

שם בית הספר

**הפליית אזרחים ערבים  
בקבלה לעבודה  
במגזר הציבורי והפרטי**  
**עבודת חקר באזרחות 1 יח"ל**

**דוגמה לעבודה עיונית מספר 1**

שמות התלמידים כותבי העבודה : שם המורה המנחה :

תאריך הגשה : 15 באפריל 2015

## תוכן העניינים

עמודים	תוכן
	מבוא
	<p style="text-align: center;"><b><u>פרק ראשון : אפליית ערבים בקבלה לעבודה בישראל</u></b></p> <p style="text-align: center;">1. החברה הערבית בישראל</p> <p style="text-align: center;">1.1 האזרחים הערבים בכוח העבודה בישראל</p> <p style="text-align: center;">1.2 הפליית ערבים בעבודה במגזר הפרטי והציבורי - תמונת מצב</p> <p style="text-align: center;">1.3 מניעים לאפליית ערבים בשוק העבודה - אפליה ישירה ועקיפה</p>
	<p style="text-align: center;"><b><u>פרק שני : זכויות אדם ואזרח ואפליה בעבודה</u></b></p> <p style="text-align: center;">2. זכויות אדם ואזרח</p> <p style="text-align: center;">2.1 הזכות לשוויון ושילוב ערבים בעבודה</p> <p style="text-align: center;">2.2 חופש העיסוק ושילוב ערבים בעבודה</p> <p style="text-align: center;">2.3 זכויות חברתיות</p> <p style="text-align: center;">2.4 הזכות לחיות ברמת חיים סבירה ואפליית ערבים בתעסוקה</p>
	<p style="text-align: center;"><b><u>פרק שלישי : פעילות המדינה בנושא הפליית הערבים בשוק העבודה הפרטי והציבורי</u></b></p> <p style="text-align: center;">3. מניעת אפליית ערבים בחקיקה</p> <p style="text-align: center;">3.1 מניעת אפליית ערבים בשוק העבודה בפסיקה</p> <p style="text-align: center;">3.2 פתרונות אפשריים למניעת אפליית ערבים בשוק העבודה בהיבט המוסדי</p> <p style="text-align: center;">3.3 מדיניות העדפה מתקנת כפתרון לבעיית אפליית הערבים בשוק העבודה</p>
	סיכום החלק התיאורטי
	דיון ומסקנות
	רפלקציה

## מבוא

מצבם של ערבי ישראל בשוק העבודה זוכה לתשומת לב רבה בדיון הציבורי ובדיון הכלכלי בפרט, הן בשל משקלם הגבוה באוכלוסייה והן בשל השתלבותם הפחות מוצלחת בשוק העבודה בהשוואה ליהודים (גורדון, 2003).

עבודה זו אנו מבקשים לבדוק באיזו מידה קיימת הפלייה של אזרחים ערבים בקבלה לעבודה במגזר הפרטי והציבורי וכיצד פועלת המדינה למציאת פתרונות לבעיה בהיבט המוסדי המשפטי והחקיקתי.

החלק הראשון של עבודתנו יכלול סקירה תיאורטית המבוססת על ספרות מדעית מחקרית ומאמרים העוסקים באוכלוסייה הערבית בישראל, באפליית ערבים בקבלה לעבודה, בניתוח מצבם של הערבים בתעסוקה לאור זכויות האדם והאזרח ופעילות ל המדינה למניעת האפליה בהיבט של החקיקה והפסיקה. בחלק השני של עבודתנו נציג את מתודולוגיית המחקר שנבצע, כלי המחקר והממצאים ולאחריו נערוך דיון מסכם ונסיק מסקנות בהתייחס להשערות המחקר, הממצאים והחומר התיאורטי שסקרנו.

מתודולוגיית המחקר : עבודת החקר שאנו כותבים היא עבודת חקר עיונית שתבסס על איסוף מאמרים מחקרים ופרסומים של ועדות הכנסת שעסקו בהן למשל דוח על הפליית ערבים בתעסוקה שהוגש לוועדת העבודה הרווחה והבריאות ב 2006 . נבחן את ההפליה בהיבט של החקיקה ונציג את חוק השוויון הזדמנויות בתעסוקה, התשמ"ח-1988 האוסר את ההפליה. נדון בסוגיה בהקשר של פגיעה בזכויות אדם ואזרח כמו חופש העיסוק, הזכות לשוויון וזכויות חברתיות כמו הזכות לחיות ברמת חיים סבירה. נציג את התופעה על היבטיה השונים והפתרונות המוצעים כפי שהוצגו במחקר מדיניות שפרסם המכון הישראלי לדמוקרטיה. נציג את מדיניות העדפה מתקנת בקבלת ערבים לעבודה בנציבות שירות המדינה כמו כן נציג פסיקות של בג"ץ בנושא.

## סקירה ספרותית

### פרק ראשון : אפליית ערבים בקבלה לעבודה בישראל

#### 1. החברה הערבית בישראל :

הערבים מהווים 20.5% מהאוכלוסייה הכללית בישראל ו-18% מהאוכלוסייה בגיל העבודה. הסיבה להבדל זה באחוזים היא כי זו אוכלוסייה עם משקל גדול של ילדים ונוער (בני פחות מ-15). אחוז הילדים בגיל 0-14 הוא 36.8% (לעומת 26.2% אצל היהודים). משקל הערבים באוכלוסייה השתנה עם השנים : עם קום המדינה כ-18% מתושביה היו ערבים ; בעקבות גל העלייה הגדול, הוא ירד חדות לפחות מ-14% שנה לאחר מכן ועד ל-11% בשנת 1951 ; מאז ועד סוף שנות החמישים הוא התייצב סביב 11% ; בשל פרוץ הילודה הגבוהה יחסית בקרב הערבים נרשמה עלייה בחלקם באוכלוסייה עד כ-12% ב-1966 ; ב-1967 עלה משקלם ליותר מ-14%, כתוצאה מסיפוח ירושלים המזרחית לישראל, ומ-1967 ועד 1989 גדל בקצב ממוצע של נקודת האחוזה כל חמש שנים והגיע ל-18.5% בסוף שנות ה-80 ; בעקבות גל העלייה של שנות ה-90 נבלם הגידול (ואף נרשמה ירידה קלה) בחלקה של האוכלוסייה הערבית והתייצב סביב 18%. משנת 2000 חזרה מגמת הגידול, והייתה עלייה עד לכמעט 20% בסוף 2005. תחזית הלמ"ס לשנת 2030 היא לשיעור של 24.3% בתחזית הצמיחה הגבוהה (גורדון, 2013).

ערב הקמתה של מדינת ישראל, חיו באזור של פלסטין המנדטורית כ-1,318,000 ערבים לאומת כ-650,000 יהודים. בשטח שהפך לאחר מכן למדינת ישראל התגוררו בין 750,000 ל-900,000 פלסטינים. עם סיום המלחמה נמצא כי רובם המכריע של הפלסטינים מהאזור שהוקמה עליו מדינת ישראל עזבו את השטח, בנסיבות שעליה יש מחלוקת. מספר אלה שעזבו(בין אם עזבו מרצונם, בין אם גורשו או הוברחו על ידי היהודים) מעולם לא נודע במדויק. ההערכה היא כי מדובר על בין 600,000 ל-760,000 איש. (שמלץ, 1995, 4; מוריס, 1991, 11). מכל מקום, בסוף 1949 היוו הערבים שהתגוררו בתחומה של מדינת ישראל כ-14% מסך האוכלוסייה הישראלית שמנתה באותה עת כ-1,173,900 תושבים.

אחרי המלחמה חל בקרב היהודים תהליך הפוך לזה של עזיבת הערבים, בצורת עליה המונית למדינה שזה עתה הוקמה. מחודש מאי 1948 ועד סוף 1951 עלו לישראל כ-688,000 יהודים, כך שהאוכלוסייה היהודית ערב קום המדינה הוכפלה (שמלץ, 1995, 4). מאז עלה האחוז האזרחים ערבים בישראל והגיע בסוף 1996 ל-19% מסך האוכלוסייה הישראלית (גיבסון ואבו ריא, 1999).

נכון להיום, 6.1 מיליון מתושבי ישראל הם יהודים (כ-75%), 1.7 מיליון הם ערבים (20.7%) ו-351 אלף איש (4.3%) מוגדרים "אחרים", בהם נוצרים שאינם ערבים, בני דתות אחרות וחסרי דת. (אדרת, 2014).

