



הכנסת

מרכז המחקר והמידע

לא ישראלים בישראל
(זרים, עובדים זרים, פליטים, מסתננים
ומבקשי מקלט)
תמונת מצב, 2010-2011

י"ז בכסלו תשע"ב

13 בדצמבר 2011

כתיבה: ד"ר גלעד נתן

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

מבוא

מסמך זה נכתב לבקשת חבר הכנסת ניצן הורוביץ, יושב-ראש הוועדה המיוחדת לבעיית העובדים הזרים, ומובאת בו סקירה של אוכלוסיית הזרים בישראל, של המדיניות כלפי אוכלוסייה זו ושל מגמות ושינויים באוכלוסייה, בהרכבה ובמדיניות כלפיה. המסמך מבוסס בחלקו על הנתונים שהוגשו לארגן לשיתוף כלכלי ופיתוח (OECD) בנושא הגירה (דוח SOPEMI).

מדינת ישראל אינה רואה בעצמה מדינת הגירה הפתוחה לפני מהגרים בני כל הלאומים אלא מדינת הלאום של העם היהודי, והיא פותחת את שעריה לבני העם היהודי. לכן אין למדינת ישראל מדיניות של קליטת מהגרי עבודה, כפי שמקובל למשל ברוב המדינות המשתייכות לארגון לשיתוף פעולה כלכלי ופיתוח (OECD), ואין בה מכסות הגירה או מכסות למבקשי מקלט ופליטים.

אוכלוסיית הזרים העיקרית בישראל היא מהגרי עבודה שנכנסו לישראל כחוק באשרה. הם נחלקים לבעלי מעמד מוסדר ולחסרי מעמד מוסדר, ובתוכם זרים שנכנסו לישראל כחוק אולם שלא באשרת עבודה ועובדים בה שלא כחוק. נוסף עליהם יש בישראל אוכלוסייה הולכת וגדלה של מבקשי מקלט, שכמעט כולם הגיעו למדינה דרך גבול ישראל-מצרים, וכן אוכלוסייה של חסרי מעמד ושוהים בלתי חוקיים, רובם פלסטינים. המשותף לכל הקבוצות הללו הוא השהייה הממושכת בישראל – כחוק ושלא כחוק – וההשתלבות בכוח העבודה בישראל – כחוק ושלא כחוק. מסמך זה אינו עוסק בתיירים ובסטודנטים ששהייתם בישראל זמנית והם אינם משתלבים בשוק העבודה (זולת מקרים מיוחדים).

1. רקע

1.1 הגדרות

במדינת ישראל שוהות לאורך זמן כמה קבוצות של לא ישראלים. העיקריות שבהן:

- **עובדים זרים זמניים** – לא ישראלים בעלי אשרת עבודה הניתנת להארכה עד 63 חודשים (יש יוצאים מן הכלל בענף הסיעוד). אלה אינם בעלי מעמד קבוע ואינם יכולים לקבל מעמד של קבע בישראל בהמשך לעבודתם (זולת חריגים הנובעים משינוי במעמד האישי).
- **זכאים להגנה קבוצתית** – לא ישראלים שבאו לארץ ממדינות שאין להחזירם אליהן (ובהן אריתריאה וסודאן), שכן לפי נציבות האו"ם לפליטים נשקפת שם סכנה לחייהם. הם מקבלים בארץ אשרת שהייה 2(א)(5)¹.
- **חסרי מעמד שנכנסו לישראל כתיירים** – לא ישראלים שנכנסו לישראל באשרת תייר ולא יצאו ממנה בתום תקופת האשרה.

נוסף על קבוצות אלו יש בישראל עוד כמה קבוצות: מסתננים ופליטים; עובדים זרים מומחים; מבקשי מקלט שקיבלו את מעמדם שלא מתוקף ההגנה הקבוצתית; קטינים חסרי מעמד שנולדו בארץ או גדלו בה; סטודנטים ואנשי דת; שוהים לא חוקיים וחסרי מעמד שהגיעו לישראל משטחי הרשות הפלסטינית. מסמך זה אינו עוסק בהם.

¹ אשרה לפי סעיף 2(א)(5) לחוק הכניסה לישראל, התשי"ב-1952.

1.2 נתונים

מספרם של הזרים בישראל מוערך כבר כמה שנים ברבע מיליון בני-אדם. לפי נתוני משרד הפנים, בנובמבר 2011 שהו בישראל² –

88,864 עובדים זרים שנכנסו לישראל כחוק ומעמדם מוסדר (74,747) או אינו מוסדר (14,127);

95,000 אנשים שנכנסו לישראל באשרת תייר ונותרו בישראל אחרי שפגה האשרה שלהם;

כ-45,000 מסתננים (רובם מקבלים הגנה קבוצתית ומוכרים כמבקשי מקלט בעלי אשרת שהייה 2(א)(5) (נתוני נובמבר 2011);³

כ-31,000 פלסטינים באשרת עבודה (מתוך מכסה של 35,000 עובדים) (נתוני נובמבר 2011).⁴

לא יוש להוסיף שב"חים בעלי אזרחות ירדנית ופלסטינים מאיו"ש ומרצועת עזה. מספרם מוערך בכמה אלפים.

2. עובדים זרים שנכנסו לישראל כחוק באשרת עבודה (מהגרי עבודה חוקיים)

מדינת ישראל מאפשרת את הגעתם של עובדים זרים לארץ. כמעט כל העובדים הם בעלי הכשרה מקצועית נמוכה, והם מועסקים בענפי הסיעוד, החקלאות והבניין. נוסף עליהם יש עובדים זרים מקצועיים בתעשייה ובענף המסעדות האתניות ועובדים מומחים. בשנת 2010 החל פילוט להבאת עובדים עונתיים בענף החקלאות.

בענף הסיעוד אין מכסה מוגבלת של עובדים. גם מספרם של העובדים המוגדרים מומחים (עובדים מקצועיים המרוויחים כפול מהשכר הממוצע במשק לפחות) אינו מוגבל. בענפי החקלאות והבניין יש מכסה מוגדרת של עובדים זרים. בענפים שיש בהם מכסה, הממשלה היא שקובעת אותה.

עובד זר שנכנס לישראל באשרת עבודה יכול להישאר בישראל עד 63 חודשים (בענף הסיעוד יש קריטריונים לשהות ארוכה יותר). האשרה אינה ניתנת ל-63 חודשים אלא לשנה, ותלויה בהעסקה מוסדרת אצל מעביד בעל היתר. מתן האשרה באופן זה עלול לגרום לאובדן המעמד החוקי בשל אי-הסדרה של המעמד בעת מעבר בין מעסיקים. בשל כך יש עובדים זרים לא מעטים שנכנסו לעבוד בישראל כחוק ומעמדם אינו מוסדר.

² אתר רשות האוכלוסין וההגירה, <http://www.piba.gov.il/PublicationAndTender/ForeignWorkersStat/>, Documents/nov2011.pdf, תאריך כניסה: 7 בדצמבר 2011.

³ נתון זה מקורו בדיווח על נתוני המסתננים בנובמבר (2,452 עד 29 בנובמבר 2011).

⁴ מרב אברהמס, מנהלת תחום תכנון ומחקר ברשות האוכלוסין וההגירה, מכתב, 6 בדצמבר 2011.



2.1 נתונים על עובדים זרים

נתונים על עובדים זרים לשנת 2010⁵

בשנת 2010 נכנסו לישראל 32,000 אזרחים זרים באשרת עבודה – כ-5,000 עובדים יותר משנכנסו בשנת 2009. בסוף שנת 2010 שהו בישראל כ-90,600 עובדים זרים שנכנסו לישראל כחוק, לעומת 93,930 בשנת 2009; מתוכם 75,818 היו בעלי מעמד מוסדר (76,300 בשנת 2009) ול-14,795 לא היה מעמד מוסדר (14,795 בשנת 2009). 873 עובדים זרים שנכנסו כחוק הורחקו מישראל בשנת 2010 נגד רצונם. כ-30,000 עובדים זרים עזבו את ישראל מרצונם בתום תקופת האשרה החוקית או לפני תום התקופה.

שיעור הגברים בקרב העובדים הזרים היה 48% – עלייה של 5% משנת 2009.

ארצות המוצא העיקריות של עובדים זרים שנכנסו לישראל כחוק בשנת 2010: תאילנד – 7,600 עובדים (24%); הפיליפינים – 5,800 עובדים (18%); מדינות ברית-המועצות לשעבר – 5,700 עובדים (18%); הודו – 3,000 עובדים (10%); סין – 1,600 עובדים (5%); נפאל – 1,500 עובדים (5%). 74% מהנכנסים באו ממדינות אסיה (72% בשנת 2009), ו-24% – ממדינות אירופה (26% בשנת 2009).

נתונים על עובדים זרים לפי ענפים עיקריים לשנת 2011

עובדים זרים בענף הבניין

ב-30 באוקטובר 2011 שהו בישראל 5,480 פועלי בניין זרים בעלי מעמד מוסדר ועוד 2,779 פועלי בניין שנכנסו לישראל כחוק לצורך עבודה ומעמדם אינו מוסדר. בשנת 2011 היתה מכסת העובדים הזרים בענף הבניין אמורה לרדת מ-8,000 ל-5,000. ההפחתה האמורה בוטלה בהחלטת ממשלה מסי' 3453 מ-10 ביולי 2011,⁶ ונקבע כי עד יולי 2014 תישאר מכסת העובדים הזרים בענף הבניין 8,000 עובדים. ביטול מכסת העובדים הזרים נדחה מינואר 2013 לינואר 2016. בהסכם בין התאחדות הקבלנים לממשלה בדבר הארכת מכסת העובדים הזרים בענף נקבעו אמצעים לעידוד תעסוקת ישראלים, כגון הכשרה מקצועית בתנאים מועדפים.

⁵ הנתונים על עובדים זרים חוקיים – מתוך אתר הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה,

http://www.cbs.gov.il/reader/newhodaot/hodaa_template.html?hodaa=201120182; אתר רשות האוכלוסין וההגירה, <http://www.piba.gov.il/subject/foreignworkers/pages/default.aspx>, תאריך כניסה: 26 בספטמבר 2011.

⁶ אתר משרד ראש הממשלה, <http://www.pmo.gov.il/PMO/Secretarial/Decisions/2011/07/des3453.htm>, תאריך כניסה: 26 בספטמבר 2011.



טבלה 1. השינויים במתווה הממשלתי להפחתה ולביטול של מכסת העובדים הזרים בענף הבניין⁷

לפי החלטה (2011) 3453	לפי החלטה (2010) 2080	לפי החלטה (2009) 1066	לפי החלטה (2009) 147	לפי החלטה (2006) 446	
-	-	-	-	15,000	ספטמבר 2006
-	-	-	-	12,000	אוקטובר 2007
-	-	-	-	9,000	אוקטובר 2008
-	-	-	8,000	6,000	אוקטובר 2009
-	8,000	8,000 עד יולי ; 5,000 מיולי	5,000	מומחים בלבד	2010
8,000	8,000 עד יולי ; 5,000 מיולי	2,000	2,000	מומחים בלבד	2011
8,000	2,000	מומחים בלבד	מומחים בלבד	מומחים בלבד	2012
8,000	מומחים בלבד	מומחים בלבד	מומחים בלבד	מומחים בלבד	2013
5,000	מומחים בלבד	מומחים בלבד	מומחים בלבד	מומחים בלבד	יולי 2014
2,000	מומחים בלבד	מומחים בלבד	מומחים בלבד	מומחים בלבד	יולי 2015
מומחים בלבד	מומחים בלבד	מומחים בלבד	מומחים בלבד	מומחים בלבד	2016

נוסף על כך נקבעו בהסכם בין הממשלה לקבלנים הסדרת הבאתם של העובדים הזרים בענף הבניין בהסכמים בילטרליים והסדרה והרחבה של ההשקעה בהכשרה מקצועית לעובדים ישראלים בענף הבניין.⁸ יש לציין כי בשנים 2009-2010 נכנסו לעבודה בענף הבניין יותר מ-30,000 עובדים ישראלים חדשים. מגמה זו נמשכה גם בשנת 2011, בצד העלייה בהעסקתם של מסתננים מאפריקה בעלי אשרת שהייה ומעמד של מבקשי מקלט.

