אליו, וכי הטעות תתוקן לאלתר¹⁵.

דרישה מפלה אחרת היא "עברית כשפת אם". בשנת 2003 פרסמה רשת מלונות פתאל מודעות לתפקיד של מנהל/ת חדר אוכל בשניים ממלונות הרשת. "דרישות התפקיד" שפורטו במודעה כללו את הדרישה ל"עברית כשפת אם". האגודה פנתה למנכ"ל הרשת, הדגישה, כי דרישה זו מפלה לרעה את כל אלה ששפת האם שלהם אינה עברית, ובעיקר ערבים ומהגרים, והתריעה כי פרסום המודעה הוא עברה פלילית. בעקבות הפנייה, הסירה רשת המלונות את הדרישה המפלה.

השתתפות בשוק העבודה

שיעור ההשתתפות של ערבים בשוק העבודה בישראל הוא 39%, לעומת 57% - הממוצע הכללי בישראל¹⁶. כל המחקרים בעניין זה מציינים, כי שיעור ההשתתפות הנמוך של האוכלוסייה הערבית, קשור בעיקר לחלקן של הנשים הערביות בשוק העבודה: רק 18% מהן עובדות, לעומת 55% מהנשים היהודיות¹⁷.

¹³ ראו למשל משרד העבודה והרווחה – הרשות לתכנון כוח-אדם, השתתפות נשים ערביות בכוח העבודה בעשור האחרון, יוני 2004, וכן משרד האוצר, אגף כלכלה ומחקר, ידע כלכלי, יוני 2005.

¹⁴ ז' בנדלק, ממוצעי שכר והכנסה ללפי יישוב, המוסד לביטוח לאומי, אוקטובר 2004.

¹⁵ המקרה פורסם בתכניתו של רזי ברקאי בגלי צה"ל, ביום 24.10.2006.

¹⁶ שנתון סטטיסטי לישראל 2004, הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

¹⁷ שנתון סטטיסטי לישראל 2005, הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, לוח 12.1.

מאחורי שיעור ההשתתפות הנמוך של הנשים הערביות בשוק העבודה עומדים כמה גורמים. מיעוט מקורות תעסוקה ביישובים הערביים משפיע לרעה במיוחד על הנשים, שחינוך הילדים מוטל על כתפיהן, ופעמים רבות הסביבה הקרובה מתנגדת ליציאתן לעבודה ביישוב מרוחק. בין הגורמים האחרים המקשים על השתלבות נשים ערביות בשוק העבודה נמנים: מחסור בשירותי תחבורה ציבורית; מיעוט סניפים של שירות התעסוקה באזורים ערביים (רק 14 מ-120 סניפי שירות התעסוקה בישראל פועלים ביישובים ערביים) ומחסור במסגרות טיפול בילדים¹⁸.

הנשים הנמנות על המיעוט שעובד, סובלות מהפרות של זכויות העבודה שלהן. הקשיים שבהשתלבות בשוק העבודה, בד בבד עם העדר אכיפה כמעט מוחלט מצד הרשויות, מקלים מאוד על המעסיקים לפגוע בשכרן ובזכויותיהן של הנשים הערביות; והם אכן עושים זאת - כמעט באין מפריע.

שבע שנים עבדה ג' במתפרה, והשתכרה פחות משכר המינימום. בעלי המתפרה טענו כי היא הסכימה לשכר נמוך יותר. כאשר עזבה את המתפרה, החתימו אותה על מסמך שכותרתו "הצהרה בלתי-חוזרת", ולפיו בתקופת העבודה קיבלה את כל המגיע לה כחוק. ג' תבעה את הפרשי שכרה וזכתה בתביעתה. שופטת בית הדין לעבודה בנצרת קבעה כי אין תוקף להסכמתה של ג' לקבל פחות משכר המינימום, ולא לחתימתה על ההצהרה כי קיבלה את המגיע לה¹⁹. גם ס' עבדה כשבע שנים במתפרה. גם היא השתכרה פחות משכר המינימום, ולא קיבלה דמי הבראה וחופשה. עם עזיבתה את העבודה בעקבות מעבר לעיר אחרת לרגל נישואיה, הוחתמה אף היא על מסמך ובו היא מצהירה על ויתור על כל זכויותיה. ס' תבעה את המתפרה שעבדה בה, ושופטת בית הדין לעבודה בחיפה קבעה כי על המתפרה לשלם לה הפרשי השכר, ודמי הבראה וחופשה²⁰.

היצע העבודה

רוב האזרחים הערבים (85%) מתגוררים ביישובים נפרדים, המצויים בעיקר בפריפריה – בגליל, במשולש ובנגב. מיעוט ההזדמנויות בתוך היישובים הערביים גורם לכך שאזרחים ערבים משתלבים במערכת החינוך ביישוביהם, או הופכים לעובדי הצווארון הכחול במגזר היהודי. חלקם של העובדים הערבים במקצועות הצווארון הכחול עלה בהדרגה החל מאמצע שנות השמונים, בד בבד עם הצטמקותו של ענף החקלאות, שקיים רבות מהמשפחות הערביות עד אז. הצטמצמות החקלאות, שעליה ניצחה המדינה ביד רמה, באמצעות הפקעת קרקעות נרחבת, לא לוותה ביצירת תשתית תעסוקתית חלופית. האזרחים הערבים נאלצו לחפש עבודה ביישובים היהודיים – ושם נתקלו באפליה בקבלה לעבודה, בשכר ובקידום. הם מתקשים במיוחד לנצח בתחרות עם עובדים יהודים על משרות מסטאטוס תעסוקתי גבוה²¹.

¹⁸ הילדים הערבים השוהים במשפחותיו ובמעונות יום הם רק מעט יותר מ-5% מכלל הילדים השוהים במסגרות אלה, אף כי שיעורם באוכלוסייה הוא 26%. מרכז המחקר והמידע של הכנסת, "תעסוקה וזימות של נשים במגזר הערבי", כתיבה: אי' לוטן, יולי 2005.

¹⁹ עב (נצ) 2605/03, ג'יהאן נ' מתפרות לוי בע"מ, ניתן ביום 23.6.2005.

²⁰ עב (חי) 688/04 סמהאר נ' ש"ב"ח אפנה בע"מ מתפרה, ניתן ביום 21.3.2005.

²¹ נ' לוי-אפשטיין, מ' אלחאגי ומ' סמיונוב, הערבים בישראל בשוק העבודה, ירושלים 1994.

להיצע העבודה יש חשיבות עצומה. בסקר של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה לשנת 2004, נמצא כי הגורם העיקרי לייאוש מחיפוש עבודה בקרב לא יהודים, היה העדרה של עבודה מתאימה באזור המגורים: 74% ממחפשי העבודה הלא יהודים ציינו גורם זה כסיבה לייאושם מחיפוש עבודה.

בהעדר תשתית תעסוקתית, התעסוקה באוכלוסייה הערבית מתמקדת בתעשייה זעירה, במלאכה ובבנייה, במסחר, בחינוך ובענפי תעשייה מסורתיים כמו טקסטיל ועץ²². כ-40% מהעובדים הערבים עובדים בתחומי התעשייה והבינוי לעומת כ-16% מהיהודים, וכ-15% מהם עובדים כפועלים בלתי-מקצועיים, לעומת 7% מהיהודים²³. שיעור הערבים בתחומים אלה נשאר יציב במהלך השנים, בעוד ששיעור היהודים בהם נמצא במגמת ירידה.

עובדים בתחומי העיסוק האלה חשופים יותר לאבטלה, והם נפלטים משוק העבודה בגיל צעיר יותר. ואכן, זה שנים שהיישובים הערביים ניצבים בראש הרשימה המפוקפקת של היישובים מוכי האבטלה בישראל²⁴; במרס 2006 נכללו ברשימה זו יישובים כמו כסייפה (עם כ-19% אבטלה), רהט (16%) כפר כנא (13%) ושפרעם (11%)²⁵. גברים ערבים נפלטים משוק העבודה בשלב מוקדם הרבה יותר מהעובדים היהודים: 37% מהערבים בשכבת הגיל 45-54 אינם עובדים, לעומת 13% בלבד מהיהודים²⁶. גם הוותק הממוצע שעובדים ערבים צוברים במקומות העבודה נמוך מהוותק שעמיתיהם היהודים צוברים: בשעה שעובד ערבי נשאר במקום עבודה 8.5 שנים בממוצע, עובד יהודי נשאר במקום העבודה כמעט 10 שנים²⁷.

ההשלכות של הנתונים האלה עצומות: ותק הוא גורם חשוב בסטאטוס התעסוקתי ומרכיב משמעותי בשיעור השכר, שכן מרבית זכויות המגן בישראל הן תלויות ותק, לרבות שיעור דמי ההבראה, מספר ימי החופשה השנתית, הזכות לדמי חגים, וכן היקף פיצויי הפיטורים. גיל הפרישה מהעבודה משפיע כמובן גם על היקף הזכויות הפנסיוניות, וכך – על היכולת להתפרנס לאחר הפרישה מהעבודה. כאשר נתונים אלה מצטרפים לנתונים בדבר עבודת נשים ערביות (ראו להלן), הם יוצרים מציאות שבה משפחות רבות נותרות בלא מפרנס, כאשר אב המשפחה נפלט משוק העבודה בגיל צעיר.

לממשלת ישראל חלק לא מבוטל במצב התעסוקתי של האוכלוסייה הערבית ובאפלייתה בשוק עבודה, ומצב זה הוא פרי מדיניות ממשלתית ומינהלית. עד שנות ה-90 כמעט שלא הוקמו אזורי תעשייה במגזר הערבי, ולא הוקצו תקציבים לפתרון בעיות התשתית באזורי המסחר הקיימים²⁸. בנוסף, מערימות הרשויות בישראל מכשולים על הקמתם של אזורי תעשייה בשתי הערים הערביות הגדולות, נצרת ואום אל

22 מרכז המחקר והמידע של הכנסת, האבטלה במגזר הערבי – סקירת המגמות בשני העשורים האחרונים, כתיבה: ד"ר סחייק, פברואר 2004, עמ' 13.

23 הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, האוכלוסייה הערבית בישראל, 2003.

24 נתוני לשכת התעסוקה, מרץ 2006.

25 שירות התעסוקה, הודעה לעיתונות, אוגוסט 2003.

26 הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, הערה 16 לעיל.

27 ותק במקום העבודה וניידות תעסוקתית בישראל, משרד התמ"ת, הרשות לתכנון כוח-אדם, אפריל 2004.

28 מרכז המחקר והמידע של הכנסת, "מדיניות משרד התמ"ת בנושא פיתוח התעשייה והתעסוקה במגזר הערבי", כתיבה: ע' אולצור, יוני 2004

פחם²⁹. במחקר של המכון הישראלי לדמוקרטיה התברר כי כצפוי, העדרם של אזורי תעשייה מפותחים ביישובים הערביים מונע ומעכב הקמתם של מיזמים כלכליים ביישובים האלה³⁰.

היצע העבודה בסביבת המגורים משפיע בהכרח על שיעורי ההשתתפות בעבודה בכל קבוצות האוכלוסייה, אך בחברה הערבית השפעתו על ההשתתפות בעבודה גדולה במיוחד, מאחר שכאמור, נשים ערביות נמנעות או מנועות – מסיבות משפחתיות וחברתיות – מיציאה לעבודה במקומות המרוחקים מביתן. וכך, המחסור באזורי תעשייה בערים ערביות בישראל משפיע לרעה על יציאת נשים ערביות לעבודה³¹.

המיעוט הערבי מופלה גם בתחום ההכשרה המקצועית. בשנת 2004 השתתפה בתכניות להכשרה פנים-מפעלית רק אישה ערבייה אחת, מתוך 235 המובטלים שהשתתפו בהכשרות מסוג זה. בתכניות הסבה לאקדמאים באותה שנה השתתפו 25 ערבים, מתוך 766 מובטלים. באף אחד מהיישובים הערביים לא פועלת כיום לשכת עבודה לאקדמאים, חרף מספרם הרב של המובטלים הערבים שסיימו את לימודיהם במוסדות להשכלה גבוהה בארץ ובחו"ל³².

המחסור באזורי תעשייה מפותחים ביישובים ערביים בישראל מפחית משמעותית את היצע העבודה, ומשפיע לרעה על יציאתן של נשים ערביות לעבודה

בשנת 2000 החליטה הממשלה לשפר, לפתח ולעודד את התעסוקה במגזר הערבי. במסגרת תכנית בת ארבע שנים הוקצו תקציבים לפיתוח אזורי תעשייה חדשים ולהכשרות מקצועיות. אולם משרד התמ"ת לא מימש את התקציבים שיועדו בספרי התקציב למטרות אלה – לא בתחום פיתוח אזורי התעשייה ולא בתחום ההכשרה המקצועית³³. בתקופת התכנית (2001-2004) מימש משרד התמ"ת כ-36% בלבד מהתקציב שיועד לפיתוח אזורי תעשייה ביישובים הערביים, כ-22% בלבד מהתקציב שהוקצה לפיתוח אזורי מלאכה ושירותים, וכ-65% מהתקציב שיועד להכשרות מקצועיות³⁴.

אפליה

הפערים בין מצבם של יהודים למצב הערבים בשוק העבודה לא יכולים להיות מוסברים רק בהעדר מקורות תעסוקה באזור מגוריהם של הערבים. כך למשל, בנפת הצפון קיים פער משמעותי בין השכר הממוצע של עובדים יהודים, לשכר הממוצע של עובדים ערבים, ושכרם של האחרונים הוא רק כ-82%

29 מרכז מוסאווה, תקציב המדינה והאזרחים הערבים: דוח חברתי-כלכלי 2004, עמ' 15.
30 המכון הישראלי לדמוקרטיה, אתגרי המשק הישראלי בתחילת שנות האלפיים, כתיבה: ב' זילברפרב, מרס 2001, עמ' 77.
31 מרכז המחקר והמידע של הכנסת, "תעסוקה ויזמות של נשים במגזר הערבי", כתיבה: א' לוטן, יולי 2005.
32 "הכשרה מקצועית – out?", מרכז אדוה, פברואר 2006.
33 מרכז המחקר והמידע של הכנסת, הערה 22 לעיל.
34 האגודה לזכויות האזרח, ביחד עם עמותת מוסאווה והוועד הארצי לראשי הרשויות המקומיות בישראל, עתרו לבג"ץ בעניין אי-הקצאת הכספים שנועדו להכשרות מקצועיות במגזר הערבי. בג"ץ 10886/02, הוגש ביום 22.12.2002.

משכר הראשונים³⁵. נוסף על כך, אי-שוויון בין אזרחים ערבים ליהודים בשוק העבודה, מתבטא בהתרכזותם של האזרחים הערבים בתחומים מקצועיים מצומצמים, ובהדרתם מתחומים אחרים.

הסיכוי של ערבים אקדמאים למצוא עבודה קטן מזה של חבריהם חסרי ההשכלה

אולם אפליית הערבים בשוק העבודה בישראל אינה פוגעת רק בעובדים הלא משכילים, המועסקים בעיקר במקצועות ה"מסורתיים" – טקסטיל, בנייה ועוד. למעשה, התופרות והפועלים הערבים סובלים מאפליה פחות מאשר חבריהם המשכילים.

בניגוד לעובד יהודי, שסיכוייו לשפר את מצבו התעסוקתי עולים בחדות ככל שהשכלתו מתרחבת – הסיכוי של ערבים אקדמאים למצוא עבודה קטן מזה של חבריהם חסרי ההשכלה. למעשה, העלייה הניכרת ברמת ההשכלה של האוכלוסייה הערבית בישראל בעשור החולף, הביאה לירידה במעמדה בשוק העבודה. נחיתותם של הערבים המשכילים בשוק העבודה בישראל נתפשת כמבנית, והראיה לכך היא תחזיות שהציג משרד העבודה ב-2004 בעניין תעסוקת נשים ערביות, ולפיהן העלייה ברמת ההשכלה תוריד את שיעור השתתפותן בכוח העבודה בישראל³⁶.

אקדמאים ערבים מתקשים מאוד למצוא עבודה במקומות עבודה שמחוץ ליישובים הערביים ואצל מעסיקים יהודים; לפיכך הם נאלצים להסתפק במשרות אצל מעסיקים ערבים, אולם מאחר שהביקוש לכוח העבודה המשכיל בשוק העבודה הערבי מאוד מוגבל, מרבית העובדים המשכילים בו מועסקים בהוראה ובחינוך³⁷.

בד בבד, נפקד כמעט מקומם של הערבים המשכילים במקצועות הניהול, ובמשרות פרופסיונאליות אחרות. 9.8% מהמשכילים היהודים הועסקו ב-2001 במקצועות הניהול, אולם רק 4.6% מהמשכילים הערבים הצליחו לטפס לדרגות הניהול. "תקרת זכוכית" מונעת מערבים משכילים להשתלב בתפקידי ניהול, וסיכוייו של אקדמאי ערבי לעסוק בעיסוק המתאים לרמת השכלתו נמוכים פי חמישה מסיכוייו של אקדמאי יהודי בעל מאפיינים זהים³⁸. בענף ההיי-טק הנחשק מצבם של הערבים אף גרוע יותר מאשר במקצועות הניהול בכלל: באמצע 2006 הוערך שיעור הערבים בענף ההיי-טק ב-2.8% בלבד, אף ששיעורם באוכלוסייה בישראל הוא כמעט 20%³⁹. גם בזירת האקדמיה הערבים המשכילים אינם נהנים משוויון: רק 80 מרצים ערבים מועסקים כיום במכללות ובאוניברסיטאות – 1% בלבד.

על רקע נתונים אלה, קל להבין מדוע שיעור המתייאשים ממצאת עבודה גבוה הרבה יותר בקרב אקדמאים ערבים. "מתייאשים" מוגדרים אלה שאינם בכוח העבודה וכבר אינם מחפשים עבודה באופן

³⁵ "הגדלת תעסוקת ערביי ישראל- האם קיים סיכוי לכך?" בני פפרמן, מצגת בהרצאה שנערכה במסגרת כנס מפגש בין יהודים לערבים במערכות העבודה ובחברה האזרחית, 12.6.2006.

³⁶ ראו דוח משרד העבודה מיוני 2004, הערה 13 לעיל.

³⁷ ר' גרא, אי-שוויון תעסוקתי בין ערבים ליהודים משכילים בשוק העבודה בישראל, בתוך: ספר החברה הערבית בישראל, 2006. וכן: ר' גרא ור' כהן, עוני בקרב ערבים בישראל ומקורות לאי-שוויון בין ערבים ויהודים, רבעון לכלכלה, 2001.

³⁸ גרא וכהן (2001), גרא (2006) – הערה 37 לעיל.

³⁹ "למה אין ערבים בהיי-טק הישראלי", "הארץ", 29.6.2006; וכן "עמותת סיכוי: אין ערבים בהיי-טק הישראלי", גלובס 27.6.2006. בכתבות הובאו נתונים שהוצגו בכנס "ערבים בהיי-טק", שנערך על ידי המרכז היהודי-ערבי לפיתוח כלכלי.

פעיל, אך מצהירים כי לו הייתה מוצעת להם עבודה, הם היו מעוניינים בה וזמינים אליה. שיעור המתאימים בקרב האקדמאים הערבים הוא 24%, לעומת 3% בלבד בקרב אקדמאים יהודים.

חרף הנתונים המצביעים על אפליה ברורה של ערבים בכל שלבי התעסוקה – החל בקבלה לעבודה וכלה בפיטורים – מוגשות לבתי הדין לעבודה מעט מאוד תביעות של ערבים על אפליה בעבודה. עובדה זו עשויה להצביע על רמת אמון נמוכה מאוד במערכת המשפט, לצד פסימיות ביכולת להביא לשינוי בנחיתות התעסוקתית של המגזר הזה⁴⁰. המקרה היחיד עד היום שהגיע לפסק דין, הוא זה של חברת כוח האדם "תפקיד פלוס", שפרסמה הצעות עבודה לפקידים ולפקידות במגוון מוסדות וחברות, תוך דרישה לשירות צבאי מלא של המועמדים לעבודה. בית הדין לעבודה קבע כי הצבת הדרישה לשירות צבאי היא אפליה, והרשיע את החברה ואת מנהליה בעברות לפי חוק שוויון הזדמנויות בעבודה⁴¹.

בעבור עובדים ערבים רבים - בעיקר אקדמאים, הנתקלים באפליה ובחסמים רבים במגזר היהודי הפרטי – השוק הציבורי הוא כמעט התקווה היחידה לתעסוקה. בשנת 2000 תיקנה הכנסת את חוק שירות המדינה וקבעה בו חובה להבטיח ייצוג הולם של עובדים ערבים במשרדי הממשלה. ועדת השרים לענייני ערבים מינואר 2004, קבעה יעד לפיו עד ינואר 2007 יהיו 8% מעובדי שירות המדינה ערבים, ועד ינואר 2009 - 10%. מאז, נראה כי אכן חלה עלייה, איטית אמנם, במספר העובדים הערבים בשירות המדינה: בסוף 2005 הסתכם שיעור העובדים הערבים במשרדי הממשלה ב-6.9%⁴². אלה שמצליחים להיקלט בשירות המדינה מתרכזים בתחומי עיסוק ובמקצועות שבהם השפעתם על הליכי קבלת החלטות דלה: 35% מהערבים שהועסקו בשירות המדינה בשנת 2005 הועסקו כאחים ואחיות בבתי החולים, ו-31% הועסקו כעובדי מינהלה.

מהגרי עבודה

מהגרי העבודה, המכונים בשיח הציבורי והמדיני בישראל "עובדים זרים", מגיעים לישראל ממדינות נחשלות, כדי לעבוד בעבודות הקשות והמתישות ביותר, בתנאים ובשכר שאזרחי ישראל אינם מוכנים לעבוד בהם. הם מגיעים לישראל בגפם, כאשר משפחותיהם נותרות בארצות-המוצא, ומנסים, תוך קשיים ניכרים, לחסוך בישראל כסף שיסייע למשפחותיהם. כאן הם הופכים באחת לקבוצת העובדים החלשה ביותר בשוק העבודה.

⁴⁰ שני מועמדים ערבים לעבודה הגישו לפני כמה שנים תביעה נגד רשות הדואר ושתי חברות כוח-אדם, באמצעות האגודה לזכויות האזרח, לאחר שלא התקבלו לעבודה במיון דואר, בשל הנחיה בעל-פה שנתנה רשות הדואר לחברות כוח-האדם שלא לגייס עובדים ערבים לעבודה במיון דואר. בעקבות התביעה זכו המועמדים בפיצויים בסך 50,000 ₪.

⁴¹ פ 001038/99 מביה"ד האזורי לעבודה - תל אביב-יפו בפני השופטת ו' וירט-ליבנה מיום 12.6.03, בעניין מדינת ישראל - משרד העבודה והרווחה נגד "תפקיד פלוס" בע"מ.

⁴² "ייצוג הולם לבני האוכלוסייה הערבית בשירות המדינה-דוח לשנת 2005", אגף תכנון ובקרה, נציבת שירות המדינה. הנתונים המפורסמים בדוח נכונים ל-31.12.2005.

מניעה של הגירת עבודה הם קודם כול כלכליים, ומשקפים את אי-השוויון בחלוקת העבודה ברמה הבין-לאומית. התופעה מתאפשרת על ידי תנאים פוליטיים, והשלכותיה בעיקרן חברתיות. אחד הגורמים החשובים בתהליך זה הוא רצונה של מדינת היעד לגייס עובדים זולים ובלתי-מוגנים, כדי לספק מענה לאחת הבעיות השכיחות ביותר במדינות מפותחות: הקושי למצוא עובדים שיאישו את העבודות מקבוצת "שלושת ה-D": "Difficult-Dirty-Dangerous".⁴³

חלקם הגדול של מהגרי העבודה בכוח העבודה מציב את ישראל בחמישייה הפותחת של המדינות המייבאות עובדים

מהגרי עבודה החלו להגיע לישראל בהיקף נרחב בתחילת שנות ה-90, בעקבות מחסור בעובדים פלסטינים, שנוצר בעקבות מדיניות הממשלה בתקופת האינתיפאדה הראשונה. אז, נכנעה הממשלה ללחצי המעסיקים, והחליטה לאפשר לקבלנים ולחברות כוח-אדם להביא לישראל אלפי עובדים ממדינות מתפתחות.⁴⁴

מההתייחסות למהגרי העבודה כאל כלי זמני, שנועד למלא צרכים כלכליים כאלה ואחרים, נובעת אף הרטוריקה המלווה את הדיון הממסדי בהם. ענייניהם של מהגרי העבודה נדונים לרוב במונחים של מסחר, לא של יחסי אנוש. המונחים השגורים בדיונים על העסקתם והבאתם לישראל הם היצע, מכסות, עלות וכדאיות. מרטוריקה כזו, הדרך לסחר בבני אדם קצרה.

במהלך השנים, ועל רקע לחציהן הגוברים של קבוצות אינטרסים, המייצגות מעסיקים, הגדילה הממשלה את המכסות למהגרי העבודה, ומספרם של אלה בישראל זינק פי עשרה: מכ-20,000 בשנת 1993, לכ-180,000 מהגרי עבודה בשנת 2005 - כמעט 10% מכוח העבודה.⁴⁵

חלקם הגדול של מהגרי העבודה בכוח העבודה מציב את ישראל בחמישייה הפותחת של מדינות המייבאות עובדים, בצד אוסטרליה, גרמניה, שווייץ ולוקסמבורג, אך לעומת הדרגתיות התהליך במדינות מערב אירופה, בישראל התפתחה הגירת העבודה כמעט בבת אחת.⁴⁶ על פי ההצהרות הרשמיות, הובאו מהגרי העבודה לישראל באופן זמני, כדי למלא מחסור נקודתי בכוח עבודה. לאור ההצהרות הללו, גובשו הסדרים מוסדיים בעלי אופי ארעי, שכל מטרתם למנוע התערות של העובדים הזרים בקהילה. אולם בפועל, מהגרי עבודה מאיישים באופן קבוע ענפי כלכלה שונים, ובראשם הבנייה, החקלאות והסיעוד.⁴⁷ כך נוצר מעמד קבוע של תושבים ועובדים שהמערכת בישראל מתייחסת אליהם כאל זמניים, ולפיכך אינה טורחת להגן עליהם ומתחמקת מהתמודדות עם בעיות ארוכות טווח הקשורות לנוכחותם בישראל.

⁴³ ראו: א' קמפ, "ליז לא גרה כאן יותר", נגה – כתב עת פמיניסטי 41, 2002, וכן: א' קמפ ור' רייכמן, "עובדים זרים בישראל", מידע על שוויון 13, 2003, מרכז אדווה.

⁴⁴ על המדיניות והשיקולים שעמדו מאחורי הבאת מהגרי עבודה לישראל ראו ש' אסיסקוביץ, "הכלכלה הפוליטית של הגירת עבודה בישראל ומדיניות ההגירה כלפי עובדים זרים בשנות התשעים", עבודה חברה ומשפט ח, 79.

⁴⁵ על פי נתוני משרד התמ"ת המעודכנים לסוף 2005, מספרם של מהגרי העבודה – בהיתר ושלא בהיתר – מסתכם ב-141,000 איש, ואילו על פי נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, מספרם של מהגרי העבודה הגיע בסוף 2005 לכ-178,000 איש. בחרנו לנקוב בנתון של הלמ"ס, מאחר ולהערכתנו הוא מהימן יותר, בין היתר מאחר שלמשרד התמ"ת אינטרס בהצגת הערכה נמוכה.

⁴⁶ ראו א' קמפ ור' רייכמן, הערה 43 לעיל.

⁴⁷ ג' מונדלק, "עובדים או זרים בישראל? חוזה התשתית והדפיציט הדמוקרטי", עיוני משפט כז, 423.

ס' הגיע לישראל מהודו כדי לעבוד בענף הסייעוד, ב"ייבוא פרטי" של בני הזוג שאותם אמור היה לסעוד (כלומר ללא תיווך של חברת כוח-אדם). עם הגעתו לישראל קיבל אשרת עבודה לחמישה חודשים, ועליה הוטבע שמה של מעסיקתו, אשר לה ולבעלה היו שלושה עובדי סיעוד מלבד ס'. מיד בתחילת העבודה דרשו ממנו מעסיקיו 4,000 דולר, לכיסוי הוצאות הבאתו לישראל. ס' שילם להם את הסכום הגבוה, ועבד תמורת 550 דולר בחודש. כאשר עמד תוקף האשרה שקיבל לפוג, כעבור חמישה חודשים, דרשו מעסיקיו כי ישלם להם שוב 4,000 דולר כתנאי לחידוש האשרה שלו. מטבע הדברים, לא הייתה לס' כל אפשרות לשלם את הסכום הזה שוב, ולפיכך לא חידשו מעסיקיו את אשרת העבודה שלו. בעודו ממשיך לעבוד אצל מעסיקיו, נעצר ס' על ידי מנהלת ההגירה. הוא שוחרר מהמעצר, לאחר שבית הדין למשמורת קבע כי שהייתו הלא חוקית בישראל יסודה בטעות. עם שחרורו חזר ס' לעבוד אצל מעסיקיו, לא לפני ששילם להם 5,000 ₪, לאחר שאמרו לו כי זו הייתה עלות שחרורו מהמעצר. כאשר הוסיף ס' לבקש ממעסיקיו לפעול להארכת האשרה שלו, הם הציעו לו לעזוב את ישראל ולשוב אליה בזהות בדויה. לדבריהם, אם יבחר בדרך זו, יעלה לו הדבר רק 2,000 דולר, במקום 4,000. ס' סירב להצעה, ולאחר תלאות נוספות עזב סוף סוף את מעסיקיו. עם עזיבתו, נותר ס' בלא מעמד חוקי בישראל. כשנה וחצי לאחר הגעתו לישראל, הגיש ס' עתירה מינהלית נגד משרד הפנים, באמצעות קו לעובד, ובה עתר להסדיר את מעמדו⁴⁸.

כמו ס', מהגרי עבודה רבים נדרשים לשלם סכומים עצומים לחברות כוח-האדם או למעסיק שהביא אותם לישראל, ולעתים קרובות אף למתווכים בארץ המוצא שהגיעו ממנה. אין זה סוד כי סביב הבאתם של מהגרי העבודה התפתחה תעשיית ניצול וסחר, המגלגלת סכומים אדירים. יו"ר הוועדה המיוחדת לבחינת בעיית העובדים הזרים, ח"כ רן כהן, אמר בסוף 2004:

"יש תעשייה שלמה, מאפיונרית, שחיה מכל נושא יבוא העובדים הזרים בשיטות הכי מזוהמות שקיימות. גובים מהם כסף בסין, מעבירים אותם הנה, מתייחסים אליהם כמו אל עבדים, לוקחים מהם את הדרכונים ועוד. זאת תעשייה אדירה"⁴⁹.

הסכומים הגבוהים הנגבים מהם הם נטל כלכלי עצום על עובדים אלה, ורבים מהם נאלצים ליטול הלוואות בארצות המוצא כדי לממן את הגעתם לישראל. באופן זה הם מפתחים תלות בהעסקתם בישראל, ומכאן קצרה הדרך לעבודה בתנאי ניצול ולשעבוד למעסיקים, גם כאשר המעסיקים לא היו שותפים לגביית דמי התיווך.

הסדר הכבילה וחסרונותיו

רבים קושרים את היווצרותה של התעשייה הזו ואת הפרתן הקשה של זכויות מהגרי העבודה בישראל עם שיטת הסדר הכבילה, שנוצרה בתחילת השימוש בכוח העבודה הזה. בחוק עובדים זרים נקבע כי "לא יקבל אדם עובד זר לעבודה, אלא אם כן התיר הממונה בכתב את העסקתו של העובד הזר אצל אותו מעביד,

⁴⁸ עת"מ 684/05 למה נ' משרד הפנים ואחרים, הוגשה ביום 19.8.2005.

⁴⁹ דיון הוועדה המיוחדת מיום 30.11.2004.

ובהתאם לתנאי ההיתרי⁵⁰. כך, על פי חוק זה, נכרכה העסקתם של מהגרי העבודה בהיתרי העסקה פרטניים, שמשרד התמ"ת העניק למעסיקים בענפי הבנייה, החקלאות, התעשייה, השירותים והסיעוד. לכל מעסיק ניתן היתר המפרט את מספר העובדים הזרים שהוא רשאי להעסיק, ובדרכונו של כל מהגר עבודה הנכנס לישראל בהיתר, הוטבע שם המעסיק שהוא רשאי לעבוד אצלו. באופן זה, נותר מהגר העבודה כבול למעסיק ששמו מוטבע על דרכונו, ונאסר עליו לעבוד אצל כל מעסיק אחר, לרבות כזה שיש לו היתר להעסקת עובדים זרים.

באופן מעשי הפך הסדר זה את מהגר העבודה לרכושו של המעביד, השולט באשרת השהייה שלו ובעצם זכותו לעבוד ולהתפרנס⁵¹. העובד לא היה רשאי לעזוב את מעסיקו החוקי לטובת מעסיק אחר, ואם עשה כן, איבד היתר השהייה שלו את תוקפו. הסדר הכבילה עודד, כמעט הזמין, את ניצולם של מהגרי העבודה, וזכה לקיתונות של ביקורת במחקר ובקרב ארגוני זכויות אדם. האחרונים הציעו רפורמה במדיניות הכבילה⁵², ותקפו בבג"ץ את חוקיותו של ההסדר.

שופטי בג"ץ קבעו כי הסדר הכבילה פוגע בזכות היסוד של העובד לחירות, ורומס את זכות היסודית של עובד להשתחרר מחוזה העבודה

במרס 2006 קיבל בג"ץ את העתירה שהגישו ארגוני זכויות אדם בעניין הסדר הכבילה, ושלל את חוקיותו. בפסק הדין מתחו השופטים ביקורת חריפה על הסדר הכבילה, וקבעו כי הוא פוגע בזכות היסוד של העובד לחירות, ורומס את זכותו היסודית של עובד להשתחרר מחוזה העבודה.

ואלה דבריו של השופט חשין בעניין הסדר הכבילה והשלכותיו:

"אין להימנע ממסקנה - מסקנה כואבת ומבישה - כי העובד הזר הפך צמית של מעסיקו; כי הסדר הכבילה על כל שלוחותיו סגר על העובד הזר סביב-סביב; כי הסדר הכבילה יצר מעין-עבדות בגרסה מודרנית. בהסדר הכבילה שהיא עצמה קבעה והשליטה, רצעה המדינה את אוזנם של העובדים הזרים למזוזות ביתם של מעסיקיהם, וכבלה את ידיהם ואת רגליהם באזיקים ובנחושתיים למעסיק ש"ייבא" אותם ארצה... ההסדר פגע באוטונומיה של העובדים כבני אדם, והלכה למעשה שלל מהם את חירותם. על-פי הסדר הכבילה היו העובדים הזרים למכונות-עבודה - בייחוד כך שהמעבידים התירו לעצמם, בניגוד לחוק, להעבירם מיד-אל-יד - והפכו להיותם כעבדים של ימי-קדם, כאותם בני-אנוש שבנו את הפירמידות או שחתרו במשוטים להסיע ספינות של האימפריה הרומית אל המלחמה"⁵³.

⁵⁰ סעיף 1ג (א) לחוק עובדים זרים (איסור העסקה שלא כדין והבטחת תנאים הוגנים) התשנ"א-1991.
⁵¹ ראו יי דהאן, "כבלי החוק של העובדים הזרים", משפט נוסף: כתב עת לענייני משפט וחברה 1 (2001), 38. וכן: "כי גרים הייתם - עבדות מודרנית וסחר בבני אדם במדינת ישראל", המוקד לסיוע לעובדים זרים, 2002, עמ' 14-15.
⁵² האגודה לזכויות האזרח, המוקד לסיוע לעובדים זרים, קו לעובד והתכנית למשפט ורווחה באוניברסיטת תל אביב, "נהלי החלפת מעסיק לעובד זר - ביטול הכבילה", מכתב לשר העבודה והרווחה ולשר הפנים, 1.1.2002.
⁵³ בג"ץ 4542/02 קו לעובד ואח' נ' ממשלת ישראל ואח', ניתן ביום 30.3.2006.

מאז שבג"ץ שלל את מדיניות הסדר הכבילה ועד לכתיבת פרק זה, טרם גובש הסדר חלופי כולל להעסקתם של מהגרי עבודה בישראל. בינתיים, כשבעה חודשים מאז הכרעת בג"ץ, משרד התמ"ת ומשרד הפנים ממשיכים לפעול על פי הסדר הכבילה, תוך שהם מבקשים מדי פעם בפעם בקשות להארכת המועדים שהקציב להם בג"ץ לשינוי ההסדר הפסול⁵⁴.

קבוצת ארגונים הפועלים להגנת זכויות מהגרי העבודה, ובהם האגודה לזכויות האזרח, הגישו ביולי 2006 דף עמדה ובו מפורטות הבעיות בהסדר הכבילה, וכן שורה של הסדרים חלופיים להעסקת מהגרי עבודה בישראל⁵⁵. בין היתר הומלץ, כי ישראל תחתום על אמנות בין-לאומיות שעניינן הגנה על מהגרי עבודה, וכי ייחתמו הסכמים עם מדינות המוצא שהעובדים מגיעים מהן, ואלה יבטיחו כי תוענק להם הגנה הן בשלב הגיוס והן בשלב החזרה לארץ המוצא. כן הומלץ כי ישראל תנקוט שורה של פעולות למניעת הגבייה של דמי התיווך הגבוהים ממהגרי העבודה בארצות המוצא ובישראל, דוגמת גיוס עובדים באמצעות גורמים ממשלתיים, במקום באמצעות סוכנויות פרטיות; או שיתוף פעולה עם מדינות המוצא בהפעלת הכלים הקיימים למניעת הלבנת הון גם נגד גביית דמי תיווך.

בנייר העמדה אף נוסחו כמה המלצות למניעת התחלופה המהירה של העובדים ולמניעת היווצרותה של "דלת מסתובבת", שעובדים הנמצאים בישראל מגורשים דרכה, ומוחלפים בעובדים אחרים. הובהר כי שיטה זו לא נועדה אלא כדי לאפשר למתווכים ומעסיקים את גביית דמי התיווך הגבוהים, המביאים כאמור לשעבוד של העובדים, וכי יש להעדיף עובדים מקומיים הנמצאים בישראל על פני הבאת עובדים חדשים. כמו כן, הארגונים קראו לבטל את "מכסות הגירוש", המעודדות את שיטת ה"דלת המסתובבת", וליצור מנגנון מדורג ומידתי לאזהרה ולענישה של מהגרי עבודה – במקום הסנקציה הכבדה של מעצר וגירוש, המוטלת על כל מהגר עבודה שחרג מתנאי היתר העבודה שניתן לו.

פלסטינים תושבי השטחים

עובדים פלסטינים מהשטחים החלו להיכנס לישראל מיד לאחר הכיבוש בשנת 1967, והשתלבו בעבודות בשכר נמוך, בעיקר בענפי הייצור. בעשרים השנים שלאחר מכן הפכו העובדים הפלסטינים למקור נרחב של עובדים בשכר נמוך, בלא זכויות סוציאליות, ושינו את פניהם של ענפי העבודה שהועסקו בהם, ובעיקר של ענפי הבנייה והחקלאות.

למעשה, שימשה עבודתם של פלסטינים בישראל בסיס לניצולם של מהגרי העבודה שנים מאוחר יותר, שכן היא הרגילה את הכלכלה הישראלית להישען על עובדים חלשים, נטולי זכויות ומעמד. יחד עם זאת, שלא כמהגרי העבודה, העובדים הפלסטינים מוסיפים לגור ביישוביהם בשטחים; ומעמדם בשוק העבודה – כיחידים וכקבוצה – מושפע, מוגדר ומעוצב על ידי הקונפליקט הישראלי-פלסטיני.

⁵⁴ ביום 8.11.2006 נשלחה תגובה מטעם העותרות בבג"ץ 4542/01, ובה התייחסות לבקשת משרד התמ"ת ומשרד הפנים להארכת המועדים ליישום הסדרים חדשים. וראו גם: "טענה: עובדים זרים מגורשים חרף הנחיות בג"ץ", walla, 11.4.2006.

⁵⁵ נייר העמדה פורסם, בין היתר, באתר המוקד לסיוע לעובדים זרים: http://www.hotline.org.il/hebrew/pdf/HRO_071306_MW_Policy_Paper_Final_Heb.pdf

בשנת 1987, ערב פרוץ האינתיפאדה, עבדו בישראל כ-110,000 עובדים מהשטחים – ואלה היו כ-40% מכלל המועסקים בשטחים.⁵⁶ מנקודת המבט האינדיבידואלית, נבעה ההשתתפות של פלסטינים בשוק העבודה בישראל משיעור האבטלה הגבוה בשטחים, ומפערים משמעותיים מאוד בשכר: בשנים 1996-1999 היה שכרו של פלסטיני שעבד אצל מעסיק ישראלי גבוה בכ-70% משכרו של פלסטיני שעבד אצל מעסיק פלסטיני בשטחים.⁵⁷

עבודתם של פלסטינים בישראל הרגילה את הכלכלה הישראלית להישען על עובדים חלשים, נטולי זכויות ומעמד

לאחר שיצרה במשך שנים תלות של משק העבודה הפלסטיני במשק הישראלי, שינתה ממשלת ישראל בהדרגה את מדיניותה באשר לכניסת עובדים פלסטינים, והחליטה להפחית, עד להפסקה מוחלטת, את מספר היתרי העבודה בישראל הניתנים לפלסטינים.⁵⁸ כך איבדו עשרות אלפי משפחות מקור פרנסה יחיד.⁵⁹ נכון ליולי 2005 עבדו בישראל בהיתר רק כ-16,000 עובדים מהשטחים, ועוד כ-30,000 (לפי אומדן כללי) בלא היתר.⁶⁰

פלסטינים העובדים בישראל חשופים להשפלות ולאלימות מצד המעסיקים ומידי כוחות הביטחון. הפחדים והסיכונים מתחילים בדרכם של העובדים מהשטחים לישראל, כפי שמספר אחד מאותם עובדים:

"כל יום אני יוצא מהבית באחת בלילה, כדי לתפוס תור. במחסום צריך להיזהר. אם אתה עושה תנועה לא נכונה אומרים לך לחזור הביתה. אם אתה פותח את הפה מונעים ממך להיכנס במשך שבוע, עוד מילה – שבועיים!"⁶¹

אם אין בידיהם היתר עבודה, מצבם גרוע בהרבה: עובדים פלסטינים הנתפסים בתחומי ישראל בלא היתר עבודה צפויים למעצר, לא פעם מתוך גילויים של השפלה ואלימות מצד כוחות הביטחון. בהמשך יוטלו עליהם עונשי מאסר בפועל או לכל הפחות קנסות כבדים - כתנאי לשחרורם. אלימות המשטרה במקרה של עובדים פלסטינים בלא היתר, עלולה להגיע להריגה. באוקטובר 2006 שוטר מג"ב ירה למוות בעובד פלסטיני שהועסק בלא היתר באתר בנייה ביו. העובד נורה כאשר שכב על הרצפה ופניו כלפי מטה, והמשטרה הודתה כי השוטר "עשה שימוש בנשק שלא כדין", וכי לא הייתה הצדקה לירי על העובד.⁶²

⁵⁶ הנתונים בפסקה זו לקוחים מדוח בצלם: "הפרת זכויות האדם של עובדי השטחים בישראל ובהתנחלויות", 1999, שנעזר הן בנתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה בישראל, והן בנתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה הפלסטינית.

⁵⁷ א' הדר, "שכר עבודה של פלסטינים בישראל ובאוטונומיה: 1996-1999" משרד העבודה והרווחה, הרשות לתכנון כוח-אדם; וכן משרד האוצר, אגף כלכלה ומחקר, "מידע כלכלי", יוני 2005.

⁵⁸ סעיף 10(ה) להחלטת הממשלה מס' 1996, יוני 2004.

⁵⁹ באמצע 2005 הוציא ארגון העבודה הבין-לאומי דוח מיוחד בנושא "מצבם של העובדים בשטחים הערבים הכבושים", ובו תוארו מצוקתם הכלכלית הקשה של הפלסטינים, שיעורי האבטלה הגבוהים, ורמת העוני. על פי דוח זה, מדיניות הסגרים של ישראל הביאה לאבדן של 150 אלף מקומות עבודה.

