

5



בימת ון ליר לשיח ציבורי (כול) היא מסגרת-דיון הפותחת אשנב לתחומי חברה, מדינה ותרבות העומדים על סדר היום הציבורי בישראל; בין השאר, היא עוסקת ביחסי דת ומדינה וביחסי יהודים-ערבים בארץ ובאזור. סוגיות אלו, חברתיות וכלכליות כגון אלה – ראוי שיחרגו ממעגל המחקר והעיון אל המרחב הציבורי, ויזכו לתשומת הלב הראויה בחברה דמוקרטית.

פרסומי בימה זו יוסיפו תרומה ייחודית לחיי התרבות בישראל ויעשירו את הדיון הציבורי.

---



מכון ון ליר בירושלים

THE VAN LEER JERUSALEM INSTITUTE

معهد فان لير في القدس

# מהגרי עבודה בישראל והחוק:

## היישום, האכיפה וההפרה

עורך: יוסי לוס



בימת-ון ליר  
לשיח ציבורי

# Migrant Workers in Israel and the Law: The Application, the Enforcement and the Violations

Editor: Yossi Loss

## משתתפים:

ד"ר שמשון צלניקר, ראש מכון ון ליר בירושלים  
רמי אדוט, רופאים למען זכויות אדם  
עו"ד דנה אלכסנדר, האגודה לזכויות האזרח  
חנה זוהר, קו לעובד  
הרצל חגי, יועץ השר לביטחון פנים לענייני זרים  
השופט יצחק לובוצקי, בית הדין לעבודה ובית הספר למינהל עסקים, אוניברסיטת בר-אילן  
יוסי לוס, מכון ון ליר בירושלים  
עו"ד נתן סמוך, הלשכה המשפטית, משרד הבריאות  
עינת פישביין, עיתונאית  
ד"ר אדריאנה קמפ, אוניברסיטת תל-אביב  
סיגל רוזן, מוקד סיוע לעובדים זרים  
ח"כ ד"ר יורי שטרן, לשעבר יו"ר ועדת הכנסת לבעיית עובדים זרים  
ציפי שיינקמן, מנהלת אגף האכיפה במשרד העבודה והרווחה

רב-השיח בנושא "מהגרי עבודה בישראל והחוק: הישום, האכיפה וההפרה"  
התקיים במכון ון ליר בירושלים ב-4 באפריל 2001

עורכת ומפיקה: שרה סורני

עיצוב והפקה: סטודיו רמי וג'קי

© תשס"ב, מכון ון ליר בירושלים

© 2002, The Van Leer Jerusalem Institute



## תוכן העניינים

7	פתח דבר - שמשון צלניקר
8	מבוא: מהגרי עבודה בישראל והחוק - היישום, האכיפה וההפרה / יוסי לוס
12	יור, דברי פתיחה / עינת פישביין
13	הגירת עבודה בישראל מפרספקטיבה גלובלית / אדריאנה קמפ
16	משרד הפנים: גוף אקס-טריטוריאלי לישראל? / חנה זוהר
20	עובדים זרים בשוק העבודה: החוק, המציאות ומה שביניהם / דנה אלכסנדר
23	הבטחת תנאים הוגנים והעסקה שלא כדין / ציפי שיינקמן
25	התייחסות בתי הדין לעבודה לתביעות של מהגרי עבודה / יצחק לובוצקי
28	עובדים זרים: עבריינים או קורבנות? / סיגל רוזן
31	התמודדות הרשויות עם התופעה של השהייה הבלתי חוקית / הרצל חגי
	בריאות העובדים הזרים ואינטגרציה:
34	מגבלות החוק או מגבלות המחוקק? / רמי אדוט
40	עתיד שירותי הבריאות למהגרי העבודה / נתן סמוך
43	מדיניות הממסד הישראלי והעובדים הזרים ללא-היתר / יורי שטרן

### נספחים

45	נספח א: חוק הכניסה לישראל, תשי"ב-1952
52	נספח ב: חוק עובדים זרים (העסקה שלא כדין והבטחת תנאים הוגנים), התשנ"א-1991
	נספח ג: צו עובדים זרים (איסור העסקה שלא כדין והבטחת תנאים הוגנים)
63	(סל שירותי בריאות לעובד), התשס"א-2001
69	נספח ד: מדינת ישראל, משרד הבריאות - חוזר המנהל הכללי מס' 17/2001

## פתח דבר

הקובץ הנוכחי של בימת ון ליר לשיח ציבורי (בול) ממשיך מסורת שהוצבה על ידי המכון, להעלות לדיון ציבורי נושאים שהם בלב המצוקה החברתית בישראל ושמטעמים שונים אינם זוכים לטיפול ולהבנה הנאותים - לא על ידי רשויות השלטון ולא על ידי הציבור הרחב. מהגרי עבודה הם נושאי חוברת בול זו. מהגרים אלה - שמספרם עולה במהירות ומצוקתם הולכת ומעיקה על החברה בישראל - מהווים תופעה, שעל אף היותה מוכרת בשדרות רחבות של החברה הישראלית היא מודחקת ומושתקת על ידי מרבית הגורמים, שמדרך הטבע היו חייבים להיות קשובים לה.

עורך החוברת, יוסי לוס, עמית צעיר במכון ון ליר בירושלים, קיבל על עצמו להביא לדיון ציבורי את מצוקתם של מהגרי העבודה ואת עמדת הרשויות המופקדות על הטיפול בעניינם. הדיון, שהתקיים במכון ון ליר בירושלים, כינס תחת קורת גג אחת את נציגי המשרדים הממשלתיים העוסקים בנושא, את נציגי הארגונים החברתיים שמייצגים את ענייניהם של מהגרי העבודה, את המהגרים עצמם ואת החבורה המצומצמת של עיתונאים, שבמהלך העשור האחרון הפכו עצמם שופר לנושא מושתק זה.

הייצוג הממשלתי בשיח לא היה מלא. חלק מן הפקידות הבכירה אשר אינה משלימה עם מציאותו של ציבור כה גדול המחפש לו קביעות, יציבות וצדק חברתיים בתוככי החברה הישראלית, הדיר רגליו מן המפגש. בעיני רובד זה במנגנון הממשלתי, "בעיית העובדים הזרים" אינה תופעת הגירה על כל משמעויותיה, אלא סוגיה שפתרונה מצוי בתחום המשטרת-אכיפתי ולא במישור החברתי, הפנים-ישראלי.

תפיסה זו אינה מוגבלת לשירות הציבורי בלבד. בעיית מהגרי העבודה זרה לרבים בציבור הישראלי, שמתעלמים ממנה ובמרבית המקרים מתנכרים לה. נוכחותו של "הזר", בין אם הוא פלסטיני ובין אם מוצאו במזרח אירופה או בדרום-מזרח אסיה, נסבלת זמנית - וגם זאת, רק אם היא תורמת לרווחתה של החברה המארחת. העניין הרב שמגלים "עובדים זרים", שהם אורחים על תנאי, בהגירה ובהשתלבות אינו מובן בחברה היהודית בישראל ואינו קביל על מרבית חבריה.

מכון ון ליר בירושלים, כמו רבים מעמיתינו העוסקים בנושא, מבין את הצורך לבחון את מהות תופעת ההגירה, את מניעיה ואת הדרכים לפתרון הבעיות המתלוות אליה. התעלמות, הדחקה או בורות בשאלה זו הם מרשם לאסון. בחינה מדוקדקת של הנושא על ידי כל הגורמים הנוגעים בדבר וחשיפתו לציבור הרחב עשויה לייצר את התובנות הנחוצות לטיפול נאור ולא אכזרי בבעיה חברתית, הגובה מחיר כבד בחברות דמוקרטיות במערב, שלא השכילו להתמודד עמה בזמן.

הבאנו את עמדות המשתתפים כפי שבאו לביטוי ביום העיון בדרכם ובסגנונם. הדברים הינם על דעת אומריהם בלבד, ואינם מייצגים את עמדת המכון.

ד"ר שמשון צלניקר

ראש מכון ון ליר בירושלים

## מבוא: מהגרי עבודה בישראל והחוק – היישום, האכיפה וההפרה

בתופעת מהגרי העבודה בישראל משתקפים מאפיינים רבים של החברה הישראלית על ממדיהם המשתנים והקבועים, למשל: היותה של מדינת ישראל שמורה ליהודים בלבד, הסכסוך היהודי-פלסטיני, השינוי לכיוון של כלכלת שוק "חופשי" ויזמתה של ישראל להיות מדינת חוק. מהגרי העבודה שנכנסו לישראל בעשור האחרון מרכיבים את מסת המהגרים הלא-יהודים (ושאינם קרובי משפחה של יהודים) הראשונה שהגיעה לישראל מאז הקמתה. לפני פחות מעשור, הטילה ממשלת ישראל סגרים ממושכים ומקיפים על הגדה המערבית ועל רצועת עזה בעקבות פיגועים קשים בישראל, שהובילו להיעדרות המונית של עובדים פלסטינים ממקומות התעסוקה שלהם ולהצטמקות הרווחים של מעסיקים ישראלים. הפתרון שהממשלה הגתה לבעיית המעסיקים היה מתן רשיונות להעסקת עובדים, אשר אינם אזרחי ישראל, אינם תושבי ישראל ואינם תושבי השטחים, במשרות מוגדרות מראש אצל מעסיקים קבועים. כך, ביחס למדינות המערב, התופעה הגלובלית הנפוצה של הגירת עבודה ממדינות העולם השלישי לעולם הראשון הגיעה לישראל באיחור בגלל הכיבוש הישראלי בשטחים, שאפשר במשך שנים רבות למעבידים ישראלים להעסיק עובדים פלסטינים זולים וזמינים. מאז ההחלטה הראשונה בדבר ייבוא מהגרי עבודה חלו מספר "מהפכים" בשלטון, אבל אלה לא הביאו לאימוץ של מדיניות שונה משמעותית בנושא מהגרי העבודה. רב-השיח המובא להלן עוסק, למעשה, ביומרה של ישראל להיות מדינת חוק תוך התמקדות במקרה המבחן של מהגרי העבודה.

ממשלת ישראל ראתה בזמנה את מהגרי העבודה העתידיים לבוא ככוח עבודה זול, זמין וזמני, ולא כבני אדם העוזבים את ביתם ומעתיקים את מרכז חייהם, על כל המשתמע מכך, לישראל. ממשלת ישראל נמנעה מלהכיר בכך, שמצב חדש וקבוע מתהווה בחברה הישראלית. לכן, הממשלה לא נקטה צעדים נוספים מעבר לחקיקת חוק יחיד<sup>1</sup>, אשר הסדיר את שהייתם הזמנית לכאורה ואת עבודתם של מהגרי עבודה בישראל. שנים מספר חלפו עד שהתברר, שחוק זה הוליד מצבים בלתי נסבלים אשר מאלצים התערבות ממסדית ישירה בתחומים נוספים, למשל: בבריאות, בחינוך, בהגנה על שכר עבודה, בתנאי העסקה ובתנאי מגורים. זאת, במקום הטלת האחריות על המעסיקים או על קבלני כוח האדם. ברב-השיח נידונים שינויים שהוכנסו בחוק, בתקנות נלוות ובפעולות בשטח כמו גם ליקויים משמעותיים שעדיין עומדים בעינם. כעת, מתברר והולך, שכל שיפור במצב הנוכחי אפשרי רק מתוך הכרה בזכויותיהם של המהגרים כבני אדם במלוא מובן המילה ולא רק ככוח עבודה זול, זמין וזמני במסגרת התחרות על שוק העבודה בכפר הגלובלי.

רב-שיח זה מערער את תמונת המציאות "הצפויה" של היחסים בין השחקנים השונים, כמו פקידי הממסד (למשל: שוטרים, פקידי משרד הפנים, פקחי משרד העבודה), המהגרים, המעסיקים וספקי השירותים (למשל: חברות כוח אדם, חברות ביטוח רפואי, חברות אבטחה) לבין החוק. על פי האידיאולוגיה של מדינת חוק מודרנית, היינו מצפים למצוא את פקידי הממסד השונים בתפקיד של המיישמים והאוכפים של החוק. כמו כן, בין המעסיקים, ספקי השירותים והמהגרים היינו מצפים לזהות יחסי חליפין על פי יחסי הכוח

<sup>1</sup> "חוק עובדים זרים" נחקק לראשונה ב-1991, ובינואר 2000 נוספו לו תיקונים משמעותיים. החוק המתוקן מצורף כנספח לרב-שיח זה.



ביניהם ועל פי החוק, תוך ניסיונות להפך אותו במקומות שבהם הסיכויים להגדיל את הרווחים או את השכר גדולים מהסיכונים להיענש. מתוך הדברים שנאמרו ברב-השיח עולה תמונה מורכבת יותר. המטרה היתה לחדור אל בין נקודות המגע של מהגרי העבודה, החוק והממונים על יישומו ואכיפתו, כדי לאפשר לקורא להעריך מחדש את מערכת היחסים המורכבת בין החוק לבין השחקנים השונים. נקודת המגע הקריטית ביותר היא, אולי, הכבלים שבהם נכבל מהגר העבודה, על פי חוק, למעביד אחד מרגע כניסתו לישראל. כבלים אלה, שהם תולדה של ראיית מהגרי העבודה ככוח עבודה זול, זמין וזמני ותו לא, יוצרים מצבים שבחלקם מביאים את העובד ולעתים את המעביד להפך את החוק.

הרציונל של רב-השיח הוא יצירת מפגש רב-תחומי בין נציגים של משרדי הממשלה (משרד הפנים,<sup>2</sup> משרד העבודה והרווחה, המשרד לביטחון פנים ומשרד הבריאות) לבין נציגים של ארגוני זכויות האדם השונים (קו לעובד, האגודה לזכויות האזרח, מוקד סיוע לעובדים זרים ורופאים למען זכויות אדם), אשר מתמחים בטיפול בעניינם של מהגרי העבודה. האנשים שדבריהם מובאים כאן עומדים אלה מול אלה בעבודתם היומיומית.

*חנה זוהר* מ"קו לעובד" תתמקד ביחס בין מדיניות משרד הפנים לבין החוק, ללא תגובה מצדם של נציגי המשרד. עורכת הדין *דנה אלכסנדר* מהאגודה לזכויות האזרח, תתאר את הפער בין זכויות המהגרים על פי חוק, לבין מימושם בפועל על ידי האחראים על אכיפת החוק. *ציפי שיינקמן*, מנהלת אגף האכיפה במשרד העבודה והרווחה, תדבר על הקשיים, האפשרויות, המגבלות וההצלחות שבאכיפת חוקי העבודה.

*סיגל רוזן*, מנהלת מוקד סיוע לעובדים זרים, תגלה כיצד מערכת אכיפת החוק הופכת את מהגרי העבודה מקורבנות לעבריינים, ובכך גורמת עוול נוסף. *הרצל חגי*, יועץ השר לביטחון פנים לענייני זרים, יגונן על המשטרה ויטען בזכות רשות הגירה בין-משרדית, כדי לאפשר עבודה מתואמת, יעילה ואנושית יותר.

*רמי אדוט* מרופאים למען זכויות אדם, יפרוש את משנתו לגבי הצורך, האפשרות והיתרון שבאינטגרציה של מהגרי עבודה לתוך החברה הישראלית בתחום הבריאות. עורך הדין *נתן סמוך* מהלשכה המשפטית של משרד הבריאות, יפרט את שני השינויים המשמעותיים שחלו בשנה האחרונה בשירותי הבריאות הניתנים למהגרי עבודה.

נוסף על כך, משובצים ברב-השיח דבריהם של האנתרופולוגית ד"ר *אדריאנה קמפ*, שמחקריה עוסקים במהגרי עבודה בישראל - אשר תדון במקרה הישראלי בהקשר הגלובלי, של שופט בבית הדין לעבודה - *יצחק לובוצקי* - אשר ידבר על יחס בית הדין לעבודה למהגרי העבודה ושל סגן השר במשרד ראש הממשלה, חבר הכנסת ד"ר *יורי שטרן*, שישב עד לאחרונה בראש ועדת הכנסת לבעיית העובדים הזרים. יורי שטרן מבקר באופן נוקב את מדיניות הממשלות השונות כלפי מהגרי עבודה, וקורא לגליזציה של המהגרים חסרי האשרה. התוצאה היא דיון שנע בין כמה מוקדים ומתפתח תוך כדי המעבר ממוקד אחד למשנהו. כך, יכול הקורא לקבל תמונה רחבה, גם אם לא מלאה, של מצב מהגרי העבודה בישראל והיחסים המורכבים שלהם עם החוק הישראלי. מטרת הדיון היא לחשוף את עיקר הנימוקים בוויכוחים שהתנהלו ועדיין מתנהלים בהקשר של נושאים מיוחדים, כמו מדיניות משרד הפנים בנושא מהגרי העבודה בכלל ומדיניות הכבילה של העובד למעביד בפרט; אכיפת מדיניות הגירוש של מכסות קבועות של מהגרים ללא אשרות מדי חודש; הצו שהוציא שר הבריאות להגדרת סל שירותי הבריאות הפרטיים, אשר זכאי לו כל עובד; וההסדר לביטוח רפואי של ילדי מהגרים. אלה הם רק חלק מהנושאים שהוצגו. מתוכם עולים גם

9

<sup>2</sup> ראש מינהל האוכלוסין במשרד הפנים, מר הרצל גדז', הוזמן להשתתף ברב-השיח. הוא קיבל פניות חוזרות ונשנות באמצעות פקסים ושיחות טלפון למשרדו ולמשרד דוברת משרד הפנים במהלך השבועות שקדמו לרב-השיח. מר הרצל גדז' סירב להופיע. הוא סירב לשלוח נציג מטעמו, והוא סירב גם לנמק את הסירוב. לכן, דבריו של נציג משרד הפנים חסרים ברב-השיח, למרות הרלוונטיות הרבה שלהם.

נושאים עקרוניים יותר כמו הגירת עבודה כתופעה גלובלית ולא כתוצאת לוואי של פיגועי טרור, קביעות של התופעה, אחריות ממשלת ישראל לאוכלוסיית מהגרי העבודה ולא רק לאזרחי המדינה והאפשרות של גלליזציה של מהגרי עבודה ללא אשרה.

שני גורמים מעודדים את התרחבותה של אוכלוסיית מהגרי העבודה חסרי האשרה. ראשית, הביקוש לעובדים זולים וזמניים מעבר למכסה שאושרה על ידי הממשלה, ושנית, מדיניות הכבילה של העובד למעביד יחיד, אשר דוחפת רבים לנטוש את מקום עבודתם החוקי. למרות זאת, אין בידי הממשל סטטיסטיקה מוסמכת על אוכלוסייה זו. כמו כן, אין מידע לגבי התפלגותם לפי זהות לאומית, עיסוק, מקום מגורים, הכנסה, תפוצת מחלות, מספר ילדים ועוד. מכיוון שכך, לממשלה יש רק יכולת מוגבלת לשלוט באוכלוסייה זו ולנווט אותה ואוכלוסיות אחרות בהתאם למדיניות חברתית-כלכלית כוללת. ככל שאוכלוסייה זו גדלה, כך שליטת הממשלה נחלשת, אבל לא רק שליטתה באוכלוסיית המהגרים אלא גם בתוצאותיה המתפשטות והולכות של הסדר הכלכלי-חברתי החדש שכולל בתוכו עשרות אלפי עובדים זולים וחסרי מעמד וכוח, גם אם חלקם מאורגנים. לכאורה, מדיניות יעילה של גירוש מהגרים ללא אשרה מדגימה בו-בזמן את כוחה של הממשלה ומצמצמת את האוכלוסייה שממוקמת מחוץ לטווח השליטה היעילה של זרועות הממשלה. בפועל, אין (וככל הנראה לא יכולה להיות) מדיניות יעילה של גירוש המוני במדינת חוק דמוקרטית, שבה נוצרה כבר תלות של המשק המקומי בעמלם של מהגרים אלה. לכן, כאשר מפעם לפעם מקבלת הממשלה החלטה על גירוש חודשי של מאות מהגרים, מתברר לאחר זמן, שהתוצאה הממשית היחידה של החלטות אלה היתה הפגנת כוח בלבד. משום כך, מבצעי הגירוש מלמדים למעשה על חוסר האונים של הממשלה ולא על כוחה. חוסר אונים לא מול מהגרי העבודה שמאיימים להפיל את הגדרות המגנים על אזרחיה התמימים של ישראל, אלא חוסר אונים אל מול המעסיקים הישראליים וקבלני כוח האדם הישראליים שמוכנים לעשות הכל למען הגדלת רווחיהם. האם יש דרך אחרת, מלבד גירוש, לשלוט באוכלוסייה זו, בגודלה ובהשלכות של הסדר החדש? האם אפשר לקבוע מדיניות חברתית-כלכלית כוללת בלי לדעת אפילו נתונים סטטיסטיים מינימליים על אוכלוסיית מהגרי העבודה חסרי האשרה ועל חלקם הגדל והולך במשק? לדעת חלק ממשותפי דיון זה, בין אם הם נציגי ארגוני זכויות האדם ובין אם הם נציגי המערכת השלטונית (כמו חבר הכנסת יורי שטרן), התשובה היחידה האפשרית היא הליך כלשהו של גלליזציה של המהגרים חסרי האשרה.

#### מהגרי עבודה או עובדים זרים

הכינוי השגור בישראל לאוכלוסייה הנידונה ברב-שיח זה הוא "עובדים זרים". זאת, בניגוד למונח המקובל בעולם המערבי - "מהגרי עבודה"<sup>3</sup>. הבדלים משמעותיים קיימים בין שני המונחים. בראשון שם העצם ("עובדים") נוגע לתפקידם במסגרת המשק הישראלי, ובשני שם העצם ("מהגרים") מסמן את האופן שבו הם נטלו את גורלם בידיהם במסגרת אפשרויותיהם המוגבלות כבני העולם השלישי, במציאות שנשלטת בעיקר על ידי בני העולם הראשון. על פי המונח הראשון, הם עובדים בלבד, ועל פי המונח השני גבולות הקיום שלהם נותרים, במידה מסוימת, פתוחים להגדרה עצמית. שם התואר במונח הראשון ("זרים") מעמיד אותם בעמדה נחותה ביחס לחברה שאליה הגרו, ואילו במונח השני שם התואר ("עבודה") מפנה לסיבה ולהקשר של הגירתם. כלומר, "עובדים זרים" מייצר דמות נחותה שמהווה אמצעי ייצור בלבד, בעוד "מהגרי עבודה" מעלה דמות בעלת גבולות לא ברורים, מורכבת ובעלת דינמיקה פנימית קרי, דמות אנושית

<sup>3</sup> על פי הגדרת האו"ם באמנה הבינלאומית להגנה על זכויותיהם של כל מהגרי העבודה ובני משפחותיהם, "המונח 'מהגר עבודה' מתייחס לאדם אשר מתעתד לעסוק, עוסק או עסק בעבודה תמורת שכר במדינה שבה הוא או היא איננו בן הלאום". במאמרים אקדמיים אפשר להיתקל גם במונח שלישי אשר נושא משמעות נלווית חיובית מבחינת הסובייקטים הנידונים - "אזרחי עבודה"

עשירה. בנוסף לכך, המונח "עבודה זרה", ללא קשר לתופעה של הגירת עבודה במאות ה-20 וה-21, מסמן בשפה העברית קידוש של אלילי שקר וסגידה להם. למשמעות זו חשיבות מיוחדת לאור העובדה שבעשור האחרון חלק משרי הפנים, העבודה והרווחה והבריאות היו יהודים חרדים. אם כן, "עובדים זרים" לעומת "מהגרי עבודה" - מטה את הדיון מראש לרעתם של בני האדם הנידונים.

על בסיס הנחות אלה נוסחו מרבית כותרות ההרצאות. אבל, מכיוון שהמונח "עובדים זרים" הוא כה שגור בישראל, מרבית הדוברים, כולל נציגי הארגונים שפועלים להגנה על זכויות מהגרי העבודה, השתמשו בדרך כלל במונח "עובדים זרים" ולא ב"מהגרי עבודה". כמו כן, השמות הרשמיים של החוק, של ועדת הכנסת ושל אחד הארגונים ("מוקד סיוע לעובדים זרים") כוללים את המונח "עובדים זרים". למרות שאין ספק ש"מהגרי עבודה" הוא מונח ראוי יותר, אי-אפשר לטעון שיש קשר ישיר והכרחי בין שימוש במונחים תקינים או לא תקינים לשאר ממדי המציאות. עם זאת, אין להתעלם מכך שמציאות הניצול שבה חיים רבים ממהגרי העבודה בישראל מתאפשרת במדינה שרואה את עצמה כמדינת חוק, משום שהם נתפסים כדמויות נחותות. לכן, מאבק לשם שינוי מציאות זו יהיה מוגבל כל עוד דבקים במושגים שנובעים מתוך תפיסת מציאות זו ומצדיקים אותה. התפיסה המתנשאת והניצול אינם מתאפשרים בגלל השפה בלבד, אבל השפה מייצרת הקשר תפיסתי נוח לקיומו של הניצול. שימוש נפוץ ב"מהגרי עבודה" עשוי לשנות קמעה את השיח על מהגרי עבודה. הכרה בהיותם "מהגרי עבודה", אשר מהווים חלק חשוב מהמשק הישראלי וכן מהחברה הישראלית מעצם היותם בני אדם, מעצם הימצאותם הממושכת בישראל ומעצם עבודתם שתורמת לעליית התוצר הלאומי בישראל, ולא בהיותם "עובדים זרים" תחייב העלאת נימוקים נוספים להחלטות ולמעשים, שכיום אינם נתפסים כזקוקים לנימוקים, כמו החלטות על מכסות גירוש חודשיות, מניעת ביטוח בריאות ממלכתי ממהגרי עבודה, מניעת הימצאם של בני זוג בו-בזמן בישראל והתעלמות מעבירות על החוק של ישראלים כמו, חברות אבטחה שמספקות שירותי גירוש פרטיים.

ברצוני להודות למרגלית אבס-ג'אן על עבודת הקלדה מיומנת, לאדוה קלר ולמיכל גבעוני על הסיוע בעריכת הטקסט ולשרה סורני על העזרה בעריכה ועל המקצועיות והיסודיות שבהבאת הקובץ לדפוס.

## דברי פתיחה

היחסים בין מערכת החוק בישראל לבין העובדים הזרים מהגרי העבודה הם מן הקשים והמורכבים שאנ מכירה. הגדרתם כיחסי אהבה-שנאה היא רק לשון המעטה.

ממשלת ישראל קיבלה החלטה בתחילת שנות התשעים לייבא עובדים זרים לישראל במספרים חסר תקדים. באמצע שנות התשעים מערכת אכיפת החוק קיבלה הנחיה להתחיל לגרש המוני עובדים זרים ולקראת סוף שנות התשעים התחילה לחלחל בה ההכרה שהגיעה העת לדבר גם על זכויות העובדים הזרים כך נעות המערכות השונות בין החובה לשמור על זכויות העובדים לבין ההחלטות החוזרות ונשנות לגרש אותם מן הארץ.

משרד הבריאות ומשרד העבודה והרווחה היו אמורים לטפל במהגרי העבודה ומשרד הפנים והמשדז לביטחון הפנים היו אמורים לצמצם את העסקתם, אבל בשטח יש בלבול. ברגע מסוים החל משרד העבודה והרווחה לעסוק בגירוש זרים, ואילו המשרד לביטחון פנים החל לדבר על שמירת זכויות העובדים, כדי להפחית בשל כך את כדאיות העסקתם וכך להביא ליציאתם מן הארץ. מצד אחד, נחקקים חוקים, חלקם מתקדמים מאוד, אבל מצד שני אין מי שיאכוף אותם. הפער בין החוק לבין הנעשה בשטח הוא עצום התחלופה התכופה יחסית של השרים האחראים לנושא בשנים האחרונות הוסיפה גם היא בלבול. כל שר נקט מדיניות חדשה ובתוך פרקי זמן קצרים השתנתה המדיניות מקצה לקצה.

בישראל, אחרי עשור של העסקת עובדים זרים, עדיין לא התפתחה שנאת זרים של ממש. הניצנים קיימים אבל אין תופעות של אלימות כלפי זרים או התפרצויות זעם נגדם. בשונה ממדינות אחרות במערב, בישראל שנאת הזרים מתפתחת מלמעלה ולא מלמטה: עד היום לא היו התארגנויות מקומיות נגד זרים אבל היו לא מעט אמירות של פוליטיקאים ושל עובדי ציבור שקשרו בין העובדים הזרים לבין האבטלה. הם קראו בבוטות להורדת כמות העובדים, פרסמו נתונים מאיימים על מחלות, על "נישואי תערוכת" וכדומה. כל אלה יכולים לייצר בסופו של דבר שנאת זרים. מרגע שנגע זה יתפשט, יהיה קשה מאוד להילחם בו.

בידי הממסד הישראלי הכוח לדרדר את תהליך שנאת הזרים או לעצור אותה. עד היום הוא בפירוש נתן ידו ליצירה של שנאה כזאת. אני מאמינה שההידרדרות ניתנת לעצירה ולו רק משום שהיום קיים דיאלוג בין נציגי הממסד לבין נציגי ארגוני זכויות האדם. אחרי עשור, הגיעה העת ליצור דיאלוג ישיר עם המהגרים עצמם, ולא רק עם הארגונים הישראליים שפועלים למענם.

ברב-שיח זה נדון בניסיונות ובדרכים למצוא פתרונות לבעיה, שהולכת ותופסת מקום בסדר היום הציבורי בישראל. אני מאמינה שהנושא יצבור תאוצה בזמן הקרוב בעקבות היחסים המידרדרים עם הרשוח הפלסטינית וצמצום מספר העובדים המגיעים משם לישראל. אבל לפני שנתרכז בנעשה בארץ, תציג ד"ר אדריאנה קמפ את שאלת הגירת העבודה לישראל מנקודת מבט גלובלית.



