



הכנסת

מרכז המחקר והמידע

## פשיעה של מסתננים ומבקשי מקלט וכנגד מסתננים ומבקשי מקלט

**כתיבה: ד"ר גלעד נתן**

כ"א באייר תשע"א

25 במאי 2011

אישור: ד"ר שירלי אברמי, מנהלת מרכז המחקר והמידע

עריכה לשונית: מערכת "דברי הכנסת"

הכנסת, מרכז המחקר והמידע

קריית בן-גוריון, ירושלים 91950

טל': 02 - 6408240/1

פקס: 02 - 6496103

[www.knesset.gov.il/mmm](http://www.knesset.gov.il/mmm)

מסמך זה נכתב כחלק מבחינת סוגיית המסתננים ומבקשי המקלט. במסמך מוצגות ההתפתחויות בנושא עבירות של מסתננים ומבקשי מקלט ועבירות כנגד מסתננים ומבקשי מקלט, והוא המשכו של מסמך קודם של מרכז המחקר והמידע בכנסת בנושא זה (אוקטובר 2010).<sup>1</sup> המסמך נכתב לבקשת חבר הכנסת יעקב כץ, יושב-ראש הוועדה לבחינת בעיית העובדים הזרים.

מאז תחילת הגל הנוכחי של מסתננים ומבקשי מקלט המגיעים לישראל מאפריקה דרך גבול מצרים עולה מפעם לפעם הטענה כי המסתננים עוברים עבירות פליליות בשיעור העולה על שיעורם באוכלוסייה. מטרת המסמך לבחון את נתוני הפשיעה בקרב אוכלוסייה זו. כמו כן, תוצג בחינה של העבירות המתבצעות כלפי מסתננים ומבקשי מקלט.

נתוני הפשיעה של מסתננים ומבקשי מקלט נותרו נמוכים לעומת הנתונים באוכלוסייה הכללית, כפי שנמצא בבדיקה הקודמת. עם זאת, יש גידול מסוים בתופעות פליליות מסוימות באוכלוסייה זו. במקביל, הנתונים מצביעים על עלייה בעבירות של מעסיקי מבקשי מקלט הקשורות לאי-קיום חוקי העבודה וחוקי המגן, וכן על אי-התמודדות של רשויות המדינה עם אלימות כלפי מבקשי מקלט ועם עבירות רווחות בקהילה עצמה, כעבירות בתוך המשפחה.

## 1. רקע

מאז שנת 2007 חלה עלייה ניכרת במספרם של המסתננים למדינת ישראל דרך גבול מצרים. בעקבות זאת נוצרה בישראל קבוצה קבועה של מסתננים ומבקשי מקלט, שקיבלו מעמד זמני של שוהים מכיוון שאינם בני-הרחקה. חלק ממי שהוכרו כמבקשי מקלט זכאים להגנה קבוצתית הומניטרית זמנית.<sup>2</sup>

### טבלה 1. מספר המסתננים ומבקשי המקלט בשנים האחרונות<sup>3</sup>

שנת כניסה	עד סוף 2006	2007	2008	2009	2010	2011 (ינואר- אפריל)	סה"כ
מספר המסתננים	1,070	5,005	8,698	4,827	14,735	1,406	35,741

לפי החוק למניעת הסתננות, התשי"ד-1954, המסתננים יכולים להיות מוחזקים בידי הצבא עד עשרה ימים; בשלב זה נערך תשאול ראשוני של המסתננים על-ידי יחידת האכיפה של רשות ההגירה. במתקן "סהרונים" המסתננים מוחזקים פרק זמן מסוים, ושם נערך להם שימוע ונעשה רישום שלהם. המתקן

<sup>1</sup> מרכז המחקר והמידע של הכנסת, נתונים על פשיעה של מסתננים ומבקשי מקלט וכנגד מסתננים ומבקשי מקלט, כתב גלעד נתן, 11 באוקטובר 2011, <http://www.knesset.gov.il/mmm/data/pdf/m02625.pdf>, תאריך כניסה: 28 באפריל 2011.

<sup>2</sup> כאשר מתחוללים משברים קשים במדינה מסוימת, תושבי המדינה הבורחים מארצם וחוששים לחזור אליה מקבלים הגנה קבוצתית במדינות אחרות, ברוח אמנת הפליטים של האו"ם. הנציבות הראשית של האו"ם לפליטים בזינבה פונה מדי פעם בפעם למדינות כדי שייטנו הגנה קבוצתית לפליטים. מדינות רבות נעותרות לבקשה ונותנות הגנה קבוצתית זמנית לפליטים מטעמים הומניטריים.

<sup>3</sup> זאב סלוב, מנהל תחום מחקר ונתונים סטטיסטיים ברשות האוכלוסין, משרד הפנים, דוא"ל, 20 במאי 2010. אביטל שטרנברג, משרד המשפטים, דוא"ל, 21 במרס 2011. פקד ענת אלטמן, חוליית אוכלוסיות, מחלקת מחקר, משטרת ישראל, מכתב, 10 באוגוסט 2010. אתר האינטרנט של רשות האוכלוסין וההגירה, <http://www.piba.gov.il/PublicationAndTender/ForeignWorkersStat/Documents/Apr2011.pdf>, תאריך כניסה: 28 באפריל 2011.