⁶⁰ דוח הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה מיוני 2005; הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה מבססת את הערכותיה בין היתר, על הערכות הלשכה הפלסטינית לסטטיסטיקה.

⁶¹ לקוח מהכתבה: "באזור התעשייה ארז הישראלים והפלסטינים כבר מרגישים את תוכנית ההתנתקות", הארץ, 2.8.2004.

⁶² "אחיו של הפלשתינאי שנורה למוות בידי שוטר: הוא נורה בלא התגרות; מח"ש הפריכה גרסת השוטר", הארץ, 5.10.2006.

תנאי ההעסקה

העובדים הפלסטינים בישראל נחלקים לאלה שיש להם היתר עבודה, ולאלה העובדים בלא היתר. הרשויות בישראל מנצלות את התלות של פלסטינים רבים בעבודה בישראל ואת רצונם בהיתר עבודה, כדי להפעיל לחץ על המעוניינים בהיתר או בחידושו - ולגרום להם לשתף פעולה עם שירותי הביטחון.⁶³

פגיעותם של העובדים הפלסטינים ומצוקתם הכלכלית אפשרה למעסיקים רבים לפגוע בזכויותיהם. ממשלת ישראל קיבלה כבר בשנת 1970 החלטה עקרונית, ולפיה עובדים מהשטחים יועסקו באותם תנאים של עובדים ישראלים. לא מדאגה עמוקה לעקרון השוויון נולדה החלטה זו, אלא בגלל החשש מתחרות עם עובדים ישראלים. אולם ההחלטה העקרונית לא יצרה את השוויון המיוחל.

פגיעותם של העובדים הפלסטינים ומצוקתם הכלכלית אפשרה למעסיקים רבים לפגוע בזכויותיהם

לאורך כל שנות קשרי העבודה בין מעסיקים ישראלים לעובדים פלסטינים, ניצלו הראשונים את העדר האכיפה, את מעמדם של הפלסטינים בישראל ואת מצוקתם הכלכלית, כדי לשלול מעובדים אלה את הזכויות הבסיסיות ביותר: הזכות לשכר מינימום, הזכות לחופש ולימי מנוחה וחג, והזכות להתארגן.

מ', תושב הגדה המערבית, עבד, בלא היתר, בעסק למכירת חומרי בניין בשטחי ישראל. הוא שימש מוכר ואיש ניקיון כאחד. מ' עבד ברציפות במשך 12 עד 15 ימים, ובלילות ישן במקום העבודה. פעמיים בחודש קיבל חופשה בת יומיים, ובמהלכה נסע למשפחתו. את שכרו, כ-100 ש"ח ליום, קיבל מ' במזומן, כאשר יצא לבקר את משפחתו. כך עבד מ' במשך כשנתיים וחצי, עד שנודע לרשויות על העסקתו והוא גורש מישראל.⁶⁴

במקרה של העסקת פלסטינים, אחת השיטות השכיחות ביותר להפר את חוקי העבודה היא דיווח כוזב על שעות העסקתם. אלפי תלונות הגיעו, ועודן מגיעות, לארגונים המייצגים את העובדים הפלסטינים, ולפיהן מעסיקים ישראלים מוסרים דיווח כוזב למדור התשלומים של שירות התעסוקה (גוף ממשלתי שאחראי על העברת השכר מהמעסיקים הישראלים לעובדים הפלסטינים) על שעות העבודה ועל השכר של העובדים מהשטחים.

המעסיקים מדווחים, למשל, על עשר שעות עבודה בשבוע, כאשר העובד עבד ארבעים. תלוש השכר מציין רק את השכר שניתן עבור השעות האלה (ועל פי חלק זה של השכר יחושבו כל הזכויות הנלוות), ואילו היתרה, ובדרך כלל חלק ממנה, משולמת לעובד במזומן. בדרך זו מפחיתים המעסיקים את עלויות ההעסקה, והעובדים נאלצים להסתפק – במהלך תקופת העבודה ובעיקר אחריה – בחלק קטן מאוד מהזכויות הסוציאליות המגיעות להם. מספר התלונות מצביע על כך שמדובר בתופעה מקובלת ושיטתית, ולא במקרים חריגים.⁶⁵ בעקבות ההיקף הנרחב של התופעה, הוציא מדור התשלומים הוראה ולפיה לא

⁶³ דוח בצלם, הערה 56 לעיל. וראו גם עדותו של מוחמד אבו-חשיש באתר "בצלם", 8.2.2005.

⁶⁴ עב (ח"י) 4016/03 מוראד מורשד חאמו נ' גלעוד ויעקוב כבהה; הסכם הפשרה נחתם ביום 3.1.2006.

⁶⁵ ראו דוח "בצלם", הערה 56 לעיל, עמ' 38.

יתקבלו דיווחים על עבודה שנמשכה פחות מ-15 יום.⁶⁶

חלק משופטי בתי הדין לעבודה מודעים לתופעת הדיווח הכוזב,⁶⁷ אך כפי הנראה אינם רואים בה תופעה שכיחה ושיטתית דיה כדי להעביר את נטל ההוכחה אל המעביד. וכך, עובדים פלסטינים רבים שנעשקו בדרך זו מתקשים להוכיח בבתי הדין לעבודה כי בפועל עבדו ימים רבים מאלה שעליהם דיווח המעסיק.⁶⁸

אחת השיטות השכיחות ביותר להפר את חוקי העבודה היא דיווח כוזב על זמני ההעסקה. המעסיקים מדווחים, למשל, על עשר שעות עבודה בשבוע, כאשר בפועל עבד העובד ארבעים שעות

באופן כללי, עובדים פלסטינים המעוניינים לתבוע את זכויותיהם בעבודה בבתי הדין לעבודה בישראל, ניצבים בפני קשיים מיוחדים, מעבר לקשיים בתביעת הזכויות שהם מנת חלקם של יתר העובדים המוחלשים, ושיידונו בהרחבה בפרק הרביעי. כך, עובדים פלסטינים המגישים תביעה, נדרשים להפקיד דמי ערובה. דמי הערובה אמורים להבטיח כיסוי להוצאות המעסיק במקרה שהעובד יפסיד בתביעתו, והם מגיעים לאלפי שקלים – סכום שעובדים פלסטינים מתקשים מאוד לעמוד בו. כמו כן, אם נמנע מהעובדים הפלסטינים להתייצב לדיון בתביעתם עקב סגר, אי-ההתייצבות עשויה לעלות להם בדחיית תביעתם.⁶⁹

עוד בעיה המיוחדת לעובדים הפלסטינים, היא בעיית הרציפות בעבודה. הסגר המוטל על השטחים שוב ושוב קוטע את רצף העבודה שלהם, וגורם לפגיעה בזכויותיהם הסוציאליות ובפרנסתם. עובדים רבים מאבדים את מקום עבודתם לאחר הסגרים הארוכים, ולרוב אינם זכאים לפיצויי פיטורים בעקבות זאת, שכן על פי הפסיקה בבתי הדין לעבודה, אם המעסיק הוכיח כי ניסה לקבל היתר עבודה אך לא הצליח לקבלו בגלל הסגר – הוא אינו מחויב בתשלום פיצויי פיטורים. כך, בסיום העבודה, העובדים מנושלים מעבודתם ומזכויותיהם כאחד. מדיניות הסגרים הניעה מעסיקים רבים לוותר באופן כללי על עובדים פלסטינים, ודרבנה אותם לדרוש את הבאתם של מהגרי עבודה.

בכל שנות השתתפותם בכוח העבודה בישראל, היה שכרם של העובדים מהשטחים נמוך במידה ניכרת מזה של הישראלים, ואף נמוך מהשכר של מהגר עבודה.⁷⁰ בתוך הקבוצה עצמה קיימים פערים, ועובדים פלסטינים המועסקים בהתנחלויות מקבלים שכר נמוך משמעותית מזה של חבריהם המועסקים בתוך תחומי הקו הירוק. אין כמעט צורך לומר כי קיימת אפליה בולטת בשכר בין עובדים ישראלים לבין עובדים

⁶⁶ כנגד הוראה זו עתר אחד המעסיקים לבג"ץ, ועם הגשת העתירה הסכים מדור התשלומים להוציא לו תלושי שכר גם על פחות מ-15 ימי עבודה (בג"ץ 5511/91).

⁶⁷ ראו למשל ע"ב (י-ם) 1874/02, איברהים איסמעיל נ' גמליאלי עבודות חשמל בע"מ, ניתן ביום 16.6.05.
⁶⁸ מסיבות שונות, ובהן אולי יחסם הבלתי-מודע של השופטים לעובדים הפלסטינים ופערי תרבות, עובדים פלסטינים מתקשים מאוד להוכיח את תביעותיהם, גם כאשר המצב העובדתי לטובתם. בפרק הרביעי נעסוק בהרחבה בבעיה זו, ובינתיים ראו: דמ (חי) 1763/00 אגבאריה חסן עטא נ' פ.ל.ח אספקת שירותים בע"מ; ניתן ביום 20.10.2004. ראו: עב 911872/99 (תי"א) סלמה רביע נ' גלר צבי, ניתן ביום 18.2.2004. שם, אף שהמעסיק דיווח למדור תשלומים שהתובע עבד במשך שלושה חודשים, קיבלה השופטת את טענת המעסיק כי התובע לא עבד בשלושת החודשים הללו. בעב (נצי) 2443/01 גראר עזיז ואחי נ' יעקובי, העדיפה השופטת את טענתו של המעסיק שלא פיטר את העובדים, אף שנתן להם מכתבי פיטורים (ניתן ביום 10.10.2004).

⁶⁹ כך, למשל, כאשר תובע לא התייצב להיחקר על תצהירו, נמחק התצהיר, ובעקבות זאת התובע מפסיד לרוב בתביעתו. ראו למשל עב (י-ם) 1763/99 עלי עבד אלקאדר אלדגמין נ' שפילמן קוטלר, ניתן ביום 6.3.2003.

⁷⁰ בדוח בנק ישראל בעניין עלות העסקתם של עובדים זרים בענפי הבנייה והחקלאות ב-2002, נערכה השוואה בין שכרו של עובד ישראלי לבין זה של פלסטיני וזר. ההשוואה העלתה כי השכר הנמוך ביותר משולם לעובד הפלסטיני.

פלסטינים המועסקים באותו מפעל⁷¹.

בשנת 2003 הונצחה אפלייתם של עובדים פלסטינים, המועסקים בהתנחלויות, בהחלטה של היועץ המשפטי לממשלה, ולפיה יחול על עובדים אלה הדין שהיה קיים במקום עבודתם טרם הכיבוש (דהיינו הדין הירדני או המצרי), ולא הדין הישראלי⁷². סוגיית האפליה עלתה לסדר היום הציבורי עם הנסיגה מרצועת עזה, כאשר נחקק חוק פינוי-פיצוי – שהבטיח פיצויים לעובדים ישראלים שאיבדו את מקום עבודתם בעקבות הנסיגה, אך לא לעובדים פלסטינים. כפי שנכתב בעיתון "הארץ", הפועלים הפלסטינים עצמם לא נרעשו מהאפליה הזו; הם נושלו במשך שנים מזכויות בסיסיות הרבה יותר:

"ע' הוא בן 28, תושב חאן יונס, שעבד מ-1996 בחממות של מעסיק ישראלי בגוש קטיף. באגודה ובקו לעובד מוטרדים מכך שהוא, כפלסטיני, לא יקבל את דמי ההסתגלות החודשיים שמבטיח החוק לעובדים שנפסקה עבודתם בשל פינוי ההתנחלויות. ואילו ע' צוחק כי גם את זכויותיו הבסיסיות לא קיבל מעולם: שכרו האחרון היה 50 שקלים ליום עבודה מלא, קצת יותר משליש משכר המינימום, שהוא עתה 145 שקל. הוא לא זכה לדמי חופשה או מחלה. לדבריו, משכורת השיא לפועל בגוש קטיף הייתה 60 שקל ליום עבודה מלא"⁷³.

כבוד בעבודה הוא מושג זר לחלוטין לעובדים פלסטינים, ובריאותם הפיסית זוכה לזלזול משווע מצד מעסיקים. עיתון "הארץ" סקר בהרחבה את סיפורם של עובדים פלסטינים שהועסקו בדילול תמרים בבקעת הירדן, ומעסיקיהם דרשו מהם להישאר על צמרות הדקלים במשך שעות, כדי לחסוך בהפסקות ולעמוד במכסה היומית. אחד מהעובדים תיאר לעיתונאית את תחושותיו בזמן העבודה:

"ברגע שאני עולה על העץ, הדבר היחיד שאני חושב עליו הוא איך לרדת ממנו. אני לא חושב על שום דבר, חוץ מאשר איך לא ליפול מהעץ, ואיך להספיק לגמור את המכסה. אני יודע שבכל רגע אני יכול ליפול ולמות, או ליפול ולהפוך לנכה, לשבור יד או רגל. לכן עובדים ביד אחת, ומחזיקים בעץ ביד השנייה. זה קשה נורא. הגוף מכווץ. האנשים עצבניים, מפחדים. כל הזמן יושבים בכריעה, על הרגליים"⁷⁴.

אין זה מקרה נדיר. עובדים פלסטינים המועסקים בחקלאות בהתנחלויות סובלים מנזקים בריאותיים בלתי מבוטלים, שנגרמים בשל תנאי העבודה הקשים ובשל העדר שמירה על חוקי הבטיחות. בין היתר, על פי דיווחים של רכזת השטח של קו לעובד ביריחו, פלסטינים מועסקים בריסוס ללא לבוש מתאים ובלי אמצעי מגן, מעסיקים אינם טורחים להעניק להם הדרכה מקצועית באשר לשימוש בחומרי ההדברה, והם נפגעים באופן יום-יומי ממכות שמש, שברים, כאבי גב וגפיים ועוד⁷⁵.

⁷¹ "עבודה בכל מחיר – דו"ח העסקת עובדים פלסטינים בהתנחלויות בבקעת הירדן", סלואו עלינאת, רכזת השטח של קו לעובד ביריחו, 12.9.2006.

⁷² החלטת היועץ המשפטי מיום 23.9.2003. בתי הדין לעבודה מיישמים הבחנה זו, ובכך נוסף עוד קושי לקשיים הרבים המוערמים על עובד פלסטיני המבקש לתבוע את מעסיקו. באחרונה נשללה מעובד זכותו לתוספת שכר בגין עבודה בשעות נוספות, בהתאם לקביעה כי הדין החל עליו הוא הדין הירדני, שאינו מקנה זכות לשעות נוספות, אך הוכרו זכויות אחרות של המשפט הישראלי, מכוח "נוהג מפעלי" (עב 1051/01 (ת"א) סמיח עבדאללה מוחמד עסאף נ' ג' את ט' תעשיות ומסחר בע"מ. ניתן ביום 12.9.2005).

⁷³ ע' הס, "פועל לכל מתנחלי", עיתון "הארץ", 18.8.2005.

⁷⁴ "טיפסו על עץ גבוה", הארץ, 15.9.2006.

⁷⁵ "עבודה בכל מחיר", ראו הי"ש 71 לעיל.

כאילו לא די בכל אלה, העובדים הפלסטינים בישראל ובהתנחלויות מנושלים מהזכויות הסוציאליות שעובדים ישראלים נהנים מהן. אף שמדי חודש בחודשו מנוכים ממשכורותיהם הזעומות של העובדים הפלסטינים סכומים בגין ביטוח לאומי, הם אינם נהנים ממרבית הזכויות הניתנות באמצעות הביטוח הלאומי, לרבות דמי אבטלה, השלמת הכנסה, קצבת זקנה, קצבאות ילדים, קצבת נכות וביטוח סיעודי⁷⁶.

עובדים מבוגרים

עובדים מבוגרים בשוק העבודה בישראל סובלים מאפליה בשני שלבים מהותיים: שלב הקבלה לעבודה ושלב סיום העבודה. הסיכוי של אדם מבוגר למצוא מקום עבודה שהולם את ניסיונו ואת כישוריו, נמוך מאוד: מחקר שפורסם השנה מצא אפליית גיל מובהקת, והעדפה ברורה של עובדים צעירים על פני עובדים מבוגרים בשלב הקבלה לעבודה, שהוא השלב התעסוקתי המועד ביותר לאפליה⁷⁷. על רקע זה קל להבין מדוע תקופת האבטלה של מבוגרים ארוכות משמעותית מאלה של הצעירים: 46 שבועות בשנה בממוצע, לעומת 36 שבועות אצל עובדים צעירים⁷⁸.

אפליה מחמת גיל היא כה מושרשת בישראל, עד כי רבים מהמעסיקים אינם מנסים כלל להסוות אותה

העובדים המבוגרים מפוטרים מהעבודה ביתר קלות, פעמים רבות כדי לפנות מקום לצעירים. פיטורים עקב גיל הפכו לתופעה של ממש: מסקר כוח אדם של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה עולה, כי רק 13% מהמבוגרים שאיבדו את עבודתם בשנת 2005 התפטרו ביזמתם. כל היתר פוטרו ביזמת המעבידים⁷⁹.

אפליית המבוגרים בקבלה לעבודה ובפיטורים משתקפת היטב בירידה בשיעור ההשתתפות של עובדים מבוגרים בשוק העבודה. מאמצע שנות ה-80 צנח ב-10% שיעור ההשתתפות של גברים בגילאי 60-64 בשוק העבודה: ב-1986 עבדו 67.1% מהגברים בקבוצת גיל זו, לעומת 57.1% ב-2005. תופעה זו אינה ייחודית לישראל. בכל המדינות המפותחות מתרחש בעשורים החולפים תהליך של ירידה בהשתתפותם של מבוגרים בשוק העבודה⁸⁰.

אפליה מחמת גיל היא כה מושרשת בישראל, עד כי רבים מהמעסיקים אינם מנסים כלל להסוות אותה. באחרונה נדונו בבתי הדין לעבודה כמה מקרים כאלה, ובהם עניינו של ד', שפוטר בגיל 63 מעבודתו בתחנה

76 זאת, על פי חוק יישום ההסכם בדבר רצועת עזה ואזור יריחו (הסדרים כלכליים והוראות שונות) תשנ"ה-1994.

77 ב' בן הדור, 'י כהן ואח', בדיקת אפליה בשכירה ע"י מחקרי היענות, עבודה, חברה ומשפט יא, תשס"ו.

78 "מבוגרים בכוח העבודה – תעסוקה ואבטלה", מינהל תכנון, מחקר וכלכלה, משרד התמ"ת, 2006.

79 "מבוגרים בכוח העבודה – תעסוקה ואבטלה", ראו ה"ש 78 לעיל.

80 ר' קלינוב, השתתפות האוכלוסייה המבוגרת בשוק העבודה, משרד התמ"ת, הרשות לתכנון כוח-אדם, 2001.

הישראלית של חברת התעופה "איבריה". בשיחה עמו אמר לו המנהל מפורשות כי פיטוריו נעשים עקב גילו המתקדם. בית הדין לעבודה קבע כי ד' פוטר מתוך הפרת חוקי השוויון, ופסק לטובתו פיצויים של 125,000 ₪⁸¹. רשת הגנים של אגודת ישראל פיטרה לפני שנים אחדות 15 גנות, רובן בשנות ה-50 לחייהן, כאשר הסיבה היחידה לפיטוריהן הייתה שנות הוותק שלהן. כל הגנות שפוטרו היו נשים חרדיות, חלקן אלמנות וחלקן מפרנסות יחידות במשפחות מרובות ילדים. בית הדין לעבודה קבע כי פיטוריהן – שנועדו להחליפן בגנות צעירות – נוגדים את חוקי השוויון⁸².

אפלייתם של עובדים מבוגרים נעשית גם בחסותם של גופים, שאמורים לתמוך בהם ולסייע להם. המוסד לביטוח לאומי הנחה את החברות המעסיקות מטפלים, להפסיק את העסקתם של כל המטפלים שגילם מעל 70. שני מטפלים עתרו נגד החלטה זו, באמצעות עמותת המשפט בשירות הזקנה, וטענו כי ההנחיה החדשה מפלה אותם על רקע גילם, ומנוגדת לחוק שוויון הזדמנויות בעבודה⁸³.

האגודה לזכויות האזרח מטפלת זה כמעט עשור באפליית מועמדים לעבודה בשל גילם. בשנת 2006 הגיעו לאגודה פניות של עובדים, ומהן התברר כי שירות התעסוקה מקבל דרישות של מעסיקים למועמדים "צעירים", ומתחשב בהן. באחת הפניות סיפרה ו', אישה בשנות החמישים לחייה, שכאשר הגיעה למשרדי שירות התעסוקה בחפשה עבודה פקידותית, הראה לה פקיד ההשמה שורה של הצעות רלוונטיות, אך הבהיר לה כי ברובן מבוקשת עובדת שגילה אינו עולה על 40.

האגודה פנתה לשירות התעסוקה, וביקשה לעיין בנוהל בעניין דרישות מפלות של מעסיקים. התברר, כי הנוהל הקיים מתיר קבלתן של דרישות מפלות, מורה על רישומן במחשבי שירות התעסוקה, ואף מתחשב בתוכן של דרישות אלה בהשמת דורשי העבודה. למעשה, הנוהל נותן ביטוי להעדפות המפלות של המעסיקים, הן בעצם קבלת ההצעה המפלה ורישומה, והן בהצגתה בפני דורשי העבודה שהאפליה מכוונת כלפיהם. כמו כן עוגנה בנוהל גישה פאסיבית של פקיד ההשמה ביחסו לאפליה, ובניגוד לחובותיו כנציגו של גוף ציבורי, הוא לא נדרש לדווח בעצמו על דרישות מפלות של מעסיקים, אף כי מדובר בעברה על פי חוק שוויון הזדמנויות בעבודה. לנוכח הממצאים האלה, פנתה האגודה למנכ"לית שירות התעסוקה, לעוזר ליועץ המשפטי של שירות התעסוקה, וכן למחלקת הייעוץ והחקיקה במשרד המשפטים, ודרשה לבטל את הנוהל הפסול, להורות לפקידי שירות התעסוקה להימנע ממתן שירות למעסיקים העוברים על חוקי השוויון ולהגיש לאגף לאכיפת חוקי עבודה במשרד התמי"ת תלונות נגד מעסיקים הנוקטים אפליה⁸⁴.

עובדים עם מוגבלות

אנשים עם מוגבלות ואנשים עם מחלות כרוניות מתקשים מאוד למצוא מקומות עבודה, גם כאשר מוגבלותם אינה רלוונטית לאופי העבודה. אם הם חושפים את מוגבלותם או את מחלתם בהליכי הקבלה

⁸¹ עב (ת"א) 1614/03 ויינראוב נ' איבריה, ניתן ביום 6.12.2005.

⁸² עב 5646/03 בוסי ואח' נ' גני אגודת ישראל. החלטה בעניין ניתנה ב-31.8.2003.

⁸³ בג"ץ 2828/06 דרוזובסקי ואח' נ' המל"ל; הוגש ביום 29.3.2006.

⁸⁴ התכתובת בין האגודה לזכויות האזרח לבין שירות התעסוקה התנהלה במהלך אוגוסט-ספטמבר 2006. בשלבי כתיבת הדו"ח טרם התקבלה תשובת משרד המשפטים לסוגייה, וטיפול האגודה בנושא עדיין בעיצומו.

לעבודה, או אם מוגבלותם נראית לעין, רוב הסיכויים שלא יתקבלו לעבודה.

אי-נגישותם של מקומות עבודה רבים תורם אף הוא לקושי במציאת עבודה. מעסיקים אינם מודעים די הצורך לחובתם, על פי חוק שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות, לבצע לעובד עם מוגבלות התאמות סבירות על-פי צרכיו – למשל התאמות במקום העבודה, בציווד, בדרישות התפקיד או בשעות העבודה. גם כאשר מצאו עבודה, חשופים העובדים בעלי המוגבלות להתנכלות במקום עבודתם.

י, עובד מבוגר, החל לסבול מירידה תלולה בשמיעה, לאחר שנים רבות של עבודה במעבדה ובבית מלאכה שבאוניברסיטה העברית. כאשר קבע רופא תעסוקתי כי י אינו יכול להמשיך בעבודתו בבית המלאכה, סירב מנהלו להוציאו לפרישה מוקדמת. הוא הקצה לעובד חדר מבודד בקומת המשרדים, בלא שהוטלה עליו כל עבודה. י נאלץ לשבת בחדרו ימים וחודשים, בלא כל תעסוקה או מלאכה, עד שהתפטר בעצמו. בפסק הדין בעניינו קבע בית הדין האזורי: "על אף החלטת הרופא התעסוקתי בחרה הנתבעת שלא לסיים את העסקתו מטעמים השמורים עמה. על כן היה על הנתבעת למצוא לתובע תפקיד הולם, ולא לדון אותו לשיבה בחוסר מעש"⁸⁵.

לא אחת עובדים בעלי בעיה רפואית נתקלים בתגובות חריפות מאוד עם חשיפת מחלתם או בעייתם, שלא הייתה ידועה בעת קבלתם לעבודה או שהתפתחה במהלך ההעסקה. התגובות של מעסיקים חריפות במיוחד, כאשר המחלה או הבעיה מלווה בסטיגמות חברתיות.

ר', בשנות ה-20 לחייו, הועסק במחלקת שירות הלקוחות של חברת תקשורת גדולה, והממונים עליו היו מרוצים מאוד מעבודתו. הוא קיבל תעודת הערכה ותוצאות גבוהות מאוד במשובי הלקוחות שטיפל בהם. כחודש לאחר שהחל לעבוד נודע לו כי הוא נשא איידס. ר' המתין זמן מה, אולם לאחר שראה כי הוא נאלץ להעדר מהעבודה לצורך בדיקות, סיפר למנהלו על המחלה. בתוך זמן קצר הודיע המעסיק לר', כי הוא מושעה מהעבודה, ושבעיים לאחר מכן פוטר. נאמר לו, כי פיטוריו הם בגלל לקוח אחד שנתן לו ציון נמוך בסקר שביעות הרצון. ר' סיפר, כי עובדים אחרים שקיבלו דירוג אחד נמוך, נדרשו רק לשיחת בירור עם הלקוח – איש מהם לא הושעה או פוטר מהעבודה.

קבוצה גדולה של אנשים עם מוגבלות עובדת במפעלים מוגנים ובמסגרות חלופיות לשוק הפתוח, והחוק מאפשר לשלם להם 30% משכר המינימום – דהיינו, שקלים בודדים לשעת עבודה. מסגרות אלו נועדו לשיקום המקצועי של אנשים עם מוגבלויות ולהכשרתם לעולם התעסוקה, וכן לספק תעסוקה לאלה, שגם עם הכשרה וסיוע אינם יכולים להשתלב בעבודה בשוק הפתוח. אופיין של העבודות במפעלים המוגנים הוא בדרך כלל חד-גוני, והן מבוצעות בתנאים ירודים.

חוק שכר מינימום מאפשר לקבוע בתקנות שכר מינימום מופחת גם לעובדים בעלי מוגבלות שאינם מועסקים במפעלים מוגנים. התקנות, שהותקנו בהתאם לחוק, מסמיכות את מנכ"ל המשרד לקבוע לעובד עם מוגבלות שכר מינימום המותאם ליכולת עבודתו המופחתת. התאמת שכר המינימום אמורה להיעשות על בסיס אבחון יכולתו בעבודה שהוא עובד או מבקש להשתלב בה, בהשוואה ליכולת העבודה הרגילה

⁸⁵ עב (י-ם) 1077/04 ישראל לביא נ' האוניברסיטה העברית, ניתן ביום 9.11.2005.

באותה העבודה. כיום, כל מפעל ומעסיק רשאים להגיש בקשה לתשלום שכר הנמוך משכר המינימום לעובד עם מוגבלות. הבקשה מוגשת למשרד התמ"ת, ואם היא מאושרת, ניתן לשלם לעובד לכל הפחות 30% משכר המינימום. על פי נתוני משרד התמ"ת, השכר הנמוך ביותר לשעה בשוק הפרטי משולם לעובדים בעלי מוגבלות שכלית, והם משתכרים בממוצע פחות מ-10 ש"ח לשעה. עובדים בעלי לקות למידה משתכרים רק מעט יותר מ-10 ש"ח לשעה, ועובדים בעלי מוגבלות נפשית משתכרים בממוצע 12 ש"ח לשעה⁸⁶.

קיימת מחלוקת קשה באשר לחוקים המאפשרים תשלום שכר נמוך כל כך לבעלי מוגבלות בשוק הפרטי. המצדדים בשיטה טוענים, שלולא תמריץ זה, יודרו בעלי המוגבלות משוק העבודה – וכך מהחברה הישראלית. המתנגדים לשיטה סבורים, כי היא מעודדת ניצול של אוכלוסיית עובדים פגיעה וחלשה במיוחד.

ילדים ונוער

ב-2004 היו בישראל כ-21 אלף בני נוער עובדים, אשר חלקם הגדול הועסק בענף שירותי האירוח והמזון ובענף תיקון כלי הרכב⁸⁷. החקיקה בישראל מכירה בפגיעותם של בני נוער, וכבר בשנת 1953 נחקקו חוק עבודת הנוער וחוק החניכות, אשר נועדו להגן על קטינים עובדים, ולקבוע את המסגרות ואת התנאים להעסקתם. בתקנות עבודת הנוער נקבעו מגבלות להעסקת קטינים. נאסר להעסיקם במקומות עבודה ובתהליכי ייצור מסוכנים כגון מכרות, מחצבות, בתי מטבחים, ייצור ועיבוד חומר נפץ, עבודה הכרוכה במגע עם חומרים כימיים, או עבודה עם מכשירים מסוימים.

ילדים ובני נוער סובלים מהפרות חמורות מאוד של הזכויות בעבודה, ואין ספק כי חולשתם המיוחדת והעדר המודעות לזכויותיהם הם שגורמים לכך. על פי נתוני משרד התמ"ת, 56% מבני הנוער העובדים מקבלים שכר הנמוך משכר המינימום המגיע להם. שכרם הממוצע של בני נוער ב-2004 היה 11.7 ש"ח לשעת עבודה – בשעה ששכר המינימום לבני נוער על פי החוק נע בין 13.5 ל-16 ש"ח לשעה, בהתאם לגיל הנער העובד.

גם הלנת שכר היא תופעה שכיחה ביותר אצל בני נוער, כפי שעולה למשל מהאחוז הגבוה של התלונות בנושאי השכר, המופנות לארגון הנוער העובד והלומד. העסקה של שעות רבות ביום גם היא שכיחה, כפי שמסופר למשל בפנייה הבאה:

"...אני כותב את המכתב הזה בשם אחי הקטן א', אשר עבד בשבועות האחרונים באולם אירועים באופקים. שם הוא עבר ניצול מאין כמוהו. א' הוא ילד שבקרוב מגיע לגיל 17, הוא הועסק באולם האירועים בתנאים מחפירים, הם לקחו אותו לעבודה ללא אישור העסקה

⁸⁶ "מועסקים עם מוגבלות נפשית שביקשו להתאים את שכרם", משרד התמ"ת, מצגת בכנס רופין בנושא שילוב ושיקום נפגעי נפש בקהילה, 18.4.2005.

⁸⁷ משרד התמ"ת, מינהל תכנון, מחקר וככלכלה, דף מידע בנושא עבודת נוער בעשורים האחרונים 1980-2004, דצמבר 2005. יוער, כי על פי ארגון הנוער העובד והלומד, מספר בני הנוער העובדים גבוה באופן משמעותי מההערכות של משרד התמ"ת.

ממשרד העבודה, לא סיכמו איתו על סכום כסף שיקבל על עבודתו, והם העסיקו אותו בשעות לא שגרתיות של 12 ו-15 שעות ביום. כמו כן ידוע לי שבעלי האולם משלמים לעובדים ב"כסף שחור" בלא הוצאת תלושי משכורת. בעלי האולם מתנגדים לשלם את סכומי הכסף שהם חייבים לא' בטענות מגוחכות ומעליבות של גנבה מהאולם ובאיומים שונים ומשונים... לצערי כמו אחי הקטן יש עוד הרבה ילדים שמועסקים... ילדים אלה לצערי מפחדים להתלונן בגלל איומים מצד בעלי האולם ואינם מדברים..."⁸⁸

בשנים החולפות התפתחה תופעה של העסקת ילדים פלסטינים בעבודות חקלאיות בשטח ישראל, וזאת בעיקר על רקע הסגרים המתמשכים. האגף לאכיפה במשרד העבודה דיווח ב-2001, כי בתקופת הסגר הסתמנה מגמה של העסקת ילדים פלסטינים בגילאי 8-13, כאשר בחלק גדול מהמקרים נוצלו הילדים באופן מחפיר והופרו זכויותיהם מבחינת השכר, התנאים ושעות העבודה. בכל המקרים הובאו הילדים על-ידי קבלני משנה ישראלים בכלי רכב ישראלים, והם ששילמו לילדים⁸⁹. המועצה לשלום הילד מדווחת באתר האינטרנט שלה על ילד ערבי כבן 9 שהועסק בעבודה פיזית קשה בענף הבנייה, בניגוד לתקנות עבודת הנוער. גם ידוע על העסקת ילדים פלסטינים בשווקים הישראלים, בעבודות סבלות שונות, ובשכר נמוך. ילדים אלה מועסקים בלא דיווח לרשויות, ולפיכך גם בלא ביטוח רפואי, ובתנאי העסקה קשים.

נשים

נשים משתייכות לכל אחת מהקבוצות שנדונו בפרק זה, ולפיכך בחרנו לסיים עמן את דיוננו. בהכללה נוכל לומר שבתוך כל אחת מהקבוצות האלו, מצבן של הנשים נחות ביחס לגברים בארבעה פרמטרים עיקריים: שיעור ההשתתפות בכוח העבודה; גובה השכר; המעמד במקום העבודה; ואופי העבודה. בצד כל אלה, נשים חשופות להטרדות מיניות במקומות עבודתם, תופעה שגברים כמעט ואינם סובלים ממנה⁹⁰.

הפרמטר הראשון – ההשתתפות בכוח העבודה – הוא הבסיסי ביותר, ולגביו אפשר לציין עלייה מתמדת משנות החמישים ועד היום⁹¹. חרף העלייה, שיעורן של הנשים בכוח העבודה הישראלי נותר נמוך מזה של הגברים: 49.6% מהנשים הישראליות עובדות מחוץ למשק ביתן, לעומת 60.6% מהגברים. השוואה בין-לאומית מלמדת שגם כיום שיעור הנשים העובדות בישראל נמוך, יחסית למדינות המפותחות⁹².

88 פנייה בכתב מיום 10.7.2005.

89 נייר רקע לדיון באישור אמנה 182 לביעור צורות העסקה חמורות של ילדים, הוגש לוועדה לקידום מעמד הילד על ידי מרכז המחקר והמידע של הכנסת, במרץ 2001.

90 כך למשל סובלות מהגרות עבודה מעברות מין, שמעסיקים או מקורבים למעסיקים מבצעים. על פי דיווח של איגוד מרכזי הסיוע לנפגעות ולנפגעי תקיפה מינית, ב-2004 הגיעו למרכזי הסיוע 38 פניות של מהגרות עבודה על עברות מין, ויש לשער שהמספרים גבוהים הרבה יותר, שכן מהגרות עבודה רבות חוששות להתלונן, ופעמים רבות הן חסרות מידע בדבר הגופים המסייעים או נגישות אליהם. ראו: עברות מין כלפי מהגרות עבודה, מרכז המידע והמחקר של הכנסת, 2005; כתיבה: לי בן-דוד.

91 שנתון סטטיסטי לישראל 2004, הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, לוח 12.1.

92 ישראל ממוקמת במקום בינוני ברמת השוויון בין המינים לפי האינדיקטור של השתתפות בכוח העבודה. ראו: משרד התמיכה, פערים בין נשים לגברים בהשתתפות בכוח העבודה האזרחי, 2002, כתיבה: אי פיכטלברג; וכן: משרד התמיכה, נשים בעולם העבודה – נתוני רקע ליום עיון בנושא נשים בעולם העבודה, 2004.

מקומן של נשים בשוק העבודה נחות ביחס לגברים בארבעה פרמטרים עיקריים: שיעור ההשתתפות בכוח העבודה; המעמד במקום העבודה; אופי העבודה וגובה השכר

עלייה בהיקף ההשתתפות בכוח העבודה לא בהכרח משקפת שיפור במעמדן של הנשים בשוק העבודה. היא עשויה להיות מושפעת מהמצב הכלכלי בישראל, משיעור העוני ומהשכר הנמוך, שמקשים על משפחות להסתפק במשכורת אחת⁹³.

כך או אחרת, הנשים בישראל נמנות עם בעלי השכר הנמוך, הן מרוכזות בתחתית סולם השכר והדרגות כמעט בכל הענפים והמקצועות, מיעוט קטן מתוכן מועסקות כמנהלות, ומרביתן עובדות במגוון צר למדי של "מקצועות נשיים", שבהם השכר נמוך ואפשרויות הקידום מצומצמות. חלקן של הנשים בקרב עובדי חברות כוח-האדם גבוה משמעותית מזה של הגברים, ושיעור האבטלה בקרבן גבוה מזה שבקרב הגברים.

גובה השכר

שכרם של עובדים גברים גבוה ב-63% מזה של הנשים: גבר משתכר במוצע 8,650 ₪, ואישה משתכרת 5,320 ₪. הפער הזה נובע בחלקו מהעובדה שנשים, הרבה יותר מגברים, עובדות במשרות חלקיות (כ-36% מהנשים מועסקות במשרה חלקית, לעומת 17% מהגברים), אולם גם בשכר לשעה קיים פער ניכר: השכר לשעה של גברים גבוה ב-23% מהשכר לשעה של נשים⁹⁴. הנשים הן תת-קבוצה נחותה בקרב כל אחת מקבוצות העובדים שנדונו כאן. למשל, בקרב בני נוער, שכרם של נערים גבוה ב-74% משכרן של הנערות⁹⁵. שכרן של נשים נמוך במוצע מזה של הגברים, גם כאשר מעמדן בעבודה גבוה, והן נמצאות בתפקידי ניהול. על פי נתוני משרד התמי"ת, נשים מנהלות מרוויחות 78% מגברים מנהלים: השכר הממוצע של מנהלות עומד על כ-11.7 אלף ₪ ברוטו לחודש, בעוד שכר הגברים מסתכם ב-15.6 אלף ₪ ברוטו לחודש⁹⁶.

מעמד בעבודה ואופי העבודה

מרבית הנשים עובדות בענפי השירותים השונים, ובמשלחי-יד המוגדרים "נשיים": 64% מהנשים מועסקות בחינוך או בפקידות; רק כ-10% מהגברים מועסקים במקצועות אלה. מסקר שערך משרד התמי"ת בקרב 4,000 נשים, התברר כי אף ש-60% מהנשים העובדות שהשתתפו בסקר רוצות להיות מנהלות, רק 26% מהן אכן מועסקות בתפקידי ניהול⁹⁷. התופעה של הדרת נשים מתפקידי ניהול ידועה היטב בכינוי "תקרת הזכוכית" - המחסום השקוף שמונע מנשים להתקדם בארגון שהן עובדות בו.

⁹³ ההשתתפות של האישה בעבודה הכרחית למשפחה הרוצה למנוע את נפילתה אל מתחת לקו העוני, והקשיים הכלכליים דוחפים נשים רבות להשתתף בפעילות הכלכלית. ראו: ח' שטיר וע' לוי, השפעתה של תעסוקת נשים על העוני בישראל, ביטחון סוציאלי 62, 2002.

⁹⁴ הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, סטטיסטיקה 40 – נשים וגברים, 2004.

⁹⁵ עובדת נוער בישראל בעשורים האחרונים, דצמבר 2005; דף מידע - משרד התמי"ת, כתיבה: נ' תושב-אייכנר.

⁹⁶ ידיעונט – ידיעות מס' 54, משרד התמי"ת, אפריל 2006.

⁹⁷ מי שואפת להיות מנהלת, יולי 2003; דף מידע - משרד התמי"ת, כתיבה: ע' ארטום.

נשים מועסקות יותר מגברים בתבניות העסקה פוגעניות, מהסוג שיתואר בהרחבה בפרק הבא. חלקן של הנשים המועסקות באמצעות קבלני כוח-אדם גבוה פי 1.5 מחלקם של הגברים, והן מועסקות באופן זה במשך זמן רב כמעט פי שניים מגברים: 26.2 חודשים בממוצע, לעומת 13.8 חודשים בממוצע לגברים. נשים המועסקות באמצעות קבלני כוח-אדם פגיעות לא רק בנוגע לתנאי העבודה והרווחה: מחקר שערכה שדולת הנשים העלה כי נשים המועסקות באמצעות קבלני כוח-אדם הוטרדו מינית יותר (19%) מאשר עובדות שכירות (13%) או עצמאיות (15%).⁹⁸

שיעור העובדות במשרה חלקית גדול יותר משיעור הגברים, וממוצע שעות העבודה השבועיות שלהן הוא 31, לעומת 42 שעות לגבר. עבודה במשרה חלקית משפיעה על האופן שמעבידים תופסים בו את המחויבות לעבודה, וכן על פוטנציאל ההשתכרות והקידום. רבע מהנשים שעבדו במשרה חלקית, דיווחו כי לא הצליחו למצוא עבודה במשרה מלאה; רק כ-15% מהן בחרו לעבוד במשרה חלקית.⁹⁹

אפליה

אין ספק כי חלק מהפערים בין גברים לנשים שציינו כאן – ובראשם הפערים ברמות השכר ובקידום לתפקידי ניהול – נובעים מאפלייתן של נשים במקומות העבודה. אפליה היא אחד מהנושאים הקשים למניעה ולאכיפה, בגלל אופייה החמקמק ועקב קשיי הוכחה בבתי המשפט. אפליית נשים בעבודה מתרחשת בשלבים שונים של הקשר בין העובדת למעסיק, החל בקבלה לעבודה, עבור במהלך העבודה ובתנאים בעבודה, וכלה בפיטורים.

ת' עבדה בחברה פרטית לפינוי אשפה באחת הערים בדרום הארץ במשך כמעט שישה חודשים. שבוע לפני שמלאו שישה חודשים לעבודתה בחברה, הודיעה ת' למעסיקה כי היא בהיריון. היא פוטרה כבר באותו יום. בתגובה למחאתה של ת', טען המעסיק כי אין קשר בין ההיריון לפיטורים.¹⁰⁰

המקרה של ת' ממחיש כיצד החוק הישראלי מתקשה להגן על הנשים. חוק עבודת נשים אינו מגן על ת', שכן הוא חל רק על נשים שעובדות במקום העבודה שישה חודשים לפחות. סעיף זה בחוק, ולפיו האיסור על פיטורי אישה בהיריון חל רק על אישה שעבדה שישה חודשים לפחות במקום עבודתה, הוא סעיף חריג, ואין לו מקבילה בחוקים דומים במדינות אחרות.¹⁰¹ ההגבלה הזו על משך ההעסקה לא נכללה בנוסח המקורי של חוק עבודת נשים, והיא הוספה לחוק כעשר שנים לאחר חקיקתו, בעקבות תקדים משפטי.

מנגד, חשוב לומר כי המצב המשפטי הקיים בישראל בעניין פיטורי נשים נחשב למתקדם למדי, חרף ההגבלה על משך ההעסקה. כך למשל, החוק מחיל את איסור הפיטורים גם על נשים העוברות טיפולי פוריות, ועל כאלה הנמצאות בהליכי אימוץ. כמו כן, בפני ת' פתוחה הדרך לתבוע את מעסיקה בתביעה על פי חוק שוויון הזדמנויות בעבודה, ואם זה אינו חל עליה – ניתן להגיש תביעה לפיצוי מכוח עקרון השוויון

⁹⁸ ד' רובינשטיין ומ' קרנצ'ר, עובדות זמניות-קבועות: בין גלובליזציה לישראל, שדולת הנשים, 2003.

⁹⁹ שדולת הנשים בישראל, עיבוד נתונים ומידע, 2004.

¹⁰⁰ פנייה מדצמבר 2004.

¹⁰¹ פיטורי נשים בהיריון ובמהלך טיפולי פוריות, דף מידע-משרד התמ"ת, יוני 2003. כתיבה: נ' תושב-אייכנר.

וחובת תום הלב¹⁰². אם אכן תוקם נציבות שוויון הזדמנויות בעבודה, שתוכל להגיש תביעות נגד מעסיקים על פיטורי נשים בהיריון, ייתכן שלנשים כמו ת' תהיה כתובת נוספת¹⁰³.

