

الحق في العمل في إسرائيل

ورقة معلومات

מֶרְכֵּז אֲדָוָה
A D V A
C E N T E R

INFORMATION ON EQUALITY AND SOCIAL JUSTICE IN ISRAEL
מידע על שוויון וצדק חברתי בישראל
מרכז "אדוה" – معلومات حول المساواة والعدالة الاجتماعية في إسرائيل

الحقوق الاجتماعية في إسرائيل

الحقّ في العمل في إسرائيل

المحامية نوغا داغان - بوزغلو
تل أبيب. كانون الثاني 2007



This publication has been produced with the assistance of the European Union.
The contents of this publication are the sole responsibility of the Adva Center
and can in no way be taken to reflect the views of the European Union.

ما هو الحق في العمل؟

يعرّف العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية (ICESCR) من العام 1966، والذي وقّعه إسرائيل عام 1991، الحق في العمل كالتالي:

- * حق كل إنسان في أن يعتاش بكرامة من العمل الذي يختاره أو يناله بشكل حرّ؛
- * الحق في شروط عمل عادلة دون تمييز من أي نوع كان (الأجر، الحقوق الاجتماعية، الأمان) وفي الترقية على أساس اعتبارات القدرة والأقدمية فقط؛
- * حق العمّال في التنظيم النقابي، التفاوض والإضراب، والذي يُقيّد عبر التشريع فقط لغايات أمنيّة، الدفاع عن حقوق الفرد والحفاظ على السّلامة العامة؛
- * واجب الدولة في ضمان التطوير الاقتصادي، الاجتماعي والثقافي المستمرّ والتشغيل الكامل.

لم تنبئ إسرائيل تعليمات العهد عبر تشريع داخليّ. لذلك، لا يوجد لتلك التعليمات أيّة مكانة قانونية ملزمة.

مع ذلك، فقد انضمت إسرائيل إلى عدد كبير من المعاهدات الدولية التي تتعلق بحقوق العمال: دستور منظمة العمل الدولية للعام 1946 والتعديلات التي أدخلت عليه، معاهدات تنظم ساعات العمل والراحة، معاهدات بخصوص عمل الأطفال، العمل القسري والعمّال المهاجرون، معاهدات تحظر التمييز في الأجر والتشغيل، معاهدات حول الضمان الاجتماعي ومعاهدات حول حرية تنظيم العمّال. نتيجة لذلك، توجد

في إسرائيل تشريعات عمل متطورة تم بلورة معظمها في الفترة السابقة لإقامة الدولة وحتى أواخر السبعينيات. في غياب قانون أساس: الحقوق الاجتماعية، الحق في العمل أيضاً لا يتمتع في إسرائيل بمكانة الحق الدستوري – باستثناء جانب واحد فقط. حرية اختيار العمل. التي يشملها قانون أساس: حرية العمل من العام 1992. لكن هذا الحق يصبّ بالأساس في صالح الطبقة العليا في إسرائيل. حقيقة أنّ هذا الجانب بالذات حظي بمكانة الحق الدستوري. مرتبطة بالتغيرات الاقتصادية – الاجتماعية والثقافية التي مرت على المجتمع الإسرائيلي في السنوات العشرين الأخيرة: من مجتمع متساو نسبياً، يولي أهمية كبيرة لقيمة العمل ومكانة العمال، إلى مجتمع متقاطب من ناحية طبقية، يقدّس قيم التنافس الحر واقتصاد السوق.

الحق في العمل في إسرائيل

في العقدين الأخيرين تأكلت مكانة حقوق العمال في إسرائيل. ولم ينبع هذا التآكل من غياب الحق الدستوري بالذات، بل نبع أساساً من أنّ عدد العمال الذين يحميهم التشريع الدفاعي أخذ بالتراجع: عدد المشغلين الذين يتمتعون بمكانة "عمّال" ذوي حقوق كاملة أخذ بالتقلص، وبالمقابل يزداد عدد المشغلين ذوي المكانة التشغيلية المختلفة – أولئك المشغلون باتفاقيات خاصة، أو عبر سماسرة، أو في وظائف جزئية.

يُضاف إلى ذلك أنّه لم تتم ملاءمة القوانين الدفاعية للتغيرات التي طرأت على شروط التشغيل. وأيضاً: جهاز تطبيق القانون في إسرائيل، وخصوصاً الذي تديره وزارة الصناعة والتجارة والتشغيل، هو جهاز ضعيف جداً، ونتيجة لذلك فهناك فجوة كبيرة بين التشريع الدفاعي، المتطور، وبين مدى تطبيقه في سوق العمل.

فيما يلي سنتناول مكانة كلّ واحد من المركّبات الأساسية الثلاثة للحق في العمل: الحق في كسب الرزق؛ الحق في شروط عمل عادلة والحق في التنظيم.