נפתח בשנת 2007 ונועד בראשיתו ל-100 מבקשי מקלט לכל היותר.<sup>4</sup> כיום יש במתקן 2,000 מקומות, והמתקן בתפוסה מלאה. על קליטת המסתננים במתקן מופקד שירות בתי-הסוהר. יחידת המסתננים אחראית לרישום ולתיעוד של המסתננים, להוצאת צווים, להבאת מסתננים לדין ולייצוג של משרד המשפטים במשפט. מי שנקבע בזמן שהותו במתקן שהוא בר-הרחקה נשאר במתקן עד להרחקתו.<sup>5</sup> מי שאינו בר-הרחקה משוחרר לאחר בדיקות רפואיות ואימות סטטוס, שעושה רשות ההגירה.<sup>6</sup> בשנים האחרונות רוב המסתננים שאינם בני-הרחקה קיבלו אשרת שהייה זמנית (5א2).

המסתננים ומבקשי המקלט ששוחררו ממתקני המשמורת מתגוררים בעיקר בכמה ערים בארץ. כל בעלי אשרת שהייה הזמנית מחויבים למסור כתובת בעת חידוש האשרה (אחת לשלושה חודשים). בהליך חידוש האשרה על המבקש לציין את מקום מגוריו. בפועל אין מעקב אחר כתובותיהם של המסתננים ומבקשי המקלט. לפי עדויות של בעלי אשרה, לא תמיד מבקשים מהם בלשכות למסור את כתובתם ולא ניתנה להם הנחיה בדבר מסירת כתובת.

אין בידי הרשות נתונים על מקום מגוריהם של המסתננים ומבקשי המקלט או על האזורים שבהם הם שוהים.<sup>7</sup> להערכת יוסי אדלשטיין, מנהל אגף זרים ברשות ההגירה, אוכלוסייה זו נעה בין אזורים שיש בהם עבודה ואזורים שהיא יכולה להתגורר בהם.<sup>8</sup> מן המספר הכולל של המסתננים ומבקשי המקלט במרס 2011, כ-1700 ממתנינים להרחקה מישראל במתקני שירות בתי-הסוהר.

כאמור, אין נתון רשמי בדבר הפיזור הגיאוגרפי של המסתננים ומבקשי המקלט מאפריקה בישראל. עם זאת, יש בעניין זה הערכות של גורמים שונים: משטרת ישראל, רשויות מקומיות וארגוני סיוע. להערכת משטרת ישראל, עיקר המסתננים ומבקשי המקלט נמצאים בערים תל-אביב, אילת, אשדוד וערד. יש עדויות על ריכוזים של מסתננים ומבקשי מקלט בערים וביישובים נוספים: חיפה, ירושלים, בני-ברק, לוד, נתניה, קריית-גת, קריית-מלאכי, בת-ים, חולון, אשקלון, באר-שבע, דימונה, כפר-סבא, מודיעין, שדרות, נתיבות וכפר-מנדא.<sup>9</sup>

להלן טבלה ובה נתונים משוקללים של גורמים שונים על אוכלוסיית המסתננים ומבקשי המקלט במרכזים העיקריים:

**טבלה 2. נתונים על ריכוזים עיקריים של אוכלוסיית המסתננים ומבקשי המקלט<sup>10</sup>**

מסתננים ומבקשי מקלט (מרס 2011)	אילת	ערד	אשדוד	ירושלים	תל-אביב
4,000–8,000	500–400	2,000–1,500	1,000–800	–15,000 <sup>11</sup> 17,000	

<sup>4</sup> אתר האינטרנט של שירות בתי-הסוהר, <http://www.ips.gov.il/NR/exeres/B39647B9-41FF-464B-AD47-FED65CA926CD.frameless.htm?NRMODE=Published>, תאריך כניסה: 14 ביוני 2010.

<sup>5</sup> אורנה אטלי, רישום אסירים, שירות בתי-הסוהר, שיחת טלפון, 15 במאי 2010.

<sup>6</sup> על הנושא בהרחבה ראו: מרכז המחקר והמידע של הכנסת, הטיפול במסתננים מגבול מצרים, כתב גלעד נתן, 14 ביוני 2010, <http://www.knesset.gov.il/mmm/data/pdf/m02524.pdf>, 14 באוגוסט 2010.

<sup>7</sup> גלי טולידנו, עוזרת ראש רשות ההגירה, משרד הפנים דוא"ל, 15 באוגוסט 2010.

<sup>8</sup> יוסי אדלשטיין, ראש אגף זרים ברשות האוכלוסין וההגירה, משרד הפנים, שיחת טלפון, 14 באוגוסט 2010.

<sup>9</sup> רפ"ק אורית חיימי בריגה, רח"ל מחקר אוכלוסיות, משטרת ישראל, מכתב, 22 במרס 2011.

<sup>10</sup> ההערכה המשוקללת של אוכלוסיית המסתננים ומבקשי המקלט מבוססת על הערכות משרד הפנים, משרד הבטי"פ, רשויות מקומיות ומוקד הסיוע לעובדים זרים.