עובדים זרים בענף החקלאות

ב-30 באוקטובר 2011 שהו בארץ 24,347 עובדים זרים בענף החקלאות בעלי מעמד מוסדר ועוד 185 שנכנסו לישראל כחוק לעבודה ומעמדם אינו מוסדר. בשנת 2011 היתה מכסת העובדים הזרים בענף

⁷ אתר משרד ראש הממשלה, <http://www.pmo.gov.il/PMO/Archive/Decisions/2006/09/des446.htm>,

<http://www.pmo.gov.il/PMO/Secretarial/Decisions/2009/05/des147.htm>

<http://www.pmo.gov.il/PMO/Secretarial/Decisions/2009/12/des1066.htm>

<http://www.pmo.gov.il/PMO/Secretarial/Decisions/2010/07/des2080.htm>, תאריך כניסה: 16 בינואר 2011.

⁸ להרחבה על ההחלטה ראה: מרכז המחקר והמידע של הכנסת, ההסכם בין משרד האוצר ורשות האוכלוסין וההגירה להתאחדות הקבלנים, כתיבה: גלעד נתן, 11 ביולי 2011.



אמורה לרדת מ-26,000 ל-24,500. לבסוף נקבע כי מכסת העובדים הזרים בענף לשנת 2011 תישאר 26,000, כפי שהיתה בשנת 2010, והשלמת ההפחתה של המכסה נדחתה בשנה. בין ארגוני החקלאים לממשלה הושגה הסכמה בדבר מתווה פוחת להורדת מכסת העובדים הזרים בחקלאות ל-18,900 בשנת 2016, והסכמה זו עוגנה בהחלטת ממשלה.⁹

טבלה 2. ההפחתה ההדרגתית המתוכננת במכסת העובדים הזרים בחקלאות

שנה	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
מכסה	27,500	26,000	26,000	24,400	23,000	21,500	20,000	18,900

בימים אלו מתנהל משא-ומתן בין החקלאים לממשלה על עיכוב נוסף בהפחתת מכסת העובדים הזרים בענף. מופעל לחץ על הממשלה לקבוע כי בשנת 2012 תופחת המכסה ב-600 עובדים, ולא ב-1,600.

עובדים זרים בענף הסיעוד

ב-30 באוקטובר 2011 שהו בארץ 42,535 עובדים זרים בענף הסיעוד בעלי מעמד מוסדר ועוד 9,931 עובדים זרים שנכנסו לישראל כחוק לעבודה ומעמדם אינו מוסדר. אין מכסה של עובדים זרים בענף הסיעוד. הממשלה נוקטת כמה צעדים לעודד העסקת ישראלים בענף, ובהם תוספת שעות סיעוד¹⁰ לזכאי חוק הסיעוד שמעסיקים ישראלים.

מומחים ועובדים מקצועיים

נוסף על עובדים זרים בעלי הכשרה מקצועית נמוכה בענפי הבניין, הסיעוד והחקלאות, עובדים בישראל מומחים ועובדי תעשייה ומסעדות מקצועיים. ב-30 באוקטובר 2011 שהו בישראל 2,385 מומחים ועובדים מקצועיים בעלי מעמד מוסדר ו-763 מומחים ועובדים מקצועיים שנכנסו לישראל כחוק ומעמדם אינו מוסדר. בענף המסעדות האתניות ובענף התעשייה יש מכסת עובדים זרים. מכסת העובדים הזרים בתעשייה היתה אמורה להתבטל בסוף שנת 2011. בימים אלו מתנהל משא-ומתן בין התאחדות התעשיינים, משרד האוצר ומשרד התמי"ת על ביטול המכסה.¹¹

⁹ להרחבה ראה: מרכז המחקר והמידע של הכנסת, צורכי כוח אדם בחקלאות, כתיבה: גלעד נתן, 28 בנובמבר 2010, <http://www.knesset.gov.il/mmm/data/pdf/m02697.pdf>

¹⁰ הזכאות לקצבת סיעוד ניתנת כזכאות לשעות טיפול בבית המטופל או במרכזים בקהילה.

¹¹ עמית סדן, רפרנט פנים אגף תקציבים משרד האוצר, שיחת טלפון, 03 בינואר 2011.



2.2 השינויים העיקריים במדיניות כלפי עובדים זרים בישראל בשנים 2010-2011

החלטת ממשלה מס' 1274 מינואר 2010¹²

בינואר 2010 קיבלה ממשלת ישראל החלטה של כמה סעיפים הקשורים בנושא העובדים הזרים. בין השאר החליטה הממשלה לנקוט כמה צעדים להגברת האכיפה כלפי מעסיקי עובדים זרים שלא כדין (הן מעסיקים ללא היתר והן מעסיקים שהעסיקו עובדים בהיתר אך שלא לפי חוקי העבודה והמגן); לצמצם את מספר העובדים הזרים הלא-חוקיים במדינת ישראל; לטפל בגביית דמי תיווך שלא כחוק; להגביר את המודעות לתופעת העובדים הזרים; לעודד תעסוקת ישראלים. יש לציין כי לא כל הסעיפים שהתקבלו בהחלטת הממשלה יושמו או קודמו לקראת יישום. עם זאת, בשנים 2010-2011 ננקטו כמה צעדים למאבק בתופעות חמורות הנלוות לעתים להבאת עובדים זרים ולהעסקתם, ובעיקר – הטלת הגבלות על הבאת עובדים זרים, הגברת האכיפה כנגד מעסיקי עובדים זרים שלא כחוק ומאבק בגביית דמי תיווך.

חקיקת חוק הגירה

בשנת 2010 הוקמה ועדה במשרד המשפטים לצורך גיבוש חוק הגירה לישראל. דיוני הוועדה עודם נמשכים, וסביר להניח שהעבודה על הצעת החוק לא תסתיים לפני אמצע שנת 2012.

שינויים במכסות העובדים הזרים

בשנים 2010-2011 היתה מכסת העובדים הזרים בענפי הבניין והחקלאות אמורה להצטמצם, אולם הצמצום נדחה. בשנת 2011 חתמה הממשלה על הסכמים עם נציגי המעסיקים בענפי החקלאות והבניין בדבר מתווה להפחתת מכסות העובדים הזרים בענפים אלו עד שנת 2016. בענף הבניין המתווה אמור להסתיים בביטול המכסה. יש לציין כי לפי החלטות ממשלה קודמות העסקת עובדים זרים בענף הבניין היתה אמורה להסתיים כבר בשנת 2010.

הרחבת האפשרות להאריך את שהייתם של עובדי סיעוד זרים בישראל והגבלת הניידות של עובדי סיעוד

בשנת 2011 הושלמה חקיקת שני תיקונים לחוק עובדים זרים. תיקון אחד מאפשר הארכה של העסקת עובד זר בענף הסיעוד מעבר ל-63 חודשים במקרים הומניטריים גם כאשר אין העובד הזר מועסק אצל מעסיקו שנה לפחות. התיקון השני מאפשר להגביל את המעבר של עובדים זרים בענף בין מעסיקים באמצעות קביעת אשרות עבודה באזורים מסוימים ובענפי משנה של ענף הסיעוד. יש לציין כי עד ספטמבר 2011 לא הסתיימה התקנת התקנות לחוק, ולכן ההגבלות שנקבעו בחקיקה אינן מיושמות.

¹² להרחבה ראה: מרכז המחקר והמידע של הכנסת, מדיניות הממשלה בנושא עובדים זרים – החלטת ממשלה מס' 1274 מינואר 2010, כתיבה: גלעד נתן, 25 בינואר 2010, <http://www.knesset.gov.il/mmm/data/pdf/m02547.pdf>



יישום הרפורמה בהעסקת עובדים זרים בסיעוד¹³

ב-2010 הושלמה הרפורמה בשיטת העסקתם של העובדים הזרים בענף הסיעוד. ברפורמה הובטחה הניידות של עובדים זרים בין מעסיקים, נקבעו תשלומי חובה של בעלי ההיתר להעסקת עובד זר ללשכות ההשמה הפרטיות בענף והוסדר הפיקוח של רשות ההגירה על לשכות ההשמה. נמתחה ביקורת רבה על הרפורמה: הלשכות הפרטיות מתקשות להביא עובדים זרים חדשים לישראל בשל מדיניות שדורשת מהלשכות השמה כמעט מלאה של עובדים שכבר שוהים בארץ ובשל המאבק שרשויות המדינה מנהלות כנגד כניסתם של עובדים שלא לצורך; מצד בעלי ההיתר להעסקת עובדים נשמעו תלונות על תפקוד הלשכות ועל התשלומים שיש לשלם להן; מצד עובדים זרים נשמעו תלונות על בעיות בהשמה.

העסקת עובדים עונתיים בחקלאות

לצד המתווה הפוחת של מכסת העובדים הזרים בענף החקלאות יישמה ממשלת ישראל בשנת 2010 את השלב הראשון בתוכנית פיילוט לבחינת האפשרות להעסיק עובדים עונתיים בחקלאות. לנוכח הצלחת הפיילוט החליטה הממשלה בישיבתה ב-14 בספטמבר 2011 (החלטה מס' 3713)¹⁴ להמשיך את הפיילוט ולהסדיר את הכנסתם של העובדים שעבדו בישראל במסגרת הפיילוט בשנת 2010 לחצי שנה נוספת בשנת 2012.

סוגיית הזכות לחיי משפחה של עובדים זרים

לילדי העובדים הזרים מוקנות זכויות הנחשבות אוניברסליות לפי אמנת האו"ם בדבר זכויות הילד, והם מקבלים בישראל טיפול של רשויות הבריאות, הרווחה והחינוך. עם זאת, הזכות לחיי משפחה של עובדים זרים אינה מוכרת בחוק הישראלי. לילדים של עובדים זרים הנולדים בישראל או נכנסים אליה אין מעמד מוסדר, ועובדים זרים אשר מגדלים את ילדיהם בישראל מאבדים את מעמדם החוקי.

עד אפריל 2011 קבע נוהל של משרד הפנים כי עובדת זרה שנכנסה להיריון חייבת להוציא את הילד מהארץ בתוך 90 יום מהלידה או שתאבד את מעמדה. באפריל 2011 פסק בית-המשפט העליון כי נוהל זה בטל. משרד הפנים מגבש נוהל חדש.

