

## תוכן עניינים

### עמוד

2	מבוא
4	פרק ראשון : המסגרת הנורמטיבית
4	א. עקרון השוויון
4	ב. חוק שוויון הזדמנויות בעבודה
5	ג. ייצוג הולם ואפליה מתקנת
7	פרק שני : תעסוקת ערבים : מציאות מול המסגרת הנורמטיבית
7	א. תעסוקת נשים
7	ב. מאפייני תעסוקה
7	ג. הסקטור הציבורי : חקיקה, מסגרת נורמטיבית והשסע הלאומי
9	פרק שלישי : יישום החוק בבתי המשפטי
11	סיכום
12	ביבליוגרפיה

## מבוא

זכויות האזרח במדינת ישראל, לרבות הערבים<sup>1</sup>, עוגנו פורמאלית עוד בהכרזה על הקמת המדינה, הידועה גם כמגילת העצמאות ובה נאמר: "מדינת ישראל... תקיים שוויון זכויות חברתי ומדיני גמור לכל אזרחיה בלי הבדל דת, גזע ומין; תבטיח חופש דת, מצפון, לשון, חינוך ותרבות; תשמור על המקומות הקדושים של כל הדתות; ותהיה נאמנה לעקרונותיה של מגילת האומות המאוחדות... אנו קוראים... לבני העם הערבי תושבי מדינת ישראל לשמור על שלום וליטול חלקם בבניין המדינה על יסוד ניתן להגדיר אזרחות מלאה ושווה ועל יסוד נציגות מתאימה בכל מוסדותיה, הזמניים והקבועים." (הכרזה על הקמת מדינת ישראל, 1948).

במשך תשע עשרה השנים הראשונות למדינה, עד שלהי 1966, כמעט כל המיעוט הערבי היה נתון לממשל צבאי. חופש התנועה הוגבל, ומכאן שאפשרויות התעסוקה של הערבים התרכזו בישובים הערבים. מאחר והחברה הערבית הייתה חקלאית, גם חלק ניכר מהם, לרבות נשים וילדים עסקו בחקלאות לרוב בחלקות המשפחתיות. חלק אחר אשר הורשה לעבוד מחוץ לישוב מגוריו, עסק בעבודות בלתי מיומנות, בעיקר בבניין, ורק מיעוטם בעבודה מקצועית בעיקר במערכת החינוך שהתפתחה (בויםל, 2007). הסרת הממשלה הצבאי אפשרה לא רק חופש תנועה, אלא רכישת השכלה מקצועית ואקדמית, תחילה בעיקר על ידי גברים בצפון ובמשולש, אך באופן גובר והולך גם בקרב נשים ולאחר מכן בדוויים בנגב. החברה הערבית הפכה מחברה חקלאית בעיקרה לחברה של שכירים אשר רובה ככולה גרה בישובים לא עירוניים על פי הגדרתם הסוציו-אקונומית. ברובם, פרט לנצרת, היצע העבודות נמוך יחסית ומכאן שמרבית דורשי התעסוקה נאלצו למצוא מקורות פרנסה הרחק מישוב מגוריהם. ככל שרמת ההכשרה וההשכלה של דורש/ת התעסוקה גבוהה, כך גם הצורך באיתור תעסוקה הולמת במרכזי התעסוקה הגדולים המצויים במטרופולינים היהודיים: תל אביב-גוש דן, ירושלים, חיפה ובאר שבע (אלחאגי, 1988).

אזרחי ישראל הערבים מהווים כ- 17.5% מכלל אזרחי המדינה (השנתון הסטטיסטי, 2015). שיעור ההשתתפות בתעסוקה בקרבם נמוך בהרבה מזה שבכלל האוכלוסייה, ולא כל שכן מזה שבחברת הרוב היהודי. במיוחד אמורים הדברים לגבי נשים ערביות אשר פחות מ- 30% מהן משתתפות בכוח העבודה, דהיינו מחצית מזה של הנשים היהודיות. שיעור ההשתתפות של גברים ערבים, אמנם דומה לזו של גברים יהודיים, אך שכרו של השכיר היהודי גבוה בקרוב ל- 60% משכר השכיר הערבי (השנתון הסטטיסטי, 2015). השסע הלאומי בין יהודים וערבים לא פסח על תחום התעסוקה. בני המיעוט הערבי מתקשים למצוא עבודה בקרב מעסיקים

<sup>1</sup> בהגדרה "ערבים", כוונתנו לאזרחים שתרבותם ושפתם ערבית, אך אינם בני הדת היהודית, ללא אבחנה דתית: מוסלמים, נוצרים או דרוזים; עירוניים, כפריים או בדוויים. יוצאים מכלל זה, אך נכללים בהגדרה האזרחית הם 6000 הצ'רקסים שדתם מוסלמית, אך תרבותם אינה ערבית.