<sup>11</sup> הרוב המוחלט בתל-אביב, אולם הנתון מתייחס, למשל, גם לאוכלוסייה בבת-ים, רמת-גן, בני-ברק.



מבקשי המקלט מקבלים אשרת שהייה זמנית אם נמצאו זכאים לכך. בעלי אשרה זו (5א2) זכאים לשהות בישראל בלבד. יש לציין כי קטינים נהנים משירותי בריאות וחינוך אוניברסליים בהתאם לאמנות האו"ם ובגירים זכאים לטיפול רפואי מציל חיים. אף שאשרת השהייה אינה אשרת עבודה, רובם המוחלט של המסתננים ומבקשי המקלט מועסקים.<sup>12</sup>

בשל מדיניות הממשלה להימנע מאכיפה של איסור העסקת מסתננים ומבקשי מקלט, לא ננקטים כיום צעדי אכיפה נגד מעסיקהם של לא ישראלים בעלי אשרת 5א2. לפיכך, עובד זר שנכנס לישראל באשרה כחוק מוגבל לעבודה בתחומי עבודה מסוימים, ואילו מסתנן שנכנס לישראל שלא כחוק יכול לעבוד כמעט בכל עבודה ולהתחרות כמעט בכל תחום בעובדים ישראלים. במצב זה נוצרת תחרות עם עובדים ישראלים במקצועות שבהם נדרשת הכשרה מקצועית מעטה.<sup>13</sup> מאחר שהאשרה שניתנת אינה אשרת עבודה ומכיוון שאוכלוסייה זו אינה מקבלת מידע רשמי על זכויות בעבודה, העובדים מצויים למעשה בסטטוס משפטי לא ברור ויש להם תלות גבוהה במעסיקהם.

למרות המעמד הזמני של מבקשי המקלט והימנעות המדינה מהסדרת הטיפול בהם מעבר למתן אשרת שהייה זמנית (5א2), אפשר להעריך כי חלק ניכר מהמסתננים ומבקשי המקלט יישאר בישראל זמן ממושך, לנוכח המצב בארצות המוצא. כ-60% מאוכלוסייה זו בישראל הם נתינים של אריתריאה. לפי ההנחות התקפות של נציבות הפליטים של האו"ם, אין להחזיר לאריתריאה מבקשי מקלט בשל "המצב המורכב במדינה". אי-אפשר להחזיר אליה אנשים שמצבם תואם את ההגדרות שלהן:<sup>14</sup>

א. קטינים, גברים ונשים עד גיל 47.

ב. אנשי אופוזיציה, איגודים מקצועיים, עיתונאים.

ג. מי שנמנים עם אחת מהקבוצות האלה: מיעוט דתי, להט"בים (לסביות), הומוסקסואליים, טראנס-ג'נדרים, בי-סקסואליים), קורבנות סחר; מי שנמנים עם מיעוטים אתניים מסוימים, קורבנות תקיפה מינית.

## 2. פשיעה של נתינים אפריקנים

משטרת ישראל אינה אוספת נתונים על מבצעי עבירות זרים לפי מעמדם בארץ אלא רק עורכת רישום של מדינת המוצא. לפיכך אין בידי המשטרה נתונים על פשיעה בחלוקה לסוגי האשורות הניתנות, למשל מבקשי מקלט, אלא בחלוקה לפי מדינות. עיקר המסתננים ומבקשי המקלט בישראל הם נתינים של מדינות אפריקניות. עם זאת, בהגדרה של נתינים אפריקנים נכללים תיירים, מהגרי עבודה ואחרים, שאינם נמנים עם המסתננים ומבקשי המקלט.

<sup>12</sup> ראו בהרחבה: מרכז המחקר והמידע של הכנסת, אכיפת איסור העסקתם של מסתננים ומבקשי מקלט, כתב גלעד נתן, 17 בפברואר 2011.

<sup>13</sup> להרחבה ראו: מרכז המחקר והמידע של הכנסת, השפעתם של זרים ללא אשרת עבודה על שוק העבודה בישראל, כתיבה: גלעד נתן, 16 בינואר 2011, <http://www.knesset.gov.il/mmm/data/pdf/m02753.pdf>, תאריך כניסה: 17 בפברואר 2011.

<sup>14</sup> דוח נציבות הפליטים של האו"ם בנוגע למבקשי מקלט מאריתריאה,

UNHCR ELIGIBILITY GUIDELINES FOR ASSESSING THE INTERNATIONAL PROTECTION NEEDS OF ASYLUM-SEEKERS FROM ERITREA, 20 באפריל 2011.