בשל האי-הכרה בזכות לחיי משפחה אין נתון רשמי בדבר קרובי משפחה של עובדים זרים (כמעט כולם ילדי עובדים זרים). בשנת 2009 ילדו בארץ 1,796 נשים לא ישראליות, ובשנת 2010 – 1,800.¹⁵ בשנה זו ילדו בארץ 285 נשים שאין להן ביטוח בריאות ממלכתי ושאינן נשואות לישראלים, ובשנת 2010 – 283. סביר להניח שרוב הנשים שילדו בארץ, אינן נשואות ואין להן ביטוח בריאות ממלכתי הן עובדות זרות

¹³ להרחבה ראה: מרכז המחקר והמידע של הכנסת, הטיפול באנשים עם צרכים סיעודיים, כתיבה: גלעד נתן, 29 במאי 2011, <http://www.knesset.gov.il/mmm/data/pdf/m02854.pdf>, תאריך כניסה: 26 בספטמבר 2011.

¹⁴ אתר משרד ראש הממשלה, <http://www.pmo.gov.il/PMO/Secretarial/Decisions/2011/09/des3713.htm>.

¹⁵ בנתון על הלא-ישראליות נכללות גם מי שהן זכאיות חוק השבות השוהות בארץ ומי שהן אזרחיות זרות שנישאו לישראלים ואינן זכאיות לביטוח בריאות.



שנכנסו לישראל לעבודה באשרה, אולם מקצתן עשויות להיות מבקשות מקלט השוהות בישראל באשרת שהייה זמנית שאינה אשרת עבודה או ללא מעמד מוסדר או מהגרות עבודה לא חוקיות.¹⁶ אשר לקטינים חסרי המעמד בישראל, יש כמה הערכות בדבר מספרם, שנעות סביב כמה אלפים.

הסדרת מעמדם של ילדי עובדים זרים לפי החלטות ממשלה

בהחלטת ממשלה מס' 2183 מ-5 באוגוסט 2010¹⁷ נקבעו הנחיות לצורך הגשת בקשה לבחינת מעמד של ילדי עובדים זרים בישראל ובני משפחתם מדרגת קרבה ראשונה. נכון לדצמבר 2011 לא הסתיים הליך הטיפול ב-636 קטינים שהוגשה בקשה בשמם, זולת מי שבקשתם נדחתה על הסף.

להלן סטטוס הבקשות לפי נתוני 30 בנובמבר 2011:¹⁸

- 65 בקשות נדחו על הסף.
- 259 בקשות עומדות בקריטריונים.
- 94 בקשות אינן עומדות בקריטריונים.
- 44 בקשות נבחנות בוועדה המייעצת.
- 239 בקשות חריגות ממתנינות להחלטת השר.

חתימת הסכמים בילטרליים להסדרת הבאתם של עובדים זרים בבניין ובחקלאות

בשנים האחרונות נקבע בכמה החלטות ממשלה כי בענפים שבהם נחתמו הסכמים בילטרליים בין ישראל למדינות אחרות להבאת עובדים זרים מהן לא יוכנסו למדינת ישראל עובדים זרים לעבודה אלא ממדינות שחתמו על ההסכמים. לנוכח החלטות אלו ממשלת ישראל פועלת לחתימת הסכמים בילטרליים עם מדינות מקור של עובדים זרים. בשנת 2011 נחתם ההסכם הראשון בענף החקלאות, והושגו הסדרים עם נציגי המעסיקים בישראל בדבר חתימת הסכמים בילטרליים עם מדינות מקור גם בענף הבניין.

ענף החקלאות

בשנת 2011 נחתם הסכם בין ממשלת ישראל, ממשלת תאילנד וארגון ההגירה העולמי (IOM) להסדרת הבאתם של עובדים זרים בענף החקלאות מתאילנד באמצעות הארגון. באוקטובר 2011 היו ממשלת

¹⁶ אסתר טולדאנו, המוסד לביטוח לאומי, שיחת טלפון, 14 באפריל 2011.

¹⁷ אתר הממשלה, <http://www.info.gov.il/LAPAM/PublicAnnouncement/general/shohim.htm>

¹⁸ מרב אברהמס, מנהלת תחום תכנון ומחקר ברשות האוכלוסין וההגירה, מכתב, 14 בדצמבר 2011.



ישראל וממשלת תאילנד אמורות להתחיל בפרסום נוהל העבודה החדש, ועובדים ראשוניים אמורים להגיע לישראל לפי הנוהל מ-15 בדצמבר 2011 ואילך.

נוסף על ההסכם הזה, שלפיו העובדים יבואו לעבוד בחקלאות בישראל לפי היתרים קבועים ל-63 חודשים, נחתם הסכם בין ממשלת ישראל לממשלת סרי-לנקה להסדרת הבאתם של עובדים עונתיים בחקלאות.

ענף הבניין

בהסכם בין ממשלת ישראל להתאחדות הקבלנים נקבע כי עובדים זרים בענף הבניין יבואו לישראל רק במסגרת הסכמים בילטרליים בין ישראל למדינות המוצא. ממשלת ישראל מנהלת מגעים עם בולגריה, רומניה וסרי-לנקה, ותפנה בשנת 2012 אל מדינות נוספות.

המדינה חותרת להחליף את הבאת עובדים באמצעות חברת כוח אדם פרטיות לגיוס והבאה של עובדים באמצעות מדינות המקור או ארגון ההגירה העולמי. תוכנית זו מעוררת התנגדות מצד חברות כוח האדם הפרטיות (חברות כוח אדם בענף החקלאות, לשכות פרטיות בענף הסייעוד ותאגידי בענף הבניין).

נציגי התאגידי בענף הבניין טענו כי הפסקת הבאתם של עובדים זרים באמצעותם תביא לפגיעה באיכות כוח האדם המגויס. המדינה טענה בתגובה שדווקא במסגרת ההסכם תהיה הקפדה על הכשרה מקצועית במדינת המקור ותופסק הבאתם של עובדים ללא הכשרה.¹⁹ נציגי רשות האוכלוסין טוענים כי ללא הסדרת הבאתם של עובדים זרים בהסכמים בילטרליים תימשך גביית דמי התיווך מעובדים בענף (כ-25,000\$ לעובד).

המאבק בגביית דמי תיווך²⁰

חתימת ההסכמים הביילטרליים נועדה לא רק להסדרת הבאתם של העובדים הזרים אלא גם למאבק בתופעה של גביית דמי תיווך שלא כחוק.

בשנת 2011 נפתחו חקירות פליליות ומינהליות במשטרת ישראל ורשות האוכלוסין וההגירה נגד גורמי תיווך שנחשדים בגביית דמי תיווך שלא כחוק. בשנה זו נפתחו לראשונה הליכים פליליים נגד תאגידי בענף הבניין שחשודים בגביית דמי תיווך מעובדים זרים שלא כחוק. כמו כן רשות האוכלוסין וההגירה ניהלה הליכי שימוע לחברות בענפי הסייעוד, החקלאות והבניין. בכמה מקרים נשללו רשיונות, ובמקרים אחרים סירבה הרשות לתת רשיונות לחברה בשל חשד לגביית דמי תיווך.

¹⁹ אתר הכנסת, <http://www.knesset.gov.il/protocols/data/rtf/bikoret/2011-09-07.rtf>, תאריך כניסה, 27 בספטמבר 2011.

²⁰ להרחבה ראה: מרכז המחקר והמידע של הכנסת, הטיפול בגביית דמי תיווך מעובדים זרים שלא כחוק (גרסה מתוקנת), כתיבה: גלעד נתן, 25 בינואר 2011, <http://www.knesset.gov.il/mmm/data/pdf/m02782.pdf>, תאריך כניסה: 17 בנובמבר 2011.



צמצום זרוע "סער" של משטרת ישראל והעברת סמכויותיה העיקריות ליחידות המרכזיות של המשטרה

כאשר הוקמה רשות האוכלוסין וההגירה בשנת 2009 פורקה משטרת ההגירה. במשטרה עצמה נותרה יחידה מרכזית לטיפול בעבירות הקשורות בעובדים זרים, שעיקרן סחר בבני-אדם והעסקה בתנאי עבדות, ניצול ורמייה, גביית דמי תיווך ופשיעה כלכלית – זרוע "סער", שהיא חלק מהיחידה לפשיעה כלכלית במטה הארצי של המשטרה. לזרוע "סער" היו הישגים של ממש במאבק בעבירות כלכליות כגון גביית דמי תיווך והעסקה בתנאי עבדות, והיא שימשה גורם מרתיע מפני העסקה לא ראויה של עובדים זרים. במאי 2011 החליט מפכ"ל המשטרה על סגירת זרוע "סער" והעברת סמכויותיה ליחידות המרכזיות (ימ"ר) של המשטרה. בשל הביקורת הרבה שנמתחה על ההחלטה לא נסגרה היחידה עד כה, אולם מצבת כוח האדם שלה צומצמה ב-70% ורבות מסמכויותיה הועברו ליחידות המרכזיות.

הפיקוח על עובדים זרים בתחום חוקי העבודה

בעת הקמת רשות האוכלוסין וההגירה נעשתה הפרדה בין הפיקוח הכללי על עובדים זרים ועל מעסיקים לבין הפיקוח עליהם מבחינת חוקי העבודה וחוקי המגן; הפיקוח הזה נותר במשרד התמ"ת באגף לפיקוח על חוקי עבודה. בשנת 2010 הוקמה באגף יחידה לפיקוח על זכויות עובדים של עובדים זרים. ביחידה זו אמורים לעבוד 16 פקחים, אולם עד אוקטובר 2011 לא הושלם הליך האיוש של משרות הפיקוח ביחידה. כיום עובדים בה תשעה פקחים בלבד, והם אמורים להבטיח את זכויות העובד של כל הזרים המועסקים בישראל – כרבע מיליון איש.

3. עובדים פלסטינים בישראל

3.1 נתונים

לפי נתוני אוקטובר 2011 מועסקים בישראל כ-25,000 עובדים פלסטינים בעלי היתר קבוע ועוד 5,000 בעלי היתר עבודה עונתי.²¹ משנת 2000 ועד שנת 2011 ירד שיעור העובדים הפלסטינים ב-70% (מכ-100,000 בשנת 2000 ל-30,000 בשנת 2011). אצל מעסיקים ישראלים באיו"ש מועסקים בהיתר כ-23,500 עובדים פלסטינים. נוסף עליהם, ל-2,000 פלסטינים תושבי השטחים יש היתר לעבוד במזרח ירושלים.

העובדים הפלסטינים בישראל הם עובדי יום, והם נכנסים דרך המעברים בין ישראל ליו"ש. כל עובד פלסטיני מקבל היתר מהמינהל האזרחי של משרד הביטחון המשמש אישור כניסה לישראל לצורך עבודה.

יש לציין כי נוסף על עובדים פלסטינים בהיתר עובדים בישראל כמה אלפי פלסטינים שנכנסו לישראל בלא היתר ומוגדרים שוהים בלתי חוקיים (שב"חים).

²¹ אהרון ברזאני, ראש מינהל שירות למעסיקים ועובדים זרים ברשות האוכלוסין וההגירה, שיחת טלפון, 3 באוקטובר 2011.