לפי סמוחה (2003), השסע הלאומי הוא קו גבול חברתי החוצה את החברה הישראלית בין הרוב היהודי למיעוט הערבי. בכול הנוגע להבדלי מוצא ותרבות ניתן למיין את החברות השונות לחברות לא-שסועות, לחברות שסועות ולחברות שסועות באופן עמוק. כדי לבחון עד כמה השסע הלאומי הוא עמוק ניתן להשתמש לצורך הדיון בשני קריטריונים עיקריים:

א. גודל המיעוט – האם הוא עשרה אחוזים מן האוכלוסייה או יותר;

ב. היקף השוני והקונפליקט בין המיעוט לקבוצה הדומיננטית – האם ההבדלים מצטברים ויוצרים קונפליקטים חופפים ועקרוניים.

על פי הקריטריונים הנ"ל, אין כול ספק שישראל שייכת לקטגוריה של "חברות שסועות באופן עמוק" משום שהערבים מהווים בה למעלה מעשירית מהאוכלוסייה, וההבדלים בינם ובין היהודים הם רבים ומפלגים: הבדלי שפה, תרבות, דת, לאום ואידיאולוגיה. נוסף על כך, לערבים וליהודים יש היסטוריה ארוכה של איבה ואלימות, והמכשולים בדרך לדו-קיום בכבוד ובשלום הם גדולים.

## 1.1 האזרחים הערבים בכוח העבודה בישראל :

ערביי ישראל סובלים בעיות שונות הקשורות בשילובם בשוק העבודה .

לפי ישיב וקסיר (2013) הבעיות העיקריות בשוק העבודה של ערביי ישראל הן :

**בקרוב הגברים** — ריכוז תעסוקתי גבוה בענפים ובמשלחי יד שהם בחלק התחתון של סולם המיומנויות. לעובדה זו מספר משמעותי ובהן: פרישה מוקדמת מעבודה עקב תעסוקה במשלחי יד המחייבים כושר פיזי, פרישה שהיא חריגה גם בהשוואה לדפוסים ההשתתפות של הפלשתינאים, ואף בהשוואה לדפוסים במדינות מוסלמיות וערביות; רמת פריון ורמת שכר נמוכות בממוצע; תת-תעסוקה במשלחי יד מתקדמים גם לבעלי כישורים מתאימים, למשל בתעשיית ההיי-טק; תמריץ שלילי לרכישת השכלה ומיומנויות על ידי הדור הצעיר; ותרומה לכך שהערבים הם מהקבוצות העניות בישראל ולכודים ב"מלכודת עוני."

**בקרוב הנשים**, העובדה הבולטת היא שיעור השתתפות נמוך בכוח העבודה. לעובדה זו המשמעותיות הבאות: הנשים אינן נוטלות חלק משמעותי בצד היצרני של המשק; הנשים אינן מסייעות (במידה משמעותית) למשפחותיהן לצאת ממעגל העוני; ואין מספיק תמריץ לנשים צעירות לרכוש השכלה ולפתח מיומנויות, כולל חברתיות, הדרושות להשתתפות בשוק. בעיות אלו הן תולדה של גורמים רבים, ביניהם רמת חינוך נמוכה יחסית, פריסה גיאוגרפית מוגבלת, הקצאת משאבים מעטה מידי מצד הסקטור הציבורי והבדלים תרבותיים.

בעיות אלו מתעצמות על ידי שתי תופעות:

- א. אפליה בתעסוקה ובשכר, כאשר יש מכשולים בדרכם של ערבים רבים לתעסוקה הולמת.
- ב. עלות גבוהה של הגעה לעבודה עקב העדר תחבורה או העדר מערך תמיכה מתאים (למשל, מעונות יום לילדים). בעיות אלו קשורות בפיזור הגיאוגרפי של הערבים בישראל ובתשתיות גרועות של תחבורה ושל תמיכה בעבודה.

בעיות אלו יוצרות מעגלי קסמים: כאשר האוכלוסייה היא ענייה והשתתפותה בשוק העבודה חלקית (נשים) ותחת חסמים (גברים) יש קושי להשקיע בחינוך והשכלה וגם קושי לפתח מקומות עבודה; לפיכך ההישגים בשוק העבודה ממשיכים להיות נמוכים. הריחוק הפיזי והתרבותי מעבודה ומגורים עם יהודים מגביר תחושות של ניכור ואינו מאפשר ניסיון משותף שעשוי להפחית תופעות של אפליה. הצטברות הבעיות הללו לאורך שנים יוצרת השפעות שליליות על התמריצים ועל נכונות לשנות את המצב (ישיב וקסיר, 2013).

לפי גורדון (2013) ניתוח מצבם של ערבי ישראל בשוק העבודה מלמד שהגברים הערבים פורשים מהעבודה בגיל צעיר יחסית ורק חמישית מהנשים משתתפות בכוח העבודה. בקרב אלו שמעוניינים לעבוד שוררים שיעורי האבטלה גבוהים, בעיקר בקרב בעלי השכלה נמוכה. ערביי ישראל מועסקים מרוכזים בעיקר בענפים עתירי כוח אדם בהם השכר נמוך יחסית. גם מצבם של בעלי השכלה גבוהה פחות טוב משל היהודים, חלק מבעלי ההשכלה הגבוהה עוסקים במשלחי יד שאינם תואמים את השכלתם. אחרים נמנעים מלכתחילה מלימודים בתחומים בהן סיכוי השתלבות בתעסוקה נמוכים. מרבית בעל ההשכלה הגבוהה מועסקים בסקטור הציבורי לעבודות מכוונות קהילה, ורק מיעוט האקדמיים מועסקים בענפים מתקדמים כמו ההיי-טק.

למצבם של ערבי ישראל בשוק העבודה השלכות רבות הן על החברה הערבית והן על המשק כולו. המגזר הערבי, חמישית מאוכלוסייה, מהווה כ-48 אחוזים מכלל העניים במשק. המצב הכלכלי של המגזר, שבו למעלה ממחצית מהאוכלוסייה ענייה, משליך גם על מצבם החברתי ועל היחסים האתניים בין המגזרים. כתוצאה מההשתלבות החלקית וחוסר המיצוי של המגזר, שבו למעלה ממחצית מהאוכלוסייה ענייה, משליך גם על מצבם החברתי ועל היחסים האתניים בין המגזרים. כתוצאה מההשתלבות החלקית וחוסר המיצוי של הפוטנציאל הטמון במגזר זה גם אין מיצוי של פוטנציאל הצמיחה של המשק. הקשיים של ערביי ישראל בשוק העבודה והשלכותיהם על המצב הכלכלי חברתי של הערבים בישראל ועל אי מיצוי כושר הייצור במשק מדגישים את הצורך במדיניות ממשלתית מקיפה שתסייע לערביי ישראל להשתלב בשוק העבודה (גורדון, 2013).

הערבים המהווים, כאמור, 18% מהאוכלוסייה בגיל העבודה, מהווים רק 13.1% מכוח העבודה האזרחי. דפוסי ההשתתפות של ערביי ישראל מאופיינים בשיעורי השתתפות נמוכים של נשים בכוח העבודה ובפרישה מכוח העבודה בגיל צעיר יחסית אצל הגברים. בחינת שיעורי ההשתתפות של ערביי ישראל על פני זמן מלמדת כי שיעור ההשתתפות של הגברים הערבים הלך וירד, וזה של הנשים הלך ועלה — בדומה לשינויים שהתחוללו במדינות מערביות רבות. שיעורי ההשתתפות ירדו גם בקרב הגברים היהודים בישראל, אולם הירידה אצל הגברים הערבים חריפה יותר: לאחר שב-1990 שיעור השתתפותם של הגברים הערבים היה גבוה בכ-5 נקודות אחוז מזה של הגברים היהודים, התהפכה התמונה בשנים האחרונות ושיעור השתתפותם של הערבים נמוך יותר. בשנת 2011 היה שיעור השתתפותם נמוך בכ-3 נקודות האחוז מזה של הגברים היהודים.