الحق في كسب الرزق بكرامة

"لكل شخص الحق في كسب رزقه بكرامة بعمل يختاره أو يقبله بحرية"

يقوم الحق في العمل بموجب تعريفه في العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية على فرضية أن هناك علاقة بين العمل وبين العيش الإنساني. وهو يميّز أيضاً بين العمل الذي يتلقاه الإنسان بشكل حر وبين العمل القسري.

عمال مقيدون وأعمال قسرية

انضمت إسرائيل في الخمسينيات إلى المعاهدة الدولية التي تحظر العمل القسري والتجارة بالبشر. لكن هذه الظواهر لم تكن منتشرة في البلاد حينئذٍ ولم يتم تبني تعليمات المعاهدة في التشريع الإسرائيلي. في التسعينيات تفتت في إسرائيل ظاهرة استيراد نساء أجنبيات بغية تشغيلهنّ في الدعارة. وكذلك استيراد مهاجري عمل سرعان ما يتم حرمانهم من حريتهم في الحركة والعمل. عام 2001 انضمت إسرائيل إلى البروتوكولات الملحقه بالمعاهدات

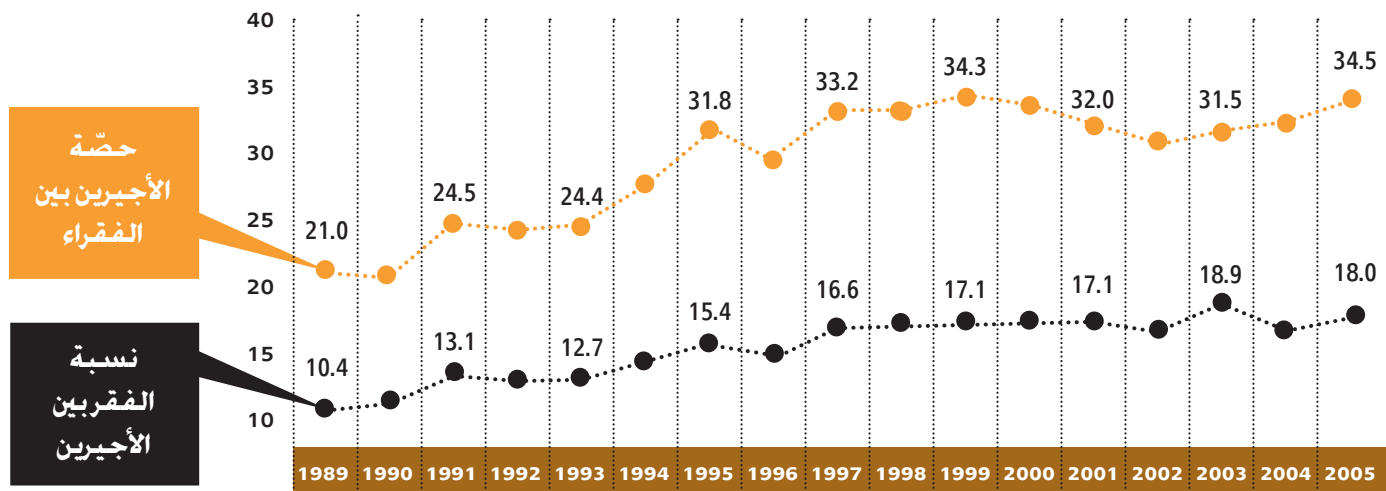
الدولية المتعلقة بالتجارة بالبشر. صحيح أنه طرأ تحسّن على سياسة تطبيق القانون على المخالفين. ولكن حجم التجارة بالنساء يصل الى عدة آلاف كل سنة. وتعاني رعاية ضحايا هذه التجارة من نواقص وعيوب. فيما يتعلق بمهاجري العمل (المسمّون أيضاً "عمّال أجنب")، فقد جرى حتى 2006 انتهاج "نظام التقييد". وبموجبه فإن مهاجر العمل الذي نال ترخيصاً للعمل لدى مشغل كان مقيداً بذلك المشغل طوال فترة مكوثه في إسرائيل. مسّ نظام التقييد بحق العمّال في تلقي العمل بشكل حر وحولهم الى أسرى بأيدي المشغل. في آذار 2006 قرّرت المحكمة العليا أن نظام التقييد غير قانوني؛ لكنّ هذا النظام لا يزال قائماً فعلياً.

العمل لا يضمن العيش بكرامة

في إسرائيل 2006، لا يضمن العمل كسب الرزق بكرامة ولا يخلص من الفقر. فهناك المزيد من العمال الذين يتقاضون أجراً منخفضاً جداً. لا يمكنهم من العيش بكرامة. بل يضعهم تحت خط الفقر. عام 1989، كان 21% من الفقراء أجيرين؛ وعام 2005 وصلت نسبة الأجيرين من بين الفقراء إلى 34.5%. عام 1989 كان 10.4% من الأجيرين تحت خط الفقر؛ وفي العام 2005 وصلت نسبة الأجيرين الذين تحت خط الفقر إلى 18%.