טבלה 3. ניצול ההיתרים לעובדים פלסטינים בישראל בפועל (נובמבר 2011)²²

ענף	מספר העובדים
אחראי משמרת	50
פרדסים	2,661
מלונאות במזרח ירושלים	183
אזור התעשייה עטרות	1,659
בריאות במזרח ירושלים	1,490
מסיק זיתים	1,903
קטיף תותי שדה	313
בריאות בישראל	140
קטיף אפרסמונים	157
חקלאות (היתר קבוע)	2,483
תעשייה ושירותים	2,101
בניין	17,757
סך הכול	30,897

טבלה 4. עובדים פלסטינים בעלי היתר עבודה המועסקים אצל ישראלים באיו"ש

(נתוני המינהל האזרחי)²³

ענף	מספר העובדים
בניין	12,674
שירותים	3,173
תעשייה	6,165
חקלאות	1,541
סך הכול	23,499

3.2 שינויי מדיניות

לא רק צורכי שוק העבודה משפיעים על העסקתם של עובדים פלסטינים בישראל אלא גם שיקולים ביטחוניים, מדיניים ופוליטיים. בשנת 2011 הועלתה מכסת העובדים הפלסטינים ב-5,250 עובדים (4,000 בענף הבניין ו-1,250 בענף החקלאות) לעומת מכסת 2010. המכסה נפתחה במחצית השנייה של השנה,

²² מרב אברהמס, מנהלת תחום תכנון ומחקר ברשות האוכלוסין וההגירה, מכתב, 6 בדצמבר 2011.

²³ ש.ם.



ועד היום מומשו רק כמחצית ההיתרים (כולם בענף הבניין).²⁴ זולת שינוי זה לא חל שינוי של ממש במספר העובדים הפלסטינים בישראל. לעובדים הפלסטינים יש ביקוש בעיקר בענף הבניין, שבו יש נכונות מצד המעסיקים לקלוט עוד עובדים, וכן בעבודות עונתיות בענף החקלאות.

4. עובדים זרים שנכנסו לישראל שלא באשרת עובד זר²⁵

4.1 נתונים

בישראל יש אוכלוסייה של זרים שנכנסו לארץ כחוק באשרת תייר ונותרו בה שלא כחוק אחרי שפקעה האשרה.²⁶ להערכת גורמים מקצועיים במשרד הפנים ובמשרד התמ"ת הרוב הגדול של הזרים הללו נשארים בישראל כדי לעבוד. יש קושי בהרחקתם, שכן קשה לאתר ולזהות אותם: שלא כמו מסתננים ועובדים זרים חוקיים, תיירים שנכנסו כחוק ונשארו לעבוד שלא כחוק עובדים במגוון רחב יותר של מקצועות, בפיזור גיאוגרפי רחב, ואינם נוטים להתגורר באזורים מסוימים המאפיינים עובדים זרים ומסתננים ומבקשי מקלט. זרים שנכנסו לישראל באשרת תייר ונשארו בה לעבוד שלא כחוק הם כ-80% מכלל הזרים העובדים בישראל בלא אשרת עבודה.

טבלה 5. זרים שנכנסו לארץ באשרת תייר מאז שנת 2001 ולא יצאו ממנה²⁷

שנה	2001	2002	2003	2004	2006	2007	2008	2009	2010
מספר השוהים	139,000	124,000	104,000	97,000	84,000	90,000	107,000	101,000	95,000

²⁴ סא"ל אורי ממן, ראש ענף כלכלה במינהל האזרחי, משרד הביטחון, שיחת טלפון, 3 באוקטובר 2011.

²⁵ להרחבה ראה: 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>.

²⁶ להרחבה ראה: מרכז המחקר והמידע של הכנסת, הרחקת עובדים זרים לא חוקיים מישראל, כתיבה: גלעד נתן, 17 ביוני 2009, <http://www.knesset.gov.il/mmm/data/pdf/m02279.pdf>.

²⁷ נתוני 2001-2004 מתוך: מרכז המחקר והמידע של הכנסת, נתוני עובדים זרים והלבנת עובדים זרים, כתיבה: גלעד נתן ושרה צובנר, <http://www.knesset.gov.il/mmm/data/pdf/m01412.pdf>; הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה,

http://www1.cbs.gov.il/reader/newhodaot/hodaa_template.html?hodaa=200820147

2010. נתוני 2010 מתוך אתר רשות האוכלוסין וההגירה, <http://www.piba.gov.il/>, תאריך כניסה: 11 בנובמבר

2010. נתוני 2010 מתוך אתר רשות האוכלוסין וההגירה, <http://www.piba.gov.il/>, תאריך כניסה: 3 בינואר 2010, <http://www.piba.gov.il/PublicationAndTender/ForeignWorkersStat/Documents/2010Dec.pdf>.



4.2 שינויי מדיניות

רשות האוכלוסין וההגירה היא הגורם הממונה על הרחקתם של מי שנכנסו לישראל שלא באשרת עבודה ונשארו בה אחרי שפקעה האשרה שלהם. ב-12 באוגוסט 2008 קיבלה הממשלה ה-31, במסגרת החלטות בדבר עובדים לא ישראלים והגדלת אפשרויות התעסוקה של ישראלים, החלטה בדבר הרחקה של שוהים שלא כדין (החלטה מס' 3996).²⁸ בהחלטה זו קבעה הממשלה כי עד 31 בדצמבר 2013 תושלם יציאתם מישראל של כל העובדים השוהים בה שלא כדין ובני משפחותיהם.

בשנים 2008-2010 לא עמדה הממשלה ביעדי ההרחקה שהציבה לעצמה. נוסף על כך, הממשלה לא התמקדה במי שנכנסו לישראל שלא באשרת עבודה ונותרו בה לעבוד. בשנת 2010 הורחקו מישראל רק 522 זרים שנכנסו באשרת תייר ונותרו בה אחרי שפקעה האשרה, 846 עובדים זרים ו-1,130 זרים אחרים. עד סוף 2010 הורחקו מישראל 2,498 זרים ללא מעמד מוסדר – 11% בלבד מהיעד שהציבה הממשלה לשנים אלו. במחצית הראשונה של שנת 2011 הורחקו מישראל 408 זרים שנכנסו באשרת תייר.²⁹ שנותרו בישראל אחרי שפקעה האשרה שלהם הם הקבוצה הגדולה ביותר של זרים חסרי מעמד מוסדר בישראל, אולם הם הקבוצה הקטנה ביותר בקרב המורחקים.

5. מסתננים וזכאים להגנה קבוצתית (מבקשי מקלט)³⁰

5.1 נתונים

בשנים 2010-2011 נמשכה מגמת העלייה במספר המסתננים הנכנסים לישראל דרך גבול מצרים. בשנת 2010 הגיע מספר המסתננים לכ-1,300 בחודש. בחודשים הראשונים של שנת 2011 ירד היקף ההסתננות לכ-400 מסתננים בחודש, אולם במאי 2011 החלה שוב עלייה בהיקף ההסתננות לישראל דרך הגבול. רוב רובם של המסתננים לישראל מקבלים הגנה קבוצתית כמבקשי מקלט, שכן לפי נציבות האו"ם לפליטים נשקפת להם סכנה אם יוחזרו למדינות המקור או יגורשו חזרה למצרים (כמעט כולם באו לישראל דרך מצרים והיו אמורים לבקש בה מעמד פליט).

²⁸ אתר משרד ראש הממשלה, <http://www.pmo.gov.il/PMO/Secretarial/bud/des3996.htm>, תאריך כניסה: 2 בינואר 2011.

²⁹ אתר רשות האוכלוסין וההגירה, <http://www.piba.gov.il/PublicationAndTender/ForeignWorkersStat/Documents/july2011.pdf>, תאריך כניסה: 3 באוקטובר 2011.

³⁰ להרחבה ראה: מרכז המחקר והמידע של הכנסת, פשיעה של מסתננים ומבקשי מקלט וכנגד מסתננים ומבקשי מקלט, כתיבה: גלעד נתן, 25 במאי 2011, <http://www.knesset.gov.il/mmm/data/pdf/m02844.pdf>; <http://www.knesset.gov.il/mmm/data/pdf/m02765.pdf>; <http://www.knesset.gov.il/mmm/data/pdf/m02765.pdf>; אכיפת איסור העסקתם של מסתננים ומבקשי מקלט, כתיבה: גלעד נתן, 17 בפברואר 2011.



טבלה 6. מספר המסתננים ומבקשי המקלט שנכנסו לישראל בשנים האחרונות

שנה	עד סוף 2006	2007	2008	2009	2010	2011 (עד ה- 13 בדצמבר)	סה"כ
מספר המסתננים	1,070	5,005	8,698	4,827	14,735	14,955	49,290

בסוף 2010 שהו בישראל 33,273 מסתננים ומבקשי מקלט; בסוף יוני 2011 שהו בישראל 36,504 מסתננים ומבקשי מקלט; בסוף נובמבר 2011 שהו בישראל כ-45,000 מסתננים ומבקשי מקלט. במהלך השנה הורחקו מישראל כמה מאות מסתננים שלא נמצאו זכאים למעמד של פליטים או מבקשי מקלט והוחזרו מרצון לארצם או יצאו למדינות אחרות. יש לציין כי מתוך כ-700 מסתננים ומבקשי מקלט שהוחזרו מרצון למדינות המקור שלהם, כמה עשרות כבר הגיעו שוב לישראל.

טבלה 7. מסתננים שנכנסו לישראל בשנים 2010 ו-2011³¹

	2010	*2011
גברים	11,961	11,567
נשים	1,691	1,626
קטינים	263	453
אחרים	25	40
סך הכול	13,940	13,686

* נתוני 2011 – עד 25 בנובמבר 2011.

טבלה 8. מסתננים שנכנסו לישראל בשנים 2010 ו-2011 וקיבלו אשרת שהייה 2(א)(5)³²

מדינה	2010	*2011
אריתריאה	10,142	6,339
סודאן	2,927	3,739
חוף השנהב	38	72
סה"כ	13,107	10,149

* נתוני 2011 – עד 25 בנובמבר 2011.

³¹ מרב אברהמס, מנהלת תחום תכנון ומחקר ברשות האוכלוסין וההגירה, מכתב, 6 בדצמבר 2011.

³² הנ"ל, דוא"ל, 11 בדצמבר 2011.



רוב המסתננים מגיעים מאריתריאה – המשך למגמה שהסתמנה בשנת 2010. לפי נתוני סוף יוני 2011, 61% מהמסתננים הגיעו מאריתריאה, 25% – מסודאן, והשאר – ממדינות אפריקניות כגון חוף-השנהב ואתיופיה. יש לציין כי עם המסתננים מגבול מצרים הגיעו מסתננים אחדים ממדינות מחוץ לאפריקה, כגון גרוזיה, טורקיה וצפון-קוריאה.

רוב המסתננים מוכרים בישראל כזכאים להגנה קבוצתית מכורח היותם אזרחי אריתריאה וסודאן. הזכאים להגנה קבוצתית מקבלים אשרת שהייה, שמקנה להם זכות לשהות בישראל בלבד. קטינים מקרב אוכלוסייה זו זכאים לשירותי בריאות, חינוך ורווחה, שכן אלה נחשבים לזכויות אוניברסליות מכוח אמנת האו"ם בדבר זכויות הילד. יש לציין כי הפרשנות לאמנה זו נתונה למשרדי הממשלה. כך, בעוד משרד החינוך ומשרד הבריאות נותנים לכל קטין את מלוא השירותים הנובעים מזכויות אלו, הפרשנות של משרד הרווחה לאמנה מצמצמת, והוא נותן שירותים במצבי קיצון בלבד.

