



תמונת מצב

התפתחויות ושינויים בהעסקת עובדים פלסטינים בישראל

קו לעובד /
Worker's Hotline
عنوان العامل /

כתיבה ומחקר: מעין נייזנה ומיכל תג'ר

תודה לעלא חאט'ר על סיועו במחקר, באיסוף המידע ובראיונות.

הדוח לא היה מתאפשר לולא פעילותם, ניסיונם ועבודתם המסורה והמאומצת של צוות הפרויקט הפלסטיני: ח'אלד דוח'י, עבד אלחלים דארי, ערפאת עמרו, ואהוד עין-גיל. המידע הכלול בדוח זה מסתמך אף על עבודתן של מיכל כורך ואדר גרייבסקי.

העבודה המשפטית שתתואר להלן התאפשרה הודות לתמיכתו הנדיבה של האיחוד האירופי במסגרת פרויקט Dignity at work בקרב עובדים פלסטינים מהגדה המערבית, בשנים 2019-2021.



© כל הזכויות שמורות (2021)

קו לעובד

נחלת בנימין 75 תל אביב

www.kavlaoved.org.il

קו לעובד
Worker's Hotline
عنوان العامل

עובדים פלסטינים מועסקים בכלכלה הישראלית מאז השנים הראשונות לכיבוש. כניסתם של העובדים הפלסטינים לישראל החלה כבר בסוף שנות ה-60, והוסדרה בשנת 1970 בהחלטת ממשלה שהשוותה את תנאי עבודתם לאלו של עובדים ישראלים.¹

היסטורית, כניסת עובדים פלסטינים אפשרה להוזיל את עלויות ההעסקה בענפי החקלאות והבניין.² בהמשך, בעקבות האינתיפאדה הראשונה והסגרים התכופים בראשית שנות התשעים, כמו גם לחצים מצד מעסיקים וחברות כוח אדם, ניתנו היתרים לגיוס מהגרי עבודה לענפים אלו במספרים משמעותיים.³

מבחינת העובדים הפלסטינים, תעסוקה בישראל נדרשת לנוכח האבטלה והמשכורות הנמוכות בגדה לעומת ישראל. האפשרויות בכלכלה הפלסטינית מוגבלות – מגבלות הנובעות במידה רבה ממדיניותה של ישראל עצמה.⁴ מבחינת ישראל, העסקת עובדים פלסטינים בישראל משפרת את רמת החיים בגדה, מספקת לענפים ישראלים כוח עבודה זול וזמין, ומשרתת את התכלית הביטחונית של צמצום העוני והמתיחות בשטחים.⁵

בשנים האחרונות מספר העובדים הפלסטינים בישראל נמצא בעלייה מתמדת, בפרט בענף הבניין שהינו המעסיק הגדול ביותר של עובדים פלסטינים בישראל. נכון לאמצע שנת 2020, עבדו בישראל למעלה מ-80 אלף עובדים קבועים, מתוכם למעלה מ-60 אלף בענף הבניין. ענפים משמעותיים אחרים בהם עובדים פלסטינים בישראל כוללים את ענף החקלאות, בו עבדו בשנת 2020 כמעט 5,000 עובדים קבועים, ולמעלה מ-2,500 עובדים עונתיים; ענף התעשייה, בו עבדו כ-4,500 עובדים, וענף הבריאות בו עבדו כ-1,200 עובדים (לא כולל מזרח ירושלים).⁶ 5,000 עובדים פלסטינים החזיקו בהיתר עבודה במזרח ירושלים (בענפי הבריאות, המלונאות והתעשייה), ולמעלה מ-30 אלף עובדים פלסטינים הועסקו בהתנחלויות.⁷ כמו כן, ישנו מספר משמעותי של עובדים ללא היתר.⁸

1 החלטה ב/1 של ועדת השרים לענייני בטחון (8.10.1970).

2 שלמה סבירסקי ונוגה דגן-בוזגלו **הכיבוש: מי משלם את המחיר – השפעות הכיבוש על הכלכלה והחברה בישראל** (מרכז אדוה, 2017), עמ' 44.

3 אדריאנה קמפ ורבקה רייכמן **עובדים וזרים** (מכון ון ליר בירושלים/ הוצאת הקיבוץ המאוחד, 2008), עמ' 54–52.

4 Leila Farsakh, *Labour Migration and the Palestinian State: The Political Economy of Palestinian Labour Flows to Israel* (Routledge 2005); Amir Paz-Fuchs and Yaël Ronen, 'Occupational Hazards' (2012) 30 Berkeley J. Int'l L. 580; Jonathan Preminger, *Labor in Israel: Beyond Nationalism and Neoliberalism* (ILR Press, an imprint of Cornell University Press 2018), p. 160; International Labour Organization Director-General, *The Situation of Workers of the Occupied Arab Territories* (International Labour Office 2021), p. 10, 27–29.

5 ר' קמפ ורייכמן; רוני זינגר "ההיערכות במחסומים מעבדת הכנסת 33 אלף פועלים מהגדה" **כלכליסט**; דני זקן, "ההתקוממות שלא הייתה: התלות בישראל חסמה את האינתיפאדה" **גלובס** 30.12.2017.

6 www.globes.co.il/news/article.aspx?did=1001217392. לניתוח מקיף יותר של האינטרסים הכלכליים והפוליטיים הקובעים את מודל העסקת עובדים פלסטינים בישראל והמכסות לכניסת עובדים ראו דוח קודם של קו לעובד "כיבוש העבודה – העסקת עובדים פלסטינים בישראל" (25.11.2018), זמין בכתובת

www.kavlaoved.org.il/%D7%9B%D7%99%D7%91%D7%95%D7%A9-%D7%94%D7%A2%D7%91%D7%95%D7%93%D7%94-%D7%94%D7%A2%D7%A1%D7%A7%D7%AA-%D7%A4%D7%9C%D7%A1%D7%98%D7%99%D7%A0%D7%99%D7%9D-%D7%91%D7%99%D7%A9%D7%A8%D7%90%D7%9C/ ("דוח כיבוש העבודה").

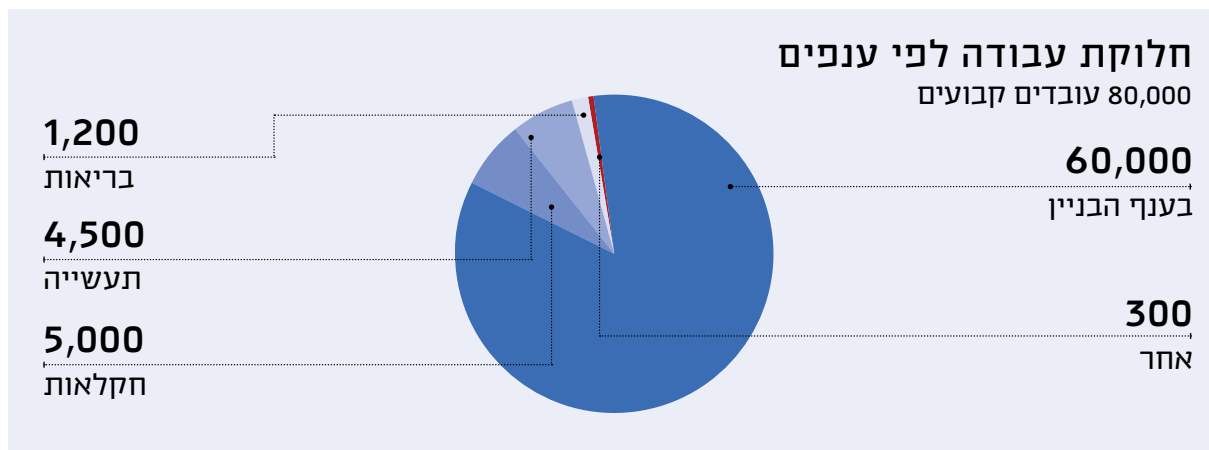
6 Gilad Nathan, 'Annual Report International Migration–Israel 2019–2020, Submitted to the OECD Expert Group on Migration SOPEMI' (2020), p. 69.

לפי הדוח, המכסה לעובדים פלסטינים בישראל עומדת על למעלה מ-100,000 היתרים, והיא אינה מנוצלת במלואה.

7 שם, עמ' 72, 74.

8 שם, עמ' 74 – כמעט 18 אלף עובדים, לפי הלשכה המרכזית הפלסטינית לסטטיסטיקה (PCBS).

בשנה האחרונה חלו מספר תמורות משמעותיות בהסדרים החלים על עובדי בניין פלסטינים בישראל. מספר התפתחויות משמעותיות סימנו מגמה חיובית, של הגנה על זכויות עובדים, שיפור תנאים והגדלת כוח המיקוח שלהם. מגמות אחרות מטרידות יותר, משקפות פגיעה בזכויות, שאת היקפה המלא עוד מוקדם להעריך.



קו לעובד הוא הארגון המוביל בישראל בדאגה לזכויותיהם של עובדים לא ישראלים, וככזה, נטל חלק פעיל בשינויים המשמעותיים ביחס לעובדים פלסטינים בשנים האחרונות. דוח זה מבוסס על עבודתנו למען עובדים פלסטינים ובשיתוף פעולה איתם. הוא סוקר את ההתפתחויות בשנים האחרונות, במספר תחומים משמעותיים, ומתאר את ההתפתחויות שחלו מאז פורסם הדוח הקודם, "כיבוש העבודה", בנובמבר 2018⁹.

הפרק הראשון בדוח מתמקד בהתפתחות המשמעותית ביותר מהשנה האחרונה – הרפורמה בהסדר ההעסקה שהוחלה החל מדצמבר 2020 בענף הבניין, ומתוכננת לחול גם על ענף התעשייה והשירותים. במרכז הרפורמה – ביטול פורמלי של הכבילה למעסיק, ומתן חופש תנועה למעבר בין מעסיקים המחזיקים בהיתר. תוצאה משמעותית שאותה נועדה הרפורמה להשיג היא צמצום התלות במתווכים הגוברים מעובדים סכומי כסף גבוהים כדמי תיווך למציאת עבודה, בניגוד לחוק. דוח זה מרכז עדויות וממצאים ראשוניים ביחס ליישום הרפורמה והמצב בשטח נכון לחודשים הראשונים לקיומו של הסדר חדש בענף הבניין.

הפרק השני בדוח עוסק במספר הליכים משפטיים העוסקים בזכויות עובדים פלסטינים, אשר בהם התקבלו בשנתיים האחרונות החלטות משמעותיות. כך, בעתירות שידם קו לעובד שעניינן הבטחת תשלום פנסיה ותשלום דמי מחלה, הושגה התקדמות ניכרת. לעומת זאת, נדחתה עתירה התוקפת תקנות שמצמצמות את גישתם של עובדים פלסטינים בישראל לבתי הדין לעבודה, ובכך מונעת מהם בפועל זכות גישה לערכאות.

בתחום הבטיחות בעבודה, בזמן שחלקם של העובדים הפלסטינים הוא כשליש מהעובדים בענף הבניין, מספרם מקרב כלל ההרוגים בין השנים 2017-2020 נע בין 30%-40%. רק 1% מהעובדים הפלסטינים המועסקים בישראל קיבלו דמי פגיעה בעבודה. זאת, לעומת 1.7% מכלל העובדים הישראלים – למרות שאלה מועסקים על פי רוב במקצועות מסוכנים הרבה פחות. נתון זה מעיד יותר מכל על החסמים הרבים והמשמעותיים העומדים בפני עובדים פלסטינים בבואם לממש את זכויותיהם הסוציאליות, כפי שנראה

9 דוח "כיבוש העבודה", ה"ש 5 לעיל

בהמשך. גם תחום זה ידע התפתחויות משמעותיות בשנים החולפות, בין היתר כתוצאה ממחאה ציבורית שקמה וביקשה לתת פנים להרוגי תאונות העבודה בבניין, למעלה משליש מתוכם, כאמור, הם עובדים פלסטינים.

לבסוף, השפעת מגפת הקורונה לא פסחה על עובדי בניין פלסטינים בישראל. מגבלות על תנועה בין הגדה המערבית וישראל, שינויים בתנאי העבודה, ופגיעה ניכרת בהכנסות, הן בין ההשפעות המרכזיות של המגיפה.

בדוח "כיבוש העבודה" הוצגה תמונת ההעסקה של עובדים פלסטינים בענף הבניין בישראל.¹⁰ השנה חלו התפתחויות משמעותיות המצדיקות פרסום עדכני על העסקת עובדים פלסטינים, בכלל הענפים. הדוח שלפניכם כולל עדכונים למגמות שסקרנו בעבר והתפתחויות משפטיות ופוליטיות. בדוח זה כלולים נתונים חדשים המשקפים מחקר עדכני וראיונות שערכו נציגי קו לעובד עם עובדים בחודשים ינואר-פברואר 2021.¹¹



10 שם

11 במסגרת המחקר, 216 עובדים בענף הבניין השיבו לשאלות שעסקו בהשפעת הרפורמה על תשלום דמי תיווך וחיפוש מעסיק; מודעות לזכויותיהם, והשפעת מגיפת הקורונה. 64 עובדים ו-14 עובדות בענפים אחרים השיבו לשאלונים באותם נושאים (מלבד השפעת הרפורמה, שרלוונטית לענף הבניין בלבד). רוב העובדים והעובדות בענפים האחרים עבדו בענף החקלאות (48), 16 בתעשייה, והאחרים במלונות, בתי אבות או שירותים. להשלמת התמונה, לצד השאלונים נערכו 15 ראיונות עומק עם עובדים ועובדות בענפי הבניין, התעשייה, החקלאות והסיעוד.

מודל העסקת עובדים פלסטינים וסחר בהיתרים

עד לאחרונה, התאפיין מודל ההעסקה של כלל העובדים הפלסטינים בשתי בעיות מבניות משמעותיות הקשורות זו בזו: כבילת עובד למעסיק, ותלות במתווכים הגוברים סכומים גבוהים, העלולים להגיע עד לשליש מהמשכורת, תמורת הסדרת היתר לעבודה בישראל.

בשנת 2016 התקבלה החלטת ממשלה שנועדה לתת מענה לשני קשיים אלו. לפי ההחלטה, שנגעה באותו שלב רק לענף הבניין, העובדים הפלסטינים ישוחררו מכבילה מוחלטת למעסיקיהם – כבילה שמשמעה כי התפטרות תוביל מיידית לשלילת היתר. השחרור מכבילה, לפי צוות בין-משרדי שהמליץ על שינוי זה, יפחית ואף יאיין (אם יבוצע כשורה) את הסחר בהיתרי עבודה ותשלום דמי התיווך.

החלטה זו לא יושמה במשך ארבע שנים. בסוף שנת 2020 החלה הממשלה ביישום הרפורמה בענף הבניין בלבד, תוך התעלמות מחלק מהיסודות ההכרחיים ליישומה באופן שימלא את תכליתה. פרק זה יתאר את המצב שקדם לרפורמה, עיקרי הרפורמה, ונתונים ראשוניים שאספנו על השפעת הרפורמה בשטח מאז תחילת יישומה.

כבילה למעסיק וגביית דמי תיווך

עבודת פלסטינים בישראל, בכלל הענפים, דורשת שני היתרים: היתר העסקה למעסיק, והיתר עבודה לעובד. עד לאחרונה, העובדים היו "כבולים" למעסיק שביקש את ההיתר עבורם: שם המעסיק נרשם בהיתר העבודה שלהם, והם לא יכלו לעבור למעסיק אחר. עזיבת המעסיק מכל סיבה שהיא, כולל תנאי עבודה לא הולמים, התעמרות ויחס גרוע, משמעותה היתה אובדן היתר העבודה בישראל.

כבילת עובד למעסיק היא פרקטיקה שנפסלה לפני יותר מעשור בבית המשפט העליון ביחס למהגרי עבודה (בבג"ץ 4542/02 קו לעובד נ' ממשלת ישראל), שכינה הסדרים מסוג זה "עבדות בגרסה מודרנית".¹² ההליך בבג"ץ לא עסק בעובדים פלסטינים, והמדינה לא יישמה על עובדים פלסטינים את המדיניות החדשה שבית המשפט העליון כפה עליה לגבש בעניינם של מהגרי עבודה. הספרות האקדמית בנושא מציעה שההצדקה העיקרית של ממשלות לאמץ הסדרי כבילה נובעת מניסיון להגן על כוח העבודה המקומי. אולם, בפועל הניסיון לקדם את התכלית הלאומית של הגנה על כוח העבודה המקומי (תכלית שיש לה היבטים לגיטימיים), דווקא דרך כבילה למעסיק, יוצר תלות אדירה של עובדים כבולים במעסיקיהם ובכך מגדיל מאוד את הסיכוי שינוצלו.¹³ כפי שהצענו בדוח הקודם, במקרה של עובדים פלסטינים, הכבילה הוצדקה גם במטרה לאומית אחרת, והיא ההגנה על ביטחון אזרחי ישראל, אשר כשלעצמה שימשה מנוף להגבלות תמורות במיוחד על תנועת העובדים הפלסטינים וחירותם.

אחד ההסברים להמשך כבילת עובדים פלסטינים למעסיק הוא החשש הביטחוני מנוכחות לא מפקחת של עובדים פלסטינים בישראל. חשש זה אינו פוחת ועודו משמש הצדקה לשורה של הגבלות והסדרים, אף שכל העובדים שקיבלו היתר לעבוד בישראל עברו בחינה פרטנית על ידי גורמי הביטחון שהעריכו שלא נשקפת מהם סכנה ביטחונית.

¹² בבג"ץ 4542/02 קו לעובד נ' ממשלת ישראל, פס' 4 לפסק דינו של השופט חשין (פורסם בנבו, 30.3.2006)

¹³ Martin Ruhs, The Price of Rights: Regulating International Labor Migration 174–175 (2015)

בפועל, הכבילה של העובדים הפלסטינים למעסיק לא שירתה את התכלית הביטחונית, אולם הובילה לפגיעה חמורה בעובדים. הפגיעה העיקרית הכרוכה בכבילה למעסיק היא באובדן כוח המיקוח של העובד, הנמוך ממילא. ביחס לעובדים פלסטינים, הפגיעה בעובדים הוחמרה כתוצאה מנהלים אחרים המסדירים את עבודתם בישראל.

סחר בהיתרים

היתרי ההעסקה ניתנים בהתאם ל"הקצאות" של צוות בין-משרדי בראשות רשות האוכלוסין וההגירה, שקבע כמה היתרים יקבל כל מעסיק, אם בכלל.¹⁴ אחד התנאים לקבלת היתר ההעסקה הוא העסקת העובד במשרה מלאה בכל חודש, ותשלום מלא. מעסיקים רבים המחזיקים בהיתר לא יכלו להציע עבודה בהיקף הנדרש באופן קבוע, אך ויתור על העובד עלול לעלות להם בביטול ההקצאה. בשל הדרישה הגבוהה, מעסיק שאיבד היתר בתקופה שבה לא נדרשו לו עובדים עלול לגלות שהוא אינו יכול לקבל היתר חדש אם יזדקק לו שוב בעתיד. המודל הזה מהווה תמריץ להמשיך להחזיק בהיתר (ולשלם את השכר והתשלומים הנוספים) כדי לשמור על ההיתר. במקביל, נוצר תמריץ למעסיקים הזקוקים לעובדים ולא מחזיקים בהיתר, להעסיק בקבלנות-משנה עובדים שרשומים אצל מעסיק אחר. התוצאה היא סחר לא חוקי בהיתרים.¹⁵

בדומה למעסיק, גם העובדים חוששים לאבד את ההיתר שלהם ואת המשכורת בישראל. אלא שהם אינם יכולים למצוא מעסיק בעצמם – אין מאגר מידע של מעסיקים המחזיקים בהיתר פנוי, ולא ניתנה להם אפשרות להיכנס לישראל לצורך חיפוש מעסיק.

