

קו לעובד
Worker's Hotline
عنوان العامل

המוקד לפליטים ולמהגרים ע"ר



שוד ושב

על הכשלים של
"חוק הפיקדון" ויישומו



אפריל 2019

שוד ושבר

על הכשלים של "חוק הפיקדון" ויישומו

קו לעובד
Worker's Hotline
عنوان العامل

המוקד לפליטים ולמהגרים ע"ד



כתיבה: ענת גוטמן ונועה קאופמן

הגהה: מאיה גולדמן

עיצוב: ענת גוטמן

תמונת השער: אורן זיו, אקטיבסטילס

על קו לעובד

קו לעובד היא עמותה ללא כוונת רווח, שמטרתה להגן על זכויות העובדים המקופחים ביותר במשק הישראלי. העמותה מסייעת לעובדות ולעובדים אזרחי ישראל, למהגרי ולמהגרות עבודה, לעובדות ולעובדים פלסטינים מהשטחים הכבושים, לפליטים, למבקשי מקלט ולקורבנות סחר בבני אדם למצות את זכויותיהם. כמו כן, העמותה פועלת לשינוי חקיקה ולהעלאת המודעות הציבורית לזכויות עובדים. העמותה עוסקת במתן סיוע פרטני, פעילות משפטית, באיסוף מידע ובתיעוד שוק העבודה מנקודת מבטם של העובדים.

רחוב נחלת בנימין 75, תל אביב – יפו 6515417

דואר אלקטרוני: Information@kavlaoved.org.il

טלפון: 03-6883766

אתר: www.kavlaoved.org.il

על המוקד לפליטים ולמהגרים

המוקד לפליטים ולמהגרים היא עמותה א־מפלגתית וללא מטרת רווח אשר שמה לה למטרה להגן ולקדם את זכויות האדם של פליטים ומהגרי עבודה ולמנוע סחר בבני אדם בישראל. העמותה פועלת באמצעות מתן מידע; ייעוץ וייצוג משפטי; ביקורים במתקני הכליאה למהגרים; וכן פעילות ויוזמות ציבוריות.

רחוב נחלת בנימין 75, תל אביב – יפו, 6515417

דואר אלקטרוני: info@hotline.org.il

טלפון: 03-5602530

אתר: hotline.org.il

תוכן עניינים

1	1. הקדמה
3	2. רקע
6	3. עיקרי "חוק הפיקדון"
6	א. הפחתת 20% משכר מבקשי המקלט והעברתם לקרן
7	ב. הפקדה בגובה 16% שמשולמת על ידי מעסיקיהם של מבקשי המקלט
9	ג. ניכויי מס
9	ד. מסירת מידע לעובד והיעדר פיקוח על השקעת הכספים וניהולם
9	ה. ניכויים על רכיב המעסיק שנצבר בקרן
11	ו. שילוב ההסדרים
12	4. תכליתו הפסולה של החוק
16	5. הכשלים של הסדר הפיקדון
16	א. שחיקת דיני העבודה ומעבר לעבודה בלתי מתועדת
16	ב. דרדור לעוני קיצוני תוך פגיעה בבריאות, בביטחון הסוציאלי ובתנאי קיום מינימליים
17	ג. נגישות הקרן לציבור העובדים
19	ד. הפרות חוק מצד המעסיקים והיעדר אכיפה
21	ה. גלגול חובות אבודים של מעסיקים שפשטו את הרגל על הקופה הציבורית
22	ו. היעדר מידע למעסיקים בנוגע למבקשי מקלט שאינם "מסתננים"
23	ז. ניכויים גבוהים מהמותר בענף הניקיון
24	ח. שעות פעילות הבנק המנהל את קרן הפיקדון
25	6. ההשלכות של "חוק הפיקדון"
27	7. החרגתם של "מקרים הומניטריים"
27	א. הליך התקנת התקנות להחרגת "מקרים הומניטריים"
28	ב. הכשלים המהותיים של הסדר ה"פטור"
29	ג. הכשלים ביישום מתן ה"פטור" והחזר החלקיים
32	8. סיכום והמלצות

1. הקדמה

"הוצאתי את הילדה הגדולה שלי (בת 8) מצהרון של בית ספר כדי לחסוך כסף. היא חוזרת הביתה ונשארת לבד. בגלל שבעלי עובד כל היום והלילה, אני לפעמים משאירה את הילדים לבד בבית, הגדולה בת 8 שומרת על הילד בן ה־3. למשל, כשאני הולכת לרופא. אין לי כסף לקחת להם עזרה בתשלום או לשלוח ל"בייביסיטר". כיום אנו עושים לילדים ביטוח רפואי, אבל כעת אין לנו כסף. הבעל שלי יצטרך לעבוד כל היום והלילה, אני לא יודעת אחרת איך נסתדר. אני לא ישנה בלילה מרוב דאגה." (מתוך תצהירה של א.א. מיום 19.9.2017)

במאי 2017 נכנס לתוקפו "חוק הפיקדון" לפיו אמורים מעסיקים לנכות 20% משכר עובדים שהם מבקשי מקלט, ולהפקידם בקרן פיקדון ייעודית שם יישמרו עד ליציאת העובד מישראל. מקורו של ההסדר נועד לחייב מעסיקים בהפרשות סוציאליות עבור מהגרי עבודה המועסקים בישראל, כאשר המטרה המקורית של החקיקה היא לצורך הגנה על זכויותיהם של מהגרי עבודה. לעומת זאת, עבור מבקשי המקלט נבנה הסדר שתכליתו הפוכה: דרדורם לעוני על מנת לרחוק אותם לעזוב את ישראל. המשמעות היא כי נלקחת חמישית משכרם הזעום של מבקשי מקלט, קבוצת העובדים מהחלשות ביותר בשוק העבודה הישראלי. מדובר באוכלוסייה שהמדינה אינה מעניקה לה זכויות סוציאליות, קצבאות ואף לא ביטוח בריאות.

יישום החוק לוקה בכשלים חמורים והרשלנות בטיפול מביאה לגזל של מיליוני שקלים מכיס העובדים. התפיסה המנחה את רשות האוכלוסין וההגירה גורסת שכסף שנוכה משכרם של העובדים, אך לא הופקד בקרן הפיקדון, אינו באחריותה, ותחת זאת האחריות לפתרון הבעיות מוטלת על העמותות – ובראשן "קו לעובד" – או על המעסיקים. הסיבה לכשלים אלה היא משולשת: התפרקות מהחובות המוטלות על הגוף שהופקד על מיליוני שקלים משכר העבודה של אוכלוסייה מוחלשת וענייה זו; היעדר אכיפה מוחלט, עד לאחרונה; ואי הנגשה של מידע לעובדים על העברת הניכויים, הנגשה שיכולה הייתה למנוע מהם לגלות מאוחר מדי כי הסכומים המנוכים משכרם אינם מועברים ליעדם אלא נותרים בכיסם של מעסיקיהם.

דוח זה סוקר את הרקע לחקיקת "חוק הפיקדון"; מתאר את האופן הרשלני בו נחקק במסגרת הליכי חקיקת בזק; מפרט את עיקריו וסוקר את תכליתו הפסולה; בוחן את הכשלים הרבים

ביישומו; ולסיכום – מפרט את הפעולות בהן יש לנקוט על מנת למנוע את הפגיעה הרבה שהוא מסב לאוכלוסיית מבקשי המקלט: נשים קשישים וטף, שורדי עינויים וסחר, ניצולי רדיפה ורצח עם אשר ישראל לא השכילה להעניק להם הגנה, מזור ומקלט – נהפוך הוא: רק אטימות, הכבדה והתעמרות הן מנת חלקם, כאשר "חוק הפיקדון" הוא חלק נכבד ממדיניות זו.

2. רקע

"אני עוזב את ישראל מרצון ויש לי כרטיס טיסה ל-30.4.2018. כעת התברר לי כי הכספים שנוכו משכרי כלל לא הועברו לקרן הפיקדון. [...] חסרים אלפי שקלים שנוכו משכרי עבור קרן הפיקדון, ואיני יודע כיצד אצליח לקבלם עד למועד הטיסה הסמוך. באם לא אקבל את הכסף, איאלץ לבטל את הטיסה." (מתוך תצהירו של ב.ס.ט. מיום 17.4.2018)

ראשוני מבקשי המקלט התחילו להגיע לישראל במספרים משמעותיים כבר בשנת 2005, וביתר שאת בין השנים 2010-2012. בעקבות זאת אימצו ממשלות ישראל מדיניות אשר מטרתה לייאש את מבקשי המקלט, להרתיעם מלבקש מקלט בישראל ולא לצמ לעזוב את המדינה, כביכול מרצונם, תוך שימוש באמצעי כפייה דרקוניים. כמו שאמר שר הפנים דאז, אלי ישי: "עד שתהיה לי אפשרות לגרש אותם אני אכלא אותם כדי להמאיס עליהם את חייהם"¹.

בינואר 2012 חוקק תיקון מס' 3 לחוק למניעת הסתננות (עבירות ושיפוט), תשי"ד-1954 (להלן "החוק למניעת הסתננות") שאיפשר לכלוא אזרחים זרים אשר נכנסו לישראל שלא דרך מעבר גבול מוסדר והחוק לא מאפשר לגרשם – "מסתננים" כהגדרתו בחוק – למשך שלוש שנים לפחות. מטרת התיקון הייתה, במוצהר, להרתיע מבקשי מקלט מלהגיע לבקש מקלט בישראל ולמנוע את התערותם בחברה. התיקון נפסל ביום 16.9.2013 במסגרת בג"ץ אדם². לפיכך הזדרזה המדינה לחוקק את תיקון מס' 4 לחוק למניעת הסתננות – "אותה גברת בשינוי אדרת", כפי שנפסק לימים – שאיפשר את כליאתם במשמורת של מבקשי מקלט לתקופה של שנה כמו גם כליאתם במתקן "חולות" לתקופה בלתי מוגבלת. גם תיקון זה נפסל, במסגרת בג"ץ איתן³, ביום 22.9.2014.

על רקע זה בא לעולם, ביום 19.11.2014, תזכיר הצעת חוק למניעת הסתננות ולהבטחת יציאת מסתננים ועובדים זרים מישראל (תיקוני חקיקה והוראת שעה), התשע"ה-2014, אשר עסק בעיקר בכליאתם של מבקשי מקלט במשמורת (למשך שלושה חודשים) ובמתקן "חולות" (למשך 20 חודשים). הסדר זה התקבל כחוק בהליך בזק ולימים נפסל בחלקו במסגרת בג"ץ דסטה⁴.

1 עמרי אפרים, "השלב הבא של ישי: מעצר של אריתראים וסודנים", Ynet, 16.8.2012. <https://bit.ly/2Gciicl>

2 בג"ץ 7146/12 אדם נ' הכנסת, פורסם בנבו, 16.9.2013.

3 בג"ץ 7385/13 איתן – מדיניות הגירה ישראלית נ' ממשלת ישראל, פורסם בנבו, 22.9.2014.

4 בג"ץ 8665/14 דסטה נ' הכנסת, פורסם בנבו, 11.8.2015.

1.12.2014

הצעה עוברת בקריאה ראשונה.

30.11.2014

אישור טיוטת החוק בממשלה ובוועדת השרים.

27.11.2014

יום עבודה אחד ללימוד ההערות.

26.11.2014

שבוע בלבד לתגובות הציבור.

19.11.2014

פרסום תזכיר החוק למניעת הסתננות (2014).

אלא שלתזכיר, שעסק כאמור ברובו בכליאה ושליטת חירות, נוסף ההסדר אשר קבע כי 20% משכרם של עובדים הנמנים על אחת הקבוצות החלשות במשק – מבקשי המקלט – יופקדו בקרן שתנוהל בידי המדינה באמצעות "בנק מזרחי טפחות" שזכה במכרז להפעלתה. במקביל, יעבירו מעסיקיהם של מבקשי המקלט 16% משווי שכרם, לאותה קרן. הסכומים ייצברו בקרן במשך שנים ממושכות, בלא שניתן יהיה לעשות בהם שימוש, ובלא שהם נושאים ערך ביטוחי כלשהו.

מטרתה של קרן הפיקדון הובהרה חזר ושנה במהלך הליכי החקיקה: "למנוע את הרצון שלהם להישאר", כפי שנאמר בדיונים, ו"לעודד אותם לעזוב את הארץ". בהתאם לתכלית זו, רק אם ייצאו מישראל, יוכלו לקבל את הכסף; ולמעשה, את חלקו – שכן על רכיב המעסיק יחולו ניכויים שונים: באם לא ייצאו בתוך זמן קצר לאחר אותה החלטה (תיאורטית) על הרחקתם לאחר שנים ארוכות של שהייה חוקית בישראל, ינכס מחלק מהכספים שנצברו בקרן קנסות בגין איחורים ביציאה, בשיעורים שנעים בין 35% ל-100%, בהתאם למספר חודשי ההשתהות ביציאה. בנוסף, ינכס מחלק מהכספים שנצברו מס בשיעור של 15%, וכן ינכסו הוצאות "הרחקה", ככל שיהיו.

"חוק הפיקדון" מתיימר להיתלות על פרק ד' לחוק עובדים זרים, התשנ"א-1991 (להלן: "חוק עובדים זרים"), שנחקק עוד בשנת 2000. הדמיון בין "חוק הפיקדון" לבין ההסדר שנקבע ב"חוק עובדים זרים" קלוש ביותר: ההסדר המקורי ב"חוק עובדים זרים", מסמיך את שר הרווחה לקבוע שמעסיקים של מהגרי עבודה יפקידו עבורם סכום קבוע מדי חודש בקרן ייעודית; ושסכומים אלו יועברו לידי העובדים עם יציאתם מישראל, בניכוי 15% מס.