בישראל הולכת ומתבססת אוכלוסייה חסרת מעמד קבוע, ולא גובשה מדיניות בדבר מעמדה. מלבד זכות השהייה שהמדינה מקנה, המעוגנת באשרה, למסתננים ומבקשי המקלט יש זכות בסיסית שאינה מעוגנת רשמית – הזכות לעבוד. הם עובדים, אולם הם אינם ערים לזכויות העבודה שלהם: תנאי העסקה, תנאי שכר, בטיחות וגהות והזכאות לביטוח בריאות ולביטוח לאומי כמו כל עובד אחר בישראל. למקבלי אשרת 2(א)5 לא ניתן הסבר בדבר זכויותיהם וחובותיהם כבעלי אשרת שהייה בישראל. הגידול במספר המסתננים לישראל מאז תחילת השנה יוצר עומס לא סביר על כל המערכות הממונות על הטיפול בהם. המסתננים ומבקשי המקלט מתגוררים בתחומיהן של כמה רשויות מקומיות ומקבלים מהן שירותים. המדינה כמעט אינה משתתפת במימון שירותים אלו, וכמעט כל נטל ההוצאה נופל על הרשויות.

5.2 שינויי מדיניות

היעדר מדיניות מוסדרת בדבר מסתננים ומבקשי מקלט³³

בדצמבר 2011, קרוב לחמש שנים מאז החל גל ההסתננות של מבקשי מקלט מאפריקה, עדיין אין למדינת ישראל מדיניות סדורה להתמודדות עם תופעת ההסתננות ולהסדרת סוגיות הנוגעות לזכויות ולחובות של אוכלוסייה זו ולטיפול בצרכיה. בגל הגירה זה נכנסים לישראל מבקשי מקלט שעלולים לשאת מחלות האופייניות לארצם, והן אינן מאובחנות לפני שהם משתחררים ממתקני המשמורת. שום גורם ממשלתי אינו מסביר להם את זכויותיהם וחובותיהם או מדריך אותם בדבר הסדרת ביטוח רפואי לעצמם או לילדיהם, זכויות העובדים שלהם, חובתם לשלוח את ילדיהם למסגרות של מערכת החינוך וכדומה. בקרב גורמי טיפול בתחומי החינוך, הבריאות והרווחה, וכן בקרב גורמי האכיפה, יש הערכות בדבר תופעות קשות הנפוצות באוכלוסייה זו.

³³ להרחבה ראה: מרכז המחקר והמידע של הכנסת, התמודדות המדינה עם מסתננים ומבקשי מקלט הנכנסים לישראל מגבול מצרים והטיפול בהם, כתיבה: גלעד נתן, 25 בינואר 2011, <http://www.knesset.gov.il/mmm/data/pdf/m02765.pdf>.



החלטת ממשלה מ-11 בדצמבר 2011 בדבר בלימת ההסתננות לישראל

בישיבת הממשלה ב-11 לדצמבר 2011 קיבלה הממשלה החלטה בדבר בלימת ההסתננות הבלתי-חוקית לישראל (מספר ההחלטה עדיין לא נקבע). בהחלטה כמה סעיפים, ובהם:³⁴

- הקדמת מועד סיום העבודות על גדר הגבול ישראל-מצרים לאוקטובר 2012. הוקצו לצורך זה 280 מיליון ש"ח. יש לציין כי גם לפני שהתקבלה החלטה זו היה מועד הסיום של בניית הגדר סוף 2012.
- הממשלה הטילה על שר המשפטים, שר הפנים ושר הביטחון לפעול להשלמת תיקון החוק למניעת הסתננות, התשי"ד-1954, בתוך 14 יום (עד 26 בדצמבר 2011).
- הרחבת מתקן "סהרונים" ל-5,400 מקומות וזירוז הקמת המתקן החדש. את המתקנים יפעיל שירות בתי-הסוהר. לפי החלטת הממשלה הפעלת המתקן החדש תחל לא יאוחר משישה חודשים מיום קבלת החלטה.
- הנחיית רשות האוכלוסין וההגירה להיערך לפעולה נגד מעסיקי מסתננים. ראש הממשלה הוא שיקבע מתי תחל האכיפה, בהתייעצות עם שר הפנים, השר לביטחון הפנים, שר האוצר, שר המשפטים ושר התעשייה, המסחר והתעסוקה, על דעת היועץ המשפטי לממשלה, בשים לב לכלל נסיבות העניין, ובכלל זה התחייבות המדינה בבג"ץ 6312/10 להודיע 30 ימים קודם לתחילת פעולות האכיפה, ולפי סדר העדיפויות שייקבע בנוגע להעסקת המסתננים עד למציאת פתרון.
- החזרת מסתננים למדינות המוצא או הרחקתם למדינות אחרות: להטיל על המנהל הכללי של משרד ראש הממשלה לרכז את עבודת משרדי הממשלה לקידום מגעים עם מדינות מוצא לשם החזרתם הבטוחה של מסתננים השוהים בישראל או הרחקתם למדינות אחרות, ובכלל זה עידוד יציאה מרצון, ולדווח לקבינט הביטחוני מדי 90 יום מיום קבלת החלטה זו על ההתקדמות בנושא.

מדיניות תעסוקה³⁵

המסתננים מגיעים לישראל בין השאר משום שבארץ הם יכולים להרוויח כסף רב יותר מאשר במדינות סמוכות. כאמור, רוב המסתננים מקבלים אשרת שהייה בישראל מתוקף היותם זכאים להגנה קבוצתית. אשרת שהייה אינה אשרת עבודה והיא אינה מקנה למבקשי המקלט את הזכות לעבוד בישראל, אולם כמעט כל בעלי אשרת שהייה עובדים בארץ.

³⁴ הודעת מזכיר הממשלה, אתר משרד ראש הממשלה, <http://www.pmo.gov.il/PMO/Templates/Spokesman.aspx?NRMODE=Published&NRNODEGUID=%7b555DBAD5D-A370-43B6-B634-A4813C52887A%7d&NRORIGINALURL=%2fPMO%2fSecretarial%2fGovmes%2f2011%2f12%2fgovmes111211%2ehtm&NRCACHEHINT=Guest#six>, תאריך כניסה: 12 בדצמבר 2011.

³⁵ להרחבה ראה: מרכז המחקר והמידע של הכנסת, אכיפת איסור העסקתם של מסתננים ומבקשי מקלט, כתיבה: גלעד נתן, 17 בפברואר 2011.



בהחלטת הממשלה מס' 2104 מ-19 ביולי 2010 נקבע כי מ-1 בספטמבר 2010 יינקטו סנקציות כלפי מעסיקים שיעסיקו מסתננים או מבקשי מקלט.³⁶ הוגשה עתירה לבג"ץ כנגד סעיף 2 להחלטה בדרישה שלא תיאסר העסקת מבקשי מקלט הזכאים להגנה קולקטיבית מפני הרחקה למדינותיהם, והוגשה בקשה לצו ביניים. בקשת העותרים לצו ביניים נדחתה לאחר שהמדינה הבהירה בתשובתה כי למרות האמור בהחלטת הממשלה לא יוחל בנקיטת צעדים ב-1 בספטמבר 2010, אלא לאחר השלמת תהליך ההיערכות לאכיפה וקביעת מדיניות כוללת בנושא המסתננים, כפי שנקבע בהחלטת הממשלה מס' 2507 מ-28 בנובמבר 2010.³⁷ בפסיקת בג"ץ בדבר העתירה נקבע במפורש: "רשמנו לפנינו את דברי המדינה כי תעדכן 30 ימים בטרם תחל בפעולות האכיפה". עד סיום כתיבת מסמך זה (דצמבר 2011) לא שונתה המדיניות, ומבקשי מקלט בעלי אשרת שהייה רשאים לעבוד למרות האיסור בחוק. לפי החלטת הממשלה בנוגע למסתננים מ-11 בדצמבר 2011, אפשר שתיאסר העסקתם של זרים ללא אשרת עבודה רק לאחר הקמת מתקן לקליטת המסתננים ומבקשי המקלט.

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 שכוחות כיום בתלונותיהם של עובדים מקרב המסתננים ומבקשי המקלט. היעדר אכיפה כנגד מעסיקים והיעדר הסברה לעובדים ולמעסיקים מחריפים תופעה זו.

כאמור, האפשרות לעבוד בישראל היא גורם משיכה משמעותי בעבור מסתננים. הביקוש מצד מעסיקים אינו פוחת ומוסיף גם הוא למגמת העלייה במספר המסתננים ומבקשי המקלט. הביקוש נובע בין השאר מנכונותם של המסתננים ומבקשי המקלט לעבוד בתנאים פחותים מאלו המקובלים בישראל, ואף מאלו שנקבעו בחוק, וכן בלי תיעוד ובלי דיווח. הביקוש לעובדים אלו במגזרים מסוימים הוא גורם מרכזי להתרחבות תופעת ההסתננות. אוכלוסייה זו אינה מודעת לזכויותיה, וגורמי האכיפה המופקדים את אכיפת חוקי העבודה בכל הנוגע לזרים העובדים בישראל אינם אוכפים את זכויותיה.³⁸ האפשרות לנצל עובדים זרים, לשלם להם פחות משכר המינימום ולהעסיקם שלא לפי חוק שעות עבודה ומנוחה, הסכמים קיבוציים ענפיים וחוקי המגן היא אחת הסיבות העיקריות להעדפתם של עובדים זרים על עובדים ישראלים.

הקמת מתקן קליטה למסתננים ומבקשי מקלט

להערכת גורמים מקצועיים, הקמת מתקן קליטה למסתננים ומבקשי מקלט אמורה להימשך חצי שנה לפחות, ובמתקן יוכלו לשהות 8,000 איש (ונוסף עליהם 3,000 במתקן "סהרונים"). לפי החלטת ממשלה

³⁶ אתר משרד ראש הממשלה, <http://www.pmo.gov.il/PMO/Secretarial/Decisions/2010/07/des2104.htm>, תאריך כניסה: 6 בספטמבר 2010.

³⁷ אתר בית-המשפט העליון, <http://elyon2.court.gov.il/files/10/120/063/B06/10063120.B06.htm>, תאריך כניסה: 23 בינואר 2011.

³⁸ להרחבה ראה: מרכז המחקר והמידע של הכנסת, הפיקוח על הבטחת זכויות העובדים של עובדים זרים, כתיבה: גלעד נתן, 15 באוגוסט 2011, <http://www.knesset.gov.il/mmm/data/pdf/m02953.pdf>, תאריך כניסה: 17 בנובמבר 2011.



מס' 2507 מ-28 בנובמבר 2010³⁹ היה המתקן אמור לפעול לא יאוחר משישה חודשים מיום קבלת ההחלטה (עד מאי 2011), אולם באוקטובר 2011 הוא עדיין בשלבי תכנון בלבד. במתקן אמורים להינתן למסתננים שירותי הזנה, בריאות, חינוך ורווחה, והוא אמור לפעול באחריות שירותי-הסוהר.

התוכנית להקמת המתקן עוררה דיון ציבורי נרחב במדיניות כלפי מסתננים, פליטים ומבקשי מקלט. התוכנית מעוררת התנגדות רבה של ארגוני זכויות אדם – הן עצם הקמת המתקן והן סוג השירותים שיינתנו בו והיקפם.

במתקן הקליטה המתוכנן ובמתקן "סהרונים" גם יחד יוכלו לשהות 11,000 איש. כבר כיום יש בישראל יותר מ-40,000 מסתננים ומבקשי מקלט, ומגמת העלייה במספר הנכנסים נמשכת. אם כן, המתקנים לא נועדו לתת מענה למסתננים ומבקשי המקלט שכבר בישראל אלא למסתננים עתידיים. הדבר מחדד את הצורך לקבוע מדיניות מסודרת בדבר אוכלוסיית המסתננים ומבקשי המקלט השוהים בישראל.