בשנים 2007–2010 חלה עלייה במספר התיקים שנפתחו כנגד נתינים אפריקנים שרובם מסתננים ומבקשי מקלט; כמו כן, בולטת העלייה בעבירות אלימות בקרבם. העלייה במספר התיקים חלה במקביל לגידול באוכלוסייה זו, אך ככלל שיעור התיקים עדיין מצומצם יחסית לשיעור התיקים בכלל האוכלוסייה.<sup>15</sup>

לפי נתוני משטרת ישראל, ב-2010 חלה עלייה של 40% בפתיחת תיקים נגד חשודים יוצאי ארצות אפריקה שאינם אזרחים ישראלים ואינם יהודים: 703 תיקים בשנת 2010 לעומת 485 תיקים בשנת 2009. בשנת 2010 חל גידול של 75% במספר המסתננים לישראל מאפריקה. **גם אם כל התיקים שנפתחו כנגד יוצאי אפריקה שאינם אזרחים ישראלים ואינם יהודים הם תיקים של מסתננים ומבקשי מקלט (ללא אחרים, למשל תיירים), יש ירידה בשיעור העבירות של אוכלוסייה זו:** בשנת 2009 נפתחו תיקים כנגד 2.4% מנתיני אפריקה, ובשנת 2010 נפתחו תיקים כנגד 2.04% מנתיני אפריקה.

בשנת 2010 נעברו עבירות של נתינים אפריקנים בעיקר בתחומי פשיעה אלו:

א. סדר ציבורי: 301 עבירות;

ב. עבירות נגד גוף: 278 עבירות;

ג. עבירות רכוש: 216 עבירות.

למרות שיעור הפשיעה הכללי הנמוך בקרב אפריקנים בישראל יש לתת את הדעת לכמה תופעות:

א. מבחינת הנתונים על הזרים בישראל כולה עולה כי שיעור הפשיעה של האפריקנים באוכלוסייה זו עולה. בשנים 2007–2010 החשודים האפריקנים היו 35% מקרב החשודים הזרים, אך שיעורם היה 10% בלבד מהזרים בישראל.<sup>16</sup>

ב. להערכת משטרת ישראל רוב הפשיעה בקרב האפריקנים, בדומה לרוב הפשיעה של הזרים ככלל, היא פשיעה פנים-מגזרית, ואינה מדווחת. להערכת המשטרה, לתופעה של שתיית אלכוהול מרובה, הרווחת בקרב אוכלוסייה זו, יש פוטנציאל לגרום לעבירות, בעיקר עבירות אלימות.

אחד הביטויים הקשים של הפשיעה הפנים-מגזרית הוא עבירות בתוך המשפחה, בעיקר עבירות אלימות כנגד נשים וילדים.

ג. שיעור עבירות השוד בישראל ירד ב-3% בשנים 2008–2010; לעומת זאת, חלה עלייה במספר עבירות השוד בקרב אפריקנים.

ד. עם השנים חלה עלייה במספר העבירות של מסתננים ומבקשי מקלט, בעיקר עבירות אלימות, עבירות כנגד גוף, עבירות סדר ציבורי ועבירות מין (אם כי, כאמור, למרות העלייה, השיעור נמוך משיעור הפשיעה בעבירות אלו באוכלוסייה הכללית). יש לציין כי בעבירות אינוס בכוח ובאינוסים ובעילה שלא כחוק הותקפו בעיקר נשים אפריקניות, חלקן בנות-זוגם של התוקפים. כמו כן, הותקפו נשים העוסקות בזנות. ההערכה היא כי חלק ניכר מתקיפות הנשים העוסקות בזנות אינו מדווח.

ה. נוסף על העבירות שצוינו לעיל, שחלק ניכר מהן מתבצע בקהילת המסתננים ומבקשי המקלט מאפריקה, יש עבירות ייחודיות לאוכלוסייה זו, למשל פעילות של רשתות עבריינים, מסתננים וישראלים, העוסקות בהברחה של מסתננים לישראל ובסחיטת כופר מבני משפחותיהם של מסתננים שנמצאים

<sup>15</sup> רפ"ק אורית חיימי בריגה, רח"ל מחקר אוכלוסיות, משטרת ישראל, מכתב, 22 במרס 2011.

<sup>16</sup> שם.



בישראל. יש לציין כי הקשרים שהתפתחו בין מסתננים העוסקים בפעילות עבריינית ובין גורמי פשיעה מקומיים מובילים לעיסוקים עברייניים אחרים, נוסף על הברחת מסתננים וסחיטתם.

לדברי שרון הראל מנציבות הפליטים של האו"ם, יש קשר ישיר בין מדיניות של הערמת קשיים על מבקשי המקלט לעניין יכולתם לעבוד לפרנסתם ובין עלייה בשיעורי הפשיעה. בהתחשב בסיוע המינימלי והחלקי הניתן היום על-ידי שירותי הרווחה, הדרך הבלעדית לקיומה של אוכלוסייה זו בישראל ולשיקומה היא העבודה. פליטים שאינם עובדים ייטו ליפול לייאוש, חוסר מעש, דיכאון, ומכאן הדרך עשויה להיות קצרה לבעיות דוגמת אלכוהוליזם ואף צריכת סמים. בשלב זה אפשר שתופעות של אלימות ופשיעה יהפכו שכיחות יותר.<sup>17</sup>