## פרק ראשון : המסגרת הנורמטיבית

סוגיית מעמדם של האזרחים בני המיעוט הערבי בכלל ומצבם המשפטי בתחום התעסוקה בפרט נידון בספרות המקצועית בצורה רחבה למדי<sup>3</sup>. ברם, בשל היקף עבודה זו עיקר המיקוד יתרכז בחקיקה ובפסיקה הרלוונטיים לתחום זה. הבסיס למסגרת הנורמטיבית הוא החלת עקרון השוויון.

### א. עקרון השוויון

עקרון השוויון התבסס כעיקרון משפטי בעל עוצמה באמצעותו ועל בסיסו מפעילים בתי המשפט פיקוח שיפוטי על פעולות המינהל ועל חקיקת המשנה. לא אחת בוטלו פעולות השלטון, אשר נקבע לגביהן כי היו מפלוגות, וניתן סעד אשר נועד להסיר את אי השוויון. כך למשל בסוגיית אי הכללת ישובים ערבים באזורי עדיפות לאומית (בג"ץ 11163/03). על חשיבותו ומרכזיותו של עקרון השוויון אמר בג"ץ (בג"ץ 2671/98) : "השוויון הוא אחד מערכי-היסוד של כל מדינה. כך גם בישראל. אפשר לומר כי השוויון, יותר מכל ערך אחר, הוא המכנה המשותף, אם לא הבסיס, לכל זכויות-היסוד של האדם ולכל שאר הערכים שביסוד הדמוקרטיה. אכן, השוויון האמיתי, כיוון שהוא חל גם ביחסים שבין האדם לבין השלטון, הוא אחד מאבני היסוד של הדמוקרטיה, ובכלל זה שלטון החוק. הוא חיוני לא רק לדמוקרטיה הפורמלית, שאחד מעיקריה הוא קול אחד לכל אחד, אלא גם לדמוקרטיה המהותית, המבקשת לשרת את האדם באשר הוא אדם. הוא מרכיב מרכזי לא רק של שלטון החוק הפורמלי, שפירושו שוויון בכפיפות לחוק, אלא גם של שלטון החוק המהותי, הדורש כי החוק עצמו ישרת את ערכי – היסוד של מדינה מתוקנת".

לשון אחר, בג"ץ רואה בעקרון השוויון לא רק מרכיב של החוק הפורמאלי המחייב שוויון בכפיפות לחוק, אלא של שלטון החוק המהותי כי החוק עצמו ישרת את ערכי היסוד הדמוקרטיים. באין שוויון קיימת אפליה ועל תופעה זו אמר השופט חשין (בג"ץ 1703/92) : "...הפליה (אמיתית או מדומה) מוליכה אל תחושה-של-קיפוח ותסכול, תחושת-קיפוח ותסכול מישרים אל קנאה. ובבוא קנאה תאבד תבונה ... נכונים אנו לשאת בעול ובסבל ובמצוקה אם נדע כי גם זולתנו - השווה לנו - כמונתנו ועימנו ; אך נתקומם ולא נשלים במקום בו יקבל זולתנו - השווה לנו - את שאנו לא נקבל".

### ב. חוק שוויון הזדמנויות בעבודה

חוק זה חוקק בשנת 1988. הוא מהווה הרחבה של חוק הזדמנות שווה בתעסוקה, התשמ"א-1981 שהיה פרי יוזמת הועדה למעמד האישה בכנסת. בתחילה חוק שוויון הזדמנויות בעבודה התשמ"ח-1988, אשר אפליה מטעמים מגדריים בעיקר : מטעמי מין, נישואים או הורות. במהלך השנים הורחב החוק וכלל טעמים

<sup>3</sup> למשל : בנבנשתי א', (2004) הגנה על קהילות מיעוטים בבית המשפט, עלי משפט ג, 500-463 ; בן-ציון ל', (2004). עיון בזכות לייצוג הולם – במלאות יובל לקול העם ועשור לעקרון ההעדפה המתקנת, קריית המשפט ד, 3-106 ; מודריק אבן-חן, ה', (2000). העדפה מתקנת למיעוט הערבי, המכון הישראלי לדמוקרטיה.