הקמת המתקן החדש⁴⁰

הקמת מתקן השהייה החדש למסתננים היא באחריות משרד הביטחון. ב-12 בדצמבר 2011 – קרוב לשנה מאז התקבלה החלטת הממשלה בדבר הקמת המתקן – המתקן עדיין בשלב התכנון, והמשך הליך התכנון לא תוקצב. בפברואר 2011 הגיש משרד האוצר בקשה לוועדה המשותפת לתקציב הביטחון של הכנסת לאישור תקציב של 25 מיליון ש"ח **לצורך תכנון המתקן**. בתגובה הודיעה הוועדה כי לא תקיים דיון בבקשה זו עד שלא תקבל ממשרד האוצר וממשרד הביטחון נתונים בדבר עלות הקמת המתקן, העלות השנתית של תפעול המתקן, המקור התקציבי להקמתו, אופן תפעולו (פתוח או סגור) והמקור התקציבי להפעלתו. מאחר שבדיוני הוועדה המשותפת לא הוצגו נתונים אלו, לא קיימה הוועדה הצבעה בנושא.⁴¹

עד 12 בדצמבר 2011 לא נמסרו לוועדה המשותפת הנתונים שהתבקשו, ולכן עד כה לא נערכה הצבעה על העברת התקציב. משרד הביטחון לא קיבל את התקציב הנדרש והעבודה על המתקן לא קודמה.⁴² יש לציין כי החלטת הממשלה מ-11 בדצמבר 2011 אמורה להביא לקידום מהיר של הליכי התכנון והבנייה של המתקן החדש, שכן נקבע בה שהוא יופעל לא יאוחר משישה חודשים ממועד קבלת ההחלטה.

³⁹ אתר משרד ראש הממשלה, <http://www.pmo.gov.il/PMO/Secretarial/Decisions/2010/11/des2507.htm>, תאריך כניסה: 23 בינואר 2011.

⁴⁰ מרכז המחקר והמידע של הכנסת, הקמת מתקן למסתננים, כתיבה: גלעד נתן, 9 בנובמבר 2011.

⁴¹ אסף פרידמן, עוזר מנהל ועדת החוץ והביטחון של הכנסת, מכתב לסגן הממונה על אגף התקציבים במשרד האוצר, 7 במרס 2011.

⁴² בצלאל טרייבר, סמנכ"ל משרד הביטחון, שיחת טלפון, 8 בנובמבר 2011.



הרחבת מתקן "סהרונים"

הרחבת מתקן "סהרונים" היא באחריות שירות בתי-הסוהר (המשרד לביטחון פנים). הוספת 1,000 מקומות למתקן מתקדמת לפי התכנון. בשבוע הראשון של נובמבר 2011 היתה בניית ההרחבה בשלב הנחת היסודות למבנים. לדברי גנ"מ שמעון ביבס, מפקד מתקן "סהרונים", הבנייה אמורה להסתיים כמתוכנן במאי 2012.⁴³ לפי החלטת הממשלה מ-11 בדצמבר 2011, עד המועד שנקבע להשלמת הרחבת המתקן ב-1,000 מקומות יתווספו למתקן 3,400 מקומות.

הקמת גדר בגבול עם מצרים

הקמת הגדר בגבול עם מצרים מתקדמת כמתוכנן, והשלמת הגדר אמורה להסתיים אף לפני המועד שנקבע (סוף שנת 2012). עד תחילת דצמבר הושלמו כ-65 ק"מ מתוך 240 ק"מ של גדר מלאה, וברוב המקומות האחרים יש מחסומים חלקיים (גדר ישנה; תלתלית; עבודות בנייה).

החזקת קטינים לא מלווים במתקני כליאה

קטינים לא מלווים שנכנסו לישראל כמסתננים מוחזקים במסגרות של המדינה. המכסה שהקצתה המדינה לצורך טיפול בקטינים לא מלווים במסגרות של משרד הרווחה ומשרד החינוך מלאה, והקטינים החורגים ממנה שוהים במסגרות כליאה זמן ממושך.

6. פליטים ומבקשי מקלט

לא מעט מהנכנסים לישראל, ובעיקר מסתננים, מגישים בקשה לקבל מעמד פליט (מבקשי מקלט). מי שאינם זכאים להגנה קבוצתית (ראה סעיף 5) נכללים בקבוצה זו. עד שנת 2009 מיון הבקשות והגשת ההמלצות למשרד הפנים נעשו בנציבות האו"ם לפליטים בישראל. עם הקמת רשות האוכלוסין וההגירה, ובעקבות העלייה במספר הבקשות למקלט בישראל, הועבר הטיפול ליחידת RSD (Refugee Status Determination – בדיקת מעמד פליט) ברשות האוכלוסין וההגירה.

על-פי נתוני נציבות האו"ם לפליטים (שנמסרו מרשות האוכלוסין וההגירה), עד יולי 2009 הוגשו כ-20,000 בקשות.⁴⁴ מדינות המוצא של המבקשים: אריתריאה – כ-9,000; סודאן – כ-6,000; קונגו – כ-200; גאנה – כ-300; טורקיה – כ-350; ניגריה – כ-500; אתיופיה – כ-450; גיאורגיה – כ-400; אחר – כ-3,000. בשנים אלו ניתן מעמד פליט ל-65 מבקשי מקלט (יש לציין כי כמעט כל מבקשי המקלט מאריתריאה ומסודאן הוכרו כזכאים להגנה קבוצתית).⁴⁵

⁴³ גנ"מ שמעון ביבס, מפקד מתקן "סהרונים", שיחת טלפון, 8 בנובמבר 2011.

⁴⁴ מרב אברהמס, מנהלת תחום תכנון ומחקר ברשות האוכלוסין וההגירה, מכתב, 6 בדצמבר 2011.

⁴⁵ להרחבה ראה: מרכז המחקר והמידע של הכנסת, הטיפול במסתננים מגבול מצרים (מסמך עדכון), כתיבה: גלעד נתן, 14 ביוני 2010, <http://www.knesset.gov.il/mmm/data/pdf/m02524.pdf>, תאריך כניסה: 7 בדצמבר 2011.



מאז יולי 2009 הוגשו לרשות האוכלוסין וההגירה כ-10,000 בקשות, חלקן חדשות וחלקן מחודשות. מספר זה אינו כולל סודנים ואריתראים הזכאים להגנה קבוצתית. עד כה נדחו מתוכן כ-6,500 בקשות. מיולי 2009 עד דצמבר 2011 הוכרו כפליטים 13 מבקשי מקלט.

מדינת ישראל לא קבעה מכסות פליטים ומבקשי מקלט ומכירה בפליטים ומבקשי מקלט על סמך מחויבותה לאמנת הפליטים של האו"ם. נוסף על מקבלי מעמד פליט, יש מבקשי מקלט שמקבלים סעד במסגרת הוועדה הבין-משרדית לעניינים הומניטריים.⁴⁶ משנת 2005 עד נובמבר 2011 נתנה הוועדה מעמד לכ-630 איש.

7. הטיפול בזרים בתחומי הרווחה, הבריאות והחינוך (משרדי הממשלה ורשויות מקומיות) והפיקוח על העסקת זרים עובדים

כאמור, במדינת ישראל שוהה זה שנים אוכלוסייה קבועה של זרים המונה כרבע מיליון בני-אדם. הזרים, הן השוהים בה כחוק והן השוהים בה שלא כחוק, נזקקים לשירותים בתחומי הרווחה, הבריאות והחינוך. לכל קבוצה בקרב הזרים יש צרכים שונים. עובדים זרים, למשל, חשופים לתאונות ולמחלות עבודה. בקרב המסתננים ומבקשי המקלט יש רבים הסובלים מתופעות של פוסט-טראומה ופגיעה מינית. כמו כן, בקרב חסרי מעמד יש תופעות כגון התמכרות לחומרים פסיכו-אקטיביים, אלימות בתוך הקהילה ודרות רחוב.

אוכלוסייה זו אינה נכללת ברישומי האוכלוסייה של משרד הפנים, והרשויות המקומיות אינן זכאיות לשיפוי בגין מי מקרבה המתגוררים בתחומן.

היעדר מדיניות כוללת בנוגע להגירה לישראל גורר היעדר נהלים ברורים בדבר הטיפול של משרדי הממשלה והרשויות המקומיות בזרים.

יש לציין כי לצד הדיונים על חקיקת חוק הגירה פועלת כבר כמה שנים ועדה בין-משרדית להסדרת הביטוח לזרים בישראל. עד נובמבר 2011 לא פורסמו מסקנות הוועדה. לדברי ד"ר טוביה חורב, יושב-ראש הוועדה וסמנכ"ל משרד הבריאות, עבודת הוועדה מתקרבת לסיומה, וטיטת ההמלצות נמסרה למשרדים הנוגעים בדבר לעיון לקראת העברתה להחלטת השרים הממונים על הנושא.⁴⁷

⁴⁶ זו ועדה המייעצת לראש רשות האוכלוסין וההגירה, והיא אמורה לדון במקרים חריגים שאינם עומדים בקריטריונים הרגילים לקבלת מעמד בישראל. בוועדה יושבים נציגי משרדי ממשלה ורשויות אחרות.

⁴⁷ ד"ר טוביה חורב, סמנכ"ל כלכלה במשרד הבריאות, שיחת טלפון, 1 בנובמבר 2011.



6.1 בגירים

משרד הרווחה

משרד הרווחה מטפל רק בבגירים שנתונים במצב של סכנה מיידית לשלומם. להלן המקרים שמשרד הרווחה רואה בהם מקרים של סכנה מיידית:⁴⁸

- נשים מוכות הזקוקות להגנה מיידית במקלטים לנשים מוכות (שמונה עד עשר נשים בשנה). על-פי רוב נשים אלו זקוקות למקלט שבו יוכלו לשהות זמן ממושך, שכן אין להן מעמד חוקי בארץ ואין להן רשת תמיכה משפחתית, ולכן קשה לבנות בעבורן תוכנית טיפול בקהילה.
- עובדות ועובדים זרים שהם קורבנות של סחר בבני-אדם, עבדות ועבודות כפייה. אלה מופנים על-ידי המשטרה למקלטים של משרד הרווחה. המקלטים מספקים הגנה, טיפול והשמה מחדשת או לחלופין – ליווי לחזרה בטוחה לארץ המוצא.