תכליתו של הסדר זה הייתה כפולה: לייסד מנגנון שיבטיח העברת סכומי כסף הנובעים מזכויות סוציאליות למהגרי עבודה אשר נמצאים בישראל לפרקי זמן קצובים, ואשר זכאים לכל זכויות המגן בעבודה. מאידך, להבטיח כי סכומים אלה יימסרו למהגרי העבודה רק ביציאתם מישראל, בתום תוקף מועד רישיון הישיבה שלהם, על מנת לתמרץ אותם לעמוד במועדים שנקבעו מראש ליציאתם. הרקע לחקיקת פרק הפיקדון בשנת 2000 היה הגנה על זכויות עובדים. הבסיס לחיוב המעסיקים בהפקדה לקרן הוא זכויותיהם הסוציאליות של העובדים.

לעומת זאת, בהסדר הפיקדון החל על מבקשי המקלט נקבעה חובה לניכויים משכר העובד אשר אינה קיימת במנגנון המקורי. ייעודו הסוציאלי של הפיקדון בחוק עובדים זרים – כמו

1.5.2017

הסדר הפיקדון
נכנס לתוקף.

3.1.2017

תיקון נוסף לחוק
עובר בקריאה
שנייה ושלישית.

8.12.2014

החוק עובר
בקריאה שנייה
ושלישית.

3.12.2014

ישיבה בודדת
בוועדה על
הסדר הפיקדון.

2.12.2014

מרתון ישיבות
על הצעת החוק
בוועדת הפנים.

גם המסגרת הכוללת של הגנה על זכויות סוציאליות של עובדים – נעקרו מתוכנם המהותי כאשר חובת ההפקדה שהופעלה על "מסתננים" הפכה לאמצעי לקניסה דרקונית ומפלה של מבקשי מקלט, שאין בינה ובין תכלית קרן הפיקדון ולו מאום.

כאמור, במסגרת הליכי החקיקה של החוק למניעת הסתננות, היה הסדר הפיקדון לא יותר מאשר הערת שוליים: הוקדשה לו ישיבה אחת בלבד בוועדת הפנים והגנת הסביבה של הכנסת. הייתה זו הישיבה האחרונה לפני ההצבעה בוועדה על הצעת תיקון החוק בכללותה. הייעוץ המשפטי לכנסת הביע את עמדתו כי לא ניתן לגבש התייחסות לגבי ההסדר בפרק זמן כה קצר, וראוי לפצל מההצעה. עמדתו לא התקבלה.

החקיקה קודמה ואושרה בהליך בזק. תזכיר הצעת החוק פורסם ביום ד', 19.11.2014, 5 בשעות הערב. לציבור ניתנו שבעה ימים בלבד להגיב לו – עד לערב יום ד', 26.11.2014. יום עבודה אחד הוקצב ללימוד ההערות: כבר ביום א', 30.11.2014, הובאה טיוטת הצעת החוק לדיון בממשלה.

הממשלה אישרה את הטיוטה והסמיכה את ועדת השרים לענייני חקיקה לאשר את נוסח הצעת החוק. ועדת השרים התכנסה מיד לאחר ישיבת הממשלה ואישרה את הנוסח. למחרת, יום ב', 1.12.2014, כבר הונחה הצעת החוק על שולחן הכנסת.⁶ עוד באותו הערב עברה בקריאה ראשונה. למחרת וביום שלאחר מכן, ימים ג' וד', 2-3.12.2014, קיימה ועדת הפנים והגנת הסביבה של הכנסת "מרתון" ישיבות רצופות, וסיימה עד למוצאי יום ד' את הדיון בהצעת החוק ובהסתייגויות לה. ביום ב', 8.12.2014, אישרה הוועדה את נוסח החוק ודחתה את ההסתייגויות. עוד באותו הערב – ערב נפילת הממשלה והכרזה על בחירות – התקבלה הצעת החוק במליאה בקריאה שנייה ושלישית.

החוק קבע שהסדר הפיקדון לא ייכנס לתוקף אלא בחלוף 6 חודשים מפרסום צו על ידי שר האוצר, דבר אשר קרה בפועל רק בשנת 2017, בעקבות תיקון נוסף לחוק. הסדר הפיקדון נכנס לתוקף ביום 1.5.2017.⁷ עתירה נגד החוק הוגשה ביום 13.3.2017 והיא עודנה תלויה ועומדת.⁸

⁵ תזכיר הצעת חוק למניעת הסתננות ולהבטחת יציאת מסתננים ועובדים זרים מישראל (תיקוני חקיקה והוראת שעה), התשע"ה-2014, פורסם ביום ד', 19.11.2014.

⁶ לנוסח הצעת החוק מיום 1.12.2014: (pdf) <http://bit.ly/2mhWft6>.

⁷ החוק למניעת הסתננות ולהבטחת יציאתם של מסתננים מישראל (תיקוני חקיקה והוראות שעה) (תיקון), התשע"ז-2017: <https://bit.ly/2QczcQg>.

⁸ בג"ץ 2293/17 גרסגרה ואח' נ' הכנסת ואח'.

3. עיקרי "חוק הפיקדון"

"מאז שהגעתי לישראל אני עובדת בניקיון. מאז הפיקדון אני העליתי את שעות העבודה מתשע שעות ביום ל-12 שעות ביום. אחרת אני יכולה להתקיים. הילדים שלי נמצאים בגן 12 שעות ביום. הגן עולה לי 700 ₪ בחודש עבור כל ילד. שכרי השעתי 26.88 ₪. מאז החלת "חוק הפיקדון" מופחת 20% משכרי ל"קרן הפיקדון". משכרי יורד כ-1,000 ₪ בחודש ל"קרן הפיקדון". בנוסף לניכויים אחרים, כמו מס הכנסה של 14%, ביטוח לאומי, ביטוח בריאות." (מתוך תצהירה של פ.מ. מיום 19.9.2017)

"חוק הפיקדון" קובע חובת הפקדה חודשית קבועה לקרן הפיקדון, בגובה 36% משכרם של מבקשי המקלט. ההפקדה מורכבת משני חלקים: החלק הראשון הוא הפרשה בגובה 20% משכר העובד. החלק השני הוא הפקדה בגובה 16% שמשולמת כולה על ידי מעסיקהם של מבקשי המקלט. חובת ההפקדה של שני הרכיבים כרוכה זו בזו בסעיף ויאג(א) לחוק.⁹

א. הפחתת 20% משכר מבקשי המקלט והעברתם לקרן

בהסדר הפיקדון מעוגן ניכוי חסר תקדים משכר העובד, הן בגובהו והן באופיו, אשר מותיר את מבקשי המקלט עם שכר עבודה נמוך משכר המינימום, פוגע באופן דרמטי ביכולתם להתקיים בכבוד, לפרק זמן שעלול להיות ממושך ביותר אשר נכון להיום אין כל צפי לסיומו.

מבקש מקלט שמשכרו, כמו מרבית מבקשי המקלט בישראל, שכר מינימום חודשי למשרה מלאה שגובהו כיום 5,000 ש"ח ברוטו, יישאר, לאחר תשלום מס בגובה 10% עם שכר חודשי נטו של 4,500 ש"ח, כשמסכום זה יילקחו 1,000 ש"ח לקרן הפיקדון (20% מגובה השכר ברוטו, לפני ניכוי המס) וניכויים נוספים שונים. כלומר, שכרו נטו ירד מתחת ל-3,500 ש"ח.

ההפקדה חסרת התקדים בגובהה לקרן הפיקדון, אינה נושאת ערך ביטוחי. לשם השוואה, עובד ישראלי מפריש לקרן פנסיה שיעור של 6% משכרו, והפרשה זו נושאת ערך ביטוחי של ממש המזכה אותו בקצבה במקרים של זקנה, אובדן כושר עבודה או מוות. לדוגמה: עובד ישראלי שהוא ומעסיקו הפרישו לקרן פנסיה ויאבד את כושר עבודתו, יהיה זכאי לקצבה מקרן הפנסיה. מבקש מקלט שיאבד כושר עבודתו לא יהיה זכאי לכל קצבה, בעוד שהכספים שנוכו משכרו ונצברו בקרן הפיקדון, ימתינו בקרן ליום בו ייצא מישראל. כמו כן, אין כל תקדים לניכוי חובה בשיעור של 20% משכרו של עובד, לכל מטרה שהיא ולמעשה

⁹ חוק עובדים זרים, תשנ"א-1991: <https://bit.ly/2BZKfTW>

חובת ניכוי זו מפרה את חוק הגנת השכר לפיו ניתן לנכות 25% בלבד משכר העובדים לכל מטרה שהיא. כאמור, ניכוי עובד לקרן פנסיה עומדים כיום על 6%. ניכוי עובד לקרן השתלמות הם וולנטריים, וממילא שיעורם מגיע רק ל-2.5% מהשכר.

ב. הפקדה בגובה 16% שמשולמת על ידי מעסיקיהם של מבקשי המקלט

חלק המעסיק בניכוי לקרן הפיקדון יגיע ל-16% מהשכר, מתוך 36 האחוזים שיופרשו לקרן הפיקדון. ניכוי זה נועד להוות תחליף להפרשות הסוציאליות שמקורן בצווי הרחבה והסכמים קיבוציים. אולם בפועל, חלק המעביד בהפרשות סוציאליות שמגיע כדי 16% משכר העבודה הוא חריג בהיקפו. כיום עומד שיעור הניכוי בגין פנסיה ופיצויי פיטורים על 12.5%, בהתאם לצו ההרחבה משנת 2016.¹⁰ קבוצות עובדים חזקות בלבד, אלה שלהן רשת ביטחון קיבוצית מבוססת, נהנות משיעורים גבוהים מכך. בעוד ששיעור הניכוי של מעסיקיהם של מהגרי עבודה משכר העובד (שנקבע בתיקון ב"חוק עובדים זרים" בשנת 2000) הוא צמוד לזכויות בפועל המגיעות לעובד ולשיעורי ההפרשות הסוציאליות להן הוא זכאי לפי צו ההרחבה, בעניינם של מבקשי המקלט השיעור נקבע באופן שרירותי, שאין מאום בינו ובין החובות החלות ממילא על מעסיקים. חשוב להדגיש כי שיעורי הניכוי של מעסיקי מהגרי עבודה נמוכים יותר מאלה שנקבעו ביחס למעסיקי מבקשי מקלט, וכי כיום, מרבית המעסיקים של מהגרי עבודה אינם נדרשים כלל להפרשות אלה במהלך תקופת העבודה, מכיוון שטרם הותקנו תקנות המחילות עליהם את חובת הפיקדון (בתוכם כל המעסיקים הפרטיים של עשרות אלפי עובדי הסיעוד הזרים בישראל וכל המעסיקים של אלפי עובדי החקלאות הזרים בישראל).

כך משמש סעיף שנועד לאפשר יישום צווי הרחבה והסכמים קיבוציים, להשית היטל נוסף על מעסיקים של מבקשי מקלט, ומצטרף לשורה של קנסות והיטלים ממקורות אחרים (ובמרכזם – היטל בגובה של 20%,¹¹ אשר כולם ביחד נועדו להוות גורם הרתעה מהעסקת מבקשי המקלט, לפגוע בכושר המיקוח שלהם בקבלה לעבודה, וסופם שיגולגלו על העובדים בצורה של פגיעות בשכרם או בזכויות המגן).

הפרשות המעסיק, כמו הפרשות העובד, נעדרות כל מימד ביטוחי. יש להתבונן בהיעדר הביטוח בקשר למבקשי מקלט, בהקשר של תקופת שהייתם בישראל. אם מטרתה של קרן הפיקדון במקור הייתה לשמש תחליף לזכויות סוציאליות למהגרי עבודה, השווים בישראל תקופות קצרות יחסית של חמש שנים, הרי שמבקשי מקלט נמצאים בישראל

¹⁰ צו ההרחבה בדבר הגדלת ההפרשות לביטוח פנסיוני במשק – 2016.

¹¹ מכוח סעיף 45 לחוק התכנית להבראת כלכלת ישראל (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב והמדיניות הכלכלית לשנות הכספים 2003 ו-2004), התשס"ג-2003.

תקופות ממושכות בהרבה, ובאופן טבעי אינם יכולים לקבל מענה במדינות מוצאם לבעיות הבריאותיות מהן הם עשויים לסבול, ומכאן הפגיעה הביטוחית בהם חריפה יותר.

מבקשי מקלט	מהגרי עבודה	עובדים ישראלים
חלק המעסיק בהפקדה לפיקדון חודשי (המחליף את ההפרשות לביטוח פנסיוני ולפיצויים) * 16%	פיקדון חודשי (המחליף את ההפרשות לביטוח פנסיוני ולפיצויים): בניין – 710 ש"ח חברת סיעוד – כ"15% *	6.5% הפרשות לרכיב תגמולים; 6% הפרשות לפיצויים, סה"כ 12.5%* (או 15.8% אם המעסיק מפריש לפיצויים מלאים).
ביטוח לאומי ⁺ עד 60% מהשכר הממוצע במשק: 0.49% מעל 60% מהשכר הממוצע במשק: 2.55%	ביטוח לאומי ⁺ עד 60% מהשכר הממוצע במשק: 0.49% מעל 60% מהשכר הממוצע במשק: 2.55%	ביטוח לאומי ⁺ עד 60% מהשכר הממוצע במשק: 3.45% מעל 60% מהשכר הממוצע במשק: 7.5%
היטל מס עובד זר* חקלאות וסיעוד – 0% בענף המסעדות האתניות, בענף התעשייה או בענף הבניין – 15% בשאר הענפים – 20%^Δ	היטל מס עובד זר* חקלאות וסיעוד – 0% בענף המסעדות האתניות, בענף התעשייה או בענף הבניין – 15% בשאר הענפים – 20%^Δ	-
ביטוח בריאות פרטי לעובד זר [§] כ"250 ש"ח	ביטוח בריאות פרטי לעובד זר [§] כ"250 ש"ח	-
<p>* מהשכר הקובע.</p> <p>+ מעסיקהם של מבקשי המקלט ומהגרי העבודה משלמים סכום נמוך יותר לביטוח הלאומי על העובדים מבקשי המקלט (והעובדים לא משלמים מס בריאות), משום שאלה אינם זכאים כלל לזכויות הסוציאליות שהביטוח הלאומי מעניק, כי אם רק לביטוחים הקשורים ישירות לעבודתם, וחוק הבריאות הממלכתי לא חל עליהם.</p> <p>Δ הענפים בהם מועסקים מהגרי עבודה בהיתר זכו להנחה או פטור מוחלט. בפועל, רק מעסיקהם של מבקשי המקלט – שמועסקים לרוב בענף הניקיון, המסעדות, המלונאות ועוד – משלמים היטל מס מלא.</p> <p>§ המעסיק רשאי לנכות חלק מעלות הפוליסה משכרו של העובד.</p>		

ג. ניכוי מס

לצד חובת הניכויים מהעובד ומהמעסיק, נקבעו הוראות המסדירות את מיסוי הרכיבים, בסעיף ויא(ה)(3) לחוק.¹² על רכיב השכר של מבקש המקלט יוטל מס ביום תשלום המשכורת, עם העברתו לקרן. כך, ישלם מבקש המקלט מס מראש על שכר שטרם קיבל, שנים וחודשים ארוכים לפני קבלתו (אם בכלל).