לדברי תמר שוורץ, מנהלת מסיל"ה בתל-אביב, מבקשי המקלט מגיעים לישראל לאחר שחוו חוויה קשה במעבר לישראל דרך סיני, ורבים מהם נמצאים במצב של פוסט-טראומה. מצבם הנפשי הקשה והפערים התרבותיים גורמים להידרדרות, לאלימות ולהתנהגות בלתי נורמטיבית.<sup>18</sup>

### 3. פשיעה כנגד נתינים אפריקנים

#### 3.1 פשיעה כללית

נתוני משטרת ישראל אינם מצביעים על תופעה של פשיעה כנגד המסתננים ומבקשי המקלט; עם זאת, המשטרה חוקרת תיקים שבהם אוכלוסייה זו היא הנפגעת, בעבירות של מרמה ועושי, זיוף, עיכוב דרכון, סחר בבני-אדם, ניצול מיני, אלימות ועוד. כאמור, להערכת המשטרה יש תופעה נרחבת של פשיעה פנים-מגזרית שאינה מדווחת.<sup>19</sup>

לדברי שרון הראל מנציבות הפליטים של האו"ם, בנציבות מצטברות עדויות על מספר גדול והולך של מקרי דקירה של מבקשי מקלט ברחבי הארץ, ובין היתר בערים תל-אביב, פרדס-כץ ולוד. כמו כן, יש אלימות כלפי פליטים בערים אחרות כמו אילת (מבקשי מקלט נרגמו באבנים על-ידי ישראלים) ואשדוד (הצתת דירה). הישנותם של מקרי הדקירות מעידה על שנה גוברת והולכת כלפי אוכלוסייה זו. לנוכח חומרתם של המקרים ולאחר בחינת המניעים לדקירות, ייתכן שאף יש להתייחס למקרים אלו כאל "פשעי שנאה" (פשעים שנעשים בשל עוינות כלפי קבוצה מסוימת).<sup>20</sup>

במשטרה יש מחסור במידע מודיעיני על הנעשה בקהילת מבקשי המקלט. בעיה זו מקשה על המשטרה להשיג מידע אמין, לאתר קורבנות של פשיעה בקהילה ולטפל בתופעות עברייניות ואחרות. לדוגמה, בקרב גורמי טיפול מצטברות עדויות לכאורה על סחר בנשים אריתראיות בתוך הקהילה. נשים שנאנסו בדרכן לישראל מסומנות בקהילה כנשים מוכתמות ויש עדויות של נשים על ניצול מיני מסחרי בקהילה. יש תופעה של גברים אפריקנים העוסקים בזנות אולם אין אינדיקציה לסחר בגברים אלו. להערכת גורמים מקצועיים בתחום הטיפול באוכלוסיות קצה, גברים אפריקנים עוסקים בזנות כאמצעי הישרדותי – מוצא אחרון מן הרעב. דוגמה נוספת היא הקושי של משטרת ישראל לשכנע נשים קורבנות אונס מקרב קהילת מבקשי המקלט להתלונן על תוקפים מן הקהילה ומחוצה לה.

<sup>17</sup> שרון הראל, נציבות הפליטים של האו"ם, דוא"ל, 24 במרס 2011.

<sup>18</sup> תמר שוורץ, מנהלת מסיל"ה ת"א, שיחת טלפון, 4 במאי 2011.

<sup>19</sup> רפ"ק אורית חיימי בריגה, רח"ל מחקר אוכלוסיות, משטרת ישראל, מכתב, 22 במרס 2011.

<sup>20</sup> שרון הראל, נציבות הפליטים של האו"ם, דוא"ל, 24 במרס 2011.



### 3.2 פשיעת עבודה

על-פי הנוהג כיום, אף-על-פי שהאשרה הניתנת למבקשי מקלט היא אשרת שהייה בלבד ולא אשרת עבודה, לפי פסיקת בית-המשפט העליון בשבתו כבג"ץ (6312/10) מיום 13 בינואר 2011, המדינה לא תבצע פעולות אכיפה כלפי מסתננים שאי-אפשר לגרשם למדינות מוצאם בטרם תחל פעולת המרכז (מתקן שהייה למסתננים ומבקשי מקלט). בהחלטה על דחיית העתירה למתן צו ביניים נכתב: "על כך יש להוסיף כי באת כוח המדינה ציינה בדיון שנערך לפנינו כי תימסר הודעה לעותרים 30 ימים בטרם תחל באכיפה שכזו".<sup>21</sup> כיום אין פעילות אכיפה בקרב מסתננים ומבקשי מקלט העובדים בישראל ולא בקרב מעסיקהם.

בשנתיים האחרונות רווחות ידיעות על תופעות של העסקה שלא כדין של מסתננים ומבקשי מקלט, בעיקר באמצעות קבלני משנה. רוב התלונות הן נגד קבלני משנה בענפים ניקיון, ניקיון רחובות, שיפוצים ומסעדות במרכז הארץ, ונגד קבלני משנה בענף המלונאות באילת. התלונות העיקריות הן על אי-תשלום שעות נוספות, אי-תשלום תנאים סוציאליים ועיכוב שכר. אפשר להניח שהעובדים אלו ועובדים אחרים שאין להם מעמד חוקי – כמו תיירים שנשארו בישראל לצורך עבודה לאחר שפקעה האשרה שלהם וחסרי מעמד אחרים – מוכנים לעבוד בכל תנאי כדי להתקיים. משום כך קל לנצל אותם ולהעסיקם שלא כחוק.