הסבר אפשרי לירידה החריפה של שיעורי ההשתתפות בקרב הגברים הערבים הוא הצטמצמות הביקוש היחסי לעובדים לא משכילים — תוצאת שינויים טכנולוגיים, חשיפת המשק ליבוא מתחרה ותהליך הגלובליזציה. ירידה חריפה במיוחד ניכרה בשנות השבעים -אולי בשל תחלופה עם עובדים פלשתינים. הירידה החדה בשיעורי ההשתתפות של הגברים הערבים מתחילת שנות התשעים בתחילת שנות האלפיים הושפעה גם מכניסתם של העובדים הזרים לארץ. נבלמה הירידה החדה של שיעורי השתתפותם — ככל הנראה, גם בשל הקיצוצים בשנים האחרונות הייתה הנרחבים בקצבאות ובהחמרת התנאים לקבלתן. עלייה מסוימת חזרה לרמה של תחילת העשור, אולם בשנתיים האחרונות אנו רואים שוב מגמה של ירידה בשיעורי ההשתתפות. (קלינר 2010)



## 1.2 הפליית ערבים בעבודה במגזר הפרטי והציבורי - תמונת מצב :

ההפליה בקבלה לעבודה בקרב הערבים היא תופעה גדלה בישראל, אם זאת קשה למדוד את היקפה. רבים אינם מתלוננים על ההפליה שחוו או מתוך בושה או מקושי להוכיח את סיבת התחייה או בשל חוסר אמון על מוסדות המדינה להתמודד עם התופעה לסייע. נתונים על ערבי ישראל: האזרחים הערביים בישראל הם כ-1,340,200 שזה 19.5% מהאוכלוסייה. בישראל 777,600 הם מעל גיל 15. רק 302,900 שהם 39% מכלל האזרחים הערבים שמעל גיל 15, הם חלק מכוח העבודה האזרחית בישראל. 70% מכלל האזרחים הערביים הם בעלי תואר אקדמי. לעומת האקדמיים היהודיים שכ-88% מועסקים, רק 76% מהאקדמיים הערביים מועסקים שיעור המתייאשים מכוח העבודה האקדמית במגזר הערבי הוא כ-24% לעומת פחות מ-3% מהמגזר היהודי. שיעור האזרחים הערביים המועסקים בהי-טק הוא 4% בלבד. השכר הממוצע של אקדמיים ערביים הוא 6400 לעומת 9500 אצל יהודים אקדמיים. נתונים אלה מצביעים בברור על מצבם הקשה של האזרחים הערביים בשוק העבודה הישראלי (לוי, 2006).

את הפערים הגדולים בין יהודים לערבים בשוק העבודה בישראל (בשיעורי האבטלה, בתחומי התעסוקה וברמת ההכנסה) אפשר לייחס למגוון רחב של גורמים, אבל אין ספק שאחד מהם הוא האפליה. בסקר משנת 2012 השיבו 22% מן המעסיקים כי הם מפלים מועמדים ערבים בקבלה לעבודה.<sup>1</sup> מסקר אחר עולה כי בקרב ישראלים אפליה על בסיס לאום נתפסת כאפליה רווחת ביותר בשוק העבודה, שנייה רק אחרי אפליה של עובדים על בסיס גיל.<sup>2</sup> מדוח אונו משנת 2009 עולה כי תחושות האפליה של הערבים היו הגבוהות ביותר (בהשוואה לחרדים ולאתיופים) בנושאים של זימון לראיונות, מגוון העיסוקים הפתוח לפניהם, היכולת לבחור את מקום העבודה, רצונם של עמיתים לעבוד לצדם והסבירות שיגיעו לתפקיד ניהולי או יוקרתי.<sup>3</sup>

---

<sup>1</sup> סקר מקדים של לשכת הפרסום הממשלתית לקמפיין ממשלתי לעידוד העסקת אקדמאים ערבים, 2012.  
<sup>2</sup> שוויון הזדמנויות, אפליה בעבודה והעסקה רבגונית: עמדות ותפיסות מנהלים (פרסום לקראת הכנס השנתי של נציבות שוויון הזדמנויות בעבודה, מרס 2011), מינהל מחקר וכלכלה, משרד התמ"ת, 2011.  
<sup>3</sup> ארז יעקובי, אמיר פז-פוקס, משה קריף ואירית טסל, דו"ח אונו: מודרים – משכילים במקצועות איכות בחברה הישראלית, קריית אונו: הקריה האקדמית אונו, 2009.

אסלי (2012, בתוך ישיב וקסיר, 2013) בחן את נושא אפליית השכר במגזר הערבי. במחקרו הוא תיעד את הפערים הקיימים בין השכר של גברים יהודים לבין השכר של גברים ערבים בתקופה 1990-2003 ואמד גרסיית שכר על מנת לבחון את הגורמים לפער השכר הקיים. פערי השכר הניצפים מחולקים ל-3 מרכיבים: פערים הנובעים מהבדלים בהון האנושי, פערים הנובעים מאפליה בעיסוק ופערים הנובעים מאפליה בשכר. ממצאי המחקר מעידים על קיומה של אפליית שכר והתגברותה במהלך תקופת המדגם: בעוד שב-1991-1992 רק 5%-10% מפער שכר יוחס לאפליה בשכר, בשנים 1999-2003 עמד מספר זה על 20%-30% גם כן (Cohen and Haberfeld, שחקרו את השפעת הגידול באי השוויון בהכנסות בשוק העבודה הישראלי בשנים 1975-2001 על פערי הכנסות, מצאו כי האפליה לגבי העובדים מהמגזר הערבי מ-1992 ואלך לא פחתה ואולי אף גברה. מיעארי, נבואני וחטאב (2011) מצאו כי בין השנים 1997-2009 ישנה אפליית שכר מובהקת לאורך כל השנים, כאשר רמתה משתנה בהתאם לשינויים במשק כגון: גל עלייה, אינתיפאדה, מספר העובדים הזרים ועוד. כמו כן, מצאו כישנה תשואה שלילית של משרה מלאה על שכרו של עובד ערבי, אשר מעידה על חוסר יציבות וביטחון תעסוקתי בקרב מגזר זה. V)

**שירות צבאי כתנאי לקבלה לעבודה** - תחום אחר, בו נעשה שימוש בקריטריון השירות הצבאי באופן המפלה ערבים לרעה, הוא תחום העבודה. לעתים קרובות, תנאי לקבלה למשרה הוא שירות צבאי. התיקון לחוק שוויון ההזדמנויות בעבודה, מיוני 1995, אוסר, בין היתר, על הפליה מטעמי לאום או דת, הן ישירות והן בעקיפין, החוק אף אוסר על קביעת תנאים לא עניינים כתנאי לקבלה או קידום בעבודה. ומכך משתמע איסור על מעביד פרטי לקבוע דרישה של שירות צבאי אלא אם כן דרישה זו היא חיונית לצורך מילוי התפקיד. אף על פי כן, עדיין רווחת התופעה של הפליה בקבלה לעבודה באמצעות השימוש בתנאי מקדמי זה. במקרים רבים זו עבירה על החוק, ויש לפעול בתקיפות נגד התופעה.

הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, שחיפשה מנהלים ללשכות מקומיות לקראת מפקד האוכלוסין והדיוור, פירסמה בחודש יוני 1995 מודעת "דרושים" בעיתונים. אחד התנאים לקבלה לתפקיד היה: "אחרי שירות צבאי/פיקודי". בעקבות פנייה מטעם העמותה להכוון לימודי לתלמיד הערבי, החליטה נציבות שירות המדינה לפרסם מודעה חדשה, שבה הושמטה דרישה זו. חברת "טמבור", שחיפשה מקדמי מכירות לחנויות במרכז הארץ, פירסמה מודעת "דרושים" ובה, בין התנאים, נדרש שהמועמדים למישרה יהיו "לאחר שירות צבאי".

דוגמאות אלו ממחישות עד כמה השתרש בישראל הנוהג לראות בשירות הצבאי קריטריון קבלה הכרחי, גם כאשר אין כל קשר בין מהות התפקיד לבין השירות הצבאי. יש לראות בחומרה מיוחדת פרסום מודעות מסוג זה על-ידי גורמים ממשלתיים<sup>4</sup>.

---

<sup>4</sup> אפליית המיעוט הערבי אתר האגודה לזכויות האדם והאזרח, נדלה בתאריך 7.2.2015 <https://www.acri.org.il/he/89>

### **1.3 מניעים לאפליית ערבים בשוק העבודה - אפליה ישירה ועקיפה**

אפלייתם של הערבים בשוק העבודה מתבטאת הן ישירות והן בעקיפין (שטיינר, 2013) :  
**אפליה ישירה** - לאפליה הישירה - נתינת יחס שונה לפרטים על סמך השתייכותם הקבוצתית יש כמה מניעים :

**דעות קדומות או אידאולוגיה** של המעסיק עצמו. בכמה מחקרים תועדו עמדות של מנהלי כוח אדם יהודים שלפיהן עובדים ערבים נחותים מעובדים יהודים בהיבטים של יושר וקבלת אחריות, וכן יוחסו להם אינטליגנציה נמוכה יותר, קשיי שפה ופערי תרבות. יש גם מעסיקים הרואים בשוק העבודה המשך ישיר לשדה האידאולוגי או הפוליטי. בלשונו של שותף במשרד רואי חשבון: "אם יושבים לפניי חייל או חיילת משוחררים, מועמד חרדי, מועמד אתיופי ומועמד ערבי ולכולם כישורים זהים – מובן שהערבי יהיה בעדיפות אחרונה. פעם קראו לזה ציונות, כיום באים אלינו בטענות" (לוי, 2006)