מתווכים ומעסיקים שזיהו את הצורך של העובדים במציאת מעסיק רשמי גובים מהעובדים סכומים גבוהים תמורת מציאת מעסיק בישראל. לפי נתונים שאסף קו לעובד, לפני מספר שנים שילמו העובדים בין רבע לשליש ממשכורתם כדמי תיווך.¹⁶ במקרים רבים, המעסיק הרשום אינו המעסיק האמיתי. תמורת התשלום מסדיר המתווך "היתר פיקטיבי" הכולל את שמו של מעסיק בעל היתר העסקה (שמסכים להסדר תמורת חלק מדמי התיווך). בפועל, העובד עובד אצל מעסיק אחר.

אם אני הולך עכשיו לקנות היתר למשל, אני מסכם עם המתווך על סכום מסוים, 2,500 למשל, אני נותן לו צ'ק בסכום, או ערובה אחרת, כביטחון. אחרי שמקבלים את ההיתר, אני אמור לשלם את הסכום של הצ'ק ולהחזיר את הצ'ק שלי, לאחר מכן משלמים לו קבוע מהמשכורת החודשית.

חלק גדול מהאנשים עובדים דרך מספר עבודות, מתווכים מהגדה מסכמים עם אחרים ישראלים שהם מביאים את העובדים והמתווך הישראלי, שפותח חברה, אחראי לעניין ההיתרים ומתחלקים בדמי התיווך שמשלם העובד. אני קורא להם סוחרי אדם. כולם משחקים בעובדים, משחקים בתלושים, והעובדים לא יודעים בכלל מה מגיע להם ואיך הדברים אמורים להיראות.

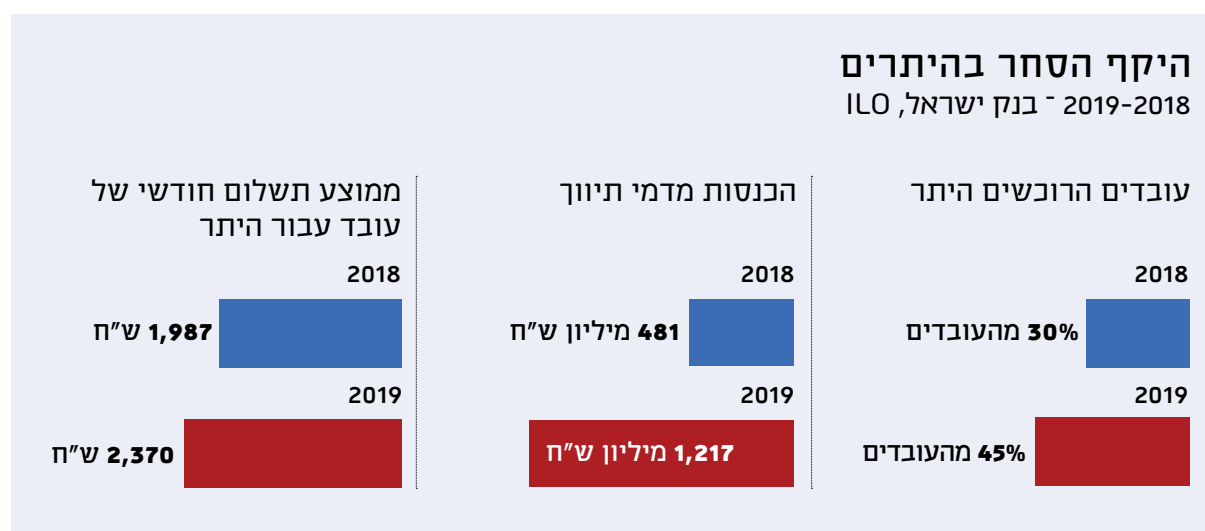
(ראיון עם א', עובד בענף הבניין, ינואר 2021)

14 משרד הבינוי והשיכון, דו"ח סיכום עבודת הצוות הבין-משרדי לשינוי מודל ההעסקה של עובדים פלסטיניים בענף הבניין (2016) ("דוח הצוות הבין-משרדי"), עמ' 13

15 דוח הצוות הבין-משרדי, עמ' 14

16 דוח "כיבוש העבודה" (ה"ש 5 לעיל), עמ' 16

לפי סקר שערך קו לעובד ב-2019, כ-48% מהעובדים הפלסטינים בענפי הבניין והחקלאות שילמו למתווכים עבור ההיתר לעבוד בישראל. העובדים דיווחו על תשלום חודשי של 2,500-3,000 ש"ח לחודש – סכום גבוה במידה ניכרת מהסכומים שדווחו לקו לעובד בשנת 2014. סכום זה נדרש בכל חודש, גם בתקופה שהמשכורת החודשית נמוכה יותר, למשל כתוצאה מסגרים. עובדים דיווחו לקו לעובד שחלק מהסכום משולם מראש במזומן, וכן שהם נדרשו לחתום על שטר חוב בגובה של פי שישה מהתשלום החודשי הראשוני (או שווה ערך לדמי תיווך לתקופה של שישה חודשים). העובד נדרש להמשיך ולשלם כל חודש – או שהמתווך יפקיד את שטר החוב. אלא שגם לאחר ששת החודשים הראשונים, נדרשים העובדים להמשיך ולשלם, מדי חודש.



לפי הערכת בנק ישראל שהתייחסה לשנת 2018, בשנה זו כ-30% מהעובדים הפלסטינים בישראל שילמו עבור ההיתר לעבוד בישראל. התשלום החודשי הממוצע, לפי נתוני בנק ישראל, היה 1,990 ש"ח, כאשר בענף הבניין נמכרו רוב ההיתרים במחיר של 2,000-2,500 ש"ח לחודש.¹⁷ הבדל משמעותי בין העובדים ששילמו עבור ההיתר ואלו שלא הוא שעובדים לא שילמו עובדים לרוב אצל המעסיק הרשום, ולעומתם כ-70% מאלו ששילמו עבור ההיתר עובדים אצל מעסיק שאינו המעסיק הרשום.¹⁸

נראה כי בשנת 2019 חלה עלייה הן בשיעור העובדים שרכשו היתרים והן בגובה התשלום החודשי. לפי מחקר שערך ארגון העבודה העולמי (ה-ILO) ביחס ל-2019, כ-45% מהעובדים הפלסטינים בישראל ובהתנחלויות שילמו עבור ההיתר שלהם. דהיינו – חלה עלייה במספר העובדים שנאלצו לשלם עבור ההיתרים שלהם. נראה כי גובה התשלום עלה אף הוא, וארגון העבודה אמד אותו ב-2,370 ש"ח בממוצע בחודש.¹⁹ הארגון העריך את ההכנסות מדמי תיווך בשנת 2019 במיליארד ומאתיים מיליון ש"ח בכלל הענפים, מתוכם 941 מיליון ש"ח בבניין.²⁰ נתון זה גבוה פי שניים ויותר מהנתון שעליו הצביע בנק ישראל ביחס לשנה שקדמה לכך, בעיקר כתוצאה מעלייה במספר העובדים שקונים היתר (45% ב-2019 לעומת כ-30% לפי דוח בנק ישראל שהתייחס ל-2018).

17 בנק ישראל, **סחר בלתי חוקי בהיתרי עבודה לעובדים פלסטינים בישראל: המצב הקיים ורפורמה מתוכננת** (25.9.2019), <https://www.boi.org.il/he/Research/DocLib3/%D7%AA%D7%99%D7%91%D7%94%20%D7%94.pdf>

עמ' 1, 6.

18 שם, עמ' 9

19 ILO Report (n 2), p. 20-21

20 שם, עמ' 24

דוח מבקר המדינה משנת 2020 קבע:

"שכרו הממוצע של עובד פלסטיני הוא 5,000 ש"ח לחודש בקירוב, וחלק ניכר מהעובדים משלמים למתווכים כמחצית ממנו כדמי תיווך, ויש בכך משום פגיעה ניכרת ביכולתו של העובד הפלסטיני להשתכר... תופעת הסחר בהיתרי תעסוקה שהנפיק קמ"ט תעסוקה, גורמת לפגיעה בעובדים פלסטינים ולפגיעה באמון הציבור במנהא"ז, ואף עלולה לפגוע בענף הבנייה בישראל."²¹

הכבילה והסחר הבלתי חוקי בהיתרים יצרו הסדר שמזיק לעובדים, ושאינו משקף את האינטרס הישראלי. העובדים משלמים סכומים גבוהים, והעבודה אצל מעסיק לא רשמי מונעת מהם זכויות סוציאליות וטיפול במקרים של תאונות עבודה. קשיים אלו הוכרו גם על ידי בתי המשפט.²² מבחינת הממשלה, מטרת הכבילה למעסיק היא פיקוח על נוכחות העובד בישראל,²³ אבל העסקה פיקטיבית שאינה משקפת את המציאות לא משיגה מטרה זו. כשל זה היה תמריץ משמעותי לממשלה להחליט על רפורמה בענף.

החלטת הממשלה משנת 2016 גיבשה מודל העסקה חדש בבניין

הפגיעה בעובדים, הסחר בהיתרים והיעדר האפשרות לפקח על העסקה בשוק שמתאפיין בהעסקה פיקטיבית הובילו לגיבוש צוות בין-משרדי שיציע מודל העסקה חדש לענף הבניין. המודל שהציע הצוות התבסס על דרישה להיתר הן למעסיק והן לעובד, לצד ניתוק הכבילה, כך שהעובדים יוכלו לעבור בין מעסיקים שונים בענף הבניין. זהו המודל שהתקבל בהחלטת הממשלה בשנת 2016.²⁴

כדי להקל על עובדים למצוא מעסיקים, הציע הצוות הבין-משרדי גם קיום הכשרות לעובדים שלא הצליחו למצוא מעסיק, וקיום "יריד תעסוקה" של משרד הבינוי והשיכון, שיפגיש בין עובדים למעסיקים.²⁵ החלטת הממשלה הורתה גם על "הקמתו של מערך בחינה, מיון, הדרכה והשמה לעובדים פלסטינים שיהיו מעוניינים לעבוד כדין בישראל בענף הבנייה". עובדים חדשים יוכלו להיעזר במערך זה, ועובדים שעבדו בישראל לפחות חודש בשנתיים האחרונות לא יידרשו לעבור בחינה והכשרה.²⁶

מאז קבלת החלטת הממשלה נדחה מימושה מספר פעמים – בהתחלה לשנת 2018 ובהמשך לשנת 2019.²⁷ משרדי ממשלה שונים הסבירו את הדחייה כתוצאה מקשיים ועיכובים שונים: בהקצאת התקציבים הנדרשים לשינוי, בגיוס עובדים, ובקבלת אישורים ממשרדי הממשלה הרלוונטיים.²⁸

בעקבות הדחיות החוזרות והנשנות ביישום הרפורמה, עתרו קו לעובד והאגודה לזכויות האזרח לבית המשפט העליון בספטמבר 2020 בדרישה ליישם את החלטת הממשלה משנת 2016, ולבטל את הכבילה של עובדים

21 דוח מבקר המדינה 170 "קציני מטה במינהל האזרחי באזור יהודה ושומרון" (להלן "דוח מבקר המדינה 2020"), עמ' 23

22 ר' למשל ע"ע 17-02-2385 א.חמד אבו מוחסן – קיבוץ בית הערבה (11.2.2021) ("עניין אבו מוחסן"), פס' 35

23 דוח הצוות הבין-משרדי, עמ' 14

24 החלטה 2174 של הממשלה ה-34 "הגדלת היקפי התעסוקה של עובדים פלסטיניים בישראל מאזור יהודה ושומרון, ייעול אופן הקצאת היתרי עבודה והבטחת תנאי העסקה הוגנים לעובדים פלסטיניים" (18.12.2016) (להלן "החלטת הממשלה 2174"), ס' 3.

25 דוח הצוות בין-משרדי, עמ' 27.

26 החלטת הממשלה 2174, ס' 3.א.

27 החלטת ממשלה 3431 מיום 11.1.2018 "מדיניות הממשלה בנושא העסקת עובדים לא ישראלים ותיקון החלטות ממשלה", ס' 9; אמיתי גזית, "הרפורמה להעסקת פלסטינים בישראל עוברת את הקו הירוק", כלכליסט 15.10.2018, www.calcalist.co.il/local/articles/o.7340.L-3747607.00.html

28 דוח מבקר המדינה 2020, עמ' 24-25

פלסטינים למעסיקהם, לא רק בענף הבניין אלא גם בענפים אחרים המעסיקים עובדים פלסטינים – תעשייה, שירותים, חקלאות ומלונאות.²⁹

בחודש אוקטובר 2020 התפרסם נוהל של רשות האוכלוסין וההגירה, שפירט את ההסדר החדש בענף הבניין, ושנכנס לתוקף בתחילת דצמבר 2020.³⁰ לפי הנוהל החדש:

"תיחשב המכסה שנקבעה לענף הבניין כ"שייכת" לעובדים ולא למעסיקים, כך שהעובדים יוכלו לעבור בין מעסיקים שונים בענף הבניין לפי בחירתם, ועל היתרי העבודה המונפקים להם לא יהיה נקוב שם המעסיק אלא רק שם הענף "בניין", ובלבד שהעסקתם רשומה ומאושרת כנדרש בלשכת השירות למעסיקים (שמו החדש של מדור התשלומים ברשות האוכלוסין וההגירה) ובמינהל האזרחי".³¹

הנוהל קובע את התנאים וההליך לקבלת היתר להעסקת עובד (הליך שלא נדרש ממעסיקים המחזיקים היתר בתוקף), ומחדד שגם לאחר הרפורמה, נדרשים שני היתרים: היתר למעסיק, והיתר לעובד.³² הנוהל כולל הוראות שונות שמטרתן להבטיח שמעסיק שלא שילם שכר לעובדיו בעבר, או לא העביר את כל התשלומים הנדרשים עבור תנאים סוציאליים, לא יקבל היתר.³³ כמו כן, הנוהל מגדיר מספר מקרים המעלים חשד שמטרת הבקשה אינה העסקה ישירה אלא סחר בהיתרים (למשל המעסיק אינו מעסיק את העובד במשרה מלאה. פער משמעותי בין מספר ההיתרים המבוקש ומספר העובדים בעבר, או הזמנה וביטול היתרים לעתים קרובות), וקובע דרך לטיפול בבקשות המעלות חשד כזה.³⁴ העברת העובד למעסיק אחר או העסקה באמצעות קבלן כוח אדם אסורות.³⁵

בנוסף, הנוהל מתיר לעובדים פלסטינים המחזיקים בהיתר, כניסה לישראל למשך 60 יום לכל היותר למטרות חיפוש עבודה.³⁶ להערכתנו, ככל שיינקטו צעדים למאבק בסחר בהיתרים, ובמקביל יאומצו מנגנונים שיאפשרו לעובדים לקבל באופן עצמאי מידע על קבלנים ישראלים המחזיקים בהיתר פנוי – באמצעות מאגרי מידע או יריד תעסוקה (כפי שהציע הצוות הבין-משרדי),³⁷ או באמצעים אחרים – תקופה זו תאפשר מציאת עבודה, ושחרור העובדים מהתלות במתווכים. חשוב לומר, עם זאת, כי זו תקופה קצרה יותר מהתקופה הנתונה – לפי חוק – למהגרי עבודה. אלה, רשאים להיות במצב של "חיפוש מעסיק" במשך 90 יום.

נכון למועד כתיבת הדוח, למיטב ידיעתנו לא התקיימו ירידי תעסוקה או הכשרות מקצועיות, ככל הנראה בשל היעדר אפשרות מעשית לקיים פעילויות אלו לנוכח מגיפת הקורונה והסגרים שהוטלו כדי לצמצם את התפשטות המגיפה. גם מידע מקוון – דבר שאין מניעה לעשותו בימי מגיפה – לא פורסם עד כה. רשימת מעסיקים בעלי הקצאות לא מנוצלות אינה מפורסמת, וודאי שלא דרכי התקשרות עם מעסיקים כאלה. אפשרות

29 בג"ץ 6272/20 קו לעובד נ' ממשלת ישראל (כתב עתירה מיום 10.9.2020; ההליך תלוי ועומד בבית המשפט העליון)

30 רשות האוכלוסין וההגירה 9.1.1001 "נוהל הסדרת העסקת עובדים פלסטינים בישראל בענף הבניין" (22.10.2020)

31 שם, ס' ב.10.

32 שם, ס' 10.1

33 שם, ס' 10.2, ס' ח.2

34 שם, ס' ח.9

35 שם, ס' ט.5

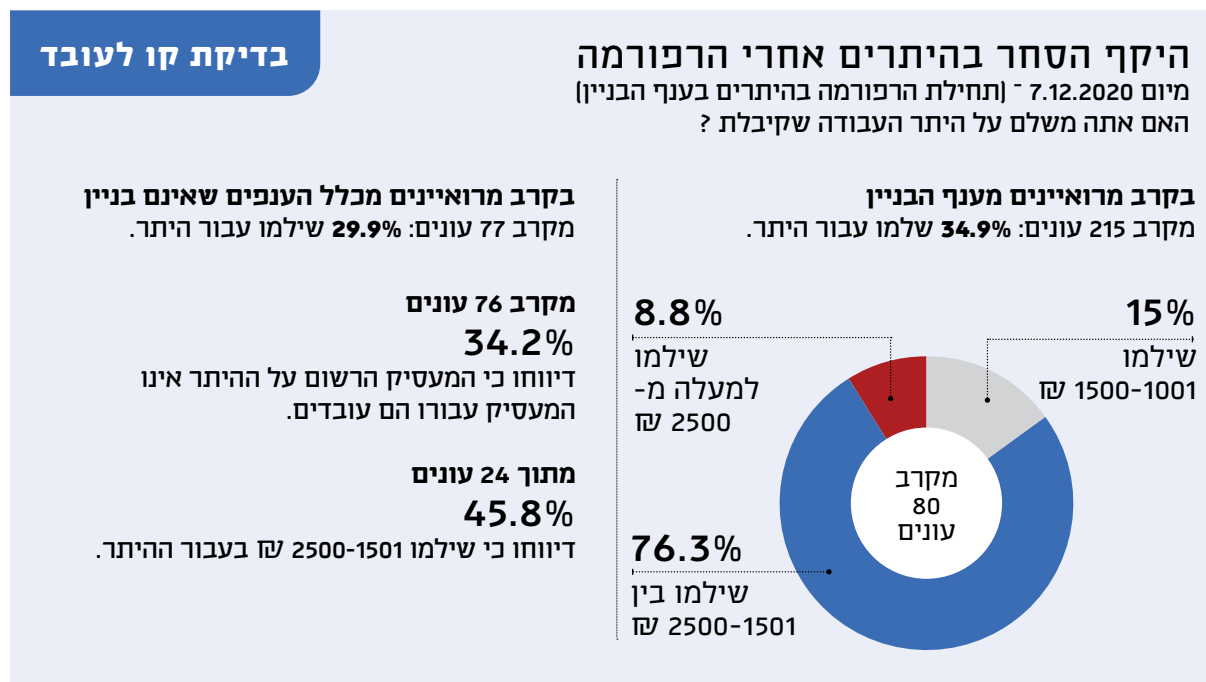
36 שם, ס' ב.11

37 דוח הצוות הבין-משרדי, עמ' 27, 29.

עצמאית לחפש עבודה טרם פותחה והונגשה, ולמעשה, המידע על הרפורמה ונפקותה אף לא פורסם בערבית ובאתרים הזמינים לעובדים. כיום, כפי שנראה, הרפורמה בשלבה הראשון נראית הצהרתית בעיקרה, והסחר בהיתרים מוסיף לשגשג, גם בענף הבניין שבו מיושם ההסדר החדש.

ממצאים ראשוניים – האם כניסת הרפורמה לתוקף השפיעה עד כה על גביית דמי התיווך?

