



המכון לאסטרטגיה ציונית
THE INSTITUTE FOR ZIONIST STRATEGIES

זרים שאינם אזרחים בישראל – סקירת נתונים ועמדות

אריאל פינקלשטיין

מהדורת דצמבר 2014

כסלו התשע"ה

תוכן עניינים

3	תקציר
4	מבוא
5	פרק ראשון: מסתננים
5	א. מספר המסתננים
6	ב. ארצות מוצא, גיל ומגדר
7	ג. אזור מגורים
7	ד. מעמד המסתננים
12	ה. טיעונים בעד ונגד קליטת מסתננים
15	פרק שני: עובדים זרים
15	א. מספר העובדים הזרים
17	ב. ארצות מוצא, גיל ומגדר
18	ג. תחום עיסוק
19	ד. טיעונים בעד ונגד קליטת עובדים זרים
20	ה. מכסות ואכיפה
22	פרק שלישי: תיירים ללא אשרה בתוקף
24	ביבליוגרפיה

תקציר

תופעת הזרים שאינם אזרחים החיים במדינת ישראל קיבלה הד ציבורי נרחב בעקבות תופעת ההסתננות בגבולה הדרומי של ישראל והדיון המתנהל בנוגע לאופן ההתייחסות הנדרש מהמדינה בנוגע לקבוצה זו. למרות זאת, נראה שהשיח הציבורי בתחום הנו חסר ומושפע לא פעם ממניפולציות ומנתונים חלקיים. מטרתו של מסמך זה איננה להציע מדיניות בנושא, אלא לרכז באופן תמציתי ומסודר את הנתונים המרכזיים ולהציג את העמדות השונות בנושא זה, ובכך להוות בסיס לדיון רציני וענייני להתוויית מדיניות בנושא. לפיכך, נעשה מאמץ להציג את בסיס הנתונים הרחב ביותר, ולהציג את קשת העמדות השונות בצורה הרחבה ביותר ואת הבסיס לטיעונים השונים, אך כל זאת מבלי לנסות להכריע ביניהם.

המסמך מתייחס לשלוש קבוצות מרכזיות של זרים שאינם אזרחים בישראל:

1. **מסתננים**: זרים שנכנסו לישראל דרך הגבול עם מצרים שלא כחוק ונתפסו בגבול או בתוך הארץ.

2. **עובדים זרים**: קבוצה זו מחולקת לשתי קבוצות: א. עובדים זרים הנמצאים בישראל תחת היתר תקף. ב. עובדים זרים שנכנסו לארץ תחת היתר, אך תוקף ההיתר שלהם פג.

3. **תיירים ללא אשרה**: אומדן של מספר הזרים מארצות בלתי מפותחות שנכנסו למדינה כתיירים ונותרו בישראל ללא אשרה. על פי ההשערה, רובם עובדים באופן לא חוקי.

המסמך מלמד שלפי הנתונים הרשמיים קבוצת המסתננים החיים כיום בישראל מונה כ-50,000 איש וקבוצת התיירים ללא אשרה בתוקף מונה כ-90,000 איש. לגבי קבוצת העובדים הזרים ישנה מחלוקת בין נתוני רשות האוכלוסין וההגירה ובין נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (למ"ס). על פי נתוני רשות האוכלוסין, קבוצה זו מונה כיום כ-88,000 איש, ואילו לפי נתוני הלמ"ס, קבוצה זו מונה כ-100,000 איש. מכאן, שבישראל חיים כ-230,000-240,000 זרים שאינם אזרחים המנויים על שלוש הקבוצות הללו.

המסתננים מאופיינים בכך שרובם ככולם מגיעים ממדינות אפריקה (בעיקר סודאן ואריתריאה), ורובם המוחלט הנם גברים: 85% מתוך קבוצה זו הנם גברים בוגרים, והיתר הם נשים או קטינים. לעומת זאת, קבוצת התיירים ללא אשרה בתוקף וקבוצת העובדים הזרים מורכבות בעיקר מאזרחי מדינות אסייתיות ומדינות מזרח אירופה. כמו כן, שלא כקבוצת המסתננים, בקרב העובדים הזרים ישנה חלוקה שווה למדי מבחינה מגדרית, כך ש-52% מהם גברים ו-48% נשים.

