



מוקד סיוע  
לעובדים זרים



יולי 2006

### עקרונות להסדר העסקתם של מהגרי עבודה בישראל

#### הסכמים בינלאומיים ובי-לטראליים עם מדינות המוצא

מדינת ישראל מעוניינת בהבאת מהגרי עבודה לענפים מסוימים על מנת לסייע לכלכלה המקומית. מדינות המוצא מעוניינות שתושביהן יעבדו מחוץ לארצם על מנת לשמש צינור להבאת מטבע זר ולצמצום שיעור האבטלה. מכאן נגזרות החובות הן של מדינת ישראל המזמינה עובדים והן של מדינות המוצא המעוניינות לשלוח עובדים לכבד את העובדים ואת זכויותיהם, ולהעניק להם תמיכה מתוך שיתוף פעולה הדדי.

#### המלצות

1. על מדינת ישראל, המהווה מדינת יעד למהגרי עבודה, מוטלת חובה לחתום על אמנות בינלאומיות שעניינן הגנה על מהגרי עבודה.
2. על מדינת ישראל לחתום על הסכמים בי-לטראליים עם מדינות המוצא על מנת להסדיר את שהותם של מהגרי העבודה ולהעניק להם הגנה הן בשלב הגיוס וההגעה והן בשלב החזרה לארץ המוצא.
3. רישיונות עבודה יינתנו רק למהגרי עבודה ממדינות איתן יהיו לישראל הסכמים בי-לטראליים.
4. ישראל תחתום על הסכמים בי-לטראליים עם מדינות שעונות על קריטריונים מינימאליים הכוללים: מתן הגנה מספקת לזכויות עובדים; היותן של המדינות צד לאמנות רלוונטיות; כפיפות של המדינות לפיקוח ולביקורת של גורמים בינלאומיים (כגון גורמי א"ם וארגונים לא האגודה לזכויות האזרח בישראל, רח' נחלת בנימין 75, ת"א 65154, טלפון: 03-5608185, פקס: 03-5608165 התכנית למשפט ורווחה, הפקולטה למשפטים, אוניברסיטת ת"א, טלפון: 03-6405235, פקס: 03-6407422 מחויבות לשלום ולצדק חברתי, ת"ד 2713, ירושלים 91026, טלפון: 02-6222148, פקס: 02-6222168 מוקד סיוע לעובדים זרים, רח' החשמל 33, ת"א 65117, טלפון: 03-5602530, פקס: 03-5605175 רופאים לזכויות אדם, רח' גולומב 52, ת"א 66171, טלפון: 03-6783718, פקס: 03-6873029 קו לעובד, רח' י"ל פרץ 17, ת"א 61022, טלפון: 03-6883766, פקס: 03-6883537 מרכז אדוה, ת"ד 36529, ת"א 61364, טלפון: 03-5608871, פקס: 03-5602205

ממשלתיים); מידת שיתוף הפעולה של המדינות בהגנה על עובדים עם מדינת היעד ועם גורמים בינלאומיים.

### מלחמה בגביית דמי תיווך ובמעורבות שלילית של גורמים מתווכים

ידוע לכל, כי ממהגרי עבודה נגבים דמי תיווך גבוהים בשיעור של אלפי דולרים בריביות בשיעור גבוה מאוד ("רצחני") החל משלב הגיוס בארץ המוצא, דרך שלב ההגעה וההשמה ולעיתים קרובות גם במעבר למעסיק חדש בזמן שהייתם החוקית בישראל. בהתחשב בגובה השכר המקובל בארצות המוצא, דמי התיווך מהווים נטל כלכלי בלתי אפשרי שעל מהגרי העבודה לשאת בו, הופכים אותם יעד קל לניצול ולהתעמרות מצד חברות התיווך והמעסיקים, ויוצרים דפוסים של שיעבוד, המהווים בסיס לסחר בבני אדם. תלותם של מהגרי העבודה בהעסקתם לאורך שנים בישראל על מנת לכסות את ההלוואות שנטלו בארץ המוצא לשם תשלום דמי התיווך משעבדת אותם למעסיקיהם, גם אם אלה לא היו שותפים בפועל לקבלת דמי התיווך. חובות אלה דוחקים את העובדים לפנות להעסקה בלתי חוקית כדי להגדיל את הכנסותיהם ולעמוד בתשלומי הריבית. על ישראל כאמור, מוטלת חובה להילחם בתופעת גביית דמי התיווך הן בארצות המוצא והן בתחומה.