ارتفاع في نسبة الفقيرين الأجيرين

1989-2005 • قبل مدفوعات التحويل والضرائب المباشرة • بالنسب المئوية



ملاحظة: بين السنوات 2005-2000، لا تشمل المعطيات سكّان القدس الشرقية.
المصدر: مركز أدفا، صورة عن الوضع الاجتماعي، كانون الثاني 2006.

متلقو مخصصات البطالة

2001-2005 • بالأرقام المطلقة

2005	2004	2003	2002	2001
58,915	58,644	70,840	96,874	104,707

مخصصات البطالة المتوسطة لليوم الواحد

2001-2005 * بالشيكال الجديد* بأسعار 2005

2005	2004	2003	2002	2001
137	139	140	142	153

مجموع المدفوعات لغرض مخصصات البطالة

2001-2005 * بمليارات الشواقل الجديدة* بأسعار 2005

2005	2004	2003	2002	2001
1.99	2.15	2.45	3.59	3.77

المصدر: مؤسسة التأمين الوطني. مديرية البحث والتخطيط. فصلية إحصائية. مجلد 36(3)، تموز - أيلول 2006. تشرين الأول 2006.

دعم المبعدين من سوق العمل

إنَّ حقَّ كلِّ إنسانٍ في كسب الرِّزق ليعتاش بكرامة يتجسّد بشكل غير مباشر أيضاً في حقّه بالعيش بكرامة في فترات البطالة. ويتجسّد الأمر في إسرائيل من خلال دفع مخصصات البطالة. يتسنّى ذلك بفضل تحويلات من أجور العمّال. وأيضاً مبالغ إضافية يدفعها المشغلون وخزينة الدولة.

على الرّغم من أنّ العمّال هم من يتحمّلون معظم عبء تمويل مخصصات البطالة. فإنّ الحكومة. وبمصادقة الكنيست. هي التي تتحكم بتحديد شروط استحقاق مخصصات البطالة. وقيمتها.

منذ ما يزيد عن عقد. تقوم الدولة بتقليص مخصصات البطالة. وتتمّ إجراء تقليصات ملحوظة بشكل خاصّ في السنوات 2001-2004. التي كانت سنوات تقليصات ضخمة في ميزانية الدولة. وهذا على الرغم من أنّه سُجِّل في تلك السنوات ازدياد ملحوظ في نسبة البطالة في إسرائيل.

والنتيجة: منذ 2001. وعلى الرّغم من ارتفاع عدد المحرومين من العمل. فإنّ عدد متلقّي مخصصات البطالة انخفض. ومثله أيضاً معدل قيمة مخصصات البطالة لليوم. وكذلك. فقد انخفض مجموع المدفوعات التي تحولها الدولة لغرض مخصصات البطالة.

الحق في شروط عمل عادلة

"الحق في شروط عمل عادلة دون تمييز من أي نوع كان (الأجر، الضمانات الاجتماعية والأمان) والترقية على أساس اعتبارات القدرة والأقدمية فقط"

إن غالبية مركبات الحق في شروط عمل لائقة، كما تجسد في المعاهدات الدولية ومواثيق منظمة العمل الدولية، شملت في التشريع الدفاعي الإسرائيلي، وإن لم يكن ذلك بمكانة حقوق أساس دستورية. إن التشريع الدفاعي في مجال العمل يشكّل "أرضية" للحقوق التي يمكن الإضافة عليها ولكن ليس الانتقاص منها. إنّ العمّال الذين تمّ تنظيم شروط عملهم في اتفاقيات جماعية أو في عقود شخصية يتمتعون عادةً بسلسلة حقوق أوسع ممّا هو منصوص عليه في القوانين الدفاعية.

شروط العمل المنظّمة في التشريع الدفاعي الإسرائيلي هي:

- * دفع حد أدنى للأجر وأنظمة بخصوص موعد وطريقة دفع الأجر؛
- * تحديد ساعات عمل وراحة، بدل أيام المرضية والعطلة السنوية؛

* دفع تعويضات عن الإقالة للعمّال الذين تمّت إقالتهم وواجب التبليغ المبكر للعمّال والمشتغلين قبل إنهاء الصفقة؛

* دفع ضمان الدخل لمن يتلقون أقلّ من الحد الأدنى ولن لا يوجد لديهم دخل؛

* المساواة وحظر التمييز في الأجر وشروط الخروج إلى التقاعد. بين الرّجال والنساء: حظر التمييز من أي نوع في القبول للعمل وفي شروط العمل: حظر التحرش الجنسي: حماية العمال الذين يكشفون الفساد.