סיפורה של ת' אינו חריג; אפלייתן של נשים בעבודה נובעת לא אחת ממעמדן במשפחה. לא במקרה רבות מהפניות והסוגיות הקשורות לאפליית נשים מתרחשות על רקע היריון והורות. אפליית נשים אינה רק תוצאה של תפישות חברתיות בדבר נחיתותן של נשים בהיבטים הקשורים לתעסוקה, אלא יש לה מניעים כלכליים מובהקים. רצף העבודה של נשים בגילאי הפוריות נקטע עם כל לידה, ולרוב נשים הן אף הנושאות העיקריות בנטל גידול הילדים בישראל. גם מעסיקים שאינם מפעילים דפוסי העסקה פוגעניים בשאר התחומים, מפטרים נשים לאחר חופשת לידה, או כאשר מטלותיהן ההוריות אינן מאפשרות להן להישאר בעבודה עד שעה מאוחרת.

ש', עורכת דין המתמחה בתחום החברות, עבדה במשרד עורכי דין בינוני במשך עשר שנים. היא נהגה לעבוד לפחות 12 שעות ביום, לרוב יותר מכך. במקרים רבים היא נשארה בעבודה עד השעות הקטנות של הלילה. בגיל 34 נכנסה ש' להיריון, וילדה את בתה הבכורה. כשתמה חופשת הלידה והיא ביקשה לשוב לעבודה, נאמר לה שתוכל לשוב רק אם לא תבקש כל הקלות בשעות העבודה ובהיקפה. ש' אמרה שלא תוכל להמשיך ולעבוד כמו שעבדה בעשר השנים שבהן הייתה רווקה, וביקשה לסיים את יום עבודתה ב-17:00. מעסיקה לא הסכימו, והיא נאלצה לעזוב את העבודה. ש' לא מצאה עבודה בתחום התמחותה שתסכים להעסיק אותה בתנאים אלה, וכיום היא בהיריון שני, פסימית מאוד לגבי סיכויי השתלבותה בעבודה בתחום שבו התמחתה¹⁰⁴.

ישנם מעסיקים אשר "רואים את הנולד" (תרתי משמע), ומסתייגים מהעסקת נשים. כמה מעסיקים גדולים של נשים, מנהלי חברות כוח-אדם, לא התביישו להודות ברתיעתם להעסיק נשים. בכתבה שהתפרסמה ב"הארץ"¹⁰⁵ אמר המנכ"ל והבעלים של ORS, דורון סבג:

"החוקים שמגנים על נשים בהיריון מקשים עלינו לתפקד. החוקים האלה נוקשים מדי ומשיתים על המעסיקים עלויות בלתי-נסבלות. והבעיה רק מתגברת עם השנים". סמנכ"ל דנאל, שלמה בלהובסקי הוסיף: "זכויות היתר של עובדות בהיריון פוגעות ברצון המעסיקים להעסיק נשים".

ומנכ"לית "חבר", איילת ורשביאק, הרחיקה לכת, כשאמרה:

"יש נשים שחייבות להבין שאי-אפשר לעשות קריירה אם הן חייבות ללכת הביתה בשעה 4 אחה"צ. מי שרוצה לפתח קריירה חייבת למצוא פתרונות בכוחות עצמה, בעיקר בנוגע

¹⁰² בספטמבר 2006 התקבלה תביעתה של גרפיקאית שהועסקה במשך שלושה וחצי חודשים, ופוטר יום לאחר שהודיעה על היריונה. אף כי חוק עבודת נשים אינו חל עליה, ואף לא ניתן להחיל עליה את חוק שוויון הזדמנויות בעבודה (שאינו חל על מקומות עבודה המונים פחות משישה עובדים), קיבלה העובדת פיצוי מכוח עקרון השוויון וחובת תום הלב בקיום חוזה. עב (ת"א) 5803/03 קרן שמעון נ' רוטנברג תקשורת בע"מ; ניתן ביום 12.9.2006.

¹⁰³ לפי חוק נציבות שוויון הזדמנויות בעבודה, שהתקבל באחרונה, יוקם גוף בעל סמכויות של חקירה, עיון ותביעה, בראשו יעמוד נציב ארצי, ומתחתיו יפעלו נציבים אזוריים שידונו בתלונות של עובדים שהופלו על רקע של מין, הורות, דת, גזע, לאום ונטייה מינית. ראו את הדיון בעניין זה בפרק השלישי.

¹⁰⁴ פנייה מאוגוסט 2005.

¹⁰⁵ ח' ביאור וע' בן יהודה, "החוקים שמגנים על נשים בהיריון מפריעים לנו", הארץ, 17.10.2005.

פיטורי עובדת הרה מחייבים היתר ממשרד התמ"ת. על פי נתוני המשרד, בשנים 2000-2002 זינק מספר הבקשות להתיר את פיטוריהן של נשים בהיריון או במהלך טיפולי פוריות: ב-2002 הוגשו 1,407 בקשות לפיטורי נשים בהיריון, לעומת 1,070 בקשות ב-2000 – עלייה של כמעט 30%. בד בבד, עלה באופן ניכר גם מספרם של המעסיקים המעוניינים לפטר נשים כבר במהלך טיפולי הפוריות. במשרד התמ"ת מגדירים את העלויות בשני המקרים כעלויות מתמידות ועקביות¹⁰⁶.

בדרך כלל, ככל שההשכלה והמעמד התעסוקתי של העובד גבוה יותר כך הוא מוגן יותר מפגיעות בזכויותיו, אך אפליית נשים בעבודה פוגעת גם בנשים משכילות, ממעמד תעסוקתי גבוה מאוד. גם נשים כאלה מתקשות לעתים קרובות לעמוד על זכויותיהן, מחשש שהדבר יפגע בעתידן המקצועי. כך למשל, הופסקה עבודתן של דוקטורנטיות ומתרגלות באוניברסיטת תל אביב בעקבות כניסתן להיריון. נשים אלה, שראו באקדמיה את עתידן המקצועי, חששו מאוד להתמודד עמה כנגד אפלייתן¹⁰⁷. פיטורים הם לא הפרקטיקה היחידה שמשמשת מעסיקים לפגיעה בעובדות אחרי לידה. על פי נתוני משרד התמ"ת, מדי שנה בשנה 1,330 נשים בממוצע מועברות לתפקיד פחות בכיר מזה ששימשו בו לפני הלידה. לא אחת נשים שחוששות מפני פגיעה במעמדם בעבודה, עובדות "בהתנדבות" במקום עבודתן, גם במהלך חופשת הלידה. מצב זה גורר אחריו סיכונים משפטיים, שכן המעביד עובר עברה פלילית, והעובדת מסתכנת בהעדר כיסוי ביטוחי¹⁰⁸.

גם נשים ממעמד תעסוקתי גבוה, מתקשות לעמוד על זכויותיהן, מחשש שהדבר יפגע בעתידן המקצועי

106 פיטורי נשים בהיריון וטיפולי פוריות, הרשות לתכנון כוח-אדם, 2003.
107 "תחקיר - אוניברסיטת תל אביב מפסיקה עבודתן של נשים בהיריון", Ynet, 25.11.2004.
108 פי רדאי, "נשים בשוק העבודה", בתוך: מעמד האישה בחברה ובמשפט, 1995, עמ' 64-116.

פרק שני: התמורות הכלכליות והשפעתן על יחסי העבודה בישראל

"קבענו כעקרון את כלליות תחולתם של חוקי העבודה, לא רק מבחינת ענפי המשק אלא גם מבחינת מעמדו של העובד במקום העבודה. כאשר מדובר בתנאים סוציאליים נוהגים לעתים להבחין בארץ בין עובד חודשי, עובד יומי, עובד קבוע ועובד זמני. ההבחנה הזו גורמת לאי יציבות העובדים ופוגעת במשק ובפיריון היצור. על כן נשתדל לבטל את המחיצות".

מדברי שרת העבודה גולדה מאיר בדיון בכנסת ביום 10.8.1950.

היו מה שהיו כוונותיה של גולדה מאיר, "המחיצות" - אותן אי השוויון בין עובדים בתבניות העסקה שונות – לא בוטלו. ההיפך הוא הנכון, במהלך השנים נוצרו עוד ועוד מחיצות חדשות, בדמותן של תבניות העסקה "גמישות". בהן, וביתר ההתפתחויות בשוק העבודה הישראלי, נדון בפרק זה.

תופעת הגלובליזציה ותמורות בכלכלה ובחברה הישראלית, יצרו במהלך העשור האחרון שינויים משמעותיים בשוק העבודה בישראל. תאגידים רב-לאומיים משפיעים ביתר שאת על הכלכלה המקומית; ארגונים רבים עוברים תהליכי שינוי; הדרישה ליעילות כלכלית מתחזקת, ובד בבד ערכים כמו העבודה המאורגנת והסולידריות החברתית נדחקים הצדה; נידום של עובדים ומפעלים היה לדבר שבשגרה; המדינה מקדמת הליכים של הפרטת שירותים ציבוריים בשם היעילות הכלכלית; האינדיבידואליזם מתחזק, והתחרות החופשית הופכת לזכות יסוד חוקתית¹⁰⁹.

בפרק זה נבחן כיצד הובילו התמורות הכלכליות להתעצמות אי-השוויון בין סוגי עובדים בישראל; להיווצרות דפוסי העסקה, שיכוונו להלן "העסקה פוגענית"; להפחתה ניכרת של ההגנה על זכויות העובדים; ולחזוק פוטנציאל הניצול של עובדים חלשים. נראה שבמקרים רבים מאוד היו ההפרטה וההתייעלות שינוי קוסמטי, שלא תרם להגברת היצרנות אלא רק להתנערות של המדינה מאחריות לתנאי העסקה של רבים מהעובדים בשירות הציבורי.

על גמישות וניצול: צורות העסקה לא שגרתיות

כמו במדינות אחרות בעולם המערבי, חדרו לשוק העבודה הישראלי תבניות העסקה חדשות ו"גמישות", המחליפות את דפוסי העבודה המסורתיים, שהושתנו על מערכת יחסים בין שני צדדים, שבה העובד מועסק במשרה מלאה, רצופה וסדירה. בתבניות העסקה החדשות הקשר בין המעביד 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.

¹⁰⁹ ראו בין היתר: ר' בן ישראל, "זכות היתר (הפררוגטיבה) 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.

בין תבניות ההעסקה החדשות אפשר למנות העסקת עובדים באמצעות קבלני כוח-אדם; עבודה במשרה חלקית; עבודה מרחוק; העסקה פיקטיבית כ"פריילנסרים"; עבודה זמנית ועוד. צורות ההעסקה החדשות, שנולדו במטרה להשיג גמישות ניהולית, אומצו בהתלהבות על ידי מעבידים, שהאינטרס העיקרי שלהם היה לאו דווקא גמישות, אלא בעיקר הפחתת עלויות ההעסקה באמצעות ניתוק הקשר המחייב בינם לבין העובדים.

בחלק זה של הפרק נדון במאפיינים המיוחדים לכל אחת מצורות ההעסקה הבלתי שגרתיות הללו.

עבודה חלקית

יותר משליש מהעובדים בישראל מועסקים במשרה חלקית. ברבע האחרון של 2005 תפסו העובדים במשרה חלקית 38% מכוח העבודה בישראל, ומספרם הגיע ל-797 אלף איש ואישה¹¹⁰. רבים מהם – 145 אלף – מועסקים במשרה חלקית כי לא מצאו עבודה במשרה מלאה, והם מוגדרים עובדים במשרה חלקית "שלא מרצון"¹¹¹. תבנית ההעסקה החלקית יציבה פחות מאחרות, ורבים מהעובדים במשרה חלקית, שאינם עוברים לעבוד במשרה מלאה, מוצאים עצמם בלא עבודה כלל¹¹².

דפוס ההעסקה החלקי אפשר בעבר את עבודתם של מי שלא היו פנויים לעבודה במשרה מלאה, אולם בשני העשורים האחרונים חלה עלייה משמעותית, בכל ענפי המשק, בשיעור העובדים במשרה חלקית שלא מרצון. חלק מהעובדים בדפוס זה נדחקים לעבודות במשרות חלקיות בלית ברירה, מכיוון שהם מעדיפים זאת על פני אבטלה, ומשום שלא קיימות משרות מלאות המתאימות להם.

בשני העשורים האחרונים חלה עלייה משמעותית, בכל ענפי המשק, בשיעור העובדים במשרה חלקית שלא מרצון. שלושה רבעים מקרב העובדים בעבודה חלקית שלא מרצון הם נשים

כמו ברבות מתבניות ההעסקה הלא שגרתיות, המחסור בעבודות במשרות מלאות פוגע בעיקר בנשים, שהן שלושה רבעים מקרב העובדים בעבודה חלקית שלא מרצון¹¹³. העובדה שהרוב המכריע של עובדים אלה הן עובדות, מצביעה על אפשרות ממשית שהסיבה לכך נעוצה באפליה.

¹¹⁰ הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, נתונים מסקר כוח אדם לרבע הרביעי של שנת 2005 ולשנת 2005; הודעה לעיתונות, 28 בפברואר, 2006.

¹¹¹ כמו שמציינים יי כהן, ח' שטיר, ורי נדיב, הגדרת הלמ"ס לעבודה חלקית שלא מרצון היא מחמירה ביותר, ואינה כוללת חלק ניכר מאלה שהיו רוצים לעבוד יותר שעות. ראו: "עבודה חלקית שלא מרצון ואבטלה בישראל 1979-1997", רבעון לכלכלה, 355.

¹¹² נ' לוי-אפשטיין, מ' סמיונוב וס' אלון, "הדינמיקה של אבטלה ותת תעסוקה", אוניברסיטת תל אביב, 1995. במחקר נמצא, כי 11% מהעובדים במשרה חלקית היו כעבור שנה מובטלים, ו-17% מהם פרשו לגמרי מעבודה. מחצית מהעובדים במשרה חלקית שלא מרצון, מצאו עבודה במשרה מלאה כעבור שנה בעקבות מחקר זה, הועלתה הטענה כי יש לראות בעובדים במשרה חלקית שלא מרצון "חצי מובטלים", הן לנוכח התכונות הדמוגרפיות שלהם הדומות לאלה של המובטלים, והן לנוכח המוביליות הגבוהה שלהם למצבי תעסוקה אחרים. ראו יי כהן, ח' שטיר ורי נדיב, הערה 111 לעיל.

¹¹³ משרד העבודה, הרשות לתכנון כוח-אדם, "עבודה חלקית: לא תמיד מרצון", 2002.

עבודה זמנית

רבים מהעובדים הזמניים מועסקים דרך קבלני כוח-אדם, ובתבנית העסקתם ומאפייניה נדון בהמשך פרק זה. אחרים מגיעים בכוחות עצמם לעבודות שמסגרתן היא זמנית, ומועסקים על בסיס של שעות, ימים או שבועות. אמנם, אין נתונים על מספר השכירים המועסקים במשרות זמניות שלא דרך חברות כוח-אדם, אבל מספר זה מוערך בעשרות אלפי אנשים¹¹⁴.

בתבנית ההעסקה הזמנית נפגעת קשות יכולתם של העובדים לצבור זכויות רווחה וזכויות בעבודה, שכן מרבית הזכויות הללו תלויות בוותק בעבודה. עובדים שאינם צוברים ותק ורציפות במקום עבודה אחד, מאבדים למשל את זכותם לפיצויי פיטורים, לדמי הבראה ולדמי חגים. הם גם אינם מבוטחים בקרן פנסיה ולא נהנים מכל ביטחון תעסוקתי. העסקתם בדפוס זה מעמיקה מאוד את הפער ואת אי-השוויון ברמת הרווחה בינם לבין העובדים המועסקים במתכונת השגרתית¹¹⁵.

בעבר, נחשבה העבודה הזמנית לנחלתם של סטודנטים ואנשים צעירים שאינם מעוניינים במחויבות ארוכת-טווח לעבודה, ומחפשים משרות לתקופות זמן קצרות. כיום עובדים נקלעים למסגרת ההעסקה הזמנית שלא ברצונם, ולמשך תקופות ארוכות.

כמו העבודה החלקית, גם תופעת העובדים הזמניים נובעת מבעיית האבטלה בישראל. עובדים שאינם מוצאים עבודה קבועה במשך חודשים ארוכים, עושים ככל יכולתם לצמצם את הנזקים, ומסתפקים בעבודות זמניות. עבודות אלה עשויות להיות החלפה נקודתית של עובד קבוע שחלה או יצא לחופשה, או העסק לצורכי פרויקטים זמניים.

עובדים זמניים אינם צוברים ותק ורציפות במקום עבודה אחד, סובלים מהעדר בטחון תעסוקתי, ולא נהנים, או נהנים הרבה פחות, מרשת הזכויות הבסיסיות ומההגנה הארגונית

אולם רבים מהעובדים הזמניים אינם זמניים במובנה המילוני של המילה. למעשה – זמניותם קבועה. דוגמה לכך מצויה בחברת החשמל, שבה מוגדרים כ-300 עובדים מתוך 10,000 כ"עובדים ארעיים". הארעיות אינה מתייחסת לתקופת ההעסקה שלהם בחברה, אלא יותר למעמד הנחות בה. מדובר בשכירים החתומים על חוזה "זמני" לתקופה של עד 10 שנים. להבדיל מהעובדים הקבועים, העובדים הארעיים בחברת החשמל אינם מיוצגים ואינם מאורגנים. בתום עשור להעסקתם, הם מפוטרים, והחברה שוכרת במקומם עובדים ארעיים אחרים¹¹⁶.

¹¹⁴ לאה אחדות, לשעבר סמנכ"ל למחקר במוסד לביטוח הלאומי, סבורה כי הירידה במספר הזכאים לדמי אבטלה ב-2004 – ירידה של יותר מ-40%, כ-60 אלף איש – היא אינדיקציה למספר העובדים בעבודות זמניות בלתי-רציפות. אחדות מסבירה את הירידה במספר הזכאים - בשינוי החוק, ובחיוב לעבוד לפחות שנה כדי להיות זכאי לדמי אבטלה. "הסטטיסטיים שמשפרים לשר האוצר את הסטטיסטיקה", "הארץ", 2.11.2004.

¹¹⁵ י' מרגליות ושי' רבין מרגליות, "על הקשר בין דפוסי ההעסקה המשתנים לבין זכויות הרווחה של העובדים", עיוני משפט כה, תשס"ב. במאמר זה המחברים סוקרים את הפגיעה בעובדים שאינם מועסקים על פי תבנית ההעסקה השגרתית, ארוכת הטווח, ומציעים לנתק את הקשר בין הזכאות לזכויות העבודה והרווחה המרכזיות, לבין מתכונת ההעסקה ארוכת הטווח.

¹¹⁶ מסמך רקע לדיון בנושא פיטורי עובדים בחברת החשמל, מרכז המחקר והמידע של הכנסת, יולי 2002. כתיבה: שרה צובנר.

מקרה נוסף של עובדים זמניים קבועים עלה בנובמבר 2006 לכותרות העיתונים, עם שביתת העובדים הזמניים בנתב"ג. רשות שדות התעופה מעסיקה כ-2,000 עובדים זמניים, המפוטרים כעבור חמש-שש שנים. אחת מהעובדות האלה התראיינה ל"הארץ", וסיפורה ממחיש את הפגיעה בעובדים הללו, שזמניותם קבועה:

"זהבה לוי מנקה מטוסים למחייתה כבר 11 שנים. היא עובדת בנתב"ג ביום ובלילה ובשבתות ובחגים, למעט יום כיפור. אתמול, למשל, עבדה מ-2 אחר הצהריים עד 6 בערב, ונקראה לשוב למשמרת ב-3 בלילה. עכשיו רוצים לפטר אותה, יחד עם 120 עובדים שמוגדרים כמוה "ארעיים". אם תפוטרו, תקבל פיצויים כאילו עבדה ארבע וחצי שנים. שבע השנים האחרות לא נחשבות, משום שמדי זמן היו מפטרים אותה לתקופת מה ושוב מקבלים אותה לעבודה. תחילה פיטרו כל שבעה חודשים, אחר כך פעם בשנתיים. ה"צינון" היה חייב להימשך לפחות שלושה חודשים, כדי שלא תיחשב כמי שנוצרו בינה למעסיקה יחסי עובד-מעביד שמחייבים את רשות שדות התעופה בתשלום פיצויים והטבות אחרות" ¹¹⁷.

עבור רבים מהעובדים הזמניים, הזמניות קבועה בענפים מסוימים, נהפכה ההעסקה הזמנית-קבועה לנוהג של ממש. ענפי האבטחה והניקיון הם דוגמא לכך. חברות רבות בענף נוהגות לפטר את עובדיהן מדי שמונה עד עשרה חודשים, ולשכור אותם מחדש לעבודה לאחר שחלפו שלושה חודשים או יותר. עו"ד רחלי אידלביץ מקו לעובד מספרת, כי הנוהג נהפך לכה נפוץ בענף קבלני השירותים, עד כי באחד מדיוני ההוכחות שניהלה בעניינו של עובד כזה, העיד אותו עובד, כי היה בטוח שהחוק בישראל אינו מאפשר העסקה למשך תקופת זמן ארוכה מתשעה חודשים. כשהשתוממה השופטת בבית הדין לעבודה, הסביר העובד כי במתכונת זו מועסקים כל חבריו ומכריו.

עובדים סמויים

במהלך 2005 נפגעו בתאונות דרכים שבעה-עשר שליחי פיצריות באזור נתניה, רובם צעירים בתיכון. שנים-עשר מהם לא היו רשומים כעובדים, והם גילו זאת לאחר התאונה, כאשר ביקשו לתבוע את המגיע להם מהמוסד לביטוח לאומי. השליחים הועסקו על בסיס יומי וקיבלו את שכרם במזומן, בלא שמעסיקיהם דיווחו על העסקתם למוסד לביטוח לאומי¹¹⁸.

אחת התופעות הרחבות והחמורות בשוק העבודה היום, היא זו של עובדים שמעסיקיהם אינם מדווחים על העסקתם, ועל כן הם אינם מקבלים זכויות סוציאליות¹¹⁹. במשרד התמ"ת מעריכים שבין 10%-ל-20% מהשכירים אינם מקבלים תלושי שכר, ואינם מדווחים כלל כעובדים¹²⁰. ביניהם, למשל, מלצרים, עובדי ניקיון ומשק בית, מטפלות, עובדי סיעוד; וישנם ממצאים המעידים על כך שהתופעה אף מחלחלת לחברות גדולות ומסודרות.

¹¹⁷ "חיי המדף של העובדים מתקצרים", הארץ, 7.11.2006.

¹¹⁸ "מאפיית הפיצריות בנתניה חיסלה את השליחים", קול השרון, 18.8.2005.

¹¹⁹ להיבטים מעשיים של תופעה זו נתייחס גם בפרק השלישי, במסגרת הדיון בהפרת חוק הגנת השכר.

¹²⁰ "אושר טרומית: מעסיקים שלא יספקו תלושי שכר – למאסר", "הארץ", 26.5.2005.

ע' עבדה כקופאית בסניף של רשת שופרסל בצפון הארץ. כמו כמה עובדות אחרות ברשת, ע' לא קיבלה תלושי שכר, והעסקתה לא נרשמה באופן פורמאלי. היא קיבלה את שכרה במזומן, ולא הופרשו עבורה כל הפרשות סוציאליות. כאשר פוטרה ע', ביקשה לממש את זכאותה לדמי אבטלה. בקשתה לדמי אבטלה נדחתה, והיא פנתה לאגודה לזכויות האזרח. לאחר התערבות האגודה, קיבלה ע' מהרשת אישור בכתב על תקופת העסקתה, אולם גם אישור זה לא הספיק למוסד לביטוח לאומי, וע' לא זכתה לקבל דמי אבטלה. את פיצויי הפיטורים ואת יתר הזכויות הנלוות קיבלה ע' משופרסל רק אחרי התערבות האגודה.¹²¹

המקרה של ע' מלמד על הפגיעה הקשה שנגרמת לעובדים שאינם מקבלים תלושי שכר. בדרך כלל, אי-מתן תלושי שכר מלמד שהעובד אינו רשום ככזה בביטוח הלאומי, ולפיכך, אינו מבוטח ואינו מקבל את הזכויות הסוציאליות המגיעות לו, לרבות דמי לידה, דמי אבטלה, פיצויים במקרה של תאונת עבודה ועוד. כמו כן, תלושי השכר משמשים ראיה בבתי הדין לעבודה, ועובדים שמנסים לתבוע את זכויותיהם בלא התלושים, נתקלים בקושי רב להוכיח את שיעור שכרם ואת משך תקופת עבודתם.¹²²

פרילנס בעל כורחו

העסקה כפרילנס, או כקבלן עצמאי, נועדה לעובדים שאינם חלק ממקום העבודה עצמו, ושאוּפּי עבודתם נפרד ועצמאי. כך למשל, רואה חשבון המעניק שירותים עצמאיים לעסקים שונים, לא ייחשב "עובד" של אף אחד מאותם עסקים. אולם במקרים רבים, ההבחנה בין פרילנסר לעובד אינה קלה, ובמשפט העבודה הוקדשו לה דיונים רבים מספור.

במשך הזמן טושטשה ההבחנה בין משתתף חיצוני עצמאי המעניק שירותים למפעל, לבין עובד המפעל, ובמקרים מסוימים עובדים מוגדרים כפרילנסרים ללא הצדקה ממשית, אך ורק כדי שלא לשאת בעלויות ההעסקה של העובד. כמו תבניות אחרות שיידונו בפרק זה, גם השימוש הבלתי-מוצדק בתבנית העסקה זו נולד כנראה במגזר הציבורי, בין היתר כתגובה למגבלות התקנים.

בדוח מבקר המדינה מ-2004, נמתחה ביקורת חריפה על השימוש הנרחב בתבנית העסקה זו. נאמר שם, כי המדינה העסיקה פרילנסרים בתפקידים אשר ראוי היה שעובדי המדינה ימלאו, כגון תפקידי ניהול, בקרה ופיקוח. בין היתר דווח שם כי במשרד המשפטים הועסקו 169 "פרילנסרים", אשר עשו את עבודתם דרך קבע בתוך המשרד, השתמשו בצידו והשתלבו בתכניות העבודה שלו, וכי לחלק נכבד מהם הייתה זו עבודתם היחידה, והיקפה היה גדול ממשרה מלאה.

**במקרים מסוימים
עובדים מוגדרים
כפרילנסרים ללא
הצדקה ממשית, אך ורק
כדי שלא לשאת בעלויות
ההעסקה של העובד**

¹²¹ עניינה של ע' טופל בידי האגודה החל מדצמבר 2005 ועד אמצע 2006.

¹²² ראו למשל עב (ת"א) 8398/02 קופל פלר נ' טו-בילד חברה לבניין, שם קבע בית הדין לעבודה כי התשלום בהמחאות בלא תלושי שכר היה בעוכריו של התובע, והקשה עליו להוכיח את תביעתו. ניתן ביום 8.9.2005.

גם במגזר הפרטי נעשה שימוש נרחב בפרקטיקה של העסקת עובד כעצמאי. בענפי התקשורת למשל, מועסקים עובדים רבים כפריילנסרים, אף אם העסקתם היא במתכונת קבועה, ועונה לכל מבחני הפסיקה באשר ליחסי עובד-מעביד: כתבים בעיתונות מועסקים כעצמאיים; חלק מהטכנאים בטלוויזיה מועסקים בצורה זו; ובחברות לתרגום סרטים, מתרגמים ומתזמני כתוביות מועסקים כעצמאיים, אף שהם עובדים במשרדי החברה ומשתכרים שכר שעתי לא גבוה כלל:

א' הועסקה בחברה לתרגום סרטים בטלוויזיה במשך כארבע שנים. בתחילה הוגדרה שכירה, אולם כעבור שנתיים נאמר לה בחברה כי אם היא מעוניינת להמשיך בעבודתה, עליה לעבור למתכונת העסקה של פריילנסרית. א' הסכימה, בחששה לאבד מקום עבודתה, והועסקה בחברה כפריילנסרית במשך שנתיים נוספות. א' עבדה חמישה ימים בשבוע, בשעות העבודה הרגילות, בשכר של כ-20 ש"ח לשעה. בשנתיים שבהן הועסקה כפריילנסרית לא קיבלה א' דמי הבראה, לא ימי חופשה וחג, ולא הופרשו עבורה ביטוחי החובה. בתום ארבע שנים לעבודתה בחברה, פוטרה א'. היא לא הייתה זכאית לדמי אבטלה, והחברה לא שילמה לה פיצויי פיטורים או פיצויי 'חלף הודעה מוקדמת' - והכל כי בעת פיטוריה הוגדרה פריילנסרית.¹²³

השילוש הלא-קדוש: העובד, הקבלן, המעסיק

מאות אלפי שכירים בישראל מועסקים כיום באמצעות קבלני כוח-אדם, קבלני שירותים וקבלנים אחרים להעסקת משנה¹²⁴. לפי הערכות לא רשמיות, כ-10% מהעובדים בישראל מועסקים באופנים אלה, לעומת כ-2% באירופה. רבים מעובדי הקבלן חשופים לניצול, להפרת זכויות שיטתית ולתנאי שכר ירודים¹²⁵.

העסקה על ידי קבלן מכונה העסקה עקיפה: העובד מבצע עבודה עבור ארגון כלשהו, אולם מבחינה פורמלית אין הוא עובד הארגון, אלא עובד של גוף שלישי – הוא חברת הקבלן. זאת, בשונה מהעסקה ישירה, בה העובד מועסק בלא תיווך על ידי הגוף שעבורו הוא מבצע את העבודה.

העסקה העקיפה הפכה את מערכת היחסים הדו-צדדית, בין עובד למעביד, למערכת יחסים שבה מעורבים שלושה צדדים: העובד, הקבלן והארגון מזמין העבודה. בצורת העסקה זו, חוזה העבודה של העובד נחתם עם הקבלן, והוא המשלם את שכרו ואת יתר תשלומי המעביד. המעסיק בפועל משלם לקבלן סכום שקבעו הצדדים מראש. במהלך תקופת ההתקשרות בין הקבלן למשתמש, העובד עומד לרשות המשתמש ונתון לפיקוחו – אף שמבחינה פורמלית הוא מועסק אצל הקבלן¹²⁶.

תבנית ההעסקה העקיפה נוצרה כחלק מצמיחתה של שיטה ניהולית חדשה ואופנתית – מיקור החוץ (outsourcing), ולפיה חלק מהפעילויות שעשו בעבר עובדי הארגון או החברה – מועברות לחברה קבלנית

¹²³ פנייה מאפריל 2006.

¹²⁴ ר' נדיב, קבלני כוח-אדם בישראל הפועלים ברישיון, מינהל תכנון, מחקר וכלכלה במשרד התמ"ת, מרס 2005.

¹²⁵ כפי שמתואר, בין היתר, בדוח שחיברו סטודנטים באוניברסיטה העברית, על הפגיעה בזכויותיהם של עובדי ניקיון, המועסקים באמצעות קבלנים במשרדי ממשלה בירושלים: "עובדים שקופים בשירות המדינה", הקליניקה לרווחה תעסוקתית בפקולטה למשפטים באוניברסיטה העברית, פברואר 2006.

¹²⁶ נדיב, הערה 124 לעיל.

חיצונית¹²⁷. בראשיתה נועדה שיטת מיקור החוץ להעביר פעילויות מסוימות מתוך תחומי הארגון, לחברות המתמחות באותן פעילויות. זאת, כחלק ממגמה לעבור לארגונים שטוחים ורזים, להשיג גמישות ניהולית מרבית באמצעות מספר מינימלי של עובדי הנהלה, ולאפשר לארגון להיערך למצבי אי-ודאות, לפרויקטים זמניים ולשינויים בצרכים ובהיקף העבודה¹²⁸.

אולם כיום עיקר השימוש בתבניות העסקה עקיפות לא נועד למילוי צרכים זמניים או להשגת גמישות ניהולית, ולרוב המטרה היא להזיל את עלויות שכר העבודה ולהתגבר על מגבלות של תקנים ומשרות. כך, תחת כסות של גמישות ניהולית וקידמה, הוזילו מעסיקים את הוצאותיהם על חשבון זכויות העובדים.

נהוג להבחין בין מיקור חוץ של פונקציות, ובו תחומים מוגדרים מוצגים בשלמותם מן הארגון המשתמש (במקרים כאלה קבלן השירותים מבצע את העבודה במפעלו ואחראי לספק למזמין את המוצר המוגמר); לבין מיקור חוץ של כוח-אדם, שבמסגרתו הארגון משתמש ישירות בעובדים של קבלן כוח-אדם¹²⁹. בשני המקרים העבודה מתבצעת במבנים או בשטחים של הארגון המשתמש, אולם העובדים נחשבים לעובדיו של הקבלן, על-אף הקשר בינם לבין הארגון מקבל השירות¹³⁰.

להלן נתייחס בנפרד לשתי צורותיה של ההעסקה העקיפה – העסקה באמצעות חברות כוח אדם והעסקה באמצעות חברות למתן שירותים - בעיקר לנוכח השלכותיה של ההבחנה ביניהן על זכויות העובדים.

א. קבלני כוח-אדם, חברות ועמותות להעסקת משנה

בכסות של גמישות ניהולית וקידמה הוזילו מעסיקים את הוצאותיהם על חשבון זכויות העובדים

ככלל, הסטאטוס התעסוקתי של העובדים באמצעות קבלני כוח-האדם נמוך משל שכירים אחרים, ודפוס העסקה זה נפוץ בעיקר בקרב הקבוצות החלשות בשוק העבודה. השכר הממוצע של עובדי חברות הקבלן הוא כ-60% מהשכר הממוצע, ורק 5% מעובדי הקבלן משתכרים 25 ש"ח לשעה או יותר.

גם כאשר שכר היסוד של עובד הקבלן שווה לזה של עובד בדרגה דומה בארגון, הוא אינו זוכה לתוספות שונות המעוגנות בהסכמים קיבוציים, תוספות שהן לעתים חלק נכבד מאוד מן התשלום החודשי. שיעור הקבוצות החלשות בקרב עובדי כוח-האדם - מהגרי עבודה, נשים, עולים חדשים ועובדים בשכר נמוך - גבוה משמעותית משיעורם בשוק העבודה בכלל¹³¹.

127 ראו: ר' בן ישראל, מיקור חוץ (outsourcing) 'מתמקרים' החוצה: העסקת עובדים ע"י קבלני כוח-אדם, פרשנות אחרת, המרת העסקה הפורמלית בעסקה האוטנטית, שנתון משפט העבודה ז' (1999) 5; א' גלן, מתמקרים החוצה: ההיבט הארגוני והניהולי, שנתון משפט העבודה ז'.

128 רות בן ישראל מייחסת לתופעת מיקור החוץ הן את היווצרותם של קבלני השירותים, והן את צמיחתם של קבלני כוח-האדם. לדעתה, שני דפוסים ההעסקה הללו הם חלק מהגישה הניהולית החדשה - מעבר לארגונים רזים ושטוחים, וניסיון להשיג גמישות ניהולית.

129 קבלני כוח-אדם מכונים לעתים "חברות כוח-אדם", אולם הכינוי "חברות כוח-אדם" אינו מתאים לדיוננו. שכן, חברות כוח-האדם הן סיווג כולל לכל החברות העוסקות בכוח-אדם, לרבות כאלה העוסקות בהשמה ובתיווך, כאלה המספקות שירותים מקצועיים הקשורים להשמה, כגון עריכת מבחני התאמה, מתן הכשרה מקצועית וכו'. אחד מהענפים של חברות כוח-האדם הוא קבלני כוח-האדם, העוסקים במישרין בגיוס עובדים ובהעסקתם.

130 לדיון בהבחנה הזו ראו: עע (ארצי) 116/03 מ"י - משרד החינוך נ' משה חגבי ואח; ניתן ביום 2.2.2006.

131 נדיב, הערה 124 לעיל.

דפוס העסקה זה התגלה כרווחי למשתמשים, והדבר משתקף במשקלה של שיטת ההעסקה הזו בשוק העבודה: לפי הנתונים של משרד התמ"ת, בישראל מועסקים באמצעות קבלני כוח-אדם כ-5% מהעובדים – פי שלושה מאשר במרבית המדינות המפותחות, בהן שיעור העובדים בתבנית זו אינו עולה על 1.5%¹³².

גם משך העסקת עובדים באמצעות קבלני כוח-אדם בישראל, גבוה באופן משמעותי ממשך העסקת עובדים בתבנית זו במדינות אחרות: ב-2001 היה משך ההעסקה של עובדי כוח-אדם בישראל 19.5 חודשים בממוצע, לעומת 7 חודשים בממוצע בארצות-הברית¹³³. גם נתון זה מלמד על כך שדפוס ההעסקה הזה נבחר לא כדי לענות על צרכים זמניים או כדי להשיג מטרות חולפות, אלא כדי לספק צורך קבוע בעובדים, שלא ייהנו מזכויות העובדים הישירים, ולא יכללו במסגרת התקנים הרשמיים של עובדי החברה.

חלק נכבד מאוד מעובדי הקבלן – כ-46% – מועסק במגזר הציבורי, ולא ניתן להקל ראש בחלקו בהתבססותה של תבנית ההעסקה הזו בשוק העבודה בישראל.

בכמה משרדי ממשלה השימוש בהעסקה עקיפה גורף במיוחד: משרד הבריאות, למשל, מעסיק כ-4,500 עובדים באופן עקיף, באמצעות האגודה למען שירותי בריאות הציבור. האגודה למען שירותי בריאות הציבור הוקמה ב-1997 ביוזמת משרד הבריאות ועל ידו – במטרה מובהקת לשמש צינור להעסקה פיקטיבית של עובדים בכל המקצועות והתחומים: החל מרופאים ואחיות, ועד עובדי ניקיון. בפסק דין שניתן בפברואר 2006, קבע בית הדין הארצי מפורשות כי האגודה למען שירותי בריאות הציבור משמשת צינור לתשלום בלבד, ואין לה כל תפקיד בבחירת העובדים, בקביעת תנאי העסקתם, במתן הוראות או בהחלטה על סיום החוזה¹³⁴. כן קבע בית הדין, כי העובדים שהועסקו באופן זה היו למעשה עובדים מסוג ב', שהזכויות בעבודה נמנעו מהם אף שלא היו זמניים והועסקו בשירות המדינה במשך תקופות ארוכות. באחת הפניות שהגיעה לאגודה לזכויות האזרח, תוארה הרגשתה של עובדת סוציאלית, המועסקת בעקיפין על ידי האגודה למען שירותי בריאות הציבור:

"אני עו"סית (עובדת סוציאלית) בחברה בע"מ שממומנת ע"י משרד הבריאות. כמו עוד הרבה מאוד עו"סים אחרים. זאת כחלק ממדיניות ההפרטה במדינה, חברות פרטיות או עמותות מספקות שירות למדינה. הבעיה שקיים הסכם בין המדינה ובין החברות הללו שהן אינן מחויבות לשום הסכם קיבוצי או הסכמים של ההסתדרות. כך שאני ורוב חברי למקצוע מועסקים ללא זכויות מינימליות. כשפניתי למעסיקי אמרו לי כי אני מוזמנת לעזוב אם אני לא מרוצה מכך שמשלמים לי רק שכר ולא עוד זכויות. מעסיקי אמרו כי הם לא חייבים על-פי חוק מול המדינה. אך לאן אני אעזוב? כך גם מתנהלים הדברים במקומות עבודה אחרים לעובדים סוציאליים. מה אפשר לעשות? אלו חוקים קיימים אשר תומכים בי כעובדת?"¹³⁵.

¹³² בארצות-הברית רק 0.9% מהעובדים השכירים מועסקים בדרך זו, וביפן 0.4% בלבד מהשכירים מועסקים באמצעות חברת כוח-אדם. במדינות מערב אירופה שיעור המועסקים באמצעות קבלני כוח-אדם נע בין 0.5% בגרמניה, ל-2.4% בהולנד. ראו האתר של ארגון העבודה הבין-לאומי, ILO; וכן נדיב, הערה 124 לעיל.

¹³³ ד' רובינשטיין ומ' קרנצלר, הערה 98 לעיל.

¹³⁴ עע 326/03 מדינת ישראל נ' צ'פקוב ואח'; ניתן ביום 20.2.2006.

¹³⁵ פנייה מיום 5.3.2006.

המגזר הפרטי לא איחר להבין את יתרונותיה של ההעסקה העקיפה, והראשונים לאמץ את השיטה היו כמובן הענפים המאורגנים, בהם למשל ענף המלונאות. דוגמא לכך נדונה בתביעתם של שמונה עובדים זרים, שהועסקו ברשת המלונות "הולידיי-אין" באילת באמצעות חברת "טלדור". במקרה זה, רק העובדים הזרים ברשת הועסקו בתבנית העסקה זו, והבחירה בדפוס ההעסקה הזו מנעה מהם את כל הזכויות שנבעו מההסכמים הקיבוציים בענף המלונאות¹³⁶.

הפגיעה בעובדים אלה אינה רק במישור המשפטי של הזכויות, או במישור הכלכלי של השכר. רבים מהעובדים המועסקים בעקיפין מדגישים דווקא את ההיבטים החברתיים של ההבחנה בינם לבין עובדי הארגון הישירים. את ההיבט הזה מתאר י', שעבד בחברת "אינטל" באמצעות קבלן כוח-אדם:

חלק נכבד מאוד מעובדי הקבלן – כ-46% מועסק במגזר הציבורי, ולא ניתן להקל ראש בחלקו בהתבססותה של תבנית ההעסקה הזו בשוק העבודה בישראל

"באינטל יש הבחנה ברורה, ויזואלית, בין עובד קבלן לעובד חברה, ע"י תגים שהעובדים מחויבים לענוד על צווארם בזמן העבודה. עובדי החברה עונדים תגים כחולים ועובדי הקבלן תגים ירוקים. המסמן הזה מכיל בתוכו קונטקסט גלוי וסמוי. הקונטקסט הגלוי כולל הטבות לעובדי התג הכחול לעומת עובדי התג הירוק, שבאים לידי ביטוי בקפיטריה (מחירים זולים יותר), בחדר האוכל, בטיולים ובימי הכיף (המיועדים רק לתגים הכחולים), בהסעות לעבודה (המיועדים לתגים הכחולים ועל בסיס מקום פנוי לתגים הירוקים), וכמובן במשכורת ובתנאים הסוציאליים. הקונטקסט הסמוי של המסמן הזה היה ברובו בשדה של הבניית הזהויות. עובדי התג הכחול הגדירו את זהותם אל מול עובדי התג הירוק ולהיפך. שייכותם וייצבותם בתוך אינטל עוצבו אל מול ארעיותם ואי-שייכותם של עובדי הקבלן, מעמדם הגבוה ותחושת הייחודיות עוצבו אל מול מעמדם הנמוך של עובדי הקבלן והתחלופה המהירה שלהם"¹³⁷.

חוק העסקת עובדים על ידי קבלני כוח-אדם, שנחקק ב-1996, היה אמור לפתור רבות מהבעיות שעוררה תבנית ההעסקה הזו. בבסיס החוק עמדו כמה מטרות: פיקוח על קבלני כוח-האדם ועל יציבותם על ידי רישום ורישוי; הבטחת תשלום שכר העובדים באמצעות ערבות; איסור חיובם של העובדים בתשלום לקבלן עבור שירותיו; הבטחת ארעיותו של דפוס ההעסקה הזו באמצעות השוואת תנאי ההעסקה של עובדי הקבלן לאלה של עובדי החברה הרגילים, ובאמצעות קליטתם של הראשונים בארגון המשתמש, בתוך תקופה קצובה קבועה.

על החוק נמתחה ביקורת חריפה, בכמה נקודות. ראשית, היו שטענו שהחוק מנציח את תבנית ההעסקה המשולשת ונותן לה לגיטימציה. כן נטען כי סכום הערבות הנמוך אינו מבטיח באופן ממשי את זכויות העובדים, וכי סעיפי הרישוי אינם נאכפים, או נאכפים באופן חלקי ביותר. נוסף על כך, הסעיף בחוק

¹³⁶ עב (בי"ש) 1382/04, אבאיי טלאייה ואח' נ' אפדור וטלדור; ניתן ביום 9.5.2005.
¹³⁷ י' עברי, "עובדים כחולים ועובדים ירוקים באינטל", פורסם באתר "העוקץ" ב-29.10.2005 בעקבות כתבה בעיתון "הארץ" על עובדי אינטל בקריית גת.