משאלונים שהפיץ קו לעובד בקרב עובדי בניין פלסטינים בישראל עולה התמונה הבאה:



כשליש מעובדי הבניין איתם דיברנו ציינו שהם משלמים תשלום חודשי עבור ההיתר, גם לאחר כניסת הרפורמה לתוקף ב-7 בדצמבר 2020.³⁸ רק עובד אחד ציין ששילם בעבר, ולא שילם החל ממועד זה. גובה התשלום נותר דומה, ורוב העובדים שילמו בין 1,500 ל-2,500 ש"ח לחודש.³⁹ כמו כן, כארבעים עובדים דיווחו שנדרשו להפקיד שטר ביטחון תמורת ההיתר, גם לאחר כניסת הרפורמה לתוקף.⁴⁰ המידע שעל פיו בחודשה הראשונים הרפורמה לא הפסיקה את הסחר בהיתרים וייתכן שאף הביאה לעליית מחירים, השתקף אם כן גם בראיונות שערכנו.

גם בהיבט של חופש מעבר בין מעסיקים – סוגיה כאובה המשליכה על כוח המיקוח של העובדים ועל היכולת להיאבק על זכויותיהם – כמחצית מהמשיבים דיווחו שניסו להחליף מעסיק בראשית 2021 (כלומר, לאחר כניסת הרפורמה לתוקף). רובם לא הצליחו.⁴¹

³⁸ 75 מתוך 215 שהשיבו על השאלה. 139 השיבו שאינם משלמים ולא שילמו בעבר.
³⁹ 61 מתוך 80 שהשיבו שילמו בין 1,501 ל-2,500 ש"ח; 12 שילמו בין 1,001 ל-1,500 ש"ח, ו-7 שילמו יותר מ-2,500 ש"ח בחודש (ישנו חוסר התאמה קל בין התשובה לשאלה זו ולשאלה הקודמת).
⁴⁰ 38 מתוך 42 שהשיבו בחיוב נתנו שטר חוב סחיר, ו-4 נתנו המחאות.
⁴¹ השאלה שנשאלו המשיבים בנושא הייתה "האם ניסית להחליף מעסיק בחודש האחרון?" כל המרואיינים השיבו במהלך חודש פברואר 2021, בחודשיים לאחר כניסת הרפורמה לתוקף. 103 מתוך 209 השיבו שניסו להחליף מעסיק; אלו שהשיבו בחיוב נשאלו אם הצליחו למצוא מעסיק. 91 מתוך 106 שהשיבו שניסו, לא הצליחו (גם כאן ישנו חוסר התאמה קל בין המספרים – 103 שהשיבו בחיוב לשאלה הראשונה לעומת 106 שהשיבו לשאלה השנייה).

(ראיון עם ע', עובד בניין, מרץ 2021; מ' עובד בהיתר בישראל שלוש שנים)

"ההיתר שיש לי עכשיו אני משלם עבורו 2,500 ש. תשלום זה החזיר אותי שנים אחורה מבחינה כלכלית. כל 18 לחודש אני משלם סכום זה".

(ראיון עם מ', עובד בניין, מרץ 2021; מ' עובד בהיתר בישראל חמש שנים)

קו לעובד - תמונת מצב - התפתחויות ושינויים בהעסקת עובדים פלסטינים בישראל - 12 -

לנוכח הזמן הקצר שחלף מאז כניסת הרפורמה לתוקף, מוקדם מדי להעריך מה יהיה השינוי לטווח ארוך. נדרשת השקעה של מחקר נוסף, בעוד מספר חודשים, כדי לבחון שינויים במגמות אלו, ועל הרשויות להתחיל לבצע פיקוח ואכיפה בתקופת הביניים. לצד זאת, ככל שביטול הכבילה למעסיק לא ילווה באפשרות מעשית למציאת מעסיק חדש וצמצום התלות במתווכים ומעסיקים, עובדים יוסיפו להיזקק למתווכים לצורך היתר העבודה שלהם בישראל – תלות שתעלה להם בתשלום דמי תיווך גבוהים מדי חודש. מעניין לציין, שחלק ממי שהשיבו על השאלות, משלמים דמי תיווך ישירות למעסיקיהם בעלי היתר – גם לאחר הרפורמה.

**"מה שהמעסיק שלנו שילם על ההיתר – אנחנו העובדים מחזירים לו. אני משלם
למעסיק כל חודש בין 1,450 ל-1,700 ש"ח.
(ראיון עם ע', עובד בניין, מרץ 2021; ע' עובד בישראל בהיתר שנתיים)**

נכון לעת הזו, קיים מרחק רב בין התכלית שמיועדת הרפורמה להשיג – הגדלת כוח המיקוח של העובדים והפסקת הסחר בהיתרים לבין המימוש הדל שהינו תוצאה של היעדר מידע מונגש לעובדים, ומחסור בכלים לחיפוש עבודה באופן עצמאי. בהיעדר כלים משולבים של מידע, הנגשת עובדים למעסיקים ואכיפה – הרפורמה לא השיגה עד כה את תוצאותיה: הכבילה מוסיפה להתקיים למעשה בהיעדר אפשרות להתפטור ולמצוא מעסיק חדש, והסחר בהיתרים משגשג על גבם של העובדים. הרפורמה יצרה מצב חדש יחסית של לחץ אדיר מצד העובדים להיכנס למכסות הקיימות, זאת לאור המשמעות המסתמנת של שחרור ממתווכים למי שכבר נכנס למכסת העובדים. העדויות ללחץ זה – בראשיתן. הלחץ מעצים את הצורך במידע שיונגש לעובדים אודות המכסות, הנגשת הטיפול בבקשות לקבל היתרים, ופעולות נוספות שנכון לכתובת שורות אלה – הרשויות מתנערות מאחריותן לספקן.

**"ההיתר נהיה יקר, התחילו למכור את ההיתר במחירים גבוהים. כאשר אתה עובד
במשכורת של 6,000 ש"ח, משלם עבור ההיתר 2,700 ש"ח, בנוסף צריך להוריד את
הנסיעות והאוכל וכו' לא נשאר לך כלום....
"כאשר אתה עובד משעה שש בבוקר עד השעה חמש, ומישהו חולק איתך את מה
שקיבלת בכוחות עצמך כאשר הוא יושב בנוחות בביתו, זה מה שהוביל אותי לוותר
(על עבודה בישראל). אני לא צריך את זה. אם בסוף יישאר לי מהמשכורת 3,500 ש"ח,
עדיף לי לעבוד בגדה עם משכורת יומית דומה".
(ראיון עם ס', עובד בניין, מרץ 2021; ס' עובד בישראל בהיתר כשלוש שנים)**

"אם יוצאים לחופש מאבדים את ההיתר"

כבילת העובדים הפלסטינים נמשכת בענפים אחרים:

בעוד בענף הבניין החלה הרפורמה בהעסקה, והעובדים שוחררו מכבילה למעסיק, בענפים אחרים המצב נותר בינתיים כפי שהיה. ביחס למרבית הענפים, לא נשקל מהלך דומה בשלב זה, אולם העתירה התלויה ועומדת בבג"ץ דורשת כי העובדים ישוחררו מתלות מוחלטת במעסיקיהם, בכל הענפים שהם מועסקים בהם. הסחר בהיתרים, יש לומר, לובש גוון שונה בכל ענף.

"את ההיתר כבר קניתי פעמיים. לכל מעסיק צריך לקנות היתר מחדש. המוכר הוא ישראלי יהודי, איני יודעת מאיפה הוא משיג את האישורים, אבל בשתי תקופות העסקתי כאחות במוסדות סיעוד, פניתי אליו, שילמתי לו במזומן 7,000 ש"ח, וקיבלתי היתר שבאמצעותו עבדתי שנתיים. כשהתפטרתי אחרי שנתיים, איבדתי את ההיתר. הייתי צריכה לקנות אותו מחדש כשחיפשתי עבודה במקום אחר. כעת פוטרתי מהמקום השני, ושוב אצטרך לקנות היתר מחדש אצל אותו מתווך. בלי לשלם לו, אין לי שום דרך להשיג מעסיק".
(ראיון עם ה', עובדת בענף הסיעוד, מרץ 2021)

מחירי ההיתרים משתנים, בהתאם לפוטנציאל ההשתכרות ולהיצע והביקוש. אולם גם בלא סחר בהיתרים, לכבילת העובדים למעסיקיהם יש השלכות על זכויותיהם ועל כוח המיקוח שלהם. העובדה שהמעסיק מחזיק בהיתר שמשמעותו עבור העובדים אדירה, מאפשרת בשלעצמה נכונות לקבל תנאים מתחת לתנאי המינימום החוקיים, ומונעת דיווח או תלונות.

בענף החקלאות, למשל, בו הפסקת הכבילה אפילו אינה על הפרק (בהתאם לתגובה המקדמית שהגישה המדינה בעתירה לבג"ץ אודות הכבילה), נרתעו עובדים מראיונות, ומי שהתראיין, דיווח בחשש רב על שכר הנמוך משכר המינימום, תנאי עבודה קשים, והימנעות מדרישת זכויות בסיסיות:

"אני חושבת שצריך להיות מדריכים לעובדים, שיהיה לו כתובת, שהעובד לא יפחד שלא ימצא עבודה, צריך תמיכה לעובדים. כולם מפחדים על ההיתר, גם אני חוששת שהריאיון הזה יפגע בהיתר".
(ראיון עם ו', עובדת בענף החקלאות, פברואר 2021)

שחרורם של העובדים מהתלות במתווכים נשקל בענף נוסף, והוא הענף המבוזר והתמוה של "תעשייה ושירותים". ביחס לענף זה – הכולל ערב-רב של תחומים ומקצועות – גובש נוהל חדש המבטל את כבילת העובדים הפלסטינים בענף התעשייה והשירותים, נוהל שרשות האוכלוסין וההגירה פרסמה בחודש ינואר

2021 להערות הציבור.⁴² אף שיש דמיון בין הוראות נוהל זה והנוהל החדש בענף הבניין, ישנם ביניהם מספר הבדלים משמעותיים.

המונח "ענף התעשייה והשירותים" הוא מונח סל, המאגד שורה ארוכה של מקומות עבודה ותפקידים – חלקם בענף התעשייה, במפעלים שונים, וחלקם בעיסוקים שאין להם מכנה משותף ברור וכוללים, למשל, רתכות, סנדלרות, שרברבות, הובלות ועבודה בעסקים מתמחים שונים, בהם מכבסות, מאפיות, ואף אצל קברן ובונה תנורים. רשימת המעסיקים בעלי היתר נראית כה מקרית וחסרת מכנה משותף, שיש חשש שלפחות חלק מהמעסיקים הישראלים שקיבלו היתר להעסיק עובד פלסטיני קיבלו אותו לא לפי קריטריונים ברורים, אלא בהחלטה שרירותית או באמצעות קשרים אישיים. ייתכן שמאפיינים ייחודיים אלו, וההבדל בין "ענף" זה לענף הבניין הם שהובילו להחלטת ממשלה לגבש צוות ייעודי נפרד לבחינת ההעסקה בענפים שאינם ענף הבניין.⁴³

"פעם הייתי ממש חולה. המנהל הכריח אותי לצאת לעבודה מהחשש שיפסיקו לו את ההיתר שלי אם לא אגיע. לא רק אני, זה קרה לעוד אנשים".
(ראיון עם ק', עובד בענף התעשייה, ינואר 2021)

אלא שצוות ייעודי לא הוקם, והנוהל החדש לא נותן מענה לאתגרים הייחודיים העולים מרפורמה בענף שבו מעסיקים רבים מעסיקים עובדים ספורים בלבד, בתחומי עיסוק הדורשים התמחות ספציפית שאינה רלוונטית למקומות עבודה אחרים בענף – להבדיל מהמקצועות הנפוצים בענף הבניין. כך, הנוהל קובע, בדומה לענף הבניין, שהעובד מחזיק בהיתר ורשאי לעבור בין מעסיקים, אך לצד זאת, קובע גם שעל המעסיק להעסיק את העובד "רק בסקטור ו/או בעבודה המופיעים בהיתר ההעסקה שקיבל".⁴⁴ זוהי קביעה סבירה אם הכוונה היא שהעובד יוכל לעבוד בכל תחום המוגדר כחלק מענף ה"תעשייה ושירותים", אף שיתכנו קשיים מעשיים למי שמומחיותו, למשל, ברתכות, אם ינסה למצוא עבודה בתחום האלקטרוניקה, האפייה או השרברבות. לעומת זאת, אם הגדרת ה"סקטור" או "עבודה" מתייחסת לתחום המומחיות הספציפי, המשמעות היא שמי שעובד בענף מצומצם, שיתכן שכלל אינו כולל מעסיקים אחרים בעלי היתר להעסיק עובדים פלסטינים, לא יוכל לעבור למעסיק חדש.⁴⁵ קו לעובד פנה לרשות האוכלוסין וההגירה בחודש ינואר 2021 וביקש להקים את הצוות עליו החליטה הממשלה, וכן להאריך את פרק הזמן הקצר שניתן לעובדים לצורך חיפוש מעסיק.⁴⁶ בסופו של יום, יצא נוהל חדש בראשית מרץ, ובו לא רק שלא תוקנו הליקויים, אלא הופחת אף יותר פרק הזמן המזערי שניתן לעוברים בין מעסיקים, לעשרה ימים בלבד. פרק זמן שלא יאפשר שחרור העובדים הללו מהתלות במעסיקיהם, ואף לא ברורה ההצדקה לצמצמו בשיעור זה.

42 רשות האוכלוסין וההגירה "קול קורא להעברת הערות והתייחסויות בנוגע לטיוטת "נוהל הסדרת העסקת עובדים פלסטינים בישראל בענף התעשייה והשירותים", 14.1.2021, https://www.gov.il/he/departments/publications/Call_for_bids/, ("נוהל הסדרת העסקת עובדים פלסטינים בישראל בענף התעשייה והשירותים") [palestinian-employment-procedure-public-review](https://www.gov.il/he/departments/publications/palestinian-employment-procedure-public-review)

43 החלטת ממשלה 1236 "חיזוק שיתוף הפעולה הכלכלי באמצעות תעסוקת עובדים פלסטיניים בישראל" 8.3.2016, <https://www.gov.il/he/departments/policies/2016-dec1236>

44 נוהל הסדרת העסקת עובדים פלסטינים בישראל בענף התעשייה והשירותים", ס' 5.ז.

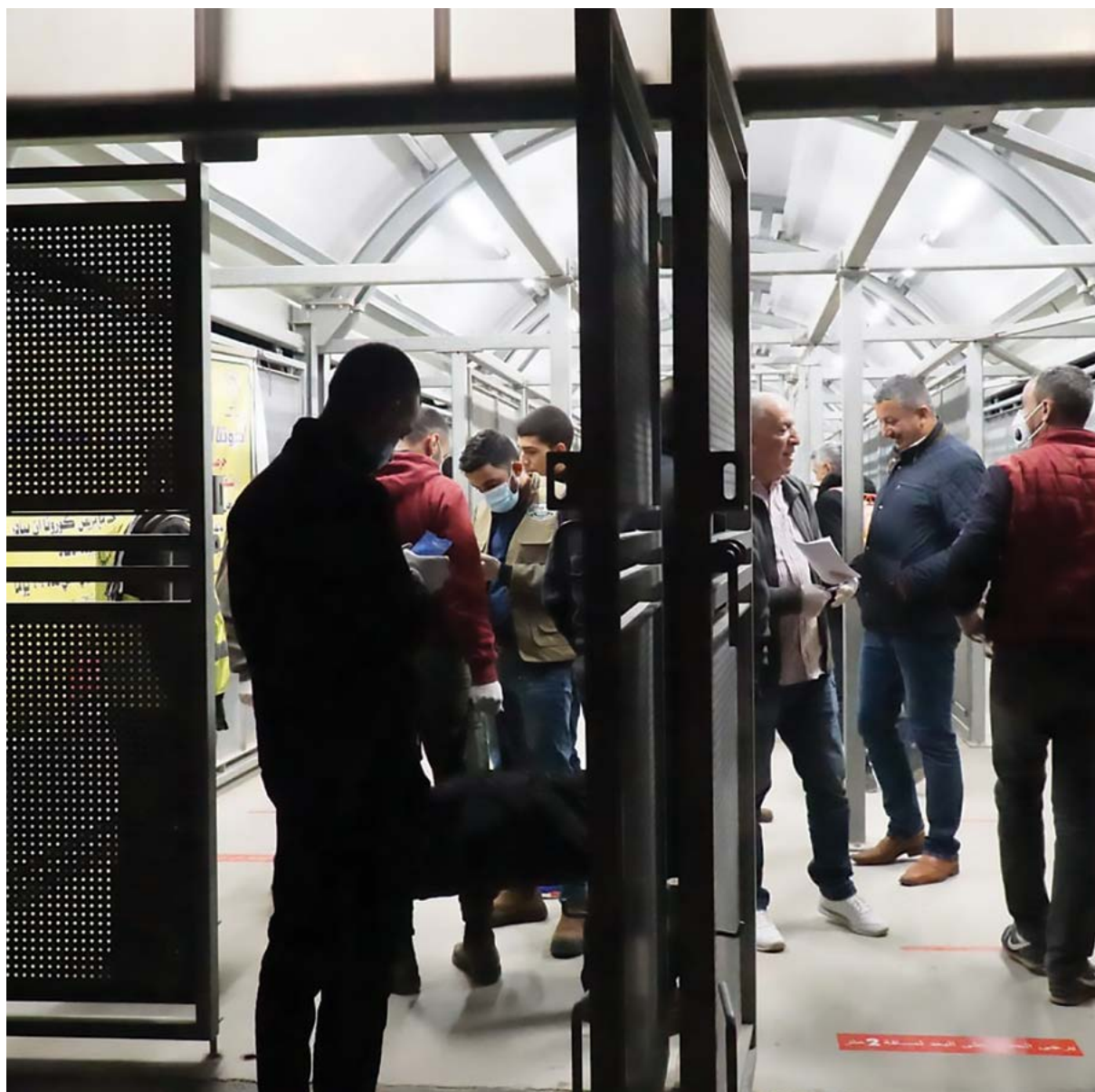
45 על הקושי בביטול בפועל של כבילה למעסיק בענפים בהם נדרשת התמחות ספציפית ומספר העובדים מצומצם, ר' למשל מעין נייזנה "כבילה", **תכנית אלטרנטיבית למאבק בסחר בבני אדם: מודל מוצע לפי גישת העבודה לסחר, מסמך מדיניות – קבוצת המחקר טראפל** (הילה שמיר ומעין נייזנה עורכות, 2020), זמין בכתובת: https://5b95acaf-oac7-4d09-b46a-a0f0163doc70.filesusr.com/ugd/11e1fo_ao421b2e35204a859611ao29b9bd2dccc2f.pdf, עמ' 32

46 "הערות לטיוטת נוהל העסקת פלסטינים בתעשייה ושירותים", מכתב מעו"ד מיכל תג'ר מקו לעובד לרשות האוכלוסין וההגירה – אגף שירות למעסיק (מת"ש), 28.1.2021.

כאמור, בענפים אחרים, ההסדר של כבילה מלאה אינו מתוכנן להשתנות. העובדים בענפי החקלאות, ובענפים הקטנים יותר כגון סיעוד, מלונאות – יוסיפו להיות כבולים למעסיקיהם, על אף הפגיעה הקשה הטמונה בכך, פגיעה שאינה מבוטאת רק בקניית היתרים, אלא בענישת עובדים על מימוש זכויות יסוד.

”אם יוצאים לחופש, המעסיק אומר לנו כשחוזרים שהוא היה על הסף להפסיק לנו את ההיתר. לי זה קרה. הייתה חתונה של אחותי, אמרתי למעסיק שאני צריך לצאת יותר מוקדם, בשעה ארבע. המנהל אמר לי לא. אמרתי שאני הולך בכל מקרה, ויצאתי לחתונה. למחרת כשהגעתי למחסום, אמרה לי החיילת שהמעסיק הפסיק את ההיתר.”

