



30 באוקטובר 2013

## זמן לצאת מאזור הדמדומים: ארבע סיבות להעניק רישיונות עבודה למבקשי המקלט

### תקציר

על פי המדיניות הנהוגה כיום, ממשלת ישראל אינה מעניקה רישיונות עבודה למבקשי מקלט, אך מאפשרת למעסיקים להעסיק אותם מבלי להפעיל סנקציות וקנסות על עצם ההעסקה. מצב עמום ומבלבל זה דוחק רבים ממבקשי המקלט לעבודות מזדמנות ולא מדווחות, ותורם להצטופפותם בשכונות המוחלשות, בעיקר בדרום תל-אביב.

למדינת ישראל דרושה מדיניות ברורה בנוגע למבקשי המקלט הנמצאים בשטחה. מדובר ב-**54,000** איש, שמחציתם מצויים בתל אביב. מגמת הכניסה לישראל נעצרה. את אלה שנותרו בישראל המדינה אינה יכולה, על פי הודאתה, להחזיר בכפייה למדינות מוצאם. ב-16 בספטמבר 2013 בג"ץ פסל את החקיקה המאפשרת את החזקתם של מבקשי המקלט במעצר לתקופה של שלוש שנים. כתוצאה מכך כ-1,750 איש צפויים להשתחרר ממעצר בעתיד הקרוב.

על מנת להקל על המצוקה באזורים מוחלשים על הממשלה מוטלת החובה לפעול במהירות ולהשקיע משאבים באזורים אלה בתחומי החינוך, הרווחה, הבריאות, התשתיות, התחבורה והדיור לרווחת כלל תושביהם. עליה אף להבטיח את נגישותם של מבקשי המקלט לשירותי בריאות ורווחה. לצד כל אלה, וכפתרון אפשרי להקלת המצוקה, יש להעניק למבקשי המקלט רישיונות עבודה בישראל. בכך יעסוק מסמך זה.

הענקת רישיונות עבודה למבקשי מקלט הנמצאים בישראל יכולה לסייע בפיזורם במקומות עבודה שונים ברחבי הארץ, תקדם העסקה שוויונית והוגנת המיטיבה עם כלל ציבור העובדים בישראל ותתרום מניעת ההידרדרות לפשע, הנובעת מקשיי הישרדות ומעוני. באופן זה יכולה ממשלת ישראל לתת מענה מידי לחלק מן המצוקות הן של מבקשי המקלט והן של תושבי השכונות שבהן מרוכזים מבקשי המקלט, ולהגן על זכויותיהם של כלל העובדים במשק.



העסקה מוסדרת של מבקשי מקלט תסייע, אם כן, באופן מיידי בארבעה היבטים אלה:

- 1. צמצום העומס על שכונות מוחלשות ופיזור אוכלוסיית מבקשי המקלט ברחבי הארץ** - פתיחת שוק העבודה למבקשי המקלט באופן חוקי ומוסדר תביא לאפשרויות תעסוקה סבירות שלא יאלצו את מבקשי המקלט להסתמך על תמיכה פנים-קהילתית על מנת לשרוד. הם יוכלו לצאת מהשכונות המוחלשות בדרום תל אביב שבהן הם מקובצים כעת, ואף בשכונות אלה יוכלו להרשות לעצמם להתפזר באופן שאינו מכביד כדי כך על התשתיות שבהן.
- 2. מניעת ההידרדרות לפשיעה וצמצום והמטרדים הנובעים מחוסר מעש** - העסקה מוסדרת עם תנאים סוציאליים וגישה לזכויות כלכליות וחברתיות יכולה להקל על מצוקת העוני, ולצמצם את "פשיעת ההישרדות" הנגרמת בעטייה. היא אף תצמצם את חוסר המעש המאפיין רבים שאינם מוצאים תעסוקה, ואת המטרדים הנובעים ממנו.
- 3. הגברת השוויון והפיקוח בשוק העבודה הישראלי** - בהעדר רישיון עבודה נאלצים מבקשי המקלט לבחור בעבודות מזדמנות בתנאי ניצול. העסקה מוסדרת תגדיל את סיכוייהם לעבוד בעבודה קבועה ובכך תעזור לעצור את השחיקה הקיימת בתנאי העבודה, ותסייע לשמור על שכר המינימום ועל הזכויות של כלל העובדים במשק, כולל הישראלים.
- 4. הגנה על זכויות מבקשי המקלט בישראל על פי סטנדרטים בינלאומיים** - העסקה מוסדרת והוגנת על פי חוקי העבודה בישראל תאפשר למבקשי המקלט לחיות בכבוד מבלי להוות נטל על החברה הישראלית, ותבטיח שישראל עומדת בדרוש ממנה על פי סטנדרטים בינלאומיים ועל פי הנהוג במדינות מתוקנות.



