

کیان

تنظیم نسوی

ארגון פמיניסטי  
K A Y A N  
Feminist Organization

ورقة موقف

# تطبيق قانون الحد الأدنى للأجور (1987)

راوية حندقلو، محامية



## تطبيق قانون الحد الأدنى للأجور (1987)

راويہ حندقلو، محامية  
القسم القانوني- كيان  
تنظيم نسوي 2014

مدخل	4
قانون الحد الأدنى للأجور وأهدافه	6
التنظيم القانوني وأجهزة تطبيق القانون	7
حجم ظاهرة مخالفة قانون الحد الأدنى للأجور وجمهور العاملين المنتهك	8
تشخيص المشكلة	9
تلخيص وتوصيات	11

\* نشكر المتطوعه طالبة الحقوق  
مريم هواربي على مساعدتها في  
التحضير لهذه الورقة.



حقيق



إحدى الشكاوى البارزة التي تتقدّم بها النساء العاملات هي مسألة عدم تلقي المردود والأجر الملائمين لقاء عملهنّ. ويتضح من بحث<sup>1</sup> أجرته منظمة "كيان" عام 2013، أنّ عدم تطبيق واجب دفع الأجر الأدنى للعاملات على الأقلّ، هو ظاهرة منتشرة بين المشغّلين العرب في قطاع العمل الخاص الذين يشغّلون عاملات عربيات. 88% من النساء اللاتي أجريت معهن لقاءات في إطار البحث الذي أجرته المنظمة، قلنّ إنّ أجورهنّ تقلّ عن الحدّ الأدنى الوارد في قانون الحدّ الأدنى للأجور- 1987.<sup>2</sup> وقالت 60% من مجمل النساء اللاتي أجريت معهنّ اللقاءات إنهنّ يتلقين 15 ش.ج. لقاء الساعة، وهناك من تلقين 5 شيكلات لقاء الساعة. وتشير نتائج البحث إلى أنّ قلة الوعي بحقوقهنّ تشكّل أحد العوامل من وراء ظاهرة انتهاك حقوق العاملات العربيات، انتهاكاً جسيماً. وقالت النساء إنّ هناك حاجة لرفع الوعي المتعلّق بقوانين الحماية، من أجل مساعدتهنّ على المطالبة بحقوقهنّ من المشغّل. وتبرز قلة الوعي للحقوق في العمل، بشكل خاصّ، في توجّهات النساء العربيات العاملات إلى الدائرة القانونيّة في منظمة "كيان". وقد

1 انتهاك حقوق النساء الفلسطينيات في سوق العمل الخاص الفلسطينيّ في إسرائيل، "كيان" منظمة نسويّة، كانون الأول 2013.

2 فيما يلي: القانون

أطلعت المنظمة على هذه الحقيقة، أيضاً، عند تقديم محاضرات للنساء العربيات، إذ برزت الحاجة الماسّة لمساعدة النساء على كسب المعلومات وعلى السعي من أجل استنفاد حقوقهنّ.

إنّ عدم تطبيق المشغلين لواجباتهم المتمثلة في دفع إيجار الحدّ الأدنى للعاملات، يشكّل أرضاً خصبة لانتهاك باقي حقوق الحماية الخاصة بالنساء العاملات. يُمكن لاحترام حق النساء بتلقي الأجر العادل أن يكون الكفيل باحترام سائر حقوقهنّ كعاملات يسعينّ للعمل وكسب الرزق بكرامة ومن دون استغلال.

سنستعرض في هذه الورقة الإشكاليات القائمة في تطبيق قانون الحدّ الأدنى للأجور عمومًا، وتجاه النساء الفلسطينيات العاملات في إسرائيل، خصوصًا. وسنعرض في الورقة التطبيق المنقوص من طرف وزارة الاقتصاد لقوانين العمل وتوصياتنا من أجل تغيير الوضع الراهن من أجل الحفاظ على غالبية حقوق النساء العربيات العاملات، وزيادة المحفّزات من أجل خروجهنّ إلى العمل.

