

1.10.2020

לכבוד
גב' קרן טרנר-אייל
מנכ"לית משרד האוצר

בפקס : 02-5695344

שלום רב,

הנדון: הערותינו למתווה המתגבש בדבר עובדים המצויים בבידוד

הריני פונה בשם הארגונים קו לעובד, האגודה לזכויות האזרח בישראל, איתך-מַעֲכֵם משפטניות למען צדק חברתי, הקליניקה לזכויות בעבודה במרכז הבינתחומי בהרצליה והקליניקה לזכויות עובדים באוניברסיטת תל אביב, בנוגע למתווה שבנדון, כפי שנלמד מפרסומים אודותיו באמצעי התקשורת.

אנו מעבירות את הערותינו עוד בטרם פורסמה טיוטת תזכיר חוק להערות הציבור, על מנת לאפשר לגורמי המקצוע לבחון את הערותינו כבר בשלב מוקדם זה ולהטמיע אותן בתזכיר המתגבש. מובן כי אין בכך תחליף להערות להסדרים הקונקרטיים שייגובשו, לאחר פרסומם.

בראשית הדברים נבקש להדגיש כי סוגיית מימון ימי הבידוד רלוונטית לעובדים שאינם יכולים לבצע את עבודתם ממקום בידודם – מדובר בעיקר בעובדי כפיים ועובדים אחרים בעבודות פיזיות, ובעובדים הנדרשים בעבודה עם קהל. הדברים עולים גם מזהות המעסיקים שעתרו נגד הסדר תעודת המחלה הגורפת בבג"ץ 1633/20 **סל שירותי סיעוד ורפואה נ' מדינת ישראל** ובבג"ץ 2070/20 **התאחדות התעשיינים בישראל ואח' נ' מדינת ישראל** (להלן יכוננו יחד: "**בג"ץ תעודת המחלה**") – מעסיקהם של עובדי סיעוד, עובדי תעשייה ומלאכה ועובדי ניקיון. אלו עובדים אשר חלק ניכר מהם מועסק בשכר לא גבוה, פעמים רבות בהעסקה לא יציבה, במשרות חלקיות וללא ותק, וכפועל יוצא מכך – רבים מהם בעלי ימי מחלה צבורים מעטים, אם בכלל. בגיבוש המתווה שיקודם, יש לתת את הדעת למאפיינים אלו של מי שצפויים להיות מושפעים ממנו. קביעת מתווה "עיוור" למאפיינים אלה, אשר מיועד לכאורה לחול על כלל ציבור העובדים במשק מבלי לתת את הדעת על הפערים הרלבנטיים במאפייני ההעסקה של קבוצות עובדים, תוביל ליצירת הסדר פוגעני שלא מוביל לאיזון ראוי בנטל הכלכלי המוטל על כל צד ליחסי העבודה, בניגוד לכוונתו המוצהרת של ההסדר.

כמו כן, הבחירה לקדם הסדר המבוסס על ימי מחלה ועל חוק דמי מחלה, תשל"ו-1976, משמרת את הרציונל שהנחה את המדינה עד כה ונדחה בפקס דינו של בית המשפט העליון בבג"ץ **תעודת המחלה** מיום 27.7.2020 (ר' סעיפים 26-25 לפסק דינו של השופט שטיין). הסדר ימי המחלה ביקש להתמודד עם סיטואציה שבה העובד אינו מסוגל לבצע את עבודתו, בעוד שבמקרה של בידוד, הוא מסוגל אך המדינה אוסרת עליו לעשות זאת מטעמים של שמירה של בריאות הציבור. כמו כן, מצטברים יותר ויותר מקרים בהם אדם מחויב בבידוד מספר פעמים תוך תקופה קצרה; ותחזית לפיה במקום עבודה ספציפי יחויבו עובדים רבים בבידוד במקביל, נובעת מאליה מהמצב של מגיפה עולמית, שכן די בעובד יחיד מאומת במקום עבודה כדי לחייב אוטומטית עמיתים רבים שלו בבידוד. לאור השוני במאפיינים שתוארו, וכפי שנפרט להלן, אנו סבורות כי אין להישען על מודל דמי המחלה ויש לקבוע הסדר בחקיקה נפרדת

לעניין בידוד, שגם אם תאמץ עקרונות מסוימים הרלוונטיים לתקופת מחלה, תיתן ביטוי להבדלים בין מצבי מחלה לבין מצבי בידוד, ותספק מענה נפרד וייחודי לסיטואציה הנוכחית.