## פירוט עמדתנו

### מצוקה חברתית ושחיקה בשכר ובזכויות כתוצאה מחוסר מדיניות ממשלתית

על פי נתוני משרד הפנים, חיים כיום בישראל כ-54,000 מבקשי מקלט, רובם המכריע מאריתריאה ומסודך, השוהים במדינה במסגרת מדיניות "אי-הרחקה". ישראל אינה יכולה להחזירם בכפייה לארצות מוצאם. אחרים הנכללים בקבוצה זו הם מבקשי מקלט מארצות אחרות, שבקשותיהם להכיר בהם כפליטים נשקלות כעת על ידי משרד הפנים. זוהי אחת הקבוצות העניות בישראל, שאין בידה גישה לזכויות או היכולת להתפרנס בהגינות ובצורה מסודרת. על מדינת ישראל להתוות מדיניות ברורה בעניין אוכלוסיית מבקשי המקלט הנמצאים במדינה, חלקם כבר שנים רבות.

המדיניות הנוכחית דוחקת את מבקשי המקלט לאזור הדמדומים של החוק. העסקתם בישראל מיוסדת על הסדר "אי-אכיפה" נגד מעסיקהם. כלומר, הם מחזיקים ברישיונות ישיבה, שעליהם כתוב במפורש שחל עליהם איסור לעבוד ומי שיעסיקם צפוי לסנקציות. לצד זה ניתנה בפני בג"ץ התחייבות, שלא לאכוף את החוק על מעסיקים, ובג"ץ עיגן התחייבות זו בפסק דין (בג"ץ 6312/10 קו לעובד נ' הממשלה (פסק דין מיום 16.1.2011)). רבות מההנחות שהנחו את בית המשפט בזמנו לא הפכו למציאות: מתקן השהייה למבקשי המקלט אינו פעיל, וממילא אין כוונה (ואף לא אפשרות משפטית) לכלוא את כל מבקשי המקלט. גם בקשות המקלט הפרטניות עדיין רחוקות מלהיבדק במלואן.

התחייבות "אי-אכיפה" זו, שהוצגה בפני בג"ץ, מוצנעת מן הציבור, ובמקרים רבים אף נמסר לציבור מידע הפוך, ולפיו חל איסור להעסיק "מסתננים". הבלבול רב, ומבקשי המקלט מסוגלים, לכל היותר, למצוא עבודות דחק, חלקן מזדמנות, רבות מהן אצל מעסיקים פוגעניים, המנצלים את היעדר רישיון העבודה ואת חולשתם של מבקשי המקלט על מנת לעשוק אותם. כאשר מבקשי המקלט מוצאים תעסוקה, היא לרוב מזדמנת, בשכר נמוך (לעיתים נמוך אפילו משכר המינימום) וללא תנאים סוציאליים.

מדיניות ממשלתית זו, המונעת ממבקשי המקלט אפשרויות תעסוקה סבירות (כמו גם גישות לדיוור, לשירותי בריאות, לשירותי רווחה ולהשכלה), דוחקת אותם לעוני ולמצוקה.



כתוצאה מכך, נוצרו ריכוזים של מבקשי מקלט בדירות צפופות באזורים מוחלשים כלכלית וחברתית, שבהם הם יכולים להרשות לעצמם למצוא מחסה. כאשר אין להם יכולת להתקיים, יש בהם שמידרדרים לפשיעה, רובה "פשיעת הישרדות", ויש שמסתובבים חסרי מעש ברחובות. הצטופפותם במקומות אלה מוסיפה על המצוקה השוררת בהם ממילא. הסובלים ממדיניות זו, זולת מבקשי המקלט, הם תושבי השכונות המוחלשות, שבהן מתרכזים מבקשי המקלט, ועובדים ישראלים, שנאלצים להתמודד על מקומם בשוק עבודה מדרדר שהופך נצלני ופוגעני יותר.