## הגירת עבודה בישראל מפרספקטיבה גלובלית

בשנות התשעים פרסמה קבוצה של חוקרי הגירת עבודה מן השורה הראשונה את הספר פיקוח על הגירה, פרספקטיבה גלובלית.<sup>1</sup> בספר הופיעו ממצאים של מחקר השוואתי שעסק בשאלה של הגירת העבודה בתשע מדינות דמוקרטיות מתועשות: ארצות הברית, קנדה, אנגליה, צרפת, בלגיה, איטליה, ספרד, גרמניה ויפן. אביא כאן בתמצות רק שתיים מן המסקנות העיקריות של המחקר:

1. קיים דמיון גובר בגיבוש מדיניות הפיקוח על הגירה בין מדינות דמוקרטיות משלוש בחינות: אופי המדיניות, מידת יעילותה והצורך לצרף לפיקוח פרמטרים העוסקים גם בשילובם החברתי של מהגרי העבודה.

2. ישנו פער משמעותי, בלתי ניתן לגישור, בין מדיניות הפיקוח - החוקים, התקנות, ההחלטות הממשלתיות - לבין היכולת לאכוף מדיניות זו הלכה למעשה.

חקר הגירת העבודה בישראל מזמן לחוקר חוויה משונה במקצת. ככל שמעמיקים לחקור בתופעה על היבטיה המגוונים, נדמה כי מדובר בכרוניקה שסופה ידוע מראש. הדמיון בין התהליכים המתרחשים בישראל לבין הכתוב בספרי יסוד בנושא הגירת עבודה, הוא רב. האינטרסים, הדילמות, הבעיות, האדישות והפאניקה שמופיעה מאוחר יותר, כל אלו כתובים שחור על גבי לבן בספרות הענפה על הגירת העבודה בעולם.

הכללים המשפטיים שמווסתים את העסקת הזרים הם הביטוי המרכזי למדיניות שנוקטות מדינות שונות בנושא. אך בטרם נדון בחוק, ביישום, באכיפתו ובהפרתו - אדון בהנחות הטרם-חוזיות של מדיניות ההגירה. אלה חשובות ביותר להבנת מגבלותיו של החוק וממילא להבנת מגבלות יישומו ואכיפתו. אציין שלוש הנחות יסוד של מדיניות העסקת זרים, כפי שהן באות לביטוי בניסיון העולמי והמקומי כאחד.

הנחת היסוד הראשונה היא, שהגירת עבודה היא פתרון זמני וזול לבעיות זמניות. הדבר עולה בקנה אחד עם האינטרסים של כל הגורמים המעורבים בתופעה - מעסיקים המחפשים כוח עבודה זול וזמין באופן מיידי; עובדים המבקשים מקור פרנסה ושיפור בתנאי חייהם; מדינות המייצאות מהגרי עבודה שמחד גיסא אינן מעוניינות לאבד את אזרחיהן העובדים, ומאידך גיסא חפצות במשלוחים הכספיים, שבמקרים מסוימים הם חלק בלתי נפרד מחישוב התל"ג; ומדינות המביאות עובדים, שאינן חפצות ברה-סטרוקטורציה של המשק, ואינן מעוניינות בהתיישבות העובדים מאידך גיסא.

על התפיסה הזאת בדבר ארעיות ההגירה ניתן ללמוד מכל אחת מן התוכניות הגדולות לגיוס מהגרי עבודה. תוכנית ברסרו, למשל, שהממשל בארצות הברית יזם בשנות הארבעים ושנועדה לגייס מהגרי עבודה מקסיקנים לעבודות חקלאות, בעקבות שליחתו לחזית של כוח העבודה המקומי - נחשבת לאחת התוכניות הגדולות בהיסטוריה כייבוא כוח עבודה, והיא נמשכה עד 1964. במהלכה נכנסו 4.5 מיליון מקסיקנים בדרך חוקית לארצות הברית ולצדם מספר בלתי ידוע של מהגרי עבודה ללא-היתר.

זו היתה גם התפיסה שהנחתה את מדינות מערב אירופה לאחר מלחמת העולם השנייה, כאשר החלו ליישם תוכניות להבאת מהגרי עבודה. תוכניות אלה, המיושמות בחלק מן המדינות עד עצם היום הזה, לא הצליחו להביא להפסקת ההגירה גם בשנות השבעים, עם משבר הנפט. כך גם במדינות מזרח אסיה, שעל פי נתונים



של ה-OECD מ-1996 גייסו קרוב ל-5 מיליון מהגרי עבודה. בעקבות המשבר הפיננסי הקולוסלי ש-1997-1999, הן ביקשו לשים קץ לזרם המהגרים, אבל הדבר לא צלח בידיהן.

הניסיון העולמי מלמד אפוא שאין הגירה זמנית. פתיחת השער להבאתם של מהגרי עבודה יוצרת תהליך בלתי הפיך, שהוא בלתי תלוי במניעים הראשוניים וזאת משתי סיבות עיקריות:

1. נוצר קיבוע של ביקוש למהגרי עבודה זולים, גמישים ולא מיומנים, ללא כל קשר לתנודות כלכליות.
2. נוצר מיסוד של רשתות חברתיות בקרב המהגרים עצמם, המסביר את שימור זרם ההגירה. אמנם הספרות מבחינה בין שלושה סוגי הגירה: הגירה זמנית, הגירה עקב איחוד משפחות והגירת התיישבו - אולם, יש לציין כי ההבחנה בין שלושתם היא מושגית בלבד ובמציאות היא קורסת. חלק מן המהגרי אמנם חוזרים, חלקם מתכוונים לחזור, אך חלקם נשארים פרק זמן ממושך כדי ליצור קהילות חדשו בארץ ההגירה.

הנחת היסוד השנייה מתייחסת למה שניתן לכנות "פיצול אישיות" בין אינטרסים כלכליים ניא-ליברליים הלווחצים להגמשת גבולות לשם חצייתם בידי הון, סחורות וכוח עבודה, לבין אינטרסים לאומיים המבקשים לבצר את הגבולות ביתר שאת מפני מעבר בלתי רצוי של בני אדם. סתירה זו - שיש הרואי בה סתירה מדומה בלבד - בין האינטרסים הכלכליים לבין האינטרס של מדינות לשמור על ריבונותן ועל ההומוגניות התרבותית של האוכלוסייה, מביאה לגיבוש מדיניות קצרת טווח המונעת על ידי אינטרס כלכליים ומתמקדת בהיבטים של פיקוח בלבד. זאת תוך כדי התחמקות מהתמודדות עם שאלות ארוכו טווח הנוגעות לשילובם של המהגרים בחברה.

התוצאה היא שמדיניות ההגירה, חוקיה, תקנותיה ובעיקר מאמצי אכיפתה הופכים מנותקים במידה רבו ממושאי העיקריים. במילים אחרות, החוקים המווסתים את הגירת העבודה מנותקים מתנאי הביקו וההיצע בשוק העבודה המכתיבים הגירה זו. נתק זה מתאפשר בשל האמונה חסרת הבסיס שניתן, מצד אחד לעודד הגירת עבודה ומצד שני, להוסיף ולשלוט במידת השונות האתנית והתרבותית של החברה.

ההנחה השנייה מובילה להנחת היסוד השלישית, שעל פיה יש להתמקד בלעדית בשאלות של פיקוח. לכי שלוש ההנחות משותפת התפיסה שלפיה מדובר בכוח עבודה נטול פנים אנושיות - כאילו ניתן להפריד או בני האדם מעבודתם. תפיסה זו באה לביטוי בניסיון לשלב את מהגרי העבודה בשוק העבודה תוך הדרת המוחלטת מספירות חברתיות אחרות. ואולם, הפרדה זו בין אדם לעבודתו, צמצומו של מהגר העבוד לפונקציה הכלכלית שלו בלבד, אינה שורדת לאורך זמן. היא נושאת עמה השלכות חברתיות, תרבותיות ומוסריות, שאינן עולות בקנה אחד עם ערכים דמוקרטיים בסיסיים.

הניסיון בעולם מצביע על שלושה דגמים של התמודדות עם שאלת שילובם של המהגרים: הראשון הוא ההשתלבות. בדרך כלל, הוא מתרחש במדינות הגירה כמו ארצות הברית או קנדה, כשקריטריון הכניסו המרכזי הוא סיכוי ההשתלבות של המהגר בקהילה ולא דווקא בשוק העבודה. בדגם זה אין לכאורה סתירו הכרחית בין קריטריון הפיקוח לקריטריון ההשתלבות. הדגם השני הוא דגם מעורב, כשצרפת היא הדוגמ הכולטת שלו. כניסת המהגרים היא לפי צרכי השוק אבל שיקולי השילוב החברתי משפיעים על מידו הפיקוח (ראוי לציין שעל פי דגם זה, סוג מסוים של שילוב, כמו התאזרחות, הוא מטרה משנית של הגירו העבודה). הדגם השלישי מתקיים במדינות כמו שווייץ, אוסטרליה, ישראל, מדינות מזרח אסיה וגרמניה עז

<sup>2</sup> Organization of Economic Cooperation and Development הוא ארגון בינלאומי שמאגד 29 מדינות. הוא נוסד ב-1960 ומטרתו לקדם שיתוף פעולה ופיתוח כלכליים בינלאומיים.

לפני זמן קצר. על פי דגם זה כניסת מהגרי עבודה מותנית בשיקולי שוק העבודה בלבד. השהייה מוגבלת בזמן ומותנית בחוזה העסקה תקף.

אף לא אחד משלושת הדגמים שציינתי אינו מתקיים היום באופן מובהק במדינות אירופה ובצפון אמריקה. במקומם ניכר מעבר למודל מעורב המעמיד את שאלת הפיקוח במרכז, אך נאלץ להתמודד ללא הפסקה גם עם שאלות של השתלבות.

ההתפתחות בהנחות היסוד שציינתי גרמה למדינות אירופה, עוד בשנות השמונים המוקדמות, להפיק כמה לקחים, הנוגעים לכל אחד מן ההיבטים של מדיניות הפיקוח, ובראשם מגבלות מדיניות הגירוש כפתרון להגירת עבודה בלתי מתועדת. לקחים אחרים נוגעים לנחיצות קיומה של רשות הגירה שתרכז את השאלות הנוגעות לתופעה ותפקח על הטיפול בה. לקחים אלה מתייחסים גם לשאלת האיזון הנכון בין שיקולים חברתיים-תרבותיים לבין שיקולים תעסוקתיים, כדי לפתח מדיניות שאיננה מכוונת רק להגירה אלא גם למהגרים.

עמדת ישראל ביחס לשאלת שילובם של מהגרי עבודה היא חד-משמעית ומתבססת על שלושה לאווים עיקריים: לא להתיישבות מהגרים, לא לאזרחות ולא לשינוי פרמטרים של השתתפות. השאלה היא באיזו מידה התנאים האלה אפשריים או תקפים בעידן הגלובלי. האם ייתכן יישום של גלובליזציה כלכלית ללא יישום מקביל של גלובליזציה של זכויות? אלו השלכות יש לתהליכים אלה על הדמוקרטיה? מהו החזון לעתיד הלא-רחוק אל מול קיומן של שכבות גדולות והולכות של תושבים שיש להם מעמד ארעי, החיים כאן דרך קבע?

שאלות אלה מופיעות בלב-לבו של הוויכוח הציבורי במדינות אירופה וצפון אמריקה אך הן נעדרות כמעט לחלוטין מן הדיון הציבורי הישראלי, למעט איים בודדים, כמו דיון זה שיזם מכון ון ליר בירושלים. סביר להניח שהן יחכו לתשובות עוד עשר, עשרים או שלושים שנה.

## משרד הפנים: גוף אקס-טריטוריאלי לישראל?

הפעילות של "קו לעובד" מול משרד הפנים מתמקדת בעיקר בנושא העובדים הרשומים, המכונים "חוקיים". אנחנו מטפלים גם בעובדים ללא-היתר אבל אז אנחנו מתמודדים עם המעסיקים ועם רשויות אחרות, כמו המשטרה, אך לא עם משרד הפנים.

העובדים הרשומים הגיעו לארץ לאחר שכמה ארגונים כלכליים וענפים במשק הצליחו לשכנע את הממשלה שבלעדי עזרתם של עובדים זרים צפויה להם קריסה, למשל, בענף הבנייה, בחקלאות ובסיעוד. אנשים אלה באים למעשה כדי לעזור לנו. ומה הם מקבלים תמורת העזרה הזאת?

קיימת התעלמות משותפת של משרד הפנים והמעסיקים מן החוקים, במקרה הטוב, והפרה בוטה שלהם, במקרה הרע. לכן אנו טוענים שמשרד הפנים נוהג כאילו הוא גוף אקס-טריטוריאלי למדינת ישראל, כאילו חוקי המדינה אינם חלים עליו. על המעסיקים מוטלת האחריות על יציאת העובדים מהארץ. חובה כזו היתה אמורה להיות בתחום אחריותה של המדינה. למעסיקים אין כלים חוקיים כדי להבטיח את מימוש החובה הזו והם נדחפים לפעולות לא-חוקיות.

ניקח לדוגמה את שאלת הדרכונים: נטילת דרכונו של אדם בישראל היא עבירה על חוק העונשין והעובר על חוק זה צפוי למאסר של עד שנה. לפחות 90% מן העובדים בענף הבנייה אינם מחזיקים בדרכוניהם משום שאלה נלקחו מהם. נטילת דרכונו היא פגיעה בסיסית בזכויות אדם. אדם ללא דרכון אינו יכול לצאת מן הארץ לפי רצונו; הוא אינו יכול לפתוח לעצמו חשבון בנק; הוא אינו יכול לפנות לעורך דין ולתת תצהיר כדי לתבוע את מעסיקו או מישהו אחר שפגע בו.

המשטרה אינה אוכפת את החוק נגד מעסיקים שמחזיקים בדרכונים של עובדים רשומים, אף על פי שהיו כבר פניות ישירות ופניות לבג"ץ בנושא. עד היום לא הועמד לדין אף מעסיק אחד על נטילת דרכון.

בשנים האחרונות היה משרד הפנים הגוף האחראי לנטילת הדרכונים. עם הגעת העובדים לארץ, לאחר רישומם, היה פקיד המשרד מחזיר את הדרכונים למעסיקים במקום לעובדים. בעקבות פניית "קו לעובד" הודיע משרד הפנים על שיפור השירות, וכי מ"עתה העובדים מקבלים מיידית את הדרכונים לידיהם".

המצב בשטח רחוק מהודעתו של משרד הפנים: אציג שני אירועים שעל פני השטח נראים כשיתוף פעולה בין משרד הפנים לבין המעסיקים בנטילת הדרכונים. יום אחד הופיעו במשרדנו עובדים של חברת בנייה גדולה, א. דורי בע"מ. הם לא באו בגלל הדרכונים, אלא משום שלטענתם השכר לא שולם להם. תוך כדי טיפול בתלונתם, התברר שדרכוניהם לא מצויים בידיהם. התקשרנו לחברה המעסיקה ושלחנו תלונה למשרד העבודה והרווחה. בתגובה קיבלנו מהחברה אישור של משרד הפנים שהדרכונים מופקדים אצלו. האישור היה מאפריל בעוד הפנייה לחברה היתה ביוני. תהינו מדוע הדרכונים מוחזקים במשך חודשיים במשרד הפנים. פנינו בעניין לחברי כנסת. חבר הכנסת אילן גילאון ממר"צ, חבר בוועדת הכנסת לבעיית העובדים הזרים, שלח מכתב למשרד הפנים ושאל אם משרד הפנים משמש ככספת של דרכונים או שהוא מכריז שהדרכונים נמצאים ברשותו רק כדי לחפות על הקבלנים. השאלה נותרה ללא תשובה עד היום.

במקרה אחר, פנו עובדים לנציגת הארגון שלנו בבאר-שבע. הם היו צריכים לעזוב את הארץ אבל הדרכונים לא היו בידיהם. אז החל מרוץ אחר הדרכונים. בעלי החברה שנטלו את הדרכונים אמרו שאלה אבדו במשרד הפנים וגם הביאו מסמך של משרד הפנים המאשר זאת. השאלה היא מדוע משרד הפנים החזיק בשבעה דרכונים? איך הם אבדו? שאלות אלה, כמו רבות אחרות, נותרו ללא מענה.

באשר לשיתוף האינטרסים בין המעסיקים לבין משרד הפנים: כשהמעסיקים רוצים להוציא את העובדים מן הארץ, העובדים לא תמיד רוצים לצאת מסיבות שונות: לא קיבלו את כל הכסף שהגיע להם, או שהם רוצים לעבור למעסיק אחר. לפעמים מתקשר אלינו מעסיק פרטי ששכר עובדת סיעוד, כשהוא אובד עצות, ואומר: "אני אחראי על כך שהעובדת תצא מהארץ. מה אעשה אם היא תברח לי?" אנחנו מציעים לו בציניות שיקשור את רגלה לדלת. למעסיקים הפרטיים בענף הסייעוד אין הכוח להילחם ברשויות ולרוב הם נאלצים לבצע פעולות בלתי חוקיות כמו לקחת את הדרכון או להפקיד ערבות כספית כדי שהעובדים לא יעזבו אותם. אבל המעסיקים הגדולים המאורגנים, כמו התאחדות הקבלנים ותנועת המושבים, מפקים רווקים עצומים מכך שהעובדים כבולים אליהם והם יכולים לעשות בהם כרצונם. לכן הם גם מתנגדים לשינוי השיטה ולשחרור מהכבילה.

חוק הכניסה לישראל והתקנות שלו קובעים שעובד המקבל אשרה לעבודה בישראל יכול לעבוד בענף מסוים ואצל מעסיק אחד בלבד. מעסיק שמבקש להעסיק עובד באופן חוקי זקוק אף הוא לאישור, ובאישור הוא מתחייב להבטיח את צאתו של העובד מן הארץ. ואולם, כיצד יכול המעסיק להבטיח זאת? כדי לכפות על המעסיקים לדאוג לעזיבתם של העובדים, נקבע שעליהם לתת ערבות כספית שלא תוחזר להם אם העובד לא ייצא מן הארץ. כמו כן, כל עוד עובד אחד לא יצא מן הארץ, המעסיק לא רשאי לקבל אישור להעסקת עובד אחר, גם אם העובד הקודם כבר לא מועסק אצלו.

משום ההכרח להוציא עובדים מן הארץ, כדי להביא עובדים אחרים במקומם, התפתח ענף של גירוש עובדים. מאתרים אותם, פורצים לבתיהם בכוח, חוטפים אותם, כולאים אותם ללילה או שניים ומעלים אותם למטוס תוך הפחדה והפעלת אלימות. פעמים רבות הנחטפים הם עובדים שהגישו תביעה בבית הדין לעבודה או שהתלוננו בפני פקחי משרד העבודה והרווחה. כאשר מגיעים עובדים אלה לשדה התעופה בליווי "מאבטחים" ומתחננים שלא יוציאו אותם מן הארץ, מופיעים פקידי משרד הפנים ומודיעים שיש להם שתי ברירות: לצאת מן הארץ או להיעצר, כי הרי הם לא "חוקיים", שכן המעסיקים פיטרו אותם. ברוב הפעמים העובדים בוחרים באופציה הראשונה.

הדרישה של משרד הפנים מהמעסיקים לדאוג ליציאת עובדיהם מהארץ, על פי מדיניות הכבילה, יוצרת מצבים הסותרים את חוק העונשין האוסר על חטיפה וכליאה. למעסיקים אין כלים חוקיים ולא ניתנה להם סמכות חוקית לעצור ולגרש אנשים. על פי ידיעתי, אין לתופעות אלה אח ורע במקומות אחרים בעולם, ובמיוחד כשמדובר בעובדים בהיתר.

הגשנו תלונות רבות למשטרה בגין החטיפות, אולם עד היום רק חוטף אחד נאסר וזאת משום שנמצא שהוא גם התעלל בעובד ולא הסתפק רק בחטיפה ובכליאה. החוטף נעצר, אבל שולחיו לא נפגעו. ראוי לציין שמדובר כאן בעבירה חמורה ביותר בחוק העונשין - חטיפה וכליאה - שהעונש עליה הוא עד עשר שנות מאסר, אבל נראה שמשטרה אינה אוכפת את החוק.

באחד הימים הזמנתי לדבר בפני מורים לאזרחות בכינוס מטעם משרד החינוך. תיארתי בפניהם את תנאי העבודה של עובדי הסיעוד וכיצד המעסיקים מתעמרים בהם. לאחר מכן קמה מורה, ואמרה: "אתם רואים רק צד אחד. לי יש עובדת ומטבע הדברים לפעמים אין כימיה וכשעובדים בבית זה חשוב מאוד. כשרצינו שהיא תסיים את עבודתה אצלנו לא הסכימו לתת לנו עובד חלופי. התקשרנו למשרד הפנים ושאלנו מה לעשות, והם אמרו שנתקשר למשטרה, נודיע שהיא גנבה, ואז יעצרו אותה ואחר כך יגרשו אותה". לצערי, לא הופתעתי מדברים אלה, ואנו נתקלים רבות במקרים דומים.

נוהל חדש שנקבע במחלקת האשרות במשרד הפנים קובע שההרשמה של עובדי הסיעוד תוסדר רק דרך חברות כוח אדם. אדם התקשר אלי וסיפר: "אני רוצה להביא עובד מן הפיליפינים. הלכתי לחברת כוח אדם כדי לברר אם הוא יכול להגיע ושם ענו לי בחיוב, אבל הוסיפו, "אתה צריך לשלם 3,800 דולר". תשלום זה נגבה בדרך כלל מן העובד. "חוק העסקת עובדים על ידי קבלני כוח אדם" קובע, שאסור לגבות מן העובד תשלום עבור שיבוץ או תיווך. משרד הפנים יודע שחברות כוח האדם עוברות על החוק, אבל הוא מתעלם בשל האינטרסים החופפים.

בתמורה לעצימת העיניים של משרד הפנים, חברות כוח האדם משמשות כזרוע מפקחת על יציאת העובדים מהארץ. הן ממנות חברות אבטחה פרטיות כדי לאתר את העובדים, להפחיד אותם, לפקח עליהם ולגרש אותם. נוהל כתוב של משרד הפנים שהתפרסם לפני שנה הוא דוגמה מאלפת לכך. על פי נוהל זה, אסורה שהייתם בישראל של עובדים זרים שהם זוגות נשואים או אפילו ידועים בציבור. מדובר רק על עובדים רשומים כי האחרים כלל לא נדרשים למשרד הפנים. אם עובד חוקי פגש פה עובדת חוקית אחרת ויש ביניהם יחסים, כדאי שלא ילכו יחד ברחוב, כי חברות כוח האדם עלולות לגלות אותם. באותם נהלים נאמר כי משרד הפנים יפסיק לעבוד עם חברת כוח אדם שלא תמסור לו מידע על זוגות כאלה. משרד הפנים מרשה לעצמו לחייב את חברות כוח האדם לבצע פעולות בלתי חוקיות ומכוערות, כמו לדווח למשרד על פעולות שונות של העובדים ולספק למשרד חוות דעת על העובדים לפי דרישה. מכיוון שהרווחים של החברות מייבוא עובדים הם גבוהים מאוד, הן לא יעזו לערער על כך.

ולגבי הקביעה כי "משרד הפנים לא יעבוד עם חברה שלא תדווח", הרי חברות כוח האדם מקבלות רשיון ממשרד העבודה והרווחה, מן המחלקה לפיקוח, ודי בכך כדי להפוך אותן לכשרות. משרד הפנים אינו מוסמך לבטל את הרשיון שנתן משרד העבודה. אך כאמור משרד הפנים הוא אקס-טריטוריאלי.

הערה לגבי מעורבות ההסתדרות בתחום העובדים הזרים. לפני שנה חתמה ההסתדרות על הסכם קיבוצי בענף הבנייה עם התאחדות הקבלנים שכלל סעיף מיוחד הדין בעובדים הזרים, סעיף זה קיפח אותם. "קו לעובד" ערער וביקש משרד העבודה והרווחה לא לחתום על צו הרחבה, ואמנם, השר נעתר לנו.

לשאלת הפער הגדול במספרים בין עובדים רשומים לעובדים לא-רשומים: למדנו שהנתונים הרשמיים מפוקפקים. באחרונה, למשל, פורסם שהתגלו 3,000 עובדים תאילנדים מעבר למכסה. התברר שעובדים אלה לא קיבלו אישור ממשרד העבודה והרווחה אלא ממשרד הפנים.

היתר להעביד עובד זר הוא למעשה רשיון העסקה בתנאי עבדות. לכן יש בעניין זה לחצים עצומים, שמעורבים בהם טובות הנאה ושוחד. אין זה מקרי שהנתונים לא ברורים. אני סבורה שאילו רצו, היו הנתונים ברורים. יש מי שאינם מעוניינים בנתונים ברורים אלא רוצים להמשיך ולהרוויח בצורות שונות.

בכל מקרה, מספר העובדים ללא-היתר גדול מאלה עם היתר. לו עובד זר היה שואל אותי למפרע איך כדאי לעבוד בישראל, הייתי מייעצת לו להגיע ללא רשיון עבודה, כתייר. התנאים של העובדים המועסקים ללא רשיון הם טובים בהרבה: לא לוקחים מהם את הדרכון; הם בוחרים לעצמם את מקום המגורים; הם עוזבים מעסיק שלא משלם להם, ולאף אחד אין אינטרס לרדוף אחריהם, לעצור או לחטוף אותם.

הסיבה לכך שיש פה עובדים זרים כה רבים היא שמרוויחים מהם ומעוניינים בהם. אילו הממשלה באמת לא היתה מעוניינת בהם, הם לא היו כאן. הכלי הנכון הוא לאסור את המעביד ולא את העובד. כל העסקה, כולל העסקה בלתי חוקית, היא טנגו שרוקדים בו שניים. מעסיק ועובד - והמעסיק הוא זה שמזמין לריקוד. לכן הוא זה שצריך להיענש, ולא העובד - שנענה ובא מתוך מצוקה.

## דנה אלכסנדר

# עובדים זרים בשוק העבודה: החוק, המציאות ומה שביניהם

בהרצאה זו אציג את הפער העצום, שנראה כמעט בלתי ניתן לגישור בין זכויות העובדים הזרים לפי החוק, הן החדש והן הקודם, לבין מצבם בפועל, ואפנה אצבע מאשימה כלפי מי שאחראים במידה רבה למצב הנוכחי. בהרצאתי אתייחס רק לעובדים הרשומים ואעסוק רק בזכויות מתחום העבודה.

על פי חוקי העבודה, עובדים זרים אמורים ליהנות מכל אותן זכויות השמורות לעובדים הישראלים - שכר מינימום, גמול-שעות נוספות, חופשה שנתית, חוק הגנת השכר שמסדיר את אופן תשלום השכר ואוסר על ניכויים למיניהם. הסכמים קיבוציים בענפים מסוימים חלים גם על העובדים הזרים באותם ענפים. התיקון החדש של "חוק עובדים זרים", שהתקבל בינואר 2000, הוסיף על הזכויות החוקיות שכבר היו קיימות כמה זכויות ייחודיות לעובדים זרים, כמו הזכות לקבל את חוזה העבודה בשפה שמובנת לעובד.

המציאות, לעומת זאת, נראית שונה לגמרי. לפי נתוני משרד העבודה והרווחה, בשנים 1997 עד 1999, בממוצע כ-60% מהעובדים הזרים קיבלו פחות משכר מינימום. המצב דומה גם לגבי יתר חוקי העבודה. לא קיימים נתונים מדויקים, אבל לפי התלונות שמגיעות לארגונים שעוסקים בנושא, הפרות חוקי העבודה ביחס לעובדים זרים נפוצות ביותר - הלנת שכר, אי-תשלום שעות נוספות, אי-מתן חופשה שנתית, ניכויים בלתי חוקיים וכו'. חשוב לציין, שגם מצבם של העובדים הישראלים ברמות השכר הנמוכות הוא קשה ובישראל קיימת בעיה כללית של אי-ציות לחוקי העבודה. עם זאת, העובדים הזרים הם קבוצת העובדים המנוצלת ביותר. עובדה זו פוגעת לא רק בעובדים הזרים אלא גם בעובדים הישראלים. ככל שעלות ההעסקה של העובדים הזרים נמוכה יותר, והיא נמוכה יותר ככל שיש פחות אכיפה של חוקי העבודה כלפי אותם עובדים, כך קשה יותר לעובדים הישראלים להתחרות בהם על משרות, לפחות אלה שבהן ישראלים מוכנים לעסוק.

סימן נוסף לכך שבנוגע לעובדים הזרים הפרת החוק היא נורמה ולא חריג, הוא שהפרות החוק שעליהן אנו מדברים אינן נוגעות למעסיקים קטנים אלא דווקא למעבידים הגדולים והמובילים בענפי ההעסקה של העובדים הזרים. כך לדוגמה, בנובמבר 1999 ניתן פסק דין נגד חברה גדולה בענף הבניין, בגין אי-תשלום שכר מינימום. עם זאת, כעת ישנן תלונות קשות של עובדים סינים נגד חברה מובילה אחרת בענף הבניין. אלה רק שתי דוגמאות והן לא היחידות. שתי החברות האלה מצאו דרכים מתחכמות לשלם את השכר לעובדיהן, דרכים, שאינן עולות בקנה אחד עם החוק. אחת הדרכים היא לפתוח חשבונות בנק לעובדים ולהפקיד בהם את משכורתיהם, מבלי שהעובדים עצמם יודעים על קיומם של החשבונות, כך שאין להם דרך לפקח על השכר שנכנס אליהם. דרך תשלום אחרת היא באמצעות חברה מתווכת, ללא פיקוח על הכספים שהיא מנכה משכר העובדים.