מבלי לגרוע מעמדתנו זו, לפיה נכון לקבוע הסדר ייחודי ונפרד למצבי בידוד, שייקח בחשבון את מאפייניו השונים של הבידוד, להלן הערותינו ביחס להיבטים הספציפיים של ההסדר המתגבש, כפי שפורסמו באמצעי התקשורת:

א. הגנה על מכסת ימי המחלה של העובד

1. תכליתם של דמי המחלה היא להבטיח כי שכרם של עובדים אשר חלו ואינם מסוגלים לעבוד בשל כך לא יפגע, וכפי שנכתב בדברי ההסבר להצעת חוק דמי מחלה, תשל"ו-1975 (הצ"ח 1210, 20.10.1975): "הצעת חוק זו נועדה להבטיח המשך תשלום שכר לעובדים אלה בעת מחלתם ומצוקתם".
2. גריעת ימי הבידוד מימי המחלה הצבורים של העובד צפויה להותיר את העובדים המוחלשים במשך ללא ימי מחלה דווקא כשבאמת יחלו ויזדקקו להם: עובדים במשרות חלקיות, עובדים זמניים, עובדים שמועסקים בענפים ללא יציבות תעסוקתית – כל אלו הם עובדים שמכסת ימי המחלה הצבורים שלהם היא קטנה מלכתחילה (מספר ימי מחלה מקסימלי בשנת עבודה מלאה הוא 18 בלבד לעובד, ו-8 בלבד לכל הילדים גם יחד) ובמקרים רבים די יהיה בבידוד אחד מלא כדי לנצל אותה לחלוטין. אם לא די בכך, ניסיון התקופה האחרונה מלמד שאדם יכול להיכנס לבידוד מספר פעמים בתוך תקופה קצרה (במיוחד עובדים בעלי משפחות).
3. ימי המחלה נועדו בראש ובראשונה להגן על העובד בתקופת מחלה אמיתית, שלו או של בני המשפחה הקרובים שלו, בין אם מחלת הקורונה ובין אם מחלה אחרת. אמנם על פי ההסדר המתגבש עובד שמיצה את ימי המחלה הצבורים שלו עדיין יהיה זכאי למימון ימי בידוד (באמצעות שיפוי מעסיקו ובהיקף של 70% מיום הבידוד הרביעי), אך אם לאחר תום תקופת הבידוד יחלה במחלה כלשהי, הוא או בני משפחתו, הוא לא יהיה זכאי למימון כלשהו של ימי מחלה בפועל.
4. על כן, יש לקבוע את הסדר ימי הבידוד כהסדר נפרד להסדר ימי המחלה, בחקיקה נפרדת ובמכסת ימי בידוד נפרדת וללא תלות בצבירת ימי מחלה או מיצויים. הדבר אף מתיישב עם פסק דינו של בית המשפט העליון בבג"ץ תעודת המחלה, לפיו כיסוי ביטוחי שרכש מעסיק בגין מחלת עובדיו, לא בהכרח יכסה בידוד.
5. לכל הפחות, וככל שייקבע שימי הבידוד יבואו על חשבון ימי המחלה, יש לקבוע מכסה מינימאלית של ימי מחלה (כמות מספרית, ולא כאחוז מימי מחלה צבורים) שממנה לא ניתן יהיה לנצל ימים לתקופת בידוד, ובשלב זה יהיה הבידוד על חשבון המדינה. לטעמנו יש לקבוע כי בידודם של עובדים שנותרו להם 7 ימי מחלה ופחות, יהיה במתכונת שמוצעת למימון בידודם של עובדים שלא נותרו להם ימי מחלה כלל. לנושא זה חשיבות עליונה מבחינת בריאות הציבור, שכן פתרון שמוותר עובדים חלשים ללא ימי מחלה צבורים מהווה תמריץ שלילי להישאר בבית ולהחלים, ויעודד עובדים להגיע חולים למקום עבודתם.

ב. הגנה על העובד מפני נשיאה בפועל בחלק ניכר מעלויות הבידוד

6. על פי ההסדר המתגבש כפי שפורסם באמצעי התקשורת, העובד יישא בעלות יום הבידוד הראשון ובעלות חלקית של ימי הבידוד השני והשלישי, בדומה להסדר הקבוע בחוק דמי מחלה (דהיינו, מתוך תקופת בידוד של 14 יום,

העובד יישא בעלות היומיים הראשונים (בידוד). ביתר תקופת הבידוד יישאו המעסיק והמדינה בשכרו שווה בשווה.