(ראיון עם ק', עובד בענף התעשייה, ינואר 2021)



גלגלי הצדק פועלים לאט, וביוקר.

מזה מספר שנים מנהל קו לעובד הליכים משפטיים שמטרתם להגן על זכויותיהם הסוציאליות של העובדים הפלסטינים בישראל, ולהבטיח שיקבלו את התשלומים להם הם זכאים, ושמונכים ממשכורותיהם. שני ההליכים המשמעותיים ביותר עוסקים בתשלום פנסיה ובדמי מחלה.

פנסיה

תשלום הפנסיה הוא דוגמא קשה ובולטת לפגיעה בזכויות הסוציאליות של עובדים פלסטינים בישראל, לאורך שנים רבות. מהפרשות המעסיק ומשכר העובד הפלסטיני מנוכים סכומים עבור ביטוח פנסיוני, אולם סכומים אלה – אשר נכון לשנת 2014 הצטברו לסכום של כמיליארד וחצי ש"ח,⁴⁷ מנוהלים בחוסר שקיפות, בחריגה בוטה מכללי המינהל התקין, ובאופן שאינו משרת את המטרות להן נועד הסדר פנסיוני.⁴⁸ כן עולה כי החישובים שבבסיס הפנסיה שגויים, והתבססו על נתונים שאינם רלוונטיים לאוכלוסייה הפלסטינית.⁴⁹

במשך שנים מדור התשלומים ניהל את הסכומים המופרשים לפנסיה כחיסכון הוני ולא כביטוח פנסיוני, תוך שלילת היבטים משמעותיים שאמורים להיות חלק מהביטוח הפנסיוני, כגון גמלת נכות וגמלת שארים.⁵⁰ הכספים נוהלו בהיעדר כל מקצועיות ומומחיות, ובהיעדר תקנון או כללים מנחים שיאפשרו תשלום גמלה. חמור מכך, בניגוד למדיניות המקובלת לעודד חיסכון פנסיוני (המתבטאת ביחס הממשלתי לחיסכון פנסיוני של עובדים ישראלים), מדור התשלומים מעודד עובדים פלסטינים למשוך באופן חד-פעמי את כל הסכום שנצבר עבורם ולא לשמור אותו לקבלת גמלה בגיל מבוגר. גם המשיכה החד-פעמית מחושבת כך שערכי הפדיון שמקבלים העובדים הפלסטינים נמוכים מאוד ו"לא נדיבים", כהגדרת מבקר המדינה.⁵¹ זאת, תוך הסתרת מהותו של הסכום שנצבר, ובאמצעות חסמים בירוקרטיים על מימוש הצבירה כביטוח פנסיוני.⁵² המדור מסתיר מידע מעובדים פלסטינים, ואינו מפרסם מידע רלוונטי בשפה הערבית.⁵³ בעוד שבקשות למשיכה חד-פעמית של הסכום מטופלות מהר וביעילות, בקשות לקבלת כסף הפנסיה כקצבה מטופלות באיטיות, אחת לרבעון בלבד, ולא נמסר מידע לעובדים על התקדמות הטיפול בבקשות האלו.⁵⁴ סופו של יום, בודדים מקרב רבבות עובדים פלסטינים זכו לביטוח ממשי ולגמלה מכוחו. מדור התשלומים התנער מחובתו ליתן גמלה לעובדים שאיבדו כושר עבודה, לשארים ולאלמנות, ועשה כמיטב יכולתו כדי להגיע לתוצאה שמעטים הצליחו לקבל גמלה בגיל פרישה מכוח הביטוח הפנסיוני שנוהל עבורם במשך שנים.

47 מבקר המדינה דוח שנתי 65ג "רשות האוכלוסין, ההגירה ומעברי הגבול – העסקת עובדים פלסטינים בענף הבניין בישראל" (להלן "דוח מבקר המדינה 65ג"), עמ' 533, בלוח 5.
48 ר' כתב עתירה, בג"ץ 7399/15 קו לעובד נ' ממשלת ישראל (נובמבר 2015, זמין כאן: <https://docs.google.com/view-erng/viewer?url=http://www.kavlaoved.org.il/wp-content/uploads/2015/11/%D7%A2%D7%AA%D7%99%D7%A8%D7%A1%D7%A4%D7%99-1.pdf&hl=en>), 138 ס' 794-795.
49 דוח מבקר המדינה 65ג, 534-535.
50 בג"ץ קרן הפנסיה, ס' 77-70.
51 דוח מבקר המדינה 65ג, 528.
52 בג"ץ קרן הפנסיה, ס' 50-33.
53 שם, ס' 51-58.
54 בג"ץ קרן הפנסיה, עמ' 14-13.

“בעלי ז”ל עבד בענף הבניין בישראל בהיתר משנת 2003, ונפטר לפתע מדום לב. מותו של בעלי, כאשר גילו 46 בלבד, הותיר אותי ואת שבעת ילדינו המשותפים, בלא מקור פרנסה וסיוע. כל תקופת עבודתו ידעתי שלבעלי שמורים כספים, שקרא להם “חסכוניות” מהעבודה. כשהוא מת, הלכתי לקבל את הכסף שנצבר לו בחשבון. קיבלתי סכום חד-פעמי של כמה עשרות אלפי שקלים. אך אחד לא דיבר איתי על קצבה. אך אחד לא אמר לי את המילה פנסיה. הכסף הספיק לכסות הוצאות, ונגמר.”

[ראיון עם א', אלמנתו של ס' שעבד בענף הבניין, פברואר 2021]

בסוף שנת 2015 הגיש קו לעובד עתירה לבג”ץ בדרישה שכספי הפנסיה ינוהלו כביטוח פנסיוני, על הזכויות המוקנות בו, בשקיפות, בהתאם לכללי המינהל התקין, ובאופן שיאפשר לעובדים להבין את זכויותיהם ולמצותן.⁵⁵ בהמשך לעתירה זו, פורסמו להערות הציבור טיוטות נהלים חדשים שיסדירו את ניהול כספי הפנסיה ויבהירו את זכויות העובדים. נהלים אלו כוללים נוהל גמלת נכות, משיכת כספים בערך פדיון, גמלת שארי עובד שנפטר, וגמלת שארי גמלאי.⁵⁶

מקץ חמש שנות ניהול עתירה זו, הודיעה המדינה כי התקשרה עם קרן הפנסיה “עמיתים”, לטובת ניהול ביטוח הפנסיה לעובדים פלסטינים בהיתר. מכוח הסכם זה ינוהלו, מקץ ארבעים שנות ביטוח פנסיוני, הכספים באופן מקצועי כקרן פנסיה של ממש. החוזה בין המדינה ל“עמיתים” נחתם באוגוסט 2020, אולם יישומו של הסדר הפנסיה החדש צפוי להתרחש רק לאחר שמדור התשלומים יעביר ל“עמיתים” את כל המידע שנצבר ביחס לעובדים, מהלך שלא אמור להתרחש בקרוב. לאחרונה גילינו, שמאז נחתם ההסכם באוגוסט ועד היום, לא טרחה רשות האוכלוסין וההגירה – שבמשך עשרות שנים ניהלה כספי ביטוח לעובדים פלסטינים – להעביר לקרן “עמיתים” מידע גולמי בסיסי שיאפשר לה להקים להם פנסיה של ממש. בחודש פברואר 2021 פנינו בדרישה נוספת, להעביר את המידע לאלתר.⁵⁷ רק לאחר העברת המידע ייכנס לתוקף החוזה שנחתם עם “עמיתים”, ורק אז יחל המהלך להקמת מערך ממוחשב שיאפשר לעבד את המידע לצורך ניהול חשבונות פנסיה. מתברר שבמשך עשרות שנים נאגרו כספים המיועדים לביטוח, אולם המידע על המוטבים שהפקידו כספם בקרן העמומה כלל לא הועבר. אי העברת המידע הבסיסי והגולמי מונעת, כרגע, את תחילת החוזה שנחתם עם הקרן כבר לפני חצי שנה. באופטימיות זהירה ניתן להעריך, שמחזור העובדים הפלסטינים שיזכה ליהנות מפנסיה ממש, יהיה מי שיפרשו בשלהי העשור השלישי של שנות האלפיים.

מנתונים שהתקבלו אצל קו לעובד עולה שגם כיום, רבים מהעובדים אינם מודעים לזכויותיהם, ולהשלכות של משיכה מוקדמת של כספי הפנסיה. שלושה-רבעים מעובדי הבניין וכמעט כל העובדים בענפים אחרים השיבו לשאלת קו לעובד שלא הוסבר להם שהם מבוטחים בקרן פנסיה.⁵⁸ בודדים בלבד היו מודעים להשלכות של משיכה מוקדמת של כספי הצבירה, ואובדן האפשרות לקבל קצבה בגיל זקנה או גמלה לבני המשפחה במקרה של מוות.⁵⁹

55 בג”ץ קרן הפנסיה.

56 בג”ץ קרן הפנסיה, הודעה מעדכנת מטעם המשיבים, 13.11.2017.

57 מכתב מעו”ד מיכל תג’ר מקו לעובד למנכ”ל רשות האוכלוסין וההגירה, שר האוצר ושר העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים, “הנדון: הפעלת קרן פנסיה לעובדים פלסטינים” (4.2.2021)

58 159 מתוך 213 משיבים בענף הבניין; 74 מתוך 78 משיבים בענפים אחרים השיבו בשלילה על השאלה “האם הוסבר לך שאתה מבוטח בקרן פנסיה?”

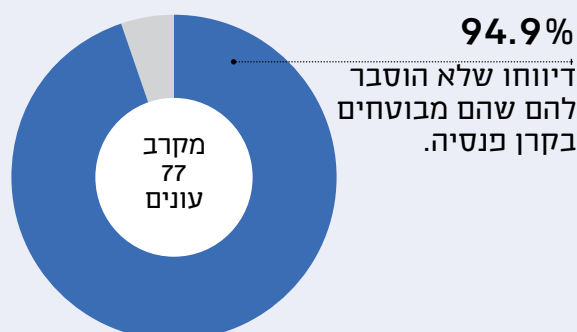
59 206 מתוך 213 משיבים בענף הבניין ו-74 מתוך 78 משיבים בענפים אחרים השיבו בשלילה על השאלה “האם אתה יודע שאם תמשוך את כספי הפנסיה (שמופקדים כל חודש עבורך) לפני היציאה לפנסיה, אתה ובני משפחתך לא תקבלו גמלה חודשית קבועה

בקרב מרואיינים מענף הבניין

מקרב 216 עונים
74.6%
 דיווחו שלא הוסבר להם מבוטחים בקרן פנסיה.

96.7%
 השיבו כי אינם יודעים שאם ימשכו את כספי הפנסיה לא יקבלו גמלה חודשית קבועה במקרה של מוות, מחלה קשה וגיל זקנה.

בקרב מרואיינים מכלל הענפים שאינם בניין



תשלום דמי מחלה

לאורך ארבעים שנה, עובדים פלסטינים בישראל היו תלויים בהסדר נפרד בכל הנוגע לקבלת שכר בנסיבות של מחלה או אי-כושר עבודה מסיבה בריאותית. ההסדר הזה נועד להגן עליהם ולשפר את סיכוייהם לקבל דמי מחלה: בשונה מעובדים ישראלים המקבלים תשלום דמי מחלה ישירות מהמעסיק, מעסיקים של עובדים פלסטינים נדרשו להפריש לאורך השנים סכומים קבועים לקרן דמי מחלה, ואולם אף שלאורך השנים שולמו סכומי-עתק למדור התשלומים להבטחת תשלום דמי מחלה לעובדים פלסטינים, רק אחוזים זעומים מהעובדים (לכל היותר 4%) זכו לקבל דמי מחלה כאשר היו חולים ונזקקו לכך. רק לשם השוואה, בקרנות מחלה פרטיות שניתנו לעובדים ישראלים מכוח הסכמים קיבוציים באותם ענפים, שיעור המימוש התקרב ל-90% מהסכום ששולם. הסיבה לחוסר המימוש מצד עובדים פלסטינים פשוטה: בניגוד לקרנות מחלה דומות, למשל בחקלאות ובבניין, לקרן שניהלה המדינה מעולם לא נקבע תקנון שיוורה מהן הזכויות שרוכש העובד בקרן בתמורה לביטוח, ומה גובה הפיצוי שיהיה זכאי לו בהתרחש אילו אירועים. מידע על עצם הזכאות מעולם לא נמסר לעובדים הפלסטינים, שעד היום לא מכירים את הזכות הזו לשכר בעת מחלה. מי שבמקרה, בעיקר דרך עורכי דין או "קו לעובד", ידע על זכות זו, התקשה מאוד לממשה, בהיעדר כתובת לבקשות מעין אלה.

מסיבה זו, נצבר הון עתק בקופת המדינה בגין כספים שלא שימשו למטרתם. לפי מידע שהועבר במסגרת עתירה שנוהלה משנת 2016 בבג"ץ, עד לשנת 2019 נצברו בקרן קרוב ל-500 מיליון ש"ח, שהועברו ממדור התשלומים למשרד האוצר.

"ב-2014 עברתי ניתוח קשה...לאחר שנסתיימה תקופת המחלה שלי, פניתי עם המסמכים הרכפואיים שלי למדור התשלומים, והגשתי תביעה לתשלום דמי מחלה ממדור התשלומים. בגלל שידעתי שייקח חודשים לקבל תשובה, ובלית ברירה, פדיתי את "כספי הצבירה" שלי, הם הסכומים שהופרשו בגין ביטוח פנסיוני.

במקרה של מוות, מחלה קשה וגיל זקנה?"

ויתרתי על כל זכויותי הפנסיוניות. שנה וחצי אחרי שהגשתי בקשה לדמי מחלה, הגעתי למשרדי לשכת התעסוקה בקלקיליה, ונאמר לי שתשובת מדור התשלומים לתביעתי לדמי מחלה, הינה דחייה. לא ניתן כל הסבר בכתב לדחייה. כך יוצא שעבור מחלתי הממושכת, לאחר שנים של עבודה בענף הבניין, לא קיבלתי כל תמורה וויתרתי על חסכון לפנסיה".

(תצהירו של א', יוני 2016)

בשנת 2016 הגיש "קו לעובד" עתירה לבג"ץ בסוגיה זו. בעתירה נתבקשו שורה של סעדים הנוגעים לזכויות המוגנות בקרן והדרכים לקבלן, וכן נכללה בה בקשת סעד הנוגע לייעוד כספים שלא שימשו לתכליתם, למטרות של בריאות העובדים הפלסטינים. כשנה לאחר הגשת העתירה הודיעה המדינה כי היא חדלה מהדרישה להפרשת הכספים לקרן, ומקימה צוות בין-משרדי שיבחן את ייעודי הכספים שהצטברו בקופת המדינה מכוחה של קרן זו. מאותו רגע, המדינה נעה בין עמדות שונות הנוגעות לקרן זו, ולכסף שהצטבר בה. שיאו של הזגזוג היה בהחלטה, עליה נודע ל"קו לעובד" מדף פייסבוק של התאחדות הקבלנים בוני הארץ, ובו התפרסם כי הוחלט להעביר 250 מיליון שקלים מקרן זו – חזרה לכיס המעסיקים. העמותה הגישה צו מניעה נגד החלטה זו, שמשמעה היה ריקון מחצית מהכספים בקרן בלא כל אינדיקציות שמעסיקים ישתמשו בהם לטובת העובדים. בית המשפט העליון נתן צו ארעי, ולאחר מכן חזרה-בה המדינה מהכוונה לחלק את הכסף.

בפסק דין שניתן בדצמבר 2020 החליט בית המשפט העליון למחוק את העתירה, בקובעו כי ההסדר הקיים השתנה משמעותית (מאחר שהגבייה מהמעסיקים נעצרה, כאמור, בשנת 2019); כי לאור הערות בית המשפט העליון המדינה חזרה בה מכוונתה להעביר את הכסף למעסיקים, וכי הצוות הבין-משרדי ידון בשימושים לכספים שהצטברו. בית המשפט קבע כי כל החלטה שתקבל בנושא זה תצטרך להישלח להערות קו לעובד וגורמים אחרים, לפחות 60 ימים לפני יישומה.

החל מינואר 2019 העובדים הפלסטינים אמורים לקבל דמי מחלה ישירות מהמעסיקים והגבייה לקרן הכושלת נפסקה. אך המחדל בניהול הקרן במשך עשורים הביא לכך כי מרבית העובדים אינם מודעים לזכות זו. עדות לכך ניתן למצוא בקרב העובדים שהשיבו על שאלות קו לעובד בנושא: רוב מכריע מהעובדים לא ידעו עד לשנת 2019 על האפשרות לקבל דמי מחלה מקרן שנוהלה על ידי ישראל.⁶⁰ עובדים רבים ציינו שהפסידו בשנה האחרונה ימי עבודה בשל מחלה, וביקשו דמי מחלה מהמעסיק, אך רובם הגדול לא קיבלו דמי מחלה, למרות בקשתם.⁶¹

60 על השאלה "עד 2019 – האם ידעת על אפשרות לקבל תשלום על מחלה מקרן שנוהלה על ידי ישראל?" השיבו בשלילה 133 מתוך 211 משיבים בענף הבניין ו-72 מתוך 78 משיבים בענפים אחרים.

61 בענף הבניין, 94 מתוך 111 משיבים ציינו שביקשו דמי מחלה, ו-107 מתוך 116 ציינו שלא קיבלו דמי מחלה. בענפים אחרים, 41 מתוך 54 שהשיבו, ציינו שביקשו דמי מחלה, ו-54 מתוך 57 השיבו שלא קיבלו דמי מחלה. בשני המקרים, ישנו חוסר התאמה קל בין מספרי המשיבים לשתי השאלות העוקבות.

בקרב מרואיינים מענף הבניין

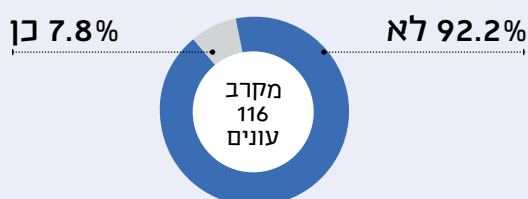
עד 2019 - האם ידעת על אפשרות לקבל תשלום על מחלה מקרן שנוהלה על ידי ישראל?



האם בשנה האחרונה ביקשת מהמעסיק תשלום על ימי מחלה?

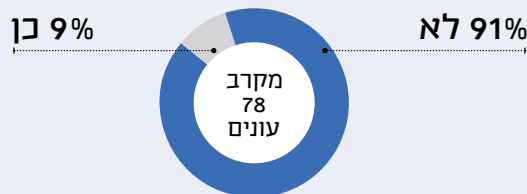


האם קיבלת תשלום במחלה מהמעסיק?

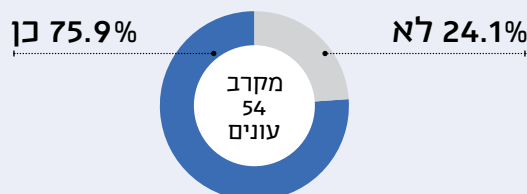


בקרב מרואיינים מכלל הענפים שאינם בניין

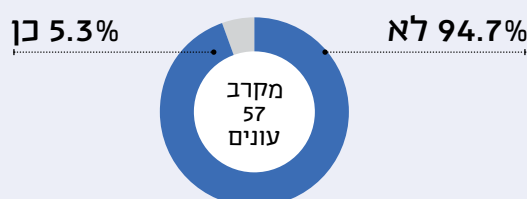
עד 2019 - האם ידעת על אפשרות לקבל תשלום על מחלה מקרן שנוהלה על ידי ישראל?