העסקת עובדים על ידי קבלני כוח-אדם, העוסק בקליטת העובד בארגון המשתמש, הוקפא כבר כמה פעמים, לנוכח התנגדות חריפה של משרד האוצר, ובפעם האחרונה נדחה יישומו ל-2008.

הסעיף המחייב את השוואת התנאים של עובדי קבלן כוח-האדם, לתנאיהם של העובדים הישירים, היה בעת תיקונו בשנת 2000, הסעיף המבטיח ביותר. אולם בפועל, נוצר פער עצום בין הציפיות מסעיף זה לבין התוצאות שהושגו. ראשית, באחד מתתי-הסעיף נקבע כי סעיף זה לא יחול על עובדים שתנאי עבודתם הוסדרו בהסכם קיבוצי כללי שהורחב בצו הרחבה. מהר מאוד הזדרזו חברות כוח-האדם וההסתדרות לחתום על הסכם קיבוצי כללי, שהורחב בצו הרחבה, וחל על המגזר הפרטי. בהסכם הקיבוצי לא נזכרה השוואת התנאים שבחוק, וכיום הסעיף אינו חל על עובדי כוח-אדם במגזר הפרטי.

על המגזר הציבורי חל סעיף השוואת התנאים, אולם יישומו חלקי ביותר. לארגונים המטפלים בזכויות עובדים מגיעות תלויות רבות של עובדים, המספרים כי אינם מקבלים את תנאי השכר ואת הזכויות של עובדים מקבילים בשירות המדינה. במאי 2006 שלח הפרורם לאכיפת זכויות עובדים – קואליציה של ארגונים, שבה חברים קו לעובד, הקליניקה למשפט ורווחה באוניברסיטת תל אביב, איתך, שדולת הנשים והאגודה לזכויות האזרח – מכתב לנציב שירות המדינה, בעניין אי-יישומו של סעיף השוואת התנאים בחוק.

עוד בעיה ביישום החוק, היא הגדרת המעסיקים שעליהם הוא חל. למעשה, החוק אינו נותן תשובה מספקת לשאלה מהו קבלן כוח-אדם, והוא מסתפק בקביעה, בסעיף 1, כי קבלן כוח-אדם הוא "מי שעיסוקו במתן שירותי כוח-אדם של עובדיו לשם עבודה אצל זולתו". מאז חקיקתם של הסעיפים המגנים על עובדים של קבלני כוח-אדם, הפכו חלק מקבלני כוח-האדם לקבלני שירותים – במטרה להוציא את עובדיהם מתחולת ההגנות השונות שמספק החוק. כדי להצטייר כקבלני שירותים, החברות מאמצות שורה של סממנים פיקטיביים יותר ופחות, שנועדו לאפיין אותן כקבלני שירותים, ולא כקבלני כוח-אדם. בתי המשפט קבעו כמה מדדים להבחנה בין קבלני שירותים לקבלני כוח-אדם. כך, נקבע כי קבלן שירותים הוא כזה שמספק ציוד (ולא רק כוח-אדם), מפקח בעצמו על העובדים, ומכשירם לעבודה. כדי להתאים להגדרות הללו, קבלני ניקיון לדוגמא, ממנים מפקח על איכות הניקיון, ומספקים את חומרי הניקיון ואת הציוד. השאלה אם יש בשתי הפעולות האלה כדי להוציאן מתחולת החוק, נותרה בינתיים פתוחה.

ב. קבלני שירותים

א' הועסק כמאבטח בסניף שופרסל בראשון לציון, באמצעות חברת קבלן המספקת שירותי שמירה. בשנתיים האחרונות היה א' אחראי משמרת, ועבד אחת-עשרה שעות ביום. כמו עובדים רבים אחרים בחברה, לא קיבל א' תשלום עבור ימי חג, דמי הבראה, ימי חופשה, תוספת שכר על שעות נוספות או את הפנסיה המגיעה לעובדי שמירה על פי צו ההרחבה. החברה ביצעה ניכויים שונים משכרו, בניגוד לחוק. כעבור כשלוש שנים וחצי של עבודה, התבקש א', כמו יתר עובדי הקבלן, לחתום על הסכם ולפיו הוא מוותר על כל זכויותיו, לרבות

כאלה שנצברו על פי ותק, ועובר לעבוד בחברה אחרת.¹³⁸

כמו קבלני כוח-האדם, גם קבלני השירותים שייכים לדפוס העסקה משולש של קבלן - עובד - ארגון משתמש. קבלני השירותים נחלקים לאלה שמעניקים שירותים ממשיים הדורשים מיומנות והכשרה מיוחדת (כגון שירותי הוצאה לאור, שירותי כביסה, שירותי הסעדה, שירותי מחשוב וכדומה), לבין קבלנים המספקים כוח עבודה, כגון חברות הניקיון והשמירה. מספר העובדים אצל קבלני השירותים אינו ידוע, אך הוא נאמד ב-100 אלף עובדים לפחות, ויש הסבורים שהרבה יותר מכך.

הפרת הזכויות הקשה של העובדים עבור קבלני השירותים עולה לכותרות לעתים מזומנות, ובצדק. בין ההפרות השכיחות בענף: תשלום שכר נמוך מן המינימום; העסקה בשעות נוספות (לרבות בימי מנוחה) ללא תשלום ובניגוד לחוק; פיטורין ללא תשלום פיצויים; אי-תשלום עבור זכויות סוציאליות; מניעת חופשות ואי-תשלום בגין חופשה; ניכויים וקנסות בלתי-חוקיים; ניסיונות לשבור התארגנויות ועוד.¹³⁹ שני הענפים המוזכרים רבות בהקשר הזה, ולא בכדי, הם ענפי הניקיון והשמירה. בדוח שהגיש לוועדת העבודה, הרווחה והבריאות של הכנסת, תיאר ח"כ יגאל יאסינוב את העובדים בענפים אלה:

"סוד גלוי הוא כי רבים מן הפונים לתחום השמירה והניקיון עושים זאת בליט ברירה... רבים מן הממלאים את שורת השומרים ועובדי הניקיון באים ממעמד סוציו-אקונומי נמוך, ואחוז העולים החדשים והאוכלוסיות החלשות או המוחלשות (כגון צעירים וישראלים ותיקים שנפלטו לשוק האבטלה) גבוה במיוחד. הנגישות המוגבלת למנגנוני האכיפה, כמו גם קשיי השפה, הם גורם נוסף ובלט בקרב אוכלוסיות אלו".¹⁴⁰

ג. אחריות הארגון המשתמש בפועל בעבודה

מה אחריותו של הארגון המשתמש לתנאי ההעסקה של העובדים ולהפרת זכויותיהם? שאלה זו מקבלת משנה תוקף מאחר שההעסקה העקיפה נפוצה במיוחד במגזר הציבורי. משרדי ממשלה, רשויות מקומיות, מוסדות חינוך, חברות ממשלתיות – כל אלה נוהגים לפרסם מכרזים על עבודות שירותים, ובהם שירותי שמירה וניקיון, ולקבל את ההצעה הזולה ביותר.

עד לתקופה האחרונה, לא נקבעו במכרזים אלה תנאים שיבטיחו את זכויותיהם של עובדי הקבלן. יתר על כן, לא אחת זכה במכרז קבלן השירותים שהצעתו לא איפשרה לשלם לעובדים את מלוא שכרם וזכויותיהם על פי חוקי העבודה וההסכמים הקיבוציים. קבלני השירותים אינם מסתירים זאת, ואומרים בגלוי, שאם ישלמו לעובדיהם את הזכויות הסוציאליות ואת זכויות המגן – לא יצליחו לשרוד בשוק.

כך, עם פתיחת שנת הלימודים בספטמבר 2006, פרסם ארגון חברות האבטחה הודעה שכותרתה המאיימת היתה: "מי יאבטח את ילדי מוסדות החינוך?". מה שעמד מאחוריה, היו טענותיהן של חברות

¹³⁸ א' וכמה עובדים נוספים שעבדו אצל חברת השמירה שא"ס, הגישו בסוף 2005 תביעה לבית הדין לעבודה, באמצעות האגודה לזכויות האזרח, ובה עתרו לתשלום כל זכויותיהם ולהכרה ברשת שופרסל כמעבידה במשותף. בינתיים, התביעה עדיין לא הגיעה להכרעה.

¹³⁹ ראו: פרוטוקול הדיון בוועדת העבודה, הרווחה והבריאות של הכנסת מיום 6.12.2004, שבו פורטו ההפרות הרווחות בענף, ובעיקר אצל קבלני השירותים בענפי הניקיון והשמירה.

¹⁴⁰ ח"כ יגאל יאסינוב, דין וחשבון בנושא זכויות עובדים בענף השמירה והאבטחה, מוגש לוועדת העבודה, הרווחה והבריאות של הכנסת. מרס 2005.

האבטחה על מחירי ההפסד המוצעים להן במכרזי האבטחה של מוסדות החינוך. מנכ"ל ארגון חברות האבטחה הסביר, כי בשעה שהמדינה משלמת לחברות כ-28 ₪ לשעת עבודה של מאבטח, העלות בפועל – בתוספת הזכויות על פי החוק, ההסכמים הקיבוציים וההפרשות הסוציאליות – מגיעה לכ-37 ₪ לשעה¹⁴¹.

הביקורת החריפה שנשמעה בעניין זה והקולות שקראו להטיל על המשתמש, ובעיקר על רשויות המדינה, אחריות להפרת זכויות עובדיהם המועסקים באמצעות קבלני שירותים, הביאו לשינוי מסוים, שבינתיים מוקדם לקבוע מה השפעותיו על הענף ועל זכויות העובדים בו.

**קבלני השירותים אומרים בגלוי,
שאם ישלמו לעובדיהם את
הזכויות המגיעות להם, לא
יצליחו לשרוד בשוק ולזכות
במכרזים שמפרסמים המעסיקים**

באוגוסט 2006 הודיע משרד האוצר כי יתחיל לפקח על ההסכמים שמבצעים משרדי הממשלה עם חברות הניקיון ואבטחה, ועל עמידתן של החברות האלה בהתחייבויותיהן על פי ההסכמים והחוקים. הביקורת הראשונה שבוצעה על פי ההחלטה הזו הניבה ממצאים קשים. בביקורת זו, שנערכה במשרד הדתות ונגעה לחברת מודיעין אזרחי, התברר כי החברה שילמה לעובדיה שכר נמוך מכפי שהתחייבה בהסכם עם משרד הדתות, וכן שלא הפרישה כספים לקרן פנסיה כפי שהיא מחויבת בהסכם הקיבוצי בענף השמירה, ולא שילמה לעובדיה דמי הבראה¹⁴². בנובמבר 2006 אילץ שירות התעסוקה את חברת האבטחה אגודת השומרים לשלם לעובדיה את זכויותיהם, לאחר שאיים בחילוט ערבויותיה של החברה אם לא תשלם לעובדיה את כל זכויותיהם על פי חוקי העבודה¹⁴³.

גם במגזר הפרטי מסתמנים אולי ניצניה של מודעות לבעיית עובדי הקבלן. כך, לאחר שבשנים החולפות נמתחה ביקורת נוקבת על ניכוי חוסרים בקופה משכרם של טלרים שהועסקו בבנק לאומי באמצעות חברות כוח אדם, הודיע הבנק בתחילת 2006, כי יפסיק לעבוד עם חברות כוח-אדם שיפטרו או יקנסו את עובדיהן בגין נזקים וחוסרים בקופה¹⁴⁴; קופת החולים הכללית חתמה בתחילת מאי 2006 על אמנה עם ההסתדרות החדשה, ובה התחייבה לפעול לאכיפת זכויותיהם של עובדי הקבלן בסניפיה ולהקים מערך פיקוח שיבדוק הפרות של חוקי העבודה בקרב עובדים אלה; כמה חודשים קודם לכן הודיע ועד עובדי חברת החשמל שבכוונתו לפעול לאכיפת הזכויות של עובדי הקבלן המועסקים בחברה (אם כי על פי תלונות שמוסיפות להגיע לאגודה לזכויות האזרח, נראה כי עדיין מופרות זכויותיהם של עובדי קבלן המועסקים בחברת החשמל); ובסוף מאי 2006 הודיעה גם האוניברסיטה העברית בירושלים כי תהדק את הפיקוח על עובדי הקבלן בתחומה, בעקבות מאבק של סטודנטים באוניברסיטה.

במישור החקיקה, אחת הפעולות שנעשו לשיפור המצב היא תיקון חוק עסקאות גופים ציבוריים ב-2004. התיקון לחוק קבע, כי גוף ציבורי לא יוכל להתקשר עם קבלן שהורשע ביותר משתי עברות על חוק שכר

¹⁴¹ "שוק האבטחה פרוץ ובמגזר הציבורי מעדיפים את ההצעה הזולה", הארץ, 7.9.2006.

¹⁴² הביקורת הראשונה נערכה בעקבות פנייתו של עו"ד ערן גולן מקו לעובד.

¹⁴³ "שירות התעסוקה אילץ חברת שמירה לשלם לעובדיה", הארץ, 7.11.2006.

¹⁴⁴ "לאומי: נפסיק לעבוד עם חברות שיקנסו עובדים על גרימת נזק כספי שלא במזיד", "הארץ", 3.1.2006. על פי הידיעה, התמריץ להודעה זו הייתה כתבה אחרת שהתפרסמה ב"הארץ", שבה סופר על מאות עובדי קבלן בבנק לאומי שנקנסים באלפי שקלים על ידי מעסיקיהם, במקרים של טעויות בקופה או שגיאות אחרות.

המינימום או על חוק עובדים זרים. למרבה הצער, התיקון סייע מעט מאוד לשיפור המצב, וזאת משתי סיבות: ראשית, כפי שנראה בפרק השלישי לחיבור זה, רמת האכיפה הפלילית של חוק שכר המינימום היא נמוכה מאוד ביחס להיקף ההפרות בפועל. שנית, התיקון הגביל את ההתקשרות רק לקבלן שהפר את חוק שכר המינימום, ולא לאלה שמפרים חוקי העבודה אחרים, או שפוגעים באופן אחר בזכויות סוציאליות או בזכויות מכוח ההסכמים הקיבוציים. תחולת החוק אף צומצמה למכרזים מסוג מסוים, ובהיקף מוגבל, והיא אינה חלה כיום על כל המכרזים.

הצעת חוק שקודמה בידי הפרורום לאכיפת זכויות עובדים, נועדה לפתור את הבעיות בתיקון הקודם לחוק עסקאות גופים ציבוריים. לפי ההצעה, שהוגשה בידי ח"כ (דאז) יולי תמיר בפברואר 2005, תורחב תחולת הסעיף לכל סוגי המכרזים במגזר הציבורי; ייכללו עוד חוקי עבודה ברשימת החוקים, ועברות על הוראותיהם לא יאפשרו התקשרות במכרז ציבורי; וכן ייעשה שימוש בפסק דין אזרחי – ולא רק בהרשעה פלילית – כדי לקבוע אם הופרו זכויות העובדים¹⁴⁵.

בהצעת חוק נוספת, שקודמה בידי הפרורום לאכיפת זכויות עובדים והוגשה על ידי ח"כ יגאל יאסינוב, הוצע, כי במקרים הקשים תוטל על הארגונים המשתמשים האחריות לזכויות העובדים שהועסקו אצלם באמצעות קבלני שירותים או קבלני כוח-אדם. ההצעה התייחסה למקרים של פגיעה חמורה בזכויות העובדים (אי-תשלום שכר מינימום, העסקה פוגענית, הלנת שכר או תנאים סוציאליים ועוד). הצעה זו – שהייתה אמורה לטשטש את ההבחנות בין עובדי קבלן שירותים לעובדי קבלן כוח-אדם ולהחיל גם על הראשונים זכויות דומות לאלה של עובדי כוח-האדם – נדחתה כבר בקריאה טרומית בסוף 2005, בשל התנגדות חריפה מצד משרד האוצר, אולם בכנסת הנוכחית מנסה הפרורום לאכיפת זכויות העובדים לקדמה בשנית.

עובדים, תאגידים ומה שביניהם

בעולם המתנהל על-פי מושגים כמו "תחרות חופשית", "התייעלות" ו"כוחות השוק", מצבם של עובדים רבים שברירי יותר מאי פעם. חולשתם של העובדים היא אולי חלק בלתי נפרד מהתפישה הכלכלית התאגידית – שבבסיסה השאיפה להגדיל ככל הניתן את רווחיהם של בעלי המניות, ושלפיה עובדי התאגיד אינם אלא כלי נוסף להשגת מטרה זו.

בשנים החולפות קרסו עשרות אלפי עסקים קטנים, שותפויות ועמותות. חברות גדולות נמכרות, מתפצלות או מתמזגות, ואחרות עוברות תהליכים של שיקום, התייעלות, כינוס נכסים, הבראה או פירוק. עובדים מפוטרים או "מתמקרים החוצה" ביחד עם השירותים שסיפקו, והסכמים קיבוציים מבוטלים¹⁴⁶. בתהליכים מורכבים אלה זכויות העובדים ממוקמות במקום נמוך בסולם העדיפויות, והדרך העיקרית – אולי היחידה – להגן עליהן היא באמצעות ועד עובדים חזק.

¹⁴⁵ הצעת חוק עסקאות גופים ציבוריים (תיקון - אכיפת דיני העבודה), התשס"ה-2005. הונחה על שולחן הכנסת ב-28.2.2005, ועברה בקריאה ראשונה. על ההצעה חל דין רציפות, והיא עדיין עומדת על סדר היום של הכנסת הנוכחית.
¹⁴⁶ ראו: ע' בוקשפן, "על תכליתה של החברה העסקית מבעד למשקפיהם של דיני העבודה", עבודה, חברה ומשפט י', 163.

ההתארגנות ומגבלותיה בשוק העבודה כיום

הזכות להתארגן הוכרה על ידי בית המשפט העליון כאחת מחירויות האדם, וכאבן יסוד של החברה הדמוקרטית בישראל¹⁴⁷. במשך שנים רבות נשענה יציבותו של שוק העבודה על שיווי המשקל שהושג בין ההסתדרות הכללית, ארגוני המעסיקים והמדינה. המשא-ומתן הקיבוצי הקיף את רוב המעסיקים בישראל, והעובדה שההסתדרות עצמה שימשה מעסיקה – השנייה בגודלה במדינה – בצד הקשר שלה למפלגת השלטון, אפשרו לה להבטיח משא ומתן מקיף בכל הנוגע לזכויות העובדים, ולהשפיע על עיצוב המדיניות החברתית בישראל.

בשנות השבעים החלה שחיקה ביציבותה של מערכת יחסי העבודה התלת-צדדית (ההסתדרות הכללית, ארגוני המעסיקים והממשלה) בישראל. הגורמים לשחיקה זו מורכבים ורבים, וביניהם השינויים בתעשייה וצמיחתם של ענפי תעשייה חדשים שלא היו חלק ממערכת יחסי העבודה המאורגנת; תהליך הגלובליזציה ופתיחת שוק העבודה המקומי לזרים (מהגרי עבודה ופלטטינים), במקביל להוצאת חלק מהייצור למדינות שכנות; וכן שינויים ערכיים, שהביאו לכך שעובדים בעלי כוח כלכלי ניכר כבר לא מצאו צורך בייצוג קיבוצי, דבר שהחליש את האפקטיביות של המשא ומתן הקיבוצי¹⁴⁸.

בצד שינויים אלה, ובמידה רבה בעטיים, חלה ירידה תלולה בשיעור העובדים המאורגנים באיגוד עובדים, ובכוחה של ההסתדרות¹⁴⁹. בעקבות חקיקת חוק ביטוח בריאות ממלכתי, שניתק את החברות בהסתדרות מהחברות בקופת החולים הכללית, ירד שיעור העובדים המאורגנים באיגוד עובדים כלשהו, שעמד בשנות השמונים על כ-85%¹⁵⁰, לכ-40% בשנת 2000¹⁵¹, ועד 2003 צנח שיעורם ל-32%¹⁵². מהירות הירידה בשיעור החברות בארגוני עובדים בישראל והיקפה, הם חריגים ביחס למדינות אחרות החברות בארגון העבודה הבין-לאומי, ILO.

מעטות הן התארגנויות העובדים החדשות המצליחות להמריא, ומעסיקים לא מעטים מצליחים לגדוע את ניסיונות ההתאגדות באיבם

ניסיונות של עובדים לממש את זכות ההתארגנות נכשלים במקרים רבים. מעטות הן התארגנויות העובדים החדשות המצליחות להמריא, ומעטים מאוד המקרים שבהם מצליחים עובדים להשתית יחסי עבודה

147 ראו בין היתר: בג"ץ 7029/95 הסתדרות העובדים הכללית החדשה נ' ביה"ד הארצי, פ"ד נא(2) 63.

148 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.

149 שלוש נקודות ציון עיקריות במסלול צניחתה של ההסתדרות: האחת, המהפך הפוליטי ב-77 ונפילתה של מפלגת העבודה; השנייה בשנות ה-80, עם מכירת נכסיה הכלכליים של ההסתדרות, שגרמו לאובדן מעמדה כמעסיקה הגדולה בישראל; והשלישית ב-1995, עם הפרדת מערכת הבריאות מארגוני העובדים בחוק ביטוח בריאות ממלכתי.

150 כ-80% מכלל העובדים בישראל היו חברי ההסתדרות הכללית, ועוד 5% היו חברים באיגודים או הסתדרויות עובדים עצמאיות.

151 י' כהן, י' הברפלד, ג' מונדלק וי' ספורטא, "שיעור המאורגנים בארגוני עובדים וכיסוי הסכמים קיבוציים – תמונת מצב 2000", משרד התמ"ת, מינהל תכנון מחקר וכלכלה.

152 "סקר עמדות ציבור השכירים בנושאי יחסי עבודה, התאגדות עובדים, שביתות וסכסוכי עבודה וביטחון תעסוקתי", משרד התמ"ת, היחידה ליחסי עבודה, נובמבר 2003.

קיבוציים במקומות עבודה שאין בהם מסורת של יחסים כאלה. לעתים לא רחוקות כלל, נשמעים דיווחים על ניסיונותיהם של מעסיקים לשבור ניסיונות התאגדות. כך למשל, עובדת קבלן במפעל "עוף הנגב" פוטרה בעקבות פעילותה להקמת ארגון עובדים, והוחזרה לעבודה רק לאחר שהגישה לבית הדין לעבודה עתירה נגד פיטוריה, ולאחר שסיפורה הגיע לאמצעי התקשורת¹⁵³. כמוה פוטר יו"ר ועד העובדים במועצה המקומית מזכרת בתיה, שהוביל את העובדים במאבק נגד כוונת ראש המועצה לערוך מיקור-חוץ בעבודת המועצה, ולהעבירה לעובדי קבלן. גם במקרה שלו, בית הדין לעבודה פסל את הפיטורים והעובד הוחזר לעבודה¹⁵⁴. כמה מקרים של ניסיון לשבור התאגדות תועדו בתקופה האחרונה בסרטים ובהצגות. בהם, סיפורם של עובדי מפעל חיפה כימיקלים דרום, שתועד בסרט "שביתה" שביימו אסף סודרי ואמיר טאוזינגר, וסיפורם של עובדי חברת האוטובוסים מטרודן, שנתן השראה להצגה "גיבור מעמד הפועלים", מאת יהושע סובול.

בדירוג "מעלה", המדד החברתי של הבורסה¹⁵⁵, הצהירו 39% מהחברות הנסקרות שלא יאפשרו התארגנות עובדים¹⁵⁶. מדובר בשיעור גבוה – במיוחד לנוכח העובדה כי החברות הנסקרות במדד "מעלה" תופשות עצמן כבעלות מודעות חברתית, וקל להניח כי ההתנגדות בקרב כלל המעסיקים בישראל אף גדולה מזו שנמצאה בדירוג "מעלה".

הסכמים קיבוציים

ההסכם הקיבוצי הוא הביטוי להתקיימותה של מערכת יחסים קיבוצית בשוק העבודה. ההסכם הקיבוצי נועד להשוות בין תנאיהם של מועסקים בעלי אותו מקצוע, ומטרתו לאזן את כוחות המיקוח של שני הצדדים לקשר העבודה – העובד והמעביד.

המשא-ומתן הקיבוצי כמנגנון ליצירת הסכמי עבודה קיבוציים נולד עוד לפני הקמת המדינה. עם השנים החל שוק העבודה בישראל לעבור מהסכמים קיבוציים לחוזים אישיים. כמו תהליך הירידה בהיקף ההתארגנות, גם הירידה בתחולת ההסכמים הקיבוציים התרחשה במהירות, מתחולה על 85% מהשכירים בישראל בתחילת שנות השמונים עד לתחולה על 56% בלבד מהעובדים ב-2000¹⁵⁷.

מגמת האינדיבידואליזציה של משפט העבודה באה לביטוי, בין היתר, במעבר לחוזים אישיים, ובחקיקה שמאפשרת העסקת עובדים בתבניות שאינן נתפשות במערכת היחסים הקיבוצית. הדוגמא הבולטת לכך היא ההכרה בהעסקת עובדים על ידי קבלני כוח-אדם, תבנית שמשמעותה היתה החלשתו של ארגון

153 ראו בין היתר: "הוחזרה לעבודה פועלת בעוף הנגב שפוטרה", "הארץ", 18.7.2005.

154 בש"א (ת"א) ההסתדרות ואח' נ' מועצה מקומית מזכרת בתיה; ניתן ביום 17.1.2006.

155 דירוג מעלה נערך מדי שנה החל מ-2002. הוא בוחן את החברות הגדולות במשק לפי קריטריונים בארבעה תחומים מרכזיים: איכות סביבה, אתיקה בעסקים, סביבת עבודה וזכויות אדם וקשרי קהילה.

156 "דירוג מעלה: תרומת החברות הציבורית לקהילה גדלה ב-30%", הארץ, 14.6.2006.

157 כהן, הברפלד, מונדלק וספורטא ה"ש 153 לעיל. מעניין לציין, כי להבדיל מרוב מדינות המערב, ישראל התחילה מתפישת של עידוד המשא ומתן הקיבוצי, תפישה שפינתה את מקומה במהלך שנות ה-80 וה-90 למדיניות נייטרלית, ואף מרתיעה. התהליך בישראל הפוך מזה של רוב מדינות המערב: בהן, הגישה המייסדת כלפי ארגוני העובדים וכלפי המשא-ומתן הקיבוצי הייתה הגישה של דיכוי והרתעה, שמאוחר יותר התחלפה במדיניות נייטרלית, ולבסוף, ולפחות עד שנות השמונים, במדיניות של תמיכה. ראו גם: פ' רדאי, וגי' נועם, "ארגוני עובדים בישראל – מבט אל המאה ה-21", משפטים לד(1), תשס"ד.

העובדים במקומות העבודה השוכרים עובדי קבלן. המגמה אושרה בפסיקות של בתי הדין לעבודה. כאשר עיתון "הארץ", שהיה כפוף למשטר קיבוצי, החליט לעבור מהסכם קיבוצי עם העיתונאים לחוזים אישיים, דחה בית הדין לעבודה את ניסיון האיגוד למנוע זאת, והכיר בזכותו של מעסיק החתום על הסכם קיבוצי להתקשר עם עובדים בחוזים אישיים¹⁵⁸.

בשנים האחרונות ניכר ניסיון למתן את המדיניות המרתיעה כלפי ההסכמים הקיבוציים, ניסיון שיש הממשילים אותו לסגירת דלת האורווה לאחר שהסוסים ברחו¹⁵⁹. תהליך דומה עברה גם הפסיקה, שבשנים האחרונות מנסה לעודד את קיומם של הסכמים במקרים שבהם נשקפת להם סכנה ממשית. כיום נראה, כי כאשר מעסיק ידרוש לבטל את ההסכם הקיבוצי רק מאחר שהוא אינו מעוניין כלל להמשיך ביחסי עבודה קיבוציים, ואף יסרב לנהל משא ומתן עם העובדים בטרם הביטול – בית הדין לעבודה עשוי למנוע זאת ממנו.

זכות השביתה

שביתה היא כלי הנשק העיקרי של העובדים המאורגנים, ובית המשפט העליון הכיר בשביתה כזכות הנובעת מחוק יסוד כבוד האדם וחירותו¹⁶⁰. שליטתו של המעביד בהון ובאמצעי הייצור מעניקה לו יתרון יחסי על פני העובד. השביתה, כמו יתר הכלים הקיבוציים, עשויה להפחית את נחיתותו של העובד הבודד מול מעבידו, לאזן את מערכת יחסי העבודה, ולהשתיתה על בסיס שוויוני יותר¹⁶¹.

נהוג להגדיר שביתה כפעולת לחץ מתואמת הננקטת על-ידי קבוצת עובדים במסגרת המאבק המקצועי שלהם עם המעביד, לשם השגת דרישות בקשר לתנאי עבודתם¹⁶². שביתה היא תופעה מורכבת, שיש לה השלכות כלכליות על המדינה, על הציבור, ועל העובדים עצמם. לשביתה כמה ביטויים אפשריים, ובהם סירוב מוחלט לקיים עבודה; סירוב חלקי (כמו למשל האטת קצב העבודה, שביתה לפי מחלקות, שביתה בחלק משעות העבודה, וכדומה); ואף הקפדת יתר על כללים הפוגעת במהלך העבודה¹⁶³.

משרד האוצר פעל בשנים האחרונות לדה-לגיטימציה של השביתות בדעת הקהל בישראל

היקף ההגנה על זכות השביתה בישראל השתנה במהלך השנים, וכך גם היקפן של השביתות עצמן. מרבית השביתות בישראל מתקיימות במגזר הציבורי, לרוב על רקע שינויים ארגוניים ומבניים, ופיטורי עובדים. משבר השכר ברשויות המקומיות, שבחלקו הולך שכרם של אלפי עובדים במשך חודשים, תורם אף הוא ימים רבים לסטטיסטיקת השביתות בישראל.

משרד האוצר פעל בשנים האחרונות לדה-לגיטימציה של השביתות בדעת הקהל בישראל, בטענה כי זכות

158 דב"ע מט/4-16 הוצאת עיתון "הארץ" בע"מ נ' האיגוד הישראלי של עיתונאי ישראל, פד"ע כ, 198.

159 פי רדאי, וגי נועם, ה"ש 157 לעיל.

160 בג"ץ 1074/93 היועמ"ש ואח' נ' ביה"ד הארצי, פ"ד מט(2), 485. המקרה ידוע כ"פרשת בזק".

161 פי רדאי, "אנטומיה של התאגדות מקצועית", משפטים כ"ו, תשנ"ו, 598-599.

162 בג"ץ 525/84 נביל חטיב ואח' נ' בית הדין הארצי לעבודה ואח', פ"ד מ(1), 673.

163 ר' בן-ישראל (עורכת), שביתה והשבתה בראי הדמוקרטיה, האוניברסיטה הפתוחה, 2003.

השביתה בישראל מנוצלת לרעה, ובאופן בלתי-מידתי. לדה-לגיטימציה של השביתה תרם אולי שיח כלכלת השוק, שעיצב רבים מדיווחי התקשורת על הנושא, והמגמה כולה התבטאה גם בפסיקת בתי הדין לעבודה. החל משנות ה-70 יצרה הפסיקה בישראל הגבלות שונות על זכות השביתה, ובהן הגבלה על שביתה "פראית"; הגבלת שביתה הגורמת עוולה, בכלל זה עוולת רשלנות; והגבלת שביתות הזדהות לטובת צד שלישי.

הדה-לגיטימציה הזו הניבה יזמות חקיקה להגבלת זכות השביתה, ובהן: הארכת תקופת הצינון, דהיינו פרק הזמן המינימלי מההודעה על שביתה עד לפרוץ השביתה, מ-15 ל-30 יום; הקמת מנגנונים נוספים לפתרון סכסוכים; קביעת חובה לפתרון הסכסוך בבוררות; אספקת שירותים מינימליים בתקופת השביתה; עריכת הצבעה בהשתתפות כל העובדים בטרם קבלת ההחלטה על שביתה ועוד. שינויים אלה עלולים להגביל את זכות השביתה ולצמצם את כוחה. בינתיים נדחו כל ההצעות אלה, שחלקן נשמעות במשך שנים ארוכות, אך הן משקפות את הלך הרוח של קובעי המדיניות כלפי כלי נשק חשוב העומד לרשות העובדים.

דפוסי העסקה והשפעתם על ההתארגנות

כמו שהראינו בדיון על תבניות ההעסקה הבלתי-שגרתיות, הפגיעה בזכויותיהם של עובדים בתבניות אלה מתבטאת בעצמה רבה בכל הקשור לזכויות הנובעות מהמשא ומתן הקיבוצי. העובדים בתבניות הבלתי-שגרתיות אינם נהנים מהזכויות שהושגו באמצעות המשא ומתן הקיבוצי, הם מודרים מהן, והופכים למעין שכבה נחותה בתוך המפעלים שבהם מתקיים משא ומתן קיבוצי. הדבר בולט מאוד לרעה במקומות עבודה שבהם העובדים הנתונים במסגרת הקיבוצית נהנים מהגנה חזקה מאוד של ועד העובדים, כמו למשל בבנקים: בהם קיימים הבדלים תהומיים בין עובדי הקבלן – שאף זכויות המגן שלהם אינן נשמרות – לבין העובדים הקבועים, הנהנים מהגנתה של נציגות עובדים חזקה, ומתנאים משופרים מכוח ההסכמים הקיבוציים.

לעתים קרובות נתפשים דפוסי ההעסקה הבלתי-שגרתיים כ"סוס הטרויאני" של האיגודים המקצועיים וההסכמים הקיבוציים. על פי אחת הטענות השכיחות, העובדים הזמניים נשכרים במקום העובדים הוותיקים, במטרה לעקוף את הוראות ההסכם הקיבוצי ולהקטין את כוח המשא ומתן של האיגוד המקצועי הפועל במקום העבודה.

העובדים הזמניים או עובדי הקבלן אינם כלולים ביחסי העבודה הקיבוציים, והם כוח עבודה משמעותי שהמעסיק יכול להפעילו, למשל, במקרה של שביתה. מסיבה זו, איגודי עובדים מתנגדים להכנסתם של עובדי קבלן למקום העבודה, ודוגמא עדכנית לכך היא מאבקם של עובדי רשות שדות התעופה ביוני 2006 נגד גיוסם של עובדי קבלן לתפקיד של עובדי ביטחון. כאמור, התמונה מורכבת יותר, אולם נראה כי צמיחתם של דפוסי ההעסקה החדשים אכן סיפקה למעסיקים כלי נוסף להשתחררות מכבלי ההתארגנות.

פירוק ופשיטת רגל

זכויות העובדים בעת פירוק או פשיטת רגל מוסדרות במשפט הישראלי בשני מסלולים, ובשניהם הסיכוי של עובדים לקבל את מלוא זכויותיהם קלוש. המסלול הראשון מעוגן בחוק החברות ובפקודת פשיטת הרגל, ולפיו, זכויותיהם של העובדים יובטחו באמצעות הצבתם במקום גבוה יחסית ברשימת הנושים (לפני נושים רגילים, אולם אחרי הנושים בעלי השעבוד הקנייני). המסלול השני מעוגן בחוק הביטוח

הלאומי, ולפיו, אחוז מסוים מהסכום שמופרש ממשכורת העובד לביטוח לאומי משמש כערבות למקרה שהעסק יפסיק פעילותו ולא ישלם את שכרו.

הסדרים אלה אינם מספקים הגנה מספיקה לזכויות העובדים במצב כזה. ההסדר הראשון ממקם את העובדים אחרי הנושים הקנייניים – אלה המחזיקים בשעבוד על הנכסים עצמם, ובראשם הבנקים, אשר יכולים לפרוע את חובם ולממש את השעבוד שנתן להם העסק שהתפרק, מבלי להתחשב בזכויותיהם של יתר הנושים, ובכללם העובדים¹⁶⁴. משמעות הדבר היא העדפת הזכות הקניינית של חלק מהנושים, על פני זכותם של העובדים לביטחון תעסוקתי ולתנאי עבודה הוגנים¹⁶⁵.

אם החברה שנסגרה אינה מקבלת צו פירוק, אלא צו הקפאת הליכים, העובדים, כמו יתר הנושים, אינם זכאים לקבל את הכספים המגיעים להם מהחברה. ואכן, חברות משתמשות בכלי המשפטי של הקפאת הליכים, כדי להתחמק מתשלום לנושים, ובהם עובדי החברה. לדברי עו"ד גלילה הורנשטיין, אשר ייצגה עובדים שמקומות עבודה בשלבי קריסה הלינו את שכרם, הרוב המכריע של החברות שנמצאות בהליכי פירוק, בכל הענפים, מתחמקות מתשלום שכר לעובדים בעזרת ההליכים המשפטיים:

*"המעסיקים מגישים בקשה להקפאת הליכים בעסק ב-8 בחודש. מדוע? כדי לא לשלם שכר ב-10 לחודש. הרבה מהמעסיקים שמפסיקים לשלם אינם חדלי פירעון. יש להם כסף, והם פשוט מושכים זמן על חשבון העובדים והספקים. הם יודעים שלמע"מ ולבנקים הם חייבים לשלם, אחרת ילכו לכלא. כשהעובדים מתלוננים על ההלנה, הם צוחקים להם בפנים"*¹⁶⁶.

גם המסלול השני, שבו העובד זכאי לזכויותיו מהמוסד לביטוח לאומי, אינו חף מבעיות ומכשולים. לפי חוק הביטוח הלאומי, עובדים שמעבידם פשט את הרגל או הוצא נגדו צו פירוק, זכאים לקבל מהמוסד לביטוח לאומי תשלום המחושב על פי שכר העבודה, רכיבי שכר אחרים ופיצויי הפיטורים המגיעים לעובד מן המעביד. הזכות לתשלום זה מותנית בין היתר במהות העסק שהתפרק - שותפות, עמותה, חברה בע"מ או עוסק מורשה - באופן הפירוק ובנסיבותיו. למשל, לגבי עמותה, לא די בכך שניתן צו פירוק לעמותה, אלא הסיבה לצו צריכה להיות העדר יכולת פירעון; ולגבי חברה בע"מ לא די בצו פירוק זמני, אלא צריך להינתן צו פירוק קבוע. הליך הפירוק נמשך לעתים חודשים ושנים, ועד שאינו מושלם, אין העובדים יכולים לקבל את שכרם.

אם לא די בכך, התשלום הניתן על ידי המוסד לביטוח לאומי מוגבל לסכום מרבי הקבוע בחוק, העומד כיום על כ-70,000 ₪. במצב זה עובדים ותקנים, שעבדו בחברה שנים רבות לפני פירוקה, וצברו זכויות ששוויין גבוה מהתקרה הקבועה בחוק, יפוצו באופן חלקי ביותר.

¹⁶⁴ לא אחת יש לחברה שהתפרקה רק שעובדים קבועים, וכונס הנכסים אינו יכול לשלם כלל את החובות של יתר הנושים, לרבות החובות לעובדים.

¹⁶⁵ מ' הורוביץ, "מעמדן של זכויות העובדים בעת שיקומה של חברה – המצוי והרצוי". הפרקליט מז, 148, 2003.

¹⁶⁶ "מכת המדינה החדשה – הלגות שכר", 29.4.2005, ynet.

הבראה ושיקום חברות

שחיקת מעמדו של ארגון העובדים פוגעת ביכולתם של עובדים בחברות העוברות תהליכי הבראה ושיקום לשמור על מעמד ההסכמים הקיבוציים שהגנו עליהם. החוק בישראל נוטה לחזק את מעמדם של הנושים המבוטחים בעת שיקומה והבראתה של חברה, ושומר הרבה פחות על זכויות העובדים בהליכים הללו.

יש התולים חלק מהאשם בכך דווקא בערכאה הדנה בהבראה ובשיקום חברות. בנסיבות של הליכי הבראה, כל ענייניהם של העובדים, ובהם תחולתם של הסכמים קיבוציים, פיטורי עובדים ונושאים רבים אחרים שהם בסמכותו ובהתמחותו של בית הדין לעבודה, מובאים בפני בית המשפט המחוזי, הדין בהליך ההבראה כולו.

החוק מחזק את מעמדם של הנושים המבוטחים בעת שיקום והבראת חברה, ושומר הרבה פחות על זכויות העובדים בה

באחרונה נדונה בבית המשפט העליון שאלת זכויותיהם של העובדים בהליך הבראה, לעומת זכויותיהם של יתר הנושים. בית המשפט העליון אמר במפורש, כי אם יידון עניינם של העובדים בבית הדין לעבודה, הוא יקבל משקל גבוה מזה של יתר הנושים, וכי מתן משקל יתר לזכויות העובדים אינו רצוי במסגרת הליכי הבראה¹⁶⁷.

ביולי 2006 הונחה על שולחן הכנסת הצעת חוק שמירה על זכויות עובדים בעת שיקום חברה, שנועדה לנסות ולעגן את זכויותיהם של העובדים בחברה חדלת פירעון, המבקשת לעבור תהליך הבראה ולהשתקם. בין היתר מוצע בהצעת החוק לחייב כל חברה מוקמת, לשעבד מראש חלק מנכסיה לצורך הבטחת חוב עתידי לעובדים. כמו כן מנסה הצעת החוק לתת פתרון לבעיית מעמדו של ההסכם הקיבוצי וארגון העובדים בעת הבראה ושיקום.

¹⁶⁷ רע"א 5222/05 ההסתדרות הרפואית נגד הכני"ר, ניתן ביום 25.8.2005.

פרק שלישי: הפרת חוקי העבודה – תופעה הולכת ומתפשטת

"זכות גדולה היא להביא את חוקי העבודה הראשונים לכנסת הראשונה של מדינת ישראל. העם העברי הוא שפילס דרך לערכים מוסריים יסודיים רבים, וביניהם הדאגה לפועל, למנוחתו, לשכרו ולתנאי עבודתו".

מדברי שרת העבודה גולדה מאיר בדיון בכנסת ביום 10.8.1950.

בישראל כעשרים חוקים העוסקים במגוון היבטים של יחסי עובד-מעביד, ומקנים לכלל העובדים זכויות כגון הזכות לפיצויי פיטורים, הזכות לחופשה שנתית והזכות לקבל שכר במלואו ובמועדו. חוקים אלה, הנקראים חוקי המגן, קובעים זכויות מינימליות שכל עובד זכאי להן, והמעסיק מחויב לתתן אף אם העובד מוכן לוותר עליהן¹⁶⁸. בפרק שלהלן ננסה לתאר כמה מהפרות החוק הבולטות והנפוצות, לאפיין את הדרכים ואת השיטות השונות שבאמצעותן הן מתבצעות, ולהצביע על המקצועות ועל התחומים שבהם הן רווחות במיוחד. בסוף הפרק נתייחס לפגיעות בכבודם של עובדים, הנמצאות לעתים מחוץ לגבולות ההגנה המשפטית והחוקית, אך בעיני העובדים עצמם – הן החמורות והקשות מכל.

מפאת קוצר היריעה, לא נדון כאן בהפרות של זכויות מכוח הסכמים קיבוציים, ואף לא בהפרות חוזים אישיים. העובדה שאיננו דנים בכך, אין משמעה כמובן שלא מתקיימות הפרות של זכויות אלה. הן קיימות למכביר, אולם אנו נותיר את הדיון בהן להזדמנות אחרת. כמו כן לא נוכל, כמובן, לדון בכל המגוון הרחב של הפרות החוק ודרכי הניצול, ולפיכך נתמקד בשכיחות מביניהן, כפי שעולה מפניות לארגונים העוסקים בזכויות עובדים ומתביעות שנדונו בבתי הדין לעבודה¹⁶⁹.

חוק שכר מינימום

חוק שכר מינימום קובע, שמעבידים חייבים לשלם לעובדים במשרה מלאה, לפחות את הסכום הקבוע בחוק, ומתעדכן מעת לעת. משהוצג לראשונה בכנסת, הסבירה אורה נמיר, יו"ר ועדת העבודה והרווחה דאז, כי מטרת החוק להבטיח קיום הוגן, וכי מדובר ב"הבטחת זכותו של האדם העובד להתפרנס מעבודתו ולחיות ממנה בכבוד, כאדם עובד וגאה ולא כנתמך סעד"¹⁷⁰. אולם חזון לחוד ומציאות לחוד. בפועל, חרף הסנקציה הפלילית, ואף שהחוק התקבל בכנסת לפני עשרים שנה בקירוב, רמת הציות לו נמוכה מאוד. על פי הערכות שונות, בין 50%-ל-70% מהעובדים שאמורים להשתכר שכר מינימום, משתכרים בפועל פחות

¹⁶⁸ ראו רשימת חוקי המגן בעבודה באתר האגודה לזכויות האזרח: <http://www.acri.org.il>

¹⁶⁹ לשם איתור ההפרות השכיחות וניתוחן נעזרנו במאות פניות של עובדים לאגודה לזכויות האזרח ול"קו לעובד", בתקופה שמשפטמבר 2005 עד ספטמבר 2006, וכן בפסקי דין מאותה תקופה.

