



# דו"ח סיכום פעילות תחום פליטים ומבקשי מקלט

שנת 2012

כתיבה: נועה קאופמן  
עריכה והגהה: רוני מרגלית וחדוה ישכר

קו לעובד  
Worker's Hotline  
عنوان العامل

## הקדמה

בשנת 1951 הייתה ישראל מן היוזמות והמנסחות של אמנת האו"ם לפליטים, אשר מטרתה הייתה לדאוג לרווחתם של פליטי מלחמת העולם השנייה. מאז ייסוד האמנה ועד היום הפכו מיליוני אנשים לפליטים שנאלצו לנוס ממולדתם. על פי סעיף 2 לאמנת הפליטים: "פליט הוא מי שיש לו חשש מבוסס מפני רדיפה על רקע גזע, דת, לאום, השקפתו הפוליטית או השתייכותו לקבוצה חברתית מסוימת".

משנת 2006 החלו להגיע אל ישראל כמויות משמעותיות של פליטים ומבקשי מקלט בעיקר ממזרח אפריקה. תחילה עשרות ומאות חצו את הגבול עם סיני מדי חודש, כשמאמצע שנת 2011 ועד אמצע 2012 חצו את הגבול אלפים בכל חודש. נכון לעת כתיבת הדו"ח, שוהים בישראל כ-54,000 איש המשתייכים לקבוצות אלו,<sup>1</sup> מתוכם כ-56.5% הם אזרחי אריתריאה, כ-26% אזרחי סודאן והשאר מגיעים ממדינות אחרות, בעיקר מיבשת אפריקה.

**אריתריאה** - שוכנת במזרח אפריקה. על פי נתוני נציגות האו"ם לפליטים, נכון לינואר 2012 תועדו ברחבי העולם 266,126 פליטים ומבקשי מקלט אזרחי אריתריאה שנמלטו ממנה וביקשו הגנה. באריתריאה ישנו משטר דיקטטורי של מפלגת יחיד אשר שולטת במדינה החל מיום קבלת עצמאותה מאתיופיה בשנת 1993. במדינה לא מתקיימות בחירות ובעשור האחרון המשטר החל לפגוע בזכויות הפרט של אזרחיו באופן הולך וגובר: חופש הדת נאסר ורק מי שמשתייכים לארבעה זרמים המותרים בחוק יכולים לממש את פולחן הדת, כלי התקשורת שייכים כולם לממשלה, קבוצות אופוזיציה אינן מותרות ומתנגדי משטר, עיתונאים ואנשי דת נכלאים ועוברים עינויים אסורים על פי החוק הבין-לאומי בבתי הכלא ברחבי המדינה. כמו כן נערים תושבי אריתריאה מגויסים לצבא לזמן בלתי מוגבל החל משנתם האחרונה ללימודים, ולמעשה החיים האזרחיים הוכפפו כמעט במלואם לצבא, דבר המאפשר שליטה הדוקה ואנטי-דמוקרטית בחייהם של האזרחים.<sup>2</sup>

**סודאן** - מדינה גדולה מאוד השוכנת בצפון-מזרח אפריקה. על-פי נתונים שמפרסמת נציבות האו"ם לפליטים, נכון לינואר 2012 תועדו בעולם למעלה מחצי מיליון פליטים ומבקשי מקלט שהגיעו מסודאן וביקשו הגנה ועוד כשניים וחצי מיליון איש שנאלצו להמלט מבתיהם והפכו עקורים בארצם. החל משנות ה-80' שולטות במדינה דיקטטורות צבאיות וקיימים בה מספר מוקדים בהם מתחוללות מהומות אלימות בין קבוצות אתניות שונות ובין לבין לוחמים מטעם הממשלה. בין מבקשי המקלט הסודאנים המגיעים לישראל ישנם תושבי חבל דארפור בו

<sup>1</sup> על-פי פרסום רשות האוכלוסין וההגירה "נתוני זרים בישראל" מרץ 2013.

<sup>2</sup> <http://www.piba.gov.il/PublicationAndTender/ForeignWorkersStat/Documents/560843nnew4.pdf>

דו"ח מחלקת המדינה של ארה"ב על אריתריאה, 2011.

מתקיימים עימותים אתניים בין תושבים מוסלמים-אפריקנים לבין תושבים מוסלמים-ערבים. בשנות האלפיים העימותים האלימים התעצמו עד למעשי הרג שהוגדרו כרצח-עם.<sup>3</sup> מבקשי מקלט נוספים מגיעים מאיזור הרי-הנובה ודרום קורדופן, בהם הממשלה הסודאנית מפציצה את אזרחיה ועימותים מזוינים מתקיימים בין קבוצות אופוזיציה לפעילי שלטון, אשר מערבות אזרחים החיים באיזור.<sup>4</sup>

ישראל מחלקת את האוכלוסיה הרלוונטית למספר קבוצות אליהן מתייחס דו"ח זה:

1. **פליטים-** מי שהגישו בקשה במשרד הפנים ליחידת ה-RSD (Refugee Status Determination) ובקשתם התקבלה. מי שהוכר כפליט בישראל זכאי למעמד של תושב ארעי המתחדש מדי שנה, מעמד המקנה לו זכאות לביטוח בריאות ממלכתי וזכויות סוציאליות כשאר תושבי ישראל.

2. **מבקשי מקלט-** מי שהגישו בקשה ליחידת ה-RSD, וממתינים להחלטה בעניינם.

3. **בעלי הגנה קבוצתית-** מי שנמנעת מהם הזכות להגיש בקשה פרטנית למקלט והם מופנים אוטומטית ל"יחידת המסתננים". מדובר באזרחים ממדינות שהוכרוזו כמסוכנות על-ידי נציבות האו"ם לפליטים, או במדינות שמוגדרות כמדינות אויב לישראל. כיום הגנה קבוצתית מוענקת לאזרחי אריתריאה, סודאן והרפובליקה הדמוקרטית של קונגו.