המסמך לא מציג רק נתונים אלא גם את הטיעונים השונים העולים בנוגע לקבוצות אלו בשיח בישראל. המסמך מציג את הבסיס המשפטי, המוסרי, הפלילי והרפואי לדיונים השונים העולים בשיח הציבורי בנוגע למעמד המסתננים וקליטתם. בין היתר, המסמך בוחן את הטענות השונות בנוגע לשאלות הבאות: האם מדינת ישראל מחויבת על פי אמנת האו"ם להחשיב את המסתננים כפליטים? האם אחוזי הפגיעה של המסתננים גבוהים? האם הם מהווים בעיה ביטחונית? האם הם מהווים סכנה רפואית לשאר האוכלוסייה? לגבי סוגיית העובדים הזרים מוצגות במסמך הטענות השונות בנוגע לתרומתה הכלכלית למשק הישראלי, וכן נידונה השאלה האם העסקתה של קבוצה זו גורמת לאבטלת ישראלים. השיח הישראלי אינו מתייחס כלל לקבוצת התיירים ללא אשרה בתוקף, ולכן לא מוצגות במסמך זה דעות שונות בנוגע למעמדה של קבוצה זו.

מבוא

תופעת הזרים שאינם אזרחים החיים במדינת ישראל קיבלה הד ציבורי נרחב בעקבות תופעת ההסתננות בגבולה הדרומי של ישראל. למרות זאת, נראה שהשיח הציבורי בתחום הנו חסר ומושפע לא פעם ממניפולציות ומהסתמכות על נתונים חלקיים. מטרתו של מסמך זה איננה להציע מדיניות בנושא, אלא לרכז באופן תמציתי ומסודר את הנתונים המרכזיים ולהציג את העמדות השונות בנושא זה, ובכך להוות בסיס לדיון רציני וענייני להתוויית מדיניות בנושא. לפיכך, נעשה מאמץ להציג את בסיס הנתונים הרחב ביותר, ולהציג את קשת העמדות השונות בצורה הרחבה ביותר ואת הבסיס לטיעונים השונים, אך כל זאת מבלי לנסות להכריע ביניהם.

נושא המסתננים יזכה לדיון מרכזי במסמך, אך במקביל יוצגו נתונים גם על קבוצות אחרות של זרים שאינם אזרחים החיים בישראל, קבוצות שבשיח הציבורי כמעט שאינן זוכות להתייחסות. הזרים שאינם אזרחים החיים במדינת ישראל מחולקים על פי רשות האוכלוסין וההגירה לקטגוריות הבאות:

1. **מסתננים**: זרים שנכנסו לישראל דרך הגבול עם מצרים שלא כחוק ונתפסו בגבול או בתוך הארץ.

2. **תיירים ללא אשרה**: אומדן זרים – רובם מארצות בלתי מפותחות - שנכנסו למדינה כתיירים ונותרו בישראל ללא אשרה. על פי ההשערה, רובם עובדים באופן לא חוקי.

3. **עובדים זרים חוקיים**: עובדים זרים הנמצאים בישראל תחת היתר תקף.

4. **עובדים זרים לא חוקיים**: זרים שהיו בעבר עובדים זרים חוקיים, אך כבר אין להם היתר תקף.

ישנם גם קבוצות של זרים שאינם אזרחים המתגוררים בישראל שמסמך זה אינו מתייחס: שוהים בלתי חוקיים פלסטינים, אנשים המצויים בקשר זוגי עם אזרחים ישראלים ומעמדם עדיין לא הוסדר, ילדים חסרי מעמד שנולדו בישראל להורים זרים או להורה זר והורה אזרח ומעמדם עדיין לא הוסדר ושוהים זרים בישראל שהגיעו למטרות לימודים, אנשי דת ומתנדבים.