על חלק המעסיק בהפקדות לקרן הפיקדון, יחול ניכוי של 15% בעת יציאת מבקשי המקלט מישראל. זהו ניכוי חריג בהיקפו ביחס לזכויות הסוציאליות של עובדים, שמקורן בזכות לפיצויי פיטורים ולפנסיה, סכומים הפטורים מניכויי מס כאשר מדובר בעובדים ישראלים.

ד. מסירת מידע לעובד והיעדר פיקוח על השקעת הכספים וניהולם

סעיף ויא3 לחוק קובע חובת מסירת מידע לעובד זר שהוא "מסתנן",¹³ אולם זכותו של העובד לקבל מידע על כסף הנצבר בחשבון הקרן מותנית בבקשתו לקבל מידע. הקרן, מצידה, אינה מחויבת לשלוח דוחות תקופתיים. על ההסדר לא חל חוק הפיקוח על שירותים פיננסיים,¹⁴ שבו מוסדרת ההתנהלות של קרנות גמל שמטרתן חיסכון או ביטוח. הפרשת העובד לקרן אינה נתונה לבחירתו, וזהות הקרן ותנאי ניהול הכספים גם הם אינם ניתנים לבחירתו. עמית ישראלי בקרן גמל למטרות ביטוח או חיסכון רשאי לבחור את הקרן בה יבוטח או יחסוך את כספו. מאידך, למבקשי המקלט אשר יפקידו סכומי עתק בקרן הפיקדון לאורך שנים ממושכות, אין כל זכאות לבחור את הקרן בה יבוטחו, את תנאי החיסכון, או לעבור מקרן לקרן.

אף שמדובר, כמובן, בפגיעות שוליות ביחס ליתר הפגיעות שכולל ההסדר, זוהי דוגמה נוספת לאופן הרשלני, המזלזל, והמקפח בו ינהלו כספים בהיקף אדיר, השייכים לאוכלוסייה חלשה, במשך תקופה שכרגע אינה צפויה להסתיים. כמו כן זוהי דוגמה לזלזול באוטונומיה של מבקשי המקלט.

ה. ניכויים על רכיב המעסיק שנצבר בקרן

סעיף ויא4(א) לחוק קובע כי מבקש המקלט יקבל את רכיב העובד במלואו רק במועד יציאתו מהארץ וכי עיקר רכיב המעסיק יועבר אליו בניכויים שונים, חלקם קבועים, כגון המיסוי המוזכר לעיל, וחלקם סנקציות שיוטלו על העובד באם לא יצא מישראל במועד

¹² "חוק עובדים זרים", ה"ש 9.

¹³ שם.

¹⁴ חוק הפיקוח על שירותים פיננסיים (קופות גמל), התשס"ה-2005.

הקבוע. ¹⁵ כך הופכות זכויות עובדים בסיסיות המעוגנות בחוקי העבודה לכלי ענישה כלפי אוכלוסיות עובדים מהמוחלשים ביותר במשק הישראלי.

החוק מתייחס לניכויים שניתן לגבות מהכספים בשל שיהוי בעזיבת ישראל, שיחולו, כמפורט בסעיף, על 33% מהכספים שנצברו בקרן. בתקופת שיהוי של חודש עד חודשיים שיעור הניכוי יהא 25% מהכספים; בתקופת שיהוי של מעל חודשיים עד שלושה חודשים שיעור הניכוי יהא 35%; מעל שלושה חודשים עד ארבעה חודשים שיעור הניכוי יגיע ל-50%; מעל ארבעה חודשים עד חמישה חודשים – 65%; מעל חמישה חודשים עד שישה חודשים – 80%; לאחר שישה חודשים, כפי שמפורט בסעיף, יגיע הניכוי ל-100% (מאותו שיעור של שלישי מהכספים המופקדים בקרן הפיקדון).

"תקופת השהייה בישראל" נקבעה בסעיף 21 לחוק כך: "לעניין עובד זר שהוא מסתנן – המועד שבו עליו לעזוב את ישראל כפי שנקבע בפסק דין חלוט או בהודעה מאת שר הפנים או מנהל רשות האוכלוסין וההגירה במשרד הפנים".

מדובר במנגנון קנסות דרקוני ומפלה. אלו קנסות המוטלים בגין עיכוב ביציאה מישראל שאורכו זניח, בעיקר בהתחשב בתקופת השהייה החוקית בישראל, רבת השנים. מקורו של החלק שממנו יילקחו הקנסות הוא בשורה של זכויות סוציאליות, בראשן הזכות לפנסיה. מדובר גם באפליית מבקשי המקלט ביחס למהגרי עבודה: בתקנות אשר אושרו בוועדת העבודה והרווחה ביום 16,24.5.2016 ואשר בהן התייחסות לענפי הבניין וחברות הסייעוד בלבד, נקבעו שיעורי הניכויים לגבי מהגרי עבודה שלא יוצאים את ישראל במועד שנקבע להם מראש, אולם שיעורים אלה נמוכים יותר מאלה החלים על מבקשי מקלט. שיעורי הניכויים למהגרי עבודה הם 15%; 25%; 35%; 50%; ו-65% בהתאמה לתקופות המצוינות ביחס למבקשי המקלט:

תקופת השיהוי	מבקשי מקלט	מהגרי עבודה
חודש עד חודשיים	25%	15%
מעל חודשיים עד שלושה חודשים	35%	25%
מעל שלושה חודשים עד ארבעה חודשים	50%	35%
מעל ארבעה חודשים עד חמישה חודשים	65%	50%
מעל חמישה חודשים עד שישה חודשים	80%	65%
מעל שישה חודשים	100%	100%

¹⁵ "חוק עובדים זרים", ה"ש 9.

¹⁶ תקנות עובדים זרים (פיקדון לעובדים זרים), התשע"ז-2016.

כלומר, כספי ההפרשות הסוציאליות לעובדים יהפכו לחלק ממנגנון קנסות על מי שיישאר בישראל מעל לתקופה של חודש בלבד. מבקשי המקלט השוהים בישראל בהיתר שנים ארוכות אמורים, אם כן, למהר לארוז את מטלטליהם, לסיים את חוזי השכירות שלהם, להתפטר מעבודותיהם, להוציא את ילדיהם מבית הספר ולהסדיר את ענייניהם הביורוקרטיים תוך תקופה קצרה ביותר. לא יעשו כן תוך 30 יום – ייקנסו. לעומת מהגרי העבודה, אשר יודעים מראש מתי תפוג אשרתם ויכולים "להתכונן" ולהיערך ליציאתם מישראל בתום אשרת העבודה, נתונים מבקשי מקלט באי ודאות באשר לאופק שהייתם בישראל. אין להם כל דרך לצפות, ודאי לא שנים מראש, מתי תינתן הודעת שר הפנים כי הוסרה "מדיניות אי ההרחקה" החלה על אוכלוסיות אלה וכי עליהם לעזוב את ישראל.¹⁷

ו. שילוב ההסדרים

ההסדר, על מכלול היבטיו, מביא למספר פגיעות החוברות יחד ומשתלבות זו בזו לכדי דחיקתם של מבקשי מקלט לעוני, במטרה לעודד את עזיבתם "מרצון". הסדרים אלו שלובים זה זה באופן כה עמוק עד שכמעט בלתי ניתן לבודדם ולהפרידם.

בהסדר הפיקדון מעוגן ניכוי דרמטי וחסר תקדים מהשכר אשר יפגע ביכולת להתקיים בכבוד לפרק זמן שעלול להיות ממושך ביותר. הניכוי לקרן הפיקדון מגיע לאחר תשלום המס על המשכורת כולה (על אף שחמישית ממנה כלל לא תגיע לידי העובד במועד תשלום המס), באופן שמפחית עוד יותר את גובה השכר נטו. במקביל, מאפשר ההסדר להעביר שיעורים משמעותיים מזכויותיהם הסוציאליות של מבקשי המקלט (רכיב המעסיק) לאוצר המדינה, באמצעות מיסוי גבוה וקנסות ענק בגין איחורים ביציאה מישראל. כמו כן, לשיעור הגבוה שנקבע במכוון להפרשת המעסיק צפויה השלכה על שוק התעסוקה של מבקשי המקלט, שכן הוא יחבור להיטלים שכבר מוטלים על מעסיקיהם של מבקשי מקלט.¹⁸ מאחר שמבקשי המקלט אינם זכאים לקצבאות שונות מכוח חוק הביטוח הלאומי, לביטוח בריאות או להטבות סוציאליות אחרות, הרי שהדבר מובילם לחיים מתחת למינימום ההכרחי לקיום בכבוד.

¹⁷ ראו למשל: "אל תשלחו אותנו חזרה, כדי שנהפוך שוב לפליטים" – מנתיני מדינה עוינת למגורשים: קהילת יוצאי דרום סודאן בישראל, המוקד לפליטים ולמהגרים (לשעבר: מוקד סיוע לעובדים זרים) והמרכז לקידום פליטים אפריקאים (ARDC), דצמבר 2012, <https://bit.ly/2LGcp9J>.

¹⁸ ניצנים של מדיניות זו ניתן לראות כבר כיום בענף המסעדות. ראו למשל: לי נעים, "המס על עובדים זרים: לחץ במסעדות", חדשות 2, 25.9.2017, <https://bit.ly/2ViZxed>. ריטה גולדשטיין, "מצבה לכל מסעדה שנסגרה", mako אוכל, 26.12.2018, <https://bit.ly/2QZLl5G>.

4. תכליתו הפסולה של החוק

"בסוף שנת 2004 עזבתי את חבל דארפור, שבסודן. עזבתי בגלל המלחמה בדארפור. לפני שעזבתי שרפו לגמרי את הכפר בו גדלתי וחייתי, וכששרפו את הכפר אבי נהרג. בעקבות זאת, ברחנו מדארפור. [...] גם אם ינכו 20% משכרי, לא אשוב לדארפור. המצב בדארפור היום מאוד קשה. רצח העם נמשך. אני אחד מהשבטים הדארפורים שהממשלה רודפת אותו. אם אחזור אקפד את חיי." (מתוך תצהירו של י.ג. מיום 19.1.2017)

בתשובתה במסגרת ההליכים המשפטיים נגד החוק טענה המדינה כי התכלית העיקרית של החוק היא "עידוד" יציאתם של אנשים, אשר חשופים לסכנה בארצותיהם גם אם אין יעד ברור אליו עליהם לעזוב. העזיבה שאליה מכוונת המדינה אינה יכולה להיחשב רצונית כאשר היא נובעת מפגיעה בזכויות יסוד – ובניהן הזכות לקניין, לשוויון ולקיום בכבוד. מדובר בתכלית פסולה, שאינה ראויה ואינה מוסרית.

ב־1.1.2018 הכריזו הרשויות על מהלך נרחב לגירושם של מבקשי המקלט מאריתריאה ומסודן, מהלך שעמד בתוקף קרוב לארבעה חודשים בטרם התברר כי הוא מבוסס כולו על מידע מטעה ועל פרשנות נטולת בסיס משפטי. למהלך נקבעו חריגים וכפי שהודתה המדינה בתגובתה מיום 10.4.2018 לעתירות שהוגשו בנושא,¹⁹ רק כ־7,000 מבין מבקשי המקלט מאריתריאה ומסודן היו "פוטנציאליים" לגירוש. כלומר, לכל היותר כחמישית מהאוכלוסייה שהסדר הפיקדון חל עליה, אמורה הייתה להיות מגורשת, וכל היתר היו נותרים בישראל, כדין, כאשר חמישית משכרם נגזלת מדי חודש.

האירועים שהתרחשו בחודשים אלה תועדו בתקשורת ובמסגרת העתירות שהוגשו נגדן.²⁰ בתקופה זו נעצרו קרוב ל־300 בני אדם, ללא משפט וללא מגבלת זמן, נוכח סירובם לצאת למדינה שהכחישה את קיומו של הסכם עימה בנושא. עשרות נוספים איבדו את רשויות הישיבה שלהם והפכו החל מיום 8.4.2018 ל"שוהים שלא כדין" שניתן לעצרם. לכל אלו החל מתקתק השעון הקבוע ב"חוק הפיקדון", לניכוי קנסות דרקוניים מזכויותיהם הסוציאליות שמעסיקיהם הפקידו בקרן הפיקדון.

¹⁹ בג"ץ 679/18 קוק אביבי ואח' נ' ראש הממשלה, ובג"ץ 733/18 פלדמן נ' מדינת ישראל (נמחקו ביום 10.4.2018).
²⁰ שם, וכן בבג"ץ 2445/18 המוקד לפליטים ולמהגרים נ' ראש הממשלה (נמחק ביום 30.4.2018). מידע נוסף על

12.3.2018

דיון ראשון
בבג"ץ.