¹⁷⁰ דברי הכנסת מיום 30.3.1987, עמ' 2441.

מכך¹⁷¹. ההפרות של חוק שכר המינימום נפוצות ביותר בקרב עסקים קטנים (המעסיקים 16 עובדים במוצע); וחשופים להן במיוחד עובדים זרים, ואחריהם (בסדר יורד) נשים ערביות, גברים ערבים ונשים יהודיות¹⁷².

אי-תשלום שכר מינימום לעובד עשוי ללוש פנים רבות. במקרים קיצוניים המעסיק אינו מנסה להסוות את הפרת החוק, ומציין במפורש בתלושי השכר, שכר נמוך משמעותית משכר המינימום.

ע' עבדה בחברת טקסטיל במגיד אל כרום מ-1993 ועד 2003, כפועלת בקרת ייצור. במשך עשר שנות עבודתה השתכרה ע' שכר נמוך משכר המינימום, והדבר השתקף היטב בתלושי השכר. עם פיטוריה תבעה ע' את החברה שעבדה בה - בין היתר לתשלום ההפרשים בין השכר ששולם לה לבין שכר המינימום. החברה לא ניסתה להכחיש את העובדה ששילמה שכר הנמוך משכר המינימום, ורק טענה כי עשתה זאת בהסכמת העובדת¹⁷³. ג', ערבי מאזור ירושלים, עבד כנהג בחברת סנדבאד הסעות, ובמשך שתי שנות עבודתו השתכר כמחצית משכר המינימום. ג' תבע את חברת ההסעות, וזו אף לא טרחה להסביר מדוע שולם לעובד פחות משכר המינימום¹⁷⁴. י', עולה מרוסיה בן 69, עבד כשומר במשך תשע שנים באותה חברה. י' עבד שבעה ימים בשבוע, 12 שעות ביום, והשתכר 51% משכר המינימום. תלושי השכר שלו שיקפו זאת במפורש¹⁷⁵.

אולם במקרים אחרים, וככל הנראה ברוב המקרים, מעסיקים משתמשים בשלל שיטות – חלקן יצירתיות ומורכבות – כדי להסוות את הפרתו של חוק שכר מינימום מעיני העובדים ומעיניהן של רשויות האכיפה. נתאר להלן כמה מהשיטות הללו.

רישום שעות פיקטיבי או העדר רישום

אחת השיטות הנפוצות לעקיפת חוק שכר המינימום, היא דיווח פיקטיבי על שעות עבודה, או העדר רישום שעות שבוצעו. על פי שיטה זו, המעסיק אינו עורך כל רישום של שעות העבודה או שהוא מדווח בתלוש השכר על מספר שעות עבודה נמוך מזה שביצע העובד בפועל, ומשלים שכר רק על השעות שדווחו. כאשר מחלקים את השכר ברוטו במספר השעות המוקטן, יוצא שהמעסיק שילם כביכול שכר מינימום, כנדרש בחוק. בפועל, עבד העובד מספר רב יותר של שעות, ובתעריף נמוך מזה של שכר המינימום.

כך למשל סיפרה ש', שעבדה כמלצרית בבית מלון בצפון הארץ, כי בתלוש השכר שלה נרשם היקף משרה

171 אין תמימות דעים על דרך החישוב של רמת אי-הציות לחוק שכר מינימום. למחקרים שונים בנושא ראו: דוח הוועדה הציבורית לבחינת שכר מינימום בישראל, יולי 2000; ד' גוטליב, "השפעת עובדים לא ישראלים על תעסוקה, שכר ואי שוויון: 1995 עד 2000", בנק ישראל.

172 ד' גוטליב, ק' פלוג וני' קסיר, הצעה לשינוי המדיניות בנושא שכר המינימום, בנק ישראל, 2000. לדיון נרחב בעניין האוכלוסיות הנפגעות בהפרות חוקי העבודה, ראו בפרק הראשון של מסמך זה.

173 עב (חי) 732/04, עא"ש מנסור נ' ש.ב.ח אופנה בע"מ, ניתן ביום 5.12.2005. השופטת דחתה כמובן את טענות החברה, וקבעה כי עובד לא יכול לוותר על זכותו לקבל שכר מינימום.

174 עב (י-ס) 1160/01 ג'ורג'י אמיל קוסא נ' סנדבאד הסעות בע"מ, ניתן ביום 3.8.2006.

175 פנייה מיום 4.10.2006.

של 50%, בשעה שבפועל היא עובדת שמונה שעות לפחות בכל יום¹⁷⁶. א', מתמחה בעריכת דין, הועסקה במשרה מלאה בשכר של 1,000 ₪ בחודש. מעסיקה טען שהיא "פיברקה" את דו"חות הנוכחות, אף שהיו אלה מסמכים ממחושבים ממושרדו, ואף שהתאימו לדיווח שלו עצמו ללשכת עורכי הדין בעניין היקף העסקתה¹⁷⁷.

לעומתן ע', פלסטיני המועסק בישראל במשחטת עופות ובידיו אישור עבודה, אינו נהנה מכל רישום של שעות עבודתו. הוא מקבל 110 ₪ בכל יום, בעבור 12-13 שעות עבודה¹⁷⁸. שיטות אלה נפוצות, קלות ליישום, ופסיקתם של בתי הדין לעבודה בנושא זה מקשה על העובדים לקבל, גם בדיעבד, את הפרשי שכר המינימום¹⁷⁹.

הוא לא עובד, הוא "מתלמד"

שיטה אחרת להעסיק כוח אדם בשכר נמוך מהמינימום ואף בלא שכר כלל, היא לטעון כי העובדים הם "מתלמדים" או "מתמחים", ולכן אינם זכאים לשכר עבודה. אותם "מתלמדים" הם צעירים בתחילת דרכם המקצועית, הנאלצים להיכנע להעסקתם בלא שכר, שכן אם ייאבקו בתופעה, הם עשויים לאבד את הכשרתם, ולפיכך – את מקצועם העתידי.

כ' למד רוקחות, ועם סיום לימודיו הפנה אותו הרוקח המחוזי בנצרת להתמחות בת שלושה חודשים בבית המרקחת של בית החולים הצרפתי בעיר. עבור ההתמחות לא קיבל כ' כל שכר. כ' תבע את בית החולים, ותביעתו לשכר מינימום בתקופת ההתמחות התקבלה¹⁸⁰.

לאחרונה נודע לאגודה לזכויות האזרח כי מאות מתמחים בטכנולוגיה רפואית בבתי החולים בישראל – הפרטיים והציבוריים כאחד – אינם מקבלים שכר בתקופת ההתמחות. המתמחים מועסקים חמישה ימים בשבוע שבע עד תשע שעות ביום, במשך עשרה חודשים, ובחלק מהמקרים מתפקדים כמעין "צוות עזר" בחדרי הבדיקה. בתביעה שהוכרעה בינואר 2006, קבע בית הדין האזורי לעבודה בחיפה כי מתמחה שהועסקה בבית החולים רמב"ם בחיפה נחשבת עובדת, וזכאית לשכר מינימום על כל תקופת עבודתה¹⁸¹. חרף הפסיקה הזו, ממשיכים בתי החולים בישראל להעסיק מתמחים בלא שכר כלל, ובניסיון להימנע מהכרעות דומות, גובשה מסגרת עקיפה להעסקתם: מאז שניתן פסק הדין הנ"ל, מוסד הלימוד בו לומדים המתמחים מחתים אותם על "הסכם הפניה להתמחות", ובו הם מאשרים כי הופנו לבית החולים לצורך השלמת הלימודים, וכי ידוע להם שלא מתקיימים יחסי עובד-מעביד¹⁸².

176 פנייה מיום 17.9.2006.

177 עב (נצ) 1820/00 אורנה גולן נ' נתן פנץ, ניתן ביום 5.8.2001.

178 מ', אישה המתגוררת באזור המשחטה, היא שפנתה לאגודה לזכויות האזרח בשמו של ע' וביקשה לקבל מידע על סנקציות אנונימיות שניתן לנקוט נגד המעסיק, שכן ע' עצמו חושש מאבדן מקור הפרנסה היחיד שלו ושל שבעת ילדיו. פנייה מיום 18.9.2006.

179 ראו הדיון בעניין נטל ההוכחה בפרק ד'.

180 דמ (נצ) 1239/04 כיאל מאמון נ' ביה"ח הצרפתי; ניתן ביום 31.10.2005.

181 עב (חי) 3244/02 הלן הלן נ' מ"י, ניתן ביום 29.1.2006.

182 האגודה לזכויות האזרח פנתה בעניין זה לכמה מבתי החולים, וכן למשרד הבריאות ולשר הבריאות. הטיפול בנושא נמצא בראשיתו.

במקרים החמורים במיוחד, הגדרת העובד כמתמחה משקפת ניצול ממושך וחמור של עובדים פגיעים במיוחד. הסיפור הבא הוא אחד מאותם מקרים.

ש' עבד במרפדייה בחדרה במשך 45 שנה, במשרה מלאה, תמורת כמחצית משכר המינימום. לאחר שמעסיקו נפטר, קיבל ש' מכתב לשחרור כספי הפיצויים שהופרשו עבורו, ומאחר שלא ידע קרוא וכתוב, ביקש משכנו להסביר לו את תוכן המכתב. השכן הבין מהמכתב כי ש' השתכר כמחצית משכר המינימום ב-45 שנות עבודתו, ושכנע אותו להגיש תביעה. יורשי המעסיק טענו בין היתר, כי ש' היה מתלמד (במשך 45 שנות עבודתו!), וכי קיבל ממעסיקו הכשרה שאת שווייה יש לקזז מהשכר המגיע לו. השופטת קיבלה את התביעה, ופסקה לש' הפרשי שכר מינימום, אך רק בגין שש שנות עבודתו האחרונות במרפדייה, וזאת בשל התיישנות¹⁸³.

הוא לא עובד, הוא "פרילנס"

כפי שתואר בפרק הקודם, עיצוב "יצירתי" של מסגרת ההעסקה באמצעות הגדרת העובד כ"פרילנס", מאפשר למעסיק להתחמק מתחולת חוקי העבודה, לרבות חוק שכר המינימום. לא רק עובדים ממעמד תעסוקתי נמוך נפגעים מהגדרתם כפרילנסרים. על אחת מרשתות מרפאות השיניים הוטל קנס מינהלי בגין אי-תשלום שכר מינימום לרופאי השיניים שעבדו עבורה, והוגדרו כפרילנסרים. בחקירת משרד התמ"ת התברר, כי לרופאי השיניים שולמו אחוזים נמוכים ממחיר הטיפולים שביצעו, ומסכום זה אף נוכו עלויות המעביד והשתתפות בעלויות מעבדה. על טיפולים חוזרים לא שולם לרופאים כל שכר, והרופאים לא קיבלו תגמול כספי על שהייתם במרפאה אם במהלכה לא הגיעו מטופלים. בחישוב כולל עלה, כי באופן זה קיבלו הרופאים שכר הנמוך משכר המינימום¹⁸⁴.

חוק שעות עבודה ומנוחה

חוק שעות עבודה ומנוחה מגדיר את מספר השעות המירבי (ביום ובשבוע) שבהן מותר להעסיק עובד, קובע מהי תוספת שכר ראויה בגין עבודה בשעות שמעבר לקבוע בחוק, ומחייב מתן יום מנוחה אחד לפחות בשבוע. כמו יתר חוקי המגן, גם הוראות חוק זה הן מחייבות, ועובד אינו יכול לוותר עליהן.

עובדים רבים אינם מקבלים תוספת שכר כדין על עבודה בשעות נוספות ועל עבודה בשבת, ואינם נהנים מיום מנוחה שבועי החוק נועד למנוע העסקה מופרזת של עובדים ולהבטיח מנוחה שבועית, וזאת בשתי דרכים: האחת, הטלת עונש של מאסר או קנס על מעסיק העובר על הוראות החוק; והשנייה, הטלת מעמסה כלכלית, שתביא לכך שהעבדה

¹⁸³ עב 2451/00 שמעון בלומנטל נ' עזבון המנוח יהודה לב ז"ל, ניתן ביום 14.4.2004. המכשול שמציבה ההתיישנות בפני תובעים מסוגו של ש', יידון בהרחבה בפרק הבא.

¹⁸⁴ הודעת משרד התמ"ת מיום 25.11.2003, ולפיה נקנסה מרפאת שורש שירותי בריאות ב-32,500 ₪.

בשעות נוספות ובמנוחה השבועית תהיה בלתי-כדאית, לנוכח תוספת התשלום שהחוק קובע על העסקה מעבר לשעות העבודה שנקבעו בו¹⁸⁵. על-אף כל זאת, מפניות לאגודה לזכויות האזרח ול"קו לעובד" עולה, כי שכיחות ההפרות של חוק שעות עבודה ומנוחה גבוהה במיוחד, וכי עובדים רבים – בכל המקצועות והענפים – אינם מקבלים תוספת שכר כדין על עבודה בשעות נוספות ועל עבודה בשבת.

אי-תשלום על שעות נוספות ועל עבודה בשבת

ד', מזכירה במשרד עורכי דין, העובדת 10.5 שעות מדי יום ביומו, אינה מקבלת כל תוספת לשכרה תמורת שעות העבודה הנוספות¹⁸⁶; ש', אישה מבוגרת העובדת כמטפלת של תינוק במשך 11 שעות ביום, משתכרת שכר מינימום, בלא תשלום על שעות נוספות¹⁸⁷. א' עבדה בחברה לשירותים קבלניים במשך שעות נוספות רבות, בלא לקבל תוספת שכר כחוק. היא הועסקה כמנקה בקופת חולים לאומית, בשני סניפים שונים (באחד מ-7:30 עד 9:00, ובשני מ-9:00 עד 17:00). אולם החברה ביצעה הפרדה מלאכותית בשעות עבודתה, וחישבה אותן בנפרד בכל אחד ממקומות העבודה – כך שנמנעה ממנה זכותה לתשלום תוספת השכר כחוק¹⁸⁸.

ר' עבד בחברת שמירה, שהציבה אותו כשומר יחיד באתר בנייה בנמל חיפה. ר' נדרש להיות באתר במשך כל השעות שהפועלים נעדרו ממנו, דהיינו: יום-יום מ-17:00 אחר הצהריים, ועד 6:00 בבוקר שלמחרת, ובסופי שבוע - מהשעה 14:00 ביום שישי, במשך כל יום השבת, ועד יום ראשון בבוקר. תפקידו היה להשגיח על האתר, לבצע בו סיורים בכל שעתים, ולקבל מדי יום ביומו משאיות שאספו את הפסולת מהאתר. עבור עבודתו באמצע השבוע קיבל ר' שכר (בשיעור שכר המינימום שהיה נהוג בתקופת עבודתו – כ-14 ש"ש לשעה) רק בגין השעות שבין 17:00 ל-24:00, ולא קיבל כל שכר כלל בגין שש שעות העבודה בלילה. אשר לסופי השבוע, קיבל ר' שכר עבור 10 שעות בלבד, וזאת אף שעבד במשך 40 שעות רצופות¹⁸⁹.

כשהחריג הופך לנורמה

בחוק שעות עבודה ומנוחה נקבעו חריגים, ולפיהם הוא אינו חל על "עובדים בתפקידי הנהלה או בתפקידים הדורשים מידה מיוחדת של אמון אישי"¹⁹⁰, ועל "עובדים שתנאי עבודתם ונסיבותיה אינם מאפשרים למעביד כל פיקוח על שעות העבודה והמנוחה שלהם"¹⁹¹. אלא שמעסיקים רבים מונעים מהעובדים את ההגנות הקבועות בחוק שעות עבודה ומנוחה באמצעות פרשנות נרחבת של החריגים הללו.

¹⁸⁵ דב"ע לז/ 2-4 הארגון הארצי של עובדי התעשייה האווירית לישראל - התעשייה האווירית לישראל בע"מ, פד"ע ח, 459, 468.

¹⁸⁶ פנייה מיום 14.10.2005.

¹⁸⁷ פנייה מיום 2.3.2006.

¹⁸⁸ דמ (י-ם) 5622/04 אמה לבנט נ' חברה לשירותים קבלניים; ניתן ביום 16.10.2005.

¹⁸⁹ עב (חי) רומן גורדין נ' ש' ניר צפון 1991 בע"מ, ניתן ביום 10.2.2004. בית הדין קיבל את התביעה, ופסק לרומן הפרשי שכר על פי חוק שעות עבודה ומנוחה.

¹⁹⁰ סעיף 30א(5).

¹⁹¹ סעיף 30א(6).

א. "בכירים"

ההוראה שנועדה להוציא מתחולת החוק מנהלים בתפקידים בכירים, מפורשת באופן כה רחב, עד שמגזרים שלמים בשוק העבודה מוצאים מתחולת החוק בטענה כי תפקידם בכיר. בהם למשל, עורכי דין ורואי חשבון שכירים בשוק הפרטי, שבתחילת דרכם עובדים לפחות 12 שעות ביום תמורת שכר נמוך מהממוצע, בלא לקבל תוספת שכר בגין שעות נוספות. באחרונה הגיעה לפתחו של בית הדין לעבודה בירושלים שאלת זכאותם של עורכי דין שכירים לתוספת שכר תמורת עבודה בשעות נוספות. בית הדין לעבודה קבע כי לא התקיימו יחסי אמון מיוחדים המצדיקים את הוצאתה של עורכת הדין מתחולת החוק. בית הדין לעבודה העיר, כי הנורמה המקובלת בענף עריכת הדין "מביאה לתוצאה מקפחת, שכן לעורכי דין שכירים שסיימו זה עתה את מבחני הלשכה והם חסרי ניסיון, אין כוח מיקוח מול המעביד"¹⁹².

גם עובדים בתחומי הפרסום וההיי-טק מכירים מקרוב את הדרישה לימי עבודה ארוכים על פי "שכר גלובלי", בלא כל תגמול על עבודה בשעות נוספות ובסופי שבוע¹⁹³. עניינו של עובד היי-טק הגיע גם הוא לבית הדין לעבודה, וגם כאן מתח בית הדין ביקורת על הנורמה המקובלת בענף, לשלם לעובד שכר גלובלי בניגוד לחוק הגנת השכר, ותוך פגיעה בזכויותיו על פי חוק שעות עבודה ומנוחה¹⁹⁴.

ב. נהגים

החריג השני הוציא מתחולת חוק שעות עבודה ומנוחה עובדים שאינם עובדים במפעל מוגדר, כאשר הדוגמה המובהקת לכך היא נהגים. הוצאתם מגדרי החוק הביאה לפתחי בית המשפט מקרים קשים, כמו המקרה הבא:

מ' עבד כנהג בחברה להסעות. הוא קיבל רכב מהחברה, והורשה להחזיק בו במשך כל שעות היממה. מדי יום יצא מ' מביתו בקרית-אתא ב-5:00 בבוקר, ואסף עובדים לעבודתם. האיסוף הסתיים ב-6:30 בבוקר. מיד המשיך מ' למשימה הבאה, היא פיזור עובדים שעבדו במשמרת לילה, ואז יצא לתחנת איסוף אחרת, והסיע קשישים למועדון. שם חיכה להם כשעתיים, ואז פיזר אותם בחזרה לבתיהם במושב הגליל. משם נסע במשך שעה וחצי לחיפה, ואסף עובדים שסיימו את משמרתם. מיד כשהסתיים הפיזור, ביקנעם, נסע מ' לנעורה (בין עפולה לבית-שאן), ופיזר עובדים שעבדו במקום, לבתיהם - באזור המפעל, אך גם בטבריה ובכרמיאל. הוא המשיך מכרמיאל לאסוף עובדים לבתיהם באזור הקריות, וסיים את יום עבודתו בסביבות 20:00. לעתים נקרא נוסף על כך לאיסוף לילה, בין 23:30 ל-01:45. הוא חזר לביתו ב-2:00, וב-5:00 בבוקר כבר יצא שוב לעבודה. שכרו החודשי של מ' בגין עבודה זו היה 3,400 ש"ח¹⁹⁵.

192 עב (י-ם) זיוה כץ נ' עמוס אגרון, ניתן ביום 23.8.2006.

193 כך למשל, בפנייה מיולי 2005 התלונן א', מעצב גרפי המועסק במשרד פרסום, על עבודה במשך יותר מ-12 שעות ביום ובסופי השבוע, בלא תוספת שכר בגין שעות נוספות או בגין עבודה ביום המנוחה השבועי.

194 עב (ת"א) 911943/99 ציגלר נ' נקסוס, ניתן ביום 31.10.2005.

195 עב (חי) 2605/04 אלתרזון מיכאל נ' מסילות אמנון בע"מ; ניתן ביום 26.12.2005. בית הדין לעבודה בחיפה, שדן בתביעתו של מיכאל, קבע כי הוטל עליו עומס עבודה בלתי רגיל, שהלך והחריף עם הזמן. אף-על-פי-כן, קבע בית הדין כי חוק שעות עבודה ומנוחה אינו חל על התובע, לאור פסיקת בית הדין הארצי וסעיף 30.א. (6) לחוק שעות עבודה ומנוחה.

חוק הגנת השכר

משמו של חוק הגנת השכר משתקפת בבירור מטרתו המרכזית – להבטיח את תשלום שכר העובד במלואו ובמועדו¹⁹⁶. לשם כך, החוק מגדיר את מועדי תשלום השכר, קובע סנקציה לאי-עמידה במועדים אלה, ואף אוסר על ניכויים מהשכר, למעט אלה המותרים בו במפורש. אולם הפרתו של חוק הגנת השכר שכיחה ביותר בשוק העבודה בישראל¹⁹⁷. קיימות כמה דרכים המאפשרות למעסיקים לא לשלם לעובד את מלוא השכר המגיע לו ולהפחית ממנו סכומים ניכרים בתואנות שונות, ושיטות אחרות מאפשרות להם לא לשלם את השכר במועדו.

הלנת שכר

תשלום שכר שלא במועד, או בלשון החוק – "הלנת שכר" – היא עברה נפוצה בישראל. לא רק עובדים בחברות הנמצאות בקשיים, או בעסקים קטנים המצויים על סף פשיטת רגל, נאלצים להתמודד עם הלנות שכר קבועות ומתמשכות, אלא אף אלפי עובדים במגזר הציבורי.

א. במגזר הציבורי

בתחילת 2006 פרסם עיתון "הארץ" דוח, ולפיו 73 רשויות מקומיות חייבות ל-12,400 עובדים שכר עבודה, בהיקף של 188 מיליון שקל¹⁹⁸. הרשויות הערביות והדרוזיות נמצאות בראש טבלת הרשויות מלינות השכר, ועובדיהן נאלצים לסבול מהלנות שכר מתמשכות וחמורות, יותר משאר עובדי הרשויות המקומיות. בסוף 2003 נמצא, שמחצית מהרשויות המקומיות הערביות מלינות את שכר העובדים כמעט באופן קבוע. בחלק מהן לא קיבלו העובדים שכר במשך יותר משנה.

הלנת שכר במגזר הציבורי נחשבת חריגה ביותר בקרב מדינות מפותחות. בעת "משבר השכר" בסוף 2004, הופתעו מאוד בארגון העבודה העולמי (ILO) לשמוע על הלנות השכר החוזרות ונשנות של אלפי עובדים במגזר הציבורי בישראל. "קראתי את הדיווחים על מה שקורה אצלכם, וחשבתי שאני מתבלבלת", אמרה אז סהיזואי טומודה, האחראית העולמית על תחום השירותים הציבוריים בארגון העבודה העולמי לכתב ynet, תני גולדשטיין. היא שמעה שהעובדים ברשויות המקומיות בישראל מוחים על אי-תשלום שכרם, וחשבה שמדובר בטעות בתרגום.

¹⁹⁶ ראו, בין היתר: עע 1112/02 גרינברג נ' מדינת ישראל, 8.10.2003.

¹⁹⁷ אמירה זו מבוססת על התרשמות ממספרן הרב של הפניות בנושא, וכן מהמידע הקיים אודות הלנות שכר במגזר הציבורי. יחד עם זאת, חשוב להבהיר כי ייתכן שריבוי הפניות אינו משקף רק את שכיחותן של התופעות שיוזכרו בהמשך הפרק, אלא גם את העובדה שעובדים תופסים את הפגיעה בשכרם כפגיעה משמעותית ביותר, ולכן נוטים להתלונן עליה יותר מאשר על פגיעות אחרות בזכויותיהם.

¹⁹⁸ "הארץ", 6.1.2006.

ההפרה החמורה ביותר של חוק הגנת השכר בישראל - מבחינת מספר העובדים, משך ההלנות והישנותן, והעובדה שהן מתרחשות במגזר הציבורי - היא הלנת שכרם של עובדי הרשויות המקומיות. זה שנים, אלפים מהם אינם מקבלים שכר במועד

"ישראל נחשבת בעולם למדינה מערבית מתוקנת ומפותחת", אמרה אז טומודה, "המחשבה, שבמדינה כזאת לא ישלמו שכר להמוני עובדים על עבודתם, בודעין, היא בלתי-נתפסת. דבר כזה לא קרה במגזר הציבורי בשום מדינה מערבית מזה עשרות שנים. הסיפור הזה מערער את המעמד שלכם כמדינה מפותחת, וגורם לנו לחשוב שהמצב אצלכם הולך ומתדרדר". היא הוסיפה, כי הלנת שכר של עובדי המגזר הציבורי מוכרת לארגון העבודה העולמי רק ממדינות העולם השלישי, כמו מדינות אפריקה, וכן מדינות שונות באסיה כמו אינדונזיה וסרילנקה¹⁹⁹.

חובות שכר הרשויות המקומיות לעובדיהן*

שם הרשות	פרופיל סוצי-אקונומי**	מספר העובדים	חוב השכר לעובדים (במיליוני שקלים)	מספר חודשי חוב השכר לעובדים
קציר חריש	-	34	1.7	6 חודשים - מונתה ועדה קרואה
בועיינה נוג'דאת	2	53	1.26	7 חודשים
טמרה	2	174	3.66	7 חודשים
יסוד המעלה	8	22	0.48	3 חודשים - השבוע הועבר לרשות תשלום בעבור 3 חודשי שכר
מגדל	5	33	1.6	7 חודשים
נצרת	3	684	6.42	3 חודשים - השבוע הועברו 10 מיליוני שקלים לתשלום חוב 5 חודשי שכר
פסוטה	5	52	2.38	8 חודשים - מונתה ועדה קרואה
רמת ישי	8	51	0.88	3 חודשים - השבוע הועבר לרשות תשלום בעבור 3 חודשי שכר
כפר קאסם	3	238	1.66	3 חודשים
קלנסוואה	2	76	2.44	3 חודשים
קרית גת	4	734	5.29	4 חודשים
דלית אל כרמל	4	168	3.23	5 חודשים - הרשות פתחה חשבון חסין עיקולים

* מבין 73 רשויות

** 4-1 פרופיל סוצי-אקונומי נמוך; 7-5 פרופיל סוצי-אקונומי בינוני; 8-10 פרופיל סוצי-אקונומי גבוה

מקור: דיווחי הרשויות למשרד המנים

מתוך: "הארץ", 9.1.06

¹⁹⁹ "חשבנו שהלנת שכר יש רק במדינות המתפתחות", 1.10.2004, ynet.

ב. במגזר הפרטי

עובדים רבים במגזר הפרטי סובלים מהלנות חוזרות ונשנות של שכרם, וגם הם לא תמיד ממהרים לנטוש את עבודתם. העובדים בעסקים קטנים חשים לעתים מחויבות ואחריות להישרדותו של העסק, והם מוכנים לחכות שיתאושש. אחרים שותקים מחשש לצאת קירחים מכאן ומכאן: בלא שכר ובלא עבודה.

נ', אישה בת כמעט 60 ממרכז הארץ, עבדה כמזכירה בעסק פרטי קטן, ובו כשישה עובדים. נ' לא קיבלה שכר עבודה במשך חמישה חודשים. היא התקשרה ל"קו לעובד" ושאלה מה היא יכולה לעשות. לדבריה, אם תעזוב את העבודה הסיכוי שתקבל שכר יהיה קטן עוד יותר, ונוסף על כך, לא תצליח למצוא עבודה חלופית. היא סיפרה, שבעל העסק שהיא עובדת בו נמצא בקשיים, ואמר לה שאם ישלם לה את שכרה, העסק יתמוטט.

במקרים מסוימים הסיבה לאי-תשלום השכר אינה נעוצה בקשיים כלכליים, אלא בסכסוכים בין השותפים בעסק. כך אירע למשל ברשת מסעדות ידועה, שעובדיה בסניפים בחיפה לא קיבלו שכר מאחר שהשותפים הסתכסכו ביניהם, והקפיאו את חשבון הבנק המשותף של העסק. גם כאשר אין לחברה כל סיבה שלא לשלם שכר, עובדים בחברות מסוימות יודעים כי אם לא יילחמו על כך, לא יקבלו את זכותם הבסיסית ביותר – שכר העבודה. כך, עובדת ב"מנפאואר", שפנתה לאגודה לזכויות האזרח ביולי 2005, מספרת:

"מחודש דצמבר נעשה לי עוול בכל חודש מחדש – הלנת שכר, לא משלמים לי מה שמגיע לי ובכל חודש זה מלחמות עד שמעבירים לי את כספי... לא יודעת מה עלי לדרוש מה לשאול, מה לעשות?? המצב נמאס עליי"²⁰⁰.

במגזר הפרטי מעסיקים רבים מלינים שכר בשיטת איסוף השיקים. על פי שיטה זו, מעסיקים המשלמים את המשכורת באמצעות שיקים, קובעים באופן שרירותי מועדים מוגבלים שבהם אפשר לאסוף את השיקים ממקום העבודה. כך, למשל, סיפרה ב', מלצרית באולם אירועים, כי המלצרים מורשים לקבל את משכורתם במשך שלושה ימים בחודש בלבד, בשעה 16:30 בדיוק. ב' סיפרה, כי חלק מהעובדים (שרובם סטודנטים העובדים באולם האירועים בשעות הערב והלילה), אינם יכולים לקחת את השיק במועדים המצומצמים האלה, ושכרם נשאר לעתים במשרדי האולם במשך ימים ושבועות²⁰¹.

ישנם מעסיקים שאינם מהססים להלין שכר בגלוי, ולשלם לעובדיהם בשיקים דחויים. במקרה שהגיע באחרונה לבית הדין הארצי לעבודה, תוארה מסכת קבועה של הלנות שכר של מתמחה בעריכת דין. המתמחה, חבר קיבוץ, קיבל את שכרו בשיקים דחויים מדי חודש, כאשר השיק ניתן לו באיחור של חודשים ספורים. למשל, את שכר חודש ינואר קיבל המתמחה בשיק לאמצע יולי, שכר מרץ שולם בינואר בשנה שלאחר מכן וכולי. בגין יתר החודשים לא שולם כל שכר עד למועד הדין בתביעה שהגיש המתמחה לבית הדין האזורי לעבודה. משרד עורכי הדין שהעסיק את המתמחה טען כי הלנת השכר לא פגעה בו, מאחר שהיה חבר קיבוץ והקיבוץ דאג לכל מחסורו²⁰².

200 פנייה מיום 11.7.2005.

201 פנייה מיום 10.11.2005.

202 עע (ארצי) ניר רענן נ' עוה"ד דגני, שפירא ושות'; ניתן ביום 12.9.2006. בית הדין הארצי דחה את הטענה כי היותו של העובד חבר קיבוץ מפחיתה מהפגיעה בו עקב הלנת שכר העבודה.

ניכויים מהשכר

בחוק הגנת השכר נקבעה רשימה סגורה ומצומצמת של ניכויים מותרים מהשכר, ובהם ניכויי חובה כמו מס הכנסה, ביטוח לאומי וביטוח בריאות, וכן ניכויי רשות שעליהם העובד צריך להסכים בכתב, כגון הלוואות מיוחדות שהוא נוטל מהמעסיק. כל ניכוי אחר מהשכר הוא בלתי-חוקי. אם עובד איחר, יצא בלי רשות, נהג בחוסר זהירות וכדומה – המעביד רשאי לפטר אותו, להורידו בדרגה, לצמצם את תחומי אחריותו, ואף לתבוע את העובד – אך כל סנקציה כספית עצמית על התנהגות ועל הפרות משמעת אינה חוקית. אף על פי כן, מעסיקים נוהגים לנכות משכר עובדיהם סכומי כסף כעונש על עברות משמעת, או לכיסוי נזקים או טעויות שנגרמו בזמן העבודה.

הפרקטיקה הזו נפוצה מאוד, חרף קביעות מפורשות של בתי הדין לעבודה בעניין זה. בניסיון לעקוף את אי-החוקיות של ניכויי השכר השונים, מעבידים רבים מחתימים עובדים, עם תחילת עבודתם, על הסכמה מראש לניכוי קנסות. הסדר זה אינו עומד בתנאי חוק הגנת השכר ובתנאי הפסיקה, שכן כפי שקבעו בתי הדין לעבודה, מעביד יכול לנכות משכרו של עובד רק סכום קצוב, מוכח ובלתי-שנוי במחלוקת, והסכמה כללית מראש לניכוי קנסות, אינה עונה על תנאים אלה.²⁰³

א. קנסות על התנהגות ועל טעויות

מאבטח שהגיע לעבודה לא מגולח – נקנס בכ-200 ₪; מאבטחת אחרת, שאיחרה למשמרת בכרבע שעה, נקנסה ב-150 ₪²⁰⁴; טלפנית במוקד טלפוני סיפרה על קנסות בגין איחורים והפרות משמעת אחרות כמו דיבור לא מנומס ללקוחות ועוד²⁰⁵; עובד במשק חקלאי בדרום הארץ נקנס ב-500 ₪ על איחור של שעה לעבודה²⁰⁶; ונער העובד ברשת מסעדות למזון מהיר אמר כי בכל פעם שהוא וחבריו נתפסים בלא כובע, מעבידם מנכה שעת עבודה מחישוב שכרם²⁰⁷.

רבים מהמעסיקים יודעים היטב שהפחתת השכר כסנקציה על אי-ציות להוראות – אינה חוקית. לכן, הם מסווים את הניכוי בצורות שונות בתלוש המשכורת.

ד' היא מוכרת בחנות בקניון, שמועסקים בה כמה עובדים בכל משמרת. שכרה מורכב בחלקו מעמלות מכירה, המכונות בפי המעסיק "בונוס". בעל החנות נוהג לקנוס את המוכרים בחנות ב-500 ₪ אם הוא מגלה שיצאו מהחנות בזמן משמרת, ובסכום דומה אם איחרו למשמרת. בתלוש המשכורת הקנסות נרשמים כ"הפחתת בונוס", וזאת גם כאשר ההפחתה גבוהה מהבונוס עצמו. ד' מספרת כי בספטמבר החולף נוכו משכרה 1,000 ₪ שנרשמו בתלוש כ"הפחתת בונוס", בגין שני מקרים של יציאה מהחנות בזמן המשמרת. שיעור ההפחתות היה

²⁰³ ההלכה המסדירה עניין זה נקבעה בדב"ע נד/ 3-101, יעקוב עמנואל נ' שופרסל בע"מ ואח', פד"ע כח 241. לדיון בתופעת הקנסות וניכויי השכר הבלתי חוקיים בחברות אבטחה – ראו גם נייר העמדה של תלמידי הקליניקה למשפט ושינוי חברתי באוניברסיטת חיפה, "כיצד נבטיח את זכויות המאבטחים?", מרס 2005.

²⁰⁴ פניות מיוחדים יוני-אוגוסט 2005.

²⁰⁵ פנייה מיום 27.7.2006.

²⁰⁶ דמ (ב"ש) 2365/05 ממגינב רפאל נ' מיכאל קלפאוך, ניתן ביום 9.11.2005.

²⁰⁷ פנייה מיום 5.1.2006.

כמעט פי שבעה מסכום הבונוס עצמו, שהסתכם באותו חודש ב-150 ש"ח בלבד.²⁰⁸

לא רק קנסות על עברות משמעת מוטלים על העובדים, אלא גם על טעויות שגרמו לנזק כספי, בלא כל קשר לשיעור משכורתם, לתפקידם, או לסיבת הנזק. ע", שלאחר שחרורו מהצבא החל לעבוד כמתדלק בתחנת דלק במרכז, סיפר כי במהלך תקופת עבודתו נוכח משכרו מאות שקלים בגין טעויות שונות, כגון תדלוק בנזין מהסוג הלא נכון, אי-סגירת מכסה התדלוק ועוד.²⁰⁹ עובד אחר סיפר על שיטה דומה בחברת דלק אחרת, וציין כי כבר בחודש עבודתו הראשון הגיע היקף הניכויים לרבע משכרו. עובדי מטבח בבית קפה בירושלים סיפרו על קנסות בהיקף של עשרות שקלים בחודש, שמוטלים עליהם אם נשברו צלחות בעת שטיפת הכלים; נהגי משאיות נקנסים באלפי שקלים על תאונות או נזקים שנגרמו לרכב בעת עבודתם, גם כאשר הרכב מבוטח והמעביד עצמו אינו נושא בכל תשלום בגין הנזקים הללו;²¹⁰ וחברות אוטובוסים מנכות משכר הנהגים סכומים החסרים בתיקי הנהג. באחד המקרים, הורידו הניכויים הללו את שכרו של נהג בחברת האוטובוסים "קווים תחבורה", אל מתחת לשכר המינימום²¹¹.

ח' הועסקה באמצעות חברת כוח-האדם "חבר הון אנושי" כטלרית בבנק לאומי. עם תחילת העסקתה, הוחתמה ח' על כתב התחייבות ובו "הסכימה" לכך שינוכה משכרה כל נזק שייגרם לחברת כוח האדם במסגרת העסקתה. ביום עבודתה הראשון, בעודה מתלמדת, התגלה בקופה שבה עבדה ח' חוסר של 10,800 ש"ח. פוטרה מיד, ונדרשה לעבור בדיקת פוליגרף; אף-על-פי שהבדיקה קבעה כי היא דוברת אמת וכי לא מעלה בכספים, לא ויתרה חברת כוח-האדם על דרישתה להחזר הסכום, והוסיפה לשלוח ל-ח' מכתבי דרישה לתשלום 10,800 ש"ח.²¹²

במקרה דומה נדרש ס', חשמלאי שכיר, לחתום על התחייבות המעניקה למעסיקו אפשרות לגבות ממנו קנסות בגין איחורים, ומונעת ממנו את זכותו לביטוח תאונות עבודה²¹³. להלן חלק מסעיפי ההתחייבות:

1. "עובד אשר ייפצע או יגרום נזק לאחרים עקב רשלנות או משום שלא השתמש באמצעי המגן הנ"ל לא יקבל הפניה.
2. עובד אשר ישאיר את המקום מלוכלך ינקה אותו על חשבון זמנו הפרטי ללא תשלום!!!
3. במקרה של אבדן של כלי או כל שבר או נזק בלתי-סביר, עלות התיקון או עלות הכלי ינוכו ממשכורתו של העובד.
4. עובד אשר יאחר למקום העבודה, ינוכה משכרו זמן האיחור בתוספת של חצי שעה.
5. ההוראות הנ"ל מחייבות את העובד, וכל עובד אשר יסרב לחתום עליהן או שיתנהג בניגוד להן, ייחשב כאילו הוא מסרב לעבוד וכאילו התפטר מעבודתו".

208 פנייה מיום 15.9.2005.

209 פנייה מיום 11.7.2005.

210 ראו עב (תא) 7568/01 סמי אורן נ' אילן מימוני, ניתן ביום 2.11.2005, וכן שלוש פניות ממאי-אוקטובר 2005.

211 אחד המקרים הגיע לבית הדין לעבודה, אך בשלב כתיבת מסמך זה טרם הוכרע: דמ 7863/05 חרד זאב נ' חברת קווים תחבורה.

212 סיפורה של ח' הובא ביומן פעילות של "קו לעובד", מספטמבר 2005.

213 ואכן, בית הדין לעבודה קבע במקרה זה, כי מדובר בפיטורים במעטה של התפטרות. עב (חי) 3793/03 קייס אחמד נ' בנצי שירותי חשמל בע"מ, ניתן ביום 30.10.2005. יצוין, כי התופעה של פיטורי עובד לאחר תאונת עבודה, לאחר שכושרו יורד, אינה נדירה למרבה הצער. בפנייה מיום 6.7.2005 סיפר י" כי פוטר לאחר שנפגע בתאונת עבודה, וכאשר הוא עדיין נמצא בתקופת אי כושר.

ב. קנסות על עזיבה מוקדמת

מעסיקים רבים - ובהם חברות הסלולר, ספקיות האינטרנט, חברות שמירה ואבטחה, חברות תעופה ורשתות קמעוניות - מחתימים עובדים על הסכמה לתשלום קנס בהיקף של אלפי שקלים אם העסקתם תסתיים מכל סיבה שהיא, לפני תום תקופה מסוימת (בדרך כלל בין 6 ל-12 חודשים). וכך, בין אם הם מפוטרים לפני תום תקופה זו, ובין אם בחרו להתפטר (למשל, בשל אי-עמידה בתנאים שסוכמו עמם), הם נקנסים בסכומים שנקבעו מראש.

לעתים הקנס מוצג ככיסוי של עלות ההכשרה שעברו העובדים. ל, עובדת קבלן, שביקשה לעזוב את העבודה, נדרשה לשלם 8,000 ₪ בעבור קורס הכשרה בן 3 ימים אצל הקבלן. האגודה לזכויות האזרח ייצגה אותה, באמצעות עורכת-דין מתנדבת, וטענה כי מדובר ב"הסדר כבילה", שאינו פרופורציונלי להכשרה. עובדת אחרת שפנתה לאגודה לזכויות האזרח, סיפרה על קורס שעברה לצורכי עבודה ביטחונית בנתב"ג:

"התקבלתי לעבודה ביטחונית דרך חברת קבלן. לאחר כל שלבי המיונים נאמר לי כי אני עתידה להתחיל קורס הכשרה שיימשך כשבועיים... שלוש פעמים נדחה הקורס, ובעקבות כך המתנתי לקורס במשך חודש ללא עבודה אחרת... בשלב המיונים הוחתמתי על מסמך שאומר כי אם אעזוב את הקורס מרצוני אאלץ לשלם קנס בסך 400 ש"ח ואם אעזוב לאחר סיום הקורס אאלץ לשלם סכום לא מבוטל של כ- 3,500 ₪"²¹⁴.

מקרה חמור במיוחד של קנס מסוג זה אירע דווקא לעובדים של אחד ממשרדי הממשלה: עובדי מחשבים במשרד הביטחון הוחתמו עם כניסתם לעבודה על חוזה, ובו התחייבות לחמש שנות עבודה. בחוזה נקבע כי אם העובד יעזוב בטרם חלפו חמש שנים מתחילת עבודתו, הוא יידרש לשלם קנס של עשרות אלפי שקלים. לשם הבטחת קיום ההתחייבות נדרשו העובדים להפקיד בידי אגף משאבי האנוש של משרד הביטחון שטרי ביטחון על סך 60,000 ₪. ההתחייבות האמורה כורכת את זכותו של עובד להתפטר ממקום עבודתו – זכות יסוד הנתונה לכל עובד – עם סנקציה חמורה מאין כמותה: תשלום של עשרות אלפי שקלים למעסיק. אחד העובדים, שעזב את משרתו בתום שלוש שנות עבודה, נדרש לשלם כמעט 40,000 ₪, אף שכל שקיבל בתקופת עבודתו הוא קורס קצר בן חמישה ימים במהלך שנת עבודתו השנייה, ובמסגרת צורכי העבודה. במאי 2006 פנתה האגודה לזכויות האזרח למשרד הביטחון, בדרישה לבטל לאתגר את כל החוזים הבלתי חוקיים שעליהם הוחתמו אנשי אגף המחשבים, ואת הקנס שהוטל על העובד שפנה לאגודה. ממשרד הביטחון השיבו, כי הקנס שהוטל על העובד יבוטל, וכי ייבדקו מחדש החוזים באגף, והתאמתם לדרישות הפסיקה והחוק בעניין זה²¹⁵.

