

28 בפברואר 2017

מוגש ליו"ר וחברי הוועדה לקידום מעמד האישה ולשוויון מגדרי:

נייר עמדה – אכיפת זכויות נשים מאוכלוסיות מוחלשות

כתבה עו"ד מהא שחאדה סויטאת, 'עמותת איתך-מעגל', משפטניות למען צדק חברתי

נייר עמדה זה מוגש לקראת הדיון שיתקיים ביום ג', 28.2.2017, בוועדה לקידום מעמד האישה ולשוויון מגדרי, ואשר נועד לסקור את מצבן של נשים מאוכלוסיות מוחלשות בשוק העבודה, ההפרות מהן סובלות וכשלים וליקויים באכיפת זכויותיהן תוך גיבוש המלצות לשיפור המצב.

עמותת "איתך-מעגל", משפטניות למען צדק חברתי: העמותה פועלת מאז הקמתה בשנת 2001 על מנת לקדם השמעת קולן של נשים הנמצאות בשוליים החברתיים, הגיאוגרפיים והכלכליים בחברה בישראל. בין היתר, מעניקה העמותה יעוץ וליווי משפטי חינמי לנשים עובדות בשכר נמוך, ומדי שנה מקבלת העמותה, בשלושת סניפיה הפרוסים במרכז (תל אביב), בדרום (באר שבע) ובצפון הארץ (חיפה), כאלף פניות של נשים ערביות ויהודיות מאוכלוסיות מוחלשות, לרבות נשים חרדיות, ערביות בדואיות בנגב וצעירות חסרות עורף משפחתי, בנוגע לשכרן וזכויותיהן במסגרת העבודה. פניות אלה מצביעות על מציאותן הקשה של נשים עובדות בשכר נמוך, מצבן העגום בשוק העבודה וההפרות הקשות והרחבות לזכויותיהן. כן משקפות הפניות את מצבן של נשים בכלל ונשים מאוכלוסיות מוחלשות בפרט, בשוק העבודה, כפי שמיד נרחיב.

רקע כללי: מצבן של הנשים בשוק העבודה עודנו כבי רע וניכר עדיין אי שוויון מגדרי בין נשים לגברים, בשכר ובתנאי עבודה, למרות העלייה ברמת השכלתן ובשיעור השתתפותן לשוק העבודה. נשים מתקשות יותר מגברים למצוא עבודה ראשונה¹, הן סובלות מאפליה גלויה וסמויה במקומות העבודה המתבטאת, בין היתר, בפערי שכר אל מול הגבר¹, סרגציה מקצועית, העסקה במשרות חלקיות וזמניות (כ 35% מהנשים מועסקות במשרה חלקית, לעומת כ 18% מהגבריםⁱⁱ), התנכלות ופיטורים על רקע הריון, הורות וטיפול פוריות. בנוסף, נשים עדיין מתקשות לשבור את תקרת הזכוכית, הן מאיישות פחות תפקידים בכירים מגברים והן עניות יותר מגברים, על אף שהן משכילות יותר מגברים, אלא שבמציאות הן אינן מועסקות במשרות שתואמות את השכלתן, והן מרוכזות במספר מצומצם למדי של משלחי יד, ובעיקר חינוך, בבריאות, במקצועות רווחה וסעד, שירותים קהילתיים ומשק בית, שבהם תנאי העסקה לרוב נחותים ויוקרה נמוכה. המצב המתואר לעיל, וכפי שמלמדות גם הפניות לעמותה, הינו קשה שבעתיים עת מדברים על נשים מאוכלוסיות מוחלשות, כגון נשים ערביות וחרדיות, אליהן נתייחס בפרט להלן.