20.2.2018

הראשונים
נכלאים
בסהרונים.

4.2.2018

שימועים
ראשונים מחוץ
לחולות.

18.1.2018

שימועים
ראשונים
בחולות.

1.1.2018

פרסום תכנית
הגירוש.

לצד זאת, בלשכה היחידה בארץ שרשות האוכלוסין וההגירה קבעה שתטפל באנשים אלו, נוצרו תורי ענק, בהם התגודדו אלפי אנשים מדי יום, ללא הגנה מהגשם ומהשמש, בהמתנה לחידוש רישיון הישיבה או לקבלת הודעת גירוש.²¹ לאלו נוספו אלפים אחרים (לרבות ממדינות אחרות) שביקשו להגיש בקשה למקלט, לאחר שהלשכה בבני ברק קיבלה גם את האחריות הזו, נוכח קריסתה תחת העומס של הלשכה הקודמת שטיפלה בכך.²² מטבע הדברים, חלק ניכר מהאנשים לא הצליחו להיכנס ללשכה, לא לצורך הגשת בקשה למקלט ולא לצורך חידוש רישיון הישיבה שלהם.

ביום 12.3.2018 התקיים דיון בשתיים מן העתירות,²³ בו הודיעה המדינה כי קיים הסכם עם רואנדה המאפשר גירוש אליה. שלושה שבועות בלבד לאחר מכן, ביום 24.2.2018, ובעוד מאות אנשים מוחזקים במעצר, הודיעו ראש הממשלה ושר הפנים לתקשורת, כי למעשה אין אפשרות לגרש את מבקשי המקלט לרואנדה וכי נחתם הסכם הבנות עם נציבות האו"ם לפליטים, לפיו במהלך חמש השנים הקרובות, למעלה מ־16,000 מאזרחי אריתריאה וסודן השוהים בישראל, יישבו מחדש במדינות מערביות בהן יוכרו כפליטים, תוך מתן זכויות מלאות; ומספר זהה של אנשים יישאר בישראל במעמד המעניק להם זכויות סוציאליות ואפשרות עבודה, באופן שיפזר את האחריות לטיפול בהם בכל רחבי הארץ.²⁴ הסכם זה, שהיה מידתי ואנושי בהרבה ממהלך הגירוש שממילא קרס, ושאפשר הוצאה של מספר כפול של אנשים מישראל ביחס לזה שניסתה המדינה לקדם מול רואנדה, בוטל תוך שעות ספורות, לאחר שראש הממשלה חזר בו מהחתימה על ההסכם נוכח חשש מהתגובה של חלק מקהל מצביעיו. מספר שבועות לאחר מכן, ביום 24.4.2018, טענה המדינה במסגרת

²¹ וראו בהרחבה: המוקד לפליטים ולמהגרים, "משתרכים בתור: התורים בלשכת רשות ההגירה בבני ברק בראשית שנת 2018" דצמבר 2018, <https://hotline.org.il/linesreport>.

²² ראו בג"ץ 7501/17 המוקד לפליטים ולמהגרים נ' שר הפנים, נמחק ביום 9.5.2018. ראו גם: המוקד לפליטים ולמהגרים, "הנה ערלה אזנם: הליכי מקלט בישראל", אוקטובר 2018, <https://bit.ly/2AMEtFn> וכן: המוקד לפליטים ולמהגרים, "מתדפקים בשער: הכשלים בגישה למערכת המקלט בשל גידול במספר הפונים מאוקראינה ומגיאורגיה", ספטמבר 2017, <https://bit.ly/2KVll4p>.

²³ ראו ה"ש 19.

²⁴ מסיבת העיתונאים מיום 2.4.2018, <https://bit.ly/2FR8PdE>.

24.4.2018

המדינה מודיעה שאין הסכם המאפשר גירוש.

15.4.2018

הכלואים משוחררים מסהרונים.

10.4.2018

דיון נוסף בבג"ץ.

3.4.2018

ביטול מתווה האו"ם.

2.4.2018

ההכרזה על מתווה האו"ם.

העתירה השלישית שהוגשה על ידי ארגוני זכויות האדם,²⁵ כי "התברר" שרואנדה מעולם לא התכוונה לאפשר הרחקה כפויה לשטחה, כפי שזו חזרה והצהירה.

בכך לא תמה הפארסה: לאחר שהתברר שאין כל הסכם עם רואנדה, ולאחר שראש הממשלה חזר בו מההסכם עליו חתם עם נציבות האו"ם לפליטים, הודיעה המדינה לבית המשפט כי קיימת "הסתברות גבוהה" לקיומו של הסכם עם מדינה אחרת, שמעולם לא נדונה בבית המשפט – אוגנדה – וכי הדבר מתיר את המשך כליאתם של חלק מהעצורים, ואת המשך הליכי השימוע שנערכו למאות אחרים. ביום 10.4.2018 התקיים דיון במעמד צד אחד במסגרת שתיים מהעתירות,²⁶ בסופו נקבע כי על פי מצב הדברים לא ניתן לגרש את מבקשי המקלט לאוגנדה, וכי אם לא יושג הסכם עד ליום 15.4.2018, יש לשחרר את העצורים. אלו אכן שוחררו ביום 15 באפריל, עובדה שלא מנעה מרשות ההגירה להמשיך ולקיים שימועים לקראת גירוש ולסרב לחדש רישיונות ישיבה למי שכבר הוחלט לגרשם, גם לאחר מכן. במסגרת הודעתה מיום 24.4.2018 בבג"ץ 2445/18, הודיעה המדינה כי גם אין הסכם המאפשר הרחקה לאוגנדה, ולאחר מכן תמו הליכי הגירוש כליל.

על אף כל זאת, ממשיכה המדינה לטעון במסגרת ההליכים נגד "חוק הפיקדון", כי אף אם אין אפשרות לגרש את אזרחי אריתריאה וסודן, עדיין ניתן "לעודדם" לעזוב את ישראל, באמצעות הפעלת לחצים עליהם. זוהי תכלית פסולה ובלתי מידתית הפוגעת בזכויותיהם הבסיסיות ביותר – תוך גזל ודרדור אלפים לכדי פת לחם. בית המשפט התייחס לכך בפסק דינו במסגרת ההליכים המשפטיים שהוגשו נגד הגירוש לרואנדה עוד בשנת 2015, בקבעו כי אם ההסכם עם המדינה השלישית דורש הסכמה לשם הרחקה אליה, לא ניתן "לחלץ" הסכמה זו על ידי פגיעה בזכויות אדם:²⁷

"כדי שהסכמה תוכל להוות בסיס להרחקה, יש להבטיח כי 'הסכמה זו היא אכן הסכמת אמת', המבטאת את האוטונומיה של הפרט ... ומבוססת – כאמרתו הקולעת של השופט ח' מלצר – על 'בחירה מודעת' – חופשית ומרצון" ...

²⁵ בבג"ץ 2445/18 המוקד לפליטים ולמהגרים נ' ראש הממשלה.

²⁶ ראו ה"ש 19.

²⁷ ע"מ 8101/15 צגטה נ' משרד הפנים, פסק דין מיום 28.8.2017 (pdf): <https://bit.ly/s2q3NEtH>

אכן, "בחירה חופשית תיתכן רק במקום שבו אדם סובריני לקבל החלטה מודעת ומושכלת מתוך מספר אפשרויות בנות־בחירה, שאינן מציבות אותו בפני מציאות חיים בלתי אפשרית" (עניין איתן, פס' 111 בפסק־דינו של השופט ע' פוגלמן וההפניות שם)... הנהיכיכן, כדי שהסכמה להרחקה אכן תוכל להוות חלק מהבסיס החוקי להרחקתו של שוהה שלא כדין מישראל, עליה להיות הסכמת אמת; והסכמת אמת חייבת להיות הסכמה חופשית והסכמה מדעת. לטעמי, לחייב את המערערים 1 ו־2 להסכים להרחקתם ... מנוגד לעקרונות האמורים ואינו מאפשר גיבושה של הסכמה אמיתית. ראשית, משמעה של פרשנותם של המשיבים הוא כי בפועל נשללת מהמערערים 1 ו־2 אפשרות הבחירה. הם יכולים אמנם 'לבחור' לא להסכים להרחקה, אך כתוצאה מכך תוארך החזקתם במשמורת, **סיטואציה המציבה אותם** – בלשונו של השופט ע' פוגלמן – **'בפני מציאות חיים בלתי אפשרית'** (עניין איתן, פס' 111). שנית, הטלת סנקציה בדמות החזקה במשמורת מנוגדת לחובה לא לזקוף לחובתם של המערערים 1 ו־2 את א־הסכמתם ... **ובפועל מפקיעה מהם את הזכות לא להסכים. יש בה משום נקיטת אמצעים שיש בהם כדי לשלול את רצונם** (עניין דסטה, פס' 83 בפסק־דיני). כפועל יוצא, היא שוללת את רצוניותה של ההסכמה – ככל שהושגה – כמִרגם את חופשיותה...²⁸ (ההדגשות הוספו).

כלומר, לא ניתן להפעיל לחץ על מבקשי המקלט "להסכים" לגירושם למדינתם או ל"מדינה שלישית". ככל שהמדינה סבורה כי ניתן לגרשם, יש לה הסמכות להסיר את ההגנה הניתנת להם כיום ולעשות זאת. או אז הסדר הפיקדון ממילא לא יהיה רלוונטי ביחס לאותם אנשים, שרישיון הישיבה שלהם יישלל, אמצעי אכיפה יינקטו נגד מעסיקיהם, והם עצמם ייעצרו ויגורשו. ככל שהמדינה מוצאת כי הם זכאים להגנה וכי הם אינם נדרשים לעזוב את ישראל, אף אם מדובר "רק" ב"הגנה זמנית" שניתנת עד לחלוף הסכנה במדינת מוצאם, היא אינה יכולה להפעיל עליהם לחץ על מנת לשבור את רוחם כדי שיוותרו על הגנה כה בסיסית זו.

5. הכשלים של הסדר הפיקדון

א. שחיקת דיני העבודה ומעבר לעבודה בלתי מתועדת

"לפני כחודש ומחצה עזבתי את העבודה בגלל הניכויים לקרן הפיקדון. החלטתי להתחיל לחפש עבודה בלא תלושים בענף הבניין, תוך סיכון משמעותי הן לבטיחותי והן לזכויותי." (מתוך תצהירו של א.י.א מיום 23.10.2017)

מאז יישום הסדר הפיקדון מבקשי מקלט רבים עוברים לעבוד בעבודה בלתי מתועדת, בלא תלושים, על מנת להימנע מהניכוי בגובה חמישית משכרם. הדברים עולים הן מתצהירים שניתנו במסגרת ההליכים נגד החוק, 29 והן מסקר אינטרנטי שערכה עמותת "קו לעובד" בטיגריניה ובערבית בחודש יולי 2018. המשתתפים בסקר נשאלו האם בגלל "חוק הפיקדון" עברו לעבוד בשחור, ללא תלוש שכר. מתוך 167 משתתפים שהשיבו לשאלה, 99 (59.2%) השיבו בחיוב. דהיינו, עברו או הועברו להעסקה לא מתועדת בעקבות החוק.

העדויות הללו מצביעות על מגמה של הפיכת שוק העבודה למבקשי מקלט לשוק שחור, באופן הפוגע הן בעובדים מבקשי המקלט עצמם, בזכויותיהם בעבודה, בחשיפתם להפרות, ועוד; והן, כפועל יוצא, בעובדים הישראלים, ויש לו פוטנציאל פגיעה בשוק העבודה בכלל בישראל ומשיכתו מטה, וכן בכלכלה הישראלית. מיותר לציין כי עבודה לא מתועדת היא בעלת פוטנציאל פגיעה בכלכלה, ולא רק בשוק העבודה, באופן החורג הרבה מעבר לפריזמה של מבקשי המקלט.

ב. דרדור לעוני קיצוני תוך פגיעה בבריאות, בביטחון הסוציאלי ובתנאי קיום

מינימליים

"הכסף שנלקח ממשכורת ל"קרן הפיקדון" הביא לכך שהחודש קניתי פחות אוכל לילדים. הילדים בכו שרצו עוד אוכל, אבל לא הספיק לנו הכסף." (מתוך תצהירה של א.מ. מיום 27.6.2017)

יישום הסדר הפיקדון גרם להשפעות דרסטיות על מצבם של מבקשי המקלט וילדיהם. מתוך המשתתפים שהשיבו לסקר האינטרנטי שערכה עמותת "קו לעובד" ביולי 2018, 88.8% השיבו כי נאלצו לצמצם את הוצאותיהם על מזון, תרופות והיגיינה; 82.2% השיבו כי נפגעה

יכולתם לשלם שכר דירה; ו-95.3% השיבו כי "חוק הפיקדון" גרם להם לעבור לעסוק בעבודות קשות יותר, במשך שעות רבות יותר.

מצהירים במסגרת ההליכים נגד החוק העידו על הפסקת ביטוח רפואי לילדיהם בשל הצמצום בהכנסתם; על מעבר לדירות צפופות יותר עם עוד דיירים או משפחות; על אי רכישת מזון; על העברת ילדים מגנים מסודרים ל"מחסני ילדים" המוניים באופן הפוגע בילדים ומסכן אותם; על השארת ילדים רכים לבד בבית כדי לעבוד יותר שעות במטרה לפצות על אובדן ההכנסה; על ילדים שבוכים מרעב; ועוד. הפקעת חמישית מהכנסתם של אנשים קשיי יום נטולי כל רשת תמיכה סוציאלית, הביאה אותם למצבי קיצון הומניטריים.³⁰ מדובר באוכלוסייה שאין לה תמיכה משפחתית, נכסי נדל"ן או השקעות הון; והיא אינה זכאית לביטוח בריאות ממלכתי, לקצבאות מהמוסד לביטוח לאומי, לשירותי רווחה, לסיוע בשכר דירה או לסיוע משפטי.