## قانون الحد الأدنى للأجور وأهدافه

يشكّل قانون الحدّ الأدنى للأجور واحدًا من قوانين الحماية التي تنظّم حقوق العامل في سوق العمل. وينصّ القانون على قيمة الأجر الأدنى الذي يُلزم المُشغّل بدفعه للعامل، حتى لو وافق العامل على تلقي أجر أقلّ منه. وينصّ القانون على قيمة الأجر الماديّة، وهو يتغيّر وفق غلاء المعيشة. واليوم (تموز 2014) تبلغ قيمة هذا الأجر 23.12 ش.ج. للساعة، و198.46 ش.ج. لقاء يوم عمل، و4300 ش.ج. لقاء شهر عمل<sup>3</sup>. وتتمثل الغاية من وراء تحديد الأجر الأدنى في حماية العمّال من استغلال المُشغّلين لهم وعدم دفع أجور عادلة<sup>4</sup>. وكان الهدف من وراء القانون، كما ورد في مشروع القانون، ضمان حقوق الإنسان العامل بكسب رزقه من عمله والعيش بكرامة، كإنسان عامل وفخور وليس كشخص يتلقّى الدعم والإحسان<sup>5</sup>. ويُسْتَقَى هذا الهدف الاجتماعيّ مباشرة من قانون أساس: كرامة الإنسان وحرّيته، إذ أنه "منغرس عميقًا جدًّا في لبّ الحق الدستوريّ بالكرامة"<sup>6</sup>. وجاء في قضية "دور عجيف ضد "هماجين" شركة تأمين م.ض:

"تقف من وراء تشريع قانون الحدّ الأدنى للأجور- 1987 غاية اجتماعيّة تمثّلت في معاهدات منظمة العمل الدوليّة. ويسعى قانون الحدّ الأدنى للأجور لضمان مستوى حياة أدنى نسبيّ لكلّ عامل، وتقليص ظاهرة الفقر في إسرائيل. ويشكّل وضع قانون الحدّ الأدنى للأجور أحد الأسس الخاصة بتوفير احتياجات العامل وعائلته. يشكّل قانون الحدّ الأدنى للأجور قانونَ حماية، إذ أنّ منع النزاع عن الأجر الأدنى يسعى من أجل حماية العاملة أو العامل من الأضرار التي قد يلحقانها بنفسيهما. قانون أساس: كرامة الإنسان وحرّيته يضمن حدًّا أدنى للحياة البشريّة، وتستوي الغاية من وراء قانون الحدّ الأدنى للأجور مع الغاية القائمة من وراء قانون الأساس<sup>7</sup>.  
تقف من وراء هذه الغاية الاجتماعيّة، غاية اقتصاديّة جليّة وهي تشجيع الانخراط في سوق العمل، وهو الأمر الذي يُلقب بتبعات إيجابيّة على نموّ السوق.

| 6 |

<sup>3</sup> مركز-ידע/מחשבוניום/שכר-מינימום/www.hilan.co.il

<sup>4</sup> استئناف عمل 300162/96 شركة فنادق بانوراما القدس م.ض. ضد صندوق قرارات محكمة العمل 433، نُشر في: nevo.co.il

<sup>5</sup> الكنيست، مركز الأبحاث والمعلومات، الحدّ الأدنى للأجر- مسح مقارن، 15 آذار 2006، يُنظر أيضًا: استئناف عمل 300162/96 شركة فنادق بانوراما القدس م.ض. ضد صندوق قرارات محكمة العمل 433.

<sup>6</sup> التماس لمحكمة العدل العليا 10662/04 صلاح حسن ضدّ مؤسسة التأمين الوطنيّ، نُشر في "نيفو" (28/2/2012).

<sup>7</sup> استئناف عمل 1194/01 دور عجيف ضد "هماجين" شركة تأمين م.ض. م 2005، نشر في: lawdata.co.il.

# التنظيم القانوني وأجهزة تطبيق القانون

تقع مسؤولية تطبيق قانون الحد الأدنى للأجور وسلسلة من القوانين التي تنظم حقوق العامل في سوق العمل، اليوم، على وزارة الاقتصاد. وتنشط في ضمن الوزارة نفسها "مديرية تنظيم وتطبيق قوانين العمل" كجهة مسؤولة عن تطبيق قوانين العمل. وتتمتع هذه الجهة بأذرع ثلاث<sup>8</sup>:

1. ذراع التنظيم القانوني
2. ذراع التطبيق الجنائي
3. ذراع التطبيق الإداري والجزاءات المالية

ترد الأهداف الكامنة من وراء قوانين العمل التي يستند إليها عمل هذه المديرية في أجندتها، وهي تتمثل في ضمان مستوى معيشة وحماية أديين<sup>9</sup> لصالح العمال. وتتركز المديرية في داخلها صلاحيات تنظيم سوق العمل، وتطبيق قوانين العمل. ومن بين سائر أهداف المديرية، استنفاد حقوق العمال والعمالات، وتعقب أثر انتهاكات أحكام قوانين العمل وتقليص انتهاك حقوق العمال ومستويات الأجر المتدنية. إلى جانب هذه الأهداف، وضعت المديرية نصب عينها غايات مختلفة وهي:

- تطبيق قوانين العمل بواسطة أجهزة ترخيص وتطبيق فعّالة؛
- إنشاء أرضية عملية للتعاون مع شركاء خارجيين وداخليين في تطبيق القانون؛
- رفع وعي المشغلين والعمالين على حدّ سواء، لأحكام قوانين العمل الواقعة ضمن مسؤولية المديرية.<sup>10</sup>

<sup>8</sup> من: موقع الانترنت التابع لوزارة الاقتصاد: <http://www.moital.gov.il/NR/exeres/81F8F106-CBDE-4B1B-99AB-B8B28A1B995E.htm>

<sup>9</sup> من: موقع الانترنت التابع لوزارة الاقتصاد: <http://www.moital.gov.il/NR/exeres/81F8F106-CBDE-4B1B-99AB-B8B28A1B995E.htm>

<sup>10</sup> من: موقع الانترنت التابع لوزارة الاقتصاد: <http://www.moital.gov.il/NR/exeres/81F8F106-CBDE-4B1B-99AB-B8B28A1B995E.htm>

# حجم ظاهرة مخالفة قانون الحد الأدنى للأجور وجمهور العاملين المنتهك

تشير الأبحاث إلى أنّ مستوى مخالفة قانون الحد الأدنى للأجور، على غرار مستوى الوعي به في القطاع الخاص، متدنٍان وليس من السهل معرفة حجم الظاهرة بالضبط. فعلى سبيل المثال، في البحث الذي أجراه د. يسرائيل جوتليف، محاولاً قياس مخالفة القانون، برزت صعوبة تحديد هذه النسبة تمامًا، وكان بعض الإشكاليات التي نجمت عن ذلك أداء وحدة تطبيق القانون في وزارة الاقتصاد، بخصوص فحص معطيات مخالفة القانون.<sup>11</sup>

زدّ على ذلك أنّ البحث الذي أجرته مؤسسة التأمين الوطني ونشرته عام 2010، والذي تفحص نهج مخالفة قانون الحد الأدنى للأجور منذ عام 1997 وحتى عام 2007 (بالاستناد إلى معطيات استطلاعات المداخيل في دائرة الإحصاء المركزيّة)، أشار إلى أنّ مستوى مخالفة القانون موجود في حالة ارتفاع مطردة، الأمر الذي يؤدّي إلى ارتفاع في نسب الفقر، وإلى المسّ المباشر بمجموعات سكانية مثل العرب والنساء والجيل الشاب والعمال الأجانب.

وتشير معطيات مؤسسة التأمين الوطني، أيضًا، إلى أنّ حجم الانتهاكات في العقد الذي فُحصت فيه كان كبيرًا جدًّا، وأنّ نسبتها كانت عالية مقارنة بالدول الأخرى. وتبيّن أيضًا أنّ النتائج تنزع نحو الأسفل، أي أنّ الوضع الحقيقيّ على الأرض أكثر سوءًا. ولا ينحصر انتشار نهج مخالفة القانون في العاملين الفقراء فقط، بل ينسحب أيضًا على العاملين من الطبقة الوسطى.<sup>12</sup> وهكذا، نرى أنّ نسبة مخالفة

11 أندلبلد وكتشونوفسكي، "توجهات في مخالفة الحد الأدنى للأجور- إسرائيل نموذجًا"، البحث رقم 99 في سلسلة أبحاث مؤسسة التأمين الوطني (2010)

12 المصدر السابق.

13 المصدر السابق.

14 المصدر السابق.

15 المصدر السابق.

16 يُنظر الحاشية رقم 12 أعلاه.



قانون الحد الأدنى للأجور في إسرائيل هي من النسب الأعلى في العالم.<sup>13</sup> لن يكون من الغريب أن نكتشف أن انتهاك قانون الحد الأدنى للأجور لا يشكل المسّ الوحيد، وأن أماكن العمل التي تخالف القانون، تخالف أيضًا قوانين حماية أخرى.<sup>14</sup> وتشير المعطيات إلى أن مستوى المخالفة الأكبر موجود لدى أماكن عمل تُشغّل عمالًا أجانب. وتعالى النساء أيضًا انتهاكًا لحقوقهنّ المكفولة لهنّ وفق القانون. ويشير توزيع المعطيات وفقًا لمجالات العمل المختلفة، إلى أن قطاعات الخدمات في المرافق البيئية والاستضافة (السياحة الداخلية) والغذاء والزراعة، سجّلت أعلى النسب المتعلقة بمخالفة قانون الحد الأدنى للأجور.<sup>15</sup>