#### המלצות:

5. לשתף פעולה עם מדינות המוצא למניעת גביית דמי תיווך והעברתם לישראל באמצעות הכלים הקיימים למניעת הלבנת הון.
6. גיוס העובדים ומיונם במדינת המוצא יעשה על-ידי גורמים ממשלתיים, על-ידי גורמים בינלאומיים, או על-ידי נציגים בשגרירויות ישראל, אך לא על ידי גופים עסקיים. אם יהיה צורך לגבות תשלום עבור שירות זה ממהגרי העבודה, יהיה גובה התשלום סביר במונחי ארץ המוצא, ואופן התשלום ייקבע תוך שקיפות מלאה.
7. על מנת למנוע מעורבות של חברות תיווך בהליך המיון תוך גביית דמי תיווך 'מתחת לשולחן' ינקטו הצעדים הבאים:
  - א. מבקש העבודה בעצמו חייב לפנות לגוף הממייין ללא מתווכים למיניהם. טופסי הרישום למיניהם יחולקו רק למבקשים עצמם. הליך קבלת רישיון העבודה בשגרירויות יעשה מול מבקש העבודה עצמו ולא מול מתווך או חברת כח-אדם.

ב. קבלת מידע על אפשרות ההעסקה בישראל תימסר לכל אדם ללא תשלום, וללא הליך ביוורקרטי (למשל הרצאות תקופתיות פתוחות למבקשי עבודה, או עלונים שניתן להשיגם בקלות במקומות ציבוריים).

ג. הליך הגיוס והמיון יהיה פשוט, והטפסים כתובים בשפה ברורה, כך שלא תידרש עזרת מתווך בהכנתם. אם מבקש העבודה יהיה זקוק לסיוע במילוי הטפסים, תינתן לו העזרה ללא תשלום על ידי הגוף המממן.

ד. על מנת למנוע תשלומי שוחד, אם פניות מבקשי עבודה יעלו על מכסות הכניסה, יובהר למבקשי העבודה כי הבחירה ביניהם תעשה על סמך הגרלה.

ה. הקריטריונים לסינון המועמדים ייקבעו באופן כזה שלא יהפכו ל"מסחטת כספים" בארצות המוצא (למשל, הכשרות מקצועיות יקרות שמעניקות תארים חסרי ערך).

8. סדנת הכנה בת מספר שעות (ללא תשלום) תיערך לכל מהגרי העבודה בטרם צאתם לישראל, בה יתאפשר להם לשאול שאלות ולקבל הסברים.

9. כל מהגר עבודה יקבל 'זכותון' מפורט בארץ המוצא הכתוב בשפה פשוטה וברורה. הזכותון יכול להפנות לגורמי אכיפה וארגוני סיוע.

### מניעת "דלת מסתובבת" ופגיעה בזכויות העובדים

כיוון שדמי התיווך הם מניע מרכזי בהבאת מהגרי עבודה, לגורמים המביאים את העובדים יש אינטרס להגביר את קצב התחלופה שלהם. קצב תחלופה גבוה מונע מהעובדים להחזיר את ההלוואות שלקחו ופוגע בהם פגיעה אנושה. שני הכלים להגברת קצב התחלופה הם מנגנון חוקי שהופך עובדים שהגיעו לעבוד בישראל כחוק לשוהים שלא כדין, ומנגנון אכיפה שממהר לגרשם. איום הגירוש ואובדן המעמד החוקי מאפשר פגיעה בזכויות העובדים שתלויים בחסדי מעסיקהם. נוסף על הפגיעה במהגרי העבודה, ענפי תעסוקה שלמים הופכים בלתי נגישים עבור עובדים ישראלים.