מפילוח משכורות הגברים העובדים לפי רמות הכנסה כפי שנמסר בתגובת המדינה לבית המשפט במסגרת ההליכים נגד "חוק הפיקדון" ביום 28.11.2018, עולה כי 36.8% מהעובדים משתכרים מתחת לשכר מינימום. כמו כן 13.11% מהעובדים מוצאים עצמם מתחת לשכר המינימום בשל ניכוי הפיקדון משכרם. משמעות הדבר היא שבעקבות החוק, הכנסתם של כ-50% מהעובדים הגברים נופלת בפועל מתחת לשכר המינימום.

ג. נגישות הקרן לציבור העובדים

"לא קיבלתי כל מידע על מיקום הכסף הנוכחי. לא ניתן לי מספר חשבון; לא נמסר לי אישור שלפיו הכסף הועבר כדין; לא נמסרה לי כל אסמכתא רשמית או אחרת על העברתו. לא נמסר לי מה אופן החישוב של הסכום שנוכח ממשכורת." (מתוך תצהירו של א.מ. מיום 27.6.2017)

עד חודש מאי 2018 לא נמסרה למעסיקים או לעובדים כל אסמכתא רשמית על העברת הכספים ליעדם; רק בחודש מאי 2018 החלה הרשות לשלוח למעסיקים אסמכתאות, המיועדות לעובדים, בדבר ההפקדות שבוצעו עבורם. עם זאת, העובדים לא קיבלו מספר חשבון בו מנוהלים כספיהם ונראה כי הכספים מתנהלים במעין חשבון מרוכז.

המערכת המטפלת אינה מונגשת כלל לעובדים: אין מענה בשפות הרלוונטיות לעובדים (טיגריניה וערבית) – לא בטלפון ולא באימייל; אין קבלת קהל של מחלקת הפיקדונות; ולמעשה אין להם כל דרך נגישה לקבל מידע אודות הכספים המופקדים מבלי להיעזר

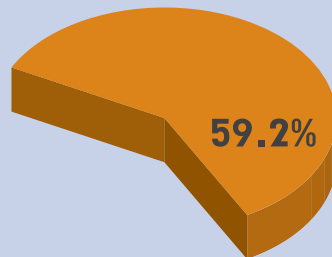
³⁰ וראו בהרחבה: "מרעיבים אותי כדי שאעזוב את ישראל" – השפעות חוק הפיקדון על מבקשי מקלט הפונים לעמותת א.ס.ר, תמונת מצב יולי 2018 (pdf): <https://bit.ly/2DZuCNA>

במעסיקיהם, בחברי קהילה דוברי עברית או אנגלית, או בעמותת "קו לעובד". התוצאה היא, שעמותת "קו לעובד" מוצפת בפניות של עובדים שמבקשים לדעת – מדי חודש בחודשו – היכן כספם מוחזק ומה עלה בגורלו, מכיוון שאין להם כל דרך לעשות זאת בעצמם. מול הגורמים המחזיקים בכספם.

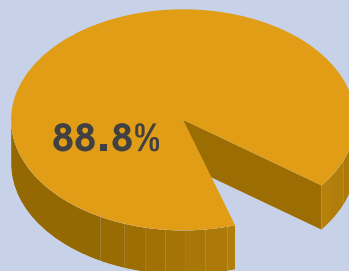
מנתוני סקר שערכה עמותת "קו לעובד" בחודש יולי 2018 בקרב קהילת מבקשי המקלט, ושעליו השיבו 353 עובדים מבקשי מקלט, עולה כי 93% מהמשיבים לא מקבלים מהרשות מידע אודות כספם שעה שהם מגיעים להארכות האשרה שלהם. רק 7% מהמשיבים ביקשו, ולפיכך קיבלו, מידע אודות ההפקדות שבוצעו עבורם לקרן; אם כי שעה שהביטו בתדפיס זה וגילו כי לא כל הסכום שנוכה אכן הועבר לקרן, נשלחו אחר כבוד ל"קו לעובד" להמשך טיפול; איש לא שקל להעביר את המידע ממחלקת האשרות למחלקת האכיפה של אותה הרשות עצמה. וכך, למשרדי "קו לעובד", מגיעים עוד ועוד עובדים שמספרים שרשות האוכלוסין וההגירה עצמה שלחה אותם אל העמותה, כדי שתברר עבורם היכן עומד הטיפול בכספם. מקרים אלו מעלים את הצורך בגישה ישירה של העובדים לחשבונם ללא תיווך גורם שלישי.

בעקבות פניות רבות של עמותת "קו לעובד", נראה שאף הרשות הבינה כי מחובתה לתת מענה ומידע לעובדים בדבר פיקדונותיהם וביום 31.1.2019 השיקה מערכת ממוחשבת אשר אמורה לספק את המידע לעובדים. אולם במהרה התברר כי המערכת כלל אינה מספקת שירות למבקשי המקלט, אלא לאוכלוסיות אחרות. על אף פניות חוזרות ונשנות – ובניגוד להצהרות הרשות – עד מועד חתימת הדוח לא יכולים העובדים להשתמש המערכת הממוחשבת לצורך שלשמו היא הוקמה.

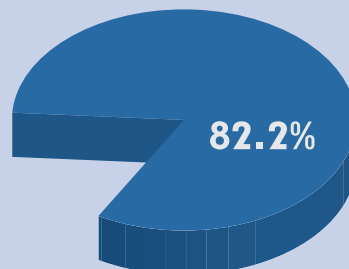
מעבר לעבודה לא מתועדת



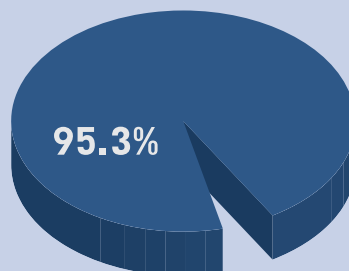
צמצום בהוצאות בסיסיות



פגיעה ביכולת לשלם שכר דירה



עבודות קשות יותר; שעות רבות יותר



מבקש מקלט שעוזב את ישראל וזכאי לקבל את כספי הפיקדון, נדרש למלא טופס בעברית לפני מועד עזיבתו ולשלוח אותו באמצעות הדוא"ל אל מחלקת הפיקדונות. הטופס אינו מוגש בשפתם של מבקשי המקלט. מצב זה מוביל לכך שעובד שעוזב את ישראל נתקל בקשיים הנובעים מהניחול המאוחד של כלל ההפרשות, של היעדר תיעוד ומספרים מזהים, ושל היעדר ההנגשה בשפתם של מבקשי המקלט.

ד. הפרות חוק מצד המעסיקים והיעדר אכיפה

"החל מיוני 2017 ניתנה החברה משכרי 20% מהשכר ל"קרן הפיקדון". בתלוש מצוין סכום הניכוי, שהגיע לכ־900 ₪ בחודש. בעוד ימים בודדים אני טס לארה"ב בעקבות בני. בני קיבל שם מעמד פליט, וארה"ב נתנה לי אשרת כניסה. אם לא אצא כעת מישראל לארה"ב אני עלול לאבד את אשרת הכניסה שלי לארה"ב. רק לפני שבוע נודע לי על הטיסה ועל שקיבלתי אשרה לארה"ב. הטיסה ממומנת על ידי ארה"ב, והתאריך נקבע עבורי. ניסיתי לפנות לקרן הפיקדונות באמצעות "קו לעובד" כדי שאוכל לפדות את אלפי השקלים שנכחו משכרי מאז החלת החוק. רק לאחר פניית "קו לעובד", התברר כי המעסיק [...] כלל לא הפקיד עבורי את הכספים. הם נשארו בידו, ככל הנראה. מאחר שאני טס מחרתיים, לא אצליח לתבוע את המעסיק, וכך יצא שאיבדתי אלפי שקלים שבגינם עבדתי בפרך." (מתוך תצהירו של ה.ק. מיום 26.9.2017)

ישנם מקרים רבים בהם מעסיקים מפרים הן את חוקי העבודה והן את "חוק הפיקדון". במקרים מסוג אלה יש צורך בהתערבות גורם רשמי לשם תיקון המצב ואף הפעלת סנקציות כנגד המעסיק. הדבר דחוף שבעתיים כאשר מדובר באוכלוסייה אשר עשויה להידרש לעזוב את המדינה במהירות ובנסיבות שאינן תלויות בה. דוגמה החוזרת על עצמה רבות היא זו של עובדים המקבלים מעמד פליט במדינות אחרות אשר מכותיבות בעצמן את מועד הטיסה.

על מנת לסייע לעובד לפדות את כספו, עמותת "קו לעובד" מעבירה למחלקת הפיקדונות את פרטי העובד כולל תלושי השכר שלו. מאז 14.6.2017 ועד 14.11.2018 שלחו נציגי "קו לעובד" 2,573 פניות לקרן הפיקדון בשמם של מבקשי מקלט בבקשה לברר מה הסכום שנצבר על שמם בקרן. בתלושי השכר של הפונים נרשם ניכוי בגובה 20% מהשכר, ואכן שולם להם בפועל שכר בניכוי 20%. מתוך כלל הפניות בעניינם של עובדים מבקשי מקלט שתלושי שכרם העידו על ניכויים לקרן, ב־405 מקרים לא הופקדו כלל כספים לקרן והחשבון הייעודי היה ריק, חרף העובדה שמעסיקיהם ניכו את הכסף משכר הפונים (15%). ביחס לכ־700 עובדים נוספים (כ־30%), נתוני הקרן העידו על הפקדות חלקיות בלבד, לעומת הסכומים שנכחו להם בידי מעסיקיהם (בין אם משום שהועסקו אצל כמה מעסיקים אשר רק חלקם הפקידו לקרן; בין אם אותו מעסיק הפקיד עבור חודשים מסוימים, אולם לא עבור

כולם). כלומר, כספים של כמחצית מהעובדים נותר בידי מעסיקיהם.

במקרים בהם לא הופקדו כספים עבור העובד או במקרים בהם הופקדו כספים אולם בסכום נמוך מזה שנוכה מהשכר, או שאינו כולל את חלק המעסיק, פועלת עמותת "קו לעובד" במירוץ נגד הזמן הכולל פניה למעסיק וניסיון להפעיל עליו לחץ להפקיד את הכספים בקרן הפיקדון, שאם לא ייעשה כן והעובד יעזוב את הארץ, לא תהיה לו כל אפשרות להגיש הליכים משפטיים כשהוא נמצא בחו"ל והסכומים יותרו בכיס המעסיק. חלק מהמעסיקים אליהם פנתה עמותת "קו לעובד" חששו להפר את החוק, ומשכך גם סירבו להעביר את הכסף לידי העובדים. ניסיונותיה של עמותת "קו לעובד" לגרום ליחידת הפיקדונות ולמשרד העבודה והרווחה לאשר למעסיקים לשחרר את הכספים לידי העובדים, עלו בתוהו. ברשות האוכלוסין וההגירה ובמשרד העבודה והרווחה סירבו להנחות את המעסיקים מה לעשות. סופו של יום – הכסף נשאר בידי המעסיקים, עשרות עובדים יצאו מישראל ללא השכר שנוכה מהם, בודדים עזבו את הארץ עם כספים רק בזכות התערבות נציגי "קו לעובד" ואחרים דחו או ביטלו את יציאתם מישראל מאחר שהסכומים שנוכו משכרם לא הופקדו בקרן הפיקדון.

על בסיס עדויות העובדים ותלושי שכרם המעידים על הסכומים שנוכו ממשכורתיהם של מבקשי המקלט, האומדן השמרני של עמותת "קו לעובד" הוא שהסכום שנוכה משכר העובדים ונותר בכיסם של המעסיקים הישראלים זהה לכל הפחות לסכום שהופקד בקרן בשנה הראשונה ליישום החוק - 120 מיליון ₪.

פקידי הרשות הפוגשים במבקשי המקלט והמחלקה שתפקידה לקבל את ההפקדות ולנהלן (מחלקת הפיקדונות) אינם רואים זאת מתפקידם לדווח על מקרים בהם לא הפקידו המעסיקים את הכספים שנוכו משכר העובדים, על הפסקת הפקדות, או אי-רציפות בהפקדות, לגורמים האמונים על אכיפה (מחלקת האכיפה ברשות עצמה, ומנהל ההסדרה והאכיפה במשרד העבודה).

כאמור, מאז נכנס החוק לתוקפו, שלחו נציגי עמותת "קו לעובד" מעל 2,500 פניות לקרן הפיקדון בבקשה לברר מה הסכום שנצבר על שמם של העובדים על מנת להשוות בין החשבונות לניכויים שבוצעו בפועל משכר העובדים. רשות ההגירה באותה תקופה הספיקה לבדוק 42 חשבונות בלבד, כשליש ממספר החשבונות שנבדקים במשרדי קו לעובד ביום קבלת קהל אחד.

פעולות האכיפה בהן נקטה הרשות נגד מעסיקים שהפרו את חובתם זניחות אף יותר: על אף שיישום החוק החל כבר באמצע שנת 2017, לא נקטה הרשות ולו בפעולת אכיפה אחת במהלך שנת 2017. בשנת 2018, עשרה מעסיקים קיבלו "התראה מנהלית" בגין אי העברת

הניכויים לקרן ורק מעסיק אחד נדרש לשלם קנס, אך הרשות לא דיווחה האם הוא אכן שולם. לשם השוואה, באותה שנה נתן משרד העבודה והרווחה 5,600 התראות מנהליות למעסיקים, הטיל 538 קנסות ואף הגיש 99 כתבי אישום כנגד מעסיקים ישראלים.