כיצד נוצרה המציאות הזאת, שבה חוקי העבודה הם כמעט בגדר אות מתה לגבי העובדים הזרים וההפרה של חוקים אלה היא הנורמה? במקום שבו אין מוסר גבוה של ציות לחוק - ולצדדי, ישראל היא במקום כזה לפחות בכל מה שקשור למעבידים - קיימות שתי דרכים מרכזיות לממש את החוק. דרך אחת היא לתת



לעובדים כלים לפעול למימוש זכויותיהם, ישירות מול המעבידים. דרך שנייה היא אכיפה מינהלית של חוקי העבודה על המעבידים. שתי הדרכים האלה מוגבלות ביותר בישראל. מצד אחד, כובלים את ידי העובדים הזרים באמצעות הסדר הכבילה המקשה עליהם לפעול מול המעבידים שלהם. מצד שני, אין אכיפה יעילה של החוק על המעבידים.

הסדר הכבילה הונהג על ידי משרד הפנים ולפיו, אשרת השהייה והעבודה מותנית בכך שהעובד יועסק על ידי המעביד המסוים שהזמין אותו לישראל. הסדר זה שולל מהעובד הלא-מאורגן את קלף המיקוח הפוטנציאלי היחיד שיש לו מול המעביד שלו - היכולת לעבור למעביד אחר שייתן לו תנאים טובים יותר. הסדר הכבילה הוא אמנם תוצר ישיר של מדיניות משרד הפנים, אבל משרד העבודה והרווחה שיתף איתו פעולה באופן מלא בנושא זה.

התיקון החדש לחוק עובדים זרים מינואר 2000 העניק לשר העבודה את הסמכות להתקין תקנות שיסדירו נייודות של עובדים בין מעבידים. לכן, היום מחויב שר העבודה לשקול מבחינה משפטית הפעלה של סמכות זו. עליו לשקול את האפשרות לבטל את הסדר הכבילה - ואם הוא מחליט שלא לעשות זאת, עליו לנמק את החלטתו. אפשר היה לצפות שמשרד העבודה והרווחה, בתור משרד המופקד על רווחת העובדים ועל שמירת חוקי העבודה, יוביל את המערכה לביטול הסדר הכבילה, אבל הדבר לא קרה. בנוסף על ההחלשה המשמעותית של יכולת העובד לעמוד על זכויותיו מול המעביד, יש להסדר הכבילה השלכות נוספות, שהן הרסניות מבחינת המשק, אבל לא זה המקום לפרט אותן.

רק בעקבות פנייתם של כמה ארגונים לשר הפנים ולשר העבודה והרווחה בדרישה לביטול הסדר הכבילה ובאיום לתקוף את ההסדר על ידי פנייה לערכאות משפטית, הוקמה באוקטובר 2000 ועדה בין-משרדית לבדיקת הנושא. הוועדה היתה אמורה להגיש את מסקנות הביניים בסוף מארס 2001, אך טרם עשתה זאת.

הסדר הכבילה גם יוצר קושי גדול מאוד לעובדים הזרים בשימוש בכלי של תביעה אזרחית נגד המעביד בבית הדין לעבודה. עובד זה, ששהותו החוקית בישראל תלויה בכך שהוא יעבוד אצל מעביד מסוים, יתקשה מאוד להגיש נגד אותו מעביד תביעה משפטית כל עוד הוא עובד אצלו. לכן, תביעות אלה מוגשות בדרך כלל באמצעות "קו לעובד", וזאת רק לאחר שהעובד כבר עזב את מקום העבודה והפך בכך לשוהה בארץ בניגוד לחוק. המקרה של העובדים הסינים באחת מחברות הבנייה, שהגיע ל"קו לעובד", הוא מקרה חריג יחסית של התארגנות מקומית של עובדים. ככלל, העובדים אינם מאורגנים, וכל עוד הם אינם מאורגנים, אין להם אפשרות מעשית לתבוע את מעסיקם. הכלים הנמצאים בידי העובד כדי לממש את זכויותיו המוקנות לו בתוקף החוק ישירות מול המעביד הם, אם כן, מוגבלים עד חסרי משמעות לחלוטין.

כאמור, הדרך השנייה למימוש החוקים המגינים על העובדים היא אכיפה מינהלית על המעבידים בידי השלטון - שעליה מופקד אגף האכיפה במשרד העבודה והרווחה. לפקחי אגף זה יש סמכות חוקית לערוך בדיקות אצל מעבידים, לקנוס מעבידים שנמצאו מפירי חוק ולפתוח בהליכים פליליים נגדם. ואולם, בשל שורת ליקויים, שחלקם מקורו בחקיקה, אך רובם ליקויים מינהליים שניתנים לתיקון אם רק קיים הרצון בכך, מערכת אכיפה זו אינה ממלאת את תפקידה כראוי. היא אינה יעילה ברובה ואינה מצליחה לקרב באופן משמעותי את מציאות החיים של העובדים הזרים למה שהחוק מחייב. אמנה כאן רק מספר קטן של ליקויים, אבל די בהם כדי להבהיר את האופי הכללי של הבעיות ושל התיקונים הדרושים. במשך תקופה ארוכה, רוב כוח האדם, ככל מה שקשור לעובדים זרים באגף האכיפה, הוקדש לאיתור ולמעצר של עובדים



לא רשומים. פעולות אלה אינן בסמכותם החוקית של פקחי האגף. רק בעקבות פנייתנו ליועץ המשפטי לממשלה, שהבהיר למשרד העבודה והרווחה שפעילות זו אינה חוקית, היא נפסקה. עד היום הוקצה יותר כוח אדם לבדיקת העסקה שלא כדין של מהגרי עבודה מאשר לאכיפת תנאי העסקה שלהם.

שני הנושאים הללו קשורים בטבורם זה לזה. ככל שלא נאכפים חוקי העבודה שנוגעים לתנאי העסקה, כך יש נטייה גדולה יותר למעבר של עובדים מעבודה בהיתר לעבודה שלא בהיתר. הם עוזבים מעבידים שפוגעים בזכויותיהם ועוברים למעבידים שיכולים להציע להם תנאי העסקה טובים יותר, או לכל הפחות, משכורת מינימום.

לפקחים אין סמכות לפי חוק לחייב את המעביד לשלם לעובד הפרשי שכר, אלא רק להטיל קנסות. הענקת סמכות זו דורשת תיקון חקיקתי ונכון להיום, משרד המשפטים ומשרד העבודה והרווחה מתנגדים לכך. בפועל, הפקחים משתמשים באיום בסנקציה פלילית כדי לשכנע את המעביד לשלם הפרשי שכר ולא מטילים קנסות אם המעביד משתכנע. מדו"ח בנק ישראל עולה שכמעט לא ניתנו קנסות למעבידים בגין אי-תשלום שכר מינימום! מדיניות אכיפה זו מחטיאה את התפקיד של אגף האכיפה שהוא הרתעת מעבידים במישור הפלילי. המעביד מסתכן בכך שאם ייתפס, הוא ישלם לכל היותר את הפרשי השכר שהוא היה צריך לשלם ממילא. מעביד שנתפס בהפרת חוק צריך קודם כל להיענש. במקביל, צריך להפנות את העובדים לבית הדין לעבודה, כדי שיוכלו להגיש תביעה אזרחית נגד המעביד ולסייע להם בכך, בין השאר על ידי מתן דו"ח הממצאים של המפקח לעובד.

כמו כן, נדרשת פעילות נחושה רבה יותר נגד המעבידים הגדולים בענף, שמעסיקים מאות עובדים ובמידה רבה מכתיבים את הנורמה. היום הם עוברים על החוק לאור היום. במקרה של חברת בנייה מסוימת, החליט משרד העבודה והרווחה להגיש נגד החברה כתב אישום בגין אי-תשלום שכר מינימום רק בעקבות לחץ ממושך שהפעילו "האגודה לזכויות האזרח" ו"קו לעובד". אחרי הגשת כתב האישום, לא ניתנה כל הגנה לעובדים שנדרשו להעיד נגד המעביד שלהם. חלקם חזרו לסיני; חלקם סירבו להעיד והתיק הסתיים בעסקת טיעון, שבה הורשעה חברת הבנייה, לפי הודאתה, בהעסקה שלא כדין ונקנסה בקנס נמוך מאוד.

לכאורה, משרד העבודה והרווחה היה צריך להיות הראשון שיהיה מעוניין בפרסום פסק הדין למען יראו וייראו. אם חברה ידועה יכולה להתפס, להישפט ולקבל קנס, הרי כל מעביד חשוף לכך. אבל משרד העבודה והרווחה בחר להגיע להסכם ג'נטלמני עם חברת הבנייה על אי-פרסום פסק הדין, ושוב היינו צריכים להילחם מול משרד העבודה והרווחה כדי לקבל את פסק הדין ולפרסם אותו. בשיחה שערכתי עם חנה זוהר לפני הדיון למדתי, שבעקבות הפרסום של המקרה הנ"ל, הגיעו עובדים נוספים ל"קו לעובד". תמוה ביותר מדוע משרד העבודה והרווחה בחר שלא לפרסם את פסק הדין, שאמור להתפס כהישג שלו. משרד העבודה והרווחה, שמופקד על אכיפת חוקי העבודה ולרשותו עומדות סמכויות חוקיות ומשאבים, גם אם מוגבלים, אמור היה להוביל את המאבק להגנה על העובדים ולקיום חוקי העבודה. בפועל נוצר מצב אנומלי שבו ארגונים לא-ממשלתיים מובילים את המאבק ומשרד העבודה והרווחה, במקרה הטוב, נגרר אחריהם, לעתים עקב לחץ משפטי.

<sup>1</sup> דניאל גוטליב, קרנית פלוג וניצה קסיר, יולי 2000, הצעה לשינוי המדיניות בנושא שכר מינימום, בנק ישראל, עמ' 5.

## הבטחת תנאים הוגנים והעסקה שלא כדין

אגף האכיפה במשרד העבודה והרווחה אוכף את החוקים האלה:

חוק שכר מינימום, התשמ"ז-1987,

חוק עבודת נוער, התשי"ג-1953,

חוק שוויון הזדמנויות בעבודה, התשמ"ח-1988

תקנות עבודת הנוער (העסקת ילד בהופעה או בפרסומות), התשנ"ט-1999

חוק למניעת הטרדה מינית, התשנ"ח-1998

בנוסף, אגף האכיפה פועל במסגרת חוק עובדים זרים והעסקה שלא כדין (והבטחת תנאים הוגנים), התשנ"א-1991 מול המעסיקים. משנת 2000 חוק זה כולל סעיפים חדשים המיועדים להגנת העובדים. בין הסעיפים החדשים אפשר למצוא: בדיקת אישור רפואי, חוזה עבודה בשפתו של העובד וקריטריונים למגורים הולמים. בעבר, נתקלנו במקרים שבהם מעבידים שיכנו את עובדיהם בתנאים מתפירים. כיום, עבירות כאלה הן חריגות, מכיוון שהמודעות בקרב המעסיקים גבוהה יותר. המעבידים היו מפקים רווחים נאים מהשכרת מגורים לעובדים. הם היו דוחסים במבנה שאינו ראוי למגורים 15-20 עובדים וגובים מכל אחד 100-150 דולר לחודש. באותה תקופה לא היו כלים חוקיים להתמודד עם הבעיה, ובכל זאת דרשנו מן המעבידים שיפור של התנאים והצלחנו בכך במרבית המקרים. התיקונים לחוק מגדירים מגורים לא הולמים כעבירה ומעניקים לנו כלי חוקי נוסף במאמצינו לתיקון המצב. שינוי נוסף בחוק נוגע לניכויים משכר העובדים. על פי התיקונים לחוק, מותר למעביד לנכות משכר העובד הוצאות כלכלה ומגורים, אבל רק בהתאם לתקנות ועל פי החוק.

משנת 2000 הפעילות מול המעסיקים התרחבה באופן משמעותי והתבטאה בהטלת קנסות מינהליים שייצעלו את האכיפה, במקום הליכים שנמשכים שנים.

ככל הנראה, הקנסות המינהליים המוטלים בתגובה לעבירות של המעבידים אינם מהווים הרתעה מספקת. לכן, חשוב לממש את עונש המאסר הקבוע בחוק כנגד מעסיק עבריין. אבל, שינוי זה תלוי במערכת המשפט ולא באגף האכיפה של משרד העבודה והרווחה. בכוונתו של שר העבודה והרווחה להגדיל את מספר המפקחים ולהחמיר עם מעסיקים מפירי חוק. לאחרונה, פתחנו קו טלמטר בשפות שונות כדי שנוכל לקבל תלונות של עובדים באופן ישיר ולא רק באמצעות חברים או ארגונים התנדבותיים.

האכיפה אינה פשוטה ומצריכה עירנות מצד המפקחים. למשל, תלוש המשכורת הוא לעתים פיקטיבי. יש מעסיקים שמנהלים מערכת שכר כפולה - אחת לרשויות ואחת לעובדים. במקרים שבהם תפסנו מעביד שלא שילם שכר כחוק לעובדים ודרשנו שיחזיר להם את כל הפרשי השכר, הוא המציא לנו מסמכים עם חתימות של העובדים שאישרו שהם קיבלו את מלוא שכרם בהתאם לדרישות החוק. בבדיקה חוזרת מול העובדים התברר שהמסמכים היו מזויפים. בדיקה יסודית, ולא מדגמית, של מסמכים מסוג זה אורכת זמן רב ודורשת סבלנות מצד המתלוננים.

כל תיק שנפתח באגף האכיפה, בין אם הוא נוגע לשכר העובדים ולתנאי העסקתם או מגוריהם ובין אם להעסקה בלתי חוקית, עובר למחלקה המשפטית של משרד העבודה והרווחה. בסמכותה של המחלקה המשפטית לקבוע אם יש להטיל קנס על המעסיק או להגיש נגדו כתב אישום. באחרונה הוגשו יותר כתבי אישום מבעבר נגד מעבידים. בנוסף, מפקחי משרד העבודה סייעו לעובדים בדרישה לתשלום הפרשי שכר, למרות שזוהי תביעה במסגרת הליך אזרחי. בשנת 1999 שולמו למעלה מ-10 מיליון ש"ח הפרשי שכר לעובדים בעקבות התערבות אגף האכיפה, ובשנת 2000 שולמו כ-6 מיליון ש"ח.

בתגובה לטענה בדבר העדיפות הניתנת לגירוש על פני אכיפה בפעולות האגף אומר, שתפקידו של אגף האכיפה הוא לבצע החלטות ממשלה. הממשלה החליטה על גירוש של 500 עובדים. זרים ללא-היתר מדי חודש ועלינו לעמוד במכסה זו, יחד עם המשרד לביטחון פנים, שבאחריות למעשה נמצא נושא הגירוש. אגף האכיפה אינו מפלה בין עובדים בהיתר לבין עובדים שלא בהיתר. כל עובד שפונה אל האגף לאכיפה זוכה לטיפול. כמו כן, הצבנו צוות קבוע בכלא מעשיהו לטיפול בעובדים הזרים העצורים. הצוות מנסה להשיג עבור העובדים הכלואים את השכר המגיע להם, בטרם יציאתם מן הארץ. זוהי אינה מטלה פשוטה. עובדים ללא-היתר הם בדרך כלל עובדים המועסקים ללא תלושי משכורת וללא כרטיסי נוכחות. למרות זאת, אנו עושים מאמץ רב כדי לסייע להם, ובדרך כלל גם מצליחים בכך.

בנוסף לאמור לעיל, אנו מסייעים למשטרת ישראל, לטובת העובדים, בטיפול בדרכונים. עובדים רבים מגיעים לכלא כשאינן ברשותם דרכונים. במצב כזה אי-אפשר להוציאם מן הארץ, ויש להנפיק עבורם תעודות מעבר באמצעות הקונסוליות. יתירה מזאת, ועדה במשרד העבודה והרווחה דואגת למימון כרטיס הטיסה, אם אין לעובד יכולת מימון. המטרה שלנו היא שהעובד ישהה בכלא זמן קצר ככל האפשר. ככלל, עבודת המפקחים מלווה בדגש על כבוד האדם.

כמו כן, המינהלת לטיפול בעובדים זרים פעלה מול נשיא בית הדין לעבודה, כדי לקבוע הליך שיפוטי מהיר לעובדים שנעצרו, בזמן שמעבידיהם חייבים להם כספים. מרגע שמתברר הצורך, עוברים ימים ספורים עד שמוגשת בקשה על ידי המחלקה המשפטית של משרד העבודה והרווחה לבית הדין לעבודה לגביית עדות מוקדמת. משלב זה והלאה, המחלקה המשפטית של משרד העבודה והרווחה ממשיכה את ההליך המשפטי מול המעבידים.

עורכת הדין דנה אלכסנדר טענה שמשרד העבודה והרווחה אינו מספק נתונים לעובדים הרוצים לפנות לבית הדין לעבודה. עד כה, לא נתקלתי בטענה זו. היו מקרים שמעבידים רצו לקבל עדויות של עובדים כדי להאשים את העובדים בהאשמות מסוימות ולהגיש תלונות נגד העובדים, אבל לא להפך.

אדרבא, אם עובד יפנה אלינו, הוא יתקבל בשמחה. כל מקרה ייבחן לגופו ואני לא רואה שום בעיה בנושא. בכל מקרה, המחלקה המשפטית היא האחראית על מתן האישורים.

# התייחסות בתי הדין לעבודה לתביעות של מהגרי עבודה

בפתח מאמרי, אני מבקש להתייחס בקצרה לדברים שאמרה עורכת הדין דנה אלכסנדר בסוגיית הפרסום של הסכמי התיאום בין משרד העבודה והרווחה לבין המעבידים. בפסק דין חדש יחסית של בית הדין הארצי לעבודה, נקבע כי הסכמים כאלה הם פסולים. המקרה התעורר דווקא בעקבות מקרה של ישראלי, לא מהגר עבודה, שביקש לקבל סיוע רפואי מסוים, שלא היה ברור אם הגיע לו מקופת החולים, על פי סל הבריאות. לאחר שהוא הגיש תביעה לבית הדין, קופת החולים הגיעה אתו לפשרה, שהיא תעניק לו את הטיפול הנוסף ובלבד שהסכם הפשרה לא יפורסם ברבים. ברור מה היתה המוטיבציה של קופת החולים – היא לא רצתה שאנשים אחרים החולים באותה מחלה יבואו וידרשו את אותו הטיפול. בית הדין עצמו קיבל הודעה שהתביעה נפסקה והצדדים הסתדרו ביניהם.

הודות לפעולתו של עיתונאי חרוץ, הוגשה עתירה לבית הדין הארצי לעבודה בדרישה לחשוף את ההסכם שבין קופת החולים לבין אותו מבוטח. בית הדין הארצי הביע את דעתו באופן ברור וקבע שהסכמים כאלה אינם מקובלים. לתשומת לבו של משרד העבודה והרווחה, אם זה לא מקובל בקופת חולים, שהיא גוף דו-מהותי, קרי הן פרטי והן ציבורי, אז קל וחומר במשרד העבודה והרווחה, שהוא רשות ציבורית וניזונה אך ורק מכספי ציבור. ומכאן, אעבור לנושא הרצאתי.

עובדים זרים הם תופעה עתיקה מאוד. כבר בתקופת התלמוד נאלצו לקבוע כללים כיצד לנהוג עם עובד זר. במשפט העברי הוא כונה "עבד כנעני". על פי המשפט העברי, עבד כנעני, בניגוד לעבד עברי, קנוי לאדונו קניין עולם. ואולם חז"ל מלמדים אותנו להקפיד בכבודו של כל אדם באשר הוא אדם. הרב קוק פסק שאהבת הבריות היא אהבת כל העמים כולם.

המערכת החברתית רצופה יחסי כבוד. יש כבוד לאשה. יש כבוד להורים. יש כבוד לתלמיד. יש כבוד לנושאי תפקידים. יש כבוד לשר, לנשיא, לבית דין. יש כבוד לחכמים. יש כבוד לכהן. יש כבוד לציבור ויש כבוד לעובד. בתי הדין לעבודה הוקמו כדי לחזק את יחס הכבוד לעובד ולעבודתו. יחס הכבוד לעובד ולעבודתו חייב להיות שווה לעובד תושב הארץ ולעובד הזר. בתי הדין לעבודה נאמנים להתחייבות שקיבלו על עצמם להגן על הזכויות החוקיות של כל העובדים. ההגנה על זכויותיו החוקיות של עובד זר נובעת לא רק מן החוק אלא גם מחובתנו המוסרית להגנת כבוד האדם וחירותו. לפיכך, הנחה בית הדין הארצי לעבודה את כל בתי הדין בארץ, בהנחיה חד-משמעית, להקל על עובדים זרים המבקשים לממש את זכויותיהם.

כיצד אנחנו יכולים להקל על עובדים זרים? לדעתי, ההקלות הן פרוצדורליות ולא הקלות של המשפט המהותי. לעניין המשפט המהותי, אנו מחויבים לשוויון בין כל בעלי הדין שמגיעים לפנינו. לדוגמה, בית הדין בתל-אביב קבע הליך מובנה של גביית עדות מוקדמת מעובדים זרים שהגישו תביעות לבית הדין. העדות המוקדמת נגבית בבית הדין לעבודה בתוך שבעה ימים מהרגע שמשרד העבודה והרווחה מגיש בקשה. זהו הליך שבו שומעים את בעל הדין עוד לפני שהמשפט התחיל. לאחר מכן, מקפויאים את העדות והמשפט יכול להתקדם, בעוד שהעובד הזר, מהגר העבודה, יכול לחזור לארצו. כך יכול ההליך המשפטי

<sup>1</sup> בש"א 320/99, הוצאת עיתון הארץ בע"מ ואח' נגד פלוגית ואח'.

להמשיך בלי לפגוע בזכויות העובד. על פי החוקים הקיימים, אילו נדרש המהגר להישאר בארץ כדי להעיד במשפט, הוא היה חייב להמשיך לעבוד אצל המעסיק שעמו הוא נמצא בעימות משפטי או לחלופין לשהות במעצר.

הנהגת גביית העדות המוקדמת מהווה הישג גדול, מפני שבבתי הדין לעבודה יש עשרות אלפי תיקים פתוחים ועצם ההקדמה היא חשובה, אף על פי שהיא פרוצדורלית ולא מהותית. העובד יצטרך לתת את עדותו ולהביא את ראיותיו בדיוק כמו עובד תושב הארץ. האפשרות לתת עדות מוקדם יותר ניתנת לו רק כדי שלא ייכלא בישראל.

הקלה פרוצדורלית נוספת נוגעת לאגרת המשפט, המכבידה מאוד על עובדים ובמיוחד על עובדים קשי-יום, כמו העובדים הזרים. פעמים רבות סכום האגרה גבוה מיכולת העובד ולכן מרתיע מפנייה לבית הדין. לכן, הפסיקה קבעה שלגבי עובד זר תונהג שקילה לפי כיסו: בית הדין יכול להורות שהתשלום יעוכב עד שתוצאות המשפט יתבררו, או לאפשר הקלות אחרות כך שהאגרה לא תכביד על התובע. בכך אנחנו מתקנים עיוות, שכן עובד זר, בניגוד לעובד תושב הארץ, אינו יכול לפנות ללשכת הרווחה, לקבל חוות דעת של עובד סוציאלי על מצבו הכלכלי ולהשיג פטור מן האגרה. לכן, אנחנו בודקים את מצבו של העובד הזר לגופו של עניין על פי דבריו.

כמו כן, בתי הדין לעבודה מיישמים את עקרון תום הלב, שחל לגבי כל עובד ומעביד, בלי קשר לשאלה אם הוא מהגר עבודה אם לאו. לגבי העובד הזר, מהגר העבודה, אנחנו מיישמים זאת בצורה קפדנית יותר. למשל, באחרונה ניתן פסק דין של בית הדין הארצי לעבודה שמנע את המשך פעולתה של חברת כוח אדם בהשמת עובדים זרים. הנימוק של בית הדין להחלטתו היה חוסר תום הלב בדרך פעולתה של החברה. הרשיון להעסקת עובדים נשלל מחברה זו לתקופה מסוימת אבל היא המשיכה להעסיקם. כד בבד פנתה החברה לבית הדין לעבודה לקבלת סעד זמני, בבקשה לחייב את הרשויות לתת לה רשיון להעסקת עובדים זרים. בית הדין לעבודה טען שהוא לא מוכן לדון בכך משום חוסר תום הלב של החברה.

פסיקה מעניינת אחרת ניתנה בבית הדין האזורי לעבודה בבאר-שבע. שם היתה בעיה של חופש העיסוק, של ניידות עובדים, משום שהמעבידים רבו בינם לבין עצמם על העובדים הזרים. אחד ממנהלי חברת כוח האדם עזב את החברה שבה הועסק, ועבר לעבוד בחברת כוח אדם אחרת. הוא לקח אתו את רשימת העובדים הזרים מן החברה הראשונה והביא אותה כנכס כלכלי לחברת כוח האדם השנייה. החברה הראשונה תבעה אותו בטענה שהוא חתום על הסכם סודיות, והעובדים הללו מהווים סוד מקצועי. בית הדין קבע שהעובדים הם לא מצרך, הם לא דבר שעובר מיד ליד, ולכן רשימת העובדים הזרים אינה יכולה להוות סוד מסחרי או קניין כלכלי שלמעביד יש זכות לשמור אצלו ולא לגלות לאף אחד.<sup>2</sup>

העסקתם של עובדים זרים מעוררת שאלות משפטיות רבות. שאלה אחת נוגעת למעמדו של עובד זר לא רשום: האם יש בכך כדי לפגוע בזכויות שלו על פי דיני העבודה? בסוגיה זו אני מצטרף לדברים שכבר נאמרו כאן. לפי דעתי, אפילו אם העובד הגיע לארץ באופן בלתי חוקי - והוא ידע זאת, שיתף פעולה ואף רצה בכך - אין בזה כדי לפגוע בזכויותיו על פי חוקי המגן.

בנושא זה, אין עדיין פסיקה לגבי עובדים זרים שעובדים בישראל ללא-היתר, אבל יש פסיקה מ-1996 לגבי עובדת במכון עיסוי. העובדת תבעה את מעסיקה לשעבר בדרישה שישלם לה זכויות סוציאליות כמגיע

<sup>2</sup> ע"ב (ב"ש) 1199/99, בש"א 1687/99, עמיעור נגד לוי.

לה על פי חוקי המגן. אז עלתה השאלה האם על בית הדין להושיט לה סעד, חרף העובדה שהיתה מעורבת בפעילות הפלילית שנערכה במכון העיסוי. בית הדין הארצי לעבודה קבע שעל בית המשפט לבחון האם ניתן להפריד בין החלק החוקי של החוזה לבין החלק הבלתי חוקי שלו. אם ניתן להפריד ביניהם, יש ליישם את החלק החוקי של החוזה, העוסק בזכויות הסוציאליות.<sup>3</sup>

זהו המצב, לדעתי, גם לגבי עובד זר שעובד ללא-היתר. אפשר שהחלק הלא-חוקי הוא כניסתו ושהייתו בארץ או בריחתו מן המעביד, ואילו החלק החוקי הוא ההתקשרות החוזית לאחר שנכנס. לכן, נאכוף גם חוזה עבודה של עובדים ללא-היתר.

שאלה משפטית אחרת הנוגעת להעסקתם של עובדים זרים היא שאלת זהות המעביד של אותם עובדים. המעביד הוא, לכאורה, בעל המפעל או החברה שהביאה אותם לארץ; אבל מה הדין כשמעורבת חברת כוח אדם? לפעמים, כשמוגשת תביעה לבית הדין, כל מי שיכול להיחשב כמעביד מתנער מן העובדים, ולכן חשוב לזהות את כלל המעבידים האפשריים ולקבוע מיהם המעבידים האחראים. לצד השאלות המשפטיות הללו, יש גם שאלות הנוגעות לזכויות מהותיות, כמו זכויות לפנסיה ותחולתם של הסכמים קיבוציים וצווי הרחבה בענפים שונים.

המעבידים, מצדם, רוצים לדעת מהו היקף מחויבותו של העובד הזר שהובא לארץ על חשבונם. כמה דוברים תקפו ברב-שיח זה את המעבידים, אבל לא נמצא כאן נציג שלהם. אין בכוונתי להיות נציגם, אבל לפעמים עולות שאלות קשות גם מצדם. המעביד אומר: הבאתי את העובד לארץ, הפקדתי ערובה, השקעתי בכרטיסי טיסה וכו'; היו לי הוצאות מרובות, ואחר כך הוא הפסיק לעבוד אצלי ועבר למעביד אחר. מה יהיה אתי? האם אני יכול לתבוע את העובד שיחזיר לי את כל ההוצאות שנגרמו לי בעטיו אחרי שהוא כבר מרוויח מצוין אצל המעביד השני?

ליבון הסוגיות המשפטיות בענייני העובדים הזרים רק החל. ההגנה על העובד הזר רצויה, לדעתי, גם מנקודת המבט של האינטרסים של עובדים תושבי הארץ. שמירה קפדנית על זכויותיו הסוציאליות של העובד הזר תביא לעתים לחוסר כדאיות של העסקתו. התוצאה הנלווית תהא שמירת מקומות העבודה לתושבי הארץ. אם העבודה של העובדים הזרים תהפוך יקרה יותר, המעבידים יראו שהעסקתם אינה כדאית יותר מהעסקת עובדים ישראלים.

<sup>3</sup> דב"ע נו/3-180 מכון קלאסה נגד גליצנסקי.

### עובדים זרים: עבריינים או קורבנות?

יו"ר, עינת פישבין

גירוש העובדים הזרים, תופעה שלידתה בוועדה בין-משרדית שהוקמה ב-1996 ואחריתה לא ידועה, ממשיך להתנהל גם היום. הבשורה המעודכנת ביותר היא שקיימת הנחיה לחזור לקצב הגירוש של הימים שקדמו לימי השר לביטחון פנים, שלמה בן-עמי, אם לא למעלה מזה. כמו אז גם היום נעשה ניסיון לעצור ולגרש הרחק מעיני הציבור וגם הפעם נראה שזה לא יצליח.