²¹⁴ פנייה מיום 14.6.2006.

²¹⁵ בסוף ספטמבר נשלח עוד מכתב בעניין זה למשרד הביטחון, ובו ביקשנו לדעת מה היו ממצאי הבדיקה שנערכה, והאם נערכו השינויים הנדרשים בחוזים של עובדים ותיקים וחדשים באגף.

תלושי שכר פיקטיביים

אחת התופעות החמורות המתקיימות כיום בשוק העבודה, היא תופעת תלושי השכר הפיקטיביים. בשיטה זו, כל שמונה עד עשרה חודשים פרטי זהותו של העובד בתלוש השכר מוחלפים בפרטיו של אדם אחר, כדי לקטוע באופן פיקטיבי את רצף ההעסקה. לעתים, העובד עצמו מתבקש להביא את פרטיו של אדם אחר, בן משפחה או ידיד, ואם הוא מסרב לעשות זאת, הוא מאבד את עבודתו. מאימת הפיטורים, העובד מביא את הפרטים המבוקשים, ואלה נרשמים על גבי תלוש השכר שלו במשך שלושה עד שישה חודשים. המשכורת עצמה מוסיפה להיכנס לחשבון הבנק של העובד, והוא מוסיף לעשות את עבודתו כמקודם.

בשיטה זו, העובד מועסק במשך תקופה ארוכה, אולם באמצעות הרישום הפיקטיבי נמנעות ממנו כל הזכויות הסוציאליות וזכויות העבודה תלויות הוותק: הוא מנוע מלצבור די ותק לצורך קבלת דמי אבטלה; הוא לא יהיה זכאי לדמי חגים ולדמי הבראה; אם יפוטר, תישלל ממנו הזכות לפיצויי פיטורים, ותינתן לו הודעה מוקדמת של ימים ספורים בלבד – בהתאם לוותק הפיקטיבי שצבר. אם תארע לעובד זה תאונת עבודה, הוא יגלה שאינו מבוטח, שכן העסקתו אינה רשומה כלל, ולא מופרשים בגינו דמי ביטוח לאומי.

במרס ובאפריל 2006, בשתי פניות נפרדות, פנו לאגודה לזכויות האזרח שני עובדים, ודיווחו על שיטה זו. שני העובדים, האחד מדרום הארץ והשנייה מצפונה, הם עובדים של קבלני שירותים, המועסקים במגזר הציבורי. האחד הועסק כמאבטח במוסד חינוכי, והאחרת הועסקה במתקן של משרד הביטחון. העובדת, בת 60 בקירוב, סיפרה כי כאשר התלוננה על השיטה בפני מנהלה, הוא אמר לה כי "ככה זה": לדבריה, הוא הסביר לה כי השיטה נהוגה אצל קבלני ניקיון בכל הארץ, והיא מהווה נורמה בענף.

שיטה זו היא מהקשות והחמורות ביותר, ואין צורך להרחיב את הדיבור על-אודות ההיבטים הפליליים המגולמים בה. החברה מפרה ברגל גסה לא רק את חוקי העבודה, אלא גם את חוקי הביטחון הסוציאלי ואת חוקי המסים, והיא עוברת עברה על פי סעיף 423 לחוק העונשין - רישום כוזב במסמכי תאגיד²¹⁶.

הסתרת מידע

סעיף 24 לחוק הגנת השכר מחייב מעביד לנהל פנקס שכר ולמסור לעובדיו פירוט של השכר ששולם להם ושל הסכומים שנוכו ממנו. זהו סעיף חשוב ביותר, המאפשר לעובד לדעת אם זכויותיו על פי חוק הגנת השכר נשמרות או מופרות. בדיוק מסיבה זו, מעסיקים מנסים בדרכים שונות למנוע או להגביל את נגישותם של העובדים למידע הזה.

אחת הדרכים היא להפיק תלושי שכר באיחור ניכר, לעתים של כמה חודשים, ולספקם לעובדים לאחר שכבר אינם זוכרים כמה שעות עבדו בחודש שהתלוש מופק בגינו. במקרים אחרים מעסיקים מזייפים את

²¹⁶ בגין שני המקרים שהגיעו אלינו, פנינו למשרד הביטחון ולמרכז השלטון המקומי, התרענו על העברות הפליליות שחברות הקבלן מבצעות, וכן הגשנו תלונה ליחידה למאבק בפשעים כלכליים במשטרה. בד בבד, פנינו למשרד הביטחון הפנים ולמחלקת המכרזים של המשטרה, מאחר שידענו שאחת משתי החברות מתמודדת במכרז על ניקוי תחנות המשטרה. דרשנו לשקול את המידע אודות הפרות החוק בבחינת הצעתה של החברה במכרז. משרד הביטחון והמשטרה פתחו בחקירה, ועד למועד כתיבת שורות אלה – החקירה עדיין מתנהלת.

תלושי השכר, ומציינים בתלוש מספר שעות קטן מזה שהעובדים ביצעו בפועל. קבוצת עובדות ברשת מרכולים פרטית סיפרו, כי בהנהלה מסרבים להציג בפניהן את רישום שעות הנוכחות שלהן, כפי שהודפס בשעון הנוכחות. הן סיפרו, כי לפי תחושתן, השכר שמשולם להן אינו מלא, אך הן מתקשות לבדוק זאת בלא רישום הנוכחות.

חוק הודעה לעובד

שלא כביתר החוקים שנדונו כאן, חוק הודעה לעובד הוא חוק חדש יחסית, שנכנס לתוקפו ביוני 2002. הוא קובע, כי המעביד חייב למסור לעובד בכתב את תנאי העבודה שלו, בתוך שלושים יום מרגע תחילת עבודתו. לפי החוק יש לציין בהודעה, בין היתר, את זהות המעביד ואת זהות העובד; את תאריך תחילת העבודה; את תיאור עיקרי התפקיד; את סך כל התשלומים המשתלמים לעובד כשכר עבודה ואת מועדי תשלום השכר; את אורכו של יום העבודה הרגיל או של שבוע העבודה הרגיל; את יום המנוחה השבועי של העובד; וכן את סוגי התשלומים האמורים להיות מוטלים על המעביד ומנוכים משכר העובד בעבור תנאים סוציאליים של העובד. החוק קובע סנקציה פלילית על מעסיק שמפר אותו – קנס לפי סעיף 61 לחוק העונשין – ואף מגדיר את העברה על החוק כעברת אחריות קפידה²¹⁷.

החוק הוא חשוב ביותר, לא רק בגלל חובת השקיפות שהוא מטיל על מעסיקים, אלא מאחר שהוא מאפשר להעביר למעביד את נטל ההוכחה בעניין תנאי העבודה. מעביד שלא נתן הודעה כחוק, הוא שנושא בנטל הוכחת התנאים²¹⁸.

עובדים רבים אינם מודעים לזכויותיהם מכוח החוק, ומעסיקים מתעלמים ממנו באופן מכוון

הגם שחלפו ארבע שנים מאז כניסתו של החוק לתוקף, נראה כי הוא עדיין מיושם באופן חלקי, וכי מעבידים שלא מסרו לעובדיהם חוזה בכתב לפני חקיקת החוק, אינם עושים זאת אף כיום. עובדים רבים אינם מודעים לזכויותיהם מכוח החוק, ומעסיקים מתעלמים ממנו באופן מכוון. גם כשהחוק מקיים, לא תמיד הוא מקיים במלואו. כך, למשל, עולה מהמקרה של ש', שהועסק כמאבטח בחברת "לילית שמירה אבטחה שירותים וניקיון בע"מ". ש' הוחתם על חוזה עבודה שלא ציין את שיעור שכרו, ואף לא את התנאים הסוציאליים הנלווים שהוא אמור לקבל. על אלה לא קיבל ש' כל מידע, כפי שהחוק דורש²¹⁹.

²¹⁷ בעברה פלילית שנדרש בה יסוד נפשי מסוג אחריות קפידה, התביעה אינה צריכה להוכיח כל יסוד נפשי, ונטל ההוכחה שלא הייתה מחשבה פלילית וכי הנאשם לא נהג ברשלנות - מועבר אליו.

²¹⁸ ראה הדיון בעניין קשיי נטל ההוכחה בפרק הבא.

²¹⁹ דמ (חיי) 9174/04 שגיא משעלי נ' לילית, ניתן ביום 2.11.2005.

חוק פיצויי פיטורים

עובד המפוטר מעבודתו תלוי במעסיקו, שאמור לשלם את משכורתו האחרונה ואת פיצויי הפיטורים. כדי שיוכל למצוא עבודה אחרת, העובד זקוק למכתב המלצה מהמעביד, ובעיקר, הוא זקוק למכתב פיטורים שיאפשר לו לממש את זכותו לדמי אבטלה. התלות הזו יוצרת סיטואציות קשות וטעונויות. ש', שפוטר מעבודתה כפקידה במשרד תיווך, סיפרה על הפרת זכויותיה ועל קשייה בעבודה:

"לא שילמה לי משכורת אחרונה; לא שילמה לי חופשות; לא שילמה לי הבראה ופיצויים; לא הביאה לי תלוש עבור חודש אחרון ובנוסף לכל גם לא קיבלתי מכתב פיטורין ועכשיו אין לי עבודה, אין לי משכורת ואין לי אבטלה. למחרת הגעתי למשרד והם, הבוסים, גירשו אותי ואמרו שזה הסגת גבול ורצו להזמין משטרה. דרך אגב את עוגמת-הנפש שאני עברתי, עברה כל פקידה במשרד. חלק התלוננו וחלק פחדו. אני היחידה שעבדתי אצלה כל-כך הרבה זמן. לפעמים אין ברירה וצריך להביא פרנסה הביתה, יש לי שני ילדים קטנים והמשכורת של בעלי לא מספיקה²²⁰."

לעתים המעביד מתכחש בדיעבד למעשה הפיטורים, וטוען שהעובד עזב ביזמתו. בתי הדין לעבודה נתקלים בתביעות רבות, ובהן שורש המחלוקת הוא בשאלה אם העובד פוטר או התפטר. במקרים רבים המעסיק מביא עובדים שעדיין עובדים אצלו, להעיד על נסיבות הפיטורים. העובד, לעומת זאת, מתקשה, באופן טבעי, לגייס את עמיתיו לשעבר להעיד נגד מעסיקם הנוכחי²²¹. עובדים שלא קיבלו מכתב פיטורין, מפסידים כמובן את זכותם לדמי אבטלה, הואיל ומכתב פיטורים כפי שהמוסד לביטוח לאומי דורש – איננו בידיהם.

לא אחת עובדים מאולצים להתפטר בדרכים שונות, באופן ששולל מהם הן את פיצויי הפיטורים והן את הזכות לדמי אבטלה. רק חלק מהעובדים יודעים שלפי חוק פיצויי פיטורים, עובד זכאי לפיצויי פיטורים גם אם לא פוטר, אלא התפטר בשל הרעה מוחשית בתנאי העבודה, או עקב נסיבות שבהן לא ניתן לצפות ממנו להמשיך לעבוד. גם אלה שמודעים להוראה זו, מתקשים מאוד באכיפתה על המעסיק עם עזיבתם.

**פיטורי עובדים בלא פיצויי
פיטורים נפוצים מאוד בחברות
קבלן ובחברות שירותי כוח-
האדם. כדרך להתחמק מתשלום
פיצויי פיטורים נהוג בחברות
רבות לומר לעובד שימתין
ל"שיבוץ מחדש"**

מעסיקים מנצלים את העמימות הקיימת בסעיף הזה (בעיקר בנוגע למשמעות המושג "הרעה מוחשית"), ואת אי-הידיעה של עובדיהם בדבר הזכות הזאת, כדי לאלץ עובדים להתפטר אם אינם מסכימים להרעה בתנאיהם, או לחתימה על תנאים שאינם חוקיים.

²²⁰ פנייה ממאי 2006.

²²¹ סוגיית קשיי ההוכחה של העובדים תידון בפרק הבא.

פיטורי עובדים בלא פיצויי פיטורים נפוצים מאוד בחברות קבלן ובחברות שירותי כוח-האדם. חברות אלה נוהגות להציב את עובדיהן אצל לקוחותיהן השונים. כאשר הלקוח מפסיק את התקשרותו עם החברה, העובדים נותרים בלא עבודה. במקרים אלה, חברות הקבלן מחויבות כמובן בפיצויי פיטורים לעובדים, או בהצבתם מחדש בעבודה אחרת, בתנאים שלא יפלו מתנאי עבודתם אצל הלקוח הקודם. כדי להתחמק מתשלום פיצויי פיטורים נהוג בחברות רבות לומר לעובד שימתין ל"שיבוץ מחדש" (כמובן בלא שישולם לו שכר בגין ההמתנה). ההמתנה נמשכת לעתים שבועות וחודשים, ובזמן זה העובד נאלץ לחפש עבודה חדשה. במקרים אחרים החברות מציעות לעובד עבודה חלופית במשרה חלקית, או למשך ימים ספורים בלבד בחודש, במקום עבודה במשרה מלאה. אם הוא מסרב ומתפטר – הן שוללות ממנו פיצויי פיטורים²²².

כך אירע לע', שעבדה במשך שבע שנים כחונכת לילדה עם נכות, והועסקה באמצעות חברת כוח אדם מהגדולות בישראל. לאחר שחנכה את הילדה במשך שבע שנים, הודיעו לה הורי הילדה על שינוי מקום מגוריהם ועל הפסקת עבודתה. ע' הודיעה על כך לחברת כוח האדם, וכששאלה מתי תקבל את פיצויי הפיטורים, נענתה כי אינה יכולה לקבלם, הואיל והחברה יכולה להציע לה לחנוך ילדה אחרת. ע' סיפרה כי לא רצתה להיכנס שוב לקשר הרגשי העמוק והמורכב עם ילדה אחרת, וכשאמרה זאת לחברת כוח האדם, נשללו ממנה פיצוייה, חרף עבודה מסורה של שבע שנים²²³.

חברות קבלן רבות נוהגות להחתים עובדים שפוטרו בלא פיצויים או שקיבלו פיצויים חלקיים, על "מכתבי ויתור". למכתבים אלה נוסח אחיד, ואין בהם פירוט של הסכומים שניתנו לעובד על חשבון זכויותיו, אם ניתנו. לעתים העובדים המוחתמים על מכתב כזה כלל אינם מבינים את הכתוב בו, בעיקר כאשר מדובר בעולים חדשים שאינם קוראים עברית. בסוף 2005 דן בית הדין האזורי בחיפה במקרה שבו החתימה חברת "שלג לבן" את שלושים ושמונה התובעים – כולם עולים חדשים – על מכתבי ויתור אחידים, מבלי שהבינו את הכתוב בהם. בית הדין קבע כי החתמה המונית כזאת על מכתבי ויתור אחידים, אינה עומדת בתנאים שקבעה הפסיקה כדי להגן על עובדים מפני ניצול, וכי אין למסמכים אלה תוקף משפטי²²⁴.

שיטה אחרת לפגוע בשיעור פיצויי הפיטורים המגיעים לעובד, אם לא למנוע אותם כליל, היא רישום פיקטיבי של תוספות בתלושי השכר. הרישום בתלוש השכר עשוי להפחית משמעותית את שיעור הפיצויים, ואת שוויין של יתר הזכויות הסוציאליות בתקופת העבודה, בלא שהעובדים יהיו מודעים לבעיה זו במהלך עבודתם. כך, המעסיקים רושמים רכיבים מסוימים בשכר כתוספות שכר, ולא כשכר יסוד – שרק בגינו משולמים פיצויי פיטורים ומופרשות זכויות סוציאליות. נוהג זה שורר גם במקומות עבודה רבים במגזר הציבורי, ובהם משכורתם של עובדים רבים מחולקת במכוון לרכיבים שונים, הנרשמים למשל כ"בונוסים" שניתנים באופן קבוע, ולא כתמורה למילוי יעדים כלשהם, או כ"כוננויות"-כביכול, המזכות את העובדים

²²² ראו למשל: עב (ב"ש) 5273/04, לב יגודיב נ' ISS אשמורת בע"מ, ניתן ביום 28.11.2005. התובע, שעבד כעובד ניקיון ברכבת מטעם הנתבעת, חברה לשירותי ניקיון, פוטר לאחר שהרכבת לא חידשה את החוזה עם הנתבעת. הנתבעת הציעה לו עבודה חלופית במשך ימים ספורים בחודש בלבד, והוא התבקש לחכות עד שיימצא לו מקום עבודה חלופי במשרה מלאה. בית הדין לעבודה קבע כי בנסיבות אלה, התובע פוטר מעבודתו וזכאי לפיצויי פיטורים.

²²³ פנייה מ-10.9.2006. לאחר שנשלח מכתב לחברת כוח האדם, ובו נאמר כי במקרה זה הצעת עבודה חלופית אינה שוללת את הזכות לקבל פיצויי פיטורים לאור אופי העבודה והקשר שנקם במהלך שבע שנים, הסכימה חברת כוח האדם לשלם לעובדת פיצויי פיטורים חלקיים.

²²⁴ עב (חי') 405/03 מישיאייב ואח' נ' "שלג לבן" שירותי כוח אדם ושמירה, ניתן ביום 29.12.2005.

בסכום קבוע נוסף, מבלי שיידרשו לעמוד בהן²²⁵. עובדים באחד העיתונים הגדולים, למשל, קובלים כי תוספות שכר הניתנות להם בעת קידום בעבודה, נרשמות באופן מלאכותי כתוספות קבועות של "שעות נוספות" (ולא כחלק משכר היסוד), כדי להפחית את חבות המעסיק בהפרשות בגינן. בכל המקרים הללו, עובדים שמפוטרים מגלים כי פיצויי הפיטורים שקיבלו נמוכים בהרבה ממשכורתם בתקופת עבודתם, מאחר ששיעורה הושפע מרכיבים פיקטיביים שונים.

העסקה בתבנית פיקטיבית של פריילנסר, שהוזכרה בתחילת פרק זה ובפרק הקודם, מסייעת גם היא למנוע מהעובדים את פיצויי הפיטורים, כמו את יתר זכויותיהם בעבודה. עובדים שהמעסיק בחר להעסיקם כ"פריילנסרים", לא בדיוק מבינים את משמעות הדבר עד למועד סיום העסקתם; אז הם מגלים, שאינם זכאים לפיצויי פיטורים, ואף לא לדמי אבטלה וליתר הזכויות בחוק. גילוי כזה למשל גילה א', שעבד במשך יותר מחמש שנים בניקיון בית משותף בפתח-תקווה. כשפוטר ודרש לקבל פיצויי פיטורים, טענו הדיירים שא' עבד כעצמאי²²⁶.

דמי הבראה, חופשה וחגים

דמי הבראה, חופשה וחגים הן עוד שלוש זכויות, שמעסיק חייב להעניקן, ועובד אינו רשאי לוותר עליהן. הזכות לחופשה קבועה בחוק חופשה שנתית, והזכויות לדמי הבראה ולדמי חגים קבועות בצו הרחבה. הפרת הזכויות האלו נפוצה בכל הענפים והמגזרים, ובמיוחד בענפי השמירה והניקיון.

לרוב, אי-תשלום הזכויות האלה מתבצע כחלק מהפרות קשות ביותר של מכלול זכויותיהם של העובדים. ברוב המקרים מתחמקים מעסיקים מתשלום דמי חופשה, הבראה וחגים באותן דרכים שמאפשרות להם שלא לשלם פיצויי פיטורים, כגון רישום בונוסים בתלוש השכר כ"פדיון חופשה ודמי הבראה", והגדרת העובד כעצמאי.

דרך נפוצה לשלול את הזכות לדמי הבראה ולפיצויי פיטורים, ולהקטין את הזכות לדמי חגים ולחופשות, היא פיטורי העובד באופן תקופתי, ליותר משלושה חודשים – באופן שקוטע את רצף ההעסקה

עוד דרך נפוצה למדי לשלול מעובד את הזכות לדמי הבראה ולפיצויי פיטורים, ולהקטין את זכותו לדמי חגים ולחופשות, היא פיטורי העובד באופן תקופתי, ליותר משלושה חודשים – באופן שקוטע את רצף ההעסקה שלו. זכויות רבות בעבודה, כמו הזכויות לפיצויי פיטורים ולדמי הבראה והזכות לדמי אבטלה מהמוסד לביטוח לאומי – תלויות בוותק, המחושב על פי תקופת עבודה רצופה, שאין בה הפסקות בלא שכר העולות על שלושה חודשים. לפיכך, יש מעסיקים שנוהגים לפטר את עובדיהם מדי שנה בשנה ליותר משלושה חודשים, וכך מתחמקים מלשלם להם פיצויי פיטורים ודמי הבראה - שתי זכויות המגיעות לעובד רק אם עבד ברציפות יותר משנה. הוותק משפיע גם על חישוב ימי החופשה המגיעים לעובד, ועל זכאותו

²²⁵ למשל, עובדים בשירות המדינה – ובכללם עובדי הנהלת בתי המשפט - מקבלים תוספת קבועה בגין כונויות, תוספת שלרוב אין לה דבר עם ביצוע כונונות בפועל, או עם צורך בכונונות כזו.

²²⁶ דמ (ת"א) 6212/02, אורי כהן נ' גרנות ואח', ניתן ביום 4.8.2004. בית הדין לעבודה קיבל את טענתו כי היה עובד שכיר, ופסק לו פיצויי פיטורים, ואת יתר הזכויות המגיעות לו כעובד שכיר. ראו בפרק השני דיון בהעסקת עובדים כפריילנסרים.

לדמי חגים, שכן החובה לשלם דמי חגים קמה רק לאחר שלושה חודשי עבודה.

כך סיפרה מ', אישה מבוגרת מצפון הארץ:

"אני מועסקת מזה שש שנים בחברת "מנפאואר" כמשגיחה על בחינות בגרות ... כל תשעה חודשים אני מקבלת הודעה על הפסקת עבודתי וכעבור כשלושה חודשים נקראת שוב לעבודה, בדרך כלל זה קורה בחודשי הקיץ, מתום עונת המבחנים ועד אוקטובר כאשר מתחילה שנת הלימודים החדשה. מעולם לא קיבלתי דמי הבראה וחופשה שנתית"²²⁷.

כאשר ניסה ח', העובד בבנק לאומי באמצעות חברת כוח-אדם, לברר מדוע אינו מקבל ימי חופשה ודמי הבראה, החתים אותו המעסיק על "מכתב הסכמה" ובו הוא מצהיר כי אם יתווכח בעניין תנאי עבודתו – תוכל החברה לפטר אותו בלא פיצויי פיטורים²²⁸.

עניין של כבוד

הפרות החוק והפגיעות שתוארו בפרק זה הן רק קצה המזלג, ובחרנו להתמקד באותן הפרות הנמצאות בתוך השדה המשפטי. אולם חשוב לומר, כי קיימות בעיות חמורות מאוד ושכיחות מאוד, שלא ניתן לייחסן לחוקים השונים, וההתמודדות עמן היא לעתים מורכבת יותר. בראשן פגיעות בכבוד, בפרטיות, או בחופש הביטוי של העובדים. תלונות רבות של עובדים עוסקות דווקא בתחומים אלה, ובראשן ניצבות תלונות על פגיעות בכבוד ועל יחס משפיל.

כך למשל התלוננה ש', המועסקת במוקד טלפוני, על יחס נוקשה ומאיים, אשר שיאו במניעת הליכה לשירותים בזמן המשמרת. ש' סיפרה, כי העובדים מחויבים לקבל מאחראית המשמרת אישור על כל הליכה לשירותים, וכאשר במוקד מצויות שיחות הממתינות לתשובה – מקרה שכיח ויום-יומי ביותר – האחראית לא מאשרת את יציאתם של העובדים לשירותים. ש' אמרה כי לעתים חולפות שעות ארוכות עד שהיא מקבלת את האישור הנכסף²²⁹.

ר' פנתה בסיפור קשה על התייחסות הגובלת בהתעללות נפשית. ר' הועסקה במשך חודשיים כעוזרת אישית של מנהל חברה קטנה, אשר נהג להטיח בה עלבונות, לצעוק ולאיים עליה באופן יום-יומי. ר' תיארה מסכת של עלבונות והתייחסות משפילה מצד מנהלה הישיר ולדבריה מדי יום ביומו נאלצה לספוג אמירות כמו "אני אפטר אותך", "תעופי לי מהחדר" ועוד. ר' אמרה כי לאחר שלא הצליחה להירדם בלילות, ושבה לביתה בדמעות ובמצוקה, החליטה להתפטר. היא הודיעה למעסיק על התפטרותה ונתנה הודעה מוקדמת, ואז לדבריה, הורע יחסו אליה. הדברים הגיעו לשיאם כאשר המעסיק איים על ר', אשר לדעתו טעתה בעבודתה, כי "ישבור לה את הראש". לאחר איום זה התקשרה ר' באימה ליעוץ, וסיפרה כי

227 פנייה מיולי 2006.

228 פנייה מהמחצית הראשונה של 2005.

229 פנייה מיום 27.7.2006.

היא חוששת לשוב למחרת לעבודה ולהשלים את תקופת ההודעה המוקדמת²³⁰.

קבוצת העובדות ברשת המרכולים הפרטיים, שכבר הוזכרו בדו"ח (בעמ' 66), סיפרו בכאב רב על שלל השפלות יצירתיות מצד האחראים עליהן. בין היתר סיפרו, כי הן נדרשות לחטט בפחי הזבל מדי יום ביומו, כדי לאסוף את בקבוקי השתייה שניתן לפדות. הן סיפרו כי הן נדרשות לעשות זאת בפיקוח של המנהלים, ואלה עומדים ומגחכים בזמן שהעובדות מחטטות בזבל. העובדות אף סיפרו כי הן נחשדות בגנבה, ועליהן להציג את כיסיהן ולהיבדק בכל פעם שהן יוצאות מהמקום, ולו להפסקת עישון קצרה. היחס המבזה הגיע לשיאו, סיפרו העובדות, כאשר הותקנו בחדרי ההלבשה שלהן מצלמות, לכאורה בכדי למנוע גנבות. מי שצפה במצלמות הללו היו גברים – המנהלים ועובדי הביטחון של הרשת. העובדות נאבקו בבעיה זו במשותף, ולבסוף הוסרו המצלמות כעבור כמה חודשים²³¹.

על פרטיות והעדרה

פגיעה בפרטיות במקום העבודה או במיונים לעבודה היא תופעה אחרת, שהמסגרת המשפטית הקיימת מעניקה לה בינתיים מענה חלקי בלבד. מהתלונות המגיעות לאגודה לזכויות האזרח ניכר כי תופעה זו אינה שולית, וכי עובדים רבים רואים בחדירה לפרטיותם פגיעה קשה בכבודם.

מכוני השמה

את הדיון בפרטיות במקום העבודה ראוי להתחיל ממכוני ההשמה. מכוני ההשמה הם מנגנונים רבי עצמה לסינון ולמיון של עובדים, ומעורבותם בבחירת העובדים ובקידומם הולכת וגדלה²³². לנוכח כוחם ההולך ומתעצם של מכוני ההשמה בשוק העבודה, מתחדדת הבעיה של פגיעה בפרטיות במסגרת הבדיקות בהם.

במסגרת בדיקות אלה, מועמדים לעבודה או עובדים המבקשים להתקדם במקום העבודה הקיים²³³, נדרשים לחשוף את תכונותיהם ואישיותם בפני פסיכולוגים וגרפולוגים, ולעבור סדרה של מבחני אישיות, שבהם אין להם כל שליטה על מידת החשיפה של תכונותיהם ואופיים. תוצאות המבחנים מועברות לידי של המעסיק בלבד, ומכוני ההשמה דואגים להחתים את הנבדקים

במהלך המיונים במכוני ההשמה, המועמדים נדרשים להשיב על שאלות רבות, החודרות לעומקי חייהם הפרטיים

²³⁰ פנייה מיום 10.9.2006.

²³¹ פגישתנו עם אחת עשרה מעובדות הרשת נערכה ביום 19.9.2006.

²³² בדיון בעניין מכוני ההשמה נעזרתי רבות בחוות דעתו של עמירם גיל, מתמחה לשעבר באגודה לזכויות האזרח, מיוני 2004.

²³³ חשוב לזכור כי אמנם, רבים מהנבדקים במכוני ההשמה והמיון הם מועמדים לעבודה, אולם יותר ויותר מקומות עבודה מבקשים גם מהעובדים הוותיקים להיבדק במכוני השונים, כתנאי לקידוםם בשכר ובתפקיד, או להעברתם ממסגרת העסקה אחת לשנייה. כך למשל, נדרשה עובדת בבנק המזרחי לעבור מבחני התאמה כתנאי להעברתה מתקן של "עובדת זמנית" שבו הועסקה במשך שנים, לתקן של עובדת קבועה. העובדת לא עברה את המבחנים, ומסיבה זו בלבד נשללה ממנה הקביעות והעסקתה הופסקה, בלא שהבנק שקל כלל את תפקודה במשך שנות עבודתה. בית הדין האזורי לעבודה ביטל את הפיטורים, וקבע כי הם פסולים מאחר שנעשו על יסוד מבחני ההתאמה בלבד; בשא (י-ם) 1405/06 אלקלעי נ' בנק המזרחי, ניתן ביום 18.5.2006.

בטרם עריכת המבחן על טופס שבו הם מוותרים על זכותם לעיין בתוצאות המבחן. במהלך המיונים, המועמדים נדרשים להשיב על שאלות רבות, חלקן חודרות לעומקי חייהם הפרטיים ואחרות מבקשות להיוודע פרטים אודות סביבתם של העובדים או המועמדים לעבודה. כך, למשל, נבדקים שפנו לאגודה לזכויות האזרח מספרים כי השאלונים במכוני ההשמה כוללים לא רק שאלות על המצב הרפואי של הנבדקים עצמם, אלא אף שאלות על המצב הבריאותי של משפחתם הקרובה – בני זוגם, ילדיהם, הוריהם ואחיהם. כך, המעסיקים יכולים לקבל מידע לא רק אודות עובד או מועמד לעבודה שהסכים לחדירה לפרטיותו – אף אם בליט ברירה ומתוך עמדת מיקוח חלשה – אלא אף אודות אנשים בסביבתו של העובד, שלעתים אף אינם יודעים על העברת המידע אודותיהם.

אם לא עבר העובד או המועמד לעבודה את המבחנים, אין הוא יכול לדעת מה הסיבות לכך. ואם עבר הנבדק את המבחנים, וזכה במשרה או בקידום הנכספים, עדיין לא יידע לעולם איזה מידע המעסיק מחזיק אודותיו ואודות בני משפחתו הקרובים. מידע זה יוסיף ללוותו בחשאי, בלא שליטה, במשך כל תקופת עבודתו. האגודה לזכויות האזרח הגישה תביעה ובה עתרה לאפשר למועמד לעבודה לעיין בתוצאות המבדקים שנערכו לו במסגרת מיונים לעבודה, בהתאם לזכויותיו על פי חוק הגנת הפרטיות. התביעה נדחתה בבית משפט השלום בתל אביב, והערעור לבית המשפט המחוזי על הדחייה עודנו ממתין להכרעה.²³⁴ יצוין, כי היועץ המשפטי לממשלה הצטרף לעמדת האגודה בערעור, והביע את עמדתו כי בית משפט השלום טעה בהחלטתו, בין היתר מכיוון שלא הביא בחשבון את פער הכוחות בין המועמד לעבודה לבין המעסיק לנוכח המצב השורר בשוק העבודה.²³⁵

התעצמותם של מכוני ההשמה, והיותם מתווכים יחידים למקומות העבודה הגדולים בישראל, מקנה להם תפקיד מרכזי בעיצוב שוק העבודה. למעשה, על פיהם יוחלט אילו עובדים יקודמו ואילו לא יקודמו, ועל פיהם יוחלט מי יצליחו להשתלב בשוק העבודה, ולזכות ברווחה ובשגשוג – ומי לא. תהליך זה מעורר שאלות רבות של הטיה תרבותית ושוויון הזדמנויות, בעיקר בשעה שהקריטריונים המופעלים במכונים אלה אינם שקופים לנבדקים ולכל גורם אחר.

בכמה פניות שהגיעו לאגודה לזכויות האזרח ולקו לעובד, קבלו הנבדקים על שאלות שהוצגו להם, ושהיה בהם לטענתם משום אפשרות לפגיעה בשוויון. כך, סיפרה אחת מהמתלוננות כי נשאלה אודות תוכניותיה להרחבת המשפחה, ואילו מועמד אחר סיפר כי תושאל ארוכות על מצבו הבריאותי. בשני המקרים עלול התשאול בנושאים אלה להסוות פגיעות בשוויון, באשר הוא מאפשר למעסיקים לסנן מועמדים לעבודה בשל מינם, כוונתם להרות בעתיד הקרוב, או עקב בעיה רפואית – והכול בלא שלמועמד לעבודה תהיה דרך לדעת זאת. באמצעות המיון במכוני ההשמה, אם כן, מעסיקים יכולים לקבל החלטות על סמך שיקולים שהוכרו בחוק ובפסיקה כפסולים, ובה בעת לשמור על חזות של אובייקטיביות ונייטרליות.²³⁶

234 כתב הערעור מפורסם באתר האגודה לזכויות האזרח, <http://www.acri.org.il>

235 עמדת היועץ המשפטי הוצגה בבית המשפט המחוזי ביום 17.1.2005.

236 וראה: א' רז, תרבות ארגונית, האוניברסיטה הפתוחה, 2004.

בדיקות בפוליגרף

פגיעה בפרטיות במסגרת מבחני מיון לעבודה היא תופעה הצוברת תאוצה, ואינה מתמקדת רק במכונני ההשמה. בדיקות הפוליגרף במסגרת מיונים לעבודה הן עוד שיטה לסינון עובדים, המעלה גם היא שאלות קשות באשר לזכותם של מועמדים לעבודה לפרטיות. יותר ויותר עובדים נדרשים לעבור בדיקת פוליגרף כחלק מהליך קבלתם לעבודה, ורבים מהם מדווחים כי הבדיקה מעוררת בהם חששות כבדים, ואסוציאציות של חקירת פלילית.²³⁷ הפוליגרף מערב במהותו בין חדירה פיזית לפרטיות – באמצעות מדידת ערכים גופניים המתרחשים אצל הנבדק בעת הבדיקה (לחץ דם, דופק, נשימה, והזעה), לבין חדירה "נפשית" לפרטיות – באמצעות השאלות האישיות שלהן מתבקש הנבדק להשיב.²³⁸

א' הגיש מועמדות לעבודה בתחום השיווק, ולאחר שעבר בהצלחה ראיון ובדיקות במכון השמה התבקש לעבור בדיקת פוליגרף. א' תיאר את האווירה בבדיקת הפוליגרף כעוינת ושלילית, ואמר כי חש כמו חשוד בתחנת משטרה. לדבריו, חיבורו למכשיר ומדידת תגובותיו הפיסיות גרמו לו לתחושת אי-נוחות, והשאלות הפולשניות, שעליהן חזר החוקר שוב ושוב, הגבירו את מבוכתו.²³⁹

הדרישה להציג תדפיס מרשם פלילי ומשטרתי

תופעה אחרת שיש בה משום פגיעה בפרטיות, היא נוהגם של מעסיקים מסוימים לבקש ממועמדים לעבודה או מעובדים תדפיס של המרשם הפלילי והמשטרתי. תדפיס המרשם המשטרתי כולל גם עברות שנמחקו, תיקי חקירה שנסגרו, ועברות שהתיישנו. על פי החוק, גופים פרטיים אינם זכאים לדרוש את הרישום הפלילי והמשטרתי. אולם גם במקרה זה מצאו מעסיקים דרך פשוטה לעקוף את האיסור הזה: הם דורשים מהעובד או מהמועמד לעבודה להציג להם את הרישום הזה, כתנאי להעסקתו. הדבר פוגע במיוחד בעובדים ובמועמדים לעבודה, שבתדפיס המחשב שקיבלו מהמשטרה מופיע רישום של תיקי חקירה שנפתחו נגדם בעבר ונסגרו, או של עברות שנמחקו או התיישנו, שנכללו ברישום המשטרתי שלהם. בכל הנוגע לתיקי חקירה סגורים, לא פעם מדובר בתלונות שווא או בעניינים פעוטים ושוליים, אולם המידע המלא לא מופיע ברישום, והצגתו מביאה לעתים לפגיעה קשה בעובד או במועמד לעבודה.

ח' החלה לעבוד במחסן של רשת בתי כלבו גדולה. כחודשיים לאחר תחילת עבודתה היא התבקשה להביא תדפיס של המרשם הפלילי. לח' היה רישום בדבר תיק חקירה שנסגר כמה שנים קודם, ונפתח עקב סכסוך עם בן זוגה לשעבר. ח' מסרה את התדפיס המבוקש למעסיקה, ופוטרה באופן מיידי, כעבור כשלושה חודשי עבודה, לא לפני שניסתה להסביר למעסיק ממה נבע הרישום הפלילי, הסבר שפגע בכבודה ובפרטיותה.²⁴⁰

²³⁷ בדו"ח הועדה לעניין פוליגרף, מתשמ"א, (ועדת כהן), נאמר כי "רבים שעברו בדיקות פוליגרף מצביעים על תחושה זו של חשיפה וחוסר אוניס הגובלים בהשפלה, גם אם נמצאו דוברי אמת" (שם, בעמ' 27).

²³⁸ במאמרו של א' רובינשטיין, "על חוק יסוד: כבוד האדם וחירותו ומערכת הביטחון" **עיוני משפט כא**, 21, 54 (1997), חיווה הלה את דעתו כי "קשירתו של אדם שלא נחשד במאומה למכשירים שימדדו את לחץ דמו וזיעתו כדי לבדוק את מהימנותו הינה, לדעתי, פגיעה בכבודו וחדירה לפרטיותו".

²³⁹ בנובמבר 2006 הגישה האגודה לזכויות האזרח תביעה בשמו של א' לבית הדין לעבודה.

²⁴⁰ פנייה מפרוואר 2006.

גם במקרה של י', הביאה בקשת המרשם הפלילי לפגיעה קשה בפרטיות ובכבוד.

י' התקבל לעבודה באחת מחברות הביטוח, והחל קורס הכשרה לעבודה. עם קבלתו לעבודה, הוא התבקש להמציא, בין היתר, תדפיס של המרשם הפלילי. י' המציא את התדפיס, שכלל התייחסות לתיק חקירה שנסגר. באותו יום הודע לו על ביטול קבלתו לעבודה, והשתתפותו בקורס הופסקה. ידידו של י' שהשתתף גם הוא בקורס, סיפר לו כי נציגי החברה הודיעו לכלל המשתתפים בקורס כי עבודתם של י' ושל אדם נוסף הופסקה עקב רישום פלילי²⁴¹.

לאחרונה, במסגרת דיונים בעתירה לבג"ץ, הציעה המדינה הסדר חדש להדפסת המידע הפלילי, במטרה למנוע את התופעה. לפי הסדר זה, שיישמו צפוי להתחיל בסוף דצמבר 2006, תופיע בעמוד הראשון שבתדפיס החדש הודעת פתיחה סטנדרטית. לאחר מכן יהיה מעבר עמוד, ובהמשך התדפיס יפורטו פרטי המידע הפלילי לסוגיהם (הרשעות, תיקים פתוחים, תיקים סגורים וכו'); לא תופיע הודעה על סיום הפלט. אם אין לאדם רישום פלילי או משטרתי, לא תופיע על כך הודעה מפורשת, והתדפיס יכלול רק את הודעת הפתיחה; אם יש לאדם רישום פלילי או משטרתי, יכלול התדפיס את הודעת הפתיחה, ואחריה, בעמודים נפרדים, את פירוט המידע. כך יוכל אדם למסור לגורם בלתי מורשה, הדורש ממנו את תדפיס המידע הפלילי שלו, רק את העמוד הראשון, הכולל את הודעת הפתיחה; המקבל לא יוכל לדעת אם התדפיס כלל עמודים נוספים, שלא נמסרו לו. האדם עצמו יקבל את התדפיס כולו, ובו כל המידע הפלילי הנוגע לו.

אמצעי מעקב טכנולוגיים

סוגים נוספים של חדירה לפרטיותם של עובדים הם אמצעי מעקב שונים, הזוכים בשנים החולפות לפריחה לאור ההתפתחויות הטכנולוגיות. למשל, חברות הסלולר מספקות למעסיקים שירות מעקב, שמאפשר למעסיק לדעת היכן נמצא העובד בכל רגע נתון.

מעסיקיו של ש' נתנו לו טלפון סלולרי, שבאמצעותו הוא מחתים שעון נוכחות בעבודה. כעבור זמן מה נודע לש' כי הטלפון הסלולרי מצויד בשבב אלקטרוני, המספק דיווח על מקום הימצאו של ש' בכל שעה, לרבות בסופי השבוע, בחופשות ולאחר שעות העבודה. ש' פנה לאגודה לזכויות האזרח, וקבל על החדירה לפרטיותו עקב המידע שמועבר בלא שליטתו באמצעות השבב. לדבריו, הוא חש שמתבצע אחריו מעקב בלתי פוסק²⁴².

דוגמא נוספת שמטרידה עובדים רבים, היא המעקב אחר הדואר האלקטרוני שלהם, או אחר גלישתם באתרי הרשת. כיום, מעסיקים יכולים לראות באילו אתרי אינטרנט גלש העובד בשעות העבודה, ואיזו תכתובת ניהל עם עמיתיו, חבריו או בני משפחתו.

²⁴¹ עניינו של י' טופל בידי האגודה לזכויות האזרח בדצמבר 2003.

²⁴² פנייה ממרץ 2006.

פרק רביעי: ההפרה משתלמת

בתחום הזכויות בעבודה קשה להפריז בחשיבותה של האכיפה, על כל צורותיה. החקיקה בישראל מתקדמת, וכוללת הוראות רבות המגנות על זכויותיהם של העובדים. אפשר אמנם להתווכח על חלק מההוראות, ובוודאי קל לטעון כי החוקים הקיימים אינם מתאימים למציאות המשתנה של שוק העבודה בישראל – אך קשה למצוא מי שיגיד שעיקר הבעיה הוא בחקיקה. בפרק השלישי תיארנו הפרות בוטות, חד-משמעיות, של החוקים. הפרות שרובן, ובוודאי החמורות שבהן, לא נובעות מפרשנות החוקים, אלא מאי-אכיפתם. בפרק זה נבחן את אכיפת החוק בידי הרשויות, את היקף ההגנה הניתנת לעובדים, את אופן ההגנה ואת מגבלותיה.

האכיפה מתחלקת לכמה סוגים: אכיפה פלילית ומינהלית, המצויה באחריותו של משרד התמ"ת; אכיפה אזרחית, הנתונה בידי בית הדין לעבודה, כשהוא דן בתביעות אישיות של עובדים שזכויותיהם הופרו; וכן אכיפה שהציבור גורם לה, באמצעות הגברת המודעות של עובדים לזכויותיהם ובאמצעות דעת קהל.

אכיפת חוקי העבודה בידי משרד התמ"ת

משרד התמ"ת הוא שמופקד על האכיפה הפלילית של חוקי העבודה, ובהם חוק שכר מינימום, חוק שוויון הזדמנויות בעבודה והחוק למניעת הטרדה מינית. בעבר היו בלבול וחוסר תיאום בין האגפים השונים, כפי שעלה מדוח מבקר המדינה לשנת 2004²⁴³. בעקבות הביקורת החמורה שנמתחה בדוח המבקר, נעשו שינויים ארגוניים במשרד התמ"ת, וכיום היחידה לאכיפת חוקי עבודה היא שמטפלת באכיפת החוקים השונים. השינויים הארגוניים שנעשו תרמו במידת שולית לשיפור המצב, וכך גם כמה החלטות עקרוניות שקיבל משרד התמ"ת בחודשים החולפים – אולם כל אלה הם עדיין טיפה דלילה מאוד בים ההפרות של חוקי העבודה.