לדברי עו"ד איריס מעיין, הממונה על זכויות עובדים זרים במשרד התמ"ת, בחודשים האחרונים יש עלייה במספר הפניות של מסתננים ומבקשי מקלט בתחום זה. יש גם פניות חמורות יותר, ולגביהן מתקיים בירור ונקטת אכיפה פלילית. הבעיות העיקריות שמסתננים ומבקשי מקלט מתלוננים עליהן:

א. הלנת שכר;

ב. אי-מתן זכויות על-פי החוק ואי-הפרשת כספים על-פי החוק.

יש גם דיווחים על סיום עבודה ללא מתן זכויות כפיצויי פיטורים ופדיון ימי חופשה, ואי-תשלום שעות נוספות. לדברי עו"ד מעיין, ככל שמבקשי המקלט נשארים ועובדים זמן רב יותר בארץ, הם מסתגלים לתנאים ומכירים את חוקי העבודה טוב יותר, ויודעים לתבוע את זכויותיהם.<sup>22</sup>

בחודש נובמבר 2010 הועברה בפעם הראשונה קבוצה של מסתננים מאריתריאה למקלט לקורבנות סחר בבני-אדם. ארבעת המסתננים, בעלי אשרת 5א2, הועסקו בתנאים קשים (התגוררו בחדר קירור, קיבלו שכר נמוך משכר מינימום והועסקו בלי רישום שעות מסודר). הארבעה לא הבינו מדוע נלקחו ממקום העבודה וטענו כי הם צריכים לעבוד וכי יש להם חובות במדינת מוצאם.<sup>23</sup>

לדברי הגב' קסם אדיב, הממונה על הטיפול בתלונות של מבקשי מקלט בארגון "קו לעובד", תלונות של מבקשי מקלט עובדים על מעסיקים רווחות כיום יותר מבעבר. הלנת שכר היתה ונותרה התלונה הנפוצה, ובצדה יש תלונות על העסקה ללא מתן שכר ותנאים כחוק. בקרב עובדים המועסקים במסעדות רווחות העסקה מעבר למספר השעות המותר בחוק, ללא חופשות וימי מנוחה כחוק, למשך זמן. גב' אדיב גם

<sup>21</sup> אתר האינטרנט של בית-המשפט העליון, <http://elyon2.court.gov.il/files/10/120/063/B06/10063120.B06.htm>, 4 במאי 2011.

<sup>22</sup> עו"ד איריס מעיין, הממונה על זכויות העובדים הזרים במשרד התמ"ת, שיחת טלפון, 4 במאי 2011. יש לציין כי חוקי העבודה, המגן והבטיחות והגהות חלים על כל מי שעובד במדינת ישראל ללא קשר למעמדו.

<sup>23</sup> ויקה גולסדמן, מנהלת מקלט "אטלס" לקורבנות סחר בבני-אדם (גברים), שיחת טלפון, 16 בנובמבר 2010.



מציינת כי בניגוד לעבר יש יותר מודעות של מעסיקים ועובדים לזכויות סוציאליות, ומעסיקים רבים ממהרים לשלם את הזכויות כחוק לאחר פניות אליהם מצד העמותה.<sup>24</sup>

במרס 2011 התקבלו במשרדי "קו לעובד" דיווחים על מושב שבו קבוצה של מבקשי מקלט המועסקים בתנאי סחר. העובדים, כך דווח, מועסקים יותר מ-15 שעות ביממה, משתכרים פחות משכר מינימום וישנים במבנה דמוי אסם, כ-15 איש בחדר, חלקם ללא מזרונים. העובדים במקום לא היו מעוניינים להילקח למקלט ולהפסיק את עבודתם. הם חששו להישאר ללא עבודה וללא יכולת לפרנס את משפחותיהם.<sup>25</sup>

**יש לציין שאי-אפשר למנוע את חזרתם של בעלי אשרת 5א2 למעסיק שהעסיק אותם שלא כחוק, שכן הם אינם מועסקים אצלו באשרה.**<sup>26</sup> לדברי רפ"ק משה אביטל מיחידת סעי"ר במשטרת ישראל, בכל הנוגע לחקירה עקב חשד בעבירות סחר אין מבחינת המשטרה הבדל בין זרים בעלי אשרת עבודה לזרים שאינם בעלי אשרת עבודה. התיק מתנהל לפי הממצאים בשטח וההודעות שנגבות. מבקשי מקלט שאותרו אצל מעסיק החשוד בעבירות סחר והעסקה בתנאי עבדות זכאים לקבלת השירותים הניתנים לקורבנות סחר. אם נפתח תיק בעבירות סחר והעסקה בתנאי עבדות לא ניתן לעובדים לחזור לאותו מעסיק. אולם, בכל הנוגע להעסקה בתנאים קשים שאינם תנאי העסקה בתנאי עבדות לא ניתן לעובדים לחזור לאותו אחרות על חוקי המגן, הטיפול אינו של המשטרה אלא של פקחי משרד הפנים והתמ"ת. משטרת ישראל מיידעת את הפקחים על מקרים שבהם היו עבירות לכאורה שבתחום טיפולם ואינן באחריות המשטרה. יש לציין כי במקרים שבהם הקורבן מסרב לשתף פעולה ולעזוב את המעסיק, המשטרה לא תאלץ אותו לעזוב. לדברי רפ"ק אביטל, החקירה תימשך, אולם אם מבקשי המקלט מעדיפים להישאר אצל המעסיק, סביר להניח שהחקירה תיפגע בשל שיתוף פעולה בין המעסיק לעובדים.<sup>27</sup>