**סיגל רוזן**, מנהלת "מוקד סיוע לעובדים זרים", ו**הרצל חגי**, יועץ השר לביטחון פנים, העומדים משני צדי המתרס בכל הקשור לגירוש העובדים הזרים, יציגו את הבעיה.

העובדים הזרים השוהים בישראל שלא כחוק הם עבריינים לכל דבר ועניין. הם עוברים על חוק הכניסה לישראל, עבירה שדינה עד שנה מאסר. ואולם, הם כאן משום שהחברה הישראלית רוצה אותם כאן ומציעה להם עבודה. גם אם מדיניות הממשלה היא לצמצם את מספרם, הרי מעסיקים ישראלים רבים מוכנים להעסיקם גם אם הדבר כרוך בעבירה על החוק. שוהים בלתי חוקיים שאינם ערבים אשר נעצרים על ידי המשטרה אינם מועמדים לדין אלא מגורשים מן הארץ. הסדר כבילת העובד למעסיקו, שנידון בהרחבה בהרצאות הקודמות, הוא הגורם המרכזי לכך שהעובדים הזרים הופכים לעבריינים. מדו"ח שפורסם לאחרונה על ידי הרשות לתכנון כוח אדם של משרד העבודה והרווחה עולה ש-53% מן השוהים הבלתי חוקיים הגיעו לישראל כעובדים בהיתר. מרביתם איבדו את אשרת העבודה שלהם כשסירבו להסכים עם תנאי העבודות שהציבו להם המעבידים הישראלים. מדיניות הגירוש מאפשרת לכל מעביד ישראלי שמעסיק עובדים עם אשרה או ללא אשרה להתעמר בעובדיו, להלין את שכרם, להעבידם מסביב לשעון ולאיים עליהם שאם יעזו להתלונן או לדרוש את שכרם, המשטרה תדאג לגרשם מן הארץ.

במהלך שלוש שנות פעילותו של "מוקד סיוע לעובדים זרים" נתקלנו בעובדים זרים רבים שהוסגרו למשטרה על ידי מעבידיהם. בדרך כלל התברר שהמעביד הליון את שכר העובד במשך כמה חודשים, לפני שהסגירם למשטרה. המשטרה קיבלה את עמדת הארגונים הוולונטריים כי אין לעצור שוהה בלתי חוקי המגיע מיוזמתו לתחנת משטרה כדי להתלונן על פשע שבוצע נגדו. בעבר, כשהוגשה תלונה נגד שוהה בלתי חוקי, התלונה לא נחקרה, ונגד העובד הוצא מיד צו גירוש. כשהתלוננו והסברנו את הבעייתיות שבמצב זה לנציג המשטרה, נאמר לנו שאם מוגשת תלונה נגד שוהים בלתי חוקיים, אין באפשרות המשטרה לשחררם רק מפני שמדובר בתלונת שווא, שהרי גם אם לא ביצעו את העבירה שבעטיה נעצרו, הם עדיין שוהים כאן שלא כחוק. עם זאת, נציג המשטרה הסכים עמנו, שאם תוגש תלונה נגד עובד זר בהיתר, היא תיחקר כשם שנחקרת תלונה נגד אזרח ישראלי, ועל פי תוצאות החקירה יוחלט אם העובד יהיה רשאי להישאר בארץ. למרות הסכמה זאת, נעצר לאחרונה עובד רומני בהיתר עקב תלונה שלו על סחיטה. התלונה לא נחקרה ובו ביום הוצא נגד העובד צו גירוש מן הארץ.



מדיניות זו מהווה פגיעה בוטה בזכויות האדם הבסיסיות של העובדים הזרים השוהים בישראל, כחוק או שלא כחוק. מדעת או שלא מדעת, משטרת ישראל משתפת פעולה עם מעסיקים העושקים את עובדיהם ומנצלים את שירותי המשטרה כדי להיפטר מן העובד יחד עם חובותיהם כלפיו. מלבד הפגיעה בזכויותיהם של הזרים, משחיתה מדיניות זו את החברה הישראלית המתרגלת לחשוב שלעובדים הזרים אין זכויות. מותר להעבידם בפרך, מותר להלין את שכרם, מותר לעשוק אותם ומותר להעליל עליהם עלילות שווא שיגרמו לגירושם מן הארץ ללא כל בדיקה.

מכיוון אחר, מעקב אחרי מבצעי המעצרים מעלה, שמשטרת ישראל אינה מקפידה על שמירת הוראות חוק המעצרים. שוטרים מוסמכים לפרוץ לדירה ללא רשות דייריה, אם הם חושדים שמתבצע בדירה פשע או אם הוצא מבעוד מועד צו שופט המתיר כניסה לדירה. שהות בלתי חוקית היא עבירה פלילית, אך היא אינה מוגדרת כפשע ולכן אינה מקנה זכות לפריצה לדירה ללא צו. ניתן להוציא צו שופט למעצר שוהים בלתי חוקיים אחרי ששם, כתובתם וראיות להיותם שוהים בלתי חוקיים נמסרים לבית המשפט. ניתן גם להוציא צו חיפוש לדירה בטענה שקיים בה חפץ בלתי חוקי, נעברה בה עבירה או נמצא בה אדם שעבר עבירה. צו חיפוש לדירה של שוהים בלתי חוקיים אינו מצדיק פריצה לדירות לצורך מעצרם.

אלא שהמצב במציאות שונה. במבצע שנערך באחרונה ברחוב דרך השריון בתל-אביב נעצרו בפשיטה עשרים זרים כמועמדים לגירוש. לכתבת עיתון הארץ מסרה המשטרה כי ברשותה היו שבעה צווי חיפוש לשבע דירות באותו בניין בעקבות מידע מודיעיני על אנשים המעורבים בעסקי סמים, בתקיפות ובהטרדת הציבור. עורכת דין פרטית שייצגה את אחד העצורים טוענת שהמשטרה מסרה לה כי ברשותה תשעה צווי מעצר, וכי אין לשחרר בערבות את העצורים כי כולם מעורבים בפלילים. לפי הסימנים על דלתות הדירות, פרצה המשטרה לא לשבע ולא לתשע דירות כי אם ל-11 דירות באותו בניין. אזרח גאנה המתגורר באותו בניין, שדירתו מצוידת בדלת פלדלת ובסורגים, ניצל ממעצר ומגירוש רק משום שהיה בטוח שהאנשים שהולמים על דלתו באלימות כה רבה הם שודדים. לטענתו, השוטרים עברו מדירה לדירה וניסו לפרוץ לכל דירה שדייריה לא פתחו את דלתם בעקבות מהלומות הפטיש על הדלת. ייתכן שהיו בידי המשטרה ראיות לכך שאחד או שניים מדיירי הבניין אכן מעורב בפלילים מעבר להיותם שוהים בלתי חוקיים, אך האם ייתכן שכל הזרים דיירי הבניין הם פושעים, שהמידע לגביהם נאסף באותה עת? האם כולם התרכזו בבניין אחד?

בידי "מוקד סיוע לעובדים זרים" מצויות מאות עדויות של זרים הטוענים ששוטרים נכנסו או פרצו לדירותיהם מבלי להציג צו. לעתים קרובות נעצרים גם עובדים בעלי אשרה שמתגוררים בדירה שנפרצה. מאחר שדרכונם מוחזק בניגוד לחוק על ידי מעסיקם, הם אינם יכולים להראות לשוטרים את האשרה שבדרכונם ולכן הם נעצרים.

בפריצתה לבתים ללא צווים מפירה המשטרה את החוק שעל שמירתו היא מופקדת. המשטרה גורמת לעובדים הזרים לחיות בחרדה מתמדת פן תיפרץ דלת דירתם בלילה והם ייעצרו ויילקחו מן הדירה, לעתים לעיני ילדיהם ההמומים. חמורה מכל היא העובדה שמדיניות הגירוש גורמת לשנאת זרים. פריצה לדירות עובדים זרים בטענת שווא של מעורבותם בפלילים גורמת לעלייה חדה, שאינה משקפת נכונה את המציאות, בנתוני הזרים המעורבים לכאורה בפלילים. הפצת נתונים אלה בדבר מעורבותה, כביכול, של אוכלוסיית העובדים הזרים בפלילים מעודדת שנאת זרים ועלולה להביא בעתיד להתקפות גזעניות, כפי



שאירע באירופה. "מוקד סיוע לעובדים זרים" מעלה טענה זו בכל מפגש עם ראשי המשטרה וראשי המשרד לביטחון פנים, אך ללא הועיל.

רק באחרונה, ביום עיון שארגן המשרד לביטחון פנים בנושא, טען מפכ"ל המשטרה, רב-ניצב שלמה אהרונישקי, כי אחת משלוש המטרות שבהן מתמקדת משטרת ישראל בתחום זה היא מניעת מעורבות שוהים בלתי חוקיים בפלילים באמצעות גירוש איכותי וממוקד. לאחרונה פרצה המשטרה למועדון סלסה במרכז תל-אביב ועצרה את כל הרוקדים שלא יכלו להוכיח את חוקיות שהייתם בארץ, כולל עובד שגירות ששוחרה בינתיים ממעצר. האם זהו הגירוש האיכותי והממוקד שעליו דיבר אהרונישקי? כמו כן, אהרונישקי צוטט בעיתון תל-אביב ב-24.11.00 באומרו, שאם הממשלה לא תתייחס לנושא ברצינות, דרום תל-אביב תהפוך להארלם. יהיה מפחיד להיכנס אליה והיא תהפוך בתוך כמה שנים לאזור שמחוז לתחום.

ניצב יוסי סדבון הגדיל לעשות והציג נתונים בכנס שארגן המשרד לביטחון פנים ב-25.1.01 על מעצר זרים המעורבים בפלילים בתל-אביב. לפי נתונים אלה, בין השנים 1999-2000 חל גידול של 58.7% במעורבות הזרים בפלילים, ואין הכוונה לעבירה הפלילית העולה מעצם היותם שוהים בלתי חוקיים. בכתבה שבה צוטט אהרונישקי צוטט גם קצין בכיר במחוז תל-אביב, שטען שבניגוד לעבר, העובדים הזרים מעורבים באחרונה בעסקות סמים רבות. אין לנו ספק שגם אמירות אלה מתבססות על הנתונים הנמסרים על ידי היחידה העוצרת את העובדים הזרים. אנו מתנגדים בכל תוקף למדיניות הגירוש ומאמינים שבנוסף לכך שהיא גורמת לפגיעה חמורה בזכויות האדם של הזרים, היא גם אינה יעילה. היא עולה כסף רב למשלם המסים ואינה מסייעת בצמצום מספר הזרים. עם זאת, אנו סבורים שעד שנצליח לשכנע את ממשלת ישראל לסגת ממדיניות שגויה זו, על המשטרה לעצור מהגרי עבודה אך ורק במקומות העבודה ולא לנצל צוויים מעורפלים לצורך פריצה לדירותיהם והאשמתם בפלילים. בנוסף לעובדה החמורה שהמשטרה, שאמורה לאכוף את החוק, עוברת עליו, היא גם מעודדת שנאת זרים.

מדיניות גירוש הזרים הופכת את השוהים הבלתי חוקיים לקורבנות. חלקם הגיעו לארץ כתיירים ולא עזבו אותה במועד, רובם העזו לעזוב מעביד שהלין את שכרם, אך כולם נמצאים תחת איום מתמיד של מעצר וגירוש בכל זמן ומקום. אותן ממשלות שנקטו את מדיניות הגירוש לא העזו ולא מעזות גם עתה למנוע מאזרחי המדינה להציע לאותם שוהים בלתי חוקיים שפע של עבודה.

# התמודדות הרשויות עם התופעה של השהייה הבלתי חוקית

בשנים האחרונות הפכה מדינת ישראל ליעד אטרקטיבי לכוח עבודה זול בעקבות אפשרויות התעסוקה הרבות ומכיוון שעדיין קל להיכנס לישראל. לדעת, אנחנו נכנסים לתקופה שבה תהיה דומיננטיות לעובדים הזרים בשוק העבודה בישראל, כיוון שיש יציאה של הפלסטינים ממקומות עבודה רבים מאז אירועי ספטמבר 2000. ממשלת ישראל, שקיבלה ב-1993 את החלטה בדבר הבאתם של עובדים זרים במקום עובדים פלסטינים, לא היתה, למעשה, מוכנה להגעתם. לצערי, גם היום לא נערכת מדינת ישראל כיאות להיקפים הגדולים של אוכלוסיית העובדים הזרים. בעניין זה, אני נוהג לצטט את הסופר מקס פריש שאמר, בהקשר של שוויץ: "רצינו להביא פועלים וקיבלנו בני אדם".

היום יש בארץ 94 אלף בעלי היתרי עבודה, בדומה למצב שהיה קיים ב-1997, אך לפי החלטת הממשלה אמור מספר ההיתרים להצטמצם עד שנת 2002 ל-20 אלף. עם זאת, לאחרונה הוחלט על הגדלת המכסות למגזר החקלאי, מגזר הזועק לידיים עובדות. בתחום הסיעוד אין כלל מגבלה על מספר העובדים, ולפי הערכות, בשנת 2005 יגדל מספרם ליותר מ-50 אלף. משום כך, אינני יודע כיצד ניתן להוציא אל הפועל את החלטת הממשלה בדבר צמצום מספר העובדים הזרים. לצערי, חלק גדול מהעובדים שמגיעים לעבוד בסיעוד, נוטים את המעביד הראשון משום שמוצע להם שכר גבוה יותר אצל מעביד אחר. התוצאה היא 40 אלף עובדים זרים שעובדים במשקי הבית ללא-היתר, ומספר רב של אנשים שזקוקים לסיעוד ונותרים ללא עובדים.

כיום הרשויות המטפלות בזרים פועלות באופן בלתי יעיל. שלושה משרדי ממשלה משתתפים בטיפול בעובדים הזרים וכל משרד פועל בדרך אחרת. הטיפול יכול להיות יעיל רק אם יתבצע באופן מערכת. מרבית הזרים שוהים בישראל באופן בלתי חוקי, ולכן מקרי הפשע המתרחשים בתוך אוכלוסיית הזרים ונגדה אינם מדווחים למשטרה.

התפלגות העבירות בקרב עובדים זרים בשנת 2000 מראה ש-58% מאלה שגורשו באותה שנה, גורשו בגין שהייה בלתי חוקית בארץ; 18% גורשו עקב עבירות זנות; 6% גורשו עקב עבירות רכוש; 5% גורשו בגין עבירות אלימות; 4% גורשו בגין עבירות הונאה; 3% גורשו עקב עבירות סמים ו-1% גורשו עקב עבירות מוסר.

אחד ההיבטים של תופעת העובדים הזרים הוא סחר בבני אדם. בארץ מדובר בעיקר בסחר בנשים למטרות זנות. היקף הפשיעה בתחום זה הוא השלישי בגודלו בעולם אחרי הסחר בסמים והסחר בנשק. סחר זה מגלגל סכומים של 17 מיליארד דולר בשנה. ברחבי העולם מדובר על מיליון אנשים שנמכרים ונקנים כל שנה. חלק גדול מהם, נשים וילדים. היקף התופעה בישראל, בהשוואה לגודל האוכלוסייה, הוא מדהים.

עד ינואר 2000, משרד העבודה והרווחה היה הגורם המוביל בטיפול בעובדים הזרים והמשטרה שימשה כגורם המסייע. אז העבירה הממשלה את האחריות לאכיפת חוק הכניסה לישראל למשרד לביטחון פנים.

באוגוסט 2000 הממשלה קבעה מכסת גירוש של כ-450-500 זרים בחודש והמשרה מצווה למלאה. המדינה העמידה אמצעים ותקנים בהתאם לדרישות: למשרה התווספו 47 תקנים לצורך הגירוש, ולשם מעצר המועמדים לגירוש הקצו 260 מקומות בכלא מעשיהו ו-40 מקומות בכלא הנשים נווה תרצה. המשרה מגרשת את הזרים ל-67 מדינות, כשיעדי הגירוש המובילים הם אוקראינה, רומניה, רוסיה ומולדביה.

המשרד לביטחון פנים גיבש משנה סדורה להתמודדות עם המציאות החדשה. מבחינה אסטרטגית, איננו תופסים את הגירוש ככלי מרכזי לטיפול בתופעת השהייה הבלתי חוקית, ואנו סבורים, שיש להשתמש בו באופן אחראי, מבוקר וזהיר. כדי להתמודד עם תופעת השהייה הבלתי חוקית, יש, ראשית, לאכוף את חוקי העבודה על המעסיקים ועל חברות כוח האדם, שמגלגלות מיליארדי שקלים בשנה. המצב הנוכחי מקל על פעילות החברות הללו, ובענישה הקיימת אין משום הרתעה. לדעתי, אנו מצויים כיום במצב חירום, ולכן על משרד העבודה והרווחה לחדול מהטלת קנסות על מעבידים וחברות כוח אדם שהפרו את חוקי העבודה ולהתמקד בהגשת כתבי אישום נגדם. כל עוד המעבידים לא נכנסים לבתי הכלא, תופעת השהייה הבלתי חוקית לא תצומצם. על פי החוק הקיים, למשרד העבודה והרווחה נתונה סמכות להגיש כתבי אישום פליליים בעבירות הגוררות עונשי מאסר. כמו כן, יש להגביר את הפיקוח והבקרה ב-24 מעברי הגבול. בשנת 2000 הצליחה המשרה, בכוח האדם הקיים, למנוע כניסתם של 7,050 בני אדם, שנחשדו כי הגיעו לעבוד ללא-היתר. מניעת כניסתם של עובדים ללא-היתר לארץ חוסכת משאבים רבים וכן את עוגמת הנפש הכרוכה בתהליך הגירוש. אני מחשיב את העובדים הזרים כקורבנות יותר מאשר כעבריינים, וסבור שעדיף להתאמץ כדי למנוע את כניסתם לארץ מאשר להתמודד אחר כך עם התהליך המייגע, המייסר והיקר של גירושם.

אמצעי נוסף להתמודדות עם תופעת השהייה הבלתי חוקית הוא ייקור העסקתם של העובדים הזרים. אם ישו את משכורות העובדים הזרים למשכורות העובדים הישראלים, יתבטלו התמריצים הכלכליים שבגינם מעדיפים המעבידים עובדים זרים. אז, לעובד הישראלי יהיה סיכוי טוב יותר להתמודד מולם על משרה. לאחרונה, ניכרת חדירה של עובדים זרים לתחומי עיסוק שעד כה הועסקו בהם ישראלים בלבד, כמו הפעלת ציוד מכני הנדסי.

למרות שחוק העובדים הזרים החדש חוקק כבר, הוא חסר עדיין מרכיבים חשובים מאוד. אני מתכוון לשתי תקנות ששר האוצר ושר העבודה והרווחה היו צריכים לתקן, אך טרם עשו זאת. האחת נוגעת לקביעת אשרות רישום שאמורות לייקר את העסקת העובדים הזרים. שדולת המעסיקים הצליחה לנטרל את תיקון התקנה על ידי שר העבודה והרווחה. התקנה השנייה נוגעת להקמת קרן ענפית שבה יופקדו תשלומים חודשיים של העובד ושל המעביד. לאחר שהעובד ייצא מהארץ, הוא יהיה זכאי לפדות חיסכון זה. תקנות אלה נועדו לשפר את אכיפת החוקים וכל עיכוב מקשה על רשויות האכיפה למלא את תפקידן.

צוות עבודה בין-משרדי טרח וניסח תורה שלמה לשם התמודדות עם תופעת השהייה הבלתי חוקית. הצוות המליץ להקים רשות לאומית שתרכז את הטיפול באוכלוסיית העובדים הזרים. רשות סטטוטורית אחת תהיה אחראית על כל התהליך ממתן האשרה ועד הגירוש, ותרכז משאבים וסמכויות שפזורים כיום בין משרדי ממשלה שונים. הרשות תופקד על גיבוש מדיניות, על בקרה, על ביקורת הגבולות, על מודיעין ועל חקירות בכל הנוגע למהגרי עבודה. הצוות גם המליץ להגביר במקביל את אכיפתם של חוקי העבודה.

בתגובה לטענות כלפי המשטרה, שלכאורה פורצת לבתים של עובדים זרים ללא צווים ובניגוד לחוק, אומר שהמשטרה, ככלל, פועלת על פי צו בית משפט. ייתכן שיש מקרים יוצאי דופן של פריצות לא חוקיות, ואני מוכן לטפל ולהתמודד עם כל מקרה לגופו. לדעתי, אין סתירה בין אכיפת החוק לבין הקפדה על זכויות אדם.

נושא העובדים הזרים חשוב לנו מאוד, ואנו מודעים למעמדם המיוחד. במקרה מסוים נעצר אזרח רומני והובא לתחנת המשטרה ברמת גן. למרות שנודע לי על המעצר רק בערב, התעקשתי שהעניין ייבדק מיד. בשעה 11 בלילה שוחרר העצור. למחרת הוקם צוות בדיקה שכלל עורך דין מטעם המשרד לביטחון פנים. הצוות מצא שהמשטרה אכן לא פעלה כנדרש.

בעקבות פגישה עם השר לביטחון פנים, עוזי לנדאו, המשטרה תמשיך בגירוש גורמים פליליים אבל תעסוק גם בגירוש שוהים בלתי חוקיים לפי מכסות מחוזיות. התקנים שקיבלנו יירתמו, ככל הנראה, לאכיפת חוק הכניסה לישראל. דהיינו, מדובר בשינוי בהתייחסות, אבל מבחינתי הוא מותנה בכך שלצד השוטרים יהיה בשעת המעצר גם פקח של משרד העבודה והרווחה ונציג של משרד הפנים. בעת מעצר עובד השוהה בארץ בניגוד לחוק, יש למצות את הדין באותו מעמד גם עם המעביד.

## בריאות העובדים הזרים ואינטגרציה: מגבלות החוק או מגבלות המחוקק?

יו"ר, עינת פישביין

ישראל התגאתה ביחסה לילדי העובדים הזרים ובעיקר בנושא הבריאות שלהם. אחרי מאבק של שנים, התקבלו סוף-סוף ילדי הזרים לתוך מערכת הבריאות הישראלית, גם אם לא באופן מלא. רמי אדוט, מן הארגון "רופאים למען זכויות אדם", ידבר על הבעיות שקיימות עדיין בנושא בריאותם של העובדים הזרים וילדיהם חסרי אשרה ובעלי אשרה. עורך הדין נתן סמוך מן המחלקה המשפטית של משרד הבריאות יציג את עמדת המשרד לגבי עתיד סוגיית הבריאות לגבי מהגרי עבודה.

דברי מופנים בעיקר לארגוני זכויות האדם, אך לא רק אליהם. שמחתי לשמוע שהרצל חגי החל לדבר על הבעיה של ההגירה לישראל כעל בעיה פוליטית. הוא דיבר על הצורך במדיניות ולא הסתפק בשאלה המשפטית של הפרת זכויות אדם. אף אני מכוון את דברי לנושא ההגירה כשאלה פוליטית. אם בסוף כל מה שאומר תזכרו מילה אחת, הייתי רוצה שתזכרו את המילה "אינטגרציה".

הבריאות שייכת לתחום השירותים החברתיים, ונחשבת לאחת ההגנות החשובות שמדינה נאורה מספקת לתושבים הגרים בתחומה. שירותים אלה, שעל טיבם וחלוקתם השווה אנו נאבקים במסגרות אחרות, נמנעים מאוכלוסיית העובדים (הלא-יהודים) שחיה בארץ. גם העובדים הזרים בעלי האשרה אינם מהווים חלק ממערכת הבריאות הציבורית הישראלית. למרפאת המתנדבים שלנו ולמשרד פנו בשנת 2000 כ-5,000 מהגרים וכמחציתם היו פונים חדשים, רובם חסרי אשרה ולא מבוטחים בשום צורה, מיעוטם עובדים בעלי אשרה שלמרות היותם מבוטחים אינם מקבלים טיפול בגלל המדיניות והפוליסות של חברות הביטוח הרפואי הפרטי (למשל שילוח-הראל וארטט, שהן מן החברות הגדולות בארץ).

אפילו מספר פונים זה, שהוא גדול לכל הדעות, מהווה רק אחוזים בודדים ממספר העובדים הלא-יהודים חסרי הזכויות החיים בארץ. לקבוצת המתנדבים הגדולה שעובדת במרפאה יש זכות מפוקפקת לפגוש אנשים עניים בשעות הקשות ביותר של חייהם - שעה שהם חולים במחלות קשות ואינם מצליחים לקבל עזרה וטיפול. אחסוך מכם את התיאורים המפורטים של המקרים הקשים ביותר שבהם נתקלנו. אבל, ראוי שכל אחד ינסה לדמיין מה המשמעות להיות חולה במחלה קשה, בארץ שבה אין לו אפשרות של ממש לקבל שירותי בריאות (אף על פי שהם קיימים) אם משום שחברת הביטוח מסרבת לכסות את עלות הטיפול או מכיוון שהמעביד המקומי מנסה להיפטר מהעובד שלו במהירות האפשרית. מצב העובדים הזרים הוא כמו תרגיל לישראלי הממוצע: איך נראית חברה שבה כל שירותי הבריאות מופרטים, נקנים בכסף מלא והמדינה אינה מגינה על האדם? זהו גן העדן האמריקני.

לפני שנדון במצב החוקי הקיים, חשוב לי לומר את השורה התחתונה. יש להתחיל להכיר במציאות, שחברי הכנסת ושרי הממשלה מסרבים או לא מסוגלים להכיר בה: ישראל היא יעד להגירה של לא-יהודים, בדיוק כמו ארצות אחרות בעולם. בישראל נמצא כיום ציבור מהגרים גדול, שמהווה חלק מתופעה כלכלית שאין אפשרות למנוע, ואנחנו, ארגוני זכויות האדם, צריכים להתחיל לדבר עליה ככזאת, כתופעה שתישאר. אם

רוב מהגרי העבודה בארץ אינם זכאים לרוב השירותים החברתיים, ובכלל זה, לשירותי בריאות, אז הדיון שעלינו לקיים הוא, בסופו של דבר, דיון על זכאות, על שוויון ועל אינטגרציה. על השתלבות העובדים בחברה הישראלית ובמערכות הממשלתיות המספקות שירותים חברתיים. חשוב שנפסיק ללכת סחור-סחור ונשיב ישירות להפחדות ולפחדים שחברי הכנסת (במיוחד מש"ס) מציגים בישיבות הכנסת. כשאני מדבר על אינטגרציה, אני מתכוון לזכויות ולחובות. בתחום הבריאות, למשל, יש לגבות מהמהגרים מס בריאות זהה, כפי שגובים מישראלים, ולספק להם אותם השירותים.

במהלך שנת 1999 שהיתי באוסטריה במסגרת הפעולות שלנו בתחום מהגרי העבודה. שם למדנו על תנועה של ארגונים חברתיים רבים למען אינטגרציה, שפירושה הכללה של זרים בתוך מערכות השירותים הציבוריים ופתיחת המסלולים לאשרות לאנשים ששוהים בניגוד לחוק. חשבתי אז שהדיון הציבורי בישראל יגיע לנושאים האלה רק עוד שנים רבות. אני סבור שעלינו, ארגוני זכויות אדם, לעודד דיון כזה. חשוב שנסמן את היעד שאליו אנו שואפים, כדי שלא נלך לאיבוד בסבך העבודה היומיומית וכדי שלא נטבע בכאב בכל פעם מחדש, בכל מקרה של חולה סרטן ללא ביטוח. יותר מכל, חשוב שנסמן את היעד כדי להתחיל להציג את המציאות בפני הציבור הישראלי.

יש סיבות שונות לעובדה שלא מתקיים דיון ציבורי בנושא, ואני לא מתיימר להבין את כולן, אבל אני סבור שהדבר נובע בעיקר ממה שניתן לכנות "מגבלות המחוקק". בכך אני מתכוון לומר שהכנסת מוגבלת בגלל קיומם של חוקים מסוימים, אלא שתודעת המחוקק נתונה במגבלות שקובעות עד היכן הוא מסוגל להרחיק לכת, מה הוא מוכן לשקול, עד כמה הוא מוכן להכיר במציאות ועד כמה הוא מכחיש אותה.

לפעמים אנחנו משתבחים בכך שבנושא העובדים הזרים לא מתגלים פניו השוביניסטיים והכוחניים של הציבור הישראלי. טעות גדולה בידינו! אמת היא, שכאשר מבקשים מן הציבור הישראלי-יהודי הבעת רחמים על אנשים (ובלבד שלא יהיו ערבים-פלסטינים), או הזדעקות על ניצול והפרות חוק של גורמים פרטיים - מקבלנים ועד חברות ביטוח פרטיות - זוכים בדרך כלל לאהדה. אבל האהדה הזאת היא שטחית למדי. היא נובעת מכך שהנושא העיקרי והחשוב - אינטגרציה של עובדים לא-יהודים או פתיחת הדרכים החוקיות לקבלתם לתוך החברה הישראלית - אינו נמצא על סדר היום הציבורי.

אם נגיע לדיון בנושא - ואני מאמין שנגיע בהכרח - ניתקל בשני מחסומים קשיחים ביותר, שנמצאים עמוק בתת-המודע הקולקטיבי הישראלי. הראשון, מקורו בכך, שישראל אינה ככל המדינות: אין בה מקום לעובדים שאינם יהודים. כך, למשל, ניתן להקביל בין קבוצת הכורדים-עיראקים שניסתה להיכנס לארץ לבין קבוצת הכורדים שנחתה בחופי צרפת זמן קצר לפני כן. שם עלה הנושא לכותרות. שמאל וימין התווכחו. הוויכוח לא היה פשוט. אבל בסופו של דבר, הכורדים קיבלו אפשרות לבקש מקלט מדיני. בישראל, בניגוד לכך, לא עברה יממה מאז הגיעו הפליטים והצבא העלה אותם על משאית והעבירם אל מעבר לגבול עם לבנון. הכל נעשה בשקט, במהירות וביעילות. לשם האירוניה אפשר לציין שהאחראי על הפעולה היה שר הביטחון בנימין בן אליעזר, בן אותה ארץ, שהגיע לכאן כעובד-פליט יהודי.