האם בשנה האחרונה ביקשת מהמעסיק תשלום על ימי מחלה?



האם קיבלת תשלום במחלה מהמעסיק?



תקנות הבקעה - "בג"ץ שם סוף להתעמרות עובדים פלסטינים בחקלאים ישראלים"⁶²

"תקנות הבקעה" הוא הכינוי שניתן לתקנות שיזמו חקלאים ישראלים בהתנחלויות בגדה המערבית, שמטרתן צמצום הליכים משפטיים של עובדים פלסטינים, באמצעות אפשרות למעסיק-הנתבע לדרוש שהתובע יפקיד ערובה לצורך תשלום הוצאות המעסיק (למקרה שהעובד יפסיד בתביעה).⁶³ לטענת החקלאים, הליכים אלו התבססו על "תביעות סרק", שלא היה להן סיכוי להתקבל, אך ניהול ההליך חייב את המעסיק להוציא הוצאות משמעותיות בבית המשפט, ומאחר שהעובד אינו אזרח ישראלי, גם לאחר שהוכיח המעביד את טענותיו, לא יכול היה לחייב את העובדים בתשלום ההוצאות. לתקנות הקשר פוליטי מובהק - הן קודמו על ידי שרת המשפטים שלעבר, איילת שקד, ממפלגת הימין "הבית היהודי" (ובהמשך "הימין החדש" ו"ימנה"), המזוהה עם המתנחלים.

התקנות הפלו לרעה עובדים לא ישראלים, שמלכתחילה משתייכים לאוכלוסיות מוחלשות, ופגעו בזכות היסוד

⁶² כותרת משנה בכתבה "בגץ דחה את עתירת ארגוני השמאל ואישר את תקנות הבקעה של שקד", מעריב 17.9.18,

⁶³ תקנות בית הדין לעבודה (סדרי דין) (תיקון), התשע"ו-2016, תקנה 1016

שלהם לגישה לערכאות. גישה זו, המפלה עובדים שאינם אזרחי המדינה (אף שאינם "מהגרי עבודה") בולטת בניגוד שלה לעמדת המשפט הבינלאומי וגופים בינלאומיים מומחים, המדגישים את החובה לנהוג בשוויון בין מהגרי עבודה לאזרחי המדינה בהליכים משפטיים, ואף להקל על מהגרי עבודה בגישה לערכאות ולקבלת תרופות לפגיעה בזכויותיהם.⁶⁴ גם היעדר כל נתונים עובדתיים שיבססו את הטענה שעובדים פלסטינים יוזמים מספר משמעותי של הליכי סרק נגד מעסיקים לא מנע את אימוץ התקנות.

"אין לנו כסף לאכול, איך אנחנו יכולים לשלם לבתי משפט ועורכי דין. יש עורכי דין שסוגרים תיקים כי הם בצד של החברות, והעובד הוא זה שאוכל אותה".
(ראיון עם ע', עובד בענף הבניין, פברואר 2021)

בחודש ספטמבר 2016 עתרו עדאלה, קו לעובד והאגודה לזכויות האזרח נגד התקנות.⁶⁵ הארגונים טענו שהתקנות הותקנו בחוסר סמכות, מפלות לרעה עובדים לא ישראלים, ושלא הוכח כל בסיס עובדתי לטענה שבבסיס התקנות – לא נמצא אפילו הליך אחד שבו לא הצליח המעסיק לזכות בתשלום הוצאותיו מעובד לא ישראלי שהפסיד בתביעה.⁶⁶ במסגרת ההליך אישרה המדינה שאכן לא נמצא הליך כזה, ושהנתונים שעמדו לפני שרת המשפטים הוכיחו אך ורק שבמספר מקרים נאלצו הנתבעים (המעסיקים) לסיים את ההליך בפשרה, לטענתם משום שחששו שלא יזכו לכיסוי הוצאותיהם אם ינצחו.⁶⁷ בתגובה להליך בבג"ץ, אישרה המדינה כי:

"הנפגעים העיקריים יהיו עובדים זרים ותושבי הרשות הפלסטינאית, שרבים מהם עובדים בישראל. אלו הם עובדים מוחלשים מאוד, בדרך כלל ממעמד סוציו-אקונומי נמוך; מדובר בעובדים העובדים בעיקר בעבודות כפיים, בבניין, תעשייה, חקלאות ועבודות עונתיות; ישנם פערי שפה; רמות השכר נמוכות; עובדים אשר לרוב אינם מאורגנים; בנוסף, בפני העובדים הפלסטינים קיים חסם נוסף להגשת תביעות והוא הקשר שבין ההיתר למעסיק. כלומר, היתר העבודה אינו כללי אלא משויך למעסיק ספציפי, כך שנקיטת צעד נגד המעסיק עשויה להשליך על היתר הכניסה לישראל. נדמה כי דווקא ביחס לקבוצת עובדים המאופיינת כחלשה קיים אינטרס של ממש בהגנה מוגברת על גישתם לערכאות".⁶⁸

Petra Herzfeld Olsson, 'The Role of Effective Enforcement in International Law on Labour Migration' 64 (2020) 17 International Organizations Law Review 206, p. 218 and references therein; International Convention on Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of their Families, adopted 18 December 1990, (UN Human Rights Committee 'General Comment 15 – the Position of Aliens Under the Covenant' (11 April 1986). בהקשר הישראלי, ר' ע"ע (ארצי) 1064/00 דניאל קיניאנג'וי – אוליפקי עבודות עפר כבישים ופיתוח בע"מ, פד"ע לה 625, 636 (2000); ע"ע (ארצי) 1459/02 דן בוצ'ימן – בסט ייזום ובניה בע"מ, פד"ע לה 824, 836 (2000). 65 בג"צ 7016/16 עדאלה – המרכז המשפטי לזכויות המיעוט הערבי בישראל ואח' נ' שרת המשפטים (פורסם באר"ש, 17.9.2018) ("בג"ץ תקנות הבקעה") 66 שם, פס' 13-14. 67 שם, פס' 19. בדיון בבית המשפט ב-27.12.2017 הפנה נציג המדינה לטבלה לפיה התקבלו תלונות על כ-130 מקרים כאלו, אך היה קושי לאמת את הטענה מול נתונים של הנהלת בתי המשפט. 68 עניין אבו מוחסן, עמ' 19.

ההרכב שדן בעתירה השתנה מספר פעמים. ההרכב שפסק בסופו של דבר כלל את השופט סולברג, בעצמו תושב התנחלות, המזוהה עם הימין הפוליטי. בחודש ספטמבר 2018 ניתן פסק דין שדחה את העתירה – השופט סולברג כתב את פסק הדין. בג"ץ קבע שאין פסול באימוץ תקנות הפוגעות בזכות הגישה של עובדים לא ישראלים לערכאות ושהבחנה בין תובעים תושבי ישראל לתובעים שאינם תושבי ישראל "מתחייבת מהשכל הישר"⁶⁹.

למיטב ידיעתנו, לתקנות הייתה השפעה שלילית ניכרת על נקיטת הליכים בבתי הדין לעבודה. כבר במהלך הדיון בעתירה התברר שכתוצאה מחקיקת התקנות, אכן היתה עלייה משמעותית בדרישה להפקדת ערובה בהליכים בבתי הדין לעבודה.⁷⁰ קושי זה מצטרף לקשיים נוספים של עובדים בניהול הליכים – בשל חשש מהמעסיק או היעדר משאבים למימון הליך משפטי וייצוג עורכי-דין. בשיחות עם נציגי קו לעובד, מסרו עובדים אחדים על הקשיים הכלכליים הניכרים בניהול הליכים להבטחת זכויותיהם וקבלת התשלום המגיע להם, בלא קשר לערובה. גביית ערובה מחמירה קשיים אלה, ועלולה להדיר מבתי הדין לעבודה אף את העובדים שמעזים לעמוד על זכויותיהם ומצליחים לעמוד בשאר עלויות ההליך.

בפסק דין שניתן לאחרונה בבית הדין הארצי לעבודה, הבהיר בית הדין שהתקנות משנות את המצב המשפטי, ושנטל ההוכחה במקרים של בקשה להפקדת ערובה עובר מהמעסיק המבקש זאת, לעובד המתנגד לבקשה. עם זאת, בית הדין הדגיש שגם לאחר כניסת התקנות לתוקף, יש לקחת בחשבון את פגיעותם של העובדים, פערי הכוח בינם לבין המעסיק שהם תלויים בו, והקושי שלהם לעמוד על זכויותיהם, כמו גם את המוקד של חלק מתביעות העובדים בזכויות מכוח חקיקת המגן בדיני עבודה.⁷¹ בית הדין גם הכיר בקשיים הנובעים מהעסקה באמצעות קבלנים וקבלני-משנה, שיכולה להקשות על עובד בזיהוי הנתבע בשלב הראשוני של ההליך המשפטי, וראה בה שיקול שיכול להשפיע על קביעת ערובה.⁷² ימים יגידו אם פסק דין זה, שניסה להפחית במקצת את הפגיעה בעובדים התובעים את מעסיקיהם, יביא לצמצום הנזק שעשו התקנות בהקטנת יכולתם של עובדים פלסטינים להגיע לבתי הדין לעבודה על מנת לדרוש זכויותיהם שהופרו.

69 בג"ץ תקנות הבקעה, פס' 24

70 שם, פס' 9.

71 עניין אבו מוחסן, פס' 35-36, 56.

72 שם, פס' 60

הפרת זכויות יסוד כשיטת ההעסקה של עובדים פלסטינים

העובדים הפלסטינים בישראל מועסקים בענפים שבהם הפרת הזכויות היא מחזה נפוץ למדי. הפרת הזכויות של העובדים מעוגנת בכמה גורמים מבניים. הראשון, שתואר בהרחבה בפרק הראשון, נעוץ במגבלות על מעבר בין מעסיקים. התלות במעסיק לעצם ההעסקה משאירה את העובדים הפגיעים ממילא בלא כוח מיקוח, ובלא היכולת הבסיסית לעזוב מעסיק פוגעני.

להגבלה זו נוספת סיבה מבנית נוספת, המהווה גורם ראשון במעלה להפרה שיטתית של זכויות העובדים הפלסטינים: תפקודו הלקוי של מדור התשלומים. מדור התשלומים הינו הגוף המדינתי שאמור היה להיות אמון על מידע, פיקוח והגנה על זכויות עובדים פלסטינים, ועל תפקודו נרחיב כאן.

"יש דברים שאתה לא יכול לדמיין מה עושים לעובדים. למשל, אם מישהו חולה או נעדר מהעבודה הם מורידים לו מהמשכורת סכום כסף עבור אותו יום, כי הם אומרים שזה החלק של ההיתר שהם משלמים".
(ראיון עם מ', עובד בניין, ינואר 2021)

הפרת הזכויות השיטתית של העובדים הפלסטינים באה לידי ביטוי בנתונים שנאספו בקו לעובד בראשית שנה זו, ואנו עדים לה בסיוע היומיומי הניתן לעובדים פלסטינים. מהנתונים שנאספו עולה בבירור, כי העסקתם של העובדים הפלסטינים אינה כפופה לחוקי המגן בעבודה אלא שולטות בה נורמות ייחודיות לעובדים אלה.

מדור התשלומים, או בשמו ה"מחודש" ומשקף המציאות – "מדור שירות למעסיקים" הינו הגוף האמון על מידע פיקוח והגנה על זכויות עובדים פלסטינים. מדור זה הוקם בהחלטת הממשלה מ-1970 שהסדירה את העסקת העובדים הפלסטינים בישראל. הוא הוקם כמדור בשירות התעסוקה (במה שהיה אז משרד העבודה, ובהמשך משרד התמ"ת). הוחלט שהמעסיק יעביר למדור את השכר והתנאים הסוציאליים, והמדור ישלם לעובד את משכורתו.⁷³ בשנת 1994 הוחלט שהמדור יפסיק לשלם את המשכורות, ויטפל רק בהעברת התנאים הסוציאליים – את המשכורות ישלמו המעסיקים ישירות לעובדים.⁷⁴ בשנת 2002 הועבר המדור ממשרד התמ"ת לאחריות רשות האוכלוסין וההגירה. יש שראו במעבר ממשרד שיש בו הבנה של יחסי עבודה וזכויות בעבודה, למשרד ממשלתי אחר, חלק מהקושי בהבטחת הזכויות שהמדור היה אמור להגן עליהן, בהתאם להחלטת הממשלה.⁷⁵ מגמה זו הלכה צעד נוסף בשנת 2019, כאשר המדור נשאר במסגרת רשות האוכלוסין, תוך ששמו שונה ל"מדור שירות למעסיקים".

מבקר המדינה עמד על פגמים מינהליים בהתנהלות מדור התשלומים, פגמים הכוללים פעולה בחוסר סמכות, חוסר שקיפות וחוסר תום לב. מדור התשלומים מתנהל ברשות האוכלוסין, משרד ממשלתי

73 קו לעובד 2014, דוח מבקר המדינה 65ג, עמ' 485, 516.

74 דוח מבקר המדינה 65ג, עמ' 516.

75 ר' שלו, עמ' 53.

שהודיע שחסרים לו הידע והיכולת לפקח על פעילות המדור.⁷⁶ הפגמים בהתנהלות מדור התשלומים וחוסר הסדירות בפעולתו ובנהלים המנחים אותו מקשים לא רק על העובדים, אלא גם על המעסיקים הישראלים הנדרשים לפעול באמצעותו.⁷⁷

מבלי להתעמק בגורמים ההיסטוריים או המינהליים שהובילו למצב זה, אין מחלוקת שכיום מדור התשלומים הוא גוף שתפקודו לקוי ביותר, ונדמה שלמסקנה זו שותפים כל הגורמים המקצועיים העוסקים בתחום. מבקר המדינה קבע כבר בשנת 2014 כי המדור כשל בתפקידו ויש לבחון אם להמשיך בהפעלתו.⁷⁸ למעשה, מבקר המדינה גילה ליקויים קשים בכל הסוגיות שבאחריות המדור – לרבות דמי חג,⁷⁹ הודעה על ותק (לפיה מחושבות זכויות שונות),⁸⁰ החזר הוצאות נסיעה,⁸¹ דמי הבראה,⁸² דמי חופשה,⁸³ פיצויי פיטורים,⁸⁴ ותשלום על שעות נוספות.⁸⁵

אחד הביטויים הקשים לנזקים לעובדים מניהול כושל זה, הוא במשימה המוטלת על מדור התשלומים להפיק לעובדים פלסטינים תלושי שכר, על בסיס המידע שמעבירים מעסיקיהם. מעולם לא שקל מדור התשלומים לבדוק, ולו מדגמית, אם המידע שהוא טורח להנפיק בתלוש שכר – הוא מידע מהימן.

למרבה ההפתעה המידע אינו מהימן. בסקרים שערכנו לקראת דוח זה, התברר, ולא במפתיע, כי רוב העובדים שענו על שאלות קו לעובד מקבלים תלושים באופן לא סדיר. רק כרבע מהעובדים בענפים שאינם בניין השיבו כי הם מקבלים תלושי שכר בקביעות. אלה שמקבלים את תלושי השכר – רובם אינם מבינים את הכתוב בהם.⁸⁶

כמעט **כל העובדים** שהשיבו על שאלות קו לעובד השיבו שהכתוב בתלוש אינו תואם את שכרם.⁸⁷ התופעה של תלושי שכר שאינם משקפים את המציאות הינה למעשה דרך המלך בהעסקת פלסטינים. עד כדי כך שגור הדבר, עד כי בבתי הדין לעבודה כבר מקבלים כמובן מאליו את העובדה שאין קשר בין התלוש למציאות וכי המעסיקים עצמם אומרים זאת בהליכים בפני בית הדין.⁸⁸

76 דוח מבקר המדינה 65, עמ' 531

77 ברדה, עמ' 96–103.

78 דו"ח מבקר המדינה 65, עמ' 490.

79 שם, עמ' 518.

80 שם, עמ' 523.

81 שם, עמ' 530.

82 שם, עמ' 525.

83 שם, עמ' 524.

84 שם, עמ' 527.

85 שם, עמ' 529.

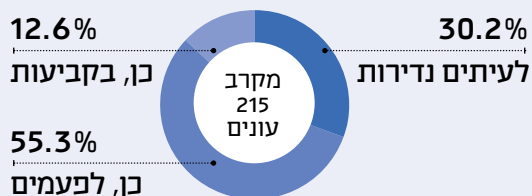
86 178 מתוך 211 משיבים בענף הבניין ו-58 מתוך 64 משיבים בענפים אחרים השיבו בשלילה על השאלה "אם אתה מקבל תלושי שכר, האם אתה מבין מה שכתוב בהם?"

87 93% מהעובדים הפלסטינים אמרו בסקר כי תלוש השכר שלהם אינו משקף את השכר שקיבלו בפועל.

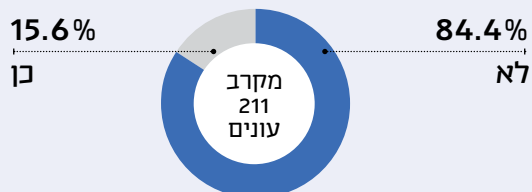
88 באחד ההליכים בבית הדין הארצי נאמר: "בעניינים שלפנינו עלתה השאלה בהתייחס להיתרי עבודה שניתנו על ידי המינהל האזרחי. בהקשר זה טענו המעסיקים כי ... עצם הנפקת ההיתר אינה מוכיחה כי העובד הועסק בפועל ... "הראיסים מגיעים עם רשימת שמות ונותנים לחקלאים לחתום על הדף ומשם זה מתגלגל"; "לעתים ההיתרים רק מהווים היתרי מעבר במחסום". עניין אבו מוחסן, פס' 43.

בקרב מרואיינים מענף הבניין

האם אתה מקבל תלושי שכר?



אם אתה מקבל תלושי שכר - האם אתה מבין מה כתוב בהם?

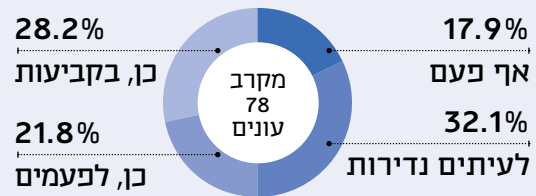


אם אתה מקבל תלושי שכר - האם השכר שלך תואם את מה שכתוב בתלוש?

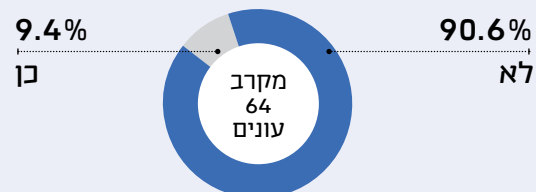


בקרב מרואיינים מכלל הענפים שאינם בניין

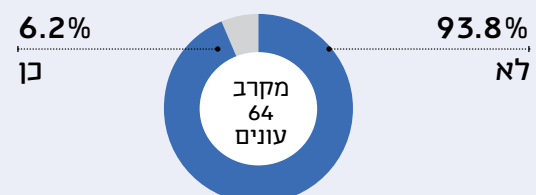
האם אתה מקבל תלושי שכר?



אם אתה מקבל תלושי שכר - האם אתה מבין מה כתוב בהם?



אם אתה מקבל תלושי שכר - האם השכר שלך תואם את מה שכתוב בתלוש?