במכתבו של ראש מינהל אכיפה וזרים ברשות האוכלוסין וההגירה, מר יוסי אדלשטיין מיום 24.7.2018 שנשלח בעקבות הדיון בעתירה שהוגשה נגד החוק, ביקש מר אדלשטיין – הגורם המוסמך ליישום ואכיפת החוק – אסמכתאות אודות בעיית ההפרות החמורה שהוזכרה באותו דיון: למעלה משנה מאז נכנס לתוקף החוק, ראש מינהל אכיפה וזרים אינו מכיר את תמונת המצב בשטח, העולה מנתוני הרשות עצמה ומעשרות התכתבויות בחודש של נציגי ומתנדבי "קו לעובד" עם מחלקת הפיקדונות באותה רשות. במקום לפנות לגורמים שכבר קיבלו מאות פניות פרטניות ולברר מה עשו עם אותן תלונות; במקום לבקש ממחלקת הפיקדונות רשימה של כל המעסיקים שהפקדוניהם לקרן אינן רציפות; במקום לוודא כי פקידי הרשות מסוגלים לספק למבקשי המקלט מידע אודות ההפקדות; במקום לדרוש מנציגי הרשות, בפניהם נדרשים מבקשי המקלט להציג תלושי שכר בעת חידוש האשרה, לוודא כי הסכומים נוכו והועברו כדיון; במקום לנקוט ולו בצעד אקטיבי אחד לקידום האכיפה והפיקוח – הרשות מגלגלת את האחריות ואת המשא הבירוקרטי לפתחם של נציגי העובדים, נטולי המשאבים ונעדרי הסמכות ומבקשת מהם "להעביר לידינו פירוט מלא אודות המקרים הידועים לכם".

ה. גלגול חובות אבודים של מעסיקים שפשטו את הרגל על הקופה הציבורית

"עבדתי במשך שנה ושמונה חודשים בחברת "זרוע הזהב", חברת כוח אדם אשר שלחה אותי לעבוד במסעדות ובבית אבות. השתכרתי שכר מינימום, ועבדתי רוב התקופה במשך 11 שעות ביום, שישה ימים בשבוע. בכל התקופה ניכר משכרי עשרים אחוז לקרן הפיקדון. המדובר ברוב החודשים בלמעלה מ-1,000 ש"ח ניכר מהשכר בכל חודש. [...] התברר לי כי חברת "זרוע הזהב" התמוטטה. ידעתי זאת כי שכרי האחרון מהחברה לא הופקד. ב"קו לעובד" פנו בשמי היום למחלקת הפיקדונות, ועלה כי החברה לא הפקידה כלל את הסכום שנכתה משכרי, ואף לא את חלקה לפי החוק, בסך 16% נוספים." (מתוך תצהירו של ש.ש. מיום 17.4.2018)

במקרים בהם מעסיקים פושטים רגל, כמו במקרה של "זרוע הזהב" – חברת כוח אדם שהעסיקה מאות מבקשי מקלט – נותרים העובדים ללא הכספים שנוכו ממשכורתיהם וללא מעסיק ממנו הם יכולים לתבוע אותם. מי שיידרש להחזיר את הכספים לעובדים הוא הביטוח הלאומי, והחוב יתגלגל בפועל על הקופה הציבורית. נוצר מצב שבו "חוק הפיקדון" חושף את מבקשי המקלט ואת הקופה הציבורית לגניבה מצד מעסיקים ומביא להתעשרות

עבריינית על חשבון העובדים החלשים ביותר ועל חשבון הקופה הציבורית.

חלק גדול מבין הנפגעים מפשיטת הרגל של חברת "זרוע הזהב" הן נשים. לעובדות אלה ישנה היום זכאות לקבל החזר בגובה 70% מסכום הפיקדון שנוכה ממשכורתן (ראו להלן: "החרגתם של 'מקרים הומניטריים'") אך בשל הניהול הקלוקל ובשל העובדה שהכספים לא הופקדו בקרן הפיקדון, הן אינן מקבלות דבר.

ו. היעדר מידע למעסיקים בנוגע למבקשי מקלט שאינם "מסתננים"

"מאז שהגעתי לישראל אני עובדת בניקיון. לעתים 11 שעות ביום, לעתים 9 שעות ביום. שכרי השעתי 26.88 ₪. מאז החלת "חוק הפיקדון" מופחת 20% משכרי ל"קרן הפיקדון". הגעתי ל"קו לעובד", והוסבר לי כי מעסיקי לא העביר את הכסף לקרן הפיקדון עצמה. עוד הוסבר לי כי הוא גם לא צריך להעביר, היות ונכנסתי לישראל במעבר גבול מוסדר, בנתב"ג. הסברתי כל זאת למעסיק שלי. הוא מתעקש שהכסף יישאר אצלו ואקבל אותו רק כשאצא מישראל. הוא כתב לי בווטסאפ שלא מעניין אותו איך נכנסתי לישראל." (מתוך תצהירה של א.א. מיום 26.9.2017)

"חוק הפיקדון" לא חל על מבקשי המקלט שנכנסו לישראל דרך מעבר גבול מוסדר שכן הם אינם "מסתננים". עם זאת, אופן הכניסה לישראל לא צויין בצורה עקבית בכל האשרות הניתנות למבקשי המקלט. משום שלא ניתן למעסיקים מידע שאיפשר להם לדעת מה עליהם לעשות עם אותם מבקשי מקלט שעל גבי הרישיון שלהם לא צויין אופן כניסתם לישראל, לא הייתה למעסיקים כל אפשרות לדעת האם החוק חל על העובדים מבלי לערוך להם תשאול. רבים מהמעסיקים אינם בקיאים בחוק ובהגדרת האוכלוסייה עליה הוא חל. לפיכך מעסיקים ניכו את הפיקדון גם משכרם של עובדים אשר נכנסו לישראל דרך מעבר גבול מוסדר ו"חוק הפיקדון" אינו חל עליהם.

בחלק מהמקרים מעסיקים אלה לא הצליחו להפקיד את הכספים באמצעות אתר האינטרנט אך עדיין סברו שעליהם לנכות את הכסף וסרבו להשיבו לעובדים. מעסיק המבקש להפקיד את הניכוי עבור עובדים שאינם "מסתננים", לא קיבל הודעה לפיה עובדיו אינם "מסתננים" ואין לנכות מהם כספים, אלא רק טופס שגיאה כללי. טופס השגיאה לא כלל הסבר. מעסיקים רבים סברו כי מדובר בכשל טכני נקודתי, והוסיפו להחזיק בכספים מתוך הנחה שזוהי חובתם על פי החוק.

במקרים אחרים נוכו סכומי הפיקדון משכרם של מי שאינם "מסתננים" והועברו לקרן הפיקדון, וזאת ללא כל בסיס חוקי. כספים אלו שוכבים כיום בחשבון הבנק שמנהלת הרשות ללא כל סמכות חוקית.

המשמעות היא לא רק ניכוי שלא כדון, אלא גם כשל בהשבת הכסף שכן אין כיום מנגנון להשבת כספים שנוכו ביתר משכרם של העובדים, כפי שניתן לראות היטב גם מן המקרים המתוארים להלן, בענף הניקיון.

בעקבות פנייה של "קו לעובד" בנושא החלה הרשות לציין את אופן הכניסה לישראל באשרות הניתנות למבקשי המקלט. מאז נוסף גם כלי לבדיקת רישונו של העובד באתר הפיקדונות.

ז. ניכויים גבוהים מהמותר בענף הניקיון

"למיטב הבנתי ולפי ייעוץ שנמסר לי מ"קו לעובד" הניכוי היה בגין כל רכיבי השכר, לרבות כאלה שאינם מחוייבים בניכוי, כגון החזר הוצאות נסיעה. לפי ייעוץ משפטי שניתן לי מ"קו לעובד" הניכוי ביתר משכרי מגיע לכ־100 ש.ה. הכסף שנלקח ממשכורת ל"קרן הפיקדון" הביא לכך שהחודש ויתרנו על ביטוח רפואי לילדים שלנו." (מתוך תצהירו של א.מ. מיום 27.6.2017)

על פי לשון החוק, על המעסיק לנכות 20% מן השכר הקובע של העובד על פי סעיף 13 לחוק פיצויי פיטורין. אין לנכות את הפיקדון מרכיבים נוספים לשכר היסוד, כגון תמורה על עבודה בשעות עבודה נוספות, דמי הבראה, החזר הוצאות נסיעה ועוד. אף על פי כן, לפי עדויות מעסיקים שונים, ההנחיה הרשמית של רשות האוכלוסין וההגירה הניתנת למעסיקים שיוצרים קשר בבקשה לסיוע בנוגע להפרשות, היא להשתמש בשכר הקובע לגמל. הנחיה זו גורמת לניכוי גבוה מזה הקובע בחוק בענפים בהם קיים צו הרחבה הקובע כי ההפרשות לביטוח פנסיוני הן על רכיבים שאינם מנויים בחוק ובתקנות ואינם, למעשה, "שכר קובע". כך למעשה, צו הרחבה – שהושג לאחר מאמצים ובתום משא ומתן בין המעסיקים לאיגודי העובדים תוך הכרה בצורך לתגמל את העובדים בענף זה בשל הקושי הנלווה אליו – הפך לחרב פיפיות הפוגעת בזכויות העובדים המוחלשים ביותר בענף.

הנוהל של רשות האוכלוסין וההגירה ביחס לרכיבי הניכוי מפנה לחוק, ואין בו פירוט ביחס לענפים השונים. נדמה כי הרשויות לא ערכו בחינה משפטית מספקת של שאלת רכיבי השכר המחוייבים בניכוי של 20% מהשכר, בהתאם לענפים השונים. המשמעות הכספית עשויה להגיע למאות שקלים לכל עובד בחודש בגין ניכויים ביתר.

התוצאה היא, שלעובדים רבים מענף הניקיון – ענף התעסוקה הנפוץ ביותר בקרב אוכלוסיית מבקשי המקלט – נוכו סכומים גבוהים מהמותר בחוק בשל הנחייה מוטעית, והם מוחזקים שלא כדון אצל הרשות אשר מסרבת לספק הבהרות בנדון.

ח. שעות פעילות הבנק המנהל את קרן הפיקדון

בתשובות שקיבלה עמותת "קו לעובד" מיחידת הפיקדונות בנוגע לעובדים שטסו במועדים מיוחדים נאמר כי "הנציגות של בנק מזרחי סגורה בשבתות וחגים, ולכן העובד לא יוכל למשוך את הכסף". במקרים אלו מתבקשים העובדים להעביר פרטי חשבון בנק במדינת היעד והכספים יועברו לשם.

באופן עבודה זה ישנם מספר לקונות: ראשית, עלות ההעברה הבנקאית תנוכה מסכום הפיקדון שישולם לעובד, וזאת על אף שהעובד עצמו פעל כמבוקש ממנו על פי הנוהל וכמובן שאיננו שולט בשעות פעילות הבנק. לעיתים רבות אף אין העובד שולט במועד הטיסה שלו. מן הראוי כי בנק שלקח על עצמו לנהל סכומים עצומים של כספי עובדים יפעל גם בשבתות ובחגים בכדי למנוע מצב בו הוא אחוז בכספים האמורים להיות מועברים לעובדים.

רוב מבקשי המקלט העוזבים את ישראל עוברים למדינות שאינן מדינות המוצא שלהם, ולעיתים יחלפו חודשים ארוכים ואף שנים עד שיקבלו לידיהם מסמכים אשר יאפשרו להם לפתוח חשבונות בנק במדינה הקולטת, אם בכלל. מעדויות מבקשי מקלט שעזבו ל"מדינות השלישיות" עולה כי הם אינם יכולים לפתוח שם חשבון בנק כלל.

בעיה נוספת היא כי הפרטים הכתובים על האשרות שמנפיקה רשות האוכלוסין לאוכלוסייה זו, אינם מדויקים בלשון המעטה. המדובר בחלק משמם המלא של מבקשי המקלט אשר נכתב לרוב כראות עיניו של הפקיד אשר פגש בהם לראשונה עם כניסתם לישראל. גם מספר הדרכון המוטבע על אשרתם של מבקשי המקלט הוא מספר פנימי של רשות האוכלוסין. חשבון בנק שיפתחו מבקשי המקלט במדינת מוצאם, או במדינה קולטת אחרת, יכלול את שמם האמיתי והמדויק אשר לרוב שונה מאופן איותו בישראל, ויכלול מספר זיהוי שונה. מצב עניינים זה עשוי לגרום לבעיות טכניות רבות בהעברת הכספים ואף לגרום לכך שמבקשי מקלט רבים יוותרו בלא הכסף המגיע להם.

כמו כן, שעות העבודה של הסניף אינן מצויינות ב"נוהל פיקדון לעובדים זרים שהם מסתננים" המפורסם באתר הרשות,³¹ ורק בעת הבקשה לפדיון, ימים ספורים לפני עזיבתם את ישראל, מגלים מבקשי המקלט כי מועד עזיבתם ימנע מהם לקבל את הכספים באופן מידי כפי שציפו וכפי שקובע החוק.

³¹ רשות האוכלוסין וההגירה, "נוהל פיקדון למסתננים" מס' 9.0.0004, מיום 25.4.2017, עודכן לאחרונה ביום

6. ההשלכות של "חוק הפיקדון"

לצורך בחינת ההשלכות של "חוק הפיקדון" על משכורתם ותנאי העסקתם של מבקשי המקלט עובר ליישום החוק ולאחריו, נדגמו 44 תיקים אקראיים שנפתחו בחצי השנה האחרונה בעמותת קו לעובד, מהם 15 נשים ו-29 גברים. טווח הגילאים של העובדים שנדגמו נע בין 28 ל-71 שנים וגילים הממוצע עמד על 38 שנים.

מתוך התיקים שנדגמו, נבחנו תלושי השכר מהחודשים הסמוכים לתחילת יישום החוק, כלומר: נבחנו בעיקר תלושי אפריל ומאי 2017, להוציא מקרים בהם החל ניכוי הפיקדון במועד מאוחר יותר.