### המלצות

10. סמכות מתן היתרי השהייה והעבודה תועבר ממשרד הפנים למשרד התמ"ת או לגוף שיאחד

את הטיפול במהגרי עבודה (כפי שבפועל הועברו הסמכויות לתת היתרי השהייה ועבודה

בישראל לפלסטינים לגוף אחד). למשרד הפנים אין ראייה כלכלית הדרושה כדי לעצב נהלים

בנושא, משום שאינו בקיא בתרומתם של מהגרי העבודה למשק ובחשיבות הכלכלית של ההגנה על זכויותיהם.

11. **היתר השהייה של מהגרי העבודה לא יהיה מותנה ברישיון העבודה, וינתן מראש לתקופה המקסימלית שתתיר המדינה למהגר לעבוד בתחומה.** עובד יהיה זכאי לחפש עבודה חוקית באופן חופשי ולא יהיה נתון תחת איום גירוש בתקופת האבטלה. הפרת תנאי רישיון העבודה לא תחשבנה להפרות של היתר השהייה. חידוש קצוב של היתר השהייה ושל רישיון העבודה אינם אלא מכשיר נוסף לקיומה של דלת מסתובבת. את הפיקוח על עבודת מהגרי העבודה אפשר לקיים בעזרת המנגנון שיעקוב אחר רישיונות העבודה שלהם.
12. **העובדים יהיו חופשיים לחלוטין לעבוד אצל כל מעסיק בכפוף למכסות ולהגבלות הענפיות שקבעה המדינה, ולעבור באופן חופשי בין מעסיקים שרשאים להעסיק מהגרי עבודה.**
13. **אין לקיים הליך רישוי אינדיבידואלי למעסיקים, או להגביל את העסקתם של מהגרי עבודה למעסיקים או לסוכנויות השמה ספורות.** הניסיון מלמד שהליכי רישוי מעסיקים נגועים בשחיתות ובשרירות. יתר על כן, הגבלת אישורי ההעסקה למעסיקים מסוימים מקנה להם כוח חריג ביחס למהגרי העבודה, מובילה ליצירת קרטל, ומאפשרת ניצול ופגיעה חמורה בתנאי העסקה ביחס לשאר שוק העבודה. לכך מצטרפת הפגיעה בזכויות העובדים שנובעת מהפחתת הרישיונות של מעסיקיהם או מביטולם. המדינה רשאית להגביל את מהגרי העבודה לעבודה אצל מעסיקים שעומדים בקריטריון מקצועי ברור ושקוף (למשל, קבלנים רשומים, זכאי ביטוח לאומי וכדומה).
14. **מהגרי עבודה יוכלו לחפש עבודה באמצעות סוכנויות פרטיות, שירות התעסוקה הממשלתי ומאגרי מידע או שירותי השמה של שגרירויותיהם (אם יהיו קיימים).** עלות ההשמה בארץ תיגבה אך ורק מהמעסיקים. יכולתם של העובדים לפנות למגוון מקורות שונים כדי לחפש עבודה תאפשר להם ניידות אמיתית והגנה על זכויותיהם. היא תאפשר אף שמירה על רמת שכר ותחרות מצד עובדים ישראלים. שירות התעסוקה ייערך בשיתוף פעולה עם השגרירויות כדי לתת שירות למהגרי עבודה.
15. **מכסות לא יקוצצו באופן שיאלץ מהגרי עבודה שנמצאים בישראל לעזוב לפני מיצוי תקופת העבודה הצפויה.** קיצוץ שכזה מונע מהעובדים להחזיר את ההלוואות שלקחו על מנת לעבוד בישראל, ופוגע אנושות בזכויותיהם.
16. **על המדינה להעדיף השמת מהגרי עבודה שכבר נמצאים בארץ על הבאת עובדים חדשים מחו"ל.** אם לאחר מיצוי המאגר הקיים עדיין קיימים רישיונות עבודה פנויים, יש להציע