הניתוק בין התיעוד הרשמי למציאות מתחיל כבר מתופעת ההיתרים הפיקטיביים, כפי שתוארה בפרק הראשון לעיל. כשליש מהעובדים בענפים שאינם בניין אינם מועסקים בכלל אצל מי שהוציא עבורם היתר, וששמו רשום על גבי תלוש השכר.⁸⁹

גם בראיונות, העידו עובדים על עבודה בשעות נוספות בלי תשלום, ועל משכורת שאינה משקפת את השעות שעבדו בפועל. הפרות של זכויות – ובכלל זה שכר מינימום, ובמיוחד זכויות נלוות כגון תשלום על חופשה, חג, מחלה – הן מחזה נפוץ במיוחד. כך למשל, יותר מ-100 עובדים השיבו על שאלון שעסק בדמי מחלה ופורסם בפיסבוק של קו לעובד בערבית. קרוב ל-90% מהעובדים שניסו לקבל דמי מחלה ממעסיקיהם, לא קיבלו דמי מחלה.⁹⁰ בתקופה שבה נוהלה הקרן על ידי מדור התשלומים, 91% מהעובדים כלל לא ידעו כי היתה להם אפשרות לקבל מקרן זו דמי מחלה. בנוגע לזכות לחופשה המצב דומה בחומרתו: רוב מכריע מהעובדים בכלל הענפים אינם יוצאים לחופשה שנתית בתשלום.⁹¹

⁸⁹ 34.2% מהעובדים בענפי תעשייה, חקלאות, ענו כי אינם מועסקים בפועל אצל מי שרשום כמעסיק שלהם.

⁹⁰ 89.9% מהעובדים הפלסטינים שנשאלו אם הצליחו לקבל ממעסיקם דמי מחלה כשהיו חולים, השיבו בשלילה.

⁹¹ 93.5% מהעובדים בכלל הענפים למעט בניין; 93.8% מהעובדים בענף הבניין.

”...אף פעם לא ביקשתי (תשלום על מחלה או חופשה), כי אני ידעת שהם לא ייתנו לי,

גם לא בחלומותיי.”

(ראיון עם ו', עובדת חקלאות, ינואר 2021)

בהיעדר כוח מיקוח, ולנוכח ההיקף המשמעותי של הפרת זכויות, ניכר הצורך באכיפה אפקטיבית. למרות זאת, לבעיות המבניות שתוארו לעיל מצטרפת תמונה קשה של היעדר אכיפה. עד שנת 2018 רשות האוכלוסין וההגירה, המחלקת ב-130 אלף היתרים לעובדים פלסטינים, לא תיעדה – ונראה כי לא ביצעה – את פעילות האכיפה שלה ביחס למעסיקיהם של העובדים הללו, שקיבלו את ההיתר. משנת 2018, החל תיעוד פעילות האכיפה. הנתונים ביחס לאכיפה מטרידים ביותר: בשנים 2018–2019 בוצעו 28 ו-27 (בהתאמה) פעילויות אכיפה וחקירה ביחס למעסיקי פלסטינים בענף הבניין (בו מועסקים, כזכור, יותר מ-60 אלף עובדים); 5 ו-7 פעילויות אכיפה בחקלאות (למעלה מ-10,000 עובדים); 8 ו-3 פעילויות אכיפה בתעשייה (ב-10,000 עובדים, כולל עטרות).⁹² לשם השוואה, ביחס למהגרי עבודה בישראל (שמספרם נמוך יותר ממספר העובדים הפלסטינים והם עובדים באותם ענפים), ביצעה הרשות בכל אחת מהשנים הללו כ-1,200 פעולות אכיפה וחקירה. אף שגם ביחס למהגרי עבודה מדובר בתת-אכיפה קיצונית, שאינה מתקרבת להיקף הראוי לנוכח שלל הפרות, ביחס לעובדים פלסטינים המצב קיצוני אף יותר.

ייתכן שהיכולת להחליף מעסיק תשפר את כוח המיקוח של העובדים וכתוצאה מכך, את זכויותיהם, אך קשה להאמין שדי יהיה ברפורמה, בלא צעדים נוספים להבטחת זכויות עובדים.



92 מענה לבקשה לפי חוק חופש המידע מיום 17.11.2019.

התאגדות עובדים פלסטינים

החלטת ועדת השרים לענייני ביטחון מיום 8.10.1970, אשר הוזכרה לעיל ושהסדירה את תשלום השכר והפרשת התשלומים הסוציאליים לעובדים הפלסטינים, הגדירה גם את סוגיית הניכוי מהשכר בגין דמי טיפול ארגוני לארגון עובדים, ואת אחריות מדור התשלומים (אשר אז היה מדור בשירות התעסוקה במשרד העבודה) לגביית הניכויים מאת המעסיקים.

"אני מבקש שאיגודי העובדים יבואו לראות מה קורה במפעלים, שיכריחו את המפעלים לשפר את תנאי העובדים, צריך לגרום להם לעבוד לפי חוק".
(ראיון עם עובד בענף התעשייה, פברואר 2021)

העולם הארגוני אז בישראל היה שונה בתכלית: הסתדרות העובדים הכללית היתה חתומה על כל ההסכמים הקיבוציים בענפים בהם הועסקו עובדים פלסטינים ולפיכך נקבע באותה החלטת ממשלה משנת 1970, כי דמי הטיפול הארגוני שייגבו מהעובדים הפלסטינים יועברו להסתדרות הכללית.⁹³ דמי טיפול ארגוני מנוכים מהשכר של כל עובד בישראל המועסק אצל מעסיק שחתם על הסכם קיבוצי, ואינו חבר בארגון עובדים כלשהו. הרציונל בתשלום זה הוא שהסכמים קיבוציים הביאו לשיפור זכויות העובדים במפעלים שחתמו עליהם, ועל השיפור הזה משלמים עובדים – גם אם אינם חברי ארגון העובדים, החייבים בדמי חבר. בעת שהוחלט על גביית דמי טיפול ארגוני מהעובדים הפלסטינים, בשיעור 0.75% מהשכר, גבייה זו אמורה היתה להיות כפופה לתנאים המאפשרים אותה בדין, הקובע כי ניתן לגבות דמי טיפול רק מעובדים שנהנים מהסכם קיבוצי במפעל או בענף שהם מועסקים בו.

עם השנים, השתנה שוק העבודה בישראל באופן דרמטי, שיעור העובדים המאורגנים צנח מכ-85% מהעובדים בישראל בשנות השמונים, לכ-40% בראשית שנות האלפיים.⁹⁴ מספר העובדים הנהנים מתחולתו של הסכם קיבוצי ביחסי עבודה (ובגינו על פי חוק הסכמים קיבוציים עליהם לשלם דמי טיפול ארגוני לארגון העובדים שחתם על ההסכם), צנח גם הוא לכעשרים אחוז בלבד מהעובדים בישראל. היחלשות ההסתדרות הכללית פתחה פתח לצמיחה של ארגוני עובדים אחרים: ההסתדרות הלאומית הוותיקה, ושני ארגונים חדשים יחסית – כוח לעובדים ומען.

השינויים הללו לא באו לביטוי בגביית דמי הטיפול מהעובדים הפלסטינים בהיתר, ומדור התשלומים המשיך במשך עשורים ארוכים להעביר להסתדרות הכללית מתוך שכרם של העובדים 0.75% כ"דמי טיפול", בלי לטרוח לבדוק אם הדין מאפשר גביית כספים אלה. דמי הטיפול שנגבו משכר העובדים הפלסטינים – באומדן גס מהשנים האחרונות מדובר בכארבעים מיליון ש"ח בשנה – נוכו באופן אוטומטי (מאז 2008 ההסתדרות מעבירה כמחצית מדמי הטיפול הארגוני של העובדים הפלסטינים לפדרציית האיגודים המקצועיים הפלסטינית). איש לא בדק אם אכן הדין מאפשר זאת, אם חל הסכם קיבוצי במקום העבודה

⁹³ על גביית דמי הטיפול הארגוני ותחולת הסכמים קיבוציים אך מעורבות מוגבלת ביותר של ההסתדרות הכללית בעניינם של עובדים פלסטינים ר' למשל Preminger (ה"ש 2), עמ' 160

⁹⁴ מרכז המחקר והמידע של הכנסת, "זכות ההתאגדות בישראל", 25.6.2006, www.knesset.gov.il/committees/heb/material/data/H16-04-2008-11-31-34_mmm.pdf

שבו מועסק העובד שמכספו מנוכים דמי טיפול, והאם העובד אינו חבר בארגון עובדים אחר (אז הדין אוסר לנכות ממנו דמי טיפול).

תובענה שהוגשה בפברואר 2020 בשם ארגון העובדים מען, אשר יוצג בהליך על ידי קו לעובד, הפסיקה את גביית הכספים האסורים הללו. במהלך הדיון בתובענה, הודיעה המדינה כי תחדל לנכות ולהעביר את הסכומים הללו אוטומטית, ואף ציינה כי העובדה שבמשך שנים ההסתדרות הכללית לא טרחה ליידע אותה כי חלק מהכספים הנגבים אוטומטית כלל אינם מגיעים לה כדין – היא מטרידה ביותר. אין להתעלם מהמחדל של המדינה עצמה, שבהליך התברר שגבתה במשך עשורים כספים שטיבם לא היה נהיר לה כלל.

“אני מודע לזכויות שלי אבל הם לא יתנו לאף אחד שום דבר. כשאתה נכנס למפעל ורואה את כל העובדים שותקים על הכל, אתה תצטרך לעשות אותו דבר, אם מישהו – שעובד שם שנים יותר ממני – ובכל זאת שותק על הזכויות שלו, זה גורם לי גם לשתוק.

אפילו הבאתי לעובדים את אסף אדיב מ(ארגון העובדים)מען, עשיתי את זה בשקט, אסף הסביר לנו את מה שצריך לעשות, כולם חתמו, אז המנהל הקודם ניסה לחבל בתהליך, [...] הוא איים על אנשים, ניסה לשכנע אנשים, העלה קצת במשכורת של כמה אנשים, בסוף העובדים פחדו ואחרים ויתרו בגלל שיפורים מסוימים בתנאים ולא המשיכו.

[ראיון עם עובד בענף התעשייה באזור התעשייה עטרות, פברואר 2021]

הסיפור הזה משקף מגמה רחבה יותר, שכבר עמדנו עליה בדוח הקודם. העובדים הפלסטינים, שהיו מקור להכנסות משמעותיות, לא נהנו בפועל מחופש ההתאגדות – כאשר הסכומים מועברים אוטומטית לארגון אחד, אין לאף ארגון עובדים תמריץ ממשי לשפר את מצבם של העובדים. לא לארגון שמקבל ממילא את כספם, בין אם יפעל למענם, בין אם לא; ולא לארגונים אחרים, שהיחיד בהם שניסה לאגדם באופן אותנטי – מען – נאלץ לנהל מאבק משפטי ממושך כדי לקבל את דמי החבר שלהם. נציג ההסתדרות הלאומית, שהחלה לפעול לגביית דמי חבר מהעובדים הללו בשנתיים האחרונות, אמר למשל בדיון כי ארגונו עושה רבות למען העובדים, וכדוגמא לכך, ציין כי נציגיו הולכים למחסומים כדי להחתים את העובדים על טופסי הצטרפות. נציג ההסתדרות הכללית, שגרפה עשרות מיליוני שקלים בלא עבודת התאגדות ממשיית למען העובדים הפלסטינים, תיאר פעילויות דלות, גם הן מהשנתיים האחרונות בלבד, שרחוקות מאוד מליבת הבעיות של העובדים הללו. ההתאגדות, אם כן, לא תרמה לעובדים הפלסטינים או לשיפור מצבם, אולם היתה עוד אמצעי, בדומה לאמצעים אחרים שתוארו למעלה, להתעשר מהעסקתם בישראל.⁹⁵

95 לקריאה נוספת על התרומה המוגבלת של איגודים לעומת פעילותם של ארגוני חברה אזרחית, ובפרט קו לעובד, ראו Assaf Shlomo Bondy, 'New Labor Actors Under Corporatism: Complementarity and the Renewal of Class Representation for Precarious Workers' [2020] Critical Sociology.

בטיחות ונגישות לרפואה בעבודת פלסטינים

ענף הבנייה בישראל הינו הענף המסוכן ביותר לעובדים בו. בשנים האחרונות מספר תאונות העבודה בבניין מהווה כמחצית מכלל תאונות העבודה במשק והתאונות הקטלניות בענף מהוות אף יותר ממחצית מהתאונות הקטלניות בכלל ענפי המשק. בשנת 2020 נהרגו 35 פועלי בניין – כ-53% מכלל ההרוגים בתאונות עבודה בשנה זו. בשנת 2019 נהרגו 47 פועלי בניין, כ-57% מכלל ההרוגים בשנה זו.⁹⁶ נתוני האיחוד האירופי מראים כי מספר הנפגעים בתאונות עבודה בענף הבניין בישראל, הנע סביב שיעור של 1.12 הרוגים לכל 100 אלף מועסקים בענף, הינו גדול וחריג בהשוואה בינלאומית.⁹⁷

מחדל הבטיחות והקטל בענף הבניין קשורים קשר הדוק לזהות העובדים בענף. יותר משני שלישים מהעובדים בענף הינם פלסטינים, ערבים אזרחי ישראל ומהגרי עבודה, והם אלה אשר מועסקים בעבודות הרטובות והמסוכנות יותר. נוכח אוזלת ידה המתמשכת של המדינה, כמה בחמש השנים האחרונות מחאה ציבורית אשר שמה לה למטרה להעניק פנים לקורבנות השקופים של תאונות העבודה בבניין, וקראה לטיפול דחוף במחדלי הבטיחות בענף. אמצעי התקשורת החלו לסקר באופן נרחב ועקבי את תאונות הבניין והנפגעים בהן. בעקבות הלחץ הציבורי, קידמה הממשלה מספר שינויי חקיקה להגברת הבטיחות בענף והגדילה את מספר המפקחים האמונים על אכיפת הוראות הבטיחות.

"לא הרגשתי בטיחות בעבודה ... עובדים ללא קסדה, ללא בגדים מיוחדים, מורידים אותך לעבוד בבורות ברחובות בלי בטיחות. העובד זול, כמו שאומרים. לא משנה אם יחיה או לא, העיקר שיביא תוצאה בסוף היום".
(ראיון עובד בענף הבניין, מרץ 2021)

אולם, צעדים אלה לא הובילו לשיפור משמעותי במצב הבטיחות בענף הבניין. בפועל, הפיקוח והאכיפה של הוראות הבטיחות בענף זה (כמו גם בשאר ענפי המשק) נותרו דלים ובלתי מספקים. כך, לפי מינהל הבטיחות במשרד העבודה והרווחה, האמון על פיקוח ואכיפת הוראות הבטיחות בעבודה, ישראל צריכה לגייס לפחות עוד מאה מפקחים על מנת לעמוד ברף המינימלי שקבע ה-OECD למדינות מתפתחות.⁹⁸ אכיפה פלילית נגד עברייני בטיחות כמעט שלא קיימת. בשלהי שנת 2018 הוקם במשטרה המפלג לחקירת תאונות עבודה "פלס" ("פועלים ללא סיכון"), יחידה משטרתית משותפת למשטרת ישראל, למשרד לביטחון פנים ולמשרד העבודה והרווחה לחקירת תאונות עבודה בענף הבניין. ואולם, יחידה זו חקרה במשך שנתיים מספר מועט ביותר של תאונות עבודה. נוכח מיעוט החקירות הפליליות נגד מפירי הוראות הבטיחות, ברור שמספר כתבי האישום שהוגשו הינו כמעט אפסי. מעבר לאכיפה פלילית, הסדיר המחוקק גם שורה של אמצעי אכיפה מינהליים נגד

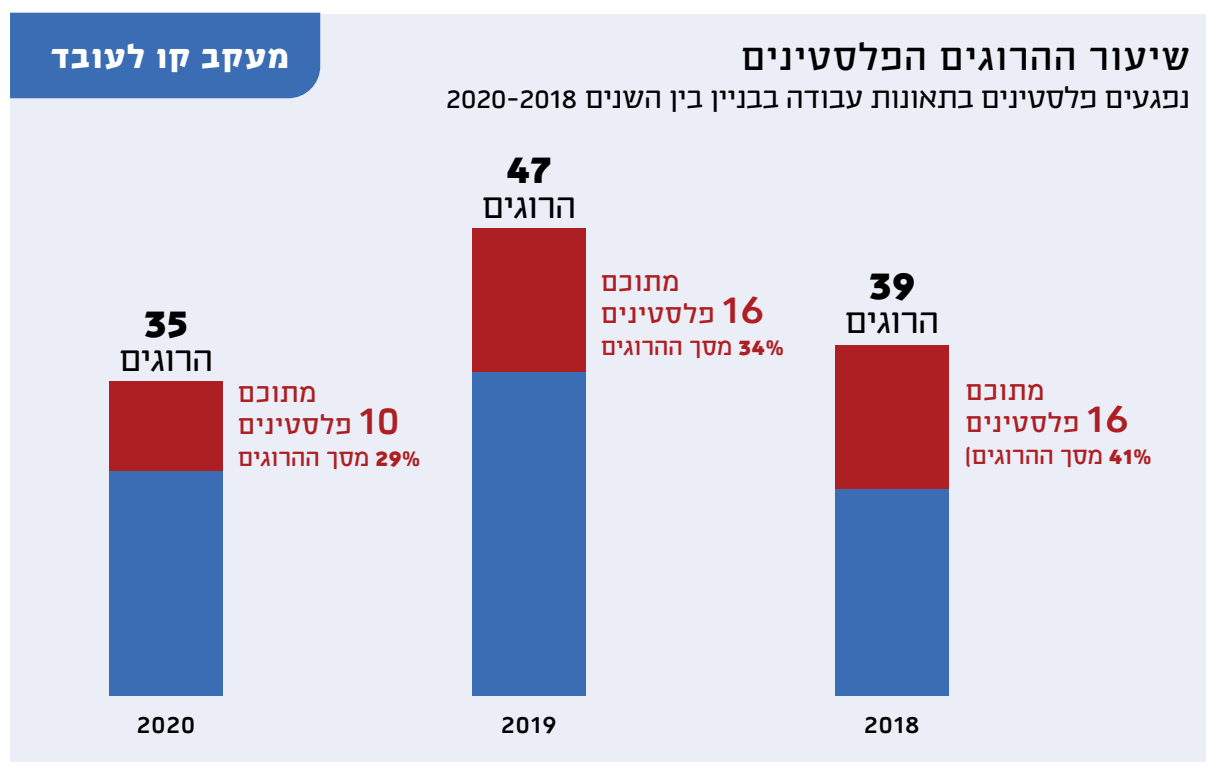
⁹⁶ קו לעובד, "מסד נתונים אזרחי - תאונות עבודה", www.kavlaoved.org.il/work-accidents-data

⁹⁷ רן כהן, תקנות הבטיחות בעבודה (עבודות בנייה): דו"ח הערכת השפעת נטל רגולטורי, מינהל הבטיחות והבריאות התעסוקתית, משרד העבודה והרווחה והשירותים החברתיים, אוקטובר 2019, עמ' 21 www.gov.il/BlobFolder/publicsharing/regulatory-impact-assessment-impact-report/he/regulatory-impact-assessment-impact-report.pdf

⁹⁸ אור קשתי, "מספר מפקחי הבטיחות בישראל הוא שליש מהמינימום של OECD במדינות מתפתחות", הארץ, 29.02.16 www.haaretz.co.il/news/education/.premium-1.2866915

קבלנים המפירים את הוראות הבטיחות – הטלת עיצומים, שלילת רישיון קבלן, והשעיה מביצוע עבודות ממשלתיות – אך גם בהם למרבה הצער נעשה שימוש מועט מאוד. השימוש הכה דל בסנקציות פליליות או מינהליות מוביל כמובן להיעדר הרתעה בקרב קבלנים ויזמים, הממשיכים להפר את הוראות הבטיחות כמעט באין מפריע.⁹⁹

בענף הבניין מועסקים נכון לשלהי שנת 2020 מעל 300 אלף עובדים, מתוכם כ-60,000-65,000 הינם פלסטינים תושבי הגדה המערבית המחזיקים בהיתר;¹⁰⁰ לפי הערכות, לפחות 30 אלף פלסטינים נוספים מועסקים בישראל ללא היתר בענף הבניין. עובדים פלסטינים הינם יותר ממחצית מהעובדים בעבודות הרטובות (הקמת שלדי הבניינים).¹⁰¹ בשל כך, הם חשופים ביותר לסכנות העבודה בבניין, ובעיקר לנפילה מגובה, הגורמת לכמחצית מתאונות העבודה בענף. עובדה זו משתקפת בשיעורם הגבוה בקרב ההרוגים בתאונות עבודה בענף.