מן הנתונים שהצטברו עם השנים ב"קו לעובד" ניתן לראות כי מבקשי המקלט מועסקים באופן עקבי בעבודות המכונות בספרות המקצועית "עבודות שלושת המ"מים"; עבודות מפרכות, מסוכנות ומלוכלכות.³² גם מדגם זה מעלה כי על אף השנים הרבות שחלפו מאז הגיעם ארצה, מבקשי המקלט מועסקים באותם ענפים, כאז - גם היום: 25 מהעובדים הועסקו בענף הניקיון, שמונה בענף המסעדות, שלושה בענף הבניין, שלושה בענף המלונאות, שניים בענף מאפיית הלחם, שניים בענף התעשייה (מפעלים), ואחת הועסקה בבית אבות.

מתוך כלל העובדים, 30 (68%) הועסקו דרך חברות קבלן או חברות כוח אדם. העסקה קבלנית אינה מוגבלת אמנם לאוכלוסיית מבקשי המקלט, אך היא מאפיינת ענפים בהם מועסקים עובדים מוחלשים, ללא ביטחון תעסוקתי. שיטת העסקה זו מקלה על המעסיקים, "מזמיני השירות", ומאפשרת להם פעמים רבות להשתמט מחובתם להבטיח את זכויות העובדים המועסקים דרך חברת הקבלן או מחובתם לפקח ולהבטיח כי חברות הקבלן יקפידו על מתן זכויות העובדים, ובכך להגביר את פגיעתו של "חוק הפיקדון" בעובדים.

מהתלושים שנסקרו עולה כי שכר הברוטו הממוצע עובר ליישום "חוק הפיקדון" עמד על 6150.4 ש"ח, ושכר הנטו עמד על 5663.3 ש"ח. לאחר יישום החוק עמד שכר הברוטו הממוצע על 6687.5 ש"ח בחודש ושכר הנטו עמד על 4923.4 ש"ח בלבד, לאחר ניכוי חמישית משכר העובדים וניכויים נוספים.

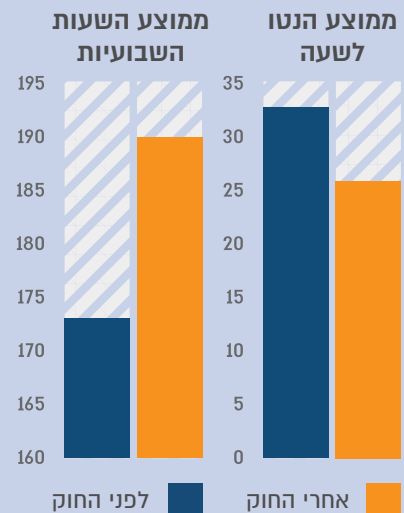
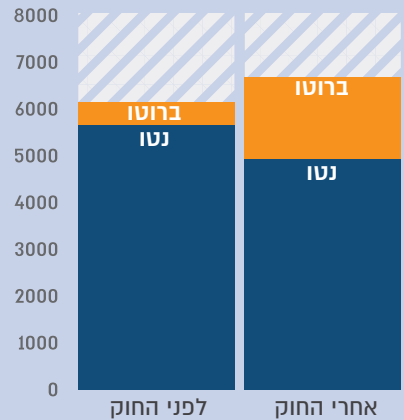
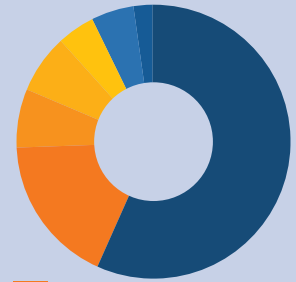
בתגובתה מיום 28 בנובמבר 2018 במסגרת העתירה נגד "חוק הפיקדון" הציגה המדינה נתונים נתונים דומים אם כי חלקיים וטענה כי שכר הברוטו הממוצע של העובדים לאחר יישום החוק עמד על 6,389 נכון ליום 15 בנובמבר 2018, כלומר, כ-4,357.5 ש"ח נטו, לאחר

³² ראו: קו לעובד, "דוח סיכום פעילות לשנת 2012, תחום פליטים ומבקשי מקלט" (pdf): <https://bit.ly/2VO3Cq2>

ניכוי 20% מהשכר לקרן הפיקדון וניכויים נוספים. עם זאת, המדינה עצמה סייגה את הדברים באומרה כי "יתכן שהדיווחים אינם משקפים את מלוא ההשתכרות בפועל ואפשר שלא הועבר דיווח אודות מלוא הכנסותיו של כל מסתנן, לרבות ממעסיקיו הנוספים". הנתונים סקרו את הכנסותיהם של 15,201 עובדים בלבד ולא התייחסו למקרים בהם לא הופקדו הסכומים בקרן הפיקדון כלל. כמו כן, הנתונים לא התייחסו לפערים בין משכורתם של העובדים עובר ליישום החוק ובין משכורתם לאחר יישום, לא בחנו עלייה בשעות עבודתם על מנת שיצליחו לגשר על הפער ולהשתכר סכומים שיוכלו לקיימם, ולא בחנו מעבר להעסקה בלתי מתועדת.

ממוצע שעות העבודה החודשיות של העובדים שנדגמו על ידי קו לעובד עובר ליישום החוק עמד על 172.9 שעות ואילו ממוצע שעות העבודה לאחר יישום החוק עמד על 189.8 שעות חודשיות. כלומר, בכדי להגיע לשכר נטו הנמוך ממשכורתם הקודמת ב-700 ש"ח בקירוב, נאלצו העובדים לעבוד 17 שעות עבודה חודשיות נוספות בממוצע.

העובדים שנדגמו על ידי קו לעובד תיארו קושי לשרוד לאחר ניכוי הפיקדון, הכרח לעבוד שעות רבות יותר על מנת להשתכר שכר ברוטו גבוה יותר באופן שיוכל לקיימם לאחר ניכוי הפיקדון, הכרח לעבור לעבודה בלתי מתועדת וכן תיארו הכרח לצמצם עד כמה שניתן בצרכיהם הבסיסיים כגון: צמצום בכמויות המזון, מעבר לדירות קטנות יותר או מעבר למגורים עם שותפים לדירה באופן שיאפשר להם לחסוך בהוצאות. "חוק הפיקדון", אם כן, פוגע פגיעה אנושה בזכויותיהם הבסיסיות ביותר של מבקשי המקלט ובראשן זכותם לקיום בכבוד.



7. החרגתם של "מקרים הומניטריים"

"אני קורבן סחר, וסובל עדיין מטרואמות הנוגעות לעברי. [...] אני חייב כספים לבני משפחה, בגלל תשלום כופר של 50,000 דולר אותו נאלצתי לשלם לחוטפי במחנות העינויים בסיני לפני שנים. כעת אני מתקשה להחזיר את חובותי הללו." (מתוך תצהירו של י.פ. מיום 25.10.2017)

א. הליך התקנת התקנות להחרגת "מקרים הומניטריים"

במסגרת הדיון בעתירה נגד החוק שהתקיים ביום 5.12.2017 הודיעה המדינה על נכונותה להתקין תקנות שיתנו "מענה" ל"מקרים הומניטריים". טיוטת התקנות שהוצגה לבית המשפט, ושהייתה בעייתית ודלה מלכתחילה, עברה שחיקה משמעותית בחודשים שחלפו מאז. הנוסח שאושר לבסוף קובע מבחנים שרירותיים ל"מקרים הומניטריים", באופן שמותיר אנשים רבים מתחת לרף המינימלי לקיום בכבוד. גם לאלו שנכנסים בגדר החריגים, מוצע בתקנות "פתרון" חלקי ביותר שהפעלתו תהיה סבוכה בירוקרטית, אם לא בלתי אפשרית.

טיוטת התקנות נדונה לראשונה בוועדת העבודה והרווחה ביום 12.3.2018. הוועדה סירבה לאשר את התקנות בנוסחן, מאחר שסברה שמדובר בנוסח צר מאוד שאינו נותן מענה אנושי למי שנפגעים מהחוק.³³

על אף הביקורת שנמתחה על התקנות, החליטו נציגי הרשויות לנסות את מזלם ולהביא נוסח זהה לדיון שהתקיים ביום 15.5.2018, מבלי שבוצע בו ולו שינוי אחד. במהלך הדיון, העירו חלק מחברי הכנסת כי הנוסח המוצע עודו צר ופוגעני; חברי כנסת אחרים סירבו לתמוך בנוסח מכיוון שהוא "מעודד ילודה" בכך שהוא מחריג הורים מתחולת החוק. בסופו של דבר התקיימה הצבעה על התקנות, והן נדחו.³⁴

ביום 27.6.2018 התקיים דיון שלישי בנושא התקנות. הפעם החליטו נציגי הרשויות לקבל הערות, אך מצד אחד בלבד, ורקחו נוסח "מתוקן" שהוא צר בהרבה מהטיוטה הקודמת. אם בנוסח שהוצג בעבר התבקשה החרגתם של הורים לקטינים מהחוק, החרגה זו צומצמה לנשים בלבד; ולאבות המגדלים את ילדיהם לבדם, אינם באזגיות עם אחרת, ונסיבות העברת

³³ ראו פרוטוקול הדיון מיום 12.3.018: <https://bit.ly/2KPtBJz>

³⁴ ראו פרוטוקול הדיון מיום 15.5.2018: <https://bit.ly/2FWpIDW>

1.11.2018

התקנות נכנסות לתוקף ומיושמות באופן חלקי.

27.6.2018

דיון נוסף בוועדה: אישור נוסח מצומצם אף יותר.

15.5.2018

דיון שני בוועדה: הנוסח הזהה נדחה בשנית.

12.3.2018

ועדת העבודה דוחה את נוסח התקנות הצר.

5.12.2017

המדינה מתחייבת להחריג מקרים הומניטריים.

הילד לחזקתם הבלעדית הן ספציפיות ביותר. ברוב המשפחות, האב הוא ממילא המפרנס היחיד או העיקרי ומשכך החרגתו (החלקית) של נשים מהחוק כמעט שלא תועיל למשפחות שבהן האישה והילדים תלויים בהכנסת האב. מעבר לכך, לא נעשה שינוי כלשהו בנוסח התקנות ולא ניתן מענה לבעיות שעליהן הצביעו הארגונים. באותו יום התקיימה הצבעה על נוסח התקנות, והן אושרו.³⁵

ב. הכשלים המהותיים של הסדר ה"פטור"

ה"פתרון" שאושר אינו אלא הכבדה נוספת על החלשים שבחלשים, בבקשה לקבל פטור חלקי בלבד וביחס למיעוט מבין אותם "מקרים הומניטריים": רשימת המקרים שהוגדרו בסופו של דבר כ"מקרים הומניטריים", כפי שנקבעו בתקנות, היא דלה וחלקית ונטולת כל קשר רציונאלי ל"הומניטריות" או לפגיעה בזכות לקיום בכבוד. היא הועתקה באופן כמעט מכאני מרשימת החריגים למתקן "חולות", והיא אף מצומצמת יותר, משום שאינה מחריגה אבות לילדים (למעט אב חד הורי בנסיבות ספציפיות ביותר, כאמור). רשימת החריגים כוללת רק נשים; אבות חד הוריים; קטינים; עובדים בני 60 ומעלה; קורבנות סחר או החזקה בתנאי עבדות; ומי שרשות האוכלוסין סברה שמצבו הרפואי מצדיק את הפטור החלקי. לפי ההערכות יש לכל היותר 5,000 נשים עובדות מקרב מבקשות המקלט, ומספרן של יתר הקבוצות המוחרגות ביחד מגיע לכמה מאות.³⁶ זאת, מתוך אוכלוסייה שמונה כ־30,600 מבקשי מקלט מאריתריאה ומסודן לפי נתוני רשות האוכלוסין.³⁷

התקנות לא כוללות פטור למי ש"רק" משתכר שכר רעב ואינו יכול לקיים את עצמו; למי שמשתכר מעט מעל שכר המינימום, אך עקב הפיקדון שכרו בפועל נופל משכר המינימום; למי שלאחר שעות נוספות מרובות משתכר שכר "אסטרנומי" של 8,000 ש"ח ומקיים באמצעותו את ילדיו, את אשתו ההרה, את אחותו החולה, את חברו הנכה – שאף אחד מהם אינו זכאי לביטוח בריאות, לביטוח לאומי או לשירותי סעד. אין מדובר בטעות – עמדת רשות ההגירה, כפי שהוצגה בדיונים מיום 12.3.2018 ומיום 15.5.2018, היא שאין לקבוע פטור

³⁵ ראו פרוטוקול הדיון מיום 27.6.2018: <https://bit.ly/2KPvblV>.

³⁶ הערכות רשות האוכלוסין וההגירה, כפי שהובאו בדיון מיום 27.6.2018.

³⁷ ראו: רשות האוכלוסין וההגירה, "נתוני זרים בישראל", סיכום שנת 2018: <https://bit.ly/2WkSoLx>.

בגין הכנסה נמוכה. בנוסף, כפי שקורה פעמים רבות, אנשים אשר באופן תיאורטי אמורים להנות מן הפטור החלקי, נופלים בין כסאות הבירוקרטיה, לדוגמה: אדם אשר עבד באופן מלא והפיקדון נוכה משכרו, אך נפל למשכב – אם בשל תאונת עבודה או מכל סיבה אחרת – והפסיק לעבוד כליל, אינו זכאי להחזר, אף לא חלקי, על פי התקנות שכן ההחזר יהיה רק מהסכומים שנצברו מיום שהעובד נמצא זכאי לפטור – יום התאונה או המחלה – מועד בו הוא הפסיק לעבוד ואינו משתכר עוד. דווקא בעת בה הוא זקוק לכספו באופן דחוף בכדי לקיים את עצמו בתקופת מחלתו, לא יוכל העובד לקבל את החלק היחסי של הסכומים שנצברו על שמו לפני מועד המחלה. אב שמגדל לבדו את ילדיו עקב פרידה מבת זוגו לא יהיה זכאי לפטור כלל. רק אלמן או מי שבת זוגו עזבה את הארץ זכאים לפטור על פי התקנות, וגם במקרים אלה הם יוכלו לקבל פטור עתידי בלבד, ממועד הזכאות, אך לא החזר של הסכומים שהופקדו בשמם לפני מועד פטירת בת הזוג או תאריך עזיבתה את הארץ.