¹לפי דוח מצב המדינה: חברה, כלכלה ומדיניות (2016) של מרכז טאוב, נכון לשנת 2015 עמד פער השכר המגדרי החודשי על 32%, לעומת השעתי, שנתר יציב בשנים האחרונות, ועד על 15%

נשים מאוכלוסיות מוחלשות

נשים ערביות בשוק העבודה – אפליה כפולה: נשים ערביות הן הקבוצה המוחלשת ביותר בשוק העבודה, והן סובלות מאפליה כפולה, הן כנשים והן כערביות. אחוז הנשים הערביות העובדות הוא הנמוך בשוק העבודה, כ-25% בלבד נכון לשנת 2016, לעומת כ-63% מהנשים היהודיות, והכנסתן החודשית נמוכה בכ-30%ⁱⁱⁱ. בצל החסמים של היצע מצומצם של מקומות עבודה והעדר תחבורה ציבורית נאותה המקשה על ניידותן, תעסוקת הנשים הערביות נשענת בעיקר על שוק העבודה הערבי-מקומי, שמהווה עבורן "מקלט תעסוקה", ופועל כמעט ללא פיקוח מצד הרשויות האמונות על אכיפת חוקי העבודה. שוק עבודה זה מתאפיין בהפרות רחבות של זכויות מגן בעבודה ובראשן הזכות לשכר מינימום, ובעבודות שאינן הולמות את השכלתן של הנשים הערביות. שוק זה מתבטא גם בריבוי העסקה קבלנית ועבודה לא מאורגנת דבר אשר פוגע זכויותיהן הסוציאליות^{iv}. חסמים אלה מייקרים את עלות יציאתן של נשים ערביות לשוק העבודה, עד כדי חוסר כדאיות כלכלית^v. חסמים אלה נכונים ביתר שאת עת מדובר על נשים בדואיות בנגב בכלל, ובפרט המתגוררות בכפרים בלתי מוכרים, הסובלות מהעדר תשתיות, תחבורה ציבורית, מוסדות ציבור ובלי נגישות לשירותים קהילתיים, חברתיים, בריאותיים וכלכליים. ריבוי נישואין מביא למצב שגם נשים נשואות נאלצות להתנהל כחד הוריות והן סובלות ממגבלות שוק העבודה הייחודיות לחד הוריות. לכל האמור נוסף את רמת ההשכלה הנמוכה ומגבלות שפה, לצד היעדר הכשרה מתאימה ליציאה לשוק העבודה^{vi}.

נשים חרדיות: בשנים האחרונות חלו התפתחויות משמעותיות בכניסתן של נשים חרדיות לשוק התעסוקה אשר מהוות לרוב מפרנסות עיקריות אשר עול הפרנסה נופל על כתפיהן. במרבית משקי-הבית החרדיים (כ-63%) שבהם יש מועסק אחד, האישה היא המועסקת^{vii}. העסקתן של נשים חרדיות והשתלבותן בשוק התעסוקה בישראל מאופיינת בסממנים ייחודיים אשר נובעים מאופי החברה והתרבות החרדית, ואיתם הן נאלצות להתמודד בבואן להשתלב בעבודה. התחום העיקרי בו מועסקות נשים בשוק העבודה הינו בתחום החינוך, כעובדות הוראה וסייעות בגני הילדים ובבתי הספר (35% מהנשים החרדיות העובדות מועסקות בחינוך). השתלבות בתחום החינוך מאפשרת לנשים שמירה על אורח החיים החברתיים והתרבותיים, השתלבות ללא הכשרה והסמכה אקדמית, ויכולת לתרום לחברה בשמירה ובחינוך הילדים^{viii}. מרכזי החינוך בעולם החרדי מהווים מנגנון חברתי משמעותי ומסגרות לארגון קהילתי אשר במסגרתם נקבעות ומושרשות נורמות התנהגות בכל המישורים (דתי, חברתי, חינוכי, תרבותי ופוליטי). על כן פעמים רבות למעסיק בתחום החינוך "כובע" נוסף כגורם דומיננטי בקהילה אשר בעל השפעה והשלכה ישירה על היבטים נוספים בחייה. עובדה זו מחלישה את מעמדה של האישה החרדית כעובדת ואת יכולת המיקוח שלה בבואה לעמוד על זכויותיה. זאת ועוד, מסגרות החינוך החרדי מהווים לרוב מוסדות "חינוך מוכר שאינו רשמי" אשר מחד מקבלים תקציבים מן המדינה ומנגד מתנהלים כמעין "קבוצה סגורה" המרוחקת מעין הציבור ומנותקת מפיקוח מעשי ואפקטיבי על תנאי העסקת העובדות ומיישום נורמות חוקיות בתחום העבודה, במיוחד בתחום של שוויון תנאים למועסקות במוסדות החינוך הרשמי.