כיום יש ביחידת הפיקוח על זכויות עובדים זרים במשרד התמ"ת 6 מפקחים ו-2 סטודנטים, ועד סוף מאי 2011 אמורים להיות מגויסים 3 מפקחים נוספים (בתקן שאושר ביוני 2010 וחל מאז נקבעו 16 פקחים ו-16 סטודנטים, אך עד היום לא הושלם הליך איוש התקנים). שמונת העובדים פועלים בצוותים של שני עובדים ואמורים לבצע אכיפה של כל חוקי המגן כלפי עובדים לא ישראלים במדינת ישראל כולה (כ-250,000 זרים עובדים בישראל בהיתר וללא היתר).

### 3.3 פשיעה בתוך המשפחה

יש עדויות של גורמי רווחה, עובדי עמותות וגורמים במשטרת ישראל על פשיעה לא מדווחת בתוך המשפחה. גורמי המניעה והאכיפה אינם מסוגלים להתמודד עם תופעות אלו בשל היעדר כלי הסברה מתאימים, היעדר מודיעין בקהילה וחוסר שיתוף פעולה מצד הקורבנות בעבירות אלו.

## 4. הסברה בקרב המסתננים ומבקשי המקלט מאפריקה

אחד הגורמים המרכזיים לפשיעה של מבקשי מקלט ולפשיעה נגדם הוא היעדר מודעות לחוק בישראל. פשיעת עבודה, לדוגמה, מתאפשרת בין השאר משום שמבקשי המקלט אינם מודעים לזכויותיהם. גם

<sup>24</sup> קסם אדיב, "קו לעובד", שיחת טלפון, 4 במאי 2011.

<sup>25</sup> אתר האינטרנט של עמותת "קו לעובד", <http://www.kavlaoved.org.il/media-view.asp?id=3128>, 4 במאי 2011.

<sup>26</sup> כאשר יש חשד לעבירות נגד חירות מצד מעסיק של עובדים זרים בהיתר, אפשר להקפיד את ההיתר ואף לבטלו; לעומת זאת, העסקתם של עובדים אריתראים אינה תלויה בהיתר.

<sup>27</sup> רפ"ק משה אביטל, יחידת סעי"ר, משטרת ישראל, שיחת טלפון, 4 במאי 2011.





בעניין התנהגות אלימה שאינה חוקית בישראל, למשל עבירות של אלימות במשפחה, יש פער בין החוק בישראל ובין המנהגים בארצות המוצא ואין מודעות לפער זה.

ארגונים וולונטריים הפועלים בקרב מבקשי המקלט מקיימים הסברה על בסיס וולונטרי בעיקר בכל הנוגע לזכויות המשפחה ולאלימות במשפחה, אולם אין הסברה מטעם המדינה למסתננים ולמבקשי המקלט המגיעים למדינת ישראל, לא בשלב הכניסה לישראל ולא לאחר מכן. לדברי ענבל משאש, ראש תחום זרים במתקן "סהרונים", בעת שהותם של המסתננים במשמורת ניתן להם כל המידע בדבר זכויותיהם כמוחזקים בלבד.<sup>28</sup>

מסתננים המקבלים מעמד של מבקשי מקלט מחדשים את אשרת השהייה שלהם בלשכות משרד הפנים אחת לארבעה חודשים. גם בלשכות משרד הפנים לא מחולק חומר הסברה המיועד לאוכלוסייה זו. לדברי עמוס ארבל, האחראי על לשכות רשות האוכלוסין, אם תתקבל החלטה להכין חומר ולחלקו בלשכות, הלשכות ייערכו לכך.<sup>29</sup>

גורמים במשטרת ישראל מסרו כי הפער התרבותי ואי-ידיעת החוקים והנורמות במדינת ישראל תורמים לשיעור גבוה של עבירות במשפחה. היעדרן של הדרכה של האוכלוסייה והסברה מסודרת לגבי החוקים והנורמות בישראל פוגע בעבודת המשטרה, וכן היא מתקשה להגיע לדיאלוג עם גורמים בעלי השפעה באוכלוסייה זו.