**אפליה עקיפה** - אפליה עקיפה מתבטאת כאשר השימוש בקריטריונים ניטרליים משפיע לרעה על פרטים המשתייכים לקבוצה מסוימת. כך למשל הקריטריון של שירות צבאי כתנאי או כמעניק עדיפות בתעסוקה משפיע בעקיפין על מועמדים מהאוכלוסייה הערבית. זאת ועוד, השימוש במבחנים פסיכוטכניים בישראל נפוץ, בייחוד למשרות מקצועיות וניהוליות, אף שידוע שמבחנים כאלה מותאמים לאוכלוסיית הרוב ומיעוטים מצליחים בהם פחות. גם בישראל נמצא כי הישגיהם של מועמדים ערבים נמוכים בעקביות מהישגיהם של מועמדים יהודים, אם בשל תרגום לקוי לערבית, אם בשל חסרונם של מראיינים ערבים בצוותי המראיינים ואם בשל תפיסות תרבותיות נבדלות (לוי, 2006)

”אפליה סטטיסטית”. אפליה מסוג זה היא השימוש בזהות הלאומית כסמן לתכונות אחרות. בכל הנוגע לאוכלוסייה הערבית אפליה כזאת שכיחה בהקשר של דרישת הסיווג הביטחוני. במקום לערוך בדיקת התאמה ביטחונית פרטנית, תהליך הגוזל זמן וכסף, נעשה שימוש בהסתברות סטטיסטית כדי לתמוך בטענה שמערבים, כקבוצה, נשקפת סכנה ביטחונית גבוהה יותר וסיכוייהם לעבור את בדיקות ההתאמה הביטחונית נמוכים יותר. לכן הם מודרים באופן גורף מתפקידים רגילים. על פי סקר משנת 2012, 8% מהמעסיקים במגזר הפרטי ו-17% מהמעסיקים במגזר הציבורי דיווחו על מגבלות ביטחוניות בהעסקת ערבים. עצם ההנחה שהמגבלה הביטחונית מונעת העסקת ערבים, במקום שתחייב בדיקה פרטנית של המועמדים, מעידה על השימוש בזהות הלאומית כסמן לעניין זה.

## **פרק שני : זכויות אדם ואזרח ואפליה של ערבים בעבודה**

### **2. זכויות אדם ואזרח :**

המושג זכויות אדם הוא מושג חדש יחסית בחשיבה האנושית. ראשיתו בהומניזם המודרני, המעמיד את הפרט במרכז החשיבה המדינית, ובתורות המדיניות של המאה ה-18. זכויות האדם או זכויות טבעיות הן זכויות המוקנות לאדם באשר הוא אדם מכוח טבעו ובכבודו האנושי, ובלי תלות בכוחו של שלטון כלשהו. מכיוון שהזכויות, לפי תורות אלה, אינן מוקרנות תעל-ידי השלטון האנושי, אין שלטון זה רשאי ליטול אותן.

יש דרכים אחדות להציג ולמייין את זכויות, שזכו להיכלל במשך זמן במסגרת זכויות האדם והאזרח. הצורה התמציתית ביותר להצגת הדברים הינה הקביעה, כי כל זכויות האדם הינן, למעשה, השלכות של העמדת הפרט במרכזו ושל הקפדה על רווחתו, על כבודו ועל התפתחותו. העמדה זו מבטאת היטב את הטעם לרצוננו להגן על זכויות האדם ואת מקור התוקף של זכויות אלה, אולם אינה מפרטת די את סוגי הערכים שעליהם אנו רוצים להגן. מיון מפורט יותר הוא זה המזהה ארבע קבוצות מרכזיות של זכויות אדם: הזכות לחיים ובטחון, הזכות לחירות, הזכות לשוויון והזכות לכבוד. אל אלה מצרפים קבוצה של זכויות הליך הוגן שמטרתן להבטיח כי פגיעות בזכויות תתבצענה רק מתוך רק מתוך ערובות מסוימות כי הן אכן נדרשות. במסמכים השונים המצהירים על זכויות אנו מוצאים לעתים ציון כללי של זכות זו או אחרת מן הקבוצות האלה או פירוט רב יותר לסוגי חירויות מוגנות או לשוויון (גביזון ושנידור, 1991).

יש הרואים במחויבות לזכויות אדם ואזרח מאפיין מרכזי והכרחי של הדמוקרטיה. למעשה, צמחה המסורת של זכויות האדם במשטרים שלא היו דמוקרטיים, וחשוב לראות כי מסורת כזאת יכולה - ואף חייבת - להיות קיימת לא רק בדמוקרטיות. בני האדם חיו חיים רק תחת שלטון דמוקרטי, וגם להם יכולות - וצריכות - להיות זכויות אדם ואזרח: צריכות - מפני שמקור התוקף של זכויות אינו המצב המשפטי הנוהג בחברה, אלה צרכיהם הבסיסיים של בני האדם, ואלה אינם משתנים מצורת משטר אחת לאחרת: ויכולות - מפני ששליטים לא דמוקרטיים נאורים לא מעטים הכירו בזכויותיהם הטבעיות של נתיניהם (גביזון ושנידור, 1991).

### **2.1 הזכות לשוויון ושילוב ערבים בעבודה :**

הזכות לשוויון במדינה דמוקרטית באה לידי ביטוי בחקיקה ושוויון בפני החוק.

לשוויון בפני החוק יש שתי מובנים :

1. תוכן החוק- חייב להיות שוויוני. אסור להפלות בין בני אדם בזכויות ובחובות, כדי שלא יבצר מצב שבו החוק עצמו מעניק זכויות יתר לאנשים פרטיים או לקבוצות מסוימות או שולל זכויות יסוד מאנשים פרטיים או מקבוצות מסוימות.

2. שוויון באכיפת חוק - חובה ליישם את החוק לגבי כל בני האדם במדינה בצורה שווה.

החובות, איסורים ועונשים הקבועים בחוק חלים על כל בני האדם במדינה במידה שווה.

שני המובנים של השוויון בפני החוק פירושים הוא שהחוקים מהווים הסדר כללי המכוון את התנהגותו של כל אדם במדינה, והחל באופן שווה על כל האנשים הכפופים לו, ללא הבדל דת, גזע, מין, השקפת עולם והשקפה פוליטית (אשכנזי, אלפרסון ואדן, 2000).

הזכות לשוויון בעבודה נובעת בראש וראשונה מזכות היסוד לשוויון, וזכתה גם להכרה כזכות אדם העומדת בפני עצמה, הן במשפט הבינלאומי והן במשפט הישראלי. הזכות לשוויון בעבודה חלה על כל השלבים הקשורים לעבודה החל בהכוונה לעבודה וההכשרה המקצועית, דרך הקבלה לעבודה, תנאי העבודה, הקידום בעבודה והשכר ועד לתנאי הפרישה מהעבודה (ישובי, 1999).

מרכיביה של הזכות לשוויון בעבודה (ישובי, 1999) :

א. איסור אפליה – הבחנה, פסילה או העדפה של עובדים שאינה נובעת ממהות העבודה אלא על בסיס מאפייניהם או השתייכותם הקבוצתית. במסמכים שונים יש התייחסות ספציפית לאפליה מטעמים שונים, שאפשר לחלקם לקבוצות הבאות: גזע, צבע עור, מוצא לאומי או עדתי מין, מעמד אישי, הריון ולידה, הורות ואחריות משפחתית, נטייה מינית והטרדה מינית השקפה פוליטית, אידיאולוגית ודתית גיל, מוגבלות גופנית או נפשית, מצב בריאות.

ב. ביצוע התאמות סבירות לעובדים עם צרכים מיוחדים מטעמי מוגבלות, אחריות משפחתית וכדומה.

ג. נקיטת צעדים של העדפה מתקנת, כלפי עובדים המשתייכים לקבוצות מסוימות, על מנת לתקן אפליה היסטורית.

בשנת 1981 נחקק חוק הזדמנות שווה בתעסוקה, שאסר להפלות על רקע מגדר ניסויים והורות בשלב הקבלה לעבודה. חוק שוויון הזדמנויות בעבודה שנחקק בשנת 1988, החליף את החוק משנת 1981 ונועד להרחיב אותו בשני היבטים מרכזיים - הגדרת האפליה בעבודה כעוולה אזרחית ולא רק כסנקציה פלילית, והתחלת איסור האפליה על כל שלבי העסקה ולא רק על שלב הקבלה לעבודה. מאז חקיקת החוק בשנת 1988 נעשו בו 15 תיקונים, חלקם חשובים ביותר: מין, נטייה מינית, מעמד אישי, היריון, טיפולי פוריות, טיפולי הפריה חוץ גופית, הורות, גיל, גזע, דת, לאום, ארץ מוצא, השקפה, מפלגה ושירות מילואים, תנאים שלא ממין העניין. (שטיינר, 2013)

אנו רואים כי ערבים מופלים בקבלה לעבודה בשל מוצאם האתני ולכן מופרת הזכות לשוויון. ערבי ישראלי צריך להתקבל לעבודה על פי כישוריו המקצועיים ואין להפלות אותו באי קבלה לעבודה רק בגלל מוצאו האתני או הדתי השונה.