על מנת להקל על הקריאה בדו"ח זה נשתמש במושג פליטים, אשר מייצג את כל קבוצת האוכלוסייה המיוצגת על-ידנו וחולקת בעיות דומות ואשר האמנה מתייחסת אליהם. בחרנו להימנע מהשימוש במונח "מסתננים" המייצר קונוטציות שליליות הקשורות בפשיעה ובהסתגרות חוק. החל משנות החמישים נעשה שימוש במונח בהקשר של פלסטינים ששהו בישראל בניגוד לחוק, שימוש זה מבקש להציג את אותם שוהים כאויב. השימוש במונח "מסתננים" ודאי על ידי גורמים ממשלתיים וועדות ציבוריות לבחינת הנושא, למעשה סולל את הדרך להסתה כנגד ציבור הפליטים ומבקשי המקלט בישראל והוא מנוגד לאמנת האו"ם לפליטים.

---

<sup>3</sup> אמנסטי- ישראל, 'רקע על סודן' <http://www.amnesty.org.il/?CategoryID=380&ArticleID=494&SearchParam=%D7%A1%D7%95%D7%93%D7%9F>

<sup>4</sup> אמנסטי-ישראל Human rights watch, "תקיפות אוויריות של הממשלה על אזרחי דרום קורדופן", 30/08/2011

## פעילות עמותת "קו לעובד" בקרב פליטים ומבקשי מקלט

עמותת "קו לעובד" מפעילה קבלת קהל שבועית לאוכלוסיית הפליטים. בשנת 2012 סייעה העמותה ל 3,200 פונים. את קבלת הקהל מפעילים מתנדבים אשר יושבים עם הפונים ומטפלים בתלונתם, וכן מתנדבים אשר מסייעים בהכוונת הפונים וקביעת תורים. במחלקת פליטים מתנדבים כעשרה מתנדבים, חלקם קבועים וחלקם מלגאים אשר מתנדבים למשך מספר חודשים במסגרת התנדבות במוסד האקדמי בו הם לומדים.

במהלך קבלת הקהל שומע המתנדב את סיפורו של העובד, מבין אילו הפרות עולות מתנאי עבודתו, ויוצר קשר עם המעסיק. לעיתים מסתיימת התלונה במהירות לאחר שיחה עם המעסיק, ולעיתים יש צורך בהתכתבות ומשא ומתן שמנהל המתנדב. באם פנייתו של המתנדב אינה צולחת, מועבר התיק לעורך דין חיצוני, אשר על עבודתו אנו מפקחים, ומייצג את העובד בתנאים שנקבעו מראש.

מלבד פעילויות אלו קיימת בקו לעובד גם האופציה לגישור על-ידי מתנדבים בלתי תלויים. במקרה זה ילווה המתנדב את העובד במהלך תהליך הגישור.

מלבד קבלת הקהל במשרד, המתנדבים מסייעים לצוות העמותה בפעילויות השותפות: קיום הרצאות לקהילות הפליטים על זכויותיהם כעובדים, יציאה לשטח לשם איתור עובדים אשר אינם מגיעים לקו לעובד, חלוקת זכותונים בשפות הרלוונטיות וכן קיום קבלות קהל אחת למספר חודשים בערים בהן יש ריכוז גדול של פליטים כגון אילת, אשדוד וערד.

## פרק א'

### פליטים ועובדים: סוגיית העבודה באמנת הפליטים הבינ"ל

אמנת האו"ם לפליטים מתייחסת לסוגיית העבודה במספר סעיפים, ומבדילה בין עבודה בשכר לבין עבודה עצמאית:

**סעיף 17** לאמנה קובע בנוגע לעובדים בשכר כי על המדינות החתומות על האמנה לנהוג בפליטים כפי שנוהג כפי שהן נוהגות באזרחיהן באזרחיהם בנוגע לזכותם לעסוק בעבודה בשכר, וכי לאחר תקופת שהייה במדינה אין להחיל עליהם את המגבלות החלות על זרים לשם הגנת שוק העבודה האזרחית.

**סעיף 24** לאמנה, הנוגע לחקיקת עבודה ולביטחון חברתי, קובע כי יש לתת לפליטים שנמצאים בהיתר בשטחן של המדינות את אותו היחס שניתן לאזרחים לעניין - בין היתר בכל מה שקשור לתחום הביטחון הסוציאלי, וכן בסעיפים הנוגעים לזכויות בזקנה ובפרישה.

לעניין פליטים העוסקים כעצמאיים, **סעיף 18** קובע גם הוא כי יש לנהוג בפליטים דין נוח ככל האפשר, בעניין זכותם לעסוק בתחומים שונים כגון: חקלאות, תעשייה, מלאכה ומסחר. כלומר היה ופליט רוצה לרכוש חלקת אדמה, חנות או מפעל ולעבוד כעצמאי יש לאפשר לו זאת.

**סעיף 19** לאמנה מתייחס לפליטים המעוניינים לעסוק במקצועות החופשיים ובמיוחד מי מהם אשר אווזו בידו דיפלומה מוכרת על-ידי רשויות המדינה הקולטת ודורשת להקל בהם במידת האפשר לעסוק במקצוע חופשי בכלל ובתחום התמחותם בפרט.

בניגוד לכתוב באמנה, בתחום התעסוקה ישראל משתדלת להגביל את הפליטים בכל תחום. ראשית, לא ניתן להתעלם מהציטוט המפורסם של מי שהיה עד לאחרונה שר הפנים אשר הנהיג את המדיניות כלפי הפליטים ואמר בראיון לאתר החדשות Ynet: *"עד שתהיה לי אפשרות לגרש אותם אני אכלא אותם ואמאיס עליהם את חייהם"*<sup>5</sup>. אכן נראה כי זוהי המדיניות אשר ישראל אימצה לה כלפי אוכלוסייה זו. עד שנת 2009 נהוג היה להעניק לפליטים ומבקשי מקלט אשרת עבודה מסוג ב'1, אולם ככל שמספרם בישראל הלך וגדל, החליט משרד הפנים להעניק להם אשרת שהייה בלבד. אשרה זו מסוג 5א2 ניתנת לאנשים המשוחררים מהכלא מכח חוק הכניסה לישראל, ואינה מעניקה לאוחרים בה כל זכות בארץ. כלומר, בניגוד לאמנה עליה חתומה המדינה, לא מקבלים הפליטים כל מעמד או אשרה המכירים במצבם הייחודי והרגיש, ואף נשללת מהם הזכות הבסיסית לקיים עצמם ע"י עבודה. בנוסף לזאת, לאחר מספר חודשים משראו שהפליטים אינם מפסיקים לעבוד, הוסיפו במשרד הפנים משפט אשר לא הופיע קודם לכן על גבי הויזה: **"רשיון זמני זה אינו מהווה רשיון עבודה"**. משפט זה מרתיע מהעסקת פליטים ומבקשי