חרף שיעורם הגבוה של פלסטינים בקרב הנפגעים בתאונות עבודה, הרי שלאורך השנים, שיעור מקבלי דמי פגיעה מהביטוח הלאומי בקרב הפלסטינים היה נמוך משיעורם של הישראלים. בין השנים 2017-2019, שיעור הפלסטינים שקיבלו דמי פגיעה נע בין 1%-1.1%, לעומת 1.7% בקרב תושבי ישראל. הביטוח הלאומי מציין בדוחותיו כי פער זה מתעצם נוכח העובדה שהפלסטינים מועסקים בענפי הבניין והחקלאות המסוכנים, ועל

⁹⁹ קו לעובד, "בטיחות בעבודה – סיכום שנת 2020", 31.12.2020, www.kavlaoved.org.il/%d7%93%d7%95%d7%97-%d7%91%d7%98%d7%99%d7%97%d7%95%d7%aa-%d7%91%d7%a2%d7%91%d7%05%d7%93%d7%94-2020

¹⁰⁰ נשיא התאחדות בוני הארץ ראול סרוגו, "השפעת משבר נגיף הקורונה על ענף הבנייה והתשתיות", www.acb.org.il/%D7%94%D7%A9%D7%A4%D7%A2%D7%AA-%D7%9E%D7%A9%D7%91%D7%A8-%D7%A0%D7%92%D7%99%D7%A3-%D7%94%D7%A7%D7%95%D7%A8%D7%95%D7%A0%D7%94-%D7%A2%D7%9C-%D7%A-%D7%A0%D7%A3-%D7%94%D7%91%D7%A0%D7%99%D7%99%D7%94-%D7%95

¹⁰¹ יעל דראל, "משרד הבינוי מבקש החרגה של ענף הבנייה מהסגר והמשך כניסת פועלים פלסטינים", דה מארקר, 14.9.2020, www.themarker.com/realstate/1.9154552

כן שיעורם בקרב מקבלי דמי הפגיעה אמור להיות גבוה יותר משל הישראלים. עוד מצוין בדוחות השנתיים של הביטוח הלאומי, כי הנפגעים הפלסטינים "נמנעים ככל הנראה מלדווח על פגיעה בעבודה, מכמה סיבות: החשש לאבד את עבודתם אם ייעדרו עקב תאונה, מעמדם הלא חוקי והחשש לגורלם אם ייוודע הדבר, וכנראה גם היעדר מידע על זכויותיהם".¹⁰²

אלו הנמקות נוחות מאוד לביטוח הלאומי, אשר מסירות מגוף חשוב זה אחריות לתת-התשלום של דמי פגיעה לעובדים פלסטינים. למעשה, סיבות חשובות לא פחות הן היעדר הנגישות של הפלסטינים למנגנוני הביטוח הלאומי והערמת מכשולים על דרכה של קבוצה פגיעה זו לממש זכויות סוציאליות במקרים של תאונות עבודה. הנה כמה דוגמאות לסבך הביורוקרטי שהעובדים הפלסטינים נקלעים אליו בבואם לממש את זכויותיהם במוסד לביטוח לאומי. נזהיר כבר עתה, כי רק תיאורם של הכשלים, די בו לעייף את הקוראים. לא כל שכן – התנסות בסבך זה עבור עובד פלסטיני שנפצע.



עובד שנפגע בתאונת עבודה צריך לפנות בתביעה למוסד לביטוח לאומי. יש שלוש דרכים להגיש תביעה כזו על מנת לקבל דמי פגיעה בעבודה: אחת, ללכת למשרדי הביטוח הלאומי, השנייה, לשלוח בדואר או בפקס את טופס התביעה והמסמכים הנלווים, והשלישית – פנייה דרך אתר האינטרנט. פלסטינים רבים אינם יכולים לממש את האפשרות הראשונה, מכיוון שכשאינם עובדים – הם מאבדים את אישור המעבר לישראל, ונוסף לכך פציעתם בתאונת העבודה מקשה עליהם את הנסיעה לישראל. הפנייה דרך אתר האינטרנט, אפשרות שמשתמשים בה רבים מאזרחי ישראל, אינה זמינה לעובדים פלסטינים. זאת משום שכדי להיכנס לאתר יש צורך במספר תעודת זהות ישראלית, תעודה של פלסטינים, כמובן, אין. כתוצאה מכך, האפשרות היחידה של העובדים הפלסטינים להגיש תביעה בפועל היא באמצעות שליחת פקס או מכתב בדואר. אפשרות זו בעייתית מאוד, שכן לעובדים קשה לוודא שהתביעה אכן התקבלה וגם אם כן, אינם יכולים לקבל דרישות נוספות מצד הביטוח הלאומי (לדוגמה דרישה להשלמת מסמכים), משום שאין ברשותם מכשיר פקס או כתובת מדויקת שתאפשר קבלת דואר. אם כן, תביעות שנשלחות בפקס או בדואר לרוב לא מתקבלות.¹⁰³

¹⁰² הביטוח הלאומי, דוח שנתי (סקירה שנתי) 2019, עמ' 6-7 – https://www.btl.gov.il/Publications/Ski-ra_shnatit/2019/Documents/chap-3-o8-avoda.pdf

¹⁰³ פניית קו לעובד למוסד לביטוח לאומי מיום 1.7.2020; ופנייה נוספת של קו לעובד ומען מיום 1.2.2021 – לא נענו.

דוגמא נוספת הממחישה את שלילת הזכויות הביורוקרטית היא המנגנון הסבוך והקפקאי שיצר המוסד לביטוח לאומי רק עבור עובדים פלסטינים שנפגעו בתאונות עבודה, בדרכם לטיפול ושיקום מיד לאחר התאונה. עובדים פלסטינים בישראל הם קבוצת העובדים היחידה אשר נדרשת לממן בעצמה טיפולים רפואיים וטיפול שיקום בתקופה שבין הפגיעה בעבודה בישראל ועד להכרה של הביטוח הלאומי בפגיעתם כתאונת עבודה. ההסדר הנהוג בישראל הינו קבלת החזר בעבור הוצאותיהם הרפואיות של העובדים הפלסטינים **בדיעבד**, דהיינו: רק לאחר שהתאונה הוכרה כתאונת עבודה, חודשים לאחר הפגיעה. כך, בניגוד לעובד ישראלי או למהגר עבודה, עובד פלסטיני שנפגע בעבודתו בישראל או בהתנחלויות, דווקא בתקופה הקריטית ביותר לפגיעתו, ובזמן שאינו יכול לעבוד, נדרש להוציא סכומי כסף גדולים מכיסו עבור טיפול רפואי, או, כפי שקורה לא פעם, לוותר על טיפול ושיקום בהעדר אפשרות לממן. צר המקום מלתאר את סבך הביורוקרטיה שממתין לנפגע עבודה פלסטיני בדרכו לקבל החזרים על הוצאות הטיפול והשיקום עד לקבלת האישור שהתאונה אירעה בעבודה. ראשית, העובד רשאי לבקש החזר רק לאחר ההכרה בתאונה תאונת עבודה, ורק לאחר שכבר מימן בעצמו את הטיפול, ואז עובדת בקשתו דרך שלושה גופים שונים. אף אחד מהשלושה לא טורח לתת מידע לעובדים, להשיב להם, או לנמק את ההחלטה אם להחזיר את עלויות הטיפול, וכמה להחזיר. בסופו של יום העובדים חוששים או לא מסוגלים להוציא מכיסם את עלויות הטיפול, ומוותרים על טיפולים יקרים, דבר הפוגע בבריאותם ובאופק השיקום שלהם. ב-2.2.2021 הגישו קו לעובד והאגודה לזכויות האזרח בישראל עתירה שעניינה הפגיעה הקשה בבריאות נפגעי העבודה הפלסטינים.¹⁰⁴ סביר שהדיון בה יתנהל בעצלתיים, כשבינתיים, אין מענה לנפגעים הפלסטינים בתאונות עבודה, שממשיכים להיפצע ונותרים בלי טיפול.

רמת הבטיחות הירודה של עובדים פלסטינים בענף הבניין משתקפת בסקר בטיחות קצר שערכנו בפייסבוק בפברואר 2020. השיבו לסקר 35 עובדים. רוב מכריע, שני שלישים מהמשיבים, השיבו בשלילה על השאלה: האם המעסיק מקפיד על בטיחותך? אחד כתב לנו הערה: "הם לא ידאגו אם נמות". כמעט מחצית מהמשיבים בסקר זה אמרו בבירור שאינם מרגישים בטוחים ללכת לעבודה.

בראשית חודש מרץ 2021 התפרסמו בתקשורת עדויות של עובדים פלסטינים על התאונות שעברו.¹⁰⁵ עובד אחד העיד ש"הקבלנים באתרים שבהם אנחנו עובדים לא חשים בכאב שלנו". שני סיפר: "נפצעתי לפני כשנתיים מצינור, במהלך יציקת הבטון. תחושת הפחד נמשכת ללא הפסקה, במשך כל שעות העבודה". עובד פלסטיני עם ותק של עשרים שנה, תיאר לכתבת: "אני חשוף לשאיפה של גזים וחומרים רעילים, סופג כוויות בעור, בעיניים ובאוזניים. אנחנו נחשפים למחלות רבות ולנזקים ארוכי טווח. יש מחסור חמור בבגדים, נעליים, קולרים וציוד בטיחות".

מחסור זה בציוד השתקף בתשובות שקיבלנו לסקר: רק 3% מהעובדים סיפרו שהם מקבלים משקפי מגן למשל, ואביזר שמגן על שמיעתם. אף אחד מהעובדים שהשיבו אינו מקבל בקביעות מסיכה להגנה מאבק, או מגינים לברכיים. רק 12% סיפרו כי הם מקבלים כפפות, ורק רבע מהעובדים מקבלים נעליים בטיחותיות, המונעות החלקה. אפילו קסדה – אביזר בטיחות אלמנטרי – ניתנת לפחות ממחצית מהמשיבים בסקר.

בתקופת מגפת הקורונה, עובדי בניין נאלצו לישון בישראל, כפי שנתאר בפרק הבא. הלינה היתה, לפחות

104 בג"ץ 745/21 קו לעובד ואח' נ' המוסד לביטוח לאומי ואח'. לקריאת העתירה:

www.acri.org.il/post/_-562

105 מירה רשד, "בכל רגע אני עלול למות: תיעוד חיי הפועלים הפלסטינים באתרי בנייה" 3.3.2021, מפורסם בקישור: www.ynet.co.il/economy/article/rys1100AeO

בחודשים הראשונים, בתוככי אתרי הבנייה. בלילה, בחשיכה, לנו עובדים פלסטינים בין פיגומים וחוטי חשמל חשופים. לא רק ביום הם נחשפו לסיכוני הבטיחות, אלא גם בלילה, בשנתם.

"לפני שבועיים נפלו עלי לוחות תבנית, המעסיק ראה אותי, העובדים הרימו את הלוחות מעלי והוציאו אותי, העובדים אמרו לו, תביא לו אמבולנס, המעסיק אמר להם, לא צריך אמבולנס בינתיים, תביאו לו מים. אחרי רבע שעה עד חצי שעה לא הצלחתי לזוז. המעסיק אמר לי, אני לא רוצה להעביר אותך לסורוקה או לבית חולים כאן כי קורונה, אני מעביר אותך לגדה ... הוא לא לקח אותי לבית חולים בגדה, הוא זרק אותי במעבר וחזר. שלושה-ארבעה ימים שהייתי בהם בבית לא התקשר אלי אפילו לשאול מה קרה איתי; לא שאל אותי מה שלומך, איך מצבך. ביום החמישי הוא התקשר ושאל אותי "מה, ייקח לך עוד זמן בבית, כדי שאדע מה לעשות?" - זה כאילו הוא אומר לי, אני שוקל להפסיק את ההיתר".

(ראיון עם י', עובד בענף הבניין, ינואר 2021)

השפעת מגיפת הקורונה על עבודת פלסטינים בישראל

התפרצות מגיפת הקורונה בראשית שנת 2020 השפיעה בדרכים שונות על עובדים פלסטינים בישראל, השפעות שחלקן צפויות להימשך ולהשליך על הסדרי עבודה גם לאחר סיום המגיפה.

בחודש מרץ 2020 הוטל סגר כללי על הגדה המערבית. למרות זאת, ענפי הבניין והחקלאות הוגדרו כחיוניים והוסיפו לפעול, ולכן נדרשה עבודתם של עובדים פלסטינים בישראל בענפים אלה. החשש מתנועת עובדים יומימית בין הגדה וישראל, ויתכן שגם הצפיפות במחסומים והיעדר היכולת לשמור על מרחק, הובילו לאימוץ נהלים חדשים לפיהם תותר שהייה רצופה של עובדים בישראל במקום חזרה הביתה בסוף יום העבודה או בסוף השבוע. לפי ההנחיות החדשות, שהתפרסמו באפריל 2020, בענף החקלאות ניתנו היתרים לשהייה של 30 יום בישראל, ו-60 יום בענף הבניין.

שינוי זה באופי השהייה בישראל מהווה למעשה מעבר מיוממות (commuting), למודל דומה יותר להגירת עבודה עונתית.¹⁰⁶ אף שזהו שינוי משמעותי שמשפיע על זכויות העובדים ותנאי עבודתם, מקבלי ההחלטות בישראל התמקדו בצורך של המשק הישראלי בעובדים הפלסטינים במהלך המשבר והסגר, והזניחו את העובדים עצמם. השינוי לא לווה בפתרונות הולמים למגורים לעובדים שעד עתה לא נדרשו ללון בישראל, ודאי לא במשך תקופות ממושכות ברצף. להבדיל מהנהלים הברורים והמפורטים המגדירים את תנאי המגורים של מהגרי עבודה, הנהלים החדשים שעסקו בתנאי המגורים של עובדים פלסטינים היו עמומים ולא אפקטיביים. לקו לעובד, כמו גם לתקשורת הישראלית, הגיעו סיפורים על תנאי מגורים קשים ולא אנושיים. עובדים רבים נדרשו ללון באתרי בנייה בשלבי עבודה, בשטחים חקלאיים או במפעלים תעשייתיים. באתרים שונים לא היו מיטות, שירותים, מים זורמים או פינת אוכל.¹⁰⁷ – אף שעובדים נדרשו להתגורר בתנאים אלה במשך שבועות רצופים. תנאי המגורים הגרועים הובילו להתפרצות מגיפת הקורונה בקרב עובדים פלסטינים בישראל ובהתנחלויות.¹⁰⁸ מנתונים של משרד הבינוי והשיכון עולה שבתקופות בהן לנו בישראל עובדי בניין פלסטינים כתוצאה מהסגרים ומגיפת הקורונה נערכו 60 ביקורים במגורי עובדים, מתוכם בעשרה נמצאו ליקויים משמעותיים.¹⁰⁹ המידע על הליקויים נמסר לרשות האוכלוסין וההגירה, ונכון למועד כתיבת הדוח (מרץ 2021), לא ידוע לנו אם ננקטו הליכים כלשהם נגד המפירים.

קושי נוסף שלא טופל במסגרת המעבר מיוממות לשהייה ממושכת בישראל הוא מידת השליטה והפיקוח של מעסיקים ישראלים על העובדים הפלסטינים. לצד כבילת העובדים למעסיק, עליה עמדנו לעיל, מעסיקים נדרשו להחזיק במסמכי הזיהוי של עובדיהם, ולפקח עליהם ברצף בכל זמן שהותם בישראל. החזקה במסמכי זיהוי מקבילה לעבירה של עיכוב דרכון, עבירה המאפיינת מקרים של עבדות וסחר בבני אדם.¹¹⁰

106 Maayan Niezna, 'Under Control: Palestinian Workers in Israel During COVID-19' (Border Criminologies, 7 July 2020) <<https://www.law.ox.ac.uk/research-subject-groups/centre-criminology/centreborder-criminologies/blog/2020/07/under-control>>.

107 בג"ץ 2730/20 קו לעובד נ' שר הבריאות (עתירה מיום 28.4.2020) (להלן "בג"ץ השפעת הקורונה"); גל ברגר, "ישנים ברחובות: התנאים של הפלסטינים שנדרשו להישאר בישראל", "כאן חדשות", 19.3.2020.

www.youtube.com/watch?v=K6Ce1ymXyPM

108 ג'קי חורי והגר שיזף, ברשות נערכים לחזרה של עשרות אלפי פועלים מישראל, וחוששים שיביאו איתם קורונה, "הארץ", 4.4.2020.

109 מענה ממאיה שטיין, הממונה על חופש המידע במשרד הבינוי והשיכון, לעו"ד אלעד כהנא מקו לעובד "בקשת חופש מידע – פיקוח על הלנת עובדים פלסטינים בענף הבניין בתקופת הקורונה", 1.3.2021.

110 חוק העונשין התשל"ז-1977, ס' 376א.

אמצעי שליטה נוסף וקשור הוא הדרישה למנות "נאמן ביטחון" שיפקח על עובדים פלסטינים הלנים בישראל, ויבטיח שהם נשארים במקום הלינה ולא עוזבים אותו. בחלק מהמקרים זהו נציג של המעסיק, ובמקרים אחרים פונים המעסיקים לחברות אבטחה לצורך כך.¹¹¹ גם במקרה הזה, מינוי חברת אבטחה לפקח על העובדים מחוץ לשעות העבודה הוא אמצעי שליטה דרקוני, שדומה יותר למצב של עבודת כפייה מאשר למערכת יחסי עבודה סטנדרטית. בחודש פברואר 2021 פנה קו לעובד לנציגי רשות האוכלוסין וההגירה, משרד הבינוי והשיכון, המינהל האזרחי ומתאמת המאבק בסחר בבני אדם בבקשה לבטל דרישה זו, בשל החשש לפגיעה אנושה בזכויות העובדים, ובשל היעדר הצדקה ביטחונית לדרישה זו. נכון למועד כתיבת דוח זה, לא התקבל מענה לפנייה.



שליטה ופיקוח אינטנסיביים הם חמורים דיים כשהם מוגבלים למשך יום העבודה, וחמורים שבעתיים כשהם נמשכים במשך כל שעות היממה, במשך מספר שבועות, כאשר בכל רגע נתון מצוי העובד תחת פיקוח המעסיק או נציגיו. השילוב בין השליטה המוחלטת של המעסיק, היעדר חופש תנועה, תנאי עבודה ומגורים גרועים, והיעדר גישה לשירותי בריאות, מהווה מצב הקרוב במאפייניו לעבירת ההחזקה בתנאי עבדות, כהגדרתה בדין הישראלי.