ويشير البحث، أيضًا، إلى أن احتمالات تشغيل العمال العرب بأجر أقلّ من الحد الأدنى للأجور تبلغ نحو 70%، مقارنة بالعمالين اليهود. وتقلّ النسبة العامة لاحتمال المسّ بالرجال عن 30%، قياسًا بالنسبة السائدة لدى النساء.<sup>16</sup> وعليه، يصحّ الاستنتاج بأنّ المسّ اللاحق بالنساء الفلسطينيات هو مسّ مضاعف؛ فمستوى المسّ بهنّ قياسًا بالرجال العرب هو أكبر، وما بالك عند المقارنة بين هذا المسّ وبين المسّ اللاحق بمجمل السكان، حيث يكون كبيرًا بشكل خاص. ويقوّي البحث الذي أجرته منظمة "كيان" من هذا الافتراض، ويشير إلى مدى الدوس اللاحق بحقوق النساء العربيات في سوق العمل، من خلال استغلال مكانتهنّ الاجتماعية والسياسية المستضعفة.

## تشخيص المشكلة

تقع مسؤولية مخالفة القانون على المشغّلين، إلا أن غياب الرقابة الفعّالة من طرف مديرية تطبيق القانون في وزارة الاقتصاد، يحوّلها إلى شريكة مركزية في تدهور وضع العاملين عمومًا، والنساء العربيات الفلسطينيات خصوصًا.

ويبيّن تحليل الأدوات وسبل العمل في وزارة الاقتصاد أن الإخفاقات المركزية تتعلق أساسًا بنقص القوى العاملة، وخصوصًا المفتشين الذين لا يسمح عددهم الضئيل بتوفير ردّ مناسب على حجم الظاهرة. فعلى سبيل المثال، كانت لدى قسم التطبيق الجنائي 48 وظيفة لمراقبين مُعيّنين و61 مراقبًا من طلاب الجامعات، ينشطون في نحو 3 ملايين مكان عمل. وكان قسم التطبيق الإداري يملك 16 وظيفة لمراقب، أربعة منهم معيّنون و12 مراقبًا و17 وظيفة لمراقبين من طلاب الجامعات. ومن المعطيات التي سلّمها ممثل مدير التطبيق

الإداري والجنائي لمنظمة "كيان" يتضح أنّ الوزارة تملك اليوم (2014) نحو 140 مراقبًا يشملون طلاب الجامعات. ورغم زيادة عدد الوظائف، إلا أنّ عدد المراقبين ما يزال ضئيلاً مقارنة بعدد أماكن العمل، وهو لا يلائم مدى انتشار ظاهرة مخالفة قوانين الحماية. نذكر هنا أنّ وزارة الاقتصاد بادرت عام 2011 لقانون زيادة تطبيق قوانين العمل<sup>18</sup> (فيما يلي: "قانون التطبيق"). ويهدف هذا القانون لمساعدة وزارة الاقتصاد على تطبيق قوانين العمل، بما فيها فرض عقوبات مالية وفتح إجراءات جنائية ضدّ مشغّل لا يتّبع أحكام قوانين العمل، بما فيها قانون الحدّ الأدنى للأجور. ويتّضح من معطيات وزارة الاقتصاد بخصوص تطبيق قانون الحدّ الأدنى للأجور، أنّ 199 دعوى قُدّمت خلال عام 2013، انتهت 26 منها بالإدانة وقُضت 659 غرامة، لكننا لم نتلقَ المعطيات المتعلقة بمدى تطبيق القانون لدى المشغّلين العرب ومدى الحرص على احترام حقوق النساء العربيات العاملات، بادّعاء أنّ الوزارة لا تقوم بإجراء مثل هذه التقسيمات في المعطيات.<sup>19</sup>

نحن نعتقد أنّ سلطات تطبيق القانون ما تزال غير قادرة على استخدام قانون التطبيق بنجاعة، بسبب غياب القوى العاملة الكافية. نحن نرى أنّه وخلافاً للانطباع الناشئ من التقارير الإعلامية بأنّ عام 2013 كان عامًا "صعبًا" على المشغّلين نتيجة للعمل الدؤوب الذي قام به قسم التطبيق في وزارة الاقتصاد، فإنّ هذا التطبيق لم يُنفذ على ما يبدو على المشغّلين الصغار في البلدات المستضفة في الضواحي.