פרק ראשון: מסתננים

א. מספר המסתננים

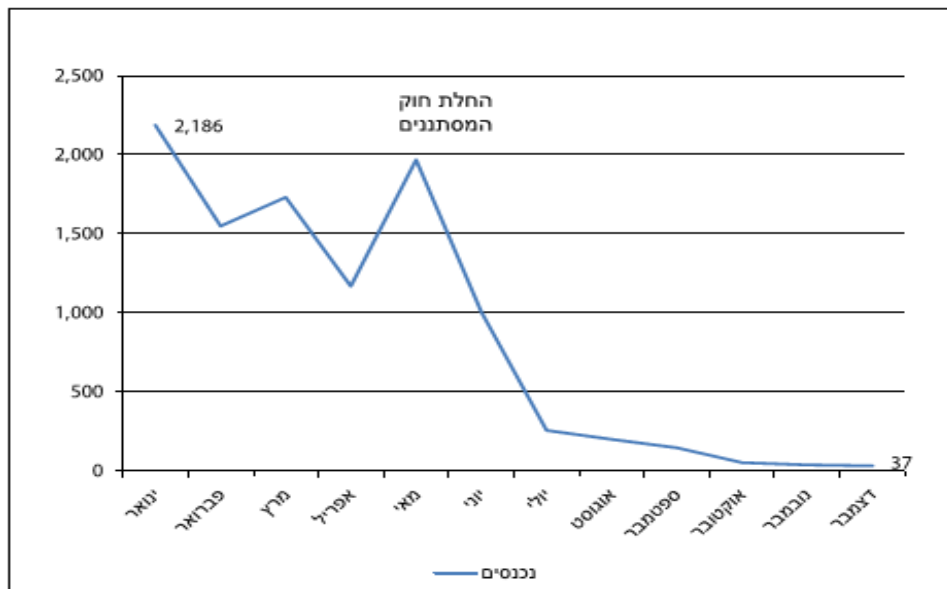
שנת 2005 נחשבת לקו פרשת המים בתחום המסתננים לישראל. בשנה זו, "טפטוף" של עשרות ומאות מסתננים הפך לזרם של אלפים. באותה שנה הקשיחו המצרים את יחסם למהגרים שהגיעו ממדינות אפריקניות והתקבלו דיווחים על ירי והתעללות במהגרים במצרים. בנוסף, נחסמו נתיבי ההגירה מאפריקה לאירופה, לאחר ששליט לוב חתם על הסכם עם איטליה שאפשר את החזרת הפליטים לאפריקה. כך הפכה ישראל ליעד מועדף עבור אפריקאים רבים שביקשו להגר מארצות מוצאם.

הטבלה הבאה מציגה את העלייה הדרסטית בכמות המסתננים לישראל עד שנת 2011, על פי הנתונים של רשות האוכלוסין וההגירה¹ המעודכנים² לאוקטובר 2013:

	עד 2006	2007	2008	2009	2010	2011	סך הכול
נכנסו	2,759	5,074	8,789	5,235	14,689	17,296	53,842

מנגד, שנת 2012 היוותה שנת המפנה בזרימת המסתננים לישראל, כשעיקר השינוי החל באמצע השנה, כפי שמתאר הגרף הבא:³

כניסות מסתננים לפי חודשים, שנת 2012



¹ נתוני זרים בישראל, רשות האוכלוסין וההגירה, אוקטובר 2014, עמ' 4.

² לפי מרב אברהמס, מנהלת תחום תכנון ומחקר ברשות האוכלוסין וההגירה, בכל חודש מחדש מבצעים את החישוב לאחור ומעדכנים גם את נתוני השנים הקודמות.

³ פעילות רשות האוכלוסין וההגירה – 2012, רשות האוכלוסין וההגירה 2013, עמ' 21.