לנוכח הפגיעה החמורה בעובדים, בסוף חודש אפריל 2020 עתר קו לעובד יחד עם האגודה לזכויות האזרח בדרישה לתת מענה למצב החדש שנוצר, ובפרט, לגבש הסדר שיבטיח את גישת העובדים לשירותי בריאות; להסדיר מגורים הולמים בתנאים דומים לאלה שניתנים למהגרי עבודה; להבטיח פיקוח הולם על תנאי העבודה והמגורים, ולבטל את הדרישה הלא חוקית לעיכוב מסמכי הזהוי של העובדים המחזיקים בהיתרים לינה.¹¹² מספר ימים לאחר מכן הגישה המדינה תגובה להליך, בה פירטה את הצעדים השונים שנקטה, בהם שינויים בתקנות וחקיקה, והחלטת ממשלה בנושא.¹¹³

באשר לדרישה לעיכוב מסמכי זיהוי, טענו נציגי המדינה בבג"ץ כי דרישה זו מקורה בנוהל ישן, ונכללה בכתב ההתחייבות להלנת עובדים פלסטינים "בשגגה".¹¹⁴ בנהלים חדשים לא מופיעה דרישה זו. לצד זאת,

111 התאחדות הקבלנים בוני הארץ: "ההתאחדות מציעה: כללים ופתרונות להלנת עובדים פלסטינים בתקופת משבר הקורונה" <https://www.acb.org.il/%d7%94%d7%9c%d7%a0%d7%aa-%d7%a2%d7%95%d7%91%d7%93%d7%99%d7%9d-%d7%a4%d7%9c%d7%a9%d7%aa%d7%99%d7%a0%d7%90%d7%99%d7%9d-%d7%91%d7%aa%d7%a7%d7%95%d7%a4%d7%aa-%d7%9e%d7%a9%d7%91%d7%a8-%d7%94%d7%a7%d7%95/>

112 בג"ץ השפעת הקורונה (ה"ש 109 לעיל)

113 שם, תגובת המדינה מיום 5.5.2020

114 בג"ץ השפעת הקורונה (ה"ש 109 לעיל), ס' 9-8 לתגובת המדינה

לא ידוע לנו על מהלכים כלשהם שנעשו כדי להבהיר למעסיקים או לעובדים שהחזקת מסמכי זיהוי של עובדים מהווה עבירה פלילית. זאת, להבדיל מהנחיות שהתפרסמו ומחדדות את החובה לבטח עובדים בביטוח רפואי ולספק להם מגורים הולמים. בנסיבות אלו, קיים חשש שחלק מהמעסיקים עלולים להמשיך ולהחזיק בידיהם במסמכי הזיהוי של עובדים, אמצעי שליטה העלול למנוע מעובדים לעזוב, להתלונן או לדרוש את זכויותיהם.

אף שרובם המכריע של העובדים עימם דיברנו בחודש שעבר ציינו שהמעסיק אינו מחזיק בתעודת הזהות שלהם,¹¹⁵ שבעה עובדים ציינו שהמעסיק עודו מחזיק בתעודת הזהות שלהם. זאת, אף שהסקר נערך בחודש פברואר 2021, כתשעה חודשים לאחר ביטול הדרישה להחזקה בתעודות זהות. כמו כן, גם מקרב העובדים שהמעסיק אינו מחזיק בתעודת הזהות שלהם, רק מיעוט מהעובדים ידע שאסור למעסיק להחזיק בתעודת הזהות.¹¹⁶ נתון זה מדגיש את הצורך בפעולה יזומה של רשויות המדינה להבהיר הן למעסיקים והן לעובדים את האיסור על החזקת מסמכים מזהים, ולנקוט הליכים נגד מעסיקים המפירים את האיסור.

”[מאז הקורונה] המעסיק מתנהל איתנו כמו חיות. לפני [הקורונה] היה קצת כבוד לעובד, עכשיו הם מתייחסים אלינו כאילו אנחנו מחבלים. בקורונה, בסגר אחרי רמדאן, ישנו מתחת לעצים, לא בחדרים או בבתים. בתקופה זו לא היינו ישנים שם, היינו חוזרים הביתה לא חוקי כדי לישון כמו בני אדם. ...אין תנאים, אין מקום לישון. ביקשנו שיביא לנו גז וציוד להכין אוכל, הוא אמר לנו, אין לי מקומות לישון ואין לנו ציוד כזה, תלכו לבתים שלכם.”
(ראיון עם ש', עובד בענף הבניין, פברואר 2021)

כתוצאה מהגשת העתירה באפריל 2020, במאי אומצו תקנות חדשות, ברורות ומפורטות ביחס לתנאי המגורים של עובדים פלסטינים, והמעסיקים חויבו להסדיר עבורם ביטוח רפואי.¹¹⁷ נתוני חופש מידע שקיבלנו מארבע רשויות שונות, מלמדים על בלבול והיעדר אכיפה משמעותית של התקנות החדשות בכל הנוגע לביטוח רפואי: משרד הבינוי והשיכון מסר שלפי רשות האוכלוסין וההגירה, אכיפת חובת רכישת ביטוח רפואי לעובדים מוטלת על רשות האוכלוסין, בעוד שהרשות טוענת שהאחריות מוטלת על יתר המשרדים ולא עליה; משרד החקלאות מסר ש”על פי הצהרות המעסיקים” לא התרחשו הפרות בנושא; ומשרד הכלכלה והתעשייה ערך את כל ביקוריו במועדים שבהם פלסטינים כלל לא נדרשו ללון בישראל ולהיות מבוטחים – ולכן גם משרד זה לא מצא הפרות.¹¹⁸

115 כל עובדי הבניין שהשיבו על השאלה (213) ו-71 מתוך 78 העובדים בענפים אחרים.

116 46 מתוך 214 משיבים בענף הבניין; 6 מתוך 76 משיבים בענפים אחרים.

117 שם; תקנות שעת חירום (נגיף הקורונה החדש) (ביטוח רפואי ומגורים הולמים לעובדים מהאזור), התש”ף-2020; החלטה מס’ 5047 של הממשלה מיום 4.5.2020. “טיוטת חוק עובדים זרים (תיקון מס’) (הוראת שעה – נגיף הקורונה החדש) התש”ף-2020.” ר’ גם רשות האוכלוסין וההגירה – חוזר ראש מינהל מס’ 07/2020 “עדכון בעניין חובת ביטוח רפואי ומגורים הולמים לעובדים פלשתינאים בעלי היתרי לינה בישראל בתקופת סגר הקורונה”, 10.5.2020.
www.gov.il/BlobFolder/policy/health_insurance_and_proper_housing_for_palestinian_workers_with_permits_10052020/he/%D7%A8%D7%A4%D7%95%D7%90%D7%99%D7%95%D7%9C%D7%A2%D7%93%D7%99%D7%A0%D7%94%D7%A7%D7%95%D7%A8%D7%95%D7%A0%D7%94.pdf

118 תשובות לבקשות לפי חוק חופש המידע של קו לעובד, שנתקבלו במרץ 2021.

למיטב ידיעתנו, כתוצאה מהתקנות החדשות והחלטת הממשלה, אכן השתפרו תנאי המגורים של עובדים פלסטינים, ונכון לקיץ 2020, רוב העובדים דיווחו על תנאי מגורים הולמים. לפי מחקר של בנק ישראל, התומך בממצאים אלו, "כמחצית מכלל העובדים ציינו שהמעסיקים סיפקו להם תנאי לינה והיגיינה סבירים או טובים, ורק מעטים ציינו תנאי לינה והיגיינה רעים"¹¹⁹. בהתאמה, סוגיית המגורים אכן נאכפה, גם אם לא בנחישות. חובת מגורים הולמים נבדקה בידי פקחי משרד החקלאות (שמצאו שלוש הפרות החל מאוגוסט 2020), על ידי משרד הבינוי והשיכון (שמצא עשר הפרות באותה תקופה). האכיפה הובילה עד פברואר 2021 לשלוש חקירות והחלטה אחת בדבר התניית היתר בהפקדת ערובה.

"תקופת הקורונה הייתה תקופה מאוד מאוד קשה. בעיקר עבור עובדי הבניין. תנאי המגורים היו קשים... אצל המעסיק האחרון שהייתי אצלו... אנשים ישנו בחוץ מתחת לעצים, אכילו היה ישראלי שניסה להתערב כי התנאים שראה היו קשים, בסוף אחד האחרים עליו אמר לו שזה לא עניינו ולא תחת אחריותו, והשתיקו אותו".
(ראיון עם מ', עובד בענף הבניין, ינואר 2021)

סוגייה נוספת שהושפעה ממגיפת הקורונה היא המעבר לישראל והצפיפות במחסומים. בהליך שהגישו לאחרונה לבית המשפט העליון, הצביעו האגודה לזכויות האזרח וקו לעובד על הפגיעה בזכויות הנובעת מעומס וצפיפות במחסומים בכניסה לישראל בכלל, ולנוכח מגיפת הקורונה בפרט, כאשר הצפיפות מהווה סכנה להדבקה בנגיף. העתירה תקפה את העומס במחסום 300 ("מעבר רחל"), שנמצא בסמוך לגדר ההפרדה, בין בית לחם לירושלים,¹²⁰ והצביעה על כך שצעדים המונעים צפיפות והתקהלות בתוך המעבר מובילים לעומס וצפיפות בכניסה למעבר, וכי סגירה של חלק מעמדות הבידוק מובילה לצפיפות בתוך המעבר עצמו. בתגובה מחודש ינואר 2021 טענה המדינה שמאז שהושלם שיפוץ המעבר בשנת 2019 הצטמצם העומס, וכיום השהות בצידו הישראלי של המעבר אורכת דקות בודדות בלבד.

כל עובדי הבניין שדיברנו עימם ציינו שבעקבות מגיפת הקורונה הורע מצבם. רק אחד ציין שיפור – בעקבות המגיפה, השתפרו תנאי הלינה שלו בישראל. התלונות הנפוצות ביותר היו על פגיעה בחיי משפחה (כמחצית מהמשיבים); והיעדר הצעות עבודה (יותר מרבע מהמשיבים). אחדים דיווחו על תנאי לינה גרועים, עלייה בדמי התיווך, והיעדר תשלום או פיצוי על הימים שבהם לא יכלו לעבוד.

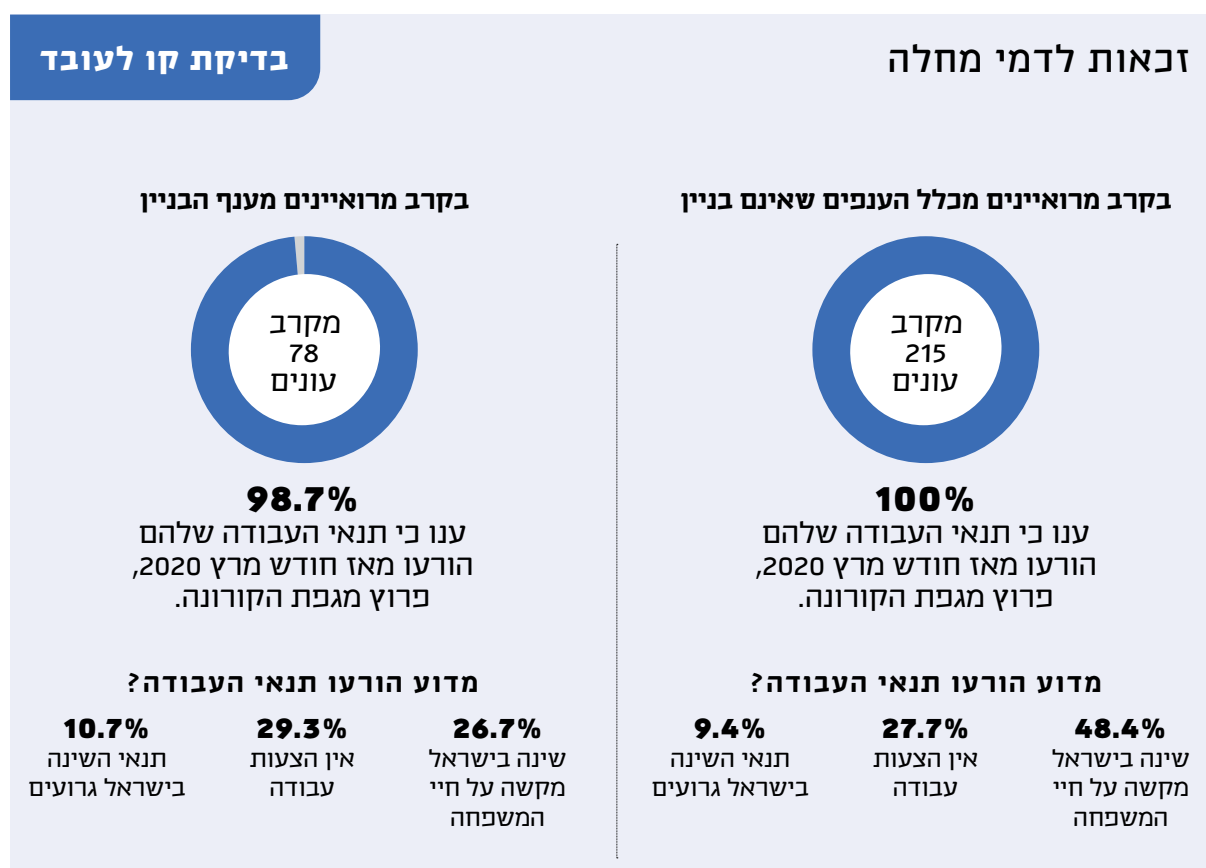
"העובדים בתקופת הקורונה מתקשים מאוד, אולי יש קופות לעובדים שיכולים לסייע להם כלכלית. למשל, עובדים שיש להם תעודת זהות של מזרח ירושלים (קבע) לא חוששים כמונו, כי יכולים לקבל אבטלה מביטוח לאומי, אבל עובדים שאין להם תעודת זהות ישראלית לא יכולים"
(ראיון עם ק', עובד בענף התעשייה, פברואר 2021)

119 בנק ישראל – דוברות והסברה כלכלית, "תעסוקת פלסטינים בכלכלה הישראלית במשבר הקורונה", הודעה לעיתונות מיום 29.12.2020

120 בג"ץ 8732/20 האגודה לזכויות האזרח נ' משטרת ישראל (עתירה מיום 13.12.2020) www.acri.org.il/post/533

נציין, כי עם ראשית המגיפה פנינו לממשלת ישראל, המחזיקה בזכור חצי מיליארד שקלים שאמורים היו לשמש ביטוח מחלה לעובדים פלסטינים – בדרישה להשתמש בכספים אלה לפיצוי העובדים על אובדן ההכנסה בתקופת הקורונה. המדינה סירבה להקצות סכום כלשהו למטרה זו, ובקשה מבית המשפט העליון להוציא צו המורה לה לעשות כן – נדחתה באוגוסט 2020.

גם בענפים אחרים הקשיים הנפוצים ביותר היו היעדר הצעות עבודה (כמעט 30% מהמשיבים), פגיעה בחיי המשפחה (יותר מרבע מהמשיבים), ותנאי לינה גרועים (כ-10%). גם כאן, עובדים דיווחו על אובדן ימי עבודה כהרעה במצבם. מבין העובדים בענפים אחרים, רק אחד ציין שמצבו השתפר – והסביר זאת בקבלת מקדמה על חשבון משכורתו. גם בענף הבניין וגם בענפים אחרים רובם המכריע של העובדים אמרו שלא היו רוצים להמשיך לעבוד בישראל לאחר סיום מגיפת הקורונה בתנאים של לינה.¹²¹ כלומר, אף שה"ניסוי" בלינה של מספר ניכר של עובדים פלסטינים בישראל בתקופת הקורונה הוכיח שזוהי אפשרות מעשית, ופתרונות הלינה שהוצעו החל מסוף 2020 תוארו באופן כללי כסבירים, זו עדיין אינה אפשרות אטרקטיבית לעובדים עצמם.



121 200 מתוך 208 משיבים בענף הבניין ו-51 מתוך 54 מהמשיבים בענפים אחרים השיבו בשלילה על השאלה "אם נשארת לישון בישראל בתקופת הקורונה, האם היית רוצה להמשיך ללון בישראל במידת האפשר לאחר שתיגמר הקורונה?"

סיכום והמלצות

מגמות של משטור, גזל, ושליטת זכויות יסוד מהוות את הבסיס להעסקת עובדים פלסטינים בישראל. ביקורת על מדור התשלומים (או "מדור השירות למעסיקים"), גוף שנועד במקור להגנה על העובדים הללו, ונהפך לגוף בלתי מתפקד שצובר כספים שמקורם בזכויות הסוציאליות של העובדים, נתקלת בתגובה ממשלתית אחת: התנערות מוחלטת מאחריות על זכויות העבודה של העובדים הפלסטינים.

בחודשים החולפים, לאחר גרירת רגליים ממושכת, החל שינוי יסודי במודל ההעסקה של עובדים פלסטינים, אך לנוכח יישומו הראשוני והיעדר מידע לעובדים וכלים למציאת מעסיק – תוצאותיו נראות כרגע מוגבלות ביותר. ההסדר החדש חל רק בענף אחד, הוא אינו מלווה באכיפה, ולא ננקטו הצעדים ליישומו הלכה למעשה, ובעיקר – למתן אפשרות ומידע לעובדים שיחברם למעסיק חדש. בענפים אחרים טרם שונה ההסדר, והעובדים עודם כבולים למעסיקיהם. ההפרות של זכויות עובדים נפוצות, והאכיפה אינה קיימת.

תקופת הקורונה הביאה עימה קשיים מיוחדים לעובדים אלה: הגבלות התנועה שהוטלו על אזרחי ישראל הכבידו באופן מיוחד על העובדים הפלסטינים, שנאלצו לבחור בין אובדן הכנסה לבין פרידה ממשפחתם. החשדנות והחסמים הקיימים ממילא על תנועתם וחירותם בישראל, הוכבדו עוד יותר בנסיבות המגיפה. עלויות ההעסקה שלהם עלו, כתוצאה מחיוב במגורים, ומעדויות ראשונות ייתכן כי הדבר הוביל לעלייה במחירי ההיתרים. ניסיון להיעזר בכספים המוחזקים מזה עשורים בקופת המדינה לטובת זכויותיהם במחלה, נהדף על ידי המדינה, ולא נענה על ידי בית המשפט.

ההמלצות העיקריות:

- קידום ושיפור מתן מידע לעובדים בכל הענפים, וליווי צעדי שינוי העסקה בהנגשת מידע. בכלל זה, יש לספק מידע על ההסדר החדש, הנגשתו לעובדים, פרסום מכסות פנויות, יצירת ממשק של רשימות המתנה למכסות או מידע על מצב הטיפול ועוד.
- ליווי השינויים במחקר: בחינה של השפעות הרפורמה בשטח, בפרט על תשלום דמי תיווך ואפשרות מעשית למעבר בין מעסיקים.
- ביטול כל ההסדרים שמשמעותם כבילה למעסיק, בחוק או בפועל, בכל ענף שמעסיק עובדים שאינם ישראלים.
- נקיטת צעדים שיאפשרו לעובדים למצוא מעסיק חדש או להחליף מעסיק – באמצעות פרסום מאגרי מידע ופרטי קשר, ירידי תעסוקה, ואמצעים אחרים.
- הסרת צעדי הפיקוח הדרקוניים נגד עובדים פלסטינים השוהים בישראל, בפרט עובדים המחזיקים בהיתרי לינה ושוהים בישראל פרקי זמן ממושכים ברצף.
- פרסום יזום ונגיש של מידע, לעובדים ולמעסיקים, בדבר זכויות עובדים, ובכלל זה קבלת דמי מחלה, פנסיה וקצבאות, איסור על החזקת מסמכי זיהוי, וקיומם של תנאי מגורים הולמים.

- אכיפה ממשית ומרתיעה על מעסיקים במקרים של הפרת זכויות עובדים והפרות בטיחות.
- אכיפה נחושה של האיסור לגבות דמי תיווך וסחר בהיתרים – בישראל וברשות הפלסטינית.
- הבטחת זכות גישה של עובדים לא ישראלים לערכאות, בשוויון עם עובדים ישראלים ומתוך הכרה בפגיעותם המוגברת ובצורך להקל עליהם לדרוש את זכויותיהם.
- תיקון וקבלת אחריות על מחדלי ישראל במימוש זכויות סוציאליות, לרבות פנסיה, מחלה, קבלת דמי פגיעה מהמוסד לביטוח לאומי, תלושי שכר;



קו לעובד
Worker's Hotline
عنوان العامل