- אותם ראשית למי שכבר נמצאים בישראל כתיירים, למי שנמצאים בהליכי בקשת מקלט או מעמד פליט, ולמי שהיו במעמד פליט. רק לאחר מיצוי מאגר זה יש לפנות לגיוס עובדים חדשים מחו"ל. האינטרס היחידי להבאת עובדים חדשים מחו"ל במקום שימוש בעובדים מקומיים הוא גביית דמי תיווך גבוהים ע"י מתווכים ומעסיקים.
17. **מנגנוני האכיפה יתרכזו במעסיקים ולא בעובדים** כדי למנוע העסקה בלתי חוקית והעסקה בתנאים בלתי חוקיים. הרתעת המעסיקים (כלומר הרתעת "הביקוש") אפקטיבית יותר וצודקת מההרתעת העובדים. זאת, משום שהעובדים אינם בקיאים בחוקי המדינה ומשום שהם חשופים ללחצים כלכליים חריפים יותר. אכיפה שמתמקדת בעובדים היא מתכון מובהק ל"דלת מסתובבת".
18. **מכסות המעצר והגירוש של מהגרי העבודה יבוטלו.** מכסות כאלה מעודדות את הרשויות לגרש ללא אבחנה ומייצרות "דלת מסתובבת".
19. **יתקיים הליך שקוף ומדורג לאזהרת מהגרי עבודה ולענישתם בגין הפרת תנאי רישיון העבודה שלהם, בכפוף לביקורת שיפוטית בעלת סמכויות מתאימות.** לא ייתכן שמעצר וגירוש יהיו הפתרון המיידים והעיקרי בכל מקרה של הפרת תנאי רישיון העבודה. יש להבין שמהגרי עבודה לא מצליחים תמיד לעמוד על הדקויות החוקיות של האפשרויות שעומדות בפניהם. לפיכך יש להזהיר ו/או לקנוס עובדים שאינם עבריינים סדרתיים, ועובדים שחרגו חריגות קלות מתנאי ההיתר שלהם. יש להקפיד להבהיר לעובד את מהות העבירה שביצע בעזרת מסמך כתוב בשפתו.
20. **לא תוטל אחריות על מעסיקים להבטיח יציאת מהגרי עבודה שאיבדו את רישיון עבודתם או סיימו את תקופת השהייה המותרת.** מעסיקים אינם גורמי אכיפה, ואין להם הזכות לחייב אף אדם לצאת מן המדינה.
21. **זכויותיהם של מהגרי עבודה, שנעצרו עקב שהיה בלתי חוקית או הפרת תנאי רישיון העבודה, במסגרת הליכי ביקורת המעצר ובאשר לנגישות להליך משפטי, תהיינה זהות לחלוטין לאלה של עצורים בהליך פלילי, לרבות זכות ייצוג חינום, שירותי תרגום, ואי גביית אגרות עבור הליכים משפטיים.** זאת, על מנת למנוע גירוש שלא לצורך והפעלת "דלת מסתובבת".
22. **המדינה תקים גופים שיתנו שירות ישיר למהגרי עבודה שזכויותיהם נפגעו, תוך הקפדה על נגישות לשונית, קיום שעות קבלה ושירות טלפוני מסודרים, וסמכות אכיפה כוללת ביחס לכל הגורמים הרלוונטיים (מעבידים, היתר שהייה ורישיונות עבודה, מעצר וגירוש).**

### השוואת תנאים בין מהגרי עבודה לעובדים ישראלים

להשוואת התנאים המלאה שני טעמים. הראשון הוא איסור אפליה הקבוע באמנות בינלאומיות, לרבות אמנת ה-ILO מספר 97. השני הוא מניעת הידרדרות תנאי העסקה בענפים מסוימים, שיפגעו במהגרי העבודה ויביאו להדרתם של עובדים ישראלים. השוואת התנאים חייבת להיות מהותית, ולא רק פורמאלית, ולקחת בחשבון את עמדתם המוחלטת של מהגרי עבודה.