משרד הרווחה אינו מטפל בקבוצות בסיכון בקרב הזרים במקרים שאינם מוגדרים מקרי חירום. מחוסרי דיור זרים למשל אינם מוגדרים דרי רחוב, אף שבישראל יש קבוצה הולכת וגדלה של דרי רחוב שאינם אזרחי ישראל או תושבי ישראל. קבוצה זו מורכבת ממסתננים ומבקשי מקלט, שב"חים פלסטינים, עובדים זרים שאיבדו את מעמדם וזרים אחרים. הם אינם מקבלים טיפול גם מרשויות הבריאות אלא במקרי חירום, ואין נתונים על מספרם. בעקבות התגברות ההסתננות מאפריקה יש הערכה שעלה במידה ניכרת מספר מחוסרי הדיור ודרי הרוב הזרים.⁴⁹

משרד הבריאות

על-פי ההערכות, יש בישראל רבע מיליון איש חסרי ביטוח רפואי, ונמנים עמם המסתננים ומבקשי המקלט. קבוצה זו מטילה נטל כבד על מערך האשפוז בישראל. מאחר ששירותי רפואה מונעת וטיפול רפואי בסיסי אינם זמינים לחסרי ביטוח רפואי, הם באים לבתי-החולים בשלב שבו הבעיות הרפואיות שהם סובלים מהן מורכבות וקשות, והטיפול הנדרש, הניתן להם לפי חוק, גורם לבתי-החולים הוצאות גדולות הרבה יותר מהטיפול באוכלוסיית המבוטחים. החובות האבודים (חובות פרטיים) של בתי-החולים בישראל מסתכמים במאות מיליוני ש"ח מדי שנה בשנה.⁵⁰

⁴⁸ משרד הרווחה, מכתב תשובה על שאלות מרכז המחקר והמידע של הכנסת בנושא "מדיניות משרד הרווחה ביחס ללא ישראלים בישראלי", 25 בספטמבר 2011.

⁴⁹ מרכז המחקר והמידע של הכנסת, הטיפול בחסרי דיור ודרי רחוב בעלי תחלואה כפולה, כתיבה: גלעד נתן, 3 באוקטובר 2010, <http://www.knesset.gov.il/mmm/data/pdf/m02944.pdf>, תאריך כניסה: 17 בנובמבר 2011.

⁵⁰ להרחבה ראה: מרכז המחקר והמידע של הכנסת, התמודדות המדינה עם מסתננים ומבקשי מקלט הנכנסים לישראל מגבול מצרים והטיפול בהם, כתיבה: גלעד נתן, 25 בינואר 2011, <http://www.knesset.gov.il/mmm/data/pdf/m02765.pdf>, תאריך כניסה: 17 בנובמבר 2011.



הזרים השוהים בישראל כחוק, ובכללם תיירים, יכולים לקבל את הטיפול המתאים למצבם הבריאותי, ובכלל זה טיפול בהתמכרויות, תמורת תשלום.⁵¹ זרים העובדים בישראל אמורים להיות מבוטחים על-ידי מעסיקיהם.⁵² סעיף 1ד בחוק עובדים זרים קובע כי על המעסיק להסדיר, על חשבוננו, ביטוח רפואי לעובד הזר שהוא מעסיק למשך כל תקופת עבודתו אצלו.⁵³ צו עובדים זרים (איסור העסקה שלא כדין והבטחת תנאים הוגנים) (סל שירותי בריאות לעובד), התשס"א-2001,⁵⁴ מסדיר את נושא ביטוחי הבריאות וכיסוי הטיפול הרפואי של עובדים זרים. לפי הצו, הביטוח הרפואי של עובדים זרים אמור לכלול את השירותים ואת התרופות הניתנים לזכאי ביטוח הבריאות הממלכתי בהחרגות מסוימות, כמפורט בסעיף 3 לצו – חריגים לזכאות – ובסעיף 4 לצו – הגבלת זכאות.⁵⁵ הזכאות לטיפולים רפואיים כוללת זכאות לטיפולים פסיכיאטריים כאמור בצו (זכות לאשפוז פסיכיאטרי אקוטי עד 60 יום, תרופות והשירותים האמבולטוריים בבריאות הנפש המנויים בתוספת השנייה).⁵⁶

חדרי המיון בבתי-החולים מחויבים לתת טיפול מלא לכל פונה במצב חירום רפואי, בין שיש לו ביטוח ובין שאין לו.⁵⁷ זרים השוהים בארץ ואינם מבוטחים זכאים לקבל שירותים בתשלום מכל מסגרת פסיכיאטרית, וכן מקבלים טיפולי חירום ללא התניה, ובכלל זה אשפוז פסיכיאטרי דחוף.

הביטוח הלאומי

על-פי החוק, עובדים זרים המועסקים בישראל מבוטחים בשלושה ענפי ביטוח:⁵⁸

- ביטוח נפגעי עבודה;
- ביטוח פשיטות רגל ופירוקים;
- ביטוח אמהות.

⁵¹ משרד הבריאות, מכתב תשובה על שאלת מרכז המחקר והמידע של הכנסת בנושא "טיפול בנפגעי התמכרות זרים בישראל", 10 באוקטובר 2011.

⁵² להרחבה ראה: מרכז המחקר והמידע של הכנסת, ביטוח רפואי לזרים העובדים בישראל – מעקב, כתיבה: גלעד נתן, 2 בנובמבר 2011, <http://www.knesset.gov.il/mmm/data/pdf/m02948.pdf>, תאריך כניסה: 17 בנובמבר 2011.

⁵³ חוק עובדים זרים, אתר רשות האוכלוסין וההגירה, <http://www.piba.gov.il/Laws/2.pdf>, תאריך כניסה: 31 באוקטובר 2011.

⁵⁴ צו עובדים זרים, אתר משרד התמ"ת, <http://www.tamas.gov.il/NR/exeres/59E0BD28-7869-48E7-A351-F43F5145D230.htm>, 7 בינואר 2008.

⁵⁵ דוגמאות בולטות להחרגות: שירותים פסיכולוגיים, בדיקות גנטיות ואשפוז סיעודי; דוגמאות בולטות להגבלות: אובדן כושר עבודה, פיצויים לנפגע פעולת איבה ופיצויים לנפגע תאונת דרכים.

⁵⁶ משרד הבריאות, תשובה על שאלת מרכז המחקר והמידע של הכנסת בנושא "טיפול בבעלי בעיות נפשיות זרים בישראל", 10 באוקטובר 2011.

⁵⁷ משרד הבריאות, תשובה על שאלת מרכז המחקר והמידע של הכנסת בנושא "שירותים לקטינים שאינם תושבי/אזרחי ישראל", 9 באוקטובר 2011.

⁵⁸ אסתר דומיניסיני, מנכ"לית המוסד לביטוח לאומי, מכתב תשובה על שאלת מרכז המחקר והמידע של הכנסת בנושא "מדיניות המוסד לביטוח לאומי לגבי זרים בישראל", 4 באוקטובר 2011.



הגמלאות בענפים אלו משולמות רק לעובדים זרים שוהים בארץ כחוק.

6.2 קטינים⁵⁹

בתחומי מדינת ישראל שוהים דרך קבע קטינים חסרי מעמד חוקי קבוע; יש בהם שלא היו מעולם בעלי מעמד אזרחי, שנכנסו לישראל באמצעות אשרות שפג תוקפן, שממתינים לקבלת מעמד ושמחזיקים באשרת שהייה זמנית כמבקשי מקלט.

האמנה הבין-לאומית בדבר זכויות הילד מחייבת את מדינת ישראל להגן על כל הילדים המתגוררים בתחום שיפוטה ולהבטיח כי ימומשו הזכויות המוקנות להם באמנה, ובכלל זה הזכות להישרדות, התפתחות, הגנה מפני ניצול, חינוך, בריאות, רמת חיים נאותה וביטחון סוציאלי. לפי האמנה, על המדינות החברות לנקוט אמצעים "עד מרב המידה הניתנת על-פי המשאבים שברשותן" למימוש הזכויות המנויות בה. הילדים הזרים בישראל זקוקים לסיוע מיוחד כדי שתובטח להם הגנה בסיסית ויתאפשרו הישרדותם והתפתחותם, שכן הם סובלים מקשיים מרובים, ובהם מצב כלכלי גרוע, רמת חיים נמוכה, תנאי מחיה לא הולמים, שעות עבודה ארוכות של ההורים ושהות במסגרות לא מתאימות לגיל הרך.

משרד הרווחה

משרד הרווחה נוהג ברוח האמנה בדבר זכויות הילד ומטפל בקטינים שוהים בארץ באשר הם אם הם נתונים במצבי סכנה: ילדים שנפגעו מאלימות מינית או פיזית בידי בני המשפחה או אחרים וילדים שיש חשש ממשי לפגיעה בהם והם זקוקים להגנה. כמו כן, המשרד מטפל בקטינים בלתי מלווים לפי נוהל בין-משרדי שקיבל את אישור בג"ץ. במקרים אלו על-פי רוב נעשית פעילות התערבות של עובדים סוציאליים המוסמכים לכך לפי נסיבות העניין, למשל הוצאת צווי חירום ועירוב גורמי טיפול כגון המשטרה ובית-המשפט. המשרד מטפל בילדים אלו במסגרות של משפחות קלט חירום, במקלטי חירום, בפנימיות, במרכזי חירום וכו'.⁶⁰

במחקר של חוקרת מרכז המחקר והמידע של הכנסת הגב' אתי וייסבלאי עלו הממצאים האלה:⁶¹

• החוקים, התקנות והנהלים המסדירים את עבודת שירותי הרווחה בישראל אינם מתייחסים בדרך כלל למעמדו האזרחי של הקטין. חוק הביטוח הלאומי, התשנ"ה-1995, יוצא דופן בעניין זה, וקובע כי מבוטח לעניין החוק הוא מי שהוא בעל מעמד של תושב.

⁵⁹ להרחבה ראה: מרכז המחקר והמידע של הכנסת, שירותי רווחה לילדים חסרי מעמד אזרחי, כתיבה: אתי וייסבלאי, 21 באוקטובר 2011, <http://www.knesset.gov.il/committees/heb/material/data/yeled2011-11-01.doc>, תאריך כניסה: 17 בנובמבר 2011.

⁶⁰ משרד הדווחה, מכתב תשובה על שאלות מרכז המחקר והמידע של הכנסת בנושא "מדיניות משרד הרווחה ביחס ללא ישראליים בישראל", 25 בספטמבר 2011.

⁶¹ מרכז המחקר והמידע של הכנסת, שירותי רווחה לילדים חסרי מעמד אזרחי, כתיבה: אתי וייסבלאי, 21 באוקטובר 2011, <http://www.knesset.gov.il/committees/heb/material/data/yeled2011-11-01.doc>, תאריך כניסה: 17 בנובמבר 2011.



• לפי מדיניות משרד הרווחה בכל הנוגע לילדים חסרי מעמד אזרחי, ובהם ילדי עובדים זרים, מבקשי מקלט, מסתננים ושוהים בלתי חוקיים, **שירותי רווחה יינתנו אך ורק לילדים הנתונים במצב של סכנה מיידית**. לא ניתנים שירותים נוספים, גם לא לילדים בעלי צרכים מיוחדים. לפי נתוני המשרד, בשנה האחרונה שהו במסגרות חירום של המשרד כ-40 ילדים. הטיפול בקטינים בלתי מלווים מוסדר באמצעות נוהל בין-משרדי שגובש לצורך זה, ועל סמך הנוהל קטינים בלתי מלווים עד גיל 12 מושמם במסגרות של משרד הרווחה. שירותי הרווחה שותפים בתהליך ההשמה של קטינים מעל גיל 12, אך אינם מעורבים בדרך כלל בטיפול בהם לאחר השמתם. בשנים האחרונות הושמו כ-20 קטינים בלתי מלווים במסגרות של משרד הרווחה.

• ארגונים המטפלים בזכויותיהם של ילדים, כגון המועצה הלאומית לשלום הילד ונציבות האו"ם לפליטים, מסרו כי לתפיסתם, מדיניות משרד הרווחה כיום איננה מספקת כדי שישראל תעמוד במחויבותיה לפי האמנות שעליהן היא חתומה, ואיננה נותנת מענה הולם על צרכי הילדים.