## **2.2 חוק יסוד חופש העיסוק ושילוב ערבים בעבודה :**

חוק יסוד חופש העיסוק קובע שכל אזרח בישראל רשאי לעסוק בכל עיסוק שהוא מעוניין בו. זהו חוק בעל מעמד מיוחד וכדי לשנות אותו נדרש רוב מיוחד של חברי הכנסת. כל בני האדם הם חופשיים ויש להם זכות לנהל את חייהם כרצונם, אסור לאף אחד להפריע לאדם אחר להתפרנס מעבודה שבה בחר לעסוק. אם אני רוצה להיות איש עסקים - זו זכותי. אם אני רוצה להיות מדריך טיולים בחוץ לארץ, או עורך דין או רופא או מדען אטום - זכותי ללמוד את המקצוע ולעבוד בו (אלוני-סדובניק, 2007).

אפליית ערבים בקבלה לעבודה משמעותה שהם לא יכולים לעבוד בכל מקצוע שירצו ולכן יש פה הפרה של החוק שאומר שכול אזרח יכול לעבוד באיזה מקצוע שיבחר .



### 2.3 זכויות חברתיות :

זכויות חברתיות הן זכויות המוענקות לפרט על ידי המדינה. מטרתן היא להבטיח קיום רמת חיים סבירה, אנושית לכלל בני האדם בחברה. המדינה יכולה להחליט באיזה מידה היא זכויות חברתיות, בהתאם לגישתה החברתית כלכלית (לוי, 2006).

קיימות זכויות שהמדינה מעניקה לכל אדם החי בתחומי המדינה ללא קשר למעמדו האזרחי, אלה הן זכויות חברתיות וכלכליות שמטרתן להבטיח קיום רמת חיים אנושית, סבירה לכלל הפרטים החיים במדינה (אזרחים ותושבים). (היקף הזכויות החברתיות נובעות מהגישה חברתית – כלכלית של המדינה וכיצד היא מגדירה מהי רמת חיים סבירה ונאותה) המדינות נמצאות על קו רצף בין הגישה הסוציאל-דמוק'רטי לליברלית (כמו כן יכולותיה הכלכליות של המדינה גם הן גורם הקובע את היקף הזכויות. כל המדינות הדמוקרטיות היום הן מדינות רווחה המכירות באחריותן להבטחת זכויות חברתיות לפרטים החיים בה. כפי שזכויות אלה ניתנות ע"י השלטון, הוא גם יכול לשנותן בהתאם למדיניות החברתית שלו). ככל שהמדינה יותר סוציאל דמוקרטית היא תיתן יותר זכויות חברתיות, וככל שהיא יותר ליברלית היא תיתן פחות זכויות חברתיות

להלן הזכויות החברתיות :

הזכות לחינוך - לכל הילדים במדינה יש זכות לקבל השכלה כדי שיוכלו לרכוש מידע, מיומנויות אישיות וחברתיות שיאפשרו להם לספק את צורכיהם בעתיד ולהיות אזרחים. עזרת המדינה תתבטא בחינוך ממלכתי חינם

הזכות לדירה - לכל אדם זכות לקורת גג ולמגורים נאותים. זכות לתנאי דירה מינימאליים. המדינה תסייע במשכנתאות, שיקום שכונות וכו'.

הזכות רמת חיים - הענקת אפשרות לרמת חיים מינימאלית שתאפשר לאדם לחיות ברמה סבירה ולקבל החלטות הגיוניות כמו: מחיר מקסימאלי למוצרי יסוד, קצבאות לנזקקים וכו'.

הזכות לחיות בגוף בריא - המדינה תספק לאזרחיה את השירותים הנחוצים כמו: ביטוח בריאות ממלכתי, סיוע לקופות החולים וכו'.

זכויות עובדים ותנאי העסקה - הזכות החברתית לעבודה וכן זכותו של האדם שיהיו לו במקום עבודתו זכויות ותנאים סבירים כמו כן זכותו לשבות בכדי לשפר את תנאי עבודתו. עזרת המדינה

כמו שכר מינימום, ימי חופשות, תנאי עבודה וכו'.

## 2.4 הזכות לחיות ברמת חיים סבירה ואפליית ערבים בתעסוקה:

הזכות לרמת חיים - לכל אדם זכות לחיות ברמת חיים סבירה ואנושית רמת חיים בסיסית היא תנאי חיוני לקיומו של אדם חופשי המסוגל לחשוב ולקבל החלטות באופן הגיוני, סיוע המדינה מתבטא בהענקת סובסידיות ובהענקת קצבאות לאוכלוסיות חלשות.

"כל אדם זכאי לרמת חיים נאותה לשם הבטחת בריאותם ורווחתם שלו ושל בני בית – לרבות מזון, לבוש, שיכון, טיפול רפואי, שירותים סוציאליים כדרוש וזכות לביטחון במקרה של אבטלה, מחלה, אי כושר לעבודה, התאלמנות, זקנה או מחסור אחר בנסיבות שאינן תלויות זו.<sup>5</sup>

אפליה של ערבים בתעסוקה משמעותה פגיעה ביכולת שלהם להתפרנס בכבוד. כאשר נפגעת יכולת ההתפרנסות של המשפחה נפגעת רמת החיים שלה ויכולתה לכלכל את בני המשפחה. המדינה מעניקה זכויות חברתיות בניהם: הזכות לרמת חיים סבירה, כדי שאנשים יכלו להתקיים ברמה מינימלית. לא סביר שחלק מהאוכלוסייה בישראל רק בגלל מוצאו הדתי השונה והיותו קבוצת מיעוט לא יזכה לעבודה שתאפשר לו לחיות ברמה חיים סבירה כמו אחרים שיש להם עבודה.

---

<sup>5</sup> הזכות לרמת חיים נאותה, בתוך אתר האגודה לזכויות האדם והאזרח בישראל <https://www.acri.org.il/he/5480> נדלה בתאריך 3.1.2015

## פרק שלישי: פעילות המדינה בנושא הפליית הערבים

### בשוק העבודה הפרטי והציבורי

#### 3. מניעת אפליית ערבים בחקיקה:

בשנת 1995 תוקן חוק שוויון ההזדמנויות בעבודה, ונקבע בו (בין היתר) איסור הפליה בתעסוקה מחמת דת או לאום. בכך העניק החוק הגנה לעובדים ערבים, שהופלו על ידי מעביד מחמת דתם או לאומם. איסור ההפליה חל גם על קביעת תנאים שהם לכאורה בלתי מפלים, אך בפועל משמעם הפליה על בסיס לאום או דת, והם אינם רלוונטיים לתפקיד, כגון דרישה לשירות צבאי. בחקיקת חוק זה הושגה התקדמות של ממש בעיגון הזכות לשוויון בתעסוקה בהליכי קבלה, קידום, תנאי עבודה ופיטורים. תחום התעסוקה הוא, כיום, התחום היחיד, בו נאסרה בחוק באופן מפורש הפליה בסקטור הפרטי, באשר הוא חל על כל מעביד המעסיק שישה עובדים ומעלה. ביתר תחומי החיים – ובכלל זה דיור, מתן שירותים לציבור וכניסה למקומות ציבוריים – אין חוק האוסר הפליה על בסיס לאום.<sup>6</sup>

מאז חקיקתו של החוק לפני למעלה משני עשורים לא הופעל החוק בהקשרים של אפליה כנגד האוכלוסייה הערבית, למעט קומץ קטן של מקרים. חוסר האכיפה מאפשר למציאות הרווחת של אפליה כנגד האוכלוסייה הערבית להוסיף ולהתנהל ללא כל קריאת תיגר. האפליה על בסיס לאום היא אחד הגורמים ליצירת פערים גדולים בישראל בין יהודים לערבים בשיעורי האבטלה, בתחומי התעסוקה וברמת ההכנסה. פערים אלו פוגעים בכלכלה הישראלית, אך חשוב מזה – מכרסמים בסולידריות החברתית ומחזקים את תחושות הניכור והקיפוח בקרב האוכלוסייה הערבית (שטיינר, 2013)

את כשלי האכיפה של החוק הקיים ביחס לשילוב הערבים בעבודה ניתן לייחס לשני גורמים

<sup>6</sup> אפליית המיעוט הערבי אתר האגודה לזכויות האדם והאזרח, <https://www.acri.org.il/he/89>, נדלה בתאריך 7.2.2014

עיקריים (שטיינר, 2013) :

1. מנגנון האכיפה מסתמך על הגשת תלונה או תביעה מצד הנפגע. חסמים שונים גורמים לכך שנפגעי אפליה רבים נמנעים מלהניע את גלגלי האכיפה. חסמים אלו משפיעים על נפגעי אפליה מכל הסוגים, אך באים לידי ביטוי באופן חריף במיוחד אצל האוכלוסייה הערבית. כיוון שאכיפת החוק תלויה בפעולה מצד הנפגעים, מידת הטיפול באפליה תלויה במידת ההנעה של החוק על ידי הקבוצה המופלית. התוצאה היא שהחוק יעיל יותר בטיפול באפליה על בסיס מגדר וגיל וכמעט לא רלוונטי בטיפול באפליה על בסיס לאום.