פקח ל-100 אלף עובדים

נטל האכיפה נופל אפוא, על כתפיה של היחידה לאכיפת חוקי עבודה, ואלו, למרבה הצער, אינן רחבות. כ-200 פקחים מועסקים ביחידה, חלקם בשיעורי משרה לא מלאים. במשך 14 שנים לא גדל מספר הפקחים, או גדל באופן שולי²⁴⁴, וזאת חרף עלייה עצומה בהיקף הפעילות העסקית בישראל, ולמרות התמורות האדירות בשוק העבודה. בתחילת שנות ה-90 טיפל אותו מספר פקחים במספר עובדים נמוך בהרבה, ואז רובם המכריע של עובדים אלה, כמעט 70% מהם, היו מאורגנים ותנאיהם הוסדרו בהסכמים קיבוציים.

²⁴³ דוח שנתי 54 של מבקר המדינה לשנת 2003.

²⁴⁴ על פי דבריה של רבקה מקובר, מהאגף לפיקוח על חוקי עבודה, בישיבת הוועדה לביקורת המדינה של הכנסת, מיום 22.3.2005, היקף המשרות של הפקחים במחלקת אכיפת חוק שעות עבודה ומנוחה נשאר כשהיה ב-14 שנות עבודתה במשרד התמ"ת.

חלוקה בלתי-סבירה של שטחי פעולה מצטרפת למיעוט הבולט במספר הפקחים. כשבעים מהם עוסקים רק באכיפת חוקי בטיחות במקומות עבודה, ויותר ממאה פקחים אחרים פועלים אך ורק לאכיפת חוק עובדים זרים (העסקה שלא כדין), הרלוונטי לכמאתיים אלף מהגרי עבודה הנמצאים בישראל. למעשה, פקחים אלה אינם עוסקים בהגנה על זכויות העובדים במקומות העבודה, אלא רק – בשיתוף עם משטרת ההגירה – בתפיסתם של מהגרי עבודה העובדים בלא היתר. על אכיפת דיני העבודה בקרב עובדים ישראלים אחראים 19 פקחים בלבד, שטווח פעילותם משתרע על 2.4 מיליון עובדים שכירים בישראל. באחרונה אף פורסם, כי היקפי המשרה של 19 הפקחים הללו קוצצו²⁴⁵.

המצב כמעט לא השתנה מאז פרסום דוח מבקר המדינה בסוף 2004; אז סיפרה מנהלת האגף לאכיפת חוקי העבודה במשרד התמ"ת על היקף הפעילות הדל של המפקחים בכל מה שקשור לעובדים הישראלים:

*"הוטלה על האגף משימה לאומית גדולה (הכוונה היא לגירוש העובדים הזרים; מ"ת), אם כי אולי לא תמיד בחנו את האפשרות של הביצוע שלה... עבדנו יום ולילה... לגבי נושא הישראלים, התקן שלנו היה 11 מפקחים שזה בסביבות 5 צוותי עבודה, ועם זה היינו צריכים לבצע את המשימות הקשורות בנושא הישראלים. כל שנה קיבלנו עוד משימה ועוד חוק. אין תכנית עבודה שנתית שהוצאתי, שבה לא ביקשתי תוספת כוח-אדם"*²⁴⁶.

נדרשים הרבה יצירתיות ומיקוד כדי להביא לשינוי התנהגותי בשוק העבודה, עם משאבים כה מוגבלים. יחידת האכיפה, כך נראה, לא התברכה בכך, ועד לתקופה האחרונה כמעט לא נקטה פעילויות יזומות. המידע שפקחי היחידה פועלים על בסיסו מגיע, רובו ככולו, מתלונות ששולחים עובדים. אולם כמו שראינו, יש סבירות נמוכה ביותר שהעובדים הסובלים במיוחד מהפרות החוק, יגישו תלונה למשרד התמ"ת. רבים אינם מודעים לזכויותיהם, וגם לו היו מודעים לזכויות, יכולתם לבדוק אם המעסיק מיישם אותן מוגבלת ביותר. עד לא מזמן, לא נעזרה כלל יחידת האכיפה בפילוח של מקומות העבודה, ושל הענפים או העובדים המועדים לפגיעה, אף שפילוח כזה התקיים, והיה נגיש ליחידה.

יחד עם זאת, חשוב לומר כי החל מתחילת 2006 מורגשים שינויים בגישה ובפעילות של יחידת האכיפה, וניכרים ניצניה של מחשבה יצירתית. המבצע הממוקד הראשון של יחידת האכיפה בשנים האחרונות נולד בעקבות הביקורת הציבורית הנוקבת על תנאי העסקה בענפי השמירה והניקיון, והיחידה הכריזה עליו בגאווה כעל "מבצע חדשני", מאחר שבניגוד לעבר, הוא לא בא כתוצאה מתלונות שהוגשו, אלא כיזמה כוללת של היחידה²⁴⁷. אף כי הרעיון העיד על כוונות חשובות, הצלחתו הייתה חלקית ביותר. מאות התלונות שנאספו במבצע זה, ובמבצעי אכיפה אחרים שבאו אחריו, לא טופלו – בהעדר כוח אדם²⁴⁸.

תקוות לשיפור תמונת האכיפה התעוררו בחודשים החולפים, עם כניסתו של שר התמ"ת החדש, אלי ישי, לתפקידו, באפריל האחרון. השר החדש הבטיח להעלות את מספר הפקחים, והודיע כי ינהל מאבק עם

²⁴⁵ "התמ"ת מקצץ בשעות העבודה של הפקחים", ynet, 23.10.2006.

²⁴⁶ פרוטוקול הוועדה לענייני ביקורת המדינה מיום 6.12.2004, עמ' 7-8.

²⁴⁷ המבצע החל בפברואר 2006, ומטרותיו פורסמו באתר של משרד התמ"ת: <http://www.moit.gov.il>

²⁴⁸ "התמ"ת לא אוכף את תשלום שכר המינימום לעובדים", nrg, כלכלה, 6.6.2006. בכתבה זו פורסם מידע ולפיו הצטברו בחודשים החולפים 400 תלונות על הפרות שכר המינימום – שאינן מטופלות כלל.

פקידי האוצר להגדלת התקנים²⁴⁹, אך בינתיים לא נשא מאבק זה – אם אכן התנהל – כל פרי. בתחילה הורגש השינוי בעיקר באכיפת החוק האוסר על העסקת יהודים בשבת²⁵⁰, ויש לקוות כי נחוש בהתעוררות ובשיפור גם בכל הקשור לאכיפה של חוק שכר המינימום, חוק הגנת השכר, חוקי עבודת הנוער ועוד. בספטמבר 2006 יזם משרד התמ"ת מבצע שכונה "חיים בכבוד", ובמסגרתו גויסו 300 עובדים בתפקידים שונים במשרד, לבדיקה יזומה של הפרות חוק בקרב מעסיקים בכל הארץ. הבדיקה נמשכה שלושה ימים, ונבדקו בה כ-4,000 מקומות עבודה. הממצאים היו קשים: 92% מהמעסיקים שנבדקו נמצאו מפריס את זכויות העובדים; 15% מהם באופן חמור²⁵¹. המבצע לא נתן מענה אמיתי לבעיית ההפרות, אך הוא משקף את המודעות הגדלה של משרד התמ"ת לביקורת הנמתחת בציבור ובתקשורת בעניין דלות האכיפה.

קנסות מינהליים וכתבי אישום: מעט מדי ומאוחר מדי

השלב השני באכיפה על ידי משרד התמ"ת הוא שלב פתיחת תיקי חקירה, ועליו אמונה הלשכה המשפטית של משרד התמ"ת. תיקי החקירה נפתחים על בסיס הבדיקות שעורכים מפקחי העבודה, ובכללן איסוף ראיות וחקירה באזהרה במקרה הצורך. על פי תוצאות תיקי החקירה, מוטלים קנסות מינהליים או מוגשים כתבי אישום. הקנסות המינהליים מוטלים רק על ה"מפריס הקלים", אלה שחרגו ב-5% או בפחות מכך, מהתשלומים הקבועים בחוק; ביתר המקרים, הלשכה המשפטית מתחילה בהכנת כתבי אישום²⁵². ברוב חוקי העבודה הטלת קנס מינהלי דורשת מעורבות של תובע, ורק במיעוטם מפקח מורשה להטיל קנס בעצמו. בלשכה מועסקים כיום שנים עשר תובעים, כחמישה מתוכם עוסקים באכיפת חוקי עבודה, וכל היתר באכיפת חוקי צרכנות ותקינה.

עבודתם של חמשת התובעים במשרד התמ"ת מניבה כמות מזערית של כתבי אישום נגד מעסיקים

עבודתם של חמשת התובעים העוסקים באכיפת חוקי עבודה במשרד התמ"ת מניבה, באופן טבעי, כמות מזערית של כתבי אישום המוגשים נגד מעסיקים עברייני חוק: ב-2005 הוגשו פחות מ-200

כתבי אישום בגין הפרות חוקי עבודה, לעומת 281 ב-2004, אך הרבה יותר מאשר בשנים קודמות, בהן הוגשו מדי שנה בשנה עשרות ספורות בלבד של כתבי אישום. מיעוט כתבי האישום משמעותי במיוחד ליישום ההוראה בחוק עסקאות גופים ציבוריים, ולפיה לא יוכל גוף ציבורי להתקשר עם קבלן שהורשע ביותר משתי עבירות על חוק שכר המינימום בשנה. מספרם הזעום של כתבי האישום, לצד מיעוט ההרשעות ותקופת הזמן הארוכה עד להרשעה – כל אלה מביאים לכך שהוראה זו כמעט בלתי-אפשרית ליישום.

היחס הבלתי מידתי בין אכיפת חוק העסקת עובדים זרים לבין אכיפת חוקי העבודה המגנים – משתקף גם בהגשת כתבי האישום. על פי המשתקף בהכרעות הדין הפליליות, רובם המכריע של כתבי האישום מוגשים

249 יישי: אצלי המובטלים לא ייחשבו לבטלנים", 19.5.2006, ynet.

250 יישי מתכנן יותר פקחים בשבת", 28.5.2006, nrg.

251 "300 עובדי התמ"ת יאכפו חוקי עבודה וצרכנות", 3.9.2006, ynet; "92% מהמעסיקים מפריס חוקי עבודה", 26.9.2006, ynet.

252 נוהל הגשת התביעות הוסבר בפגישה שהתקיימה ב-29.1.2006, בין נציגות האגודה לזכויות האזרח לבין נציגי אגף האכיפה במשרד התמ"ת.

נגד מעסיקים שהפרו את חוק העסקת עובדים זרים, והעסיקו עובדים זרים בלא היתר, ואילו מיעוט שבמיעוט מכתבי האיטום עוסק בהפרת זכויות המגן של העובדים²⁵³.

מיעוט כוח האדם והביקורת על היקף האכיפה הולידו רעיון חדש במשרד התמ"ת: גיוסם של עורכי דין עצמאיים להגשת תביעות מטעם משרד התמ"ת²⁵⁴. במסגרת מידע למגישי ההצעות במכרז זה, פרסם משרד התמ"ת נתונים קשים אודות העומס המוטל על מחלקת התביעות של המשרד. בין היתר פורסם, כי יותר מ-3,000 תיקים מוכנים להגשת כתבי איטום וממתנינים לתביעה, וכי מדי חודש בחודש מצטרפים לרשימת ההמתנה הזאת עוד 50-150 תיקים²⁵⁵.

256 הנתונים ומשמעותם

קנסות מינהליים – פילוח לפי חוקי העבודה

סה"כ	2005	2004	2003	2002	
590	44	120	208	218	חוק שוויון הזדמנויות בעבודה התשמ"ח-1998
793	213	291	98	191	חוק שכר מינימום התשמ"ז-1987
10	6	3	1	-	חוק הודעה לעובד (תנאי עבודה) התשס"ב-2002
43	15	10	18	-	חוק הודעה מוקדמת על פיטורים ועל התפטרות התשס"א-2001
270	162	98	3	7	חוק ותקנות עבודת נוער

קנסות מינהליים – פילוח לפי שנים*

שנה	קנסות מינהליים שהוטלו
2001	112
2002	416
2003	328
2004	522
2005	440

²⁵³ באתר של משרד התמ"ת מפורסמים רק הנתונים בדבר אכיפת חוקי המגן, ואין בו נתונים הנוגעים למספר כתבי האיטום המוגשים בעברות על חוק העסקת עובדים זרים; שאלה שהפנינו בעניין למשרד התמ"ת לא נענתה עד למועד הפרסום. ההערכה שלעיל מבוססת על סקירת הכרעות הדין שניתנו בגין עברות על חוקי העבודה החל מתחילת 2006.

²⁵⁴ מכרז 9/06 – קבלת שירותי ייצוג משפטי בתביעות והגשת כתבי איטום, פורסם באתר משרד התמ"ת: <http://www.moit.gov.il>.

²⁵⁵ פירוט המכרז - שאלות ותשובות למכרז 9/06, יו"ר ועדת המכרזים, משה טומשובר. פורסם באתר משרד התמ"ת, בכתובת שלעיל.

²⁵⁶ כל הנתונים לקוחים ממסמך רקע בנושא מגמות בענישת עברייני עבודה, מרכז המחקר והמידע של הכנסת, יולי 2005, כתיבה: אלעזר שוורץ; מהעדכון למסמך זה מאוגוסט 2005, וכן מנתוני היקף הפעילות ל-2005, שפורסמו באתר של משרד התמ"ת: <http://www.moit.gov.il>. הנתונים לא כוללים הפרות חוק שעות עבודה ומנוחה (איסור העסקה בשבת).

כפי שניתן לראות, הנתונים מצביעים על עלייה חדה בהיקף הקנסות המוטלים על מעסיקים לאחר שנת 2001, ועל העדר שינוי משמעותי מאז אותה שנה ועד היום. השינויים החדים בהיקפי האכיפה במהלך השנים מעוררים תהיות: בשנים 2002-2003 ניכר כי הושם דגש על אכיפת חוק שוויון הזדמנויות בעבודה, ואילו בשנים 2004-2005 חלה ירידה דרמטית בהיקף האכיפה של חוק זה, ובמקומו ניכרת התמקדותה של יחידת האכיפה בחוק שכר המינימום. הקביעה באיזה חוק להתמקד היא שאלת מדיניות כמובן, אך הפערים הניכרים מעוררים שאלות בדבר הגורמים הקובעים מדיניות זו.

חוק הודעה לעובד, שנחקק ב-2002, כמעט אינו נאכף (רק עשרה קנסות הוטלו בגין הפרתו מאז חקיקתו עד 2005 ועד בכלל); וחוק הודעה מוקדמת לפני הפיטורים נאכף בדלילות: 43 קנסות הוטלו בגין הפרתו מאז חקיקתו ועד היום. חוק שעות עבודה ומנוחה, בכל הקשור להעסקה בשעות נוספות, לא נאכף כלל במהלך השנים, במסגרת מדיניות מוצהרת של משרד התמ"ת, אולם באמצע 2006 הודיע המשרד על תחילת האכיפה של חוק זה.

קל אפוא להיווכח, כי מספר הקנסות המוטלים אינו אלא טיפה בים הרחב של ההפרות בשוק העבודה בישראל, טיפה שאין בכוחה לשמש כוח הרתעה משמעותי, ודאי לא נוכח שיעור הקנסות עצמם: הסכום הממוצע לקנס בגין עברה על חוק שכר המינימום הוא 7,140 ₪, והסכומים הממוצעים לקנסות בגין העברות על חוקי עבודת הנוער, חוק הודעה לעובד, חוק הודעה מוקדמת על פיטורים, וחוק שוויון הזדמנויות בעבודה נעים בין 1,900 ל-2,300 ₪.

מספר הקנסות הוא טיפה בים הרחב של ההפרות בשוק העבודה בישראל

כאילו לא די בכל אלה, כוח ההרתעה של פעילות האכיפה מתפוגג לחלוטין לנוכח מועד הגבייה של הקנסות, העדר סנקציות על ריבוי קנסות, והשיעורים הנמוכים של הסברה ופרסום. המועד שבו הקנסות המינהליים נגבים מאוחר, לעתים בכמה שנים, ממועד העברה וממועד הטלת הקנס. מעסיק גדול שהפר את זכויות העובדים, משלם את הקנס הזעום שהוטל עליו רק כעבור שנים אחדות²⁵⁷; בינתיים הוא יכול לצבור עוד ועוד קנסות, מבלי שתוטל עליו כל סנקציה על ריבוי הקנסות.

מדוע, בעצם, לא להפר חוקי עבודה בישראל: הסיכוי להיתפס נמוך; סכום הקנס אינו גבוה; ומועד התשלום יכול להידחות בשנים. כל אלה הופכים את הפרת החוק, בעיקר מצד מעבידים שמעסיקים עובדים רבים, למשתלמת ביותר.

אחד הפתרונות שהוצעו לבעיית האכיפה הלקויה, הוא הקמת נציבויות מתמחות, לאכיפת חוקי העבודה השונים. בהתאם לרעיון זה, קיבלה הכנסת בסוף 2005 חוק להקמת נציבות שוויון הזדמנויות בעבודה. לנציבות, כמו ליחידת האכיפה של משרד התמ"ת, יהיו סמכויות של חקירה, עיון ותביעה. הנציבות אמורה לקום עד סוף 2006, אולם היא תתמקד רק באכיפתו של חוק שוויון הזדמנויות בעבודה.

²⁵⁷ ראו בישיבת הוועדה המיוחדת לבחינת בעיית העובדים הזרים (מיום 17.1.2005) את דבריו של סמנכ"ל אכיפה וגבייה במשרד המשפטים, ציון כספי, על חברות שבשנים 2001-2002 קיבלו קנסות בקשר עם הפרת חוקי עבודה, ותיקי הקנסות הועברו למחלקת הגבייה והאכיפה רק במהלך 2004.

לצד הביקורת המוצדקת על תפקודה והתנהלותה של יחידת האכיפה במשרד התמ"ת, חשוב להדגיש כי לא מדובר בכשלי ביורוקרטיה, אלא בבעיית מדיניות. הקצאת המשאבים ליחידת האכיפה במשרד התמ"ת דלה מאוד, וסדרי העדיפויות המוכתבים לה ממקמים בתחתית הסולם את אכיפת חוקי המגן על מעסיקים. ההפרות החמורות שאותן תיארו מחויבות בסנקציות כה מצומצמות ושטחיות, עד כי מבחינה כלכלית – הן משתלמות ביותר. לפני כמעט שלוש שנים מתח מבקר המדינה דאז, אליעזר גולדברג, ביקורת חריפה על מצב זה:

"אנחנו עוסקים באוכלוסייה חלשה מכל הבחינות. הדוח הזה בא לשאול את השאלה הגדולה, מדוע לא אוכפים את החוקים, ואלה חוקים יפים ומתקדמים, על אותה אוכלוסייה חלשה? חברה מתקדמת נבחנת בין היתר גם ביחסה למיעוט, ביחסה לחלש.

רבותיי, שמענו פה דברים שבוודאי מראים על תשומת לב ועל רצון טוב. אבל, זה לא מספיק. אני חושב שהנושא הזה צריך לעבור טלטלה, זעזוע, אחרת זה לא ילך, מפני שעם עוד ביקורת פה ועוד ביקורת שם אנחנו לא נלחמים בתופעה. יש כאן תופעה שאנחנו חייבים, חייבים, להילחם בה"²⁵⁸.

אך בינתיים ההפרות מתעצמות, והמלחמה מתנהלת בעצלתיים.

מקומם של בתי הדין לעבודה באכיפת החוק ובהגנה על זכויות עובדים

אכיפת חוקי העבודה באמצעות תביעות אזרחיות שהעובדים הנפגעים מגישים נגד מעסיקהם, היא פעילות האכיפה בעלת ההיקף הנרחב ביותר. חמישה בתי דין אזוריים לעבודה פועלים בישראל – בחיפה, בנצרת, בתל-אביב, בירושלים ובבאר-שבע – וארבעים ושמונה שופטים מכהנים בהם. בערכאת ערעור פועל בית-הדין הארצי לעבודה, ומכהנים בו שמונה שופטים. יותר מ-100 אלף תיקים אזרחיים מתנהלים מדי שנה בשנה בבתי הדין האזוריים ובבית הדין הארצי לעבודה – הרבה יותר מהמאות הספורות של התיקים המתנהלים ביחידת האכיפה של משרד התמ"ת.

בית הדין לעבודה הוקם בסוף שנות השישים, כדי לפתח את דיני העבודה, להנחות את התנהלות הצדדים ליחסי עבודה, ולהעמיד מנגנון ראוי ליישוב סכסוכי עבודה שלא בדרך של מאבק מקצועי. ההצלחה של בית הדין בשלושה מישורים אלה הייתה מרשימה.

**יותר מ-100 אלף תיקים
אזרחיים מתנהלים מדי שנה
בשנה בבתי הדין האזוריים
ובבית הדין הארצי לעבודה**

בית הדין נתן תנופה עצומה – ואפשר לתאר אותה כמהפכה – לפיתוח דיני העבודה, וכיום קיימת מערכת מסועפת של הלכות, ברמה גבוהה, גם בהשוואה למדינות מפותחות בעולם; מערכת זו מספקת הכוונה מפורטת לעובדים ולמעבידים בשאלות הרגילות המתעוררות ביחסי העבודה. בית הדין לעבודה הגדיר את

²⁵⁸ פרוטוקול הוועדה לענייני ביקורת המדינה, מיום 6.12.2004, עמ' 15.

המעמד של עובד, הבהיר את משמעותן של הזכויות המוקנות לעובדים בחוקי העבודה, ולעומתן את המשמעות של סמכות הניהול ("הפררוגטיבה") של המעביד; הוא פיתח עקרונות וערכים, כמו חופש העיסוק ושוויון הזדמנויות בעבודה, ויצר הלכות בתחום יחסי העבודה הקיבוציים.²⁵⁹

הירידה בשיעור העובדים המאורגנים וביעילותה של האכיפה באמצעות יחסי העבודה הקיבוציים, בצד שיעור האכיפה המצומצם במשרד התמ"ת, הביאו לעלייה בפנייה לבתי הדין לעבודה. בתי הדין לעבודה נהפכו לכתובת היחידה לעובדים לא מאורגנים שזכויותיהם הופרו. מגמה זו מתבטאת גם בעלייה – הדרגתית אך משמעותית – במספר התיקים הנפתחים מדי שנה בשנה בבתי הדין לעבודה. אם ב-1974 דנו בתי הדין האזוריים בכ-10,000 תביעות אזרחיות וסכסוכי עבודה, ובית הדין הארצי דן ב-600 תיקים, ב-2004 נדונו 96 אלף תביעות וסכסוכים קיבוציים בבתי הדין האזוריים, ואילו בבית הדין הארצי נדונו 2,600 תיקים.²⁶⁰

העלייה במקומו של בית הדין לעבודה בהגנה על זכויות העובדים, מחייבת דיון בתפקודו ובמגבלות ההגנה שהוא מעניק. בחלק זה של הפרק נעסוק בשאלות אלה, תוך התמקדות בהיקף ההגנה הניתנת לעובדים החלשים.

בדרך להגשת תביעה

לפני שנדון בהליך עצמו, נתאר בקצרה את התהליך שעובר עובד מרקע תעסוקתי נמוך, המבקש לפנות לבית הדין לעבודה, כדי שזה יאכוף על מעסיקו להעניק לו את זכויותיו. על פי אחד המחקרים שחקרו תהליכים אלה, אדם שזכויותיו נפגעו צריך לעבור כמה שלבים עד להבשלת התביעה המשפטית. השלבים מכונים Naming, Blaming, Claiming²⁶¹: השלב הראשון הוא הענקת שם לפגיעה, כלומר היכולת להעניק לה הגדרה משפטית; השלב השני הוא שלב הטלת האשמה, שעיקרו ההבנה מיהו הגורם האחראי לפגיעה בזכויות, וההתייצבות מולו; השלב השלישי הוא שלב הפנייה לערכאות, ובו הטענות והתובנות מתורגמות לשפה משפטית. פרק הזמן שתהליך זה דורש, הוא ארוך במיוחד אצל נפגעים השייכים לאוכלוסיות המוחלשות.²⁶²

התיישנות

על חלק מחוקי המגן חלות תקופות התיישנות קצרות: התביעה ליישום הזכות לפיצויי הלנת שכר מתיישנת כעבור שנה בלבד; התביעה לפדיון חופשה מתיישנת כעבור שלוש שנים; והתביעה לדמי הבראה - כעבור שנתיים. על יתר החוקים חל חוק ההתיישנות, הקובע תקופת התיישנות של שבע שנים.²⁶³ בפרק השלישי הבאנו את סיפורו של ש', אדם ערירי עם מוגבלות שכלית, בן 60, שעבד 45 שנים במרפדייה

²⁵⁹ ראו הסקירה על התפתחותו של בית הדין לעבודה בדוח הוועדה לבדיקת בתי הדין לעבודה, ינואר 2006.

²⁶⁰ הנתונים לקוחים מתוך הדוח שלעיל, והם מתייחסים לתיקים שהטיפול בהם הסתיים ב-2004.

²⁶¹ William Felstiner, Richard Abel & Austin Sarat "The Emergence and Transformation of Disputes: Naming, Blaming, Claiming" 15 Law & Soc. Rev. (1980) 631.

²⁶² י' אלבשן, "נגישות האוכלוסיות המוחלשות בישראל למשפט", עלי משפט ג', תשס"ד.

²⁶³ עב (חי) 2451/00 שמעון בלומנטל נ' עזבון המנוח יהודה לב ז"ל, ניתן ביום 14.4.2004.

בחדרה, ורק לאחר שמעסיקו נפטר והמרפדייה נסגרה, גילה שכנו כי במהלך כל שנות עבודתו שולם ל-ש' שכר נמוך בכמחצית משכר המינימום. תביעתו של ש' התקבלה במלואה, אולם הוא קיבל פיצוי על שש שנים בלבד, משום שלגבי יתר 39 שנות עבודתו חלה התיישנות. סיפורו של ש' ממחיש היטב את בעיית הנגישות, שנפגעים מהאוכלוסיות המוחלשות נתקלים בה: תקופת התיישנות מציבה בפניהם מחסום ראשוני, והוא לעתים אינו עביר. גם ח', שהועסקה בחברה קבלנית שסיפקה עובדי סיעוד, לא זכתה לקבל את זכויות הפנסיה שצברה בשמונה שנות עבודתה בחברה. החברה לא העבירה לקרן הפנסיה את דמי הגמולים שניכתה משכרה של העובדת, אולם תביעתה של ח' להשבת הסכומים שלא הופרשו, נדחתה על הסף – משחלפה תקופת התיישנות.²⁶⁴

מי המעסיק?

לא רק אורכו של שלב ההבשלה מגדיל את מכשול התיישנות שנפגעים מאוכלוסיות מוחלשות ניצבים בפניו. תבניות ההעסקה החדשות, והתמורות המבניות בשוק העבודה, עשויות גם הן לעכב את הפנייה לערכאות. כך בין היתר, תבנית ההעסקה המשולשת (עובד-קבלן-מעסיק בפועל) מקשה על נפגעים לדעת ממי עליהם לתבוע את זכויותיהם, וזמן רב חולף לעתים עד להבנתם, כי הם יכולים לתבוע את הזכויות גם מהמעסיק בפועל. כאשר שתי חברות הקבלן, ש-ח' וחבריו הועסקו דרכן במועצה המקומית קרני שומרון, חדלו לפעול, והעובדים נותרו בלא שכר ובלא זכויות נלוות – הם לא העלו בדעתם כי ניתן לפנות למועצה המקומית, שהעסיקה אותם באמצעות חברות קבלן שונות במשך תקופה ארוכה, ולדרוש ממנה את הזכויות המגיעות להם.²⁶⁵ שינויים מבניים אחרים עלולים להקשות על נפגעים לממש את זכויותיהם בתוך תקופת התיישנות:

ז', פ' וח' הגישו תביעה נגד המוסך שעבדו בו, אולם מאחר שהמוסך שינה את שמו והפך לחברה בע"מ, לא הגיעה תביעתם אל המעסיק, ולבסוף נמחקה. שנים מאוחר יותר הגישו שוב תביעה, הפעם נגד המוסך כחברה בע"מ, אולם אז דחה בית הדין האזורי את תביעתם על הסף בשל התיישנות. השלושה ערערו לבית הדין הארצי, וזה הפך את החלטה, וקבע כי הגשת התביעה הראשונה עצרה את מרוץ התיישנות. סביר להניח שתובעים אחרים, ובעיקר כאלה שאינם מיוצגים, היו מתייאשים, ולא מערערים על החלטה דומה.²⁶⁶

כתב ויתור בלתי-חוקי

סוג שונה של מחסומים, מלבד המכשולים שבחוק, הוא זה שנובע מתנאים או מהתחייבויות, המונעים מן העובד לפנות לערכאות בעניינים מסוימים, או המחייבים פנייה לבוררות לפני הגשת תביעה. תנאים מסוג זה קיימים לעתים כבר בחוזה העבודה, אולם לעתים קרובות יותר העובדים מוחתמים על כתבי ויתור, בעיקר עם סיום תקופת עבודתם, ובהם הם מתחייבים להימנע מפנייה לערכאות. מדובר בחתימה תחת לחץ, שכן במעמד זה נאמר להם, במפורש או במרומז, כי אם לא יחתמו על כתב הויתור, לא יקבלו את

²⁶⁴ בשא (חי) 2312/05 שי חברה לשירותי סיעוד נ' ופאא; ההחלטה ניתנה ביום 18.5.2005.

²⁶⁵ קו לעובד, דף מידע, דצמבר 2005.

²⁶⁶ ההחלטה בבית הדין האזורי: בשא (י-ם) 17279/04, מקיאס בע"מ נ' זוהיר טהה ואח', ניתנה ביום 15.5.2005; ההחלטה בבית הדין הארצי: עע 393/05, זוהיר טהה ואח' נ' מקיאס בע"מ, ניתנה ביום 10.1.2005.

שכרם האחרון, את פיצויי הפיטורים או את מכתב הפיטורים הדרוש להם לצורך קבלת דמי אבטלה. פרקטיקה נפוצה זו היא בלתי-חוקית ומנוגדת להלכה, הקובעת כי אסור למעסיק להתנות את התשלומים מכוח החוק בחתימה על כתב הוויתור²⁶⁷. המטרה בהחתמה על כתבי הוויתור ברורה: הרתעת העובדים מפני פנייה לערכאות למימוש זכויותיהם מכוח החוק. אולם עובדים רבים אינם יודעים כי השיטה הזו אינה חוקית, ומאמינים כי אכן אין ביכולתם לפנות לבית הדין לעבודה, לאחר שחתמו על כתב הוויתור.

הגשת התביעה וההליך בבית הדין האזורי

לצורך המחשת הבעיות הקיימות בהליכים בבתי הדין לעבודה, ערכנו תצפיות בבית הדין האזורי בתל-אביב ובבית הדין האזורי בבאר-שבע, ובמסגרתן נכחו מתנדבים בכארבעים דיונים, שבהם לא היה התובע מיוצג. מטרת התצפיות הייתה לנסות ולאבחן את אופי הדיון ואת היקף ההגנה שתובעים לא מיוצגים מאוכלוסיות מוחלשות, מקבלים בבתי הדין לעבודה, ואת הדרך שבה בתי הדין מתמודדים עם העדר הייצוג, עם קשיי השפה ועם פערי ההשכלה והידע. ביקשנו מהתצפיתנים להתרשם מהיחס הכללי של בית הדין לעובדים אלה: מידת הקשב והסבלנות, הבנת השפה המילולית והתרבותית של העובד וכדומה. כן התבקשו התצפיתנים לבדוק אם על התובע מופעל לחץ להתפשר, ועל אילו חלקים בתביעתו הוא מתבקש להתפשר. כל הדיונים שהמתנדבים נכחו בהם היו דיונים מהירים – כלומר כאלה המוגבלים לסכום כספי נמוך יחסית (תביעה של עד 20,000 ₪), ואשר אין בהם הקפדה על דיני הראיות ועל הפרוצדורות.

הבחירה בדיונים מהירים נבעה הן מסיבות פרקטיות – לרוב דיונים אלה מסתיימים בישיבת הוכחות אחת, והמתצפיתנים לא נדרשים לעקוב אחר הליכים הנמשכים תקופות ארוכות; והן מסיבות ענייניות – הדיונים המהירים מביאים כמה מהבעיות שיתוארו להלן לידי הקצנה, בעיקר נוכח ריבוי עובדים בלתי מיוצגים מאוכלוסיות מוחלשות.

לנוכח המסגרת המוגבלת של הזמן והמשאבים, מספר התצפיות ואופיין אינם מאפשרים הסקת מסקנות בעלות תוקף סטטיסטי. הבעיות שיוצגו בהמשך הפרק מוכרות בספרות ובמחקר, והתצפיות שערכנו נועדו, בעצם, להדגימן באמצעות סיפור מוחשי.

ייצוג עצמי ופער תרבותי

הרבה מהעובדים המגיעים לבתי הדין לעבודה במסגרת הדיונים המהירים, הם עובדים בשכר נמוך, בשל הסכום המקסימלי הנמוך שאפשר לתבוע בדיון מהיר. מסיבה זאת רבים מהם גם אינם מיוצגים: בתביעה לסכום כה נמוך, לא משתלם לשכור את שירותיו של עורך דין, ששכר הטרחה שלו עשוי להגיע לרבע ואף למחצית מסכום התביעה כולה. המעסיקים, לעומת זאת, בעיקר אלה הנוקטים באופן שגרתני שיטות בלתי-חוקיות, משתמשים בשירותים קבועים של ייעוץ וייצוג משפטי. עבורם, עלויות שירותים אלה אינן משמעותיות, והן אינן משתוות ליתרון ההרתעתי הגלום בשכירתם: באופן זה, העובדים יודעים כי מעסיקם מיוצג על ידי עורך דין, וחוששים מהגשת תביעה.

לא רק עובדים משכילים ורהוטי שפה ייצגו את עצמם בדיונים המהירים שבהם צפינו, אלא גם עובדים

²⁶⁷ דב"ע שן/3-16 שמואל אלוני נ' אל-על נתיבי אוויר לישראל בע"מ, עבודה ארצי כג (1), 174.

שאינם דוברי עברית, וכאלה שניכר בהם כי אין להם כל השכלה, לא כל שכן השכלה משפטית. כך, למשל, ייצגה את עצמה עולה חדשה מרוסיה, בתביעת זכויותיה מקבלן הניקיון שהועסקה אצלו. העובדת הגיעה עם בנה, שסייע לה בעברית, והשניים הראו כי חלק מתלושי השכר שקיבלה העובדת רשומים על שמו של הבן. העובדת ובנה לא ידעו להסביר מבחינה משפטית את רישום התלושים על שם הבן²⁶⁸. הרשם²⁶⁹ העיר: "אני חושב שאני מבין מה קרה כאן", אולם העובדת לא העלתה את הטענה כי מדובר ברישום פיקטיבי, והרשם לא עשה זאת בעצמו²⁷⁰.

ניכר שלשופטים לא קל להתמודד עם תופעת הייצוג העצמי. הקשיים גדלים, כאשר מדובר בעובדים מאוכלוסיות מוחלשות, כאלה שאינם יכולים ללמוד לצורך התביעה את השפה המשפטית, ואף אינם שולטים בשפה העברית. עובדים אלה מתקשים מאוד לנסח את טענותיהם באופן משפטי, ולהתמודד עם הביורוקרטיה של בתי הדין לעבודה. לעתים, השופטים אינם מגלים אהדה לקשיים הללו, ואינם מצליחים לגשר על הפערים בינם לבין העובדים. כך קורה, שהדיון מתנהל ברמה המשפטית בין השופט לעורך הדין של המעסיק, ואילו העובד נדחק לשוליים, ומתקשה לעקוב אחר הדיון המתנהל בעניינו.

הבעיות שההליך הביורוקרטי מציב בפני עובד שאינו מיוצג עשויות לעתים להשתקף אף בפסק הדין. כך למשל, העירה שופטת מבית הדין לעבודה בתל-אביב, בפסק הדין בעניינו של איש מכירות ברשת "ארטא", שפוטר לאחר שמעסיקו טענו כי גנב ציוד²⁷¹:

"עוד ראוי לציין כי לא בכדי נדרש התובע לפירוט תביעותיו, שכן אלה הוגשו (משום מה) בארבעה הליכים שונים, בשלושה תאריכים (הגם סמוכים) תוך שימוש בטפסים של ביה"ד, כשע"ג הטפסים ביצע התובע וכן מאן דהוא בשמו, רישומים שונים ובניירות נוספים, באופן מבלבל ולא מסודר, שהקשה עד מאוד על הבנת תביעותיו".

במחקר נהוג להצביע על בעיית ה"קונפליקט התרבותי" – הפער בין צדדים מהאוכלוסיות המוחלשות לבין השופטים, הנמנים עם קבוצת האליטה. בבתי הדין לעבודה ניתן אולי לאתר את גילוייו של הקונפליקט התרבותי בפסיקה, בהתבטאויות כגון "אי-בהירויות", "התפרצויות", או "התחמקויות" מצד העובדים.

ניכר שלשופטים לא קל להתמודד עם תופעת הייצוג העצמי של עובדים, בעיקר כאשר מדובר בעובדים מאוכלוסיות חלשות

דוגמא לכך נמצאת בפסק דינו של בית הדין לעבודה בתל-אביב, בתביעתו של ו', שעבד כשומר בחברת "שמירה וביטחון בע"מ". השופטת דחתה את התביעה, וציינה כי:

"יוקדם ויצוין, כי התובע לא היה מיוצג על ידי עורך-דין בתיק זה. בית הדין עשה כמיטב

²⁶⁸ בפרקים הקודמים תיארנו את פרקטיקת התלושים הפיקטיוויים, הנפוצה מדי אצל קבלני ניקיון ושמירה, ולפיה כעבור פחות משנת עבודה העובדים מתבקשים להמציא את פרטיו של בן משפחה, שהמשך ההעסקה יהיה על שמו, כדי למנוע מהם רצף העסקה, שממנו נובעות מרבית הזכויות בעבודה, לרבות פיצויי פיטורים, דמי הבראה, חופשה שנתית ועוד.

²⁶⁹ רשמים הם משפטיים שהוקנו להם סמכויות פרוצדורליות ושיפוטיות בבית משפט. לרשמים בבתי הדין לעבודה יש על פי החוק גם סמכויות שיפוטיות מוגבלות והם דנים בדיונים מהירים ובתביעות עד סכום מסוים.

²⁷⁰ דמ (ת"א) 7955/05 אוסטחוב נ' פאסט שמירה וניקיון; תצפית מיום 17.1.2006.

²⁷¹ דמ (ת"א) 5577/03 בלו יצחק נ' ארטא; ניתן ביום 29.3.2004.

יכולתו על מנת לסייע לו להבהיר את תביעתו. ניתנו לתובע אפשרויות רבות להצגת גרסתו ולהבהרתה, אולם, לא רק שהוא לא ניצל הזדמנויות אלו, אלא הוא הרבה להתפרץ במהלך הדיון, להתווכח עם ב"כ הנתבעת ולהתעלם מהשאלות שהופנו אליו. הוא נתן תשובות מתחמקות ובחר להתריס כנגד בית הדין והצד שכנגד... מצאנו את עדותו של התובע בלתי-מהימנה ובלתי-משכנעת, תמוהה ורבת סתירות"²⁷².

חשוב לציין כי לא נכחנו בהליך ההוכחות עצמו, ולפיכך אין לראות באמירות הללו אלא דוגמא אפשרית, אך לא הכרחית, להשלכותיו של הקונפליקט התרבותי.

רבות נכתב על הקשר שבין קודים תרבותיים לבין משפט, ועל קשייהם של השופטים לפצח את הקודים האלה, ולתת להם ביטוי בפרשנות המקרה ובהכרעה השיפוטית²⁷³. חשוב שדווקא בבתי הדין לעבודה, שם מבקשים עובדים למצוא הגנה על זכויותיהם שהופרו, ודווקא בשעה שאין מנגנוני אכיפה יעילים חלופיים – יכירו השופטים בפער הזה²⁷⁴ ויגלו את הרגישות המתבקשת.

א. אי-ידיעת הזכויות

סיפורים אלה משקפים בעיה נוספת, שבה נתקלים עובדים מאוכלוסיות מוחלשות המגישים תביעה בבית הדין לעבודה בלא ייצוג משפטי וסיוע משפטי. ידיעת הזכויות המגיעות להם עשויה להיות חלקית ביותר, ולעתים הם אינם תובעים את מלוא הזכויות המגיעות להם על פי החוק וההסכמים הקיבוציים. דוגמא לכך היא אותה עובדת שהגיעה עם בנה לבית הדין, ולא ידעה מה משמעות הרישום הפיקטיבי של בנה כעובד. במקרה זה לא הבינה העובדת את משמעות הרישום הפיקטיבי על מכלול זכויותיה, ולכן לא תבעה מהמוסד לביטוח לאומי פיצוי על הפגיעה בזכויותיה שנגרמה עקב רישום זה.

הקושי הביורוקרטי שההליך בבתי הדין מציב לפני מי שאינו משפטן עשוי להביא לפגיעה ממשית בזכויות

המכשול הביורוקרטי שההליך בבית הדין לעבודה מציב לפני מי שאינו משפטן וזו עברו התמודדות חד-פעמית עם הגשת תביעה – עלול להביא לפגיעה ממשית בזכויות, גם כאשר בהמשך ההליך נשכרו שירותיו של עורך דין. כך למשל, קרה למי, שעבד בחברת הקייטרינג "תמר שירותי מזון", המספקת שירותי הסעדה לבתי אבות באזור ירושלים, במשך כשלושה חודשים וחצי. הוא הגיש בתחילה תביעה בלא ייעוץ משפטי. לטענתו, חשב שעליו להפריד בין עבודה בימי חול לבין עבודה בסופי השבוע, וכפי שאמר לרשמת, לא ידע איך להגיש תביעה על כל הימים. לכן הגיש תחילה תביעה רק בגין עבודתו בסופי השבוע, ותכנן לתבוע בנפרד בהמשך ההליך את שכר עבודתו בימות השבוע. העובד אף הסביר לרשמת, כי מאחר שלא היו די שורות בטופס, הוא לא ציין בטופס התביעה הראשוני את מחצית החודש האחרון לתקופת עבודתו. מאוחר יותר שכר העובד את שירותיו של עורך דין.

²⁷² עב 3205/97 ולדימיר רייחמן נ' שמירה וביטחון בע"מ; ניתן ביום 27.9.1999.

²⁷³ ראו: מי מאוטנר, "המשפט כתרבות: לקראת פרדיגמה מחקרית חדשה", ספר זיכרון לאריאל רוזן-צבי, 454, וכן הנ"ל, "שכל ישר, לגיטימציה, כפייה: על שופטים מספרי סיפורים", פלילים ז', 1998, 11.

²⁷⁴ נעיר, כי לא נערכו מחקרים אמפיריים על אי-שוויון בבתי הדין לעבודה, אולם מחקרים שנעשו במערכת המשפט הפלילי, מוכיחים בבירור אי-שוויון בפסיקה של בתי משפט השלום ובתי המשפט המחוזיים. ראו למשל: "יחס המערכת המשפטית בישראל לקבוצות שונות באוכלוסייה", מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 2002, כתיבה: דן להב; וכן: א' רטנר, וגי פישמן, "צדק לכל? יהודים וערבים במערכת המשפט בישראל", נייר עמדה, דצמבר 2003.

זה הגיש כתב תביעה מתוקן ובו ביקש לכלול את כל הרכיבים, לרבות העבודה באמצע השבוע וחודש העבודה האחרון. הרשמת סירבה לאשר את התיקון ביחס לימות השבוע, אולם הסכימה לכלול את מחצית חודש העבודה האחרון בכתב התביעה המתוקן.²⁷⁵

בלבול, בהלה, חוסר אוריינטציה ואי הבנה של ההליך ניכרו גם בתצפיות שערכנו. כך, למשל, תיאר אחד מהתצפיתנים בבית הדין בתל-אביב, את הדיון בעניינו של עובד בחנות:

"התובע נראה כלא בקיא בחוק... הוא טען כי נתן מכתב התפטרות, אך אחר כך חזר בו מההתפטרות והמשיך לעבוד, ואז פוטר ללא הודעה. השופטת מתווכחת אתו ארוכות על כך שלא הוכיח שחזר בו מההתפטרות. התובע נראה לא בקיא בחוק ובדיני הראיות, והשופטת נראית חסרת סבלנות... השופטת מסתכלת בשמיים בחוסר עניין ברור. בזמן החקירה הנגדית הועלו המון נושאים... התובע נראה מבולבל מכל הנושאים הרבים והקשרים"²⁷⁶.