وتّم كذلك تشريع قوانين تنظّم شروط العمل لمجموعات محدّدة منها الجنود المسرّحون، الشبّية والطلاب، النساء والأشخاص ذوي المحدوديات.

عدم ملاءمة القوانين الدفاعية مع بنى تشغيل مختلفة

تمّ تشريع الحق في العمل والحقوق المشتقة منه في فترة كان فيها النمط الشائع للعمل هو نمط العامل الأجير بوظيفة كاملة وفي مكان ثابت. لكن هذا النمط لم يعد شائعاً بعد وقد احتلّ محله عدد من الأنماط المختلفة: عمّال يشغّلون بمكانة مستقلين ("فريلانسر"). باتفاقيات خاصة ولا يعتبرون "عمالاً" من ناحية القوانين الدفاعية: عمال بوظيفة جزئية و/أو مؤقتة؛ وعمال شركات القوى

منظم في التشريع. وليس هناك ما يوجب المشغل بدفع مدفوعات تقاعد لعماله. صحيح أن معظم الاتفاقيات الجماعية تشمل حقوق تقاعد. لكن هذه الاتفاقيات تضم أقل من 50% من العمال وليس بمقدورها تشكيل بديل لقانون تقاعد إجباري يسري على العمال كلهم. نتيجة لذلك، نشأت طبقة واسعة من العمال الذين ينتظرون الفقر والعوز عند خروجهم من سوق العمل.

بالنسبة للعمال المؤمنين في صناديق تقاعد بحكم الاتفاقيات الجماعية، فقد تضرروا مؤخرًا من جراء تأمين صناديق التقاعد من قبل الحكومة. وبيعها لاحقًا إلى شركات تأمين. رسوم الإدارة التي تجبها شركات التأمين أعلى مما كانت عليه في الماضي. وهو ما ينتقص من حصة العمال؛ وبالإضافة فإن السماح باستثمار جزء من الأموال في السوق المالية يخلق وضعًا لا يتمكن العمال فيه من قياس حجم أجرهم التقاعدي المتوقع حين ينهون عملهم.

2. حقوق العمال ضمن إجراءات الخصخصة

تنتهج في إسرائيل منذ السبعينيات سياسة لخصخصة كبريات الشركات والخدمات الحكومية. ضمن الشركات الحكومية التي تمت خصصتها تضررت تقريبًا جميع مجموعات العمال المنخرطة

العاملة ومقاولي الخدمات الذين يتم نقلهم من مكان عمل إلى آخر. عمومًا، لم تتم ملاءمة التشريع الدفاعي لمكانة الأنماط التشغيل الجديدة الآخذة بالانتشار. هناك استثناء واحد هو قانون تشغيل العمال من قبل مقاولي القوى البشرية (1996). وهو قانون ينظم شروط تشغيل العمال من قبل مقاولين ثانويين ويحدد نظام ترخيص لشركات القوى البشرية. ويتيح القانون رقابة معينة على شكل هذا التشغيل؛ ومن ناحية ثانية، أدى إلى ازدهار مسار التشغيل الذي يلتف على الرقابة، مثل "مقاولي الخدمات" أو "مقاولي التنفيذ"، غير الخاضعين للقانون.

وفقًا للتقديرات، فإن حوالي ربع الأجيرين في الاقتصاد يشغلون بواسطة مقاولين سمسارة. نصفهم في القطاع العام. وهذا مقابل نسبة ضئيلة في دول أوروبا. مع ذلك، فلا تتوفر معطيات دقيقة حول حجم الظاهرة.

"ثقب سوداء" في التشريع الدفاعي: 1. مسألة أجر التقاعد

أجر التقاعد — مدخول شهري بعد التقاعد. يستند إلى مدفوعات العامل والمشغل خلال سنوات العمل — هو أحد المركبات الهامة للحق في شروط عمل عادلة. لكن أجر التقاعد في إسرائيل غير

الحق في التنظيم

"إنَّ حقَّ العمَّال في التَّنْظِم النقابي، إدارة المفاوضات والإضراب، لا يقيده سوى تشريعات لأغراض أمنية، الدفاع عن حقوق الفرد وحماية سلامة الجمهور"

إن حقَّ العمال بالتنظيم في إسرائيل، موجود حالياً في الحضيض. صحيح أن إسرائيل وقعت على معاهدات دولية تضمن حرية التنظيم، ولكن لم يتم تشريع قانون يتبنّى داخلياً تعليمات تلك المعاهدات. في السابق، حين كانت الهستدروت في ذروة قوّتها، لم تكن هناك حاجة إلى حقّ مرسّخ تشريعياً لحرية التنظيم. أمّا اليوم، فإن حقَّ العمال بالتنظيم هو موضع خلاف، وهناك تراجع متواصل في شرعية نقابات العمّال.