המחסום התודעתי השני הוא האקסיומה הישראלית שגורסת מאז 1967, שעבודה זולה נעשית וצריכה להיעשות על ידי לא-יהודים. זוהי עובדת יסוד בחברה ועיקרון מארגן של שוק העבודה הישראלי. אקסיומה זו החלה עם העובדים הפלסטינים וממשיכה היום עם העובדים הזרים. קביעה זו אינה סותרת את הקביעה הקודמת - שישראל שייכת רק ליהודים - אלא משלימה אותה. כך, כל זמן שהעובדים החלשים ביותר בשוק

העבודה אינם יהודים ואינם ישראלים קל עוד יותר לנצלם. כמו כן, כל עוד עלות עבודתם נמוכה מאוד, ברור שגורל המובטלים הישראלים מייצר אך ורק דמעות תנין ולא התייחסות רצינית. אם מישוהו שואל את עצמו לפעמים מדוע אין בישראל שמאל אמיתי, הנה מונחת לפניו אחת מן הסיבות המרכזיות לכך: החוליה החלשה ביותר במעמד הפועלים הישראלי אינה יכולה להתארגן משום שהיא לא שייכת פורמלית לחברה הישראלית.

כל זה קשור ישירות לבריאות, משום שבריאות היא אחד השירותים החברתיים החשובים שנמנעים ממי שאינו "שייך". הגנה זו, שרק המדינה יכולה לתת, תוקנה למהגרי עבודה רק כאשר ייפתחו בישראל המחסומים בפני אינטגרציה. משמעות פריצת מחסומים אלה היא לגליזציה מסוג כלשהו, הענקת אשרות שהייה ועבודה ואולי אף תושבות למהגרים שאינם יהודים. זה אפשרי.

לאחר שציירתי תמונה קשה, חשוב להזכיר את השינוי החשוב ביותר שבא בעקבות הלובי שעשינו - "רופאים למען זכויות אדם", "האגודה לזכויות האזרח" ו"המועצה הלאומית לשלום הילד" - בשם אמנת האו"ם לזכויות הילד. שינוי זה קבע שילדים להורים לא-ישראלים, חסרי כל מעמד בישראל, יזכו בשירותי בריאות שווים על פי חוזה בין משרד הבריאות לקופת חולים מאוחדת. זוהי פעולה מפתיעה של משרד הבריאות שהחלה להתבצע בפברואר, ועל כך צריך לשבח את בכירי המשרד. שינוי זה נראה לי כצעד ראשון ומשמעותי בתהליך האינטגרציה. שינוי נוסף בתחום קשור בעיקר לעובדים בעלי אשרה ולתיקונים לחוק עובדים זרים מינואר 2000.

לשם השוואה, יוון וספרד קרובות לישראל מבחינה כלכלית. בשתיהן יש בעיה של מהגרים ללא אשרה ביוון היו כ-700 אלף מהגרים חסרי אשרה, כשהמדינה החליטה שהיא פותחת במבצע לגליזציה. בספרד חוקקו חוק שחייב את המדינה להעניק שירותי בריאות מלאים לילדים ללא מסמכים.

אני אומר זאת לא כדי להמעיט בערך הצעד של בכירי משרד הבריאות. אני אומר זאת כדי להראות שהדבר אפשרי למרות הכל. בכירי המשרד הם אלה שיזמו את השינוי, ועל כך יש לשבח אותם. יתרה מזאת, חבו הכנסת שלמה בניזרי מש"ס, מפלגה שנמצאת פעמים רבות בקוטב השני, היה שר הבריאות במשך רונ תקופת הלובי שלנו, ובכל זאת השינוי התאפשר.

כמה נקודות מחברות בין הסדר הילדים החדש לבין סוגיית האינטגרציה. הסדר הביטוח לילדים אמו להפסיק את ההפרה של אמנת האו"ם לזכויות הילד, שלפיה אסורה כל אפליה בין ילד לילד על בסיס הסטטוס של הוריו. אבל הסדר הביטוח לילדים איננו חוק. זהו הסדר ניסויי שהוגבל למשך שנתיים. בפנ המחוקק הישראלי עמדה אפשרות, שנדחתה, לחוקק חוק שמגן על זכויות כל הילדים בישראל ומונע אפליז בחלוקת השירותים החברתיים. זאת, בניגוד למה שהוחלט בספרד. התהליך שהוביל לחקיקת חוק מסו זה בישראל הופסק בשעה שמשרד הבריאות הודיע על הכוונה ליצור את ההסדר. היו שתי אפשרויות האחת, הצעת חוק של חברת הכנסת תמר גוז'נסקי, בתמיכת חבר הכנסת יורי שטרן ואחרים, שחייבו את המדינה להעניק שירותי בריאות שווים לילדים להורים לא-ישראלים. השנייה, עתירה לבג"ץ, שהכנ יחד עם "האגודה לזכויות האזרח" ו"המועצה הלאומית לשלום הילד". שני המהלכים התבססו בעיקר עי אמנת האו"ם לזכויות הילד. ספק אם היינו מצליחים, בתנאים של דיון ציבורי ברמת אפס, להעביר חוק כו אינטגרטיבי בכנסת. ייתכן שבבג"ץ הסיכויים היו טובים יותר.



היו כבר פעולות אינטגרטיביות אחרות של משרד הבריאות שהקדימו את הסדר הילדים, למשל פתיחת טיפת חלב לכל התינוקות. אבל רק במקרה זה נקבע חד-משמעית, מול עיני הציבור (שלא כל כך שם לב) עקרון השוויון בין הילדים חסרי המעמד לילדים הישראלים. כל זה מוביל אותי לשאלה: מה אפשר ללמוד מהצלחה זו לצורך קידום היעד החשוב ביותר, אינטגרציה של הקבוצה הענקית של עובדים לא-יהודים החיים בארץ? כדי לדון בכך, נעבור לתאר את מצב שירותי הבריאות של המבוגרים, בעלי האשרה וחסריה בישראל.

שני חוקים רלוונטיים לדיון זה: חוק זכויות החולה - החוק היחיד הרלוונטי לעובדים חסרי אשרה, וחוק עובדים זרים, הרלוונטי בעיקר לעובדים בעלי אשרה. בישראל לא קיים חוק המסדיר את שירותי הבריאות שזכאים להם עובדים חסרי אשרה. חוק זכויות החולה עוסק בחלוקת שירותי בריאות, לשם כך קיים חוק ביטוח בריאות ממלכתי - אבל בחוק ביטוח בריאות ממלכתי אין התייחסות למי שאינו תושב ישראל. לפי חוק זכויות החולה, מחויב בית החולים לטפל בחולה ללא התניית הטיפול בתשלום, אך ורק אם הוא נתון במצב חירום. הגדרה זו ואי-הבהירות שגלווית לה גורמים לכך שבמציאות הופך חדר המיון לחדר לחץ. אסור לבית החולים להתנות טיפול בתשלום, אבל בהחלט מותר לו לדרוש את התשלום במהלך הטיפול ולאחריו. דרישת התשלום תלויה ועומדת מעל הצוות בבית החולים ומעל העובד החולה וכבר גרמה למקרים טרגיים של נכות ומוות. בעיה זו יכולה להיפתר אם אשפוז החירום יהיה אשפוז חינוך.

מצב חירום, מפרש החוק, משמעו סכנה לחיים או לנזק בלתי הפיך. במצב כזה, רופאים אמורים לאשפוז אנשים גם בהעדר כיסוי כספי לטיפול. בפועל, הנהלת החשבונות מתחילה להילחץ: איך תגבה מן החולים את עלות האשפוז? עם הזמן הומצאו פטנטים כמו החתמת ישראלי על ערבות, איזמים שונים על החולה, או הזכרת המילה "משטרה". תופעה נוספת היא העלאת הרף של מה שנחשב "מצב חירום". בית חולים ציבורי טען באחרונה שהוצאת גידול ממוחה של אשה צעירה מאקוודור איננו טיפול חירום - אפשר לדחות את הניתוח בשבוע. בית החולים התנה את הניתוח בתשלום של 45 אלף שקל או לחלופין שהאשה תגיע במצב קריטי לבית החולים. אם היא תגיע במצב קריטי, היא תזכה להיכנס לחדר ניתוח, אבל אז אולי יהיה מאוחר מדי. זוהי אינה הגזמה ספרותית אלא אבחנה ששמעתי מרופאים מומחים. בחשבון סופי, כל בתי החולים לא מצליחים לגבות את התשלום מכיוון שהסכומים גבוהים מאוד, והמערכת הציבורית משלמת בעבור הטיפולים. מנקודת המבט של העובד בחדר המיון, הבעיה חמורה ומיידית. הוא לחוץ כי הוא יודע שעליו לשלם. אחת התוצאות היא בריחת חולים תוך סכנה מיידית לבריאותם.

מה אפשר לעשות?

אפשר לקבוע שאשפוז החירום יהיה אשפוז חינוך לכל אדם - כמו בחלק גדול מארצות העולם, מערביות ולא-מערביות. ביוון, למשל, נקבע בנוסף לאשפוז חירום חינוך, שהחולים במחלות מסוימות יקבלו טיפול מלא מן המדינה, בלי קשר למצב האשרות שלהם. בצרפת, עובד ללא אשרה שחלה באיידס או במחלה אחרת שאין לה טיפול סביר בארצו, יכול להגיש בקשה לאשרה על בסיס זה. בישראל ניתן טיפול מלא ללא קשר לאשרות רק במקרה של מחלת השחפת. פעולות אלה - טיפול במחלה מסוימת ואשפוז חירום חינוך - אף הן סוג של אינטגרציה, אבל הן אינן מהוות פתרון של ממש. פתרון אמיתי חייב להיות כרוך בפתיחת הערוצים לאשרות שהייה ולא לבוא במקומה. מדיניות זו לא יכולה להיות מדיניות של משרד הבריאות לבדו. היא צריכה להיות מדיניות ממשלתית.

לסיום, אתייחס לפעולתו האחרונה של משרד הבריאות: הצו להסדרת שירותי בריאות בחוק עובדים זרים. מצב העובדים בעלי האשרה מדגים היטב את מגבלות החוק הקיים. כאשר עובד בעל אשרה חולה במחלה קשה, או ליתר דיוק, במחלה יקרה, תנסה חברת הביטוח להימנע מכיסוי ההוצאות, ובמקרים קיצוניים אף תנסה להוציא את העובד מן הארץ. עד לאחרונה, החוק לא הגדיר את תנאי הביטוח והשאיר את התחום לדמיונם הפורה של עורכי הדין של חברות הביטוח. הכותרת "ביטוח רפואי" הספיקה כדי לעמוד בדרישות החוק.

במקרים הקשים, נוצרת ברית בין המעסיק, חברת כוח האדם וחברת הביטוח. שלושתם אינם מעוניינים בעובד חולה ושלושתם מעוניינים להוציא אותו מן הארץ בהקדם. במצב זה, השלכת העובד החולה מן הארץ היא בלתי חוקית. לעתים, אנו מנסים למצות את האפשרויות החוקיות ולחייב את חברת הביטוח לכסות את הטיפול. כשאין כל סיכוי לזכות בתביעה משפטית שתכפה על חברת הביטוח לממן את הטיפול, אנו מנסים לעזור לעובד הלכוד לקבל את הטיפול בכל דרך אפשרית, על ידי פשרה עם חברת הביטוח או בעזרת רצון טוב של רופאים ומסודות רפואיים, או בדרכים אחרות. במקרים אלה, העובד בעל האשרה לכוד באותו אופן כמו העובד חסר האשרה - הוא תקוע בארץ זרה, חולה, ללא יכולת לקבל טיפול רפואי. לעתים אנו מנסים למצות את האפשרויות החוקיות - אולי אפשר בכל זאת לטעון שחברת הביטוח חייבת לכסות את הטיפול.

ביחס למהגרים בעלי האשרה, היתה התקדמות בצורת התיקון לחוק העובדים הזרים מינואר 2000. חוק זה הוא רלוונטי רק לגבי עובדים בעלי אשרה שקיבלו ביטוח רפואי פרטי בחברות הביטוח. החוק המתוקן אפשר לשר הבריאות ולשר העבודה והרווחה לבצע פעולה אינטגרטיבית מובהקת: להחיל את חוק ביטוח בריאות ממלכתי על העובדים בעלי האשרה, כלומר, מתן שירותי בריאות שווים בקופת חולים. לו משרד הבריאות היה עושה זאת, היה נחרץ חלק ממה של חברות הביטוח הגדולות בארץ, הרואות רווחיב נאים מביטוח עובדים זרים. זהו ביטוח זול מכיוון שחברות הביטוח כמעט שלא משלמות. כמעט בכל מקרה של דרישה לתשלום, הן מוצאות סעיף שמאפשר להן להתחמק. והן עושות זאת בצורות ציוריות מאוד.

במקום להחיל את חוק ביטוח בריאות ממלכתי על מהגרי עבודה בעלי אשרה, בחר משרד הבריאות באפשרות שנייה, שכרוכה בתהליך ארוך ומסורבל, שתכליתו היא ככל הנראה להימנע מאינטגרציו במערכת של ביטוח הבריאות הממלכתי. באיחור של חצי שנה, הסדיר משרד הבריאות את פעולת חברות הביטוח הפרטיות בצו שהגדיר את סל שירותי הבריאות שחברות הביטוח חייבות לספק. למרות זאת, צ זה מהווה התקדמות לקראת השוואת תנאי העובדים בעלי האשרה והעובדים הישראלים. רוח הצו היא רוו חוק ביטוח בריאות ממלכתי, שכן הוא יוצא מסל השירותים המלא. אבל, לטענתנו, אין צורך בצו, אלא יי להחיל את חוק הבריאות הממלכתי על העובדים הזרים.

בנוסף לכך, סעיפים מסוימים בצו פסולים בעינינו עקרונית ומוסרית - בעיקר הסעיף שמאפשר להוציא מ הארץ עובד חולה, אם רופא קבע שלא ישוב לכושר עבודה מלא גם לאחר שלושה חודשי טיפול. במיליון אחרות, דווקא האנשים שבריאותם נפגעה בצורה הקשה ביותר ייזרקו מן הארץ. לגבי כל השאר, המצב השתפר. הצו כופה על חברות הביטוח להתחיל מסל השירותים שמקבל אזרחי ישראל, אבל מצד שני יש הגבלות מיוחדות למהגרי עבודה. ההגבלה העיקרית והמסוכנת ביותר היא קשירת הזכות לטיפול עם כוש העבודה. אם חוות הדעת הרפואית מצד חברות הביטוח תקבע שגם לאחר שלושה חודשי טיפול העוב

לא ישוב לכושר עבודתו, מותר להטיסו חזרה לארצו, אפילו אם לא מובטח לו טיפול רפואי. בצו קיימים פתחים רבים שאנו בטוחים שעורכי הדין המוכשרים של חברות הביטוח יהפכו אותם לפרצות. איני מקל ראש בפעילות למען זכויות אדם, המתמקדת באכיפת חוקי עבודה ובריאות, בהשוואת תנאי מהגרי העבודה בעלי האשרה לתנאי העובדים הישראלים ובמעקב אחרי הפרות זכויות האדם על ידי גורמי האכיפה והמשטרה. ארגוני זכויות האדם עומדים ככלבי שמירה של זכויות האדם אל מול הרשויות והגורמים הפרטיים. בתחומי הזכאות לשירותים חברתיים, אנו נדרשים לגלות יוזמה ואומץ ציבורי. נדרשת שדולה שתשכנע את קובעי המדיניות ואת הציבור שצריך לדבר על מדיניות ההגירה, ועל מדיניות האינטגרציה של המהגרים לתוך המערכות הממשלתיות בארץ. והחשוב מכל, צריך לדבר על מדיניות של פתיחת ערוצים לאשרות שהייה ועבודה לעובדים לא-יהודים. לא צריך להיות הומניסט גדול או פוסט-ציוני כדי לדון בנושאים אלה. צריך רק להיות מציאותי.

## עתיד שירותי הבריאות למהגרי העבודה

חוק עובדים זרים (העסקה שלא כדין והבטחת תנאים הוגנים), התשנ"א-1991, קובע כי כל מעביד חייב להסדיר לעובדו ביטוח רפואי, לפי סל שירותים שיקבע שר הבריאות בצו. עד לתיקון לחוק משנת 2000, שעיגן חובה זו, היתה חובת המעביד להסדיר ביטוח רפואי לעובדו מבוססת על נוהל של שירות התעסוקה שחייב את המעבידים להסדיר ביטוח רפואי כזה, כתנאי להיתר ההעסקה. בהעדר הגדרה של היקף הביטוח, ולאור העובדה כי הגורם המסדיר את הפוליסה ומשלם עבורה (המעביד) איננו ה"מוטב" בה (העובד) - ולכן עיקר עניינו הוא במחיר הפוליסה ולא באיכותה, נוצר מעין "כשל שוק" שפתרונו חייב קביעת הסדר לפיקוד על תוכן הפוליסה, מכוח החוק.

צו עובדים זרים (העסקה שלא כדין והבטחת תנאים הוגנים) (שירותי בריאות לעובד), התשס"א-2001 מבוסס למעשה על שלושה עקרונות: האחד: סל השירותים שמחויב כל מעביד של עובד זר להסדיר עבור העובד הוא אותו סל שנקבע לפי חוק ביטוח ממלכתי, בהתאמות שונות הנובעות מאופי שהות בישראל. מכאן, למשל, אי-הכללתם בצו של טיפולי הפריה, בדיקות גנטיות, או תרופות לחולי אלצהיימר.

השני: זכאותו של עובד זר לשירותים מתרחבת עם הוותק, וכעבור שלוש שנים ממועד הביטוח הרפואי הראשון שהוסדר לו בישראל, הוא זכאי גם לשירותים הנובעים ממצב רפואי שקדם לאותו מועד.

עיקרון שלישי הוא, שחבות המעביד קשורה לתכלית העניינית של שהות העובד בישראל, היינו, קיומם שי יחסי עבודה "אפקטיביים" עם מעבידו, ומתקיימת לצדם ולא במנותק מהם. משעה שברור, כי העובד אינו כשיר לבצע את העבודה לשמה התקבל, ולא יהיה כשיר לכך בתוך תקופה סבירה, משתנה החבות הביטוחית ומתמקדת בזכאותו של העובד לשירותים הדרושים לו לשם ייצוב מצבו הרפואי, וכן בשירותים שלהם הו: נזקק למשך שלושים יום, שנועדו לאפשר לו להסדיר את ענייניו בישראל.

בנקודה אחרונה זאת התגלעה מחלוקת עם חלק מן הארגונים לזכויות האדם: אמנם, לא היה חולק כי אי מקום לכך שהמעביד או חברת הביטוח יחובו כלפי העובד גם בנקודת זמן העשויה להיות רחוקה חודשיים ואולי אף שנים, מסיום מערכת היחסים האפקטיבית שלו עם מעביד כלשהו בישראל. ואולם, נשמעה ההצעה כי נקודת הזמן שבה משתנה חבות המבטח, כאמור לעיל, תחול שלושה חודשים ממועד האבחנה הרפואי ולא מן המועד שבו נקבעה אי-כשירותו של העובד לבצע את עבודתו.

משרד הבריאות סבר, כי משמעותה המעשית של גישה זאת היא הפעלת "שעון עצר" ממועד כל אבחנה רפואית, והפיכתה של כל אבחנה כזאת למעין "צומת" שבו נבחן מחדש מעמדו העקרוני של העובד ביח לפוליסה. זאת, שעה שההסדר המוצע נועד למצבים חריגים בלבד, ולא בא להעמיד את פקיעת הזכויות ע הפרק כל אימת שמתגלה בעיה רפואית המחייבת טיפול.

התייחסות לשירותים כאל "שטר" או "בונוס" שיש לפרוע, תמיד, גם היא זרה למהותו של ההסדר, שהו במהותו, מעין "חוק מגן" שנועד להגן על זכותו של העובד הזר לטיפול רפואי הוגן, לאורך תקופת עבודתו ואיננו "חוק צרכני" שנועד לאפשר לעובד "תמורה לכספו" (או לכספי הפרמיה של מעבידו).

בסופו של דבר, נתקבלה עמדת המשרד - לפיה אין מקום לקבוע "זכאות מינימום" וכי יש להשתית א

הזכאות של העובד על מבחן פונקציונלי, כפוף לשמירת זכותו להשיג חוות דעת מטעמו, ולהעביר את עניינו למומחה מכריע שימונה על ידי גורם אובייקטיבי (ההסתדרות הרפואית בישראל). כל זאת, כפוף לזכותו לקבל כל שירות הדרוש לו, והכלול בסל, לצורך ייצוב מצבו הרפואי וכן במשך שלושים יום שהוקצו לשם סידור ענייניו בישראל.

הצו משנה באופן מהותי את המצב שקדם לכניסתו לתוקף (אוקטובר 2001). המגבלות שמנעו מתן שירותים שונים לנשים בהריון, לחולים במחלות ממאירות ולחולים שאינם נמצאים ב"מצב חירום", ואפשרו מניעת טיפול עד לשובו של החולה לארצו - שוב אינן אפשריות עם כניסת הצו לתוקפו. הצו קובע הסדר ביטוחי מקיף ומגן על האינטרסים של העובד, לא רק בהיקף הזכויות, אלא גם באופן מימושו.

מובן, עם זאת, כי מבחנו של הצו יהיה ביישומו. לארגונים השונים לזכויות האדם המצויים בזיקה יומיומית לאוכלוסיית העובדים הזרים ומהווים כתובת טבעית לאנשיה, שמור תפקיד חשוב, בחשיפתן של בעיות שונות, אם תתעוררנה בשלבי היישום, וממילא - בהבאתן לכלל פתרון.

### ילדים

האמנה הבינלאומית לזכויות הילד, שעליה חתומה מדינת ישראל, מחייבת אותה לפעול, בכפוף למשאבים העומדים לרשותה, כדי להבטיח מתן שירותים רפואיים ראויים לאוכלוסיית הקטינים שבתחומה.

בעקבות הצעת חוק של חברת הכנסת תמר גוז'נסקי, שהציעה להחיל את חוק ביטוח בריאות ממלכתי גם על ילדים שהוריהם אינם תושבי ישראל, החליטה גם הממשלה לתת דעתה, באופן יסודי, על הסוגיה. במסגרת זאת בחנה הממשלה את האפשרויות השונות העומדות בפניה למימוש מחויבותה לפי האמנה.

החלטת הממשלה היתה שלא לפעול להחלת החוק, כמוצע, אלא ליצור הסדר מינהלי, לתקופת ניסיון של שנתיים, שבמהלכן יינתנו שירותים לקטינים שאינם תושבים על ידי קופת חולים שתזכה במכרז שיפרסם משרד הבריאות. להסדר מינהלי כמה יתרונות בולטים לעומת הסדר חקיקתי, הן לאור העובדה כי אין, בשלב זה, כל ניסיון מעשי העשוי לבסס הסדר חקיקתי קבוע, הן לאור היכולת לשפר את ההסדר המינהלי "בתנועה", אגב יישומו (לעומת הסדר חקיקתי שהוא נוקשה יותר מטבעו) והן לאור היכולת לייחד את ההסדר, כשהוא מבוצע בדרך של מכרז ולא מעוגן בחוק או בתקנות, לקופת חולים אחת. אופן מימוש זה של מחויבות הממשלה מאפשר פיזור יעיל יותר של הסיכון הביטוחי, מעודד את אותה קופה ליצור הסדרים מיוחדים לשירות הילדים (כגון עובדים שישרתו אותם בשפתם), ויוצר "ריכוז" של הניסיון אצל גורם אחד, במקום למוסס אותו, בחלוקה בין גורמים מספר.

במכרז שפרסם משרד הבריאות בין קופות החולים, זכתה קופת חולים מאוחדת, והיא החלה להפעיל את השירות בפברואר 2001.

ואלה הם עיקרי ההסדר:

(1) כל קטין שנולד בישראל, ואמו שהתה בארץ שישה חודשים רצופים לפחות לפני לידתו, וכן קטין שלא נולד בישראל, אך נמצא בה שישה חודשים רצופים לפחות, זכאי להירשם כמבוטח בקופה, לאחר שלשכת בריאות מחוזית או נפתית אישרה את זכאותו. חוקיות ההשייה בישראל אינה מהווה תנאי לזכאות.

יוצאים מכלל זה ילדים שהוריהם נמנים עם הסגל הדיפלומטי, ילדים שהוריהם נמצאים בישראל למטרות לימודים, וילדים שהוריהם מתגוררים בשטחי הרשות הפלסטינית - ושולגביהם מוטלת אחריות בלעדית על הרשות הפלסטינית, מכוח ההסכמים שלה עם מדינת ישראל.

(2) הזכאות המלאה מתחילה ביום הרישום - לגבי קטינים שנולדו בישראל ונרשמו בקופה בתוך שישה חודשים ממועד לידתם או ממועד הפעלת ההסדר, לפי המאוחר, או בתוך שישה חודשים ממועד רישומם - לגבי קטינים שלא נולדו בישראל.

קטין שחלה עליו תקופת המתנה זכאי, באותה תקופה, למגוון השירותים הניתנים במרפאות הקופה ובמעבדותיה (לרבות תרופות שלגביהן ניתן להם מרשם במרפאות הקופה), אך אין הוא זכאי לשירותים הכרוכים בהפניה, מראש או בדיעבד, לספקי שירות חיצוניים לקופה, למעט במצב חירום רפואי, כהגדרתו בחוק זכויות החולה. זכאות מורחבת זו מהווה שיפור של התנאים המקוריים, וסיכום לגביה התקבל לאחרונה, בין משרד הבריאות לקופת חולים מאוחדת.

(3) לא ניתנים שירותים שהקטין נזקק להם עקב מצב רפואי שקדם להגעתו לישראל (אם נולד מחוץ לישראל).

פרט למגבלה זו, זכאי כל קטין למלוא השירותים הניתנים לקטין אחר במצבו, לפי חוק ביטוח בריאות ממלכתי.

(4) הזכאות לשירותים מותנית בתשלום חודשי בסך 185 ש"ח לקטין. משפחה שבה יותר מקטין אחד חייבת בתשלום רק עבור שניים, ופטורה מתשלום עבור כל היתר.

על הורי הקטין לשאת בתשלום השתתפות עצמית בגין השירות, כמקובל בחוק ביטוח בריאות ממלכתי, ובאותם תנאים.

ההסדר אינו מבחין בין ילדים של עובדים בהיתר לילדים של עובדים ללא-היתר.

המדינה ממשיכה לספק שירותי טיפת חלב גם לפעוטות שהוריהם אינם תושבים, בתנאים שווים לאלו הניתנים לכלל הפעוטות בישראל.

גם בעניין זה, שמור לארגוני זכויות האדם תפקיד חשוב ביידוע העובדים על זכויותיהם, ובעידודם לפנוי ולהצטרף לשירות על מנת לממש את זכותם של ילדיהם לביטוח רפואי, לפי ההסדר.

מספר המצטרפים להסדר ביטוח הילדים, על פי נתונים מעודכנים, הוא כ-300 ובאזור תל-אביב כ-110 אנו מסבירים לעובדים הזרים שהמערכת מחויבת לשמור על סודיות המידע שהם מוסרים לה. המידע שנמסר משמש אך ורק לשם מתן שירותי בריאות, מלבד המקרים בהם יש, על פי חוק, חובת דיווח עי מעשה אלימות ללא קשר למעמדו של האדם בישראל. אי-אפשר להשתמש במידע זה כדי לעצור אדו שנמצא בארץ ללא-היתר. ידוע שלעובדים הזרים יש לעתים קושי להמציא את המסמכים הדרושים, ולכ יש הנחיות להסתפק בחלופות מספקות.

אני סבור שהמחסום העיקרי הוא מחסום של מידע ולא של תנאים. התנאים הם הוגנים, והם מאפשרים לכל הורה לבטח את ילדו. ניסינו להפיץ מידע בשפות שונות במקומות כמו כנסיות, גני ילדים, בתי ספ ומקומות אחרים שאליהם העובדים הזרים מגיעים לעתים קרובות. משעה שהמידע יהיה נגיש לכולם, ג החששות יפחתו, ואנו נמצא שההסדר שהתקבל מספק פתרון אופטימלי.

## מדיניות הממסד הישראלי והעובדים הזרים ללא-היתר

עובדים זרים הם תופעה עולמית, והמשק הישראלי, כמו משקים רבים אחרים בעולם, אינו יכול לתפקד בלעדיהם. אין ספק שהעובדים הזרים, בעלי האשרה וחסרי האשרה, העלו את התוצר הלאומי שלנו ותרמו לרמת החיים שלנו.

בדומה להרצל חגי, אף אני חושב שיש להקים רשות הגירה אחת, אבל קודם כל יש להכיר בכך שהבעיה היא מדיניות שגויה. לאחר למעלה משנה וחצי כיו"ר הוועדה לבעיית העובדים הזרים בכנסת, אני סבור שהממסד הישראלי אינו מעוניין לפתור את בעיית העובדים הזרים ללא-היתר, שהיא לדעתי הבעיה המרכזית. המצב הנוכחי אינו רציונלי מבחינת החברה הישראלית בכלל, והוא משרת רק את אלה שמצליחים לנצל את העובדים הזרים בתחומים שונים. למשל, ההגבלה המקצועית, שמהווה חלק מההגנות על העובד הישראלי בתחרות עם עובד זר זול יותר, אינה יעילה מול עובדים זרים ללא-היתר ומול המעסיקים שלהם. כל הניסיונות לייקר את עלותם של עובדים זרים תקפים רק לגבי עובדים בהיתר, וגם הם חסרי שיניים ביחס לעובדים זרים ללא-היתר.