23. ביטוח פנסיוני יחול על מהגרי עבודה על פי אותם תנאים שתקפים ביחס לעובדים ישראלים

דרך קרנות הפנסיה (למעט הקנס המוטל על פדיון מוקדם). במידה שקיים ביטוח פנסיוני

בארצות המוצא, יש להקפיד על רצף ביטוחי בעזרת ההסכמים הבי-לטרליים.

24. תתקיים השוואת תנאים מוחלטת בין מהגרי עבודה לעובדים ישראלים בכל הנוגע לביטוח

לאומי, כולל ביטוח אבטלה.

25. יש להקפיד על החלת כל חוקי העבודה וצווי ההרחבה על מהגרי עבודה, כולל התאמת

סעיפים בצווי ההרחבה שעוסקים בדירוג וותק למהגרי העבודה.

26. יש למנוע יצירת שוקי עבודה סגורים של מהגרי עבודה, תוך הקפדה על איסור מיסוי מיוחד

ותנאים מפלים אחרים. השוואת עלויות העסקה תתבצע על ידי עמידה תקיפה על שוויון

זכויות מלא בין מהגרי עבודה לישראלים, כולל, במידת הצורך, קביעת רף שכר שאינו נופל

מהמקובל עבור עובדים ישראלים בענף. מיסוי מיוחד על העסקת מהגרי עבודה מייצר תמריץ

עבור המדינה להביא מהגרי עבודה גם כאשר האינטרסים של מהגרי העבודה והעובדים

הישראלים נפגעים. כמו כן הניסיון מלמד שאמצעים להבטחת גביית המיסים הללו מעוות את

מערך השיקולים של בניית הסדרי העסקה.

27. המדינה תנקוט באמצעים למניעת היווצרות קרטל בין מעסיקים או בין סוכנויות השמה,

ותבטיח תחרות על תנאי העסקה של העובדים. בהיעדר אמצעים כאלה, ייפגעו הן מהגרי

העבודה והן העובדים הישראלים שירצו להשתלב בתחומי העסקה של מהגרים.

### השוואת זכויות אדם וזכויות אזרחיות בין מהגרי עבודה לישראלים

מהגר העבודה הוא בראש ובראשונה אדם, ואין להתייחס אליו כאל סחורה או כאל מכשיר

לפיתוח כלכלי גרידא. המדינה אינה רשאית להתעלם מצרכיהם וזכויותיהם היסודיות של

מהגרי העבודה כבני-אדם. מי שטוב וראוי להשתלב בכלכלה המקומית טוב וראוי להשתלב בחברה המקומית. כל תפישה אחרת היא גזענית, נצלנית ובלתי-נסבלת.

28. תתקיים השוואה מהותית, ולא רק פורמאלית, של זכויות אדם וזכויות חברתיות בין מהגרי עבודה וישראלים, בפרט בכל הנוגע לחינוך, דת, רווחה, הזכות לסיוע ולייצוג משפטי וזכות ההתאגדות. יצירת גטאות של בורות ומצוקה תהווה לא רק פגיעה במהגרי העבודה, אלא גם מפגע עבור החברה האזרחית בישראל. קיומם של מוסדות דת, קהילה וארגוני עובדים חיוניים לא רק כדי להגן על מהגרי העבודה, אלא גם כדי לאפשר דיאלוג בין העובדים לרשויות.

29. חוק ביטוח בריאות ממלכתי יחול על מהגרי עבודה במשך תקופת שהותם בישראל. דמי הביטוח הרפואי ייגבו מתוך השכר, והשירות יינתן דרך קופות החולים. נושאים של רצף ביטוחי והבטחת תקינות בדיקות הבריאות של מהגרי העבודה בארצות המוצא יתואמו עם מדינות המוצא בהסכמים בי-לטראליים.