نسبة العمّال الأعضاء في نقابات عمّال تتراوح اليوم بين ثلث و 40% من قوّة العمل. عدد العمّال الذين يتمتعون بشروط عمل منظّمة في اتفاقيات جماعية، يشهد تراجعاً هو الآخر: عام 2000 كانت نسبة الذين يتمتعون بغطاء الاتفاقيات الجماعية أقلّ من 50% من العمّال.

في هذه العملية: العمال المفصولون في أعقاب الخصخصة، الذين يضطرون إلى المحاربة على شروط تقاعدهم في وضع يملكون فيه قوة ضئيلة على المساومة؛ العمال الذين يواصلون عملهم في الشركة المخصصة، والذين ينجحون أحياناً في ضمان شروط عملهم في اتفاق جماعي لفترة محدودة، ولكنهم قد يجدون أنفسهم في ختام هذه الفترة ملزمين بالتوقيع على اتفاقيات خاصة دون قدرة على إدارة مفاوضات جماعية: عمّال جدد يُستأجرون للعمل بعد الخصخصة في شروط متدنية أكثر.

لقد حوّل دمج العمال في سيرورة الخصخصة إلى عُرف، في العديد من الدول الأخرى. والبنك الدولي يوصي بذلك أيضاً. فبمقدور الدمج أن يتجسّد خلال الاستعداد للخصخصة، في عرض أسهم خاصة وميزة، تدخل غير مباشر (كأصحاب أسهم) في نشاط الشركة المخصصة وفي تقديم تأهيل مهني، عمل بديل أو تعويضات للعمال المفصولين من شركات حكومية خلال خصخصتها. ولكن في إسرائيل، لا تتم الإشارة البتة إلى قضية دمج العمّال في إجراءات الخصخصة، كهدف ضمن سياسات الخصخصة الحكومية. وعلاوة على ذلك، ففي العقد الحالي تم تقديم اقتراحي قانون يهدفان إلى ضمان حقوق العمّال في فترة الخصخصة، بواسطة اشتراط صفقات الخصخصة بالتوقيع على اتفاق ينظّم حقوق العمال، لكن الاقتراحين رُفِضا.

ما هو تنظيم العمال "القابل للتمثيل"

وفقاً لقانون الاتفاقيات الجماعية (1957)، فحتى يُعتبر تنظيم العمال "تنظيم عمال قابل للتمثيل" ويكون في مقدوره تمثيل العمال أمام الإدارة وتوقيع اتفاقيات جماعية، عليه أن يكون التنظيم الذي يضم أكبر عدد من العمال المنظمين الذين يسري عليهم الاتفاق. وثلاثهم على الأقل. بمرور السنوات أضافت محكمة العمل القطرية شروطاً إضافية أهمها: نشاط متواصل وليس لمرة واحدة، استقلال التنظيم والممارسة الديمقراطية.

في أعقاب سنّ قانون أساس: حرية العمل، قرّرت محكمة العمل القطرية أنّه لا يمكن إجبار عامل على الانضمام إلى تنظيم العمال القابل للتمثيل في مكان عمله. وهكذا، فإنّ شكل التنظيم على مستوى المصنع اليوم، هو وفق نموذج "المثلية" – تسوية تمكّن تنظيم العمال القابل للتمثيل، والذي يوقع على اتفاق جماعي، بجباية رسوم معالجة من عمال يتمتّعون بثمار النضال المهني الذي يديره التنظيم، على الرغم من أنّهم ليسوا أعضاء في التنظيم. هذا النموذج يتيح حرية الاختيار لكل عامل فرد لكنه يُضعف، في المقابل، قوّة تنظيمات العمال في كلّ ما يتعلّق بتجنيد الأعضاء والتمتّع بمكانة "تنظيم قابل للتمثيل". النقص الآخر يكمن في حقيقة أنّ التسوية القائمة تسمح بجباية رسوم معالجة مهنية من عمال غير منظمين. يتمتعون بشكل جزئي فقط، هذا إذا تمّتعوا أصلاً، بثمار نضال تنظيم العمال.

بالمقارنة مع نسبة وصلت إلى نحو 80% في الثمانينيات. يُضاف إلى هذا أنّ جهاز تنظيم حقوق العمال، الذي كان في السابق جماعياً وقطرياً، حوّل إلى جهاز للاتفاقيات على مستوى المصنع وعقود العمل الشخصية. هذه الحقيقة هي أحد العوامل التي أدّت إلى اتّساع فجوات الأجر في السوق.