מסתננים ומבקשי מקלט בעלי אשרת 2א5 אינם מקבלים הדרכה בדבר זכויות עובדים בישראל ולא מחולק להם "זכותון" – העלון המיועד לעובדים זרים. לדברי עו"ד איריס מעיין, בימים אלו מתורגם ה"זכותון" לשפות נוספות, ובהן ערבית, אמהרית וטיגרינית.<sup>30</sup>

## 5. סיכום ונקודות לדיון

- בישראל הולכת ומתבססת אוכלוסייה שאין לה מעמד קבוע ולא גובשה מדיניות בדבר מעמדה. מלבד זכות השהייה שהמדינה מקנה, המעוגנת באשרה, למסתננים ולמבקשי המקלט יש זכות בסיסית שאינה מעוגנת רשמית – הזכות לעבוד. ואולם, הם אינם ערים לזכויות העבודה שלהם: תנאי העסקה, תנאי שכר, בטיחות וגהות והזכאות לביטוח בריאות ולביטוח לאומי כמו כל עובד אחר בישראל.
- שיעור הפגיעה באוכלוסייה זו היה ונותר נמוך משיעור הפגיעה באוכלוסייה הכללית. עם זאת, הימנעות המדינה מהסדרת מעמדם של מבקשי המקלט באופן שיגדיר בבירור את זכויותיהם וחובותיהם בזמן שהותם במדינת ישראל, והימנעות המדינה מפעולות הסברה של החוק והנוהג בקרב אוכלוסייה זו עשויות לתרום להמשך המגמה של עלייה בפגיעה. תופעות המאפיינות מהגרים חסרי כול ומחוסרי עבודה, כצריכה מופרזת של חומרים פסיכו-אקטיביים, אלימות פנים-מגזרית וחבירה לגורמים עברייניים לצורך התפרנסות, עשויות להחריף ללא טיפול מערכתית כולל.

<sup>28</sup> ענבל משאש, ראש תחום זרים במתקן "סהרונים", שיחת טלפון, 4 במאי 2011.

<sup>29</sup> עמוס ארבל, רשות האוכלוסין וההגירה, משרד הפנים, שיחת טלפון, 4 במאי 2011.

<sup>30</sup> עו"ד איריס מעיין, הממונה על זכויות עובדים זרים במשרד התמ"ת, שיחת טלפון, 4 במאי 2011. טיגרינית: שפה לא שמיית המדוברת בקרב אוכלוסיות שונות בקרן אפריקה. בארץ חלק מעולי הפלשמורה דוברים שפה זו.



- אין כיום פעילות הסברה ממשלתית או ציבורית למסתננים ומבקשי המקלט. מבקשי המקלט עשויים לשהות בישראל תקופה ממושכת. יש לתת את הדעת לצורך לערוך הסברה ולחלק חומרי הסברה כ"זכותון", משלב הקליטה במתקן "סהרונים" והלאה.
- משטרת ישראל זקוקה לכלי אכיפה והסברה יעילים בפעולתה בקרב ריכוזי האוכלוסייה העיקריים של הפליטים ומבקשי המקלט, כדי לקיים הסברה ופעולות מניעה ואכיפה יעילות באוכלוסייה זו. לשם כך, על המשטרה לפתח יכולת הסברה בשפות זרות וכלים נוספים הרגישים מבחינה תרבותית, שיסייעו לה למגר תופעות של פשיעה כללית ופנים-מגזרית בקרב המסתננים ומבקשי המקלט.
- כאמור, המסתננים ומבקשי המקלט זכאים לעבוד, אך אין הסדרה של עבודתם. כך נוצר תמריץ לנצל אותם ולהעסיקם בתנאים קשים, והדבר מעודד את דחיקת רגליהם של עובדים ישראלים משוק העבודה והחלפתם בעובדים נטולי זכויות.
- חוסר הבהירות בדבר זכויות העובדים של מסתננים ומבקשי מקלט והיעדר האכיפה בענפים ובריכוזי תעסוקה שבהם שיעור גדול של עובדים אלו הם כפי הנראה סיבות מרכזיות לכך שתופעות עברייניות שהיו מקובלות בעבר כלפי עובדים זרים מופיעות כיום בשיעור ניכר בתלונותיהם של עובדים מקרב המסתננים ומבקשי המקלט. היעדר אכיפה כנגד מעסיקים והיעדר הסברה לעובדים ולמעסיקים מוסיפים על התרחבותה של תופעה זו.
- יש לתת את הדעת לכך שהיעדרו של מעמד מוסדר, אי-הוודאות בכל הנוגע לתוקף המעמד והזכות לעבוד וכן העובדה שחלק ניכר מהמסתננים ומבקשי המקלט עבר חוויות טראומטיות בדרך לישראל וסובל מתופעות פוסט-טראומטיות בלי לקבל טיפול – כל אלו, בצירוף הנטייה של גברים מובטלים באוכלוסייה זו לצרוך כמויות גדולות של חומרים פסיכו-אקטיביים, תורמים להתגברות של תופעות שליליות ופליליות בקרב אוכלוסייה זו.
- נתוני המשטרה אינם מפלחים את הזרים לפי אשרה אלא לפי מדינת מוצא. הדבר מקשה את פילוח העבירות של מסתננים ומבקשי מקלט ואחרים. מאפריקה מגיעים לישראל גם מהגרי עבודה לא חוקיים, למשל תיירים, והם שונים באופי העבירות שלהם מהמסתננים ומבקשי המקלט.