מצב זה נמשך כבר כמה שנים והעובדות ידועות לכל. ההסבר היחיד למצב זה הוא קונספירציה, או קשר שתיקה. אף אחד בממסד הישראלי אינו מעוניין לפתור את הבעיה, ולהביא לכך שכל העובדים הזרים, או לפחות רובם, יהיו בעלי אשרה. מאמצי המדינה וכספיה מושקעים בכיוון שגוי. מדיניות הגירוש אינה משיגה את התוצאות המובטחות על ידי יוזמיה. אנשים מסוימים מגורשים ובמקומם מגיעים מיד אחרים. לא זו בלבד שאין בכך צמצום של מספר העובדים הזרים ללא-היתר באופן ישיר, אלא שמצב זה משרת אך ורק את המעסיקים, כי הוא מאפשר להם להוריד את השכר ולצמצם את האחריות שלהם כלפי העובדים. התוצאה העקיפה של ירידת השכר ותנאי עבודה גרועים יותר יכולה להיות עידוד עזיבה של עובדים בעלי אשרה את המעסיק ה"חוקי" שלהם והפיכתם לחסרי אשרה. למרות שחל שינוי בדגש של פעולות האכיפה לכיוון של פעולות נגד המעבידים, לא נעשה עד כה ניסיון רציני לאכוף את החוק על המעבידים של עובדים זרים ללא-אשרה. אילו המדינה היתה רוצה לפתור את הבעיה, היא היתה מצליחה. אבל, כל עוד המדינה מסרבת לפתור את הבעיה, המעשים הננקטים הופכים להיות העמדת פנים.

המדיניות השגויה בנושא העובדים הזרים יוצרת בעיות גם בתחומים נוספים, כמו תיירות. הצד האחר של מדיניות הגירוש של עובדים זרים ללא-אשרה היא הגבלת הכניסה לישראל של אלה שחושדים בהם כי באו לעבוד ואין ברשותם אשרה לכך. אפילו אם מרבית הסירובים מוצדקים ומיעוטם טעויות, הם גורמים נזק עצום לתיירות בישראל. לעתים אף קורה שאנשים מגיעים עם אשרת תייר לישראל, אך כניסתם נמנעת, והם נאלצים לחזור לארצם. ברוסיה, למשל, המרחקים הם עצומים, ואנשים לא מגיעים לקונסוליה הישראלית לבקש אשרה, משום שיש חשש סביר מבחינתם לסירוב שרירותי. התוצאה היא פגיעה באפשרות של פיתוח תיירות רוסית בישראל.

המחסומים הגבוהים שמציבה ישראל בפני אלה שמבקשים להיכנס אליה מעוררים תמיהה לנוכח העובדה, שכל מי שמגיע לתל-אביב, גם אם הגיע כתייר תמים ללא-כוונה לעבוד, נחשף למודעות "דרושים"



שמיועדות לתיירים. מודעות אלה מתפרסמות ברוסית, ברומנית ובשפות נוספות (כולל סינית). אחד האתרים הידועים ביותר, שבהם אפשר למצוא מודעות מסוג זה, הוא האזור שבין התחנה המרכזית החדשה לתחנה המרכזית הישנה בתל-אביב. המודעות מתפרסמות גם בעיתונים בשפות זרות. אין כל בעיה לאכוף את החוק על המעבידים ולמנוע פרסומים אלה. אפשר לעשות זאת בשיתוף שלטונות רוסיה, אוקראינה ורומניה, כי גם בהן יש מודעות כאלה. המשטרה מכירה את כל המעורבים - המפרסמים, המתווכים והסוכנויות שמבריחות עובדים. המדינה משקיעה את רוב המאמץ בציד עובדים, בסירוב למתן אשרות תייר ובמאבק פוליטי לצמצום המכסה של עובדים זרים, כאשר בפועל, כל ירידה במכסת מהגרי העבודה היא סימן לעלייה במספר העובדים ללא-היתר. זאת, במקום להיאבק בשורש הבעיה ולמנוע את ההעסקה של עובדים ללא-היתר, קרי לפעול נגד המעסיקים.

הפתרון האנושי והסביר ביותר היה צריך להיות מתן סוג כלשהו של לגליזציה לכל הזרים שנמצאים בישראל. כאשר הוגבלה עבודת הפלסטינים בישראל והיה מחסור חמור, שפגע במעסיקים ועובדים ישראלים שהועסקו בבנייה בשלבים מתקדמים ובחקלאות, אפשר היה לעשות מבצע של לגליזציה. טענתי אז שיש לקרוא לעובדים הזרים הנמצאים בארץ ללא-היתר והמועסקים ממילא בבניין או בחקלאות להירשם ולקבל אשרה חוקית למשך שנה או שנתיים, בתנאי שיעבדו בבניין או בחקלאות. למרות שמבחינת מדינת ישראל, המשק, החברה ומערכת החוק היה זה צעד נכון וחשוב, קובעי המדיניות בחרו שלא לבצעו. המצב הנוכחי היה נוח גם לקבלנים ולחקלאים, אשר מעדיפים עובדים זרים חדשים על פני ותיקים "המפונקים" כתוצאה משהות בארץ.

הימצאותם של עובדים זרים ללא-מעמד חוקי בישראל יוצרת גם בעיות אנושיות ומוסריות, שכן ביטוח בריאות, חינוך, זכויות סוציאליות וזכויות אחרות שמוקנות בחוק אינן רלוונטיות לגבי אנשים חסרי מעמד חוקי בארץ. הכללים שיצרנו בדיוני ועדת הכנסת לבעיית העובדים הזרים לגבי ביטוח בריאות חלים על כי העובדים הזרים, בעלי אשרה וחסרי אשרה. אבל, סביר שעובד ללא-אשרה שמפחד מהמשטרה, לא יבז להירשם לביטוח רפואי עבור עצמו או עבור ילדיו. התנאים של ביטוח הבריאות נראים די טובים ובכי זאת, נכון להיום, רק כ-200 ילדים בוטחו. על פי הערכות יש כיום לפחות 3,000 ילדים של עובדים זרינו ללא-היתר. אותן סיבות, שהביאו לכך שמרבית הילדים לא נהנים מהזכות לחינוך אשר מובטחת להם זו מכבר, יביאו, ככל הנראה, גם לכך שמרביתם לא ייהנו מביטוח הבריאות.

חוק הכניסה לישראל, תשי"ב - 1952

פרק ראשון : רשות כניסה וישיבה

i1. הוראות כלליות [תיקון: תשכ"ו]

- (א) מי שאיננו אזרח ישראלי, תהיה כניסתו לישראל על פי אשרת עולה או על פי אשרה לפי חוק זה.  
(ב) מי שאיננו אזרח ישראלי או בעל אשרת עולה או תעודת עולה, תהיה ישיבתו בישראל על פי רשיון ישיבה לפי חוק זה.

i2. סוגי אשרות ורשיונות ישיבה [תיקון: תש"ס]

- (א) שר הפנים רשאי לתת -  
(1) אשרה ורשיון ישיבת מעבר - עד לחמישה ימים;  
(2) אשרה ורשיון ישיבת ביקור - עד לשלושה חדשים;  
(3) אשרה ורשיון ישיבת ארעי - עד לשלוש שנים;  
(4) אשרה ורשיון ישיבת קבע.  
(ב) אשרה ורשיון ישיבת מעבר או לישיבת ביקור יכול שיינתנו לקבוצת בני אדם בצוותא.  
(ג) אשרה ורשיון ישיבה לעובד זר כהגדרתו בסעיף 32(א) לחוק שירות התעסוקה, התשי"ט-1959, יינתן בהסכמת שר העבודה והרווחה או מי שהוא הסמיך לכך ורשאים שר הפנים ושר העבודה והרווחה להחליט כי על עובדים זרים בתפקידים מסוימים או על סוגי עובדים שקבעו, מתן אשרה או רשיון ישיבה אינו טעון הסכמה כאמור.

i3. הארכת אשרות ורשיונות ישיבה

- שר הפנים רשאי להאריך -  
(1) רשיון ישיבת מעבר, ובלבד שסך-כל תקופות ההארכה לא תעלה על עשרה ימים;  
(2) רשיון ישיבת ביקור, ובלבד שסך-כל תקופות ההארכה לא יעלה על שנתיים;  
(3) רשיון ישיבת ארעי, ובלבד שתקופת כל ההארכה לא תעלה על שנתיים.

i4. החלפת רשיונות ישיבה

שר הפנים רשאי להחליף רשיון ישיבה מסוג קצר יותר ברשיון ישיבה מסוג ארוך יותר או ברשיון ישיבת קבע.

### **i5. אשרות חוזר**

שר הפנים רשאי לתת אשרת חוזר למי שרשאי לשבת בישראל ישיבת קבע והוא –

(1) רוצה לצאת את ישראל על מנת לחזור אליה; או

(2) נמצא בחוץ לארץ ורוצה לחזור לישראל.

### **i6. קביעת תנאים**

שר הפנים רשאי –

(1) לקבוע תנאים למתן אשרה או רשיון ישיבה ולהארכה או החלפה של רשיון ישיבה;

(2) לקבוע באשרה או ברשיון ישיבה תנאים שקיומם יהיה תנאי לתקפם של האשרה או של רשיון הישיבה.

### **פרק שני : סדרי כניסה**

#### **i7. תחנות גבול [תיקון: תשכ"ו]**

לא ייכנס אדם לישראל, בין שהוא אזרח ישראלי ובין שאיננו אזרח ישראלי, אלא באחת מתחנות הגבול שקבע שר הפנים בצו שפורסם ברשומות, ולאחר שהתייצב שם לפני קצין ביקורת הגבולות והציג לפניו דרכון או תעודת מעבר בני-תוקף; שר הפנים רשאי לפטור אדם מהוראות סעיף זה, אם יש נסיבות מיוחדות המצדיקות זאת לדעתו.

#### **i8. ביקורת הגבולות**

- (א) רב החובל של אניה והאחראי על אוירון, על רכבת, על מכונית או על כלי-הסעה אחר שבאו לישראל חייבים למסור לקצין ביקורת הגבולות, לפי דרישתו, את רשימת האנשים הנמצאים באותו כלי הסעה לרבות העובדים בו; הרשימה תפרט את הפרטים שקבע שר הפנים בתקנות לפי חוק זה.
- (ב) קצין ביקורת הגבולות רשאי להיכנס לכל כלי-הסעה שבא לישראל, ולערוך בו ביקורת; וכל אדם הנמצא בו, לרבות כל עובד בו, חייבים להראות לקצין ביקורת הגבולות, לפי דרישתו, את המסמכי ולתת לו את הידיעות הנוגעות לביצועו של חוק זה.

#### **i9. בדיקת רשות הכניסה**

מי שבא לישראל ורוצה להיכנס אליה, רשאי קצין ביקורת הגבולות לעכב את כניסתו עד לבירור אם רשא הוא להיכנס, ולהורות מקום ששם יימצא עד גמר הבירור או עד ליציאתו מישראל.

#### **i10. הרחקת מי שאינו רשאי להיכנס**

- (א) מי שבא לישראל ונמצא שאינו רשאי להיכנס אליה, רשאי שר הפנים להרחיקו מישראל.
- (ב) קצין ביקורת הגבולות רשאי להחזיק אדם כזה במקום ובאופן שקבע שר הפנים עד ליציאתו מישראל או עד להרחקתו ממנה.
- (ג) רב החובל של אניה והאחראי על אוירון, על רכבת, על מכונית או על כלי-הסעה אחר שבאו לישראל

חייבים, לפי דרישת קצין ביקורת הגבולות, להסיע מישראל כל אדם שבא באותו כלי-הסעה על מנת להיכנס לישראל ונמצא שאינו רשאי לכך.

#### פרק שלישי : הוראות שונות

#### 110. תנאים למתן אשרה ורשיון לעובד זר

- (א) לא יינתן רשיון ולא תינתן אשרה לעובד זר לפי סעיף 2 אלא אם כן הומצא אישור רפואי כמשמעותו בסעיף 1 לחוק עובדים זרים (איסור העסקה שלא כדין והבטחת תנאים הוגנים), התשנ"א-1991, ושולמו האגרות לפי סעיף 1 לחוק האמור.
- (ב) שר הפנים רשאי לפטור עובד זר מהמצאת אישור רפואי; פטור לפי סעיף זה יכול שיהיה אישי או לסוגי עובדים זרים ובלבד שפטור לגבי סוגי עובדים זרים יינתן בהתייעצות עם שר הבריאות ועם שר העבודה והרווחה.

#### 111. ביטול אשרות וכו' [תיקון: תש"מ]

- (א) שר הפנים רשאי בהחלטה מנומקת, לפי שיקול דעתו –
- (1) לבטל אשרה שניתנה לפי חוק זה, בין לפני בואו של בעל האשרה לישראל ובין בשעת בואו;
- (2) לבטל רשיון ישיבה שניתן לפי חוק זה.
- (ב) שר הפנים רשאי לבטל אשרת עולה ותעודת עולה שניתנו לפי חוק השבות, תש"י - 1950, 2, אם הושגו על ידי מתן ידיעות כוזבות.

#### 112. עבירות [תיקון: תשמ"ה]

העושה אחת מאלה:

- (1) נכנס לישראל, או יושב בה, בניגוד לחוק;
- (2) נותן ידיעה כוזבת כדי להשיג, לעצמו או לאחר, אשרה לישראל או רשיון לישיבה בה;
- (3) מפר תנאי מהתנאים שנקבעו באשרתו או ברשיון הישיבה שניתנו לו לפי חוק זה;
- (4) עובר על הוראה אחרת של חוק זה או של תקנות שהותקנו על פיו, דינו – מאסר שנה.

#### 112א הלנה, העסקה והסעה שלא כדין [תיקון: תשנ"ו]

- (א) מי שהעמיד, בתמורה או שלא בתמורה, מקום לינה לרשותו של תושב האזור שנכנס לישראל שלא כדין או שיושב בה שלא כדין, או סייע, בתמורה או שלא בתמורה, לתושב האזור כאמור להשיג מקום לינה, דינו, על אף האמור בכל חיקוק – מאסר שנתיים או קנס.
- (ב) מעביד שהעסיק עובד שהוא תושב האזור שאינו רשאי לעבוד בישראל לפי חוק זה, וכן מתווך כוח אדם שתיווך בקשר להעסקתו של עובד כאמור, דינו, על אף האמור בכל חיקוק – מאסר שנתיים או קנס.
- (ג) מעביד או מתווך כוח אדם המסיע ברכב, בעצמו או באמצעות עובדו או שלוחו, אדם שהוא תושב

האזור שאינו רשאי לעבוד בישראל מכוח חוק זה, דינו – מאסר שנתיים או קנס.

(ד) מי שעשה מעשה כאמור בסעיף זה עליו הראיה שבדק שבידי תושב האזור מסמכים שלפיהם הוא נכנס לישראל כדין ויושב בה כדין, או שבנסיבות הענין, לא היה עליו לדעת, בעת שעשה את אחד המעשים האמורים בסעיף זה, שתושב האזור נכנס לישראל שלא כדין או שהוא יושב בה שלא כדין.

(ה) לענין סעיף זה –

"אזור" – יהודה והשומרון וחבל עזה;

"מעביד" ו"מתווך כוח אדם" – כמשמעותם בחוק עובדים זרים (העסקה שלא כדין), התשנ"א-1991.

(הערת מערכת "תקדין": סעיף 12א הוא הוראת שעה, שחלה חמש שנים מיום פרסומה ב-4.3.96, אך לא יועמד אדם לדין בשל עבירה שנעברה לפי סעיף זה, בתקופה שמיום ז' באדר ב' התש"ס (14 במרס 2000) עד יום 16/4/2000).

### **12i. עבירה מינהלית [תיקון: תשנ"ו, תש"ס(2)]**

בוטל.

### **12g. פיקוח [תיקון: תשנ"ו]**

הוראות הסעיפים 73 עד 76 לחוק שירות התעסוקה, התשי"ט - 1959, 3, יחולו גם לגבי פיקוח של משרד העבודה והרווחה לענין סעיפים 12א(א) ו-12(ב).

(הערת מערכת "תקדין": סעיף 12ג הוא הוראת שעה, שחלה חמש שנים מיום פרסומה ב-4.3.96, אך לא יועמד אדם לדין בשל עבירה שנעברה לפי סעיף זה, בתקופה שמיום ז' באדר ב' התש"ס (14 במרס 2000) עד יום 16/4/2000).

### **12d. ביצוע [תיקון: תשנ"ו, תש"ס(2)]**

על אף הוראות סעיף 15 וכל חוק אחר, השר לבטחון הפנים ממונה על ביצוע סעיפים 12א, ובנוסף, ובנפרד שר העבודה והרווחה ממונה על ביצוע סעיפים 2 וא(א) ו-12(ב), לענין עבירות שעבר מעביד או מתווך כוח אדם.

(הערת מערכת "תקדין": סעיף 12ד הוא הוראת שעה, שחלה חמש שנים מיום פרסומה ב-4.3.96, אך לא יועמד אדם לדין בשל עבירה שנעברה לפי סעיף זה, בתקופה שמיום ז' באדר ב' התש"ס (14 במרס 2000) עד יום 16/4/2000).

### **13i. גירוש [תיקון: תשמ"ה]**

(א) מי שאיננו אזרח ישראלי או עולה לפי חוק השבות, תש"י-1950, רשאי שר הפנים לתת עליו צו גירוש אם נמצא בישראל בלי רשיון ישיבה.

(ב) מי שניתן עליו צו גירוש, חייב לצאת מישראל ולא לשוב אליה כל עוד לא בוטל צו הגירוש.

(ג) מי שניתן עליו צו גירוש, רשאי קצין ביקורת הגבולות או שוטר לעצרו ולהחזיקו במקום ובאופן שקבע שר הפנים, עד ליציאתו מישראל או עד גירוש ממנה.

(ד) שר הפנים רשאי להורות שצו הגירוש יבוצע על חשבון האדם שעליו ניתן או על חשבון מעביד שהעסיק אותו בישראל בלי ששר הפנים נתן היתר לאותה העסקה או לאחר שפג תוקפו של ההיתר.

### 113. הוצאה מישראל [תיקון: תשנ"ה, תשנ"ו]

(א) בסעיף זה –

"שטחי עזה ויריחו" – השטחים הכלולים בתחום השיפוט הטריטוריאלי של הרשות הפלסטינית על פי ההסכם;

"ההסכם" – הסכם הביניים הישראלי-פלסטיני בדבר הגדה המערבית ורצועת עזה, שנחתם בווינגטון בין מדינת ישראל לבין ארגון השחרור הפלסטיני, ביום ד' בתשרי התשנ"ו (28 בספטמבר 1995), לרבות נספחיו והמסמכים שנלוו אליו;

"אזור" – יהודה והשומרון וחבל עזה למעט שטחי המועצה הפלסטינית;

"שטחי המועצה הפלסטינית" – השטחים הכלולים מעת לעת בתחום הסמכות הטריטוריאלית של המועצה לפי ההסכם;

"קצין משטרה" – קצין משטרה בדרגת רב פקד ומעלה, שהסמיכו המפקח הכללי של המשטרה לצורך סעיף זה;

"היתר" – כמשמעותו בצו לענין כניסת תושבי אזור או שטחי המועצה הפלסטינית לישראל, המתוקן לפי סעיף 17(ב).

(ב) בנוסף לאמור בכל דין, רשאי קצין משטרה לצוות בכתב על הוצאתו מישראל של תושב אזור או תושב שטחי המועצה הפלסטינית, שאינם ישראלים (להלן – תושב) השוהה בישראל ללא-היתר או שלא בהתאם לתנאי ההיתר, או שהורשע בעבירה לפי סעיף 12.

(ג) לא יחליט קצין משטרה על הוצאה כאמור אלא לאחר שנתן לתושב הזדמנות להשמיע את טענותיו; קצין המשטרה יערוך דו"ח בכתב שבו יפורטו טענות התושב ונימוקי ההחלטה.

(ד) ההחלטה בדבר הוצאתו מישראל של תושב תשמש אסמכתה להחזקתו במעצר עד להוצאתו, לתקופה שלא תעלה על ארבעה ימים; קצין משטרה בדרגת סגן ניצב ומעלה רשאי להאריך תקופה זו ובלבד שלא תעלה על שלושה ימים נוספים.

### 114. תקנות [תיקון: תשכ"ו, תשמ"ה]

שר הפנים רשאי להתקין תקנות בכל הנוגע לביצוע חוק זה, ובין השאר בענינים אלה:

- (1) סוגי אנשים שיהיו פסולים לקבל אשרה או רשיון ישיבה לפי חוק זה;
- (2) תנאים שיש לקיים לפני שתינתן אשרה או לפני שיינתן, יוארך או יוחלף רשיון ישיבה לפי חוק זה;
- (3) בדיקה רפואית של אנשים הנכנסים לישראל, טיפול רפואי בהם ובדיקה סניטרית וחיתוי של בגדיהם וחפציהם;

- (4) אגרות בעד מתן אשרות ורשיונות לפי חוק זה לסוגיהם והפטור מהן.
- (5) דרכי הגביה של הוצאות גירוש אשר בצע על חשבון מעביד, כאמור בסעיף 13(ד).
- (6) הוראות לענין הפעלת סמכויות לפי חוק זה בנוגע לעובד זר כהגדרתו בסעיף 32(א) לחוק שירות התעסוקה, התשי"ט-1959, בהתייעצות עם שר העבודה והרווחה.

#### **i.15. ביצוע**

- (א) שר הפנים ממונה על ביצוע חוק זה.
- (ב) שר הפנים רשאי למנות קציני ביקורת הגבולות לצורך חוק זה; הודעה על כך תפורסם ברשומות.

#### **i.16. העברת סמכויות**

- (א) שר הפנים רשאי להעביר לאחר את סמכויותיו לפי חוק זה, כולן או מקצתן, פרט לסמכות להתקין תקנות; הודעה על העברת סמכויות תפורסם ברשומות.
- (ב) מי שרואה עצמו נפגע על ידי החלטה לפי סעיף 11 או לפי סעיף 13 שניתנה על פי העברת סמכות מן השר, רשאי לפנות אל השר לקבלת הכרעתו הסופית.

#### **i.17. פטור [תיקון: תשכ"ו]**

- (א) הוראות חוק זה לא יחולו על כניסתו לישראל של מי שבא על פי אשרה דיפלומטית או אשרת שירות, ולא על ישיבתו בישראל של אדם כאמור שיש בידו דרכון חוץ דיפלומטי או דרכון שירות חוץ בני-תוקף; רשאי שר הפנים, בצו, לפטור מתחולת הוראות חוק זה בדבר כניסה לישראל וישיבה בה, סוגים נוספים של נציגי מדינות חוץ בעלי מעמד דיפלומטי או קונסולרי או ממלאי שליחות מיוחדת, בהתאם לאמנות או להסכמים בינלאומיים שישראל צד להם או בהתאם לנוהגים בינלאומיים שישראל מכירה בהם, ובלבד שאותה מדינה נוהגת כך כלפי ישראל.
- (ב) שר הפנים רשאי, אחרי התייעצות עם ועדת הפנים של הכנסת, בצו שיפורסם ברשומות, לפטור סוגי אנשים נוספים מהוראות חוק זה, כולן או מקצתן, כליל או בסייגים.
- (ג) שר הפנים רשאי להתיר לעובר אורח שהגיע לישראל באניה או באוירון, להישאר בישראל, בלי אשרה או רשיון ישיבה, עד שהאניה או האוירון יצאו מישראל.

#### **i.18. תחולה והוראות מעבר [תיקון: תשכ"ו]**

- (א) חוק זה יחול על מי שייכנס לישראל אחרי תחילת תקפו ועל ישיבתו בישראל של אדם כזה.
- (ב) מי שנכנס לישראל לפני תחילת תקפו של חוק זה, דינו יהיה כאילו חוק זה לא נתקבל. אין בהוראה זו כדי למנוע את שר הפנים מליתן רשיון לישיבת קבע לאדם שנכנס כאמור, ומשניתן לו הרשיון יחולו עליו הוראות חוק זה.
- (ג) מי שהיה, ביום ט"ז בכסלו תש"ח (29 בנובמבר 1947), תושב השטח שהיה לשטח ישראל, ויצא משטח זה לפני אותו תאריך, וביקש, תוך שנתיים מתחילת תקפו של חוק זה, לחזור לישראל – רשאי שר הפנים לתת לו אשרה לכך.



**i.19 ביטול ואישור תוקף**

פקודת העליה, 4 1941 - בטלה. תקנות העליה שבתוספת לפקודה האמורה, וכן תקנות, צווים והודעות שנעשו ואשרות, רשיונות ותעודות שניתנו לפי הפקודה האמורה, יעמדו בתקפם כאילו נעשו וניתנו לפי חוק זה.

דוד בן-גוריון	משה שפירא	יוסף שפרינצק
ראש הממשלה	שר הפנים	יושב ראש הכנסת ממלא מקום נשיא המדינה

**חוק עובדים זרים (העסקה שלא כדין והבטחת תנאים הוגנים),  
התשנ"א - 1991**

פרק א': הגדרות

**i. הגדרות**

בחוק זה –

- "עובד זר" – עובד שאינו אזרח ישראל, או תושב בה;
- "קבלן כוח אדם" – כהגדרתו בחוק העסקת עובדים על ידי קבלני כוח אדם, התשנ"ו-1996;
- "מתווך כוח אדם" – מי שעיקר עיסוקו או מקצתו בתיווך עבודה;
- "מעביד" – לרבות קבלן כוח אדם;
- "הוועדה" – ועדת העבודה, הרווחה והבריאות של הכנסת.

פרק ב': תנאים להעסקה

**יא. תנאים להעסקת עובד זר [תיקון: תש"ס]**

לא יעסיק מעביד עובד זר אלא אם כן מילא אחר הוראות סעיפים 1ב עד 1ה.

**יב. אישור רפואי [תיקון: תש"ס]**

- (א) המעביד קיבל אישור ממוסד רפואי במדינת חוץ, שהכיר בו לעניין זה שר הבריאות, כי העובד נבדק בדיקה רפואית, בתוך שלושת החודשים קודם כניסתו לישראל, ונמצא שאינו נשא של אחת מהמחלות המנויות בתוספת או חולה בה (להלן – אישור רפואי); לא היה במדינה שממנה הגיע העובד הזו לישראל מוסד רפואי שהוכר כאמור, ייערכו הבדיקות ויינתן האישור, באותה מדינה או במדינה אחרת, על ידי מוסד רפואי ישראלי שהכיר בו לעניין זה שר הבריאות.
- (ב) הבדיקות לפי סעיף קטן (א) יבוצעו בהסכמת רשויות הבריאות של המדינה שבה הן מבוצעות.
- (ג) המעביד צירף לבקשה לאשרה ולרשיון לשיבת ביקור למטרת עבודה בישראל לפי חוק הכניסו לישראל, התשי"ב-1952 (להלן – חוק הכניסה), לעובד שלגביו מוגשת הבקשה, את האישור הרפואי המתייחס אליו.
- (ד) שר הבריאות, בהתייעצות עם השר ועם שר הפנים, רשאי להתקין תקנות לביצוע הוראות סעיף זה ובכלל זה פרטי הזיהוי שהאישור הרפואי יכלול.

## **10.g. חוזה עבודה [תיקון: תש"ס]**

- (א) המעביד התקשר עם העובד הזר בחוזה עבודה בכתב, בשפה שהעובד הזר מבין, ומסר לעובד הזר העתק ממנו.
- (ב) בחוזה יפורטו תנאי העבודה כפי שהוסכמו בין הצדדים כפוף להוראות כל דין, וכן כל אלה:
- (1) זהות המעביד וזהות העובד הזר;
  - (2) תיאור התפקיד;
  - (3) שכרו של העובד הזר, רכיביו, אופן עדכון השכר לרבות רכיביו ומועדי התשלום;
  - (4) רשימת הניכויים משכר העבודה;
  - (5) תשלומים של המעביד ושל העובד הזר בעבור תנאים סוציאליים של העובד;
  - (6) תאריך תחילת העבודה ותקופת העבודה;
  - (7) אורכו של יום העבודה הרגיל או שבוע העבודה הרגיל של העובד הזר לרבות יום המנוחה השבועי;
  - (8) תנאים לעניין היעדרות בתשלום, לרבות חופשות, ימי חג וימי מחלה;
  - (9) חובותיו של המעביד לפי סעיפים 71 ו-71א ולפי סעיף 1יא, ככל שהן חלות עליו.
- (ג) אין בהוראות סעיף זה כדי לגרוע מהוראות הסכם קיבוצי או צו הרחבה כמשמעותם בחוק הסכמים קיבוציים, התשי"ז-1957, החלים על העובד הזר והמעביד, או מהוראות כל דין.
- (ד) השר רשאי לקבוע הוראות משלימות לעניין סעיף זה וסעיף 11 לרבות קביעת עניינים נוספים שחובה שייכתבו בחוזה עבודה כאמור, וכן תנאים שאין לכלול בחוזה העבודה, ושאינם נכללים – יהיו בטלים, והכל לשם הבטחת תנאים הוגנים לעובד הזר ובהתחשב בהוראות כל דין, הסכם קיבוצי או צו הרחבה כאמור בסעיף קטן (ב).