7. אלא שעובד יכול להידרש להיכנס לבידוד מספר פעמים בתוך תקופה קצרה, ובפועל לשאת בעלויות הבידוד של מספר גבוה של ימי בידוד, 2 עבור כל אחד מ"הסבבים". מכיוון שמלכתחילה בחלק ניכר מהמקרים העובד נדרש להימצא בבידוד מספר ימים בלבד (להבנתנו מעטים הם המקרים בהם העובדים הנדרשים להיכנס לבידוד ל-14 ימים), התוצאה בפועל תהא ששיעור ההשתתפות של עובדים רבים בעלויות הבידוד, יהיה גבוה מאד ביחס לזה של המעסיקים והמדינה.

8. נדגים למשל באמצעות המקרה הבא: עובד שנדרש לשהות בבידוד שלוש פעמים, כל פעם למשך 4 ימי בידוד (סה"כ 12 ימי בידוד במצטבר), יידרש לשאת בעלויות של 6 ימי בידוד – מחצית מהתקופה המצטברת, בעוד שמעסיקו והמדינה יידרשו לשאת כל אחד רק בעלויות 3 ימי בידוד.

9. אימוץ מנגנון זה מחוק דמי מחלה, יוצר מראית עין של חלוקת הנטל הכלכלי בין הצדדים כך שהעובד נושא "רק" בעלותם של 2 ימי בידוד, אבל כמתואר לעיל, בשל האפשרות הנפוצה של בידודים קצרים וחוזרים, בפועל הוא יטיל על העובדים החלשים ביותר עלות גדולה הרבה יותר של ימי הבידוד, באופן שלא תואם את פערי הכוחות בין הצדדים ואת החשיבות במתן תמריץ כלכלי ברור לעובדים לשמור על כללי הבידוד על מנת להגן על בריאות הציבור.

10. על כן יש לוודא קביעת חלוקה הוגנת של הנשיאה בנטל העלויות. למשל, ניתן לקבוע שבסבב הבידוד השני, העובד יישא בעלויות ימי הבידוד ה-13 וה-14; או לקבוע כי העובד יישא בעלויות שני ימי הבידוד הראשונים מתוך כל 14 ימים מצטברים של בידוד שבהם חויב; או לקבוע שעובד המחויב לשהות בבידוד מתחת למספר ימים מסוים, לא יישא בנטל של הימים הראשונים ויקבל תשלום מהיום הראשון. ניתן גם לחשוב על חלופות אחרות, שיחלקו את הנטל באופן שונה והוגן, במקרים של סבבי בידוד חוזרים.

ג. הגנה על העובד מפני פיטורין בתקופת הבידוד

11. להבנתנו, התזכיר המתגבש מבקש לראות בהיעדרות ממקום העבודה בתקופת בידוד כדין היעדרות בשל מחלה, לצורך הגנה על העובד מפני פיטורין. אנו מברכים על ההחלטה וסבורים שתנאי זה צריך להוות תנאי סף לכל הסדר שמתגבש, ושכל הסדר צריך לקבוע באופן מפורש וחד משמעי איסור פיטורי עובדים בבידוד.

12. לצד זאת, בידוד אינו מחלה, וכך גם נקבע בבג"ץ תעודת המחלה. משכך, וכל עוד לא ייקבע במפורש בהסדר אחרת, עשויה לעלות טענה מצד מעסיקים שעובד המחויב בבידוד אינו חוסה תחת ההגנה שהחוק מעניק מפני פיטורים לעובד המקבל דמי מחלה.

13. על כן, יש לקבוע באופן ברור ומופרש, שחל איסור על פיטורי עובד בבידוד, ושפיטורים במצב זה יהיו פיטורים שלא כדין.

ד. תשלום דיפרנציאלי של שכר העובד בהיעדר ימי מחלה

14. על פי ההסדר המתגבש כפי שפורסם באמצעי תקשורת, עובדים שאין לרשותם ימי מחלה שניתן לנצל בתקופת הבידוד, יקבלו דמי מחלה מלאים מהמעסיק ובשיפוי מלא מצד המדינה, אולם החל מיום הבידוד הרביעי יקבלו רק 70% משכרם.
15. העובדים החלשים במשק, שאינם צוברים מספר גבוה של ימי מחלה בין היתר בשל תחלופה גבוהה של מקומות עבודה כתוצאה מהעסקה לא יציבה ואי צבירת ותק, הם בעיקר אלו שייאלצו להסתפק בשכר חלקי בלבד לפי המנגנון המוצע, גם כאשר שכרם נמוך ממילא ובמקרים רבים עומד על שכר המינימום.
16. לטעמנו יש לקבוע מנגנון פרוגרסיבי בהתאם לשכר העובדים, בדומה למנגנון הקיים ביחס לדמי אבטלה, ולפיו ככל ששכרו של תובע דמי האבטלה היה נמוך יותר, שיעור דמי האבטלה ביחס לשכרו יהיה גבוה יותר.
17. כך, אנו סבורות כי ביחס לעובדים החלשים במשק – בוודאי אלו שמשתכרים שכר מינימום ומתחת לו – על המדינה לתת כיסוי מלא לימי הבידוד כולם. ככל שהדבר נדרש מטעמים תקציביים, ניתן לקבוע שיעורים אחרים לעובדים המשתכרים שכר גבוה.