מקלט משום שמשמע ממנו כי העסקתם אסורה, אף על פי שלא כך הדבר: בשנת 2011 מדינת ישראל התחייבה שלא לבצע פעולות אכיפה נגד מעסיקי פליטים ומבקשי מקלט והתחייבות אף עוגנה בפסיקת בג"צ<sup>6</sup>.

כמו כן, במאי 2013 עברה בכנסת הצעת חוק איסור הלבנת הון - הוצאת כספים מישראל בעבור מסתנן, אשר משמעותה כי פליטים לא יוכלו להוציא את הכספים אשר הרוויחו מעבודתם במהלך שהותם בישראל. חמור מכך, קובע החוק כי כאשר יעזוב הפליט את ישראל, יוכל להוציא עמו סכום אשר אינו עולה על מחצית שכר המינימום כפול מספר השנים בהם שהה בישראל. מעבר לפגיעה האנושה בזכויות היסוד של אותה אוכלוסייה, מדובר בחוק שלמעשה מאפשר למדינה לגזול את שכר עבודתם של הפליטים והזכויות הקוגנטיות להם זכאים על-פי דין. מכיוון שכאמור מדובר בחוק חדש, מוקדם מדי לאמוד את תוצאותיו בשטח, אולם הן מבחינת דיני-העבודה והן מן הבחינה המוסרית, מדובר בתקדים מסוכן.

הפליה נוספת של הפליטים היא בתשלום המיסים. רובם של הפונים לקו לעובד הם עובדים אשר מועסקים קבועים בעבודות קבועות ומקבלים תלושי שכר. בניגוד לתושבי ישראל ומהגרי עבודה בעלי אשרה מסוג ב'1, לפליטים אין כל נקודת זכות המהווה הנחה בתשלום מס הכנסה. משמעות הדבר היא כי באופן אירוני הפליטים כיום משלמים את המס הגבוה ביותר מכל אוכלוסיית העובדים בישראל (חישוב זה מוציא מן הכלל עובדים אשר מועסקים באופן "שחור" אשר באופן טבעי מעסיקיהם עוברים על החוק ולא מנפיקים להם תלושים, ועל כן לא מדווחים עליהם לרשויות המיסים), אולם אינם זכאים לכל תמורה או שירות מן המדינה. לאחרונה החל מס הכנסה לפנות למעסיקי פליטים אשר העניקו לעובדיהם 2.25 נקודות זיכוי, מתוך מחשבה כי תנאיהם שווים בכל לאלו של עובדים זרים, ובקשו מהם לא רק להוריד את נקודות הזיכוי ולשלם מס מלא, אלא אף לנכות משכר העובד את המס באופן רטרואקטיבית, כך שפליטים מסויימים נדרשים לשלם למס הכנסה אלפי שקלים. על פי הנתונים בידינו אנו מעריכים כי המדינה מרוויחה למעלה ממאה מליון שקלים בשנה מתשלומי המיסים של הפליטים העובדים.

---

<sup>6</sup> פירוט נוסף בפרק ב' בדו"ח זה, תחת סעיף אשרת עבודה

## פרק ב'

### עובדים ומופלים: בעיות עיקריות בקרב קבוצת מבקשי המקלט והפליטים

חוקי העבודה חלים על עובדים בישראל ללא תלות במעמדם במדינה. עצם יחסי העסקה מחייבים את המעסיק להעסיק את עובדו על-פי חוקי העבודה הבסיסיים ובאם מדובר בענף בו קיים הסכם קיבוצי, יחול ההסכם גם על העובד. כך גם על פי הממונה על זכויות עובדים זרים בתמ"ת: **"יזבהר: אכיפת הזכויות נעשית רק בנתון לכך שמדובר ביחסי עבודה ובמנותק לשאלת חוקיות מעמד בישראל או קיום היתרים להעסקה! נושאים אלה ייבחנו בנפרד ע"י הגורמים המוסמכים"**<sup>7</sup>

על אף שיש מי שעשוי לראות במצב זה אבסורד - שכן עובד אשר אין לו כל אישור לשהות בישראל זכאי לזכויותיו כעובד - למעשה נועדה חקיקה זו לעודד העסקה של ישראלים ושל מי שאוחזים בידם אשרה המאפשרת להם לעבוד. כך נמנעת תופעה בה מעסיקים יכולים להתחמק מתשלום זכויות דרך העסקת עובדים פגיעים, להפר את זכויותיהם ובכך לגרום לשוק העבודה להעדיף ניצול עובדים על פניי תשלום הוגן.

**היעדר אשרות עבודה** - הבעיה העיקרית בהעסקת פליטים ומבקשי מקלט היא העדר אשרות עבודה. מצבם החוקי הסבוך של הפליטים יוצר למעשה קבוצת "עובדים זרים" חדשה, אשר אינה כפופה באופן מוחלט לנוהלי העסקת עובדים זרים בישראל. בשונה מעובדים מהגרים אחרים - הפליטים אינם כבולים למעסיקים או לתחום תעסוקה, ולכן אינם מאבדים את מעמדם במקרה שעוזבים את עבודתם. אולם, כפי שפורט בחלק א', ישראל לא מעניקה לפליטים אשרות עבודה, ומקשה עליהם להשתכר ולכלכל את עצמם ואת בני משפחותיהם. מכיוון שישראל אף אינה מעניקה לפליטים כל תמיכה סוציאלית או כלכלית, פנתה קו לעובד יחד עם עמותות סיוע נוספות לביהמ"ש בדרישה לשוב ולהעניק לפליטים אשרות עבודה. (16.1.11 בבג"ץ 6312/10 קו לעובד ואח' נ' הממשלה ואח' (2011)) המדינה טענה אז כי מתקן הכליאה אשר יוקם בדרום הארץ יהיה הפתרון לשאלת אחריות המדינה כלפי הפליטים, וכי עד אז מוכנה המדינה להתחייב שלא לבצע פעולות אכיפה נגד מעסיקי פליטים ומבקשי מקלט האוחזים באשרה מסוג זה. בג"צ עיגן את ההתחייבות בפסק דין, **מה שיצר מצב ביניים בו לפליטים אסור לעבוד, אולם אין סכנה להעסיק אותם.** מרבית הפליטים אינם מבינים את מצבם לאשורו- הם מניחים כי אסור להם לעבוד, ועל כן מוכנים לוותר על מרבית מזכויותיהם ולעבוד בכל עבודה שתוצע להם וישנם מעסיקים שיניצלו זאת.