2. החוק מתייחס להיבט מצומצם מאוד של תופעת האפליה בתעסוקה. מנגנון האכיפה הקיים בחוק — קרי התביעה המשפטית — מותאם להתמודדות עם אפליה המתבטאת בהחלטות נקודתיות ומפורשות שמתקבלות על סמך שיקולים מפלים. אבל הדרת ערבים מהזדמנויות תעסוקתיות נובעת גם, ואולי בעיקר, מקשת רחבה של התנהגויות, רובן לא פורמליות ואף לא מודעות, כגון תרבות ארגונית, רישות חברתי ודפוסי הערכה. התביעה המשפטית אינה מתאימה לטיפול בגורמים אלה. משום כך המנגנון שהחוק מציע מתאים לטיפול רק בקצה הקרחון של האפליה ונמנע מלהתייחס לעומקה של התופעה (שטיינר, 2013)

### **3.1 מניעת אפליית ערבים בשוק העבודה בפסיקה:**

המענה המשפטי לתופעת האפליה על רקע לאום כולל לא רק את איסור האפליה, החל כאמור על כל המעסיקים במשק, הן במגזר הפרטי הן במגזר הציבורי, אלא רובד נוסף של חקיקה החל רק על השירות הציבורי והחברות הממשלתיות. רובד זה מחייב העדפת מועמדים מקבוצות מוגנות מסוימות כדי להביא לייצוג הולם שלהן.

העדפה מתקנת סוטה מעקרון השוויון החולש על שוק התעסוקה, והיא מסתמכת על ההשתייכות הקבוצתית של הפרט כדי להיטיב עמו. ישנם שני סוגים של העדפה מתקנת, וכל סוג נסמך על הצדקה אחרת. סוג אחד הוא העדפה המיועדת לרפא עוולה היסטורית של אפליה מתמשכת מנגנון העדפה זה הוא זמני במהותו, והוא מופעל עד ריפוי השפעותיה של האפליה ההיסטורית. הסוג השני הוא העדפה המיועדת להביא לידי ייצוג הולם של קבוצות האוכלוסייה המרכזיות העדפה זו, מבוססת על העמדה שמוסדות המדינה צריכים להיות מעין מיקרוקוסמוס של החברה ולשקף את הקבוצות המרכיבות אותה כדי להעניק שירות מיטבי לכל קבוצות האוכלוסייה,

להגביר את האמון בשירות הציבורי ולהבטיח את יכולתן של קבוצות מיעוט ואוכלוסיות מוחלשות ליהנות גם הן מן הטובין הציבוריים שהשירות הציבורי מקצה. העדפה מתקנת הנשענת על הצדקה זו היא במהותה מנגנון קבוע.

בתוספת לחוק שירות המדינה (מנויים) שנחקקה בשנת 2000, נקבע שבקרב העובדים בשירות המדינה, בכל הדרגות והמקצועות, יינתן ביטוי הולם לייצוגם של "בני האוכלוסייה הערבית". כמו כן נקבע בתוספת משנת 2000 לחוק החברות הממשלתיות שבדירקטוריון של חברות ממשלתיות יינתן ביטוי הולם לייצוגה של האוכלוסייה הערבית. בפסק דין שניתן בעתירה שהוגשה על ידי האגודה לזכויות האזרח בנוגע למינוי אזרחים ערביי ישראל למועצת מקרקעי ישראל, הרחיב בג"ץ את חובת הייצוג ההולם של האזרחים הערבים באופן שתחול גם על מועצות ציבוריות שאין בעניינן הוראה מפורשת בחוק (שטיינר, 2013).

**3.2 פתרונות אפשריים למניעת אפליית ערבים בשוק העבודה בהיבט המוסדי :**

התמודדות ראויה עם אפליה על רקע לאום צריכה להיעשות במסגרת מודל המבוסס על פעילות יזומה, ולא על תגובה בלבד, הנדרש לתופעה בכללותה, בכלל זה להיבטיה המבניים. אי-אפשר להסתפק בפיקוח חיצוני על התנהגותם של מעסיקים באמצעות איום בתביעה משפטית, אלא יש לגייסם כשותפים חיוניים לשינוי עמוק בדפוסי ההעסקה במשק. יש לדרוש מהם להוביל תהליך פנים-ארגוני להסרת החסמים המצויים בביתם פנימה, ויש לעשות זאת בהנחיה ובפיקוח של המדינה. נוסף על האכיפה המסורתית באמצעות הליכים משפטיים, מומלץ לפתח מערך רחב יותר של כלים לעידוד שיתוף הפעולה של המעסיקים. בכל הנוגע להטמעתה של גישה זו אפשר להצביע על שחקן מוסדי בעל פוטנציאל רב לשינוי: נציבות שוויון ההזדמנויות בעבודה, שהוקמה במשרד התמ"ת בשנת 2008. הנציבות הוקמה בכדי לתגבר את מערך האכיפה האזרחית על מעסיקים, אבל היא יכולה לפעול גם באופן רב-תחומי ולנקוט מגוון אמצעים ושיטות לקידום פעיל של שוויון תעסוקתי נוסף על נתינת מענה לתלונות של נפגעי אפליה וניהול תביעות משפטיות. על פי החוק הוטלו על הנציבות גם התפקידים האל : איסוף מידע ומחקר, חינוך, הסברה, עידוד פעילויות ותכניות ושיתוף פעולה עם אנשים ועם גופים. בשנות פעילותה הספורות, לצד הטיפול בתלונות בגין אפליה וניהול הליכים משפטיים, היא החלה גם לגייס את המעסיקים ואת ארגוני החברה האזרחית לשיתוף פעולה ביניהם (שטיינר 2009)

### 3.3 מדיניות העדפה מתקנת כפתרון לבעיית אפליית הערבים בשוק העבודה:

על פי חוק השב"כ מוסמך לקבוע הוראות בדבר סיווג ביטחוני לתפקידים ומשרות בגופי הביטחון, בשורות הציבורי ובגופים אחרים, וכן לקבוע את התאמתו הביטחונית של אדם למשרה שסווגה בסיווג ביטחוני. הדרישה לסיווג ביטחוני בתפקיד נקבעת, בין השאר, על סמך רגישות מידע שהמשמש בתפקיד נחשף אליו ואפשרות הניצול לרעה של התפקיד לשם גרימת נזק לביטחון המדינה. בתוספות לחוק להסדרת ביטחון בגופים ציבוריים מפורטות רשימות של גופים החייבים למנות ממונה ביטחון שיהיה אחראי לשמירה על ביטחון הגוף זה לכל בהיבטיו, לרבות ענייני העסקה. עם הגופים שבתוספת נמנים, בין השאר, התעשייה ביטחונית, רשות הנמלים, שדות התעופה, חברות תעופה, חברות ספנות, חברת מקורות, חברת החשמל, בזק, דואר ישראל וחברות נפט ואנרגיה. זאת ועוד, כשאר חברה אזרחית כורתת חוזה עם המדינה, כגון מפעלים המספקים סחורות למשרד הביטחון או חברות היי-טק הנותנות שירותים למדינה, החוזה עשוי לכלול דרישות של סיווג ביטחוני (שטיינר, 2013).