### פתרון: פתיחת שוק העבודה למבקשי המקלט באופן חוקי ומוסדר

מתן רישיונות עבודה למבקשי המקלט ייתן מענה חלקי לבעיות הסוציו-אקונומיות באזורים המוחלשים ובראשם דרום תל אביב ויקל במאוד על מצוקת מבקשי המקלט. פתרון זה יכול לענות על ארבעה אתגרים עיקריים:

#### **צמצום העומס על שכונות מוחלשות ופיזור אוכלוסיית מבקשי המקלט ברחבי הארץ**

כאשר החלו גלי ההגירה מגבול מצרים בשנת 2006, המדינה סיפקה לנכנסים הסעות לדרום תל אביב ובמידה רבה נטשה אותם שם. מסיבה זו ואחרות התבססה קבוצה גדולה באזור זה. ללא גישה לזכויות בסיסיות, ללא רישיונות עבודה וללא תנאים סוציאליים, מבקשי המקלט נאלצים להתקבץ יחדיו בדירות צפופות ולהסתמך על תמיכה פנים-קהילתית על מנת לשרוד. זו אחת הסיבות העיקריות שרבים ממשיכים להתקבץ בשכונות המוחלשות, מעמיסים על התשתיות מעבר ליכולותיהן ובפועל מתחרים עם תושבי השכונות הללו על המשאבים, הדלים גם כן, באזורים.

פתיחת שוק העבודה למבקשי המקלט באופן חוקי ומוסדר יכולה להביא לכך שמבקשי מקלט יוכלו להתפזר ברחבי הארץ ולא יאלצו להתקבץ יותר יחדיו בדירות צפופות בדרום תל אביב. התנאים הסוציאליים וההכנסה הקבועה יאפשרו להם לגור במקומות שונים, להתפרנס בכבוד ובהגינות, מבלי להסתמך על תמיכת הקהילה. אף בשכונות שבהן הם מקובצים כעת, יוכלו מבקשי המקלט להרשות לעצמם לעזוב את הדירות הצפופות, ולהתפזר באופן שאינו מכביד כדי כך על התשתיות שבהן.



כאמור, בד בבד עם הסדרת העסקתם של מבקשי המקלט וצעדים אחרים, מוטלת על הממשלה החובה לפעול במהירות ולהשקיע משאבים נוספים בשכונות דרום תל אביב ובאזורים מוחלשים נוספים. שכונות אלו הסובלות מהזנחה מצד הרשויות זה עשרות בשנים, ותושביהן נאלצים לשלם את מחיר העדר המדיניות ביחס למבקשי מקלט. על הממשלה להפנות משאבים לחינוך, לרווחה, לבריאות, לתשתיות, לתחבורה ולדיור לרווחת כלל התושבים המתגוררים בשכונות אלו, ולסייע בדחיפות בהפחתת הנטל על האזורים המוחלשים עקב הצמיחה במספר הגרים באזורים אלו בשנים האחרונות.

### **מניעת ההידרדרות לפשיעה וצמצום והמטרדים הנובעים מחוסר מעש**

שילובם של מבקשי המקלט בענפי העבודה השונים תוך שמירה על תנאים סוציאליים ועל זכויותיהם כעובדים יעזור לעצור את ההידרדרות לפשיעה, הנובעת בעיקרה מהקשיים הנוכחיים. בדיון שהתקיים בוועדת העובדים הזרים של הכנסת ביום 21.5.2012, סמוך להתחלת הפעלתו של החוק למניעת הסתננות, אמר מפקד מחוז תל-אביב במשטרה, ניצב אהרון אקסול, על דעתו של מפכ"ל המשטרה, רב-ניצב יוחנן דנינו, כי הפשיעה הינה "פשיעת הישרדות" בהעדר אמצעי קיום, וכי המשטרה סבורה שמתן אפשרויות תעסוקה יקל על המצב ועל המתח בשכונות דרום תל-אביב.

מתן אפשרות לתעסוקה בתנאים ראויים אף יצמצם את חוסר המעש המאפיין רבים שאינם מועסקים ואת המטרדים הנובעים ממנו.

אין ספק שפשיעה בידי גורמים שונים באזורים המוחלשים גורמת למצוקה חריפה לכלל התושבים באזורים אלו – לתושבים הותיקים, למהגרים ולמבקשי מקלט. על הרשויות לדאוג שמי שעברו עבירות פליליות יועמדו לדין.

### **הגברת השוויון והפיקוח בשוק העבודה הישראלי**

ללא מדיניות העסקה מסודרת על פי חוק, מבקשי מקלט רבים מנוצלים על ידי המעסיקים ואינם מקבלים שכר הוגן. ניצול זה מביא להרעה כללית של התנאים והשכר במשק.