התקנות גם אינן כוללות "פטור" למי שמצוי בהליכים לקבלת מעמד בישראל, לרבות במסגרת הליכי מקלט שנמשכים שנים או במקרים של בני זוג של אזרחי ישראל שמצויים בהליכים להסדרת מעמד, גם הם נמשכים שנים ארוכות. עובדה זו אף עולה לכדי אבסורד כאשר מדובר בזוגות שבחרו להביא ילדים לעולם וכך, בעוד האם הישראלית נמצאת בחופשת לידה, מנכים 20% משכרו של האב מבקש המקלט. המדינה לא מצאה לנכון לפטור אנשים אלה, מה"תמריץ" לעזוב את ישראל.

ניתן לראות, כי התקנות אינן נותנות מענה לקשת רחבה של מקרים שזכותם לקיום בכבוד נפגעת, בין שמדובר בעובד עני; במשפחה בה המפרנס העיקרי הוא האב; או באישה שאינה עובדת אך תלויה בקרוב משפחה המקיים אותה. ואולם, גם למעטים שבאים בגדרי התקנות, מדובר בעיקר במעמסה ובהכבדה:

היקף ה"פטור" הוא חלקי בלבד, בגובה 70% מהניכוי. כלומר, גם עובד שיזכה ב"פטור", באותם מקרים הומניטריים, ימשיך להפריש 6% משכרו לתקופה לא ידועה.

ג. הכשלים ביישום מתן ה"פטור" וההחזר החלקיים

מתן ה"פטור"

התקנות נכנסו לתוקף ביום 1.11.2018. בעקבות זאת תוקן הנוהל והוא קובע כי לגבי נשים, קטינים ומי שגילו מעל 60, האשרה מהווה אישור למתן הפטור לפי הפרטים המופיעים בה. עם זאת, במקרים אחרים הנוהל קובע הליך בירוקרטי סבך:³⁸

1. במקרים של אבות חד הוריים קובע סעיף ד.2.1 לנהול חובת הגשת בקשה במשרדי הרשות ועריכת ראיון. הוא דורש שיתוף פעולה מצד האם, הצגת שלל אסמכתאות ומסמכים, ובמקרה של מחלת האם – קבלת חוות דעת של רופא מטעם הרשות בהתבסס על בחינת המסמכים בלבד.

2. במקרים של מבקשי מקלט הסובלים ממצב רפואי המצדיק מתן פטור, קובע סעיף ד.2.2 לנהול גם הוא חובת הגשת בקשה, הצגת שלל אסמכתאות ומסמכים עדכניים אשר יועברו לרופא מטעם הרשות לצורך קבלת חוות דעת המבוססת על המסמכים בלבד, אך חוות דעת זו מהווה המלצה בלבד, כאשר ההחלטה הסופית נתונה בידי פקיד ברשות ההגירה.

3. סעיף ד.1.2 לנהול קובע אמנם כי מי שהוכרו ע"י משטרת ישראל כקורבנות סחר או החזקה בתנאי עבדות, אישור המשטרה מהווה אישור למתן הפטור החלקי, אך בפועל פטור זה אינו ניתן שכן הנהול לא מגדיר האם עליהם להגיש בקשה לפטור ומי הגורם אשר מוסמך לבחון את הבקשה. ניסיונות "קו לעובד" להגיש בשם עובדים אלה את אישור המשטרה, העלו חרס. התברר, כי פקידי הרשות אינם מוכנים להכיר באישור בכתב מאת המשטרה על היות העובד קורבן סחר בבני אדם, ומנגד – אין הם מפנים לגורם ברור במשרד הפנים אשר בסמכותו "לאשר את אישור המשטרה" לפיו מדובר בקורבן סחר. מן הסתם, לא ברור גם מה תוקפו של אישור משרד הפנים לאישור המשטרה, אשר הכרתה במבקש המקלט כקורבן סחר היא עצמאית ומגובה בממצאי חקירה. משום כך, כל קורבנות הסחר לא יכולים לקבל כיום החזר חלקי על סכומי הפיקדון שהופקדו בשמם או פטור חלקי מניכוי הפיקדון ממשכורות עתידיות.

מתן ההחזר החלקי

הנהול המתוקן קובע כי מי שעומדים בקריטריונים יוכלו להגיש בקשה להחזר בשיעור של 70% מסך הסכום שנצבר לזכותם בחשבון הפיקדון. תשלום ההחזר יבוצע באמצעות העברה בנקאית לחשבון בנק על שמו של מבקש המקלט, בכפוף למילוי טופס בקשה להחזר ובצירוף אסמכתאות. עלות ההעברה הבנקאית תנוכה מסכום הפיקדון שישולם. גם פרוצדורה זו מציבה חסמים בפני מבקשי המקלט שכן לא כולם מנהלים חשבון בנק או מסוגלים למלא טופס בעברית ללא תיווך וסיוע מגורם שלישי.

לעומת קבוצות אחרות (כגון נשים ומבוגרים), בעלי בעיה בריאותית אינם זכאים להחזר החלקי על הסכומים שהופקדו בשמם לפני המועד בו נכנסו התקנות לתוקף, בחודש נובמבר 2018.

התקנות נכנסו לתוקף ביום 1 בנובמבר 2018, לאחר שלושה חודשי התארגנות. עם זאת,

הרשות לא הייתה ערוכה להחזר הכספים בפועל והחלה לממש את מתן ההחזר לזכאים לכך רק ארבעה חודשים מאוחר יותר, בחודש מרץ 2019, גם באשר לנשים ולמבוגרים עבורם הפרטים באשרה מהווים אסמכתה מספקת לקבלת ההחזר והם אינם נדרשים לאישור נוסף. כלומר, שכרם של העובדים הוחזק בפועל בידי הרשות ללא סמכות במשך למעלה מארבעה חודשים.

התנהלות הרשות: התעמרות והתשה

מתלונות שהתקבלו בעמותת "קו לעובד" עולה כי במקרים בהם הוגשה בקשה לפטור חלקי או להחזר, ובמהלך בדיקת הבקשה התברר כי המעסיק מעולם לא הפקיד את הכסף שניכה משכר העובד, נזפו פקידי הרשות במבקשי המקלט על שביקשו החזר או פטור מהפקדת הכסף, אשר 'ממילא אינו מופקד', אך לא העבירו את המידע לגורם האכיפה האחראי על המעסיקים שכן הם אינם רואים זאת מחובתם או מאחריותם.

הליך מתן הפטור וההחזר החלקי, כרוך בשלל קשיים בירוקרטיים: שימועים, תורים ארוכים, התשה, התנערות מאחריות מצד רשות ההגירה, טעויות מצד מעסיקים, בדיקות זכאות חוזרות ותקופתיות, וחדירה לפרטיות, תוך גזילת משאבים רבים וכוח אדם (זאת בזמן שנציגי הרשות טוענים פעם אחר פעם למחסור בכוח אדם בבואם להצדיק את תורי הענק בלשכות הרשות השונות ואת השיהוי רב השנים בטיפול בבקשות המקלט).

ניסיון הארגונים, כפי שנלמד מהליכי השימוע שערכה רשות ההגירה בעניין זימונים למתקן "חולות" ובעניין הגירוש ל"מדינות השלישיות", מלמד שכמעט בלתי אפשרי לצלוח שימועים אלו ללא עורך דין, ללא הגשת הליכים משפטיים וללא נגישות לרופא ולחוות דעת מקצועיות; עבור רוב האנשים מדובר בשירותים שיידרשו לשלם עליהם, ושמן הסתם ידם אינה משגת לכך, קל וחומר נוכח "חוק הפיקדון". כל זאת, למי שהרשויות עצמן סברו שהם "מקרים הומניטריים", שנדרש לפטור אותם באופן חלקי בלבד מהפיקדון כדי שיוכלו לקבל את שכרם ולהתקיים בכבוד.

8. סיכום והמלצות

מאז ש"חוק הפיקדון" נכנס לתוקף ביום 1.5.2017 – חג הפועלים, למרבה האבסורד – ניתן להיווכח כי מדובר בהסדר חסר תקדים, שתכליתו לא זו בלבד שהיא פסולה ובלתי מוסרית, אלא שהיא אף אינה מתקיימת משום שההסדר לא "מתמרץ" את מבקשי המקלט לעזוב את ישראל. החוק מדרדר את מבקשי המקלט לעוני כבד, ופוגע בחייהם ובחיי משפחותיהם באופן קשה: עבודה סביב השעון או במשך שעות ארוכות, מעבר להעסקה לא מתועדת, הצטופפות וירידה בתנאי מחייה קשים ממילא. כל אלה, פגיעות שסופן להתגלגל ולהשפיע על החברה הישראלית ועל שוק העבודה כולו.

המדינה מגלה חוסר עניין מוחלט בגורל שכרם של העובדים מבקשי המקלט ורשלנות רבתי בניהול הכספים. לשיטתה, האחריות מוטלת על כל גורם אפשרי – המעסיקים, העובדים, ארגוני זכויות האדם – רק לא על הרשות עצמה. צריך להגיד דברים נכוחה: מעל שנה לתוך הפעלת קרן הפיקדון, וכבר הביאה קרן זו להתאדות של עשרות, אולי מאות, מיליוני שקלים מכיסם של עובדים חלשים שמעסיקיהם ניכו משכרם אך לא הפקידו בקרן הפיקדון; ליציאת עשרות עובדים מישראל ללא השכר שנוכה ממשכורתם; ולאובדן של כספים שנוכו בלי שהועברו לקרן, על ידי חברה שפשטה רגל, והכספים נעלמו לבלי שוב. הותרת החוק על כנו, משמעה המשך כינונה של מערכת ממשלתית כושלת ורשלנית לניהול ואיסוף כספי עובדים. מערכת זו הוכיחה כי אין ולא תהיה למדינה יכולת לנהל את הכספים במקצועיות ובאחריות, לפקח בזמן אמת על העברת הכספים ליעדם, ולספק לעובדים מידע אודות מאות מיליוני השקלים שהם משתכרים בזיעת אפם. מנגנון ה"פטור" הצר והחלקי, על אף שקובע החזר רטרואקטיבי לאותם זכאים, אינו נותן מענה אמיתי למכלול "המקרים ההומניטריים" ומהווה "עלה תאנה" כנגד הטענות בדבר פגיעתו הקשה של החוק בזכות לקיום בכבוד. הפעלתו סבוכה בירוקרטית, באופן שמערים חסמים בפני אותם מקרים חריגים להם הוא מתיימר לתת מענה והופך אותו, הלכה למעשה, לאות מתה.

עמדתנו היא כי "חוק הפיקדון" אינו חוקתי ותכליתו בלתי ראויה ובלתי מוסרית. משום כך, יש לבטלו כליל ולהפסיק את ההתעמרות במבקשי המקלט, התעמרות אשר יוצרת משבר הומניטרי מתמשך הפוגע גם בחברה הישראלית ובשוק העבודה בכללותו. עם זאת, כל עוד החוק מיושם, יש לנקוט בצעדים הבאים על מנת למנוע כל פגיעה נוספת באוכלוסייה חלשה ופגיעה זו:

- יש להקים מנגנון המאפשר השבת כספים שהופקדו ביתר או בהיעדר סמכות.
- יש להרחיב את הקריטריונים למתן "פטור" והחזר כך שישקפו באופן מלא את אותם מקרים הומניטריים הנדרשים לכך.
- יש להחריג מ"חוק הפיקדון" את מי שהגישו בקשה להסדרת מעמדם בישראל ובקשתם טרם הוכרעה.
- במקרים של "פטור" מטעמים רפואיים, יש לאפשר מתן החזר על כל הסכום שנצבר בקרן על שם העובד בדומה להחזר הניתן לנשים.
- יש לנהל את הפיקדונות בחשבונות אישיים עבור כל אחת ואחד מהעובדים.
- יש לאפשר לעובדים גישה לחשבונם באופן ישיר, ללא תיווך גורם שלישי, באמצעות מענה בשפות הרלוונטיות לעובדים (טיגריניה וערבית) על מנת שיוכלו לברר האם הופקדו עבורם הכספים שנגבו מהם.
- יש לטפל במקרים בהם מעסיקים לא הפקידו את הכספים כנדרש, בין אם בצורת אכיפה והפעלת סנקציות, ובין בפתרון בעיות טכניות נפוצות המונעות מן המעסיק להעביר את התשלום לקרן.
- יש לנסח הסבר ברור למעסיקים המבהיר מהם רכיבי השכר מהם יש לנכות את הפיקדון, תוך מתן פירוט ביחס לענפים השונים.
- יש לנסח הסבר בטופס ההפקדות ובו יש להבהיר למעסיק כי במקרה בו העובד אינו "מסתנן", אסור לנכות את הסכום האמור, ואם נוכח – יש להשיבו. כמו כן על הרשות לוודא שבכל רשיונות הישיבה המונפקים על ידה מובהר באופן ברור האם החוק חל על העובד, או לא.
- יש לציין בבירור את מועדי ושעות הפעילות של הבנק המנהל את קרן הפיקדון. על יחידת העזיבה מרצון ליידע את הפונים במקרים בהם נרכשו עבורם כרטיסי טיסה למועד בו הבנק סגור. בנוסף יש למצוא בהקדם מענה לאותם עובדים היוצאים מישראל בשעות בהן הבנק סגור.
- במקרים בהם מעסיקים פשטו את הרגל לאחר שניכזו את הפיקדון משכר העובדים אך לא הפקידו אותו בקרן, על המדינה לפצות את העובדים.