שוק התעסוקה הוא הזירה שבה מממשים הפרטים את הפוטנציאל שלהם ורוכשים מעמד כלכלי וחברתי. לפיכך העיקרון החולש על שוק התעסוקה הוא עקרון שוויון ההזדמנויות. עיקרון זה אף עוגן בחוק שוויון הזדמנויות בעבודה, התשמ"ח-1988, הקובע כי מועמד לעבודה ייבחן על פי כישוריו והתאמתו לתפקיד בלבד, וחל איסור לשקול את השתייכותו הקבוצתית של המועמד או קריטריון אחר שאינו נוגע לביצוע התפקיד. התיקון המוצע מבקש להשתמש במנגנון של העדפה מתקנת, שמהותו היא סטייה מעקרון השוויון. כאמור, על פי עקרון השוויון אסור לשקול את השתייכותו הקבוצתית של הפרט המועמד, ואילו מנגנון ההעדפה המתקנת מתייחס לפרט דווקא על פי השתייכותו הקבוצתית. יש שני סוגים של העדפה מתקנת מוצדקת. סוג אחד הוא העדפה המיועדת לרפא עוולה היסטורית של אפליה מתמשכת. מנגנון העדפה זה הוא זמני במהותו, והוא מופעל עד ריפוי השפעותיה של האפליה ההיסטורית. הסוג האחר הוא העדפה המיועדת להביא לידי ייצוג הולם של קבוצות האוכלוסייה. העדפה זו מבוססת על עמדה שלפיה על מוסדות המדינה להיות מעין מיקרו-קוסמוס של החברה ולשקף את הקבוצות השונות המרכיבות אותה כדי לקדם כמה יעדים: שירות מיטבי לכל קבוצות האוכלוסייה; לכידות לאומית; הגברת האמון בשירות הציבורי; הבטחת יכולתן של קבוצות מיעוט ואוכלוסיות מוחלשות ליהנות גם הן מן הטובין הציבוריים שמקצה השירות הציבורי. העדפה הנשענת על השקפה זו היא במהותה מנגנון קבוע.



על יסוד מטרות אלו נקבעו במשפט הישראלי הוראות בדבר ייצוג הולם בשירות הציבורי, הנוגעות לארבע קבוצות: נשים, ערבים, בעלי מוגבלות ואתיופים. שני סוגי ההעדפות שהוזכרו לעיל רלוונטיים לקבוצות אלו - מדובר בקבוצות שהופלו שנים רבות, ולכן הן סובלות מתת-ייצוג חריף במגזר הציבורי, שראוי לסייע בפתרון באמצעות מנגנון של העדפה מתקנת, וכן מדובר בקבוצות שמחמת היותן מיעוט או בעלות כוח מוגבל יש להבטיח את יכולתן ליהנות מן המשאבים הציבוריים באמצעות הבטחת ייצוגן במוסדות המקצים (שטיינר, 2011)

## סיכום החלק התאורטי

מהנתונים העולים בפרק זה, כי בקרב הנשים הערביות בולטים המאפיינים הבעייתיים הבאים:

- שיעור השתתפות נמוך, כ- 20%.
- ריכוז תעסוקתי גבוהה בחינוך ובשירותי הבריאות והרווחה.
- מיעוט נשים עובדות בקרב הנשים הפחות משכילות (12 שנות לימוד ומטה) והיותן מבוגרות (גיל 45 ומעלה).
- שיעורים ניכרים של עבודה חלקית.
- הנתונים מלמדים על מרחק ממוצא קצר למקום העבודה בשיעור נמוך של נשים המועסקות מחוץ ליישוב, מה שיכול להעיד על מרחב אפשרויות תעסוקה.

בקרב הגברים הערביים בולטים המאפיינים הבעייתיים הבאים:

- ריכוז תעסוקתי גבוה במשלחי יד הדורשים מיומנות נמוכה וכושר פיזי.
- פרישה מוקדמת יחסית מההשתתפות בשוק העבודה בקרב הגברים המועסקים במשלוחי יד פיזיים.
- עקב התופעות הנ"ל השכר הממוצע נמוך יחסית.
- שיעור גבוה של גברים בעלי השכלה אקדמיית שאינם מועסקים במקצועות הלימוד שלהם.

השתלבותו של המגזר הערבי, המהווה כחמישית מאוכלוסיית המדינה, בשוק העבודה מעוררת דאגה: שיעורי ההשתתפות נמוכים: אלו שמשותפים בכוח המועסקים מרוכזים במשלחי יד ובענפים ספציפיים ורמת השכר שלהם נמוכה יחסית. כתוצאה מכך, מצבם הכלכלי של ערבי ישראל קשה, והם סובלים משיעורי עוני גבוהים במיוחד. ההשתלבות המוגבלת של המגזר הערבי בשוק העבודה משליכה גם על תחושת הניכור מהמדינה וממוסדותיה ופוגעת בתמיג ובמשק הישראלי בכללותו.

הקשיים של ערבי ישראל בשוק העבודה והשלכותיהם על המצב הכלכלי של הערבים בישראל והערבים בכלל מדגישים את הצורך בסיוע ממשלתי לעזור לערבי ישראל להשתלב בשוק העבודה. הקצאת משאבים ונקיטה של צעדים גדולים מחייב שינוי מדיניות משמעותית בתחומים שונים כמו חינוך, פיתוח תשתית, פריסת מעונות, יום עידוד הקמת מקומות עבודה והעמקת העקיפה של חוקי העבודה שינוי זה יביא לתשואה גבוהה למגזר הערבי ולמשק כולו.

המושג זכויות אדם הוא מושג חדש יחסית בחשיבה האנושית. ראשיתו בהומניזם המודרני, המעמיד את הפרט במרכז החשיבה המדינית זכויות האדם או זכויות טבעיות הן זכויות המוקרנות לאדם באשר הוא אדם מכוח טבעו ובכבודו האנושי, ובלי תלות בכוחו של שלטון כלשהו. מכיוון שהזכויות, לפי תורות אלה, אינן מוקרנות תעל-ידי השלטון האנושי, אין שלטון זה רשאי ליטול אותן. החברה הישראלית הינה חברה שבה נדחקו הערבים למעמד של מיעוט נשלט. רמת החיים ורמת השירותים, להן זוכים ערביי ישראל, כמו גם מעמדם הפוליטי ורמת השכלתם, מפגרים הרבה אחרי אלה של האוכלוסייה היהודית.

במשך שנים רבות היה המגזר הערבי כמעט "בלתי נראה" בסדר היום הציבורי של ישראל. לאחרונה, נראה כי מסתמנים שינויים בהתייחסות המדינה לערביי ישראל אך שינויים אלה אטיים אמנם, אך עשויים להוביל לצמצום פערים וליישום מלא יותר של ערכי החברה האזרחית - השוויונית - גם על האוכלוסייה הערבית.

חופש העיסוק הוא חוק יסוד שנועד להגן עליו, מצבם של ערביי ישראל בשוק העבודה זוכה לתשומת לב בדיון הציבורי ובדיון הכלכלי, משקלם הגבוה באוכלוסייה והשתלבותם היא הפחות מוצלחת בשוק העבודה בהשוואה ליהודים.

## דיון ומסקנות

**בעבודה זו בדקנו:** באיזו מידה קיימת אפליה של אזרחים ערבים בקבלה לעבודה במגזר הפרטי

והציבורי וכיצד פועלת המדינה למציאת פתרונות לבעיה בהיבט המוסדי המשפטי והחקיקתי.

**תיאור של הבעיה שחקרנו:** הבעיה הייתה האפליה של הערבים במקומות העבודה וקבלת

השכר הנמוך יותר מיהודים ישראלים על רקע של גזענות.

עקב שלא שוכרים אותם במקומות מאיותם ערבים מצבם הכלכלי קשה מכך.

מניעת חופש העיסוק רמת חיים נמוכה כמו חינוך מועט.

הם סובלים משיעורי עוני גבוהים במיוחד. ההשתלבות המוגבלת של המגזר הערבי בשוק העבודה

משליכה גם על תחושת הניכור מהמדינה וממוסדותיה ופוגעת בתמ"ג ובמשק הישראלי בכללותו.

**התשובה לשאלת החקר:** ההפליה בקבלה לעבודה בקרב הערבים היא תופעה גדלה בישראל,

אם זאת קשה למדוד את היקפה. רבים אינם מתלוננים על ההפליה שחוו או מתוך בושה או מקושי

להוכיח את סיבת התחייה או בשל חוסר אמון על מוסדות המדינה להתמודד אם התופעה לסייע.

חוק שיוויון הזדמנויות בעבודה אוסר על מעסיקים להפלות מועמדים לעבודה על בסיס עילות

שונות ביניהם עילת הלאום. אולם מאז חקיקתו החוק כמעט אינו הופעל בהקשר של האוכלוסייה

הערבית והערבים מופלים בקבלה לעבודה הסיבה לכך שלא מוגשים מספיק תלונות מצד המופלים

סיבה שניה יש בעיה של אכיפה של החוק וכן קושי בהוכחת המניע לאפליה. אפליית הערבים

רווחת לא רק במגזר הערבי אלא גם במגזר הציבורי סמכויות עקיפת חוקי העבודה של משרד

התמ"ת מוגבלות ואינם מאפשרות אכיפה הולמת של חוקי העבודה.