**אי התייחסות בחקיקת העבודה למצבם הייחודי של הפליטים** - על פי חוק עובדים זרים, "עובד זר" הוא מי "שאינו אזרח ישראל, או תושב בה". על פי הפסיקה, למונח "תושב" ישנן משמעויות

<sup>7</sup> <http://www.moital.gov.il/NR/exeres/E9833B23-3C82-429D-BF05-B0E78248D1C1.htm>

שונות בחוקים שונים<sup>8</sup> על פי חוק הכניסה לישראל- תשי"ב-1952, תושב הינה הגדרה פורמאלית הנקבעת על פי סוג האשרה הנתונה בידי אדם. אולם על פי פסיקות שונות שניתנו, יש לבחון את מושג התושבות על-פי מרכז חייו של האדם המדובר, ומשך שהותו במדינה.

על-פי מבחן זה, מהות שהותם של הפליטים בישראל הינה לשם הגנה על חייהם ולפי אמנת האו"ם לפליטים. בכל מקרה מטרת ומהות שהותם איננה עבודה, וזו משמשת אמצעי קיום (ויש ספרות מקצועית המצביעה על העבודה גם ככלי שיקומי). מסיבה זו לא סביר כי חוק אשר נועד להסדיר את הגעתם של מהגרי עבודה - אשר מטרת שהייתם בישראל הינה עבודה והשתכרות ובסיומה יעזבו את ישראל - יחול גם על אוכלוסייה אשר מטרת שהותה וסיבת הגעתה שונה בתכלית.

אולם על-פי חוות דעת שהועברו אלינו ממשרד התמ"ת וכן על-פי הפרקטיקה הנהוגה של משרד הפנים, רשויות המדינה מחילות על פליטים את חוק עובדים זרים במלואו. פקחי משרד הפנים אמנם לא יכולים לאכוף את עצם העסקת מבקשי המקלט, אולם מפניות שהגיעו אלינו נראה כי הם מרבים לזמן לחקירה מעסיקים ולדרוש התאמה מלאה לחוק עובדים זרים (ראו נספח ב'), החלטת בג"צ 6312/10 אשר נמצאת בתוקף למעלה משנתיים, מותרת הן את העובדים והן את המעסיקים באי וודאות וחושפת אותם לפיטורים או לסנקציות בהתאמה.

להלן מספר דוגמאות מתוך חוק עובדים זרים אשר מבהירות את הבעייתיות במצב הקיים:

- **סעיף 1ב. ג)** לחוק עובדים זרים קובע כי "המעביד צריך לבקשה לאשרה ולרישיון לשיבת ביקור למטרת עבודה בישראל לפי חוק הכניסה לישראל לעובד שלגביו מוגשת הבקשה, את האישור הרפואי המתניחס אליו". סעיף זה וכמוהו פרק 1ד. לחוק, עוסק בהליכי הגשת בקשה להיתר להעסקת עובד זר, ואינו רלוונטי כלל לאוכלוסייה זו, אשר אינה מגיעה לישראל בשל בקשתו של מעסיק זה או אחר ואשר בכל מקרה אינה זכאית כיום לכל אשרת עבודה.
- **סעיף 1ה. א)** גורס כי "המעביד העמיד, על חשבוננו, לשימוש העובד הזר, מגורים הולמים למשך כל תקופת עבודתו אצלנו...". סעיף זה אינו מבחין בין עובדים זרים, המגיעים לכאן לבדם לתקופה קצובה וחוזרים למולדתם, לבין פליטים, אשר לעיתים מגיעים עם משפחותיהם או מקימים כאן משפחה. רוב הפליטים מתגוררים מחוץ למקום עבודתם, לעיתים עם שותפים או בני משפחה. כמובן שאין מצופה מן המעסיק לסבסד מגורים לכל בני המשפחה, ומצד שני אין היגיון בכך שפליט יעזוב את משפחתו רק בכדי למלא אחר חוק עובדים זרים ולאפשר למעסיקו לספק לו מגורים הולמים.

<sup>8</sup> בג"צ 129/63 מטלון נ' בית-הדין הרבני האיזורי, פ"ד יז 1640; דב"ע מה/04-73 סגנקה - המוסד לביטוח לאומי, פד"ע יז 79, בעמ' 83; ע"א 477/02 גוגן נ' פקיד שומה חיפה, פסקה 8 לפסק-דינה של כ' השופטת חיות.



- על-פי **סעיף 1 יא. (ד)** "עובד זר זכאי לקבל את הכספים ששולמו בעדו לקרן או לחשבון הבנק בתוספת הרווחים שנצברו עליהם[...] ובלבד שהעובד הזר עזב את ישראל, שלא לצורך יציאה זמנית ממנה, עד תום התקופה שבה הורשה לשהות בה לפי הוראות חוק הכניסה לישראל". גם במקרה זה החוק אינו מבדיל בין מי שהגיעו לישראל לתקופה קצובה לשם השתכרות לבין פליטים אשר אמורים לשהות במדינה עד שיוכלו לחזור בבטחה למולדתם. לא ייתכן כי העזיבה את ישראל תהיה עבורם הזכאות היחידה לקבלת כספים שהופרשו עבורם כגון פנסיה וזכויות אחרות.