حقوق التنظيم في التشريع

إنّ الحق في حرية التنظيم جسّدت جزئياً في قانون الاتفاقيات الجماعية (1957)، الذي يحدّد إطاراً لتحديد شروط عمل العمال بشكل جماعي وبواسطة أوامر توسيع. وفي قانون تسوية نزاعات العمل (1957) الذي يعترف بتنظيم العمال القابل للتمثيل كطرف في نزاع العمل. فيما عدا ذلك، تطوّرت أسس الحق عبر أحكام المحاكم، الأحكام القضائية اعترفت بثلاثة حقوق لحرية التنظيم الجماعي، تكمل الواحدة الأخرى: الحق في التنظيم، الحق في إدارة مفاوضات والحق في الإضراب. هذا بالنسبة لعموم جمهور العمال ما عدا أوساط معيّنة كمقوّات الأمن والشرطة. من بين الثلاثة، لم يحظ سوى الحق في إدارة مفاوضات جماعية بالتطوّر في التشريع وأحكام المحاكم. وهو أيضاً الحق الوحيد الذي لم يقلص نتيجة لسنّ قوانين الأساس.

الحقوق النابعة من الحق في التنظيم: الحق في إدارة مفاوضات جماعية والحق في الإضراب

التي قامت عام 1969، وضعف النقابات المهنية. لقد عرّض هذا التآكل العمّال المضربين إلى عقوبات جنائية ودعاوى مالية بذريعة الأضرار التي لحقت عن الإضرابات. اليوم، هناك قيود على أنواع النشاطات التي يسمح للعمّال بالإضراب فيها؛ تسمح محكمة العمل بوقف العمل لكنها تحظر نشاطات مرافقة لذلك مثل منع إخراج منتوجات أو السيطرة على ساحة المصنع؛ هناك قيود أيضاً على إضرابات "منفلتة"، تجري دون إعلام مسبق. في السنوات الأخيرة، تنتهج محكمة العمل القطرية توجهاً يقلّص الحق في الإضراب لصالح المصلحة الاقتصادية والعامة الكامنة في منع تشويش عمل الأجهزة الجماهيرية.

عمال يساوون أكثر عمال يساوون أقل

سوق العمل الإسرائيلية هي اليوم سوق شرائحية، حيث تتمتع كلّ شريحة عمال بحقوق مختلفة؛ في الشريحة العليا هناك عمال قطاع الأموال والهايتك، التابعون للأعشار العليا. أجر هذه الطبقة يزداد وكذلك قسطها من كعكة المدخولات القومية. هنا يكثر جداً التشغيل بعقود شخصية، وأيضاً منح مردود اضافي للأجر.

إنّ الحق في إدارة مفاوضات جماعية مرسّخ في قانون الاتفاقيات الجماعية. الاتفاق الجماعي هو عقد عمل تم توقيعه بين المشغل أو تنظيم المشغلين وبين تنظيم العمال. وينظم شروط العمل في مصنع أو في قطاع معيّن. منذ لحظة توقيع الاتفاق الجماعي، يكون وزير العمل مخوّلاً بإصدار أوامر توسيع، تعمم الاتفاق، أو على جزء منه، على قطاع تشغيلي. على الاقتصاد كلّهُ أو على قطاعات واسعة منه. الحق في الإضراب مرسّخ في العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، كجزء من حقوق العمل. وكذلك في معاهدات منظمة العمل الدولي ودستورها. في إسرائيل، الإضراب ليس حقاً دستورياً، بمعنى أنّه لا يوجد قانون يعطي الحق في الإضراب. لكن هناك اعتراف به ضمن قرارات المحاكم. لقد تأكل الحق في الإضراب بمرور السنين. من بين العوامل التي أدت إلى ذلك، يمكن الإشارة إلى نقل نزاعات العمل إلى محاكم العمل.

جهاز تطبيق قوانين العمل

من يطبق قوانين العمل واتفاقيات العمل؟ مبدئيًا. هناك ثلاثة أجسام:

* محاكم العمل. المؤتمنة على الحكم بموجب قوانين العمل

واتفاقيات العمل:

* وزارة الصناعة، التجارة والتشغيل، صاحبة صلاحية الدولة

لتطبيق قوانين العمل:

* النقابات المهنية، التي تنشط، أيضًا، لضمان تمتع أعضائها فعليًا

من الشروط المكفولة في القوانين الدفاعية والاتفاقيات مع

الشغلين

ليوم، أجسام التطبيق الأكثر نجاعة هي محاكم العمل. في السابق،

سادت في البلاد

علاقات عمل بالاتفاق، وكانت تقوم على نموذج الاتفاق الجماعي وتمت

خارج جهاز القضاء، في أواسط الثمانينيات، بدأت نزعة من الفاعلية

القضائية، إذ بدأت محاكم العمل والحكمة العليا بوصفها محكمة

العدل العليا بتفسير قوانين العمل وتحديد إجراءات بخصوص قضايا

مركزية في مجال علاقات العمل. إنّ تدخل الدولة وإدخال الصبغة

القضائية على علاقات العمل لم يشكل، بالضرورة، بشري سارة

للعَمال: فمحاكم العمل ومحكمة العدل العليا عملت وفق نموذج

كالخيارات. هؤلاء العمال يتمتعون بأجر عال وبحقوق مرافقة، تفوق

كنيرًا الأرضية المحددة في قوانين العمل.