### **מסקנות מהעבודה:**

1. קיימת אפליה של ערבים בקבלה לעבודה ובשכר, כאשר יש מכשולים בדרכם של ערבים רבים

לתעסוקה הולמת.

2. הפגיעה בקבלה של ערבים לשוק העבודה יוצרת מעגל קסמים של קושי - האוכלוסייה הערבית

היא ענייה והשתתפותה בשוק העבודה חלקית (נשים) ותחת חסמים (גברים), כתוצאה מכך נוצר

קושי להשקיע בחינוך והשכלה וגם קושי לפתח מקומות עבודה; לפיכך ההישגים בשוק העבודה

ממשיכים להיות נמוכים. הריחוק הפיזי והתרבותי מעבודה ומגורים עם יהודים מגביר תחושות של

ניכור ואינו מאפשר ניסיון משותף שעשוי להפחית תופעות.

3. אפליה על בסיס לאום היא אחד הגורמים ליצירת פערים גדולים בישראל בין יהודים לערבים

בשיעורי האבטלה, בתחומי התעסוקה וברמת ההכנסה. פערים אלו פוגעים בכלכלה ויוצרים

תחושת ניכור וקיפוח בקרב האוכלוסייה הערבית.

4. אפליית הערבים בעבודה פוגעת בהם כלכלית ומנציחה את העוני במגזר הערבי.

5. ישראל כמדינה דמוקרטית מחויבת לשוויון זכויות לכל אזרחיה וצריכה למנוע את האפליה מכל דרך שהיא.

### **המלצות לפתרון:**

- מתן סיוע משפטי חינם לעובדים המבקשים להתלונן על אפליה סיוע כזה יכול לחלול הדרכה משפטית וייצוג משפטי.
- קיצור הלכי הגשת תלונה כנגד אפליה.
- קביעת חוקים ותקנות לפיצויים מוגדלים במקרים של אפליה שתקבע בהליך משפטי.
- ניתן להגביר את האכיפה של החוקים למניעת אפליה על ידיד שיתוף פעולה בין מוסדות המדינה ואירגוניים לא ממשלתיים שיש להם מידע בנושא זה שהן מוסדות המדינה
- ניתן לפתור את הבעיה באמצעים חברתיים כגון: פרסום מקומות עבודה שמפלים עובדים ומועמדים, גינוי תקשורתי פומבי ואף חרם צרכנים
- ניתן להקים נציבות שוויון הזדמנויות בעבודה שתהיה אחראית לנושא זה בלבד וכך היא תתמודד איתו בצורה יעילה יותר מהמצב הקיים.

אנחנו מציעים לעשות מחקר נוסף שיבדוק היבטים נוספים של אפליית הערבים בחברה הישראלית כמו למשל אפליה בתחום החינוך וההשלכות שלה למשל, אי השקעה בחינוך במגזר הערבי יכול להיות לה השפעה על מספר הזכאים לבגרות, נשירה ועוד.

## ביבליוגרפיה

- עוז, ע. (2007) חוק יסוד חופש העיסוק, בתוך אלוני סבורניק, ר. (עורכת) **חוקי המשחק : זכותי לדעת את חובתי**, המרכז המשפטי לילדים ולנוער.
- אשכנזי, ח. , אלפרסון, ב. , ואדן, ח. (2001). **להיות אזרחים בישראל. להיות אזרחים במדינה דמוקרטית יהודית**, תל אביב: הוצאת מעלות
- גביון, ר. ושניידור, ח. (1991). **זכויות האדם והאזרח בישראל**, ירושלים: אגודה לזכויות האדם והאזרח בישראל.
- ישובי, נ. (1999). **"איפה ואיפה – מאזן השוויון בישראל"**, דו"ח האגודה לזכויות האזרח בישראל, דצמבר
- "זכויות האדם בישראל לאור סעיפי ההכרזה דצמבר 1948 – דצמבר 1998", דו"ח האגודה לזכויות האזרח בישראל, דצמבר 1998"
- ישיב, ע. וקסיר, נ. (2013). **שוק העבודה של ערביי ישראל סקירה מאפיינים וחלופות למדיניות**, אוניברסיטת תל אביב, הפקולטה למדעי החברה.
- לוי, ש. (2006). **הפליית אזרחים ערבים בקבלה לעבודה ובמקומות עבודה במגזר הפרטי**, ירושלים: הכנסת: - מרכז מידע ומחקר.
- מיעארי, ס., נבואני, ע. ונביל, ח. ונביל, ח. (2011). **"מחליפים על הספסל: המועסקים הערבים בישראל"**, המכון הישראלי לדמוקרטיה
- סמוחה, ס. (2003). **"יחסי ערבים- יהודים בישראל כמדינה יהודית ודמוקרטית"**, בתוך יער, א. ושביט, ז. (עורכים), **מגמות בחברה הישראלית**, כרך א. רעננה: האוניברסיטה הפתוחה.
- שטיינר, ט. (2013). **שוברים אי-שוויון: התמודדות עם אפליית ערבים בשוק העבודה הישראלי** (מחקר מדיניות 97), ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה.
- שטיינר, ט. (2013) **התמודדות עם אפליית ערבים בשוק התעסוקה בישראל, פרלמנט, 76**

### דוחות ופרסומים ממשלתיים :

ארז יעקובי, אמיר פז-פוקס, משה קריף ואירית טסל, דו"ח אונו: מודרים – משכילים במקצועות איכות בחברה הישראלית, קריית אונו: הקריה האקדמית אונו, 2009.

סקר מקדים של לשכת הפרסום הממשלתית לקמפיין ממשלתי לעידוד העסקת אקדמאים ערבים, 2012.

שויון הזדמנויות, אפליה בעבודה והעסקה רבגונית: עמדות ותפיסות מנהלים (פרסום לקראת הכנס השנתי של נציבות שוויון הזדמנויות בעבודה, מרס 2011), מינהל מחקר וכלכלה, משרד התמ"ת, 2011.

### מקורות אינטרנט :

אפליית המיעוט הערבי אתר האגודה לזכויות האדם והאזרח, <https://www.acri.org.il/he/89> נדלה בתאריך 7.2.2015

הזכות לרמת חיים נאותה, בתוך אתר האגודה לזכויות האדם והאזרח בישראל <https://www.acri.org.il/he/5480> נדלה בתאריך 3.1.2015

אדרת, ע. (2014) **ערב יום העצמאות תשע"ד: אוכלוסיית ישראל מונה 8.2 מיליון תושבים**, עיתון הארץ או ליון <http://www.haaretz.co.il/news/education/1.2310495>, נדלה בתאריך 4.1.2015

## רפלקציה על העבודה

**רוני** - במסגרת כתיבת עבודת החקר באזרחות התנסיתי בפעם ראשונה בכתיבה של עבודה על פי כללי הכתיבה המדעית. למדנו איך לסכם ולשלב בין מקורות מידע שונים. היינו צריכים לאסוף ולסקור חומר ממקורות מידע מגוונים מספרים מהאינטרנט וממאמרים בספריה. בהתחלה חילקנו את העבודה שווה בשווה בין כולם כל אחד עסק בפרק שונה בהמשך עבדנו גם ביחד על הפרקים. ובמיוחד בחלק של הסיכום התיאורטי ופרק הדיון והמסקנות. למדתי מהעבודה שיש אפליה בין ערבים ליהודים במקומות עבודה ושהציבור הערבי סובל מכך רבות.

**נועה** - עבודת החקר באזרחות נתנה לי הזדמנות לחקור נושא שעניין אותי. במהלך העבודה למדנו לכתוב עבודה על פי כללי הכתיבה המדעיים. סיכמנו חומרים ומאמרים שונים אותם מצאנו בספריית בית הספר. בהתחלה היה קצת קושי לאתר מספיק חומרים בסיוע והכוונה מהמורה התגברנו על הקושי. החלטנו לחלק את העבודה שווה בשווה בין כולם. החלק שלי היה טיפה קשה אבל אלון ורוני עזרו לי.

**אלון** – עבודת החקר באזרחות הייתה מעניינת. בכתיבת העבודה למדתי רבות על הדרך בה עורכים מחקר. היינו חייבים לכתוב לפי הכללים שלמדנו ולתקן בהתאם כמו למשל כללי הציטוט ורישום המקורות. כמו כן היינו חייבים לשלב בפרקי העבודה כמה מקורות שונים ולא להסתמך רק על מקור אחד. חילקנו את העבודה בין כולם וכל אחד התמקד בהתחלה בפרק מסוים. היה שיתוף פעולה בתוך הקבוצה לאורך כל הדרך.