زدّ على ذلك، وخصوصًا في ضوء النتائج التي خرج بها استطلاع منظمة "كيان"، اعتقادنا بأنّ قلة وعي العاملات والعاملين بوجود وحدة التطبيق ومنظومة تقديم الشكاوى مجهولة الهوية في نفس الوحدة، تُسهّم هي الأخرى في عدم التبليغ بحالات انتهاكات قوانين العمل، وبعدم إجراء تطبيق مكثّف في أماكن العمل تلك. إنّ غياب الشفافية لدى وزارة الاقتصاد في المسألة، وعدم نشر قائمة المشغّلين الذين اتضح أنهم ينتهكون قوانين العمل، يُضعفان برأينا نجاعة تطبيق القانون وعنصر الردع الكامن في هذا التطبيق.

<sup>17</sup> مركز الأبحاث والمعلومات، مديرية المراقبة الميزانية، "زيادة الرقابة على قوانين العمل في إسرائيل- تخمين" 2013

<sup>18</sup> قانون زيادة التطبيق على قوانين العمل، 2011.

<sup>19</sup> توخّه كيان: منظمة نسوية إلى مديرية التنظيم والتطبيق للحصول على معطيات تتعلق بتطبيق قانون الحدّ الأدنى للأجور- 1987، يوم 19/5/2014، وردّ مديرية التنظيم والتطبيق يوم 14/7/2014.

## تلخيص وتوصيات

تتمثل أهداف قانون الحد الأدنى للأجور في حماية المجموعات المستضعفة في المجتمع من استغلال المشغّلين لهم. ويشمل التشريع الإسرائيليّ حمايات كثيرة وحقوقاً حامية للعاملات، إلا أنّ تطبيق هذه القوانين ليس ناجحاً بما يكفي. إنّ الإخفاقات في تطبيق القانون، التي تأتي في بعضها من طرف وزارة الاقتصاد، وغياب الوعي الكافي لدى مجموعات العاملين والعاملات لحقوقهنّ وللجهة التي يمكن تقديم الشكاوى إليها، تشكّل عوامل أساسية في استمرار انتهاك الحقوق. ولغرض تقليص انتهاك حقوق العاملين عموماً، والنساء العربيات خصوصاً، فإننا نوصي بما يلي:

1. يجب إضافة وظائف وقوى عاملة مدبرية التطبيق في وزارة الاقتصاد، وبالأخص إضافة وظائف لمراقبين يكونون مسؤولين عن مهمّة تطبيق القانون؛
2. يجب تبني خطة توعوية مفصلة وواسعة النطاق، بغية رفع مستوى الوعي بين العاملات والعاملين لقوانين العمل، بما فيها الجهات التي يمكن التوجّه إليها لغرض التشاور وتقديم الشكاوى والمساعدة على تطبيق القانون؛
3. يجب نشر تقرير سنويّ باللغتين العربية والعبرية، ترد فيه أسماء كلّ المشغّلين الذين ثبت أنهم انتهكوا حقوق العاملين، ومدى هذا الانتهاك والعقوبات التي فُرضت عليهم؛
4. يجب توجيه عناية خاصة لتطبيق القوانين، بالذات في الضواحي وفي الأماكن التي تسكنها المجموعات السكنية المستضعفة؛
5. يجب زيادة تطبيق القانون في الأماكن التي تشغّل النساء عموماً والنساء العربيات خصوصاً؛
6. يجب الاهتمام بنشر معلومات صريحة وعلنية تتعلق بتطبيق قوانين العمل وفق تقسيمات الجندر والسنّ والقومية؛
7. يجب التفكير في إلغاء المحفّزات الضريبية التي يتمتع بها مشغّلون ثبت أنهم ينتهكون حقوق العاملين بشكل مُمتنع؛
8. يجب تطبيق المناياة على كلّ المعلومات التي تُنشر لصالح السكان العرب، بواسطة نشرها باللغة العربية في الأماكن التي تحوي تجمّعات سكانية عربية عالية.



نحن مجموعة نساء عربيات أقمنا كيان- تنظيم نسوي للعمل معا على إحداث تغيير اجتماعي لرفع مكانة النساء وتعميق مشاركتهن الفعالة في المجتمع.

نحن نؤمن إن ذلك يتم عن طريق تمكين النساء وتدعيم دورهن الفعال في الحياة الشخصية والعامة. كما نؤمن أن تمكين النساء اقتصاديا من خلال ضمان استقلالهن الاقتصادي وتحصيل حقوقهن الاقتصادية هما شرطان أساسيان لرفع مكانتهن في المجتمع واخراجهن من دائرة الفقر."

## كيان- تنظيم نسوي