בשל היעדר חקיקה מותאמת לפליטים, המצב בשטח מאפשר למעסיקים להתחמק מתשלום זכויות סוציאליות בתאונות שונות. על-פי תלונות המגיעות לקו לעובד, מעסיקים רבים תופסים את הפליטים כעובדים שמחוץ לחוק וקובעים באופן שרירותי אילו מדיני העבודה חלים עליהם ואילו לא (ראו נספח ג').

**פגיעה בזכות לבריאות** - הקישור בחוק בין ביטוח רפואי לבין תעסוקה יוצר מצב בעייתי המונע מרבים מן הפליטים את נגישותם לזכות לבריאות. חברות הביטוח הפרטיות מקשות מאוד על הפליטים לבטח עצמם, מה שהופך אותם לתלויים במעסיקיהם בכדי להיות מבוטחים. בנוסף נעשה קישור לא סביר בפרקטיקה זו בין תעסוקת הפליט לבריאותו. פליט אשר הגיע לישראל במצב בריאותי ירוד (דבר צפוי בהתחשב בדרך הארוכה ובסכנות האורבות לפליטים בבריחתם ממדינתם) יתקשה למצוא עבודה ויוותר ללא כיסוי ביטוחי בזמן זה. גם לאחר מציאת עבודה חברת ביטוח יכולה לסרב לבטח אדם הסובל ממחלות קודמות, מה שיגרום לכך שהפליט יפוטרו בשל היעדר האפשרות לבטחו.

עבדאללה (שם בדוי) הגיע אלינו לאחר שאושפז במשך 10 ימים בבית-החולים בשל תאונת עבודה. מכיוון שעבדאללה לא ידע כי החוק מתיר לו לעבוד, עבד בכדי לכלכל את עצמו בעבודות מזדמנות, והמתין לאיסוף על-ידי מעסיקים באשדוד, עיר מגוריו. באחד הימים אסף אותו מעסיק לעבוד בעבודות זיפות. העובד, אשר דיבר ערבית בלבד, לא תקשר עם המעסיק כלל, ובשל חוסר זהירות נשפכה על ידיו זפת רותחת אשר גרמה לו לכוויות קשות המצריכות טיפולים כירורגים-פלסטיים. מלבד בעיית השפה גם הויזה תרמה לא מעט למצב עגום זה: לו ידע העובד כי בית-המשפט למעשה מאפשר לו לעובד, ודאי היה מחפש עבודה פחות מסוכנת, עם מעסיק שאת שפתו הוא מבין, ויודע את פרטיו. אך מכיוון שעבדאללה לא ידע כל פרט על מעסיקו מלבד מקום העבודה, לא יכולנו לסייע לו בהגשת תביעה לביטוח לאומי, והוא נאלץ לשאת בנטל מימון הטיפולים הרפואיים, כאשר איבד את יכולתו לעבוד ואת מקום עבודתו.

**קשיי שפה** - פערי תרבות רבים קיימים בין העובדים למעסיקהם. חוסר הבנת החוק הגורמת לעיתים רבות לבעיות תקשורת חמורות בין העובדים למעסיקים. לא פעם ולא פעמיים הגיעו אלינו עובדים אשר חשבו כי הם פוטרו בידי מעסיקם, בעוד שהמעסיק חשב כי העובד מתפטר. במקרים מסוימים בעיה זו עשויה לעלות לעובדים בבריאותם, כאשר מדובר בעבודות המצריכות זהירות ובטיחות, כגון החובה לחבוש קסדה בעבודות בניין, היכולת להבין כיצד לתפעל מכשיר חקלאי ועוד.

*ספספאי (שם בדוי), עובד מאריתריאה, הגיע אלינו לאחר שנתיים בעבודתו כאשר התבקש על-ידי המעסיק להוסיף מטלות נוספות לסדר יומו, ללא תוספת שכר. העובד התנגד, אולם בלא שפה משותפת לא הצליח להסביר את רצונו וכוונתו למעסיק. המעסיק הבין כי העובד מציב לו אולטימטום וטען כי העובד אמר שלא יגיע יותר לעבודה בתנאים אלו וסירב להמשיך בעבודתו באופן גורף. העובד לעומת זאת טען כי המעסיק לא הסכים לדון בתנאי עבודתו ואמר לו כי אם אינו מוכן לעבוד בתנאים אלו עדיף שלא יעבוד כלל ולכן חשב העובד כי משמעות האמירה היא פיטוריו המיידים.*

**חשבונות בנק** - עד 2010 פליטים ומבקשי מקלט לא היו זכאים לפתוח חשבונות בנק ללא דרכון, בעוד שלרבים מעובדים אלה אין ניירת רשמית מארצות המוצא שלהם. כך, לא היו יכולים להפקיד המחאות שכר אשר היו מקבלים ממעסיקהם. לכן היו צריכים לבקש מהמעסיקים לשלם בדרכים אלטרנטיביות, דבר שפעמים רבות המעסיקים לא היו מוכנים לעשות. עמותת "קו לעובד" פועלת רבות כדי לעזור למבקשי המקלט שלא קיבלו את משכורתיהם כתוצאה ממצב זה. ב-15 באוגוסט 2010 פרסם המפקח על הבנקים הסדר לפיו זכאים מבקשי מקלט לפתוח חשבון בנק<sup>9</sup>, אולם פתיחת חשבון בנק עודנה לא קלה עבור מבקשי המקלט שכן הבנקים מערימים קשיים ובעיות בירוקרטיות על העובדים, ורק מעטים אכן הצליחו לפתוח חשבון בנק.

באוקטובר פנתה אלינו מעסיקה אשר ביקשה לסייע לעובדת שהעסיקה לפתוח חשבון בנק. שלחנו לה את הוראת המפקח על הבנקים בנוכרת לעיל והיא הפנתה את העובדת לסניף הסמוך למגוריה באיזור השרון. על-אף שהעובדת הציגה בפני הממונים בסניף את מכתב מפקח על הבנקים המורה על פתיחת חשבונות, הללו טענו כי יש להציג גם אשרה מסוג ב' על מנת שיפתחו עבורה חשבון. המעסיקה הציעה לעובדת לפנות לסניף בתל-אביב מכיוון שהניחה כי יכירו טוב יותר את הנהלים בשל המצאותם של מבקשי מקלט רבים בעיר, אולם גם בסניף במרכז תל-אביב נדחתה העובדת ונשלחה על-ידי הפקידה לבנקים הנמצאים בדרום העיר לשם פתיחת חשבון.