בצל המציאות המתוארת לעיל, מקבלת עמותת איתך מעכי פניות רבות ומטפלת בפונות אשר הסכימו בעל כורחן לעבוד בתנאי העסקה פוגעניים ולא חוקיים, תוך הפרה רחבה של זכויותיהן הבסיסיות, וזאת מתוך חשש לאבד את מטה לחמן, תוך ניצול עובדה זו על ידי המעסיקים ופגיעה בזכויות המגן שלהן.

חסמים

נשים מתמודדות עם מגוון חסמים המקשים על כניסתן והשתלבותן בשוק העבודה, ומשליכים על זכויותיהן, ואותם ניתן לחלק לשלוש רמות מרכזיות: 1. מדיניות; 2. זכויות בעבודה; ו-3. הליכים משפטיים.

א. מדיניות

אכיפה שלטונית רופפת של חוקי העבודה: כשלי אכיפה חמורים מצד רשויות המדינה בכלל, ומצד מינהל ההסדרה ואכיפת חוקי העבודה בפרט לחוקי העבודה, המעסיקים כ-120 מפקחים בלבד.

הזדמנויות תעסוקה מעטות: לנשים קשה יותר למצוא עבודה בכלל, ובפרט עבודה שמתאימה להשכלתן, דבר אשר מביא לריכוזן בלית ברירה במשלחי יד "נשיים" עם שכר נמוך ותנאים לא הולמים. לאור מציאות זו, עובדות נמנעות מפניה לקבלת יעוץ משפטי ומיצוי זכויות במהלך קיום יחסי העבודה, מתוך חשש מפני התנכלות מצד המעסיק ופיטורים.

העסקה קבלנית: נשים מהוות מחצית מכלל עובדי הקבלן. כידוע שיטת העסקה זו דוחקת את הנשים עוד יותר לשוליים, ויוצרת בעצם קבוצה גדולה של עובדות הנדחקות מהגרעין המאורגן, הזוכה להגנות, לתנאים ולהטבות המושגות באמצעות הסכמים קיבוציים^{ix}.

תחבורה ציבורית לא נאותה: ריכוז נשים מאוכלוסיות מוחלשות באזורי פריפריה, בהם נעדרת תחבורה ציבורית נאותה ויעילה, שתאפשר את יציאתן של נשים לעבודה גם מחוץ לאזורי מגוריהם.

היעדר מסגרות טיפול בילדים: לאימהות קיימת השפעה על השתלבות הנשים בשוק העבודה, במיוחד בקרב נשים בשכר נמוך, אלה ייטו פחות להשתתף בשוק העבודה, לאור העלות הגבוהה של טיפול בילדיהם הקטנים מחוץ לבית שלעיתים גבוהה יותר משכרן.

ב. זכויות בעבודה

הפרת זכויות בעבודה:

- **הפרת שכר מינימום:** נשים, במיוחד ערביות בשוק המקומי הערבי, סובלות מהפרת הזכות לשכר עבודה שלא יפחת משכר מינימום.
- **הפרת זכויות מגן:** נשים סובלות מהפרה קשה של כל קשת זכויותיהן בעבודה, כגון חופשה שנתית, דמי הבראה, דמי חג, דמי מחלה והזכות לקרן פנסיה.
- **אפליה:** נשים סובלות מאפליה מגדרית בשוק העבודה, שמתבטאת בפערי שכר, תפיסות סטריאוטיפיות, פיטורים ופגיעה בשכר ובתנאי עבודה מטעמי הריון, הורות וטיפול פוריות והפריה. כמו-כן, נשים, במיוחד ערביות, סובלות מאפליה על רקע זהות לאומית, דת ודעות פוליטיות.
- **פיטורים שרירותיים:** נשים מפוטרות בצורה שרירותית, ללא שימוע, ללא סיבה מספקת, ואף ללא מכתב פיטורים.