ה. מימון הבידוד במסגרת ענפי חלף-שכר במוסד לביטוח לאומי

18. על פי המידע המפורסם באמצעי התקשורת, המדינה תשפה את המעסיקים באופן חלקי או מלא בגין ימי הבידוד שהמעסיקים יישאו בהם, וזאת באמצעות המוסד לביטוח לאומי.
19. יש לוודא כי השיפוי יעשה באמצעות אותם ענפי ביטוח שכלל העובדים מבוטחים בהם. נזכיר כי חלק גדול מהעובדים במשק אינם תושבי ישראל והם מבוטחים רק בענפי חלף שכר, ויש לוודא כי שיפוי המעסיק יעשה במסגרת ענפים אלו על מנת למנוע פגיעה במעסיקים ובהמשך גם בעובדיהם.
20. למען הסר ספק נבהיר כי עובדים אלו היו זכאים עד כה להסדר דמי המחלה; זכאים לתחולה שווה של משפט העבודה עליהם; וקיים אינטרס ציבורי משמעותי לעודד אותם לשמור על ההנחיות וכללי הבידוד על ידי מתן חלופת שכר הולמת בתקופת הבידוד, שתאפשר להם לעשות זאת מבלי להיפגע.

ו. עובדים שחויבו בבידוד בשל עבודתם

21. אנו סבורות שיש לייחד הוראות ביחס לעובדות ועובדים שחויבו בבידוד בשל מגע עם חולה מאומת במקום עבודתם. עובד שנדבק בנגיף הקורונה, מוכר כיום כנפגע תאונות עבודה אם ההדבקה נעשתה במקום עבודתו. בדומה לכך, אנו סבורות כי יש להעניק הגנה מיוחדת למי שחויב בבידוד עקב מגע עם חולה מאומת במקום עבודתו ויש לשפותו כבר החל מהיום הראשון ובאופן מלא.
22. הדברים נכונים במיוחד כאשר מדובר בעובדים חיוניים, שהמדינה מעוניינת בהמשך עבודתם גם בתקופות סגר, ושחלק ניכר מהם עובדים במקומות הומי אדם כמו מרכולים או בתי מרקחת. כמו כן, במקרה בו עובד נדרש להיכנס לבידוד עקב מגע עם חולה מאומת במקום העבודה, סביר להניח שלא יהיה היחיד שיידרש בכך – במקרים אלה גדל הסיכוי להשבתה מוחלטת של העסק ועקב כך לפגיעה קשה במעסיק (ולמצער, להוצאת מספר

גדול של עובדים שעל המעסיק יהיה לממן את ימי בידודם). גם מהיבט זה, ראוי שהמדינה תישא בעלויות בידוד שנובע מעבודה חיונית.

בכבוד רב,

אלעד כהנא, עו"ד – קו לעובד
דבי גילד-חיו, עו"ד – האגודה לזכויות האזרח
מהא שחאדה סויטאת, עו"ד – איתך-מַעַק, משפטניות למען צדק חברתי
הגר זוסמן שהי, עו"ד – הקליניקה לזכויות בעבודה, המרכז הבינתחומי בהרצליה
עידית צימרמן, עו"ד – הקליניקה לזכויות עובדים באוניברסיטת תל אביב

העתק:

מר איציק שמולי, שר העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים
עו"ד דבי אליעזר, יועמ"ש משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים
מר חיים כץ, יו"ר ועדת העבודה, הרווחה והבריאות של הכנסת
עו"ד נעה בן שבת, יועמ"ש ועדת העבודה, הרווחה והבריאות של הכנסת
עו"ד מיכל לייסר, המחלקה לסכסוכי עבודה בפרקליטות המדינה
עו"ד יונתן ברמן, מחלקת הבג"צים, פרקליטות המדינה
עו"ד יחיאל שמיר, הסתדרות העובדים הכללית החדשה
התאחדות התעשיינים בישראל