## **10.ז. ביטוח רפואי [תיקון: תש"ס]**

- (א) המעביד הסדיר, על חשבוננו, לעובד הזר למשך כל תקופת עבודתו אצלו, ביטוח רפואי שיכלול סל שירותים שקבע שר הבריאות לעניין זה בצו; ורשאי שר הבריאות בהסכמת שר האוצר לקבוע כי הביטוח הרפואי יכלול שירותי בריאות נוספים על אלה הקבועים בסל השירותים.
- (ב) קבע שר הבריאות סל שירותים לפי סעיף קטן (א), תחול חובה על המעביד להסדיר לעובד הזר ביטוח בריאות כאמור בצו שקבע עד תום שישה חודשים מיום פרסום הצו.
- (ג) המעביד רשאי לנכות משכרו של העובד הזר סכום שהוציא או שהתחייב להוציא בפועל כדמי ביטוח רפואי כאמור, בשיעור שלא יעלה על השיעור שקבע השר, בין דרך כלל ובין לסוגים.
- (ד) הוראות סעיף זה יחולו כל עוד לא קבע שר הבריאות הסדרים מיוחדים לעובדים זרים לפי סעיף 56(א)(1)(ד) לחוק ביטוח בריאות ממלכתי, התשנ"ד-1994.

## **10.ח. מגורים הולמים [תיקון: תש"ס]**

- (א) המעביד העמיד, על חשבוננו, לשימוש העובד הזר, מגורים הולמים למשך כל תקופת עבודתו אצלו

ועד מועד שלא יפחת משבעה ימים לאחר סיומה, ואם נותרו מיום סיום העבודה ועד סיום תקופת שהייתו של העובד הזר בישראל פחות משבעה ימים – עד מועד שלא יפחת ממספר הימים שנותרו.

(ב) המעביד רשאי לנכות משכרו של העובד הזר סכום להחזר הוצאות שהוציא או שהתחייב בהן בפועל, למגורים כאמור, בשיעור שלא יעלה על השיעור שקבע השר, בין דרך כלל ובין לסוגי עובדים זרים.

(ג) (1) השר, רשאי לפטור מעביד מהחובה המוטלת עליו בסעיף קטן (א) כלפי עובדים המועסקים בתפקידים מסוימים שקבע, או ששכרם עולה על סכום שקבע; פטור לפי סעיף קטן זה יכול שיינתן בדרך כלל בתקנות, או לגבי עובד זר מסוים;

(2) מעביד שלא העמיד מגורים הולמים לעובד הזר בשל פטור שקיבל לפי פסקה (1) ישלם לעובד הזר תשלום בעבור מגורים הולמים בסכום שייקבע; סכום שנקבע לפי סעיף קטן זה יהיה צמוד למדד כפי שיקבע השר.

(ד) השר רשאי לקבוע, בהתייעצות עם שר הבריאות, שר הפנים ושר הבינוי והשיכון אמות מידה מחייבות למגורים הולמים, לרבות בדבר תנאי בטיחות ותברואה.

#### **10. החזרת מסמכים [תיקון: תש"ס]**

(א) מי שמעביד עובד זר יחזיק במקום העבודה שבו מועסק העובד הזר עותק של חוזה העבודה עם העובד הזר ותרגום נכון שלו בשפה העברית, וכן מסמכים נוספים שקבע השר; ואולם רשאי המעביד להחזיק את המסמכים האמורים במקום שבו הוא מנהל את עסקיו ובלבד שהודיע על כך בכתב למי שקבע השר; ההודעה תכלול גם את המען שבו יוחזקו המסמכים באמור.

(ב) השר רשאי לקבוע סוגי מסמכים שחובה על המעביד להחזיק כאמור בסעיף קטן (א).

#### **11. התקנת תקנות [תיקון: תש"ס]**

תקנות לפי סעיפים 1ב עד 1ג יותקנו באישור הוועדה.

#### **פרק ג': חיוביו של מעביד כלפי הרשויות**

#### **11. ערובה [תיקון: תש"ס]**

(א) השר, בהסכמת שר האוצר ושר הפנים, ובאישור הוועדה רשאי לקבוע חובת המצאה של ערבוו בנקאית או ערובה מתאימה אחרת (להלן – ערובה), לטובת המדינה להבטחת מילוי חובותיו שי מעביד כלפי העובד הזר, לרבות סוגה, תנאיה, סכומה, נוסחה, מועדים להמצאתה, חילוט והוראו לעניין השימוש בכספי החילוט.

(ב) השר, בהסכמת שר האוצר ושר הפנים ובאישור הוועדה, רשאי לקבוע כי ערובה שהמציא מעביד בישראל בקשר להעסקת עובד זר לפי חוק אחר תשמש להבטחת מילוי חובותיו לפי חוק זה; בתקנוו לפי סעיף קטן זה יכול שייקבע סדר קדימויות בחילוט הערובות והכל כאמור לשם מימוש המטרוו שלשמן ניתנו.

- (ג) הערובה תינתן על ידי המעביד, ויכול שתינתן, בהסכמת המעביד, על ידי אחד מאלה, שהוכר לעניין זה על ידי השר ובתנאים שיקבע לפי העניין –
- (1) ארגון מעבידים שהמעביד חבר בו;
  - (2) תאגיד שהמעביד חבר בו או בעל מניה בו;
  - (3) תאגיד שחברים בו מושבים או קיבוצים שהמעביד הוא חבר במי מהם.

#### **11. חובת דיווח**

- (א) מעבידו של עובד זר ימסור למדור התשלומים כהגדרתו בסעיף 61א לחוק שירות התעסוקה, התשי"ט-1959 (להלן – מדור התשלומים), דין וחשבון, מדי חודש או מדי תקופה ארוכה מזו שיקבע השר.
- (ב) בדין וחשבון כאמור יפורטו שכה העבודה של העובד הזר התשלומים של המעביד בעבור תנאים סוציאליים וכן ניכויים משכר העבודה לרבות ניכויים בעד תנאים סוציאליים, ניכויים לפי סעיפים 71 ו-71ה והסכומים ששולמו או שנוכו מהשכר לפי סעיף 71א.
- (ג) הדו"ח האמור בסעיף קטן (א) ייערך על גבי טופס שיקבע השר; כן רשאי השר לקבוע את המועד והדרך להגשת הדו"ח האמור, פרטים נוספים שיש לכלול בו והמסמכים שיש לצרף אליו, לרבות העתק של פירוט שכר העבודה והסכומים שנוכו מהשכר שנמסר לעובד לפי הוראת סעיף 24 לחוק הגנת השכר, התשי"ח-1958 (להלן – פירוט שכר העבודה).
- (ד) מעבידו של עובד זר ימסור למדור התשלומים, מדי תקופה שיקבע השר, אישור של רואה חשבון המאמת את הדוחות שהוגשו למדור התשלומים לפי סעיף זה; השר רשאי לקבוע, לגבי סוגי מעבידים, כי אימות הדוחות יהיה בדרך אחרת.
- (ה) מי שנתמנה מפקח לעניין חוק שהשר ממונה על ביצועו, רשאי, לצורך מילוי תפקידו, לפי חוק זה, לדרוש ולקבל ממדור התשלומים דוחות, פירוט שכר העבודה וכל מסמך ומידע אחר שמסר מעבידו של עובד זר למדור התשלומים בהתאם להוראות סעיף זה, ולהשתמש בחומר האמור לצורך מילוי תפקידו כאמור.

#### **12. אגרה**

- (א) שר הפנים, בהסכמת השר ושר האוצר ובאישור הוועדה, יקבע הוראות ותנאים בדבר –
- (1) חובת מעביד לשלם אגרה שנתית בסכום שלא יעלה על 3,000 ש"ח, שתשולם בעבור כל אשרת עובד זר שתינתן לפי חוק הכניסה (להלן – אגרה שנתית);
  - (2) חובת מעביד לשלם אגרת בקשה בסכום שלא יעלה על 350 ש"ח (להלן – אגרת בקשה) שתשולם בעבור כל בקשה לאשרה ולרשיון לישיבת ביקור למטרת עבודה בישראל לפי חוק הכניסה (להלן – אשרת עובד זר);
  - (3) פטור או סכום מופחת של אגרת בקשה או אגרה שנתית בעבור עובד זר סיעודי המועסק בידי יחיד, בתנאים שיקבע;
  - (4) פטור או סכום מופחת של אגרת בקשה או אגרה שנתית, לגבי עובדים זרים בסוגי עבודה או בענפים אחרים שיקבע ולגבי עובדים זרים בתפקידים מסוימים שקבע;

- (5) תשלום חלקי של אגרה שנתית לגבי אשרת עובד זר שתינתן לתקופה של עד 6 חודשים;
- (6) החזר חלקי של אגרה שנתית במקרה שהעובד הזר עזב את ישראל לפני תום המועד שנקבע באשרה שבשלה שולמה אגרה, הכל בתנאים ובנסיבות שיקבע כאמור.
- (ב) האגרה השנתית ואגרת הבקשה כאמור בסעיף קטן (א) ישולמו בידי מי שמבקש להעסיק את העובד הזר.
- (ג) שר הפנים, בהסכמת השר ושר האוצר ובאישור הוועדה רשאי בצו להקטין את הסכומים הנקובים בסעיף קטן (א).
- (ד) סכומי האגרות כאמור בסעיף זה יעודכנו ב-1 בינואר של כל שנה, בהתאם לשיעור עליית מדד המחירים לצרכן שפורסם ב-15 באוקטובר של אותה שנה לעומת המדד שפורסם ב-15 באוקטובר של השנה שלפניה; שר הפנים יפרסם הודעה על סכומי האגרות, כפי שעודכנו לפי סעיף קטן זה.

#### פרק ד': קרן לעובדים זרים

##### 11א. הפקדה בקרן

- (א) השר, בהסכמת שר האוצר ובאישור הוועדה, רשאי להקים קרן לעובדים זרים (להלן – הקרן) ולקבוע הוראות ותנאים בדבר חובת מעבידו של עובד זר לשלם לקרן סכום שיקבע שלא יעלה על 700 ש"ח לחודש, בעד כל עובד זר שהועסק על ידו באותו חודש (להלן – הפיקדון).
- (ב) שר האוצר, בהסכמת השר, יקבע הוראות לעניין הפעלתה וניהולה של הקרן, לרבות סוגי הנכסין שהקרן תהיה רשאית להשקיע בהם את הכספים שנתקבלו לה כאמור, והעמלות שישולמו לקרן.
- (ג) מעביד רשאי לנכות משכרו של עובד זר חלק מסכום הפיקדון שהוא שילם, בשיעור שלא יעלה על שיעור שקבע השר כאמור בסעיף קטן (א) ושלא יעלה על שליש מסכום הפיקדון.
- (ד) עובד זר זכאי לקבל את הכספים ששולמו בעדו לקרן בתוספת הרווחים שנצברו עליהם, בניכוי דמי ניהול ובניכוי מס כדין בתום שלושה חודשים לאחר שעזב את ישראל, למעט יציאה זמנית מישראל והכל בהתאם להוראות ולתנאים שקבע השר כאמור בסעיף קטן (א).
- (ה) למרות האמור בפקודת מס הכנסה –
- (1) סכומים שהופקדו בקרן בהתאם לפרק זה יראו אותם כהכנסה בידי העובד הזר במועד שנ התקבלו על ידו;
- (2) כספים שנצברו לעובד הזר בקרן יוטל עליהם מס הכנסה בשיעור סופי של 15% בלא זכות לפטור ניכוי או קיזוז כלשהם.
- (ו)

- (1) נקבעו בהסכם קיבוצי או בצו הרחבה כמשמעותם בחוק הסכמים קיבוציים, התשי"ז-1957 הוראות בדבר תשלומים סוציאליים שעל המעביד או העובד הזר לשלם לקרן פנסיה, לתוכני חיסכון אחרת, לקופת תגמולים או לתשלום פיצויי פיטורים, יעביר המעביד לקרן בלבד א

התשלום הסוציאלי שהוא חב בו וכן ינכה משכרו של העובד הזר את התשלום שהעובד חב בו ויעבירו לקרן בלבד, והכל בשיעורים שנקבעו בהסכם הקיבוצי או בצו ההרחבה כאמור, והוראות ההסכם הקיבוצי או צו ההרחבה לעניין זה לא יחולו.

(2) היה הסכום הכולל המשתלם לפי פסקה (1) קטן מהסכום שנקבע לפי סעיף קטן (א), יעביר המעביד לקרן את ההפרש שבין שני הסכומים, לרבות את הניכויים משכרו של העובד הזר לפי סעיף קטן (ג), ובלבד שסך כל הניכויים משכרו של העובד הזר לקרן לפי פסקה (1) ולפי סעיף קטן (ג) לא יעלה על השיעור שנקבע לפי הסעיף הקטן האמור.

(3) על מעביד ששילם כספי פיקדון לגבי עובד זר לא יחולו לגבי התקופה שבעדה הופקדו הכספים ועד גובה הסכום שהופקד הוראות חוק פיצויי פיטורים, התשכ"ג-1963.

(ז) השר, בהסכמת שר האוצר ובאישור הוועדה, רשאי לקבוע הוראות בדבר –

(1) תנאים ודרכים להעברת כספי הפיקדון לעובד הזר בהתאם לסעיף קטן (ד), לרבות הפקדתם בחשבון בנק של העובד הזר מחוץ לישראל;

(2) השימוש בכספים שלא הוצאו על ידי העובדים הזרים מהקרן, בתוך תקופה שתיקבע כאמור ושלא תפחת, לגבי כל עובד זר, משנתיים מיום תום תקופת אשרת העובד הזר שניתנה לו או לגביו, למטרת רווחתם של עובדים זרים בישראל כפי שיקבע;

(3) סוגי מקרים ותנאים שבהתקיימם יהיה עובד זר רשאי לקבל את כספי הפיקדון כולם או חלקם, אף לפני המועד האמור בסעיף קטן (ד) או אף בישראל;

(4) פטור מתשלום הפיקדון או תשלום מופחת של הפיקדון לגבי עובד זר סיעודי המועסק בידי יחיד, וכן לסוגי עובדים כפי שייקבע כאמור; ניתן פטור או נקבע תשלום מופחת, לא ינכה המעביד משכרו של העובד הזר לפי סעיף קטן (ג) או ינכה שיעור מופחת באופן יחסי לתשלום המופחת לפי העניין;

(5) הדרכים והמועדים לתשלום הכספים על ידי המעביד לקרן ולניכויים מהעובד הזר, כאמור בסעיפים קטנים (א), (ג) ו-(ו).

(ח) הסכום האמור בסעיף קטן (א) יעודכן ב-1 בינואר של כל שנה לפי שיעור עליית השכר הממוצע כהגדרתו בסעיף 1 לחוק הביטוח הלאומי [נוסח משולב], התשנ"ה-1995, לעומת השכר הממוצע כפי שהיה ב-1 בינואר שלפניו; השר יפרסם ברשומות הודעה בדבר סכום הפיקדון כפי שעודכן לפי סעיף קטן זה.

[הערת מערכת תקדין: פרק זה ייכנס לתוקף בתאריך 1/1/2001 ר' חוק ההסדרים במשק מדינת ישראל (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב והמדיניות הכלכלית לשנת התקציב 2000), התש"ס-2000 סעיף 24 (ס"ח תש"ס עמ' 98).]



12. העבדה שלא כדין [תיקון: תשנ"ג, תשנ"ה, תש"ס]

(א) מעביד שעשה אחד מאלה –

(1) העביד עובד זר שאינו רשאי לעבוד בישראל מכוח חוק הכניסה לישראל, התשי"ב-1952, והתקנות לפיו;

(2) העביד עובד זר בניגוד להוראות סעיף 32 לחוק שירות התעסוקה, התשי"ט-1959, דינו – כפל הקנס כאמור בסעיף 61(א)(2) לחוק העונשין, התשל"ז-1977, וקנס נוסף פי ארבעה מהקנס בסעיף 61(א)(2) לחוק העונשין, התשל"ז-1977, לעובד, לכל יום שבו נמשכת העבירה, ואם נעברה העבירה לגבי עובד זר שהועסק במסגרת עסקו או משלח ידו של המעביד, דינו מאסר שישה חודשים או קנס פי ארבעה מהקנס האמור בסעיף 61(א)(2) לחוק העונשין, התשל"ז-1977, וקנס נוסף פי ארבעה מהקנס הקבוע בסעיף 61(ג) לחוק העונשין, התשל"ז-1977, לעובד, לכל יום שבו נמשכת העבירה.

(ב) מי שעשה אחד מאלה –

(1) העביד עובד זר, בלי שהמציא אישור רפואי כנדרש לפי הוראות סעיף 1ב;

(2) העביד עובד זר בלי שהתקשר עמו בחוזה עבודה בכתב בהתאם להוראות סעיף 1ג;

(3) העביד עובד זר בלי שהסדיר לעובד הזר ביטוח רפואי בהתאם להוראות סעיף 1ד, או ניכה משכרו של העובד הזר סכום העולה על השיעור שנקבע בתקנות לפי אותו סעיף;

(4) העביד עובד זר בלי שהעמיד לשימושו מגורים הולמים בהתאם להוראות סעיף 1ה או ניכה משכרו של העובד הזר סכום העולה על השיעור שנקבע בתקנות לפי אותו סעיף;

(5) לא החזיק בהתאם להוראות סעיף 1ו, עותק של חוזה עבודה או תרגום לעברית ממנו או מסמכים נוספים, במקום כאמור באותו סעיף או שלא מסר הודעה כאמור באותו סעיף;

(6) לא העביר למדור התשלומים דין וחשבון או מסמך אחר במועד או באופן הנדרש לפי הוראות סעיף 1ט;

(7) לא מסר לעובד הזר פירוט שכר העבודה ששולם והסכומים שנוכו מהשכר, לפי הוראות סעיף 24 לחוק הגנת השכר, התשי"ח-1958;

(8) העביד עובד זר בלי שהפקיד בעבורו בקרן את מלוא כספי הפיקדון לפי הוראות סעיף 1יא;

(9) ניכה משכרו של העובד הזר בניגוד להוראות סעיף 25 לחוק הגנת השכר, התשי"ח-1958; דינו –

(א) לגבי עבירה לפי פסקאות (5), (6), או (7) – כפל הקנס האמור בסעיף 61(א)(2) לחוק העונשין התשל"ז-1977, וקנס נוסף פי ארבעה מהקנס האמור בסעיף 61(ג) לחוק העונשין, התשל"ז-1977 לעובד, לכל יום שבו נמשכת העבירה;

(ב) לגבי עבירה לפי פסקאות (1), (2), (3), (4), (8), או (9) – פי ארבעה מהקנס האמור בסעיף 61(א)(2) לחוק העונשין, התשל"ז-1977, וקנס נוסף פי ארבעה מהקנס האמור בסעיף 61(ג) לחוק העונשין

התשל"ז-1977, לעובד, לכל יום שבו נמשכת העבירה; ואולם אם נעברה העבירה כאמור בסעיפים קטנים (א) או (ב) לגבי עובד זר שהועסק במסגרת עסקו או משלה ידו של המעביד, דינו – קנס כאמור בסעיפים קטנים (א) או (ב), לפי העניין, או מאסר שישה חודשים;

(ג) קבלן שטיפל על פי חוזה קבלנות, כמשמעותו בחוק חוזה קבלנות, התשל"ד-1974, שנעשה עם מעביד של עובד זר, בהסדרת העניינים האמורים בסעיפים 1ב עד 1ה, כולם או חלקם, ולא הסדיר כראוי את העניינים האמורים לפי הוראות אותם הסעיפים, או שטיפל כאמור בהסדרת תנאי העבודה של עובדים זרים, לרבות בתשלום שכר עבודה ותשלומים גלויים, ופעל בעניין זה תוך הפרת הוראות כל חיקוק, דינו – מאסר או קנס כקבוע בסעיף זה או בחיקוק שהוראתו הופרה, לפי העניין, כאילו היה מעבידו של העובד הזר.

## **12. הלנה שלא כדין [תיקון: תשנ"ד, תשנ"ה, תשנ"ו]**

(א) מעביד או מתווך כוח אדם שעשה אחד מאלה, בין בתמורה ובין שלא בתמורה:

(1) העמיד ביודעין מקום לינה לרשותו של עובד זר, שנכנס לישראל שלא כדין, או שיושב בה שלא כדין או שעובד בישראל ללא רשיון שניתן לכך לפי חוק הכניסה לישראל, התשי"ב-1952 (להלן – רשיון עבודה כדין), בין אם המקום היה בבעלותו או בהחזקתו, ובין אם היה בבעלותו או בהחזקתו של אדם אחר;

(2) תיווך או סייע בכל דרך אחרת, בהשגת מקום לינה לעובד זר כאמור בפסקה (1), דינו – כפל הקנס האמור בסעיף 61(א)(2) לחוק העונשין, התשל"ז-1977, ואם נעברה העבירה אגב עיסוקו של מי שעבר את העבירה בעסקו או במשלח ידו, דינו – קנס כאמור או מאסר שישה חודשים.

(ב) לעניין עבירה לפי סעיף קטן (א), מעביד או מתווך כוח אדם, שעשה אחד המעשים האמורים בסעיף קטן (א), עליו הראיה שבדק כי בידי העובד הזר מסמכים שלפיהם הוא נכנס לישראל כדין, יושב בה כדין ועובד בה לפי רשיון עבודה כדין או שבנסיבות העניין לא היה עליו לדעת, בעת שעשה את אחד המעשים האמורים, שהעובד הזר נכנס לישראל שלא כדין, או שהוא יושב בה שלא כדין, או שהוא עובד בה ללא רשיון עבודה כדין.

[הערת מערכת "תקדין": סעיף 2א הוא הוראת שעה, שחלה חמש שנים שמיום פרסומה ב-14.3.96, אך לא יועמד אדם לדין בשל עבירה שנעברה לפי סעיף זה, בתקופה שמיום ז' באדר ב' התש"ס (14 במאוס 2000) עד יום 16.4.2000.]

## **13. תיווך שלא כדין [תיקון: תשנ"ג, תשנ"ד]**

מתווך כוח אדם שתיווך עבודת עובד זר שהעבדתו מהווה עבירה לפי סעיף 2, דינו – כפל הקנס כאמור בסעיף 61(א)(2) לחוק העונשין, התשל"ז-1977, או מאסר שישה חודשים.

## **13. ערכות מגן [תיקון: תשנ"ט]**

(א) לא יינתן למעביד היתר להעסקת עובד זר על פי חוק שירות התעסוקה, התשי"ט-1959, אלא אם כן רכש המעביד על חשבונו ערכת מגן לצורכי התגוננות אזרחית בעבור העובד, וצייד אותו לצרכים כאמור, לפי רשימה שעליה הורה שר הביטחון.

(ב) שר הביטחון, בהסכמת שר האוצר ושר העבודה והרווחה, רשאי לקבוע את כל אלה:

(1) התשלום, בעבור ערכות המגן;

(2) דרכי רכישת ערכות המגן, דרכי חלוקתן למעבידים לפי סעיף קטן (א) ומועדי החלוקה;

(3) דרכי החזקת ערכות המגן, הטיפול בהן וכן הדרכים והתנאים להחזרתן;

(4) המועד והנסיבות שבהם יש לשאת את ערכות המגן, להתקינן או להשתמש בהן בכל דרך אחרת.

(ג) מעביד אשר עבר על הוראות סעיף זה ועל התקנות לפיו, דינו – כפל הקנס האמור בסעיף 61(א)(2) לחוק העונשין, התשל"ז-1977, או מאסר שישה חודשים.

#### 14. מעביד בפועל

נעברה עבירה לפי סעיף 2 בידי קבלן כוח אדם, יואשם בעבירה כאמור גם מי שהעסיק בפועל את העובד הזר, אלא אם כן הוכיח שהעבירה נעברה שלא בידיעתו ושנקט את כל האמצעים הסבירים למניעתה.

#### 15. אחריות נושא משרה [תיקון: תש"ס]

(א) נושא משרה חייב לפקח ולעשות כל שאפשר למניעת עבירות כאמור בסעיפים 2 עד 4 בידי התאגיד או בידי עובד מעובדיו; המפר את חובתו כאמור, דינו – קנס כקבוע בסעיף 61(א)(2) לחוק העונשין, התשל"ז-1977; לעניין סעיף זה, "נושא משרה" – מנהל פעיל בתאגיד, שותף, למעט שותף מוגבל, ופקיד שחובתו מטעם התאגיד היא לפעול לקיום חובות התאגיד לפי הסעיפים האמורים.

(ב) נעברה עבירה לפי סעיפים 2 עד 4 בידי תאגיד, חזקה היא שנושא משרה הפר חובתו האמורה בסעיף זה, אלא אם כן הוכיח שנהג בלא מחשבה פלילית ובלא רשלנות ושעשה כל שאפשר כדי למנוע את העבירה.

#### 15א. הגנה על מתלונן [תיקון: תש"ס]

(א) לא יפגע מעביד בשכרו של עובד זר, בקידומו בעבודה או בתנאי עבודתו, ולא יפטר מהעבודה מחמת תלונה או תביעה שהגיש העובד הזר בתום לב על הפרת הוראה מהוראות חוק זה או על אי קיום חובה מחובותיו של המעביד כלפי העובד, או מחמת שמסר מידע בעניין כאמור, או מחמת שסייע בתום לב לעובד אחר בקשר לתלונה או לתביעה כאמור.

(ב) העובר על הוראות סעיף קטן (א), דינו – כפל הקנס הקבוע בסעיף 61(א)(2) לחוק העונשין, התשל"ז-1977.

#### 16. סמכויות פיקוח [תיקון: תש"ס]

(א) לשם פיקוח על ביצוע הוראות חוק זה או תקנות על פיו, רשאי עובד, כמשמעותו בסעיפים 73 או 74 לחוק שירות התעסוקה, התשי"ט-1959 (להלן – מפקח) –

(1) לדרוש ממעביד, מלשכה פרטית כמשמעותה בחוק שירות התעסוקה, מאדם שפועל מטעמו שי המעביד או בעבורו, או מעובדו של המעביד מידע ומסמכים הנוגעים לביצוע הוראות חוק זה;

(2) להיכנס בכל עת סבירה ללשכה פרטית או למקום עבודה שיש יסוד סביר להניח שהוא מקום עבודו של המעביד או של עובד או שהוא מקום מגוריו של עובד זר, ובלבד שהכניסה למקום המגורים כאמור היא לצורך בדיקת קיום חובותיו של המעביד לפי סעיף 11 וניתנה הסכמה לכך מאת העובד הזר.

(ב) התעורר חשד לביצוע עבירה לפי הוראות חוק זה רשאי מפקח –

(1) לחקור אדם שלדעתו קשור לביצוע עבירה כאמור, או שיש לו או עשוי להיות לו מידע עליה;

(2) לתפוס חפץ או מסמך הקשור לביצוע עבירה כאמור.

(ג) על חקירה לפי סעיף קטן (ב)(1) יחולו הוראות סעיפים 2 ו-3 לפקודת הפרוצדורה הפלילית (עדות),

ועל דבר שנתפס לפי סעיף קטן (ב)(2) יחולו הוראות הפרק הרביעי לפקודת סדר הדין הפלילי (מעצר

וחיפוש) [נוסח חדש], התשכ"ט-1969.

#### פרק ו': הוראות שונות

#### 16. ניידות עובדים זרים [תיקון: תש"ס]

השר בהתייעצות עם שר הפנים, רשאי לקבוע בתקנות כללים, תנאים וסייגים בדבר מעבר של עובד זר בין מעבידים, לרבות הוראות בדבר התחשבות בין מעבידים בגין אגרה ששולמה לפי סעיף 11 במקרה של מעבר כאמור; הוראות לעניין התחשבות כאמור טעונות הסכמת שר האוצר.

#### 16. חובת התייעצות [תיקון: תש"ס]

תקנות לפי סעיפים 11, 17, 18, 19, 20, 21 ו-26 יותקנו לאחר התייעצות עם ארגון העובדים שעם חבריו נמנה המספר הגדול ביותר של עובדים מאורגנים בישראל, ועם ארגוני מעבידים שהם לדעת השר יציגים ונוגעים בדבר.

#### 16. סייג [תיקון: תש"ס]

(א) סעיפים 11 עד 17 וסעיפים 18 ו-26 לא יחולו לגבי עובד זר שפרק ו' לחוק יישום ההסכם בדבר רצועת עזה ואזור יריחו (הסדרים כלכליים והוראות שונות) (תיקוני חקיקה), התשנ"ה-1994, חל עליו.

(ב) השר רשאי, באישור הוועדה, לקבוע הוראות בדבר אי תחולת סעיפים 11 עד 17 וסעיף 18, כולם או מקצתם, על עובד זר המועסק בעבודה, במקצוע או בענף שקבע דרך כלל או לסוגים, למקרה מסוים בתנאים שקבע או שהורה, לפי העניין; הוראות כאמור לעניין אי-תחולת סעיף 11 ייקבעו בהסכמת שר האוצר, ולעניין סעיף 17 – גם בהסכמת שר הפנים.

[הערת מערכת תקדין: פרק זה ייכנס לתוקף בתאריך 1/1/2001 ר' חוק ההסדרים במשק מדינת ישראל (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב והמדיניות הכלכלית לשנת התקציב 2000), התש"ס-2000 סעיף 24 (ס"ח תש"ס עמ' 98)].

#### 17. תיקון חוק בית הדין לעבודה

בחוק בית הדין לעבודה, התשכ"ט-1969, בתוספת השנייה, בסופה יבוא:

"חוק עובדים זרים (העסקה שלא כדין), התשנ"א-1991".

**i8. ביצוע**

השר הממונה על ביצוע חוק זה והוא רשאי להתקין תקנות בכל עניין הנוגע לביצועו.

**i9. תחילה**

תחילתו של חוק זה ביום י"ז באייר התשנ"א (1 במאי 1991).

תוספת

(סעיף 1ב)

שחפת, דלקת כבד, עגבת, זיבה, איידס.