في الشريحة الوسطى هناك عمال الخدمات وعمال الصناعات

التقليدية. هؤلاء العمال يعانون من تآكل في شروط العمل والأجر.

والفجوة بينهم وبين عمال الصناعات العليا تتسع بمرور السنين.

مع ذلك، فإنّ قسمًا من هؤلاء العمال منظمون نقابيًا ولا تزال تسري

الاتفاقيات الجماعية على قسم كبير منهم. وبفضل ذلك، فهم

يتمتعون بمستوى ما من الأمن التشغيلي.

في المرتبة الدنيا تطوّرت سوق عمل ثانوية مؤلفة من عمال مؤقتين.

عمال بوظيفة جزئية، عمال المقاول وعمال شركات القوى البشرية.

في سوق العمل الثانوية هناك

تمثيل أكبر للنساء، مهاجري العمل، الفلسطينيين، المهاجرين والعرب

مواطني إسرائيل. وبسبب قدرتهم الضعيفة على المساومة، تسود

بين هؤلاء العمال ظاهرة الأجر الذي يقلّ عن الحد الأدنى للأجور.

والعمل من دون شروط مرافقة. جهاز تطبيق القانون بشأن هؤلاء

العمال لا يعمل بالمرّة.

وزارة الصناعة، التجارة والتشغيل

الجسم المسؤول عن تطبيق القانون في وزارة الصناعة، التجارة والتشغيل، هو مديرية تنظيم وتطبيق قوانين العمل. ونشاط هذه المديرية هامشي وانتقائي.

مديرية تنظيم وتطبيق قوانين العمل في وزارة الصناعة، التجارة والتشغيل، مسؤول عن تطبيق نحو 16 قانوناً دفاعياً. وتنقسم المديرية إلى قسمين: مديرية تنظيم وتطبيق قوانين العمل، التي تعمل على تطبيق قوانين العمل الدفاعية تجاه العمال الإسرائيليين؛ والوحدة المسؤولة عن العمال الأجانب، التي تعمل بحكم قانون تشغيل العمال الأجانب (تشغيل غير قانوني وضمان شروط عادلة). 1991. هذه الوحدة مسؤولة، أيضاً، عن تشخيص وطرد العمال الفلسطينيين الذين يمكنون في إسرائيل دون تصاريح.

يوجد اليوم تحت سلطة مديرية تنظيم وتطبيق قوانين العمل حوالي عشرين مراقباً، مسؤولين عن تطبيق قوانين العمل تجاه جميع العمال الإسرائيليين. للمقارنة، يوجد في الوحدة المسؤولة عن العمال الأجانب حوالي مئة مراقب. وفي وحدة منفصلة تابعة لوزارة الصناعة، التجارة والتشغيل، تعمل في موضوع الأمن في العمل. هناك نحو سبعين مراقباً.

ميزانية قسم تطبيق قوانين العمل صغيرة جداً. وهي في تراجع.

"توازن المصالح"، وبحسبه، فإنّ مصلحة العمال هي مصلحة يجب أن تتوازن مع مصالح الدولة، المشغلين والعامل الفرد.

تصدر محاكم العمل قرارات فقط في الحالات التي تقدّم إليها. صحيح أنّه توجد لأحكامها مكانة السابقة والقدرة على خلق ردع لدى المشغلين. ولكن هذا يتم بالأساس حين تتوفر مساندة من الجسمين الإضافيين – الدولة وتنظيمات العمال. حين لا تتوفر مساندة كهذه، أو حين يكون الغطاء ضعيفاً، يكون تأثير محاكم العمل، فيما عدا الحالات الماثلة أمامها، محدوداً جداً. علاوة على ذلك، فالعمال الذين يتوجهون إلى محاكم العمل يقومون بذلك في معظم الأحيان بعد انتهاء علاقات العمل. والنتيجة هي أن تطبيق القانون يتم بأثر رجعي. بالإضافة إلى ذلك، فإنّ إجراءات المحاكم مركّبة وبطيئة وبذلك فليس بمقدورها أن تشكّل أداة تطبيق شعبية.

إنّ وظيفة محاكم العمل، في كل ما يتعلق باحترام الاتفاقيات الجماعية، هي الوظيفة الأهم: فمنذ إقامتها، وخصوصاً في فترة الإضرابات الكبرى في القطاع العام في الثمانينيات، حوّلت المحاكم إلى الجهاز الأساسي لتسوية نزاعات العمل بين تنظيمات العمال وبين المشغلين.