בתגובה למקרה זה ואחרים שהגיעו לפתחנו הגשנו במהלך 2012 ארבע תלונות למפקח על הבנקים.

**פליטות שפוטרו במהלך הריון** - בשנת 2012 פנו אלינו 15 נשים אשר פוטרו בזמן הריון. על פי חוק עבודת נשים, אין לפטר עובדת בשל הריונה, ואין לפטרה כלל באם היא עובדת במקום עבודתה למעלה מחמישה חודשים. במקרה של נשים חסרות מעמד בישראל, מדובר בפגיעה קשה במיוחד: נשים אלו מכוסות על-ידי הביטוח הלאומי רק במידה והן עובדות ומעסיקיהם מפרישים עבורם דמי ביטוח. אשה אשר אינה עובדת ואינה מכוסה סופגת הן את חוב עלות הלידה שלה בביה"ח (עלות המגיעה במקרה של לידה רגילה וללא סיבוכים לכ-9,000 ₪) והן מפסידה את דמי הלידה להם היא זכאית - זאת בנוסף להפסקת הכנסתה הקבועה מעבודתה.

## פרק ג'

### הפרות זכויות נפוצות בקרב פליטים ומבקשי מקלט

**אי-תשלום זכויות מגן** - כל עובד במשק זכאי לקבל דמי הבראה בסיום שנת עבודה, ומספר ימי ההבראה להם זכאי בכל שנה תלוי בוותק שלו בעבודה. כמו כן זכאים העובדים לצאת לימי חופש בתשלום - גם הם תלויי ותק. במקרה שהעובד סיים עבודתו ולא השתמש בכל הימים שעמדו לרשותו, יכול הוא לפדות אותם. כמו כן, לאחר 3 חודשי עבודה זכאי עובד שלא נעדר מהעבודה סמוך ליום החג (יום לפני החג ויום אחרי החג) לתשלום מלא בעבור 9 ימי חג בשנה. מספר התלונות הגבוה ביותר המתקבל בקו לעובד הוא כנגד אי-תשלום זכויות אלו. פליטים רבים עובדים ללא הפסקה ולא משתמשים בימי החופש המגיעים להם, מלבד במקרים בהם עליהם לחדש את אשרתם, אחת לשלושה חודשים. אנו נתקלים גם במקרים בהם מעסיקים מפרישים לעובד תשלום עבור ימי חופש חודשיים עוד במהלך עבודתם, זאת בניגוד לחוק הקובע כי יש להעניק לעובדים את החופש בפועל ולא להמירו בשכר לפני סיום ההעסקה. גם את דמי ההבראה נוהגים מעסיקים רבים לשלם לעובדים עם סיום עבודתם ולא בכל שנה כפי שקובע החוק.

**פיטורים** - ככל עובד בישראל, גם הפליטים זכאים במקרה של פיטורים לקבל הודעה מוקדמת ודמי פיטויים בהתאם לתקופת עבודתם. תלונות רבות המגיעות ל"קו לעובד" עוסקות בפיטורים בעל פה וללא הודע מוקדמת, כפי שנדרש בחוק, דבר המאפשר למעסיקים להתחמק מפיטויים.

**פנסיה** - בשנת 2008 פורסם צו הרחבה לפנסיה חובה המחייב מעסיקים להפריש פנסיה לכלל העובדים במשק. בנוסף פרסם התמ"ת הבהרה בנוגע לחובת הפרשת פנסיה לעובדים זרים. למרות זאת, מרבית מן המעסיקים מתנערים מאחריות זו, וטוענים כי היא אינה חלה על פליטים ומבקשי מקלט. מלבד פרשנותם העצמאית של המעסיקים את החוק, הקשה גם התמ"ת על העניין, שכן קרנות הפנסיה אינן מסכימות לקבל כעמיתים מי שאינו תושב ישראל, ולמרות שהתמ"ת טען כבר ב-2008 כי יפתור בעיה זו, היום, חמש שנים לאחר צו ההרחבה, לא נעשה כל צעד בעניין.

ההנחיה הרשמית של התמ"ת למעסיקים היא לשמור את ההפרשות הפנסיוניות החודשיות בחשבון בנק נושא ריבית והצמדה. בפועל, מעסיקים רבים אינם מקיימים גם את ההוראה הזו, ולכן נוהג רווח הוא לדרוש את חלק המעסיק שלא הופרש כדין רק עם תום יחסי העבודה.

**אי-תשלום שעות נוספות** - על פי חוק שעות עבודה ומנוחה, יום עבודה אינו עולה על 8 שעות (או במקרה של שבוע עבודה הנמשך 5 ימים בשבוע- 8.6 שעות ביום). על אך שהחוק מגדיר מקרים מיוחדים בהם ניתן לדרוש מן העובד לעבוד שעות נוספות, ולקבל עבורן גמול של 125% שכר לשעתיים הנוספות הראשונות ו-150% לכל שעה נוספת מעבר לה, מרבית העובדים מועסקים שעות נוספות רבות באופן קבוע ובמשך שנים ומדווחים על תשלום שכר אחיד לכל שעות העבודה.

**הלנת שכר** - תלונה זו שכיחה במיוחד בקרב פליטים אשר נמצאים זמן מועט יחסית בישראל, וחלקם אף חי ברחוב ועובד בעבודות מזדמנות. בתלונות אלו לרוב פרטי המעסיק או החברה אינם ידועים לעובד, והוא נשלח על ידינו לאתר את שם וכתובת המקום בו עבד. לצערנו לעיתים אנו נאלצים לסגור תיקים ללא הצלחה בשל חוסר בפרטים רלוונטיים.