חששותיהם של עובדים לא מיוצגים, העדר האוריינטציה, וסערת הרגשות הנלווית להליך המשפטי, באו לביטוי קיצוני במקרה אחר, שבו תבעה חברה קבלנית לשירותי שמירה וניקיון את אחד מעובדיה, על שלא מילא את ההתחייבות לעבוד אצלה שנה לפחות. העובד, בחור צעיר בשנות העשרים לחייו, עולה חדש מרוסיה, הופיע למשפט עם אמו. חברת הקבלן, "האחים עובדיה", יוצגה בידי עורך דין, ואליו התלוו שלושה מנהלים בחברה. התביעה הייתה על סך 10,000 ₪, סכום עצום עבור העובד. כך התרשם התצפיתן:

"העובד ואמו היו נסערים מאוד. השופטת ניסתה להתחשב בעובד, אבל נראה יתרון ברור למעסיקים ולעורך-הדין. עורך-הדין דיבר בשפה משפטית, הביא נתונים כספיים רבים, בעוד העובד ואמו היו נסערים רגשית, והתבססו על טיעונים של צדק ויושר. השופטת ניסתה להתפשר על סכום קטן יחסית, אולם עדיין הוא נראה בלתי-אפשרי לעובד ולאמו"²⁷⁷.

ב. אי-ידיעת השפה

מכשול אחר שחלק מהעובדים המגישים תביעה בבית הדין לעבודה נתקלים בו, הוא מכשול השפה. כמו שתיארנו בפרק הראשון, רבים מבין העובדים המוחלשים אינם דוברי עברית כשפת אם – ובהם העולים החדשים, הערבים ומהגרי העבודה. כמה מתצפיות שערכנו שיקפו את בעיית השפה. בשתי תצפיות אצל רשם בבית הדין האזורי בבאר-שבע, התרשם התצפיתן כי הרשם עושה ככל יכולתו כדי שהעובדים יבינו את הערותיו, ומתנסח בשפה פשוטה ובסבלנות²⁷⁸, אולם התצפיתן לא היה בטוח אם ניסיונותיו של הרשם אכן הצליחו, ואם העובדים אכן הבינו את כל שנאמר בדיון. בכמה תצפיות דווח על עובדים שהביאו עמם

²⁷⁵ דמ (י-ם) סלים מוריס נ' ש.כ. תמר שירותי מזון 2000 בע"מ; ההחלטה ניתנה ביום 12.2.2004, על ידי הרשמת יפה שטיין.

²⁷⁶ דמ (ת"א) 6134/05 גל נ' נשיקה בע"מ, תצפית מיום 9.1.2006.

²⁷⁷ דמ (ת"א) 8497/05 "האחים עובדיה" נ' הרשקוביץ, תצפית מיום 7.2.2006. בדיון אמרה החברה כי היא תובעת את העובד "למען יראו וייראו". לנוכח הפרות החוק הרבות של חברה זו, לא מן הנמנע שהיא מעוניינת להרתיע את עובדיה, ולמנוע תלונות נוספות על הפרת חוק.

²⁷⁸ דמ (ב"ש) 2935/05 ניאזוב רפאל נ' י.ח. פלסט בע"מ, תצפית מיום 26.12.2005; ודמ (ב"ש) 2628/05 קרבצוג גלינה נ' ניר אחזקות, תצפית מיום 26.12.2005.

לדיון בני משפחה, שכנים ואף ילדים צעירים, במטרה להתגבר על בעיית השפה ולהבין את המתרחש בדיון. חשוב לומר, כי מכשול השפה אינו מתבטא רק בהבנת המתרחש: תובע העומד על זכויותיו צריך להסביר את טענותיו באופן משכנע ובהיר, דבר הדורש שליטה מלאה בשפה. כמה תצפיתנים העירו כי גם במקרים שבהם ניכר שהעובדים הבינו את הנאמר בדיון, הם התקשו להציג את עמדתם בעברית. כך למשל דיווחה תצפיתנית בדיון בעניינו של עולה חדש מרוסיה, כי התובע ודודתו, שהגיעה כדי לסייע לו, הבינו את ההתרחשות באולם, אולם התקשו מאוד להציג את עמדתם בגלל מגבלות השפה. במקרה זה התרשמה התצפיתנית כי הרשמת התעיפה מהתיק, שדיון זה לא היה הדיון הראשון בו. בדיון שבו נכחה התצפיתנית, שוכנעו התובע ודודתו להתפשר, והתצפיתנית סברה כי ייתכן שמגבלת השפה וקשיי הביטוי שלהם השפיעו על החלטתם לוותר על חלק מרכיבי התביעה.²⁷⁹

מכשול השפה עשוי להצטמצם במידת מה בעזרת שימוש במתורגמנים. אולם מהתצפיות שערכנו, עלה כי השימוש במתורגמנים בבתי הדין מוגבל, לפחות בדיונים מהירים, ולעתים ננקטים פתרונות בעייתיים כדי לפתור את בעיית השפה. כך, בדיון שהתקיים בפני רשם בבית הדין בתל-אביב, נגבתה עדות מעובד זר תורכי, שעבד בחברת בנייה. העדות נגבתה בתורכית, כאשר מנהל החברה הנתבעת הוא שترגם את עדותו של התובע לעברית.²⁸⁰

בכמה דיונים הביאו אתם העובדים שכנים, קרובים, ואף ילדים צעירים כדי להתגבר על מכשול השפה

תרגומה של עדות התובע על ידי הצד שכנגד יצר ניגוד אינטרסים מובהק, ואכן, במהלך העדות, הביע התובע חשש שנציג הנתבעת מסלף את דבריו. ניכר היה כי הרשם אינו מרוצה מכך שהדיון מתנהל בתורכית, ומכשול השפה השפיע עמוקות על אופי הדיון. העדר הסדרי תרגום ממשיים בבתי הדין מביאים לשימוש במגוון יצירתי של פתרונות אד הוק, ובהם למשל השימוש בעובדים של בית המשפט לשם תרגום העדות.²⁸¹ העדרו של תרגום מקצועי בדיונים מהירים שבהם נכחנו, עשוי לשקף תופעה רחבה של אי שימוש במתורגמנים בהליך המהיר. אם כך הדבר, הרי זו בעיה שמגבירה עוד יותר את המכשולים הניצבים בפני עובדים בשכר נמוך, המבקשים לתבוע את מעסיקם בבתי הדין לעבודה.

ג. דיוני בזק

בעיה אחרת שעובדים המגישים תביעה בדיון מהיר ובלא ייצוג נתקלים בה, היא מהירות הבזק שבה עניינם נדון. עובדים רבים מרגישים תסכול רב מהקצב המהיר של הדיון בעניינם, המגביר עוד יותר את חוסר ההתמצאות ואת הבלבול של מי שאינו מצוי בדין ובהליך המשפטי. רצונם של שופטים לסיים את התביעות מהר ככל שניתן הוא חלק מניסיון ההתייעלות של בתי הדין לעבודה, ושל המערכת המשפטית כולה. ב-2004 סיים שופט בבית הדין לעבודה מספר כפול של תיקים, מזה שסיים שופט בית הדין ב-1974. הוועדה לבדיקת בתי הדין ראתה בנתון זה, ובצדק, עדות ליעילות המערכת ולתפקודה הנאות. גם הירידה במשך-זמן ההתדיינות, הובאה על ידי הוועדה כראיה לזריזות ההליך וליעילותו.

²⁷⁹ דמ (ת"א) 4245/04 ויטלי בלוב נ' מסילתי אדריכלים, מיום 30.1.2006.

²⁸⁰ בשי"א (ת"א) 9632/05 אדנן איפקליגלו נ' חברת פרידמן.

²⁸¹ ראו למשל בשי"א (ב"ש) 2799/01 יש מן שירותי כ"א נ' קיפניס; החלטה מיום 10.2.02. שם העיר השופט כי העובד אינו מבין עברית ומזכירה מבית הדין תרגמה לו לרוסית את מהלך הדיון ואת החלטה שניתנה.

אולם ליעילות ולזריזות יש מחיר. התובעים בהליכי הדיון המהיר מרגישים זאת היטב: בדרך כלל, לדיון בתביעתם מוקצבות כ-10 דקות בלבד בלוח הדיונים של השופט. כמעט כל הדיונים ארוכים בהרבה מהדקות שהוקצבו להם, ולכן נאלצים תובעים ועדיהם לחכות לסיומם של ההליכים בדיון הקודם. הדיונים, בעיקר אלה המתנהלים בפני הרשמים, רצים כמו סרט נע, זה אחר זה. לעתים אותו רשם שומע כ-20 מקרים כאלה ביום. עובדים רבים מרגישים, שבאופן זה קולם לא נשמע. במקרים אחדים, תצפיתנים שנכחו בדיונים אצל רשמים לא הצליחו לעקוב אחר הדיונים המתנהלים. תצפיתן שצפה בדיונים בבאר-שבע אמר שאולם הדיונים "נראה כמו תחנת רכבת"²⁸². אחד העובדים שתיאר לנו את הליך הדיון בתביעתו בבית הדין לעבודה בתל-אביב, אמר כי הייתה "תחושה כללית של יאללה יאללה – צ'יק צ'יק"²⁸³. תצפיתנית בבית הדין בתל-אביב התנצלה על שלא הצליחה למלא את כל הפרטים בדוח התצפית, באומרה:

*"אני לא יודעת מה היה הסכם הפשרה בין התובעת לנתבע, קצב הדיונים היה מהיר מאוד, ועל חלק מהפשרות חתמה הרשמת תוך כדי ניהול דיונים אחרים..."*²⁸⁴

אפשר להעריך, שאותו קצב מהיר שפגע ביכולתה של התצפיתנית לעקוב אחר המתרחש באולם, פגע גם בהבנתו של העובד, וסביר כי גרם אצלו לתחושה של חוסר שליטה במצב ובהליך.

חשוב לומר, לסיכום חלק זה של הדיון, כי על-אף הבעיות שהצגנו, וחרף הפער התרבותי שקשה להתעלם ממנו, בחלק ניכר מהתצפיות התרשמו התצפיתנים כי השופטים, ובעיקר הרשמים, מנסים לשמוע את קולם של העובדים, ומתייחסים אליהם בכבוד ובהגינות.

חלק מהתצפיתנים העירו כי קיימים הבדלים ניכרים בין הדיון המהיר המתנהל בפני רשם, לבין אותו הליך כאשר הוא מתנהל בפני שופט. על פי התרשמותם, היו השופטים נוקשים בכל הקשור לסדרי הדיון, לראיות ולדרכי ההוכחה, ואף דרשו גינוני כבוד ופורמליות מהעובדים שלא היו מיוצגים. הדיונים בפני הרשמים היו פורמליים פחות, התנהלו בתנאים אינטימיים יחסית, בלשכות או באולמות קטנים, והתצפיתנים חשו שלרוב נעשה ניסיון אמיתי לקיים הליך הוגן ולתת לעובדים את יומם בבית המשפט, אף שאינם מיוצגים. כך, תצפיתנית שצפתה בכחמישה דיונים בפני רשם מבית הדין בתל-אביב, התרשמה מהבקיאיות שגילה בפרטי התיקים, ומהתנהגותו ההוגנת. תצפיתנית שצפתה בדיונים בפני רשמת אחרת דיווחה כי "בדיון שררה אווירה מאוד נעימה, הרשמת התייחסה בכבוד ובסובלנות לתובע, וענתה באריכות לכל שאלותיו".

אין הרתעה

אחת המגבלות הקשות של הגנה על זכויות העובדים ואכיפתן היא הימנעותם של בתי הדין לעבודה משימוש בסעדים הקבועים בחוק. הדוגמה הבולטת ביותר לתופעה זו היא יישומם הנדיר של הסעיפים העוסקים בפיצויים על הלנת שכר ובפיצויים על הלנת פיצויי פיטורים.

²⁸² הדברים נכתבו על ידי התצפיתן ביום 5.3.2006, במסגרת דוח סיכום התצפיות בבית הדין בבאר שבע, שהתייחס לכלל הדיונים שצפה בהם במסגרת זו.

²⁸³ ציטוט הערתו של התובע אברהם ציציאשווילי, או של בנו מיכאל, שנרשמה על גבי פרוטוקול הדיון בעניינו, פרוטוקול שהועבר ביום 27.2.2006. סיפורו של העובד אברהם ציציאשווילי יסופר בהרחבה בהמשך הפרק, במסגרת הדיון בנושא הסעדים.

²⁸⁴ התצפיתנית התייחסה לדיונים מהירים באולם בבית הדין לעבודה בתל אביב, ביום 30.1.2006.

תשלום שכר במועד הוכר כזכות הראויה להגנה משפטית מרחיבה, כפי שכתב נשיא בית הדין הארצי לעבודה, סטיב אדלר:

"אחד הנושאים שהוכרו כראויים להגנה משפטית מרחיקת לכת הוא תשלום שכרו של העובד במועד שנקבע לכך... ההגנה על ההכנסה הנה אבן היסוד למדיניות החברתית והכלכלית של מדינה מתקדמת, והיא כוללת את ההגנה על השכר"²⁸⁵.

חוק הגנת השכר קובע עונש כספי כבד על הפרת הזכות לשכר עבודה, במטרה להרתיע מעסיקים מפני הפרתו, ובכך מבטא את החשיבות שראה המחוקק בהגנה על הזכות לשכר. אולם, כפי שתואר בפרק השלישי, אי-תשלום שכר עבודה במועד הוא תופעה שכיחה בשוק העבודה הישראלי. חרף שכיחותה של התופעה, רק לעתים נדירות, ורק במקרים מקוממים במיוחד, שופטים פוסקים פיצויי הלנת שכר.

החוק מקנה לשופטים שיקול דעת בהטלת פיצויי הלנת שכר, ומאפשר להפחית את פיצויי ההלנה או לבטלם כליל. אולם בעוד שבמקורו נועד שיקול הדעת להיות חריג, אשר יאפשר לשופטים להימנע מחיוב בתשלום פיצויים במקרים מוצדקים או סבירים של הלנת שכר – עם השנים נהפך החריג לכלל והכלל לחריג, ופיצויי ההלנה המלאים נפסקים במקרים נדירים בלבד.

השימוש המצומצם בסנקציה החמורה הקבועה בחוק, מפחית עד מאוד את מידת ההרתעה, והופך את הפרת החוק למשתלמת ביותר

כמו כן, אף שעל פי הנתונים המשפטיים הקיימים, מצב כלכלי רע כשלעצמו אינו מצדיק הלנת שכר, בתי הדין לעבודה נמנעים מלחייב בתשלום פיצויי הלנה, מעסיקים שטוענים כי לא שילמו שכר עבודה בגלל מצבם הכלכלי קשה. השימוש המצומצם בסנקציה החמורה הקבועה בחוק, מפחית עד מאוד את מידת ההרתעה של חוק הגנת השכר, והופך את הפרתו למשתלמת ביותר.

בעיה דומה קיימת במקרה של פסיקת פיצויים על עיכוב בתשלום פיצויי הפיטורים. סעיף 20 לחוק הגנת השכר קובע את זכותו של עובד לקבל פיצוי משמעותי בגין עיכוב בתשלום פיצויי הפיטורים המגיעים לו. גם כאן, החוק מקנה לבית הדין לעבודה גמישות, ומאפשר הפחתת הפיצויים במקרים של "חילוקי דעות באשר לעצם הזכות לפיצויי פיטורים". סעיף זה נועד להוציא מתחולת החובה לשלם על הלנת פיצויי פיטורים, את אותם מעסיקים שטעו בפרשנות הנסיבות, וסברו בתום לב כי לעובד לא מגיעים פיצויי פיטורים עקב נסיבות סיום העסקתו. בפועל, כמו במקרה של פיצויי הלנת שכר, הסעיף הופך את התשלום על הלנת פיצויי הפיטורים לנדיר ביותר: כמעט תמיד בתי הדין פוסקים כי הייתה מחלוקת אמיתית באשר לזכות לפיצויים, ומבטלים את הסנקציה האמורה. כך גרמה הפסיקה לביטול ההרתעה שבבסיס ההוראה בדבר פיצוי בגין הלנת פיצויי פיטורים. ביחד עם הזמן הרב שאורכים ההליכים בבתי הדין, ועם מגבלותיהם שתוארו כאן, עיכוב תשלום הפיצויים עשוי להיות רווחי למדי למעסיקים.

²⁸⁵ ס' אדלר, "פיצויי הלנה: חוק ופסיקה", שנתון משפט העבודה ו', 12, תשנ"ו.

נטל ההוכחה

נטל ההוכחה בחלק מהמקרים הוא מכשול קשה, אולי אף בלתי עביר, הניצב בפני עובד המבקש לתבוע את זכויותיו בבתי הדין לעבודה. הביטוי החריף ביותר לכך מצוי בסעיפיו של חוק שעות עבודה ומנוחה, המחייבים מעסיק לשלם תוספת שכר על עבודה בשעות נוספות. עובד המבקש לתבוע תמורה זאת, נדרש להוכיח לא רק את מספר השעות המדויקות שבהן עבד, אלא גם את העובדה שמעסיקו ביקש ממנו לעבוד במהלך שעות אלה. דרישה זו אינה פשוטה כלל: העובד נדרש להציג רישום מדויק של השעות שעבד בהן מדי יום ביומו, ועל הרישום להיערך ב"זמן אמת" – כלומר בכל יום ויום בנפרד, במהלך כל תקופת העבודה. לרוב, לא די בהערכה כללית של העובד ולפיה עבד כשעה נוספת בכל יום, או כ-20 שעות נוספות בחודש. בתי הדין לעבודה נוהגים באופן כמעט עקבי לדחות תביעות לתמורת שעות נוספות, אם לא נערך רישום יומי מדויק בתקופת העבודה.

כך לדוגמה, נדחתה תביעתו של שומר לשעות נוספות, שבה הציג רשימה בכתב-יד של שעות עבודתו. בין הנימוקים לדחייה – המעסיק לא חתם על גבי הרשימה, וייתכן שנעשתה "לאחר מעשה" – דהיינו בתום תקופת העבודה. כמו כן קבע בית הדין, כי העובד לא הוכיח "מסגרת עבודה קבועה", והשעות הנוספות שביצע לטענתו "חורגות ממתחם הסבירות"²⁸⁶. נעיר, כי בית הדין לא נתן את דעתו על אופייה של עבודת השמירה, שבה שעות נוספות חורגות ממתחם הסבירות הן הנורמה המקובלת בענף.

הדרישות המחמירות הללו מנומקות בכלל "המוציא מחברו, עליו הראיה", ומשמעותו היא כמובן שהמבקש לקבל מאחר דבר מה – הוא שצריך להוכיח כי הדבר מגיע לו. יחד עם זאת, במשפט יש חריגים לכלל הזה, בעיקר כאשר דווקא הצד השני, ולא התובע, הוא שמחזיק, באופן טבעי, בראיות הנדרשות להוכחה²⁸⁷. במשפט העבודה, החריג הזה מיושם על תביעות לפדיון חופשה על פי חוק חופשה שנתית. מאחר שחוק זה מחייב את המעסיק לנהל פנקס חופשה שנתית, בתי הדין לעבודה מטילים עליו את הנטל להוכיח כמה ימי חופשה לקח העובד. אם המעסיק לא ניהל פנקס חופשה כחוק, ולא הוכיח בדרך אחרת כמה ימי חופשה נטל העובד, הוא יחויב בפדיון מלוא ימי החופשה לכל תקופת העבודה. מוזר הדבר, כי בתי הדין לעבודה אינם מיישמים גישה זו בתביעות לתמורת שעות נוספות, חרף הדמיון בין שני המקרים: גם כאן, המעסיקים הם שמחזיקים במידע ובנתונים, וגם כאן, המעסיקים אמורים על פי החוק לנהל פנקס שעות עבודה, ובו רישום של שעות העבודה של העובדים.

במקרה של שעות העבודה נטל ההוכחה עלול להוות מכשול בלתי עביר בפני העובדים

תביעתו של ע, עובד פלסטיני שהועסק בחקלאות בהיתר, בתיווך משרד התעסוקה, משקפת את ההשלכות החמורות של המצב הקיים. במקרה זה, טען העובד כי קיבל שכר של 55 ש"ח ליום עבודה, וזה היה נמוך משמעותית משכר המינימום. בית הדין לעבודה קבע כי המקרה מגלה מסכת של "ניצול ציני של עובד מהשטחים", ואף האמין לעובד כי קיבל שכר הנמוך

²⁸⁶ עב (ת"א) 7453/01 יורי בק נ' תמנון שירותי מיגון; ניתן ביום 23.1.2006.
²⁸⁷ כך למשל, בתביעות על רשלנות רפואית נגד בתי חולים, בית החולים הוא הנדרש לספק את המסמכים הרפואיים – ואם אינו עושה זאת, מכל סיבה שהיא, חובת ההוכחה להראות כי לא התרשל – מוטלת עליו.

משכר המינימום; אף על פי כן, דחה בית הדין לעבודה את התביעה, כי קבע שהעובד לא הוכיח מה היה שיעור הפגיעה המדויק:

"אנו משוכנעים שאכן הנתבעת שילמה לתובע פחות משכר המינימום, אך התובע לא הצליח להרים את נטל הראיה להוכיח את תביעתו כראוי. על כן, דין תביעתו לתשלום הפרשי שכר מינימום להידחות"²⁸⁸.

פשרות

מכלל התביעות המוגשות לבתי הדין לעבודה, רק מעטות מסתיימות בפסק דין, לאחר הליך הוכחות, בעוד שהרוב המכריע של התביעות מסתיים בפשרה²⁸⁹. הבאת הצדדים לידי פשרה היא תופעה מבורכת, אולם נראה כי חלק מהשופטים מעודדים פשרה גם במקרים שבהם היא מביאה לתוצאה המקפחת את זכויותיו של העובד על פי החוק.

ברבות מהתצפיות שערכנו, הורגשו מאמצי השופטים והרשמים לסיים את התיק בפשרה, ורק בשני דיונים לא היה סיום ההליך בפשרה כרוך בויתור של העובד על זכויותיו מכוח החוקים או ההסכמים. בשני אלה הייתה המחלוקת מצומצמת מאוד, והמצב המשפטי חד-משמעי: באחד מהם נדון עניינו של עובד בחברת האוטובוסים "קווים", שמשכרו נוכח קנס בלתי-חוקי לאחר שתיק הכסף נגנב ממהלך הנסיעה²⁹⁰; בשני נדונה תביעה לדמי הודעה מוקדמת בלבד²⁹¹.

חלק מהעובדים הלא מיוצגים מסבירים את הסכמתם לפשרה לא רק בלחץ מצד השופטים, אלא בחששות מההליך המשפטי בלא ייצוג. לעתים קרובות בית הדין לעבודה מציין בפני העובד את קשיי ההוכחה הצפויים לו, וכך משכנע אותו להסכים לפשרה. העובד – שאינו מכיר את הדין והפסיקה, אינו יודע לחקור עדים, ואינו מודע לסדרי הדין או לחזקות הראייתיות השונות הקיימות בדיני העבודה – חושש מההליך המסובך, ונדחק לפשרה ולויתור על חלק מזכויותיו.

"שיטת מצליח"

הקשיים הרבים בהליך המשפטי והסיכוי הגבוה לפשרה מאפשרים דווקא למעסיקים הפוגעניים ביותר לגרוף רווחים נאים מהפרת זכויות העובדים: הם מפריים את החוק כלפי עובדים רבים, וכאשר אחד מהם מגיש תביעה, נחתמת פשרה ובה משולם לעובד רק חלק ממה שהגיע לו. בינתיים חולפים חודשים שבהם הכסף נשמר בחשבוננו של המעסיק, ונוצרת הרתעה כלפי עובדים אחרים, היודעים כי המעסיק אינו חושש מהתמודדות בבית המשפט.

עובד קבלן שסיפורו הגיע לאגודה לזכויות האזרח לאחר שתבע את מעסיקו וחתם על פשרה, סיפר על התהליך שבסופו הסכים לחתום על פשרה, והמציא לאגודה את פרוטוקול הדיון

288 דמ (חי) 4147/01 עבד אל כרים זייד נ' רלפי חקלאות בע"מ, ניתן ביום 7.11.2004.

289 לדבריו של עו"ד אהוד שילוני, מתוך 150 תיקים שבדק ב-2004, רק בשלושה התקיים הליך הוכחות, ובסופו נכתב פסק דין. ראו דברי הנ"ל בכנס "עובדים בשכר נמוך" מיום 1.6.2004. פרוטוקול הכנס מפורסם באתר של קו לעובד.

290 דמ (ת"א) 7863/05 זאב חרד נ' קווים, תצפית מיום 17.1.2006.

291 דמ (ת"א) סרוסי נ' זהבי, תצפית מיום 7.2.2006.

ואת נוסח הפשרה. העובד, אדם מבוגר, שאינו שולט בעברית, עבד כמנקה במסוף רידינג בתל אביב, השייך לחברת החשמל. הוא הועסק במסוף במשך 8 שנים, באמצעות חברות קבלניות שהתחלפו בהתאם לזכייתן במכרז. בשלוש וחצי השנים האחרונות לעבודתו הועסק העובד באמצעות חברת "האחים עובדיה", חברה קבלנית המספקת שירותי שמירה וניקיון, שהייתה הקבלן השלישי שבאמצעותו הועסק העובד. כאשר הפסידה החברה במכרז, לא שילמה לעובד פיצויי פיטורים על תקופת עבודתו באמצעותה, בטענה כי יכול היה להמשיך לעבוד דרכה באתר אחר. בפועל, המשיך העובד לעבוד באתר חברת החשמל כמנקה, והוא עדיין עובד שם, בעת כתיבת שורות אלו. בנו של העובד סיפר כי הגיע לדיון במטרה לייצג את אביו. הבן, שאינו משפטן, קרא פסקי דין וקיבל ייעוץ משפטי טלפוני מ"קו לעובד", אולם כאשר הגיע לדיון ראה שהדברים מתנהלים בצורה שונה מכפי שחשב. הוא אמר שלא הספיק לבטא את עמדתו, שהתרגש מאוד, וכי בדיון התברר לו שלא יוכל להיות נוכח בעדותו של אביו, משום שגם הוא העיד. אי-ההיכרות עם סדרי הדין ועם הדרך שבה ההליך מתנהל, יצרה תחושה קשה של חוסר-אונים אצל העובד ואצל בנו. הם העבירו לידי האגודה פרוטוקול של הדיון, עם הערות שכתב הבן על גבי הפרוטוקול. בשורות המתארות את שלב החקירה, ובו התבקש לחקור את אחד מבעלי חברת "האחים עובדיה", כתב הבן "חוסר סבלנות מצד השופטת", "מלחיצה אותנו - רק מהר בבקשה". בהחלטת השופטת מאותו יום הודגש כי יש להגיש סיכומים מודפסים, להבדיל מטפסי התביעה ודוחות השעות שהגיש העובד, ושמואלאו בכתב-יד²⁹². לדבריהם, בייאושם מההליך ולנוכח הלחץ שהופעל עליהם, הסכימו לפשרה שהציעה "האחים עובדיה", ולפיה קיבלו רק חלק קטן מזכויותיהם²⁹³.

ניתן להניח כי חברת "האחים עובדיה" יצאה נשכרת מהליך זה. עבודה, כמו עבור מעסיקים פוגעניים אחרים, הפרת הזכויות מתבררת כיעילה, אפילו במעט המקרים שבהם מוגשת תביעה לבתי הדין לעבודה. נעיר, כי באחרונה המליץ משרד הפנים להוציא חברה זו ממאגר הקבלנים המורשים לעבוד במשרדי ממשלה, לאחר שהתברר כי אינה משלמת לעובדיה את זכויותיהם כדין²⁹⁴.

יחד עם זאת, חשוב לומר כי לעתים הפשרה מוצעת כפתרון המגן על זכויותיו של העובד. למשל, בכמה דיונים שנערכו בבית הדין בבאר-שבע בזה אחר זה, שכנע השופט עובדים להסכים לפשרה במקרים שבהם היה המעסיק במצב כלכלי קשה – על סף פירוק או פשיטת רגל. לדברי התצפיתן, השופט הסביר לעובדים כי אם יחכו לסיום ההליכים, הם עלולים למצוא את המעסיקים בלא יכולת לפרוע את החוב²⁹⁵.

²⁹² הדיון התקיים ביום 16.1.2006 אצל השופטת אורלי סלע, דמ (ת"א) 4467/05 אברהם ציציאשוילי נ' אחים עובדיה. ההתקשרות עמו נעשתה באמצעות בנו, שניהל עבורו את הדיון והעביר לנו את הרשמים שלו ושל אביו בשיחת טלפון מיום 22.2.2006.

²⁹³ בשום שלב של הדיונים בבית הדין, לרבות בדיון המוקדם בפני הרשמת, לא הוצע לעובד לצרף לתביעה את המעסיק בפועל, הוא חברת החשמל, ולתבוע השוואת תנאים. בהעדר ייעוץ משפטי, העובד – אדם מבוגר בלא השכלה – לא חשב כמובן על האפשרות הזו. בסופו של דבר, זכויותיו נפגעו, והפגיעה נמשכת למעשה, בשעה שהוא ממשיך ועובד באותו מקום עבודה באמצעות קבלן שירותים אחר.

²⁹⁴ ראו: "המדינה ממליצה לנתק קשר עם קבלן שקיפח עובדיו", "הארץ", 21.7.2005.

²⁹⁵ עב-2409/05 אושרית בר נ' "דפנה" הנדסה בע"מ; עב-1232/04 חמו נ' חיים בוזגלו; עב-2428/05 גוייכמן ילנה נ' נדיר קבלנות. דיונים מיום 2.1.2006.

סיכום, או: מה אפשר לעשות?

עד כה, ניסינו לתת תמונה עדכנית של מצב זכויות העובדים בישראל בראשית שנות האלפיים, תוך שילובה בקונטקסט רחב ככל האפשר: שינויים אידיאולוגיים, תמורות כלכליות, צמיחתן של תבניות העסקה בלתי שגרתיות והיעלמות הדרגתית של דפוס ההעסקה המסורתי. על רקע כל אלה, הצגנו כמה מהבעיות השכיחות בשוק העבודה כיום, וניסינו לתאר את הכשלים בהגנה על זכויות העובדים בישראל ובאכיפתן.

לסיים, ננסה לתמצת כמה מההמלצות החשובות ביותר שהועלו בגוף הדוח, ולהזכיר אפשרויות וכלים נוספים לשינוי המצב, ולכל הפחות – רעיונות למחשבה עתידית. חשוב לומר, כי לנוכח היקף הנושאים הרחב שהועלה בדוח, ההמלצות והרעיונות הכלולים בו מחייבים, כל אחד לחוד, עיבוד ובדיקה מעמיקים. עם זאת, ההנחה בבסיס הדוח היא שיש כלים וצעדים שאפשר לנקוט – הן ברמת המדיניות והחקיקה, הן במישור האכיפה, והן במישור הקיבוצי – כדי לשפר את הכשלים ואת הבעיות בשוק העבודה, כפי שתוארו בכל אחד מהפרקים.

מדיניות וחקיקה

במבוא תיארנו את הפער בין חוקי העבודה הקיימים, שנחקקו ברובם בשנות החמישים, לבין שוק העבודה כיום. החוקים הקיימים מעגנים קשר חזק בין זכויות רווחה ועבודה לבין תבנית ההעסקה, ויוצרים מנגנון של תגמול העולה בהתאם לוותק בעבודה אצל אותו מעסיק. באופן זה, הקבוצה הנהנית מחקיקת העבודה המתקדמת בישראל היא בעיקר קבוצת העובדים החזקים, אלה המועסקים בתבנית ההעסקה המסורתית: העסקה ישירה אצל מעסיק אחד, לאורך שנים ארוכות, ובמשרה מלאה. לרוב, אותם עובדים בדיוק הם גם אלה שנהנים מרשת ההגנה הקיבוצית, משהם מועסקים במקומות עבודה מאורגנים. לעומתם, העובדים החלשים מועסקים בתבניות ההעסקה הלא שגרתיות, שתוארו בהרחבה בפרק השני (ובהן: העסקה זמנית, העסקה עקיפה, העסקה במשרה חלקית, העסקה כפריילנס ועוד). כך, הם מודרים – באופן חלקי או מלא – מהזכויות המעוגנות בחוקי העבודה. מנגנון זה מגדיל את אי השוויון בין קבוצת העובדים החזקים, הקבועים, לקבוצת העובדים החלשים.

הצעה מעניינת שהועלתה במחקר לפתרון בעיה זו, אף כי טרם עובדה באופן מלא, היא ניתוק הקשר בין הזכאות להטבות הנובעות מהחוקים השונים, לבין מתכונת ההעסקה ארוכת הטווח. לפי הצעה זו, יש להקנות את זכויות הרווחה והעבודה לכל עובד באופן אישי, ולאפשר לו לשאת אותן עמו ממקום עבודה אחד לאחר – בין אם הוא עצמאי ובין אם הוא שכיר²⁹⁶.

בגוף הדוח הוזכרו פתרונות חקיקה נוספים שבכוחם לתת מענה לבעיות החדשות בשוק העבודה, שנוצרו לאור התמורות והשינויים בו. לא נחזור כאן על כל ההצעות, אך נציין שוב את הבולטות והמקיפות שבהן.

רבים מהפתרונות בתחום החקיקה מתמקדים בבעייתם של עובדי הקבלן בישראל. בהם, הצעת התיקון לחוק עסקאות גופים ציבוריים, שהגישה השרה יולי תמיר בקדנציה הקודמת שלה כחברת כנסת, ועומדת

²⁹⁶ ראו המאמר שכבר הוזכר במבוא: י. מרגליות ושי. רבין-מרגליות, "עבודה ורווחה: על הקשר בין דפוסי ההעסקה המשתנים לבין זכויות הרווחה של העובדים", עיוני משפט כה, תשס"ב.

עדיין על סדר היום. ההצעה מיועדת למנוע את המצב הנוכחי, שבו משרדי ממשלה וגופים ציבוריים רבים מתקשרים במכרזים עם חברות קבלניות המפרות באופן חמור את זכויות עובדיהן. ההצעה תקבע כי גוף ציבורי לא יוכל להתקשר עם חברה קבלנית שהפרה את זכויות העובדים על פי כמה מחוקי העבודה. להבדיל מבחוק הקיים, בהצעה הנוכחית מוצע לבחון את הפרת זכויותיהם של העובדים בחברת הקבלן לא רק על פי ההרשעה הפלילית הנדירה – אלא גם על פי קביעה של בית משפט בהליך אזרחי²⁹⁷. הצעת חוק חשובה נוספת שהוזכרה בגוף הדוח, היא הצעת חוק אחריות מזמין שירותי קבלן. ההצעה מבקשת לחייב את הארגונים המשתמשים בשירותיהם של עובדי קבלן, באחריות לזכויות העובדים שהועסקו בחצרם, וזאת בעיקר כאשר זכויות העובדים הופרו באופן חמור.

הצעת החוק למניעת הפרה חוזרת של חוקי עבודה, המקודמת בימים אלה, נועדה לפתור את תופעת ההפרה השיטתית של זכויות עובדים, ולשנות את המצב, שבו הפרת זכויות העובדים משתלמת וסיכוניה אפסיים. היא מציעה להטיל סנקציות קשות על מפריס "סדרתיים" של חוקי עבודה, ובהן חיוב בפיצויים עונשיים, קנסות מינהליים מוגדלים, וכן הקפאת רישיונות העסקה בתחומים הדורשים רישוי (כגון מתן שירותי שמירה ואבטחה).

אכיפה ויישום החקיקה הקיימת

אי ציות לחוק והעדר אכיפה הן הבעיות החמורות בשוק העבודה. בלא לזלזל בחשיבותם של חוקים חדשים, שיספקו פתרונות לתמורות בשוק העבודה, אם גם אלה לא ייאכפו או ייאכפו באופן חלקי בלבד – בעייתם של העובדים לא תיפתר. לכן, כל דיון בפתרונות חייב להתמקד בשיפור האכיפה וביישום החקיקה הקיימת.

כפי שנאמר בגוף הדוח, החקיקה בישראל קובעת סנקציות חמורות על הפרות חוק מסוימות, בראשן הלנת שכר ואי תשלום שכר מינימום, אולם הפעלת הסנקציות הללו בבתי הדין לעבודה מצומצמת ביותר. שימוש נרחב יותר בכלים המוענקים בחוק עשוי להרתיע מעסיקים עבריינים, ולהקטין את היקף ההפרות.

גם העברת נטל הראיה בכל הנוגע לשעות העבודה מהעובדים למעסיקים, כאשר האחרונים לא מנהלים פנקס שכר ורישום של שעות העבודה, עשוי למנוע את ההפרות השכיחות כל כך של חוק שעות עבודה ומנוחה, ולהקל על עובדים שזכויותיהם על פי חוק זה הופרו, לתבוע את המגיע להם בבתי הדין לעבודה.

האכיפה על ידי המדינה, באמצעות משרד התמ"ת, מוגבלת עד מאוד, כפי שתואר בהרחבה בפרק האחרון. זאת, לנוכח משאבי כוח האדם של המשרד, מבנהו הארגוני וחלוקת המשאבים הפנימית בו. במצב הקיים, אף כי רבים מחוקי העבודה קובעים סנקציה פלילית על הפרתם, הפעלת הסנקציות מהווה טיפה בים ההפרות. גם במישור זה, נדרשים שינויים ארגוניים פנימיים מרחיקי לכת והרחבה משמעותית של האכיפה. בין היתר, יש להעביר את המשאבים בתחום האכיפה, שהופנו בשנים האחרונות לגירושם של מהגרי עבודה, לאכיפת זכויות העובדים בישראל. במקביל, ראוי להקצות כוח אדם נוסף לפעילות האכיפה.

אכיפת ההסכמים הקיבוציים וצווי ההרחבה אינה מתבצעת כלל על ידי משרד התמ"ת, חרף שיעורי הפרה

²⁹⁷ הצעת חוק עסקאות גופים ציבוריים (תיקון - אכיפת דיני העבודה), התשס"ה - 2005. הונחה על שולחן הכנסת ב- 28.2.2005, ובינתיים עברה בקריאה ראשונה.

גבוהים במיוחד של הזכויות מכוח ההסכמים הקיבוציים וצווי ההרחבה. ההסתדרות הציעה באחרונה להצטרף למסגרת האכיפה של משרד התמי"ת, וכך להרחיב את יכולת האכיפה על כלל חוקי העבודה, ולהתחיל באכיפתם של ההסכמים הקיבוציים וצווי ההרחבה. בינתיים, משרד התמי"ת וארגוני המעסיקים מתנגדים לרעיון זה²⁹⁸, אולם להערכתנו, שיתופם של האיגודים המקצועיים במערך האכיפה עשוי לתרום למניעת ההפרות ולהרתעת מעסיקים עברייני חוק.

אפשרות נוספת הקיימת במנגנון ובחקיקה הנוכחית, אולם בינתיים מיושמת באופן שולי ביותר, היא פיקוח על חברות במסגרת הליכי הענקת רישוי. כמה חוקים בישראל קובעים חובת רישוי לחברות בתחומים מסוימים, וניתן לנצל את הליכי הרישוי המעוגנים בחוקים אלה כדי לפקח ולהגן על זכויות העובדים בחברה. אחד מהתחומים שבו החלה כבר פעילות מהסוג הזה, הוא בתחום רישוי חברות כוח האדם. בשנת 2006 נשלל רישיון של 16 חברות כוח אדם פרטיות, בעיקר כאלה העוסקות בהשמת עובדי סיעוד זרים. עילות השלילה היו בין היתר גבייה אסורה של כספים מדורשי עבודה, והשמת עובדים זרים אצל מעסיקים שאינם בעלי היתר להעסקתם. זירה נוספת שבה מעורבים הליכי רישוי שניתן לנצלם ככלי לפיקוח על יישום חוקי העבודה, היא רישוי חברות השמירה והאבטחה. הליכי הרישוי של חברות אלה נעשים תוך פיקוח של ועדה, שבה חברים בין היתר נציגי היועץ המשפטי ונציגי המשטרה, אולם למרות היקף ההפרות הרחב בענף השמירה והאבטחה, וחרף הליכי הרישוי הקיימים על פי חוק, עד כה לא נשקלו סוגיות כמו הפרת זכויות העובדים במסגרת הליכי הרישוי²⁹⁹.

הרחבת רשת ההגנה הארגונית

בהיעדר אכיפה מספיקה, אחד הכלים החשובים ביותר להתמודדות עם הפרת הזכויות והפגיעה בעובדים, הוא ההתארגנות. מרבית העובדים בישראל – כשני שלישים מהם – לא נהנים כיום מכל הגנה ארגונית. ניסיונות ומאבקים להקמת התארגנויות חדשות נתקלו בקשיים ובמכשולים רבים, וזאת גם כאשר בתי הדין לעבודה תמכו בניסיונות ההתארגנות.

לפיכך, ראוי לבחון מחדש את הכללים ואת המדיניות הקיימים, ולשנות את המצב הקיים באופן שיעודד התארגנות של עובדים ויקל עליהן, או לחלופין – יכניס יותר עובדים תחת רשת ההגנה הקיבוצית. חשוב לזכור, כי אי השוויון הקיים כיום בין עובדים הנהנים מרשת ההסכמים הקיבוציים לבין אלה שאינם נהנים ממנה, הוא אחד הגורמים המשמעותיים להיווצרותם של דפוסי העסקה לא שגרתיים. יש לפתח תמריצים מתאימים לעידוד ההתארגנות, ובמקביל לפעול להחלת ההגנה הקיבוצית על כלל העובדים, ולשוויון בין עובדים מאורגנים לאלה שאינם מאורגנים. באחרונה הוצע, למשל, לשנות את החקיקה ואת מדיניות הממשלה, באופן שיביא לחתימה על הסכמים קיבוציים כלל-ארציים: כאלה שיבטיחו את זכויות כל העובדים בישראל, גם אלה שאינם מאורגנים³⁰⁰.

298 י. גטניו, "אכיפת זכויות עובדים בישראל – תמונת מצב – עמדות הצדדים", ספטמבר 2006.

299 עוה"ד ערן גולן מקו לעובד פנה בדצמבר 2005 לוועדת הרישוי של חברות האבטחה, וביקש שלא לחדש את רישיונה של חברת השמירה עקב הפרת זכויות עובדים. פנייתו לא נענתה, והוועדה חידשה את רישיונה של חברת השמירה. טיפול קו לעובד בנושא נמשך עד כתיבת שורות אלה, ובין היתר פנתה העמותה לשר המשפטים בדרישה לחקור את תפקודה של הוועדה.

300 ט. קריסטל, י. כהן וג. מונדלק, "האיגוד המקצועי וגידול אי-השוויון הכלכלי בישראל, 1970-2003", מחקרי מדיניות-מכון ון-ליר, יוני 2006. המחברים מציעים שם שורה של המלצות מעשיות לשינוי המדיניות.

מודעות והסברה

כדי שעובדים יוכלו להיאבק על זכויותיהם עליהם להכיר אותן. ההיכרות עם הזכויות היא כמובן תוצאה של חינוך, של תפיסה ושל תודעה. זכויות מסוימות חדרו עמוקות לתודעת העובדים, כמו למשל זכויות של נשים בהריון והזכות לפיצויי פיטורים, ולעומתן זכויות אחרות אינן מוכרות לרבים מהעובדים. עובדים שאינם יודעים על זכות שמגיעה להם, לא יתלוננו כמובן על הפרתה, ולכן תלונות על הפרת זכויות שאינן מוכרות דיין לא יגיעו לארגונים העוסקים בזכויות עובדים, ואף לא לבתי המשפט.

יש לפעול להגברת המודעות וההסברה בכמה מישורים: החל בחקיקה שתחייב מעסיקים לתלות במקום העבודה מודעה המפרטת את הזכויות בעבודה, בדומה לחקיקה הקיימת ביחס לשכר המינימום; עבור בפעילות הסברה – בעיקר במקומות עבודה, באזורים ולאוכלוסיות המועדות במיוחד לפגיעה; וכלה בהקמתה של מסגרת נגישה לקבלת מידע בתחום העבודה. מפעילותם של הארגונים העוסקים בזכויות עובדים ומריבוי הפניות אליהם, ניתן להסיק כי המדינה אינה מספקת מסגרות נגישות להסברה ולהדרכה באשר למימוש הזכויות.