الأوتونومي - أي شروط العمل التي تحدّد في الاتفاقيات الجماعية والتي تمنح امتيازات غير مشمولة في القوانين الدفاعية - فإنّ التنظيم المهني يكون جهة التطبيق الوحيدة العاملة ميدانيًا. ذلك لأنّ الاتفاقيات الجماعية ليست جزءًا من قوانين العمل. وبالتالي فهي لا تطبّق بواسطة وزارة الصناعة، التجارة والتشغيل. مع ذلك، يجب التذكير بأنّ عدد العمّال المنظمين أخذ بالتراجع. كمّيّة الاتفاقيات الجماعية ونسبة العمّال الذين يستفيدون منها تقلصان؛ وعليه، فإنّ قدرة تطبيق القانون لدى تنظيمات العمّال تقلّ بمرور السنين. في المصانع الحكومية والهستدروتية التي تمت خصصتها، يعارض أصحابها الخصوصيون علانية تنظّم العمال عامة وضمن الهستدروت خاصة؛ وبالفعل فلا يوجد تقريبًا محطّ قدم للهستدروت في تلك المصانع. إنّ بِنَى التشغيل الجديدة - مهاجرو العمل، تشغيل بواسطة شركات القوى البشرية، مقاولو الخدمات وما شابه - خلقت انقسامًا بين العمّال في مكان العمل نفسه، وهي تصعّب على قدرة التنظّم على مستوى المصنع أو القطاع. وبهذا، فإنّ الهستدروت توفّر اليوم في الأساس حماية للعمّال الأقوياء المنظمين في صفوفها، ويكون ذلك أحيانًا على حساب مصالح مجموعات عمّال ضعيفة، كعمّال مُقاولي القوى البشريّة ومُهاجري العمل.

إنظر الجدول في صفحة الغلاف

بين السنوات 1994 و 2002 ارتفعت ميزانية تطبيق القانون. نتيجة لقرار الحكومة بزيادة تطبيق القانون تجاه العمال الأجانب (وأساسه تشخيص وطرده العمال من لا تصاريح لديهم). في سنة 2003 أقيمت الوحدة المسؤولة المنفصلة عن العمال الأجانب. وانتقل إليها معظم ميزانية تطبيق القانون - بما يدل على أنّ مجال العمال الأجانب هو المحور المركزي لنشاط وزارة الصناعة، التجارة والتشغيل؛ وهذا على الرغم من حقيقة أن الحديث يدور حول أقل من 10% من مجمل الأجيرين في سوق العمل. منذ سنة 2003 تعكس ميزانية القسم جهود تطبيق القانون تجاه العمّال الإسرائيليين فقط. الجدول التالي يُظهر أنّ ميزانية القسم أخذت بالتقلّص: ميزانية 2006 أقلّ بـ 12,5 مرة منها في سنة 2003.

تطبيق القانون بواسطة تنظيمات العمال

تقوم تنظيمات العمال بدور هام جدّا في تطبيق قوانين واتفاقيات العمل. تتألف النقابات المهنية من ممثلي العمال، الذين يتواجدون أو يزورون من حين إلى آخر مكان العمل. يتلقّون شكاوى من العمّال وهم يقظون أكثر من أي جهة أخرى لظاهرة مخالفة الاتفاقيات والقوانين من قبل المشغّلين. حين يدور الحديث حول قضاء العمل

ميزانية مديرية تنظيم وتطبيق قوانين العمل

2006 – 1994 • بآلاف الشواقل • بأسعار 2005

السنة	رقابة على قوانين العمل (0315)	نسبة التغيير
1994	4,462	
1995	4,809	7.8%
1996	7,135	48.3%
1997	7,979	11.8%
1998	10,147	27.1%
1999	10,804	6.5%
2000	11,708	8.4%
2001	11,156	- 4.7%
2002	21,663	94.2%
2003	2,482	- 88.5%
2004	2,257	-9.1%
2005	138	-93.9%
2006	197	42.2%

عمال إسرائيليون وغير إسرائيليون

عمال إسرائيليون فقط

ملاحظة: حتى
سنة 2002، تشمل
المعطيات، أيضًا
الرقابة على العمال
الأجانب. منذ 2003
تنطبق المعطيات إلى
الرقابة على العمال
الإسرائيليين فقط.
معطيات الميزانية
لا تسمح بالتمييز
بين الرقابة على
العمال الإسرائيليين
وبين الرقابة على
العمال الفلسطينيين
والعمال الأجانب.

אָדוואַט אֶדוואַט
C E N T E R

INFORMATION ON EQUALITY AND SOCIAL JUSTICE IN ISRAEL
מידע על שוויון וצדק חברתי בישראל
מרכז "אדفا" - מידע על השוויון והצדקה החברתית בישראל