תלונות על הלנת שכר אנו מעבירים - במקביל לטיפול ב"קו לעובד" - למחלקת האכיפה של התמ"ת. במהלך שנת 2012 הגשנו 29 תלונות מסוג זה. לפירוט התלונות אשר התקבלו בעמותת קו לעובד ב 2012, ראו נספח א'

## סיכום ומסקנות:

הטיפול בפליטים ומבקשי מקלט בחוק ראוי, לעמדתנו, לדגש מיוחד. סעיף 24 לאמנה בדבר מעמדם של פליטים שנוגע לחקיקת עבודה ולביטחון חברתי, קובע כי יש לתת לפליטים שנמצאים בהיתר בשטחן של מדינות את אותו היחס שניתן לאזרחים לעניין - בין היתר בכל מה שקשור לתחום הביטחון הסוציאלי, וכן בסעיפים הנוגעים לזכויות בזקנה ובפרישה. כאשר אמנת הפליטים נוקבת במונח "פליטים שנמצאים כדין בשטחן" אין הכוונה לפליטים שסיימו את ההליך ההכרה בהם על ידי הרשויות. הנחת המוצא לכל דיון במשמעות המונח "פליט" באמנה היא כי הכרתה של מדינה כלשהי באדם כפליט היא דקלרטיבית באופייה, ולא קונסטטיטויבית. במילים אחרות, אדם הוא פליט מרגע שמתקיימים בו יסודות הגדרת המונח "פליט" שבאמנה, ולא מרגע שהוא מוכר על ידי מדינה כפליט. סעיף 31(1) לאמנת הפליטים מטיל מגבלות על האפשרות להטיל סנקציות על פליט בשל עצם כניסתו שלא כדין למדינה שבה הוא מבקש מקלט. הסעיף מקנה לפליטים הגנה, מקום בו חצו את הגבול על מנת להיחלץ מסכנה, והודיעו על הימצאותם בשטחי המדינה בהקדם. מי שהזדהה בפני רשויות המדינה, הגיש בקשת מקלט ו"מעמיד את עצמו" לרשות בדיקת המדינה, הוא בבחינת "פליט הנמצא כדין". משום כך, הזכויות הנתונות באמנה לפליטים הנמצאים במדינה כדין, ובהן הזכויות שבסעיף 24 לאמנה, נתונות אף למבקשי מקלט שהגישו בקשה למקלט ושבקשתם טרם הוכרעה. משמעות הדברים הינה שהמשפט הבינלאומי אינו מאפשר אפליית פליטים בצורה של הסדר חקיקתי המגביל ומתנה את זכויותיהם בתחום העבודה והביטחון סוציאלי.

גם בהיבט המעשי, שונה שהייתם של פליטים ומבקשי המקלט בישראל משהייתם של מהגרי העבודה; הפליטים מגיעים לישראל לתקופה שאינה קצובה מראש, וסופיותה תלויה לא רק במדיניות או החלטות שר הפנים, אלא במחויבויות מכוח המשפט הבינלאומי, ובמצב השורר במדינות המוצא של הפליטים.

כמו כן, יש לנתק את הזכות לבריאות והנגישות לזכויות סוציאליות של פליטים מהזכות לעבודה, מצב המביא לכך שפליט שאינו יכול לעבוד מסיבות שונות, לא יהיה זכאי לכל זכות בסיסית וסביר כי יידרדר לחיי מצוקה ולחולי.

**על ישראל לגבש בהקדם חוקי עבודה התואמים את מצבם המיוחד של הפליטים, או להעניק להם את אותן הזכויות הניתנות כיום לתושבי ישראל, ובכך להסדיר את הפערים והסתירות שנוצרו במצב הקיים ולמנוע תופעות של ניצול ועושק הפושטות במשק כולו.**

## נספח א'

סה"כ תיקים חדשים שנפתחו במהלך שנת 2012 לפליטים: 924  
סה"כ זכויות: 4,848,844.59 ₪

פניות חדשות שהתקבלו ב 2012 על-פי מדינת המוצא:

■ אריתריאה

■ סודאן

■ חוף השנהב

■ ניגריה

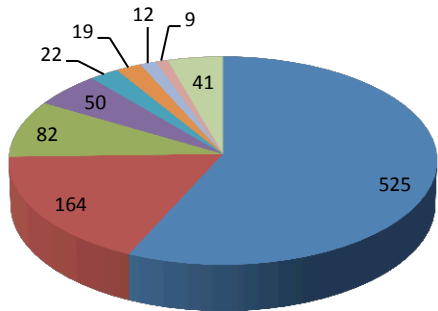
■ אתיופיה

■ דרום סודאן

■ גאנה

■ הרפובליקה הדמוקרטית של קונגו

■ אחר\*



\* ליבריה, קולומביה, גינאה קונקרי, סנגל, קניה, טוגו, בורקינה פאסו, דרום אפריקה, אלג'יריה, גינאה ביסאו, הודו, הרפובליקה המרכז אפריקאית, ניז'ר, נפאל, בורונדי, רואנדה, סומליה, סיירה לאון, סרי-לנקה, טנזניה וצ'אד.

## פניות חדשות שהתקבלו ב 2012 על-פי ענף תעסוקה:

■ ניקיון

■ מסעדות

■ חברות כח אדם

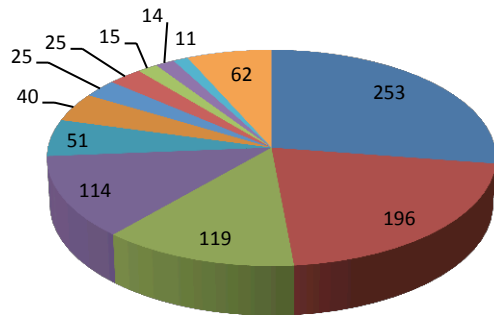
■ בניין

■ מלונאות

■ מפעלי מזון

■ תעשייה ושירותים

■ חקלאות

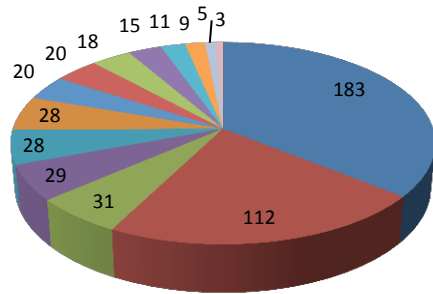


ענפים נוספים: הובלה, נגרות, תחנות דלק, סופר מרקט \ חנות ירקות, מוסכים, צבעות, מכבסות, טכסטיל, משתלה, שירות ומכירות, שמירה, דפוס, מלצרות, שווק ומכירות, בית אבות ומועדונים.