30. אין להפלות בין מבקשי עבודה על סמך מצבם המשפחתי. בפרט, אין למנוע מאדם לקבל היתר שהייה ו/או רישיון עבודה עקב שינוי במצבו המשפחתי (כגון נישואין או לידה) או עקב נוכחות קרובי משפחה בישראל. כמו כן, המדינה איננה רשאית להתעלם לאורך זמן מזכותו של אדם לחיות בחברת בני משפחתו.

31. מי שהמדינה ראתה לנכון לאפשר לו לשהות בתחומה באופן חוקי לאורך זמן, אין המדינה יכולה למנוע ממנו גישה לתושבות ולאזרחות, במידה שישראל הפכה למרכז חייו בפועל. התרומה של אדם לכלכלת המדינה מקנה לו זכות להשתלב גם במרקם האזרחי שלה.

### הליכי השיבה למדינת המוצא

אחריותה של מדינת ישראל כלפי מהגרי עבודה איננה מסתיימת ברגע שמסתיימת תקופת העבודה של המהגר. מדינת ישראל ומדינת המוצא חייבות להבטיח הליך חזרה מסודר ולסייע לעובד להשתלב מחדש בארץ מוצאו. גירוש מהגרי עבודה צריך להיות הליך חריג, וחייב להתחשב בכך ששוהים בלתי חוקיים ומפרי תנאי רישיון העבודה אינם פושעים.

32. מדינת ישראל תקים מנגנון שיסייע למהגר העבודה לקראת חזרתו למדינת המוצא. המנגנון יטפל בנושאים כגון הבטחת מיצוי זכויות עובד והליכים משפטיים, מימוש זכויות פנסיוניות, רצף פנסיוני ורצף ביטוחי (בהתאם להסכמים הבי-לטראליים). המנגנון יסייע הן לעובדים שעוזבים כחוק, והן לאלה שמגורשים על ידי המדינה.

33. **מדינת המוצא תקים מנגנון מקביל שיבטיח, במקרה הצורך, המשך טיפול בנושאים שהוזכרו בסעיף הקודם, ושיסייע לעובד להשתלב מחדש במדינת מוצאו.**
34. **המדינה תקבע קריטריונים ותאפשר שיקול דעת שיאפשרו הארכה קצובה של היתרי שהייה ושל רישיונות עבודה כדי לשמור על רווחתם של העובדים, כגון מיצוי הליכים משפטיים, סיום שנת לימודים של ילדים, וסיום טיפול רפואי.**
35. **מהגרי עבודה שחזרתם למדינת מוצאם מהווה סכנה לחייהם או לרווחתם, כפי שנקבע באמנות בינלאומיות, לא יאולצו לעזוב את מדינת ישראל ללא מציאת פתרון הולם.**
36. **שוהה שלא כדין שהמדינה מנועה מלגרושו מסיבה כלשהי (כגון צו עיכוב יציאה, היעדר תעודות, מצב בריאותי וכו') לא יושאר במעצר לצורך הרחקה יותר מתקופה קצרה וקצובה.**
37. **שוהים שלא כדין אינם פושעים. לפיכך, אין לעצורם בחברת פושעים ועצירים פליליים. עם זאת, המדינה אינה רשאית לגרוע מזכויותיהם ביחס לזכויות עצירים אחרים אם נעצרו, בפרט בכל הנוגע לזכות להגיש עתירת אסיר.**

שבי קורזן, מנכ"לית	עודד פלר, עו"ד	חנה זוהר, מנהלת
מוקד סיוע לעובדים זרים	האגודה לזכויות האזרח בישראל	קו לעובד

איתי סבירסקי, עו"ד	רן כהן, רכז חסרי מעמד
התכנית למשפט ורווחה	רופאים לזכויות אדם

גילי רעי, מנכ"לית	ד"ר יוסי דהאן, יו"ר
מחוייבות לשלום ולצדק חברתי	מרכז אדוה