- **הפרת החובה להתאמת תנאים:** מעסיקים בתחום החינוך מפריים את החובה להתאים את תנאי העובדות במוסדות המוכר לא רשמי, לתנאים ולשכר של העובדות בהעסקה ישירה על ידי משרד החינוך.

חוסר מודעות לזכויות: ניכר מפניותיהן של העובדות כי הן אינן מודעות לזכויותיהן במסגרת העבודה, דבר אשר מאפשר ניצול והפרת זכויות אלה ללא ידיעתן.

ג. הליכים משפטיים

קושי בהוכחת תביעות: נשים מתקשות באופן מיוחד להוכיח את תביעותיהן לאור מאפייני מקומות העבודה בהן מועסקות נשים מאוכלוסיות מוחלשות, קרי עסקים קטנים מאוד, מקומיים ולעיתים אף משפחתיים. יתירה מזאת, תביעות בגין אפליה הן קשות להוכחה באופן מיוחד, לאור טיבן והיות ואפליה בדרך כלל מתרחשת בסיטואציות בהם נוכחת העובדת לבדה מול המעסיק.

פרקטיקה משפטית בפתרון סכסוכים שמגיעים לבתי הדין: חסם מרכזי נוסף הינו הליכי פתרון הסכסוך האלטרנטיביים בבתי הדין לעבודה, והפשרות. ברגע שנשים מאוכלוסיות מוחלשות מחליטות לאזור אומץ ולהגיש תביעה כנגד המעסיק, הן נאלצות להתמודד לא רק מול המעסיק, אלא מול הלחצים שמפעילים בתי הדין, לסגור את התיקים בהליכים אלטרנטיביים, מול גורם שלישי ובהמשך מול שופטים. עובדות מאוכלוסיות מוחלשות יטו להתפשר ויהיו מעוניינות בסיום ההליך מהר ככל הניתן, לאור הצורך המידי בכסף והעלות הגבוהה בניהול הליך ממושך. משמע הדבר, שנשים שמגישות תביעות בגין זכויות מגן בסיסיות, נאלצות בסופו של יום להתפשר על זכויות אלה. חסם זה, יוצר תמריץ שלישי לנשים לפנות לבתי הדין לעבודה, ותמריץ חיובי למעסיקים להפר את זכויותיהן של העובדות ולהתפשר בסופו של יום. בהקשר זה יצוין, כי מחקר שנערך באוניברסיטת חיפה מצא, כי בהליכי פישור זוכים התובעים רק בכ-45% בממוצע מהסכום הנתבע, לעומת 56% בפשרה הניתנת על ידי שופט ו 84% כאשר הצדדים לא מתפשרים ומקבלים הכרעה כתובה על ידי שופט בפסק דין³.

המלצות

להלן המלצותינו לשיפור אכיפת הזכויות בקרב נשים מאוכלוסיות מוחלשות:

א. שינוי מדיניות:

- **הגברת האכיפה:**

מינהל ההסדרה ואכיפת חוקי העבודה במשרד הכלכלה יגביר את אכיפת הזכויות, לרבות היזומה. לשם כך, יגדיל מינהל ההסדרה והאכיפה את מספר המפקחים ויאייש תקנים נוספים. לצד הגברת האכיפה, יפעל המינהל להתאמת האכיפה על מנת למגר את ההפרות שלעיתים סמויות ואותן מכסה המעסיק על ידי הנפקת מסמכים מזויפים, כגון תלושי שכר.

נציבות שוויון הזדמנויות בעבודה תפעל למיגור האפליה של נשים בשוק העבודה המקומי והארצי בכל שלבי ההעסקה, ותגביר את האכיפה היזומה. לשם כך, תפעל הנציבות, בין היתר, להקמת מערך איסוף נתונים בנוגע לאפליית נשים בעבודה.