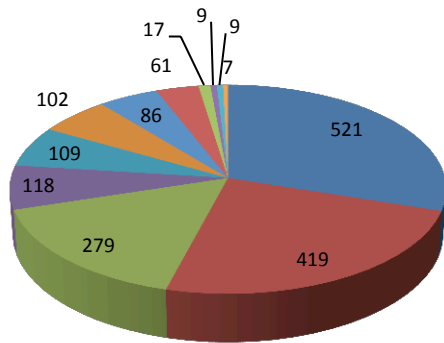
תיקים שנסגרו בשנת 2012:

- פס"ד פשרה
- שולם אחרי הסדר
- בגישור
- פס"ד בהעדר נתבע
- נסגר לבקשת העובד
- סגור
- סגור - אין עילה
- סגור - אין סיכוי גביה



פניות חדשות שהתקבלו ב 2012 על-פי סוג התלונה:

- זכויות סוציאליות
- פיטורים
- פנסיה
- שעות נוספות
- הלנת שכר
- ביטוח רפואי
- שכר מינימום
- הפרה חוזרת
- ניכוי שלא כדין
- תאונות עבודה
- פיטורים בהריון
- תנאי העסקה



עותק מזימון לחקירה שחילקו פקחי משרד הפנים - נספח ב'. למידע נוסף אודות החלת חוק עובדים זרים על אוכלוסיית הפליטים על אף השוני בסיבת הגעתם ושהייתם בישראל, ראו סעיף "א" התייחסות בחקיקת העבודה למצבם הייחודי של הפליטים" בפרק ג' בדו"ח.



מדינת ישראל  
State of Israel

## יחידת האכיפה למעסיקים

לכבוד:

[Redacted]

תל אביב - יפו

ד' אב תשע"ב  
יום חמישי 26 יולי 2012  
ת"י: 50283461012  
אכיפה: 169370 (זרים 12)

### הנדון: דרישה להמצאת מסמכים ומידע

- בתאריך 04/06/2012 נערכה ביקורת על-ידי צוותי מפקחי יחידת האכיפה למעסיקים / יחידת עוז / משרדת ישראל **תל אביב - יפו** לשם אכיפת חוק עובדים זרים (איסור העסקה שלא כדון והסגרת תנאים הוגנים) התשנ"א - 1991 (חלק ייחוק עובדים זרים).
  - בתוקף סמכותי ע"פ סעיף 6 לחוק עובדים זרים, הנכם נדרשים להמציא לנו בתוך 14 ימים מיום קבלת דרישה זו, את המסמכים המפורטים להלן והנוגעים לכינוע הוראות חוק עובדים זרים. **דרישה זו מתייחסת אך ורק לעובדים המסומנים בעמודה השמאלית ברשימה המציינת:**
    - תלוי שכר וכקנייני נכחות בעבודת ל-3 חודשים עוקבים תכולים את תאריך הביקורת.
    - חוגי העסקה בינו ובין העובדים בשפתם ותרמם של תוזים אלה לשפת העברית.
    - פוליסות ביטוח רפואי או כל מסמך רשמי המאשר כי לעובדים היה במסות תקף גנים הביקורת.
    - חווה שכורות או כל מסמך אחר המאשר העמות מוגנים תולמים לעובדים.
    - חחה התקשורת עם חברת כוח אדם האו תאגיד במידה ומועבר/ת בהעסקת העובדים.
    - חשבונות מס שהוצאו על-ידי חברת כוח האדם /או התאגיד בינו תשלום על-פי החוזה.
    - הבקשה להעסקת עובדים אלה כמי שהוגשה לרשויות - והתשובה שניתקבלה לגביה.
    - כל מסמך אחר הרלוונטי לחקירה.
  - אי מילוי אחר דרישה זו מהווה עבירה לפי סעיף 6(ה) לחוק עובדים זרים ודינה מאסר שישה חודשים או קנס מנהלי בסך 5,000 ש"ח.
  - דרישה זו מהווה התראה כמשמעותה בסעיף 6(ה) לחוק עובדים זרים.
- נא לצרף למשלוח גם מסמך דרישה זה. בלעדיו, לא ניתן יהיה להתייחס למשלוח בצורה הראויה.

בכבוד רב,

יצחק עזרא מלול - חקירות

המפקח (במסירה יידינית): \_\_\_\_\_ תפקידו: \_\_\_\_\_ חתימה: \_\_\_\_\_  
514480284 169370 50283461012

חוות דעת משפטית שהזמין מעסיק בנוגע לחובת תשלום הפנסיה לפליטים - נספח ג'. למידע נוסף המציג את זכאותם של פליטים ומבקשי מקלט להפרשה לפנסיה ועל חובת המעסיק לשלם פנסיה לפי צו ההרחבה משנת 2008, ראו פרק "פנסיה" בפרק ג' בדו"ח.

## מזכר

אל : [REDACTED]  
תאריך: 29.3.2012  
בטי: [REDACTED]  
תיק: 54601

הנושא: בע"מ - העסקת פליטים

לשאלת המפקח משה סרוגה בדבר ביטוח פנסיוני לפליטים ;

1. העסקת עובד אשר הינו פליט אינה מטילה חבות פנסיונית על המעסיק.

2. יחד עם זאת, אין מניעה חוקית ככל שהדבר מתאפשר "טכנית" לבצע לעובדים הפליטים תוכנית חסכון ו/או להפריש בגינם הפרשות בהתאם לנהוג במעסיק או לפי צו ההרחבה הכללי לביטוח פנסיוני מקיף. הדבר נתון כאמור לשיקול דעתו של המעסיק.

3. נשמח לעמוד לרשותכם בכל שאלה ו/או הבהרה נוספת.