יצחק שמיר	יצחק שמיר
שר העבודה והרווחה	ראש הממשלה
דב שילנסקי	חיים הרצוג
יושב ראש הכנסת	נשיא המדינה

## צו עובדים זרים (איסור העסקה שלא כדין והבטחת תנאים הוגנים) (סל שירותי בריאות לעובד)

מתוך: קובץ התקנות 6100, כ"ד בניסן התשס"א, 17.4.2001

בתוקף סמכותי לפי סעיף 1ד(א) ו-6ב לחוק עובדים זרים (איסור העסקה שלא כדין והבטחת תנאים הוגנים), התשנ"א-1991 (להלן – החוק), לאחר התייעצות עם ארגון עובדים שעם חבריו נמנה המספר הגדול ביותר של עובדים מאורגנים בישראל ועם ארגוני מעבידים שלדעת שר העבודה והרווחה הם ארגוני מעבידים יציגים ונוגעים בדבר, ובאישור ועדת העבודה והרווחה והבריאות של הכנסת, אני מצווה לאמור:

### הגדרות

#### 1. בצו זה –

- "חוק ביטוח בריאות" – חוק ביטוח בריאות ממלכתי, התשנ"ד-1994;<sup>2</sup>
- "מבטח רפואי" – מי שהמעביד הסדיר אצלו את הביטוח הרפואי לעובדו הזר, לפי החוק;
- "מכון אבחון" – מכון המבצע בדיקות EG, EMG, אודיומטריה וארגומטריה;
- "מכון דימות" – מכון רנטגן, אולטראסאונד, רפואה גרעינית, טומוגרפיה ממוחשבת (C.T) ואקוקרדיוגפיה;
- "מצב חירום רפואי" – כהגדרתו בחוק זכויות החולה, התשנ"ו-1996;<sup>3</sup>
- "התשלום הנהוג" – תשלום, לרבות ערבות או פיקדון, החל על הזכאי לשירות, כנגד מתן השירות בפועל, ושנקבע בתוספת השנייה או השלישית לחוק ביטוח בריאות, או בהודעה בדבר תנאים ותשלומים שנתנה המדינה לפרט במועד הקובע לפי חוק ביטוח בריאות, או בהצעת קופת חולים לפי סעיף 8(א1) לחוק ביטוח בריאות שאושרה לפי סעיף 8(א2) לאותו חוק, ואם היו בהוראות האמורות תשלומים שונים לאותו שירות – הגבוה מביניהם.

### שירותי הבריאות

2. הביטוח הרפואי שיסדיר מעביד של עובד זר לעובדו (להלן – העובד) למשך כל תקופת עבודתו אצלו (להלן – הביטוח הרפואי), יבטיח את זכאותו של העובד לכל שירותי הבריאות, תמורת תשלום שלא יעלה על התשלום הנהוג, ובהיעדר תשלום נהוג – בלא תשלום, כמפורט להלן:

#### (1) סל טיפולים –

- (א) כל השירותים המנויים בתוספת השנייה לחוק ביטוח בריאות, כשינויה מזמן לזמן;
- (ב) שירותי אשפוז בבית חולים פסיכיאטרי או במחלקה פסיכיאטרית בבית חולים כללי, במצב חירום

<sup>1</sup> ס"ח התשנ"א, עמ' 112; התש"ס, עמ' 85.

<sup>2</sup> ס"ח התשנ"ד, עמ' 156.

<sup>3</sup> ס"ח התשנ"ו, עמ' 327.

<sup>4</sup> י"פ התשנ"ה, עמ' 2271.

רפואי, לתקופה שלא תעלה על 60 ימים לתקופת העסקה אחת; לעניין זה, "תקופת העסקה אחת" – מלוא התקופה, אף אם אינה רצופה, שבה התקיימו יחסי עובד-מעביד, בין מעביד מסוים לבין עובדו.

(ג) השירותים האלה:

- (1) בדיקות מי שפיר לנשים שהן בגיל 35 ומעלה בתחילת ההריון;
  - (2) חיסונים נגד צפדת, כלבת וקרמת;
  - (3) בדיקות מנטו וצילום ריאות;
  - (4) כיסאות גלגלים והליכונים.
- (2) סל התרופות – כל השירותים המנויים בצו ביטוח בריאות ממלכתי (תרופות בסל שירותי הבריאות), התשנ"ה-1995,<sup>5</sup> כשינויו מזמן לזמן;
- (3) סל שירותים בעבודה – כל השירותים המנויים בתקנות 2 ו-5 לתקנות מס מקביל (שירותי בריאות בעבודה), התשל"ג-1973;<sup>6</sup> (להלן – תקנות שירותי בריאות בעבודה), ואולם כל מקום באותן תקנות שנאמר, "קופת חולים", קרי – "המבטח הרפואי".

#### חריגים לזכאות

3. על אף האמור בסעיף 2, אין חובה לכלול בביטוח הרפואי שירותים אלה:

- (1) במסגרת סל הטיפולים:
  - (א) שירותים פסיכולוגיים;
  - (ב) טיפולים בים המלח הניתנים לחולי פסוריאזיס;
  - (ג) בדיקות גנטיות;
  - (ד) אשפוז סיעודי או שירותי סיעוד אחרים;
  - (ה) שירותים לטיפול בבעיות אין-אונות, הפרעות בתפקוד המיני, פוריות הגבר או האשה, וכן טיפולי הפריה מלאכותית או הזרעה מלאכותית;
  - (ו) שירותים הניתנים מחוץ לישראל;
- (2) במסגרת סל התרופות:
  - (א) תרופות לטיפול במחלת אלצהיימר;
  - (ב) תרופות המיועדות לטיפול בבעיות אין-אונות. הפרעות בתפקוד המיני, פוריות הגבר או האשה, או ניתנות במסגרת טיפול הפריה מלאכותית או הזרעה מלאכותית.

#### הגבלת זכאות

4. (א) הביטוח הרפואי לא יגביל את זכאותו של עובד לשירות מן השירותים המנויים בצו זה, ואולם ניתן לכלול בביטוח הרפואי הגבלות כמפורט להלן:

<sup>5</sup> ק"ת התשנ"ה, עמ' 749.  
<sup>6</sup> ק"ת התשל"ג, עמ' 1806.



(1) שירותי בריאות לאשה בקשר להריון, במשך תשעת החודשים הראשונים, במצטבר, שבהם התקיימו יחסי עובד-מעביד בינה לבין מעביד אחד או יותר בישראל, זולת במצב חירום רפואי;

(2) לא יינתנו לעובד שירותים שהוא נזקק להם מחמת בעיה רפואית הנובעת ממצב רפואי שקדם למועד הראשון שבו הסדיר בעבורו מעביד כלשהו בישראל ביטוח רפואי (להלן – מצב רפואי קודם), וזאת במשך שלוש השנים הראשונות שממועד תחילתו של צו זה או מן המועד הראשון האמור (להלן – המועד הראשון) לפי המאוחר, אם נתקיים אחד משני אלה:  
(א) העובד עצמו אישר, כי הבעיה הרפואית שבשלה נזקק לשירות נובעת ממצב רפואי קודם;

(ב) רופא אישר, על פי ממצאים שלפניו, כי הבעיה הרפואית שבשלה נזקק העובד לשירות, נובעת ממצב רפואי קודם.

ואם שהה האדם מחוץ לישראל, לאחר המועד הראשון (להלן – שהייה) תקופה או תקופות העולות על 90 ימים רצופים, או על 120 ימים רצופים אם השהייה הפרידה בין תקופות העסקה אצל אותו מעביד – יראו כמועד הראשון, לעניין פסקה זו, את המועד הראשון לאחר השהייה שבו היה העובד מבוטח בביטוח רפואי.

אין בהוראות פסקה זו כדי לאפשר למבטח להגביל מתן שירותי בריאות לעובד, שהוא נזקק להם במצב חירום רפואי הנובע ממצב רפואי קודם, לשם ייצוב מצבו הרפואי עד למצב המאפשר המשך הטיפול בו מחוץ לישראל, או להגביל מתן שירותי בריאות אחרים, הדרושים לו עקב אותו מצב רפואי קודם, בתקופת 30 הימים שלאחר אישור הרופא כאמור או הקביעה בדבר ייצוב מצבו הרפואי כאמור.

(3) קבע רופא כי העובד אינו כשיר לבצע את העבודה שלשמה נתקבל לעבודה אצל מעבידו, וכי לא יהיה כשיר לבצעה, בתוך פרק זמן של תשעים ימים מן המועד שבו נבדק על ידו, אף אם יינתן לו הטיפול הרפואי שהוא נזקק לו, לא יהיה העובד זכאי אלא לשירותים רפואיים שהוא נזקק להם במצב חירום רפואי לשם ייצוב מצבו הרפואי, עד למצב המאפשר המשך הטיפול בו מחוץ לישראל, וכן לשירותים רפואיים אחרים, שהוא נזקק להם בתקופת 30 הימים שלאחר קביעת הרופא כאמור או הקביעה בדבר ייצוב מצבו הרפואי כאמור.

(4) השירותים הכלולים בסל שירותי הבריאות שלפי צו זה לא יינתנו לעובד, אם נזקק להם עקב -  
(א) תאונת דרכים, כהגדרתה בחוק הפיצויים לנפגעי תאונות דרכים, התשל"ה-1975;<sup>7</sup>  
(ב) פעולת איבה, כהגדרתה בחוק התגמולים לנפגעי פעולות איבה, התשל"ל-1970<sup>8</sup> אם הוא "נפגע" כהגדרתו באותו חוק;

(ב) נכללה בביטוח הרפואי התניה המגבילה את זכאותו של עובד לשירותי בריאות כאמור בסעיפים קטנים (א)(2) או (3), יכלול הביטוח הרפואי גם זכאות של העובד לתשלום מלוא ההוצאות הקשורות לטיסתו מישראל, בכל מקרה שבו מחייב מצבו הרפואי ליווי או סידורים מיוחדים אחרים, בעת הטיסה.

(ג) אישור רופא כי הבעיה הרפואית שבשלה נזקק עובד לשירות נובעת ממצב רפואי קודם

<sup>7</sup> ס"ח התשל"ה, עמ' 234.

<sup>8</sup> ס"ח התשל"ל, עמ' 126.

וקביעת רופא כי עובד הגיע לייצוב מצבו הרפואי ייעשו בידי רופא מומחה, וקביעת רופא בדבר אי כשירות עובד לעבודתו, אף בהינתן לו טיפול רפואי, תיעשה בידי רופא מומחה לרפואה תעסוקתית.

(ד) הזכאות לשירותים לפי פסקאות (2) או (3) בסעיף קטן (א) לא תופסק ושלושים הימים האמורים באותן פסקאות לא יימנו, אלא ממועד האישור הסופי או הקביעה הסופית שניתנו לפי סעיף 9(א), ואולם לא יראו כסופית קביעה כאמור בדבר ייצוב מצבו הרפואי של עובד, משניתנה קביעה כאמור בסעיף 9(ב).

#### פגיעה בעבודה

5. (א) השירותים הכלולים בסל שירותי הבריאות שלפי צו זה, לא יינתנו לעובד, אם נזקק להם עקב פגיעה בעבודה, כמשמעותה בחוק הביטוח הלאומי [נוסח משולב], התשנ"ה-1995, ובלבד שהמעביד אישר, בטופס שקבע המוסד לביטוח לאומי ושמיועד לכך (להלן – טופס פגיעה) כי הפגיעה האמורה היא פגיעה בעבודה.

(ב) נתן המעביד טופס פגיעה והמוסד לביטוח לאומי לא קבע, בתוך שלושה חודשים ממועד הפגיעה, כי היא פגיעה בעבודה, יחול הביטוח הרפואי על שירותים שניתנו לעובד עקב אותה פגיעה, בתוך שלושת החודשים, אף אם ניתנו שלא בידי נותן שירותים מטעם המבטח הרפואי, ולאחר שלושת החודשים, בכפוף להוראות סעיף 6, כל עוד לא קבע המוסד לביטוח לאומי כי היא פגיעה בעבודה.

#### נותני שירות

6. השירותים הכלולים בסל שירותי הבריאות לפי צו זה יינתנו בידי נותני שירותים שקבע לכך המבטח הרפואי, ואולם עובד יהיה זכאי לקבל במימון הביטוח הרפואי –

(1) שירותי חדר מיון בכל אחד מבתי החולים הכלליים בארץ, בכל אחד ממקרים אלה:

(א) כל שבר חדש;

(ב) פריקה חריפה של כתף או מרפק;

(ג) פציעה הדורשת איחוי על ידי תפירה או אמצעי איחוי חלופי;

(ד) שאיפת גוף זר לדרכי הנשימה;

(ה) חדירת גוף זר לעין;

(ו) טיפול במחלת הסרטן;

(ז) טיפול במחלת ההמופיליה;

(ח) טיפול במחלת סיסטיק פיברוזיס;

(ט) פינוי באמבולנס לחדר מיון, מהרחוב או ממקום ציבורי אחר, עקב אירוע פתאומי;

(י) הפניה הסתיימה באשפוז שאינו אלקטיבי;

(יא) מצב חירום רפואי.

(2) שירותי אשפוז שניתנו לו תכוף לאחר פנייה לחדר מיון, אם נעשתה במקרים המפורטים בפסקה (1).

#### סל הטיפולים והתרופות לעובד – זמינות ונגישות

7. (א) השירותים הכלולים בסל הטיפולים ובסל התרופות, כמשמעותם בסעיף 2, יינתנו לעובד, לפי שיקול דעת רפואי, באיכות סבירה, בתוך זמן סביר ובמרחק סביר ממקום מגוריו, ובהתאם להוראות סעיף זה.

(ב) הגישה לשירותי הרפואה הראשונית הכלולים בביטוח הרפואי תהיה חופשית, ולא תותנה באישורו של המבטח הרפואי או מי מטעמו; לעניין זה, "שירותי רפואה ראשונית" – שירותי רופא כללי, שאינו מומחה, וכן שירותי רופא מומחה ברפואת המשפחה, ברפואה פנימית ובגינקולוגיה.

(ג) הגישה לשירותי רפואה לא ראשונית הכלולים בביטוח הרפואי ניתנת להתניה באישורו של הרופא המטפל בשירותי הרפואה הראשונית, ובאישור זה בלבד.

(ד) הגישה לבדיקות במכוני דימות, במכוני אבחון, במכון גסטרואנטרולוגיה ובמעבדות, וכן הגישה לשירותי אשפוז אלקטיביים, ניתנת להתניה בקבלת אישורו של הרופא המטפל, וכן באישורו של המבטח הרפואי – ובלבד שהאישור המבוקש או הודעה על הסירוב לתיתו ניתנו בתוך 7 ימים ממועד קביעת הרופא המטפל, בדבר הצורך בבדיקה או באשפוז, לפי העניין, ובכל מקרה, לא יידחו למועד שיש בו כדי לסכן את העובד או לפגוע בסבירות הטיפול שהוא זכאי לו לפי צו זה.

(ה) הגישה לחדר מיון, בכל אחר מבתי החולים הכלליים בארץ, במצבים האמורים בסעיף 6, תהיה חופשית, ולא תהיה מותנית בקבלת אישורו של המבטח או מי מטעמו; בכל מצב אחר, ניתן להתנות את הפנייה לחדר מיון באישורו של הרופא המטפל, ובאישור זה בלבד.

#### סל השירותים בעבודה – דרכי ביצוע

8. סל השירותים בעבודה יינתן בדרך האמורה בתקנות 3 ו-11(א)(1) ו-2 לתקנות שירותי בריאות בעבודה, אולם כל מקום באותן תקנות שנאמר "קופת חולים" קרי "המבטח הרפואי" ומקום שהתקנות האמורות מתייחסות לזיקת חברות של עובד לקופת חולים, יראו אותה לעניין צו זה כזיקתו של עובד למבטח הרפואי שאצלו הסדיר לו מעבידו ביטוח רפואי.

#### כללים לאישור או קביעה של רופא מומחה

9. (א) הכללים לאישור או קביעה כאמור בסעיף 4(ג) יהיו כמפורט להלן:

(1) דרש המבטח הרפואי מהעובד לעבור בבדיקת רופא מומחה מטעמו, תהיה הבדיקה במימון המבטח הרפואי, והוא ימסור לעובד את חוות דעת הרופא המומחה, בצירוף הודעה בדבר זכאות העובד

לפי פסקה (2), ובצירוף פרטי גופים או ארגונים העשויים לסייע לו במימושה, שנתנו את הסכמתם לכך;

(2) העובד זכאי לקבל חוות דעת נגדית מרופא מומחה שבחר, שתימסר למבטח הרפואי בתוך 21 ימים מיום שהעובד קיבל את חוות דעת הרופא המומחה מטעם המבטח הרפואי; שכר הרופא המומחה מטעם העובד ישולם בידי המבטח הרפואי, בשיעור שקבעו המנהל הכללי של משרד הבריאות והממונה על הביטוח ושוק ההון במשרד האוצר (להלן – השכר הקבוע);

(3) נחלקו בדעותיהם שני הרופאים המומחים כאמור, ימנו הצדדים רופא מוסכם עליהם, במימון המבטח הרפואי, ודעתו תקבע; לא הגיעו הצדדים להסכמה על רופא כאמור, ימונה רופא מומחה מכריע בידי ראש האיגוד של ההסתדרות הרפואית בישראל (להלן – הסתדרות) העוסק בענף הרפואי הנוגע למחלת העובד. ולעניין קביעת אי הכושר לעבודה אף בהינתן טיפול רפואי – בידי ראש האיגוד לרפואה תעסוקתית של ההסתדרות (להלן – הרופא המכריע), וחוות דעתו היא שתקבע; לא מינה ראש איגוד כאמור רופא מכריע בתוך 15 ימים מיום שפנה אליו המבטח הרפואי, ימונה הרופא המכריע בידי המנהל הכללי של משרד הבריאות או מי שהוא הסמיכו לכך; שכרו של הרופא המכריע יהיה השכר הקבוע והוא ישולם בידי המבטח הרפואי.

(ב) על אף האמור בסעיף קטן (א), אם קבע מנהל המחלקה בבית חולים, שבה מאושפז העובד, או סגן מנהל המחלקה – בהיעדר המנהל – כי במועד שבו, לפי תניה בביטוח הרפואי כאמור בסעיף 4(א) (2) סיפה או (3), אמורה להיפסק זכאות העובד לשירותי בריאות, הוא לא הגיע עדיין לייצוב מצבו הרפואי, תהיה קביעתו קובעת כל עוד לא נקבע אחרת, בין בידי מנהל המחלקה או סגנו כאמור ובין לפי הוראות סעיף זה.

#### שמירת דינים

10. אין בהוראות צו זה כדי לגרוע מהוראות כל דין.

#### תחילה

11. תחילתן של תקנות אלה שישה חודשים מיום פרסומן.

ד' בניסן התשס"א (28 במרס 2001)

(חמ 3-3073)

נסים דהן

שר הבריאות

## מדינת ישראל, משרד הבריאות

### חוזר המנהל הכללי

מס' 17/2001 תאריך: כ"ד תמוז, תשס"א (15.07.01)

נושא: אספקת שרותי בריאות לקטינים הנמצאים בישראל

ואינם מבוטחים על-פי חוק ביטוח בריאות ממלכתי

סימוכין: חוזר המנהל הכללי מס' 5/2001 מיום כ' בשבט תשס"א (14.2.01)

להלן עידכון לחוזרנו שבסימוכין:

קופת חולים מאוחדת ומשרד הבריאות הגיעו לסיכום בדבר הרחבת הזכאות שלפי ההסדר למתן שרותי בריאות לקטינים הנמצאים בישראל ואינם מבוטחים לפי חוק ביטוח בריאות ממלכתי.

בהתאם להרחבה שעליה סוכם – יהיה קטין שלא נולד בישראל זכאי לקבל, במרפאות הקופה עצמה, את שרותי המרפאה הבסיסיים (רפואה ראשונית ורפואה מקצועית), שנהוג ומקובל לספק למבוטחים, במרפאות אלה, כבר ממועד רישומו בקופה, ובלא תקופת המתנה. כמו כן, יהיה קטין כאמור זכאי, מאותו מועד, לתרופות הכלולות בסל שרותי הבריאות שלפי ההסדר ושכלולות במרשם שניתן לו בעת ביקורו במרפאת הקופה, ולבדיקות המעבדה הכלולות בסל שרותי הבריאות שלפי ההסדר ומבוצעות במעבדות הקופה, אם רופא הקופה החליט כי הוא זקוק להן. לא יינתנו, בתקופת ששת החודשים האמורים, שרותים אלקטיביים הכרוכים בהפניה (טופס 17) מראש או בדיעבד, לנותני שרות חיצוניים לקופה.

כלל זה יחול גם לגבי קטין שנולד בישראל ושנרשם לאחר שחלפו ששה חודשים ממועד לידתו או ממועד תחילת ההסדר שלפי חוזר המנכ"ל (לפי המאוחר).

מצ"ב נוסח מתוקן של החוזר המותאם לשינויים האמורים.

בכבוד רב,

(---) ד"ר בעז לב

העתק: הרב ניסים דהן, שר הבריאות

סא/ 2001-02-5340



## 1. כללי:

- 1.1 ביום 1 בפברואר 2001 תחל קופת חולים מאוחדת לספק שרותי בריאות לקטינים הנמצאים בישראל ואינם מבוטחים לפי חוק ביטוח בריאות ממלכתי. הקופה זכתה במכרז שפרסם משרד הבריאות, בעניין זה, בין ארבע קופות החולים.
- 1.2 מהלך פרסום המכרז והפעלת השרותים לפיו, מהווה צעד חשוב ומשמעותי לביצוע האמנה הבינ"ל לזכויות הילד, שישראל חתומה עליה, ומבטיח גם לילדים שהוריהם אינם אזרחי המדינה או תושבים קבועים, את הזכות לקבלת שירותי בריאות.
- 1.3 כל מדינה, ומדינת ישראל בכלל זה, אנוסה לתת את הדעת גם למגבלות תקציבה, וחייבת ליצור איזון ראוי בין חובתה ההומניטרית כלפי ילדים הנמצאים בתחומה, לבין הצורך שלה, לקיים גם את מחויבויותיה הבסיסיות לתושביה. אי לכך, משרד הבריאות קבע, בשיתוף משרדי הממשלה האחרים, ומשרד האוצר בראשם, מסגרת זכאות מפורטת, הקובעת את קבוצות הזכאים, את השירותים להם הם זכאים, את התנאים שאותם חובה לקיים לצורך מימוש הזכות, וכן את נוהלי הרישום לקופת חולים והפסקתו.
- 1.4 מסגרת זאת מבטיחה כי ילדים הנמצאים בישראל יזכו לשירותי בריאות, בסבסוד המדינה, באותה מסגרת בה מטופלים גם ילדים הזכאים לשירותים על פי חוק ביטוח בריאות ממלכתי.
- כל ילד שמתקיימים לגביו תנאי הזכאות, ושאיננו נכלל תחת החריגים הספורים שנכללו בהסדר – זכאי לשירותים רפואיים בלי קשר ל"חוקיות" שהותו בישראל.
- 1.5 בחוזר זה יפורטו עיקרי ההסדר, תנאיו, מבנה ההסדר וכן נוסח ההסכם עם קופת חולים מאוחדת, המצורף לחוזר זה (נספח מס' 5).

## 2. ההסדר – קבוצות הזכאים באופן הרישום:

- 2.1 כל קטין הנמצא בישראל ששה חודשים רצופים ויותר, להוציא חריגים שיפורטו להלן, זכאי לקבל אישור זכאות לביטוח רפואי, עפ"י ההסדר.
- 2.2 קטין שלא נולד בישראל יהיה זכאי לקבל את שירותי הבריאות המלאים, בהתאם לכללי הסדר זה, תוך ששה חודשים ממועד רישומו בקופ"ח מאוחדת, כמבוטח קופה.
- בתקופת ששת החודשים שממועד רישומו בקופה יחולו הכללים הבאים:
- מתוך שבעה ימים ממועד רישומו כמבוטח קופה – יהיה הקטין זכאי למימון שרותים שניתנו לו במצב חירום רפואי, כמשמעותו בחוק זכויות החולה.
- לאורך כל תקופת ששת החודשים – יהיה הקטין זכאי לקבל, במרפאות הקופה, את שרותי המרפאד הבסיסיים (רפואה ראשונית ורפואה מקצועית), שנהוג ומקובל לספק למבוטחים, במרפאות אלה. כמו כן יהיה הקטין זכאי לתרופות הכלולות בסל שרותי הבריאות שלפי ההסדר ושכלולות במרשם שניתן לו בעת ביקורו במרפאת הקופה, ולבדיקות המעבדה הכלולות בסל שרותי הבריאות שלפי ההסדר ומבוצעו במעבדות הקופה, אם רופא הקופה החליט כי הוא זקוק להן. לא יינתנו, בתקופת ששת החודשים האמורים שרותים אלקטיביים הכרוכים בהפניה (טופס 17), מראש ובדיעבד, לנותני שרות חיצוניים לקופה.

2.3 קטין שלא נולד בישראל יהיה זכאי לקבלת שירותי הבריאות המלאים בהתאם לכללי הסדר זה, ובלבד שנרשם בקופה תוך ששה חודשים מן ה-1.2.01, או ממועד לידתו – לפי המאוחר. על קטין שלא נרשם בתוך התקופה האמורה – יחולו אותם כללים החלים על קטין שלא נולד בישראל, כמפורט בסעיף 2.2.

2.4 את רישום הקטין כמבוטח קופה ניתן לבצע בכל אחד מסניפי קופ"ח מאוחדת המפורטים בנספח 7. הסניף המומלץ לביצוע הרישום הוא סניף הקופה ברח' לוינסקי 75 בתל-אביב, שם יהיו פקידים דוברי שפות שיוכלו לתת לעובד הסברים בשפתו.

2.5 הרישום יתבצע מידית, ע"י הצגת אישור הזכאות שהונפק לקטין בלשכת הבריאות ובלבד שלא עברו יותר משלושה חודשים בין מועד הנפקת האישור לבין הפניה לרישום בקופ"ח.

2.6 החריגים לזכאות כוללים: קטינים שהאחראי להם הוא תושב הרש"פ, קטינים שאחד מהוריהם רשום במרשם האוכלוסין הישראלי, וקטינים השוהים בישראל כתיירים, או במסגרת שליחות דיפלומטית, עבודה אקדמית או לימודים אקדמיים של אחראים להם או שלהם.

### 3. היקף השרותים:

3.1 קטין שנולד בישראל יהיה זכאי למלוא השירותים שלהם זכאי קטין ישראלי במצבו, למעט שירותי בריאות הניתנים בחו"ל.

3.2 קטין שלא נולד בישראל יהיה זכאי לאותו היקף שירותים, למעט שירותים להם הוא נזקק עקב מצב רפואי שהיה קיים קודם הגעתו לישראל.

3.3 דינו של קטין שיצא את ישראל לאחר לידתו בה, כדין קטין שלא נולד בישראל.

### 4. תשלום עבור השרותים:

4.1 התשלום החודשי שיידרש לשלם האחראי לקטין, עבור קטין באחריותו שנרשם לשרות הוא: 185 ש"ח לחודש. סך התשלום עבור כלל הקטינים הנמצאים תחת אחריותו של אותו הורה לא יעלה על 370 ש"ח לחודש.

4.2 התשלום יבוצע באמצעות פנקס תשלומים שיונפק לאחראי לקטין במעמד הרישום בקופה.

4.3 קבלת שרות רפואי תהיה כרוכה בתשלום ההשתתפות העצמית הנהוגה בקופ"ח מאוחדת, ביחס לכלל מבוטחיה.

4.4 קבלת השרות מותנית בסילוק מלוא החובות והתשלומים החלים על האחראי לקטין, לפי ההסדר.

### 5. הפסקת הזכאות לשרות:

5.1 הזכאות לשרות פוסקת בגיל 18.

5.2 אי עמידה בחובת התשלום החודשי, במשך תקופה של ששה חודשים, גוררת ביטול הרישום בקופה לאחר התראה של 30 יום, במהלכם ניתנת לאחראי לקטין האפשרות לסלק את חובותיו.

5.3 חידוש רישום של קטין שרישומו הופסק, מחייב פניה מחדש לקבלת אישור זכאות מלשכת הבריאות,

וכן תקופת המתנה של ששה חודשים, לפני שתינתן לקטין זכאות מלאה לשירותים, לפי ההסדר.

#### 6. חסיון מידע:

- 6.1 המידע המוחזק בלשכות הבריאות ובקופת החולים ישמש לצורך בירור הזכאות לביטוח בריאות ומתן שרותי בריאות, ולצורך זה בלבד.
- 6.2 המידע לא יימסר ולא ישמש לצורך בירור חוקיות שהותו של הקטין, או האחראי לו, בישראל.
- 6.3 משרד הבריאות יקבל דיווחים עיתיים מקופת החולים בדבר ביצועו של ההסדר. דיווחים אלה לא יכללו פרטים מזהים של הקטין או האחראי לו.

#### 7. תקופת ההסדר:

- 7.1 ההסדר מופעל, בשלב ראשון, לתקופת נסיון של שנתיים.
- 7.2 במהלך תקופה זאת ייבחן הנושא, לצורך הפקת לקחים, וביצוע תיקונים, אם ידרשו כאלה.

#### 8. נספחים

- נספח 1: סדרי עבודה בבחינת בקשות לקבלת תעודת זכאות
- נספח 2: טופס הבקשה לקבלת תעודת זכאות עבור קטין בלתי מבוטח
- נספח 3: תעודת זכאות לשירותי בריאות שתונפק לקטינים הזכאים לביטוח רפואי עפ"י ההסדר.
- נספח 4: דף מידע לעובדים הזרים – בתרגום לאנגלית וספרדית.
- נספח 5: נוסח ההסכם שנחתם בין מדינת ישראל לקופת חולים מאוחדת.
- נספח 6: רשימת לשכות הבריאות בהן תבצע הנפקת תעודות זכאות.
- נספח 7: רשימת סניפי קופ"ח מאוחדת בהם ניתן להירשם.