- **התאמת שוק העבודה לנשים:** כפי שמפורט לעיל, נשים אינן עשויות מקשה אחת, ועל אף החקיקה הקיימת, אלא ששוק העבודה כיום אינו מותאם דיו לנשים בכלל, ובפרט לנשים מאוכלוסיות מוחלשות. לכן, אנו ממליצות להתאים את שוק העבודה לנשים, למשל על ידי שיפור התחבורה הציבורית והקמת מסגרות לטיפול בילדים קטנים, על מנת לאפשר להן להשתלב יותר בשוק העבודה ולאזור אומץ לעזוב מקום עבודה מפר זכויות תוך ידיעה שניתן למצוא מקום עבודה אחר טוב יותר.

- **העלאת מודעות והנגשת מידע:**

נציבות שוויון הזדמנויות בעבודה תיזום פעילות הסברה להעלאת המודעות בקרב נשים מאוכלוסיות מוחלשות אודות תפקיד הנציבות, סמכויותיה ודרכי הפניה אליה, לרבות בשפה הערבית.

מינהל ההסדרה ואכיפת חוקי העבודה במשרד הכלכלה ייזום פעילות הסברתית רחבה להעלאת המודעות לזכויות, לסמכויות המינהל ולתפקידיו, לרבות בשפה הערבית.

- **פרסום והפצת פרטי מעסיקים מפלים:** בדומה לאגף האכיפה, גם הנציבות תפרסם פרטים של מעסיקים מפלים ומפרי חוק, על מנת להפעיל לחץ חברתי למיגור התופעה.

- **שיתוף פעולה עם החברה האזרחית:** אגף האכיפה צריך לשתף פעולה עם ארגוני חברה אזרחית הן על מנת ללמוד לגבי סוג ההפרות והיקפן, והן לקבלת מידע על מעסיקים מפרי חוק ולהגביר את האכיפה היזומה.

- **שקיפות בטיפול בפניות:** אגף האכיפה ונציבות שוויון הזדמנויות צריכים לקיים מנגנון יעיל של קבלת תלונות אנונימיות על ידי ארגוני חברה אזרחית ולאפשר שקיפות ועדכוניים לאותם ארגונים אודות התקדמות הטיפול בתלונה.

ב. הסדרת ההגנה על זכויות בעבודה:

- **הצעות חוק חדשות ותיקוני חקיקה קיימת:**

הגנה מפני פיטורים: הוספת הוראה בחוק פיצויי פיטורים, אשר תספק הגנה מפני פיטורים על רקע דרישת זכויות, ויטיל עונשים על מעסיקים מפרי חוק.

שימוע: ניסוח חוק שיחייב כל מעסיק לערוך שימוע לפני פיטורים, ויסדיר כללים בנוגע לשימוע: איך תיראה הזמנה לשימוע, איזה מידע תכלול, איזה מסמכים יש לצרף להזמנה לשימוע, כיצד יראה הליך שימוע, מהן זכויות העובדות במהלך השימוע וכו'.

תיקון חוק דמי מחלה: המצב החוקי כיום פוגע בראש ובראשונה בנשים, שנאלצות להיעדר מעבודה בשל מחלת ילד, ולכן יש לתקן את חוק דמי מחלה, כך שהתשלום בגין היעדרות בשל מחלה, יהיה באופן מלא מהיום הראשון.

תיקון חוק חופשה שנתית: להאריך את תקופת ההתיישנות לתביעה לפדיון חופשה שנתית לשבע שנים.

תיקון חוק הגנת השכר: להאריך את תקופת ההתיישנות להגשת תביעה בגין הלנת שכר.

תיקון חוק שוויון הזדמנויות בעבודה: לבטל את הדרישה למספר עובדים מינימאלי לתחולת החוק על מעסיקים.