העסקה מוסדרת של מבקשי המקלט תעזור להגן על השוויון והשכר ההוגן בשוק העבודה ותיטיב עם כלל העובדים בישראל. הגנה על הזכויות ותנאי השכר של מבקשי המקלט תמנע ממעסיקים את האפשרות להסתמך על כוח עבודה זול ובלתי מבוקר. עובדים לא



יאלצו להתפשר על שכר נמוך ותנאי העסקה מנצלים, ומעסיקים לא יוכלו להתחמק משמירה על שכר המינימום ועל תנאים סוציאליים לכל עובד.

אין כל מניעה שמבקשי מקלט ישתלבו גם בענפים שבהם מועסקים כיום מהגרי עבודה (סיעוד, חקלאות, בניין ותעשייה). זאת, כמובן, רק אם מבטיחים שלא יחולו נורמות פסולות ופוגעניות הנוהגות בענפים אלה (הימנעות מתשלום שכר מינימום, שכר עבור שעות נוספות ומלוא הזכויות המגיעות על פי חוק; העדר פיקוח והגבלה על שעות התעסוקה; כבילה של עובדים למעסיקים והגבלת תעבורה ביניהם; וכו'). יש לאפשר למבקשי המקלט לעבוד בענפים אלה באופן חופשי, ולהקפיד על מלוא זכויותיהם.

### **הגנה על זכויות מבקשי המקלט בישראל על פי סטנדרטים בינלאומיים**

על פי סטנדרטים בינלאומיים, ולפי הנעשה ברוב המדינות בעולם המפותח, מתן רישיונות עבודה למבקשי המקלט צמוד להליך ההכרה בהם כפליטים.

ממשלות בעולם מפעילות מדיניות שונה באשר למתן הזכות לעבוד למבקשי מקלט הנמצאים בהליכי הטיפול בבקשותיהם להכיר בהם כפליטים.

בנרווגיה ובשוודיה, לדוגמה, מבקשי מקלט זכאים לרישיונות עבודה לאחר שעברו בהצלחה הליכי זיהוי כחלק מתהליך הסינון הראשוני עם הגשת בקשת המקלט.

מדינות אחרות, כגון הולנד וגרמניה, מספקות למבקשי המקלט בזמן ההליכים את צורכיהם הבסיסיים באמצעות תמיכה כספית ממשלתית, או אספקה ישירה של צרכים ושירותי רווחה. במקרים רבים, אם שקילת הבקשה להכרה באדם כפליט חורגת מתקופת זמן מסוימת, הממשלה מעניקה רישיון עבודה לתקופת הזמן שנותרה עד לסיום ההליכים.

בארה"ב אפשר להגיש בקשה לקבל רישיון עבודה לאחר חמישה חודשים מעת הגשת הבקשה למקלט. בספרד ובבלגיה תקופת ההמתנה עומדת של שישה חודשים מעת הגשת הבקשה.

אף ישראל העניקה עד לפני כמה שנים רישיונות עבודה למבקשי מקלט שעברו הליך ראשוני ונמצא שהם זכאים להגנה ואין לגרשם, זאת עד להכרעה בבקשותיהם להכיר בהם

קו לעובד  
Worker's Hotline  
عنوان العامل



א.ס.א.  
ASSAF  
ארגון סיוע לפליטים  
ולמבקשי מקלט בישראל

מוקד סיוע לעובדים זרים. ע"ר  
Hotline for Migrant Workers



אמוסטי  
منظمة العفو  
אינטרנשיונל  
الدولية

ישראל

רופאים לזכויות אדם - ישראל (ע"ר)  
أطباء لحقوق الإنسان - إسرائيل  
Physicians For Human Rights - Israel



האגודה לזכויות האזרח בישראל  
جمعية حقوق المواطن في اسرائيل  
The Association for Civil Rights in Israel



כפליטים. ואולם, מזה כמה שנים ישראל אינה נותנת עוד רישיונות עבודה למי שממתינים לטיפול בעניינם.

כל עוד הממשלה אינה מספקת גישה ראויה להליכים שקופים והוגנים להכרה במבקשי מקלט כפליטים, וכל עוד מדיניות "אי-ההרחקה" בעינה עומדת, על ישראל לאפשר מיד למבקשי המקלט לעבוד באופן חוקי ומסודר.

יש לשוב ולהזכיר, כי מתן רישיונות עבודה למבקשי מקלט אינו מהווה מענה כולל לסך האתגרים העומדים בפני המדינה – הן בטיפול במבקשי המקלט בארץ, והן בפתרון מצוקת תושבי השכונות המוחלשות. זהו צעד הכרחי, אך אינו היחיד. דרושים פתרונות נוספים, ובעיקר רצון נאמן ומחויבות כנה מצד הממשלה לגיבוש מענה כולל והוגן לאתגרים הקיימים.