• מפנייה אל מחלקות לשירותים חברתיים ברשויות מקומיות שבהן מתגוררים ילדים ומשפחות חסרי מעמד אזרחי, ובהן תל-אביב, אילת, ערד, חיפה וירושלים, עולה כי התערבות שירותי הרווחה בעניינם של ילדים חסרי מעמד אזרחי היא יוזמה מקומית. בעיריית תל-אביב פועל ארגון מסיל"ה ונותן שירותי רווחה מסוימים לילדים חסרי מעמד אזרחי. בערים אחרות הסיוע הניתן לאוכלוסייה זו מינימלי, ומערכת הרווחה מתערבת במקרי חירום בלבד. ארגונים הפועלים בקרב זרים מציינים כי שירותי הרווחה מתערבים בדרך כלל באיחור ניכר, ואינם נותנת מענה מספק וארוך טווח לצורכיהם של הילדים ומשפחותיהם.

משרד החינוך

לפי חוזר מנכ"ל משרד החינוך, חוק חינוך חובה, התש"ט-1949, חל על כל ילד הגר בישראל, יהיה אשר יהיה מעמדו במרשם האוכלוסין.⁶² מנכ"ל משרד החינוך היוצא ד"ר שמשון שושני אמר כי "משרד החינוך דואג לספק חינוך לקטינים שוהים בישראל כחוק ושלא כחוק, ולשלבם במערכת החינוך במסגרות הקיימות ובמסגרות נפרדות. רמת השירות הניתנת היא לכלל ילדי ישראל".⁶³ למרות עמדת המשרד, יש קושי בשילוב קטינים לא ישראלים במערכת החינוך בעיר אילת. הנושא הגיע למערכת המשפט, ושם נקבע כי "ועדה בין-משרדית בראשות מנכ"ל משרד החינוך תגבש עד חודש מארס 2012 את עמדת המדינה ביחס ללימודים הנפרדים בבית-ספר בקיבוץ איילות".⁶⁴

משרד הבריאות

מאז שנת 2001 יש הסדר לביטוח קטינים שאינם אזרחי ישראל באמצעות קופת-חולים "מאוחדת". ילדים אשר אינם כלולים בהסדר יכולים לקבל טיפול ללא תשלום במרפאת הפליטים שהוקמה ביוזמת

⁶² משרד החינוך, [חוזר מנכ"ל תשס"א10](#), כ"ז באייר תש"ס, 1 ביוני 2000.

⁶³ ד"ר שמשון שושני, מכתב תשובה על שאלת מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 19 בספטמבר 2011.

⁶⁴ ש.ם.



משרד הבריאות בתחנה המרכזית בתל-אביב ועובדים בה רופאים מתנדבים בשיתוף פעולה עם הר"י ומד"א. כאמור, חדרי המיון בבתי-החולים מחויבים לתת טיפול מלא לכל פונה במצב חירום רפואי, ללא התניה.⁶⁵ יש לציין כי נמתחה ביקורת רבה על הסדר הביטוח, למשל על חוסר זמינות של שירותי קופת-חולים "מאוחדת" בחלק מהרשויות המקומיות שיש בהן ריכוז של זרים ועל מחיר גבוה.⁶⁶

7. סיום ונקודת לדיון

- בישראל יש אוכלוסייה הולכת וגדלה של זרים שאינם זכאים למעמד של קבע בישראל. למדינה אין מדיניות הגירה ואין חוקי הגירה שנותנים מענה לתופעות של הגירה ושל שהייה ממושכת של זרים בישראל. כך נוצרות ומתרחבות תופעות שליליות שמאפיינות חברות הגירה, שמדיניות הגירה מתוכננת והתייחסות לסוגיות של אינטגרציה ומעמד היו עשויות למנוע.
- היעדר הסברה של החוק, הנוהג, הזכויות והחובות בקרב הזרים ואי-אכיפה של חוקי העבודה והמגן ושל החוק בתוך הקהילות גורמים לתופעות פגיעה נגד זרים ובתוך קהילות הזרים.

7.1 עובדים זרים

- העובדים הזרים הם אוכלוסייה קלה לניצול בידי מעסיקים, וזה אחד הגורמים העיקריים לביקוש לעובדים זרים בכלל ולמסתננים ומבקשי מקלט בפרט. הם אינם ערים לזכויות העבודה שלהם: תנאי העסקה, תנאי שכר, בטיחות וגהות והזכויות לביטוח בריאות ולביטוח לאומי כמו כל עובד אחר בישראל. כך נוצר תמריץ לנצל אותם ולהעסיקם בתנאים קשים, והדבר מעודד את דחיקת רגליהם של עובדים ישראלים משוק העבודה והחלפתם בעובדים נטולי זכויות.
- בשנים 2010-2011 היו עיכובים ודחיות בקיצוץ ובביטול של מכסות העובדים הזרים בבניין ובחקלאות. בעת סגירת מסמך זה מתנהל משא-ומתן בין הממשלה למעסיקים בענף התעשייה ובענף החקלאות על דחיות נוספות בהפחתה ובביטול של מכסות העובדים הזרים. דחייה של ביטול המכסות פירושה התרחקות מן המדיניות המוצהרת של ממשלות ישראל לצמצם את מספר העובדים הזרים בעלי ההכשרה המקצועית הנמוכה ולהחליפם בעובדים ישראלים. יש לתת את הדעת על הצורך בהרחבת ההכשרה וההשמה של עובדים ישראלים בענפי החקלאות, התעשייה והבניין כתנאי יסודי למימוש מדיניות מוצהרת זו.
- העובדים הזרים המגיעים לישראלים מוגדרים כעובדים זרים זמניים, קרי עובדים שאינם יכולים לקבל מעמד של קבע בישראל. אף על פי כן רבים מהעובדים הזרים המגיעים לישראל אינם מתכוונים לחזור לארץ מוצאם. במדינת ישראל הולכת ומתרחבת אוכלוסייה של זרים

⁶⁵ משרד הבריאות, תשובה על שאלת מרכז המחקר והמידע של הכנסת בנושא "שירותים לקטינים שאינם תושבי/אזרחי ישראל", 9 באוקטובר 2011.

⁶⁶ להרחבה ראה: מרכז המחקר והמידע של הכנסת, זכאות קטינים שאינם ישראלים לביטוח רפואי, כתיבה: גלעד נתן, 3 בפברואר 2008, <http://www.knesset.gov.il/mmm/data/pdf/m01991.pdf>, תאריך כניסה: 17 בנובמבר 2011.



שהגיעו למדינה כעובדים זרים זמניים ונתרו בה. יש לתת את הדעת על הצורך בקיום דיון במדיניות הגירה יעילה, כפי שמקובל ברוב המדינות החברות ב-OECD.

- עובדים זרים אינם ערים לזכויותיהם ולחובותיהם, ובשל כך הם סובלים מניצול ועלולים לאבד את מעמדם. יש לתת את הדעת על הצורך בהסדרת הסברה של החובות והזכויות לעובדים הזרים המגיעים לישראל. כמו כן, יש לבחון את האפשרות לבטל את החובה לחדש אשרה מדי שנה או בעת מעבר בין מעבידים כפי שמקובל בישראל כיום ולהחליפה בפיקוח על עצם ההעסקה אצל מעסיק לפי תנאי האשרה, כפי שמקובל ברוב המדינות המפותחות.

7.2 מסתננים וזכאי הגנה קבוצתית

- בישראל הולכת ומתבססת אוכלוסייה חסרת מעמד קבוע, מלבד זכות שהייה או שהייה לצורך עבודה בהיתר שהמדינה מקנה המעוגנות באשרה. עד כה לא גובשה מדיניות בדבר מעמד האוכלוסייה הזאת בכלל והקבוצות המרכיבות אותה בפרט. אי-קביעת מדיניות אף שאוכלוסיית הזרים קיימת שנים רבות בישראל, יוצרת בעיות ופוגעת בהתנהלות גורמים ורשויות ממשלתיים, מקומיים וציבוריים. יש לתת את הדעת על הצורך לקבוע מדיניות בנוגע ללא ישראלים במדינה, ובכלל זה מדינות הגירה ומדיניות טיפול במבקשי מקלט.
- רבים מהמסתננים ובעלי ההגנה הקבוצתית שייכים לקבוצות שסביר להניח כי בשנים הקרובות לא יהיה אפשר להרחיקן מישראל (בעיקר אזרחי אריתריאה וסודאן). יש לתת את הדעת על הצורך להפעיל תוכניות הסברה ואינטגרציה בעבורם.
- ממשלת ישראל החליטה על הקמת מתקן שהייה למסתננים. במתקן השהייה ובמתקן "סהרונים" גם יחד יהיו 13,400 מקומות בסך הכול. כבר כיום יש בישראל יותר מ-45,000 מסתננים, זכאים להגנה קבוצתית ומבקשי מקלט. יתר על כן, כיום עדיין נכנסים לישראל כ-1,000 מסתננים מדי חודש. המסגרות המוקמות כיום לא ייתנו מענה מספק למסתננים ולמבקשי המקלט, ולא די בהן לפתרון הבעיות שנוצרו עקב הטיפול הלקוי בחסרי מעמד קבוע בארץ.
- כאמור, רוב המסתננים, מבקשי המקלט ובעלי ההגנה הקבוצתית זכאים לעבוד, אך ללא הסדרת עבודתם כחוק. חוסר הבהירות בדבר זכויות העובדים של מסתננים ומבקשי מקלט והיעדר האכיפה בענפים ובריכוזי תעסוקה שבהם שיעור גדול של עובדים אלו, הם כפי הנראה סיבות עיקריות 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 גורמים להתרחבותה של תופעה זו.
- הגידול במספר הזרים בישראל יוצר עומס לא סביר על כל המערכות הממונות על הטיפול בהם. עובדים זרים ומסתננים ומבקשי מקלט מתגוררים בתחומיהן של כמה רשויות מקומיות ומקבלים מהן שירותים. המדינה כמעט אינה משתתפת במימון שירותים אלו וכמעט כל נטל ההוצאה נופל על הרשויות.
- משרדי ממשלה אינם משופים בעבור מתן שירותים לאוכלוסיית הלא-ישראלים ונושאים בנטל הטיפול מתקציביהם. יש לבחון הקצאת תקציב ממשלתי לשיפוי הגורמים הממשלתיים המטפלים באוכלוסייה זו.



7.3 קטינים

- קטינים השהים בישראל זכאים לזכויות על-פי חוקי מדינת ישראל העוסקים בקטינים מכוח האמנה לזכויות הילד. למקצתם יש זכויות נוספות בהיותם מבקשי מקלט והם זכאים לזכויות מכוח אמנת הפליטים של האו"ם. החזקת קטינים שלא הורשעו כחוק במתקני כליאה זמן ממושך אינה עולה בקנה אחד עם האמנות שישראל חתומה עליהן. יש לתת את הדעת על הצורך במיצוי זכויותיהם של קטינים לא מלווים להשמה במסגרות שאינן מתקני כליאה.
- השמירה על זכויותיהם של קטינים כרוכה גם בשמירה על שלומם במקרים שבהם הורים ואפוטרופוסים מונעים מהם מימוש של זכויותיהם או פוגעים בהם. יש לתת את הדעת על הצורך בהגברת ההסברה של זכויות נשים וקטינים בקרב הזרים בישראל, וכן בהגברת האכיפה נגד אלימות במשפחה ואי-שליחת קטינים למסגרות חינוך.