- **בלימת הצעת החוק להרחבת סמכויות בתי הדין הדתיים:** בתחילת חודש פברואר 2017, אושרה בוועדת השרים לחקיקה הצעת החוק של יהדות התורה (ח"כ משה גפני) **להרחבת סמכויותיהם של בתי דין רדתיים** (רבניים/ שרעיים/ כנסייתיים/ דתיים-דרוזים) לדון כבוררים בנושאים אזרחיים, בתנאי שכל הצדדים לסכסוך נתנו לכך את הסכמתם ושאחד הצדדים לפחות הוא בן דתו של בית הדין. הצעת חוק זו פוגעת בראש ובראשונה בנשים ומחמירה את האפליה כלפיהן, במיוחד היות ובתי דין אלה מדירים משורותיהם נשים, כך שניתן להניח שהחלטותיהם יטו לטובתם של הגברים.
- **העסקה ישירה:** העסקה ישירה היא צעד חושב והכרחי למען הגברת אכיפת זכויות נשים עובדות, יאפשר להן תעסוקה בכבוד ויספק ודאות תעסוקתית.
- **עידוד התארגנות:** יש להסדיר מדיניות שתעודד התארגנות בעבודה. התארגנות מספקת לנשים עמדת מיקוח חזקה יותר, ויכולה לצמצם את פערי הכוחות בין גברים לנשים, לאפשר שוויוניות ושקיפות בשכר ובתנאי העבודה, וכן מאפשרת לנשים לדרוש התאמת תנאי העבודה לשלבי ההיריון וההורות.

ג. הליכים משפטיים:

- **עידוד מתן פסקי דין על ידי בתי הדין לעבודה:** אנו ממליצות להסדיר מחדש את החקיקה הקיימת בעניין פתרון תביעות באמצעות הליכי יישוב סכסוכים אלטרנטיביים, והסדרי פשרה מול שופט ולתמרץ שופטים ליתן פסקי דין.
- **הטלת פיצויים עונשיים והחמרת עונש:** אנו ממליצות לפעול ביתר שאת להטלת פיצויים עונשיים והחמרת עונשים על מעסיקים שלא מנהלים מסמכים או מחבלים במסמכים מהותיים שנועדו להגן על העובדות ולאפשר להן לעמוד על זכויותיהן, כגון פנקסי שעות וחופשות, דבר המגביר את הקשיים בפני נשים למיצוי זכויותיהן.

ⁱ OECD, Closing the Gender Gap: Act Now, OECD Publishing, 2012

ⁱⁱמדד המגדר: אי שוויון מגדרי בישראל 2015, הגר צמרת-קרצ'ר בשיתוף עם חנה הרצוג ונעמי חזן

ⁱⁱⁱשירי ספקטור בן ארי, נשים במגזר הערבי: נתונים בנושאי בריאות תעסוקה והשכלה, 2013

^{iv}ערן ישיב וניצה קסיר, נשים ערביות בשוק העבודה בישראל: מאפיינים וצעדי מדיניות, חטיבת המחקר בבנק ישראל (2012)

^vעמליה סער, תעסוקת נשים פלסטיניות בישראל: חידת היעדרותן וסיכויי השתלבותן בכוח העבודה הרשמי (2011)

^{vi}ליהד אדם, נשים עם מוגבלות ואימהות לילדים עם צרכים מיוחדים באוכלוסייה הבדואית בנגב, דו"ח של ארגון "מען"

^{vii}אליעזר שוורץ "עידוד התעסוקה של נשים חרדיות" הוגש לוועדת העבודה, הרווחה והבריאות של הכנסת (2008)

^{viii}איתן רגן ודניאל פרימסלר, מרכז טאוב "דוח מצב המדינה" חברה, כלכלה ומדינה 2013

^{ix}פוגל-ביז'אווי, ס' (2005). "אם טוב כל כך אז למה רע כל כך: ההיבטים המגדריים של הנאו-ליברליזם בשוק העבודה בישראל"

^xאורן גזל, רונן פרי ואח' "ייצוג בהליכי פישור בבתי-הדין לעבודה", עיוני משפט לד 666-641 (2011).