המגמה המסתמנת בגרף המשיכה גם בשנים 2013-2014 שבהם אותרו בגבול 64 מסתננים בלבד, ובתוך הארץ אותרו 116 מסתננים,⁴ כמות אפסית של מסתננים לעומת עשרות האלפים שפקדו את ישראל בשנים הקודמות. לפי רשות האוכלוסין וההגירה, השינוי הגדול התרחש בעקבות ההתקדמות בבניית המכשול הקרקעי ובשל תחילת החלתו של התיקון לחוק ההסתננות ביוני 2012, שהאריך באופן משמעותי פרק הזמן המרבי המותר להחזקת מסתנן במשמורת: מחודשיים לפני התיקון עד לשלוש שנים לאחר התיקון.⁵

בשנים האחרונות התחזקה מגמת היציאה מרצון של מסתננים בעקבות פעילות הגורמים הממשלתיים. על פי רשות האוכלוסין וההגירה יציאה מרצון מוגדרת כך: "זרים שיצאו מהארץ לאחר שנכנסו אליה שלא כחוק, ושיציאתם את הארץ לא נעשתה מתוקף צו הרחבה".⁶ ביוני 2013 אישר היועץ המשפטי לממשלה, יהודה ויינשטיין, נוהל המסדיר את עזיבתם של מסתננים מאפריקה הכולל ריאיון מפורט עם המסתנן המוחזק במשמורת, בנוכחות מתורגמן לשפתו, שכולו מתועד בווידאו. כמו כן, המסתנן מתבקש להעלות על הכתב, בכתב ידו, בשפתו ובניסוח שלו, את בקשתו לצאת מישראל ולנמק אותה.⁷ בנוסף לנוהל, הממשלה מעודדת את המסתננים לצאת מישראל על ידי מתן מענק כספי ליוצאים, כך ששכום המענק לעוזבים מרצון הועלה בנובמבר 2013 ל-3,500 דולר לאדם. על אף שהנוהל אושר על ידי היועץ המשפטי לממשלה, בארגוני זכויות האדם טוענים כי הנוהל סותר את עמדת האו"ם וארגוני זכויות האדם, ולפיה הסכמה של אדם לחזור לארצו בהיותו מוחזק בכלא אינה חוקית.⁸ כמו כן, בארגונים אלו טוענים כי הרשויות מפעילות לחץ בלתי ראוי על המסתננים כדי לשכנע אותם לחתום על טפסי עזיבה מרצון.⁹

למעשה, בשנת 2013 עזבו את הארץ מרצון 2,612 מסתננים ואילו בתשעת החודשים הראשונים של 2014 עזבו מרצון 5,751 מסתננים, רובם בשלושת החודשים הראשונים של 2014.¹⁰ בסיכומו של דבר, עד סוף שנת 2013 נכנסו לישראל 64,462 מסתננים, אך בפועל חיים כיום בישראל 47,137 מסתננים.¹¹

נתוני הרשות מתייחסים אך ורק למסתננים שנתפסו על ידי הרשויות, אך ישנם מסתננים רבים החיים בישראל שכלל לא נתפסו. לפי הערכות רשות האוכלוסין וההגירה 5% מן המנסים להסתנן אינם נתפסים,¹² ואם כן, יש להוסיף למספרים הללו עוד כ-3000 מסתננים החיים בישראל. גורמים אחרים טוענים שמספרם של המסתננים שלא נתפסו גבוה בהרבה, ולהערכתם חיים בארץ מעל ל-100,000 מסתננים, אך באין אומדנים ברורים קשה לקבוע האם יש צדק בדברים. השערות של גורמים אחרים מדברות על מספרים גבוהים אף יותר. על פי דו"ח "ועדת סופר לעצירת

⁴ יש לציין שהנתונים לגבי שנת 2014 מעודכנים עד לחודש אוקטובר של שנה זו.

⁵ שם, עמ' 20.

⁶ שם, עמ' 4. נתוני 2013

⁷ אילן ליאור, 'לראשונה: אריתריאים הוטסו לארצם לאחר שהסכימו ל"חזרה מרצון"', אתר הארץ, 14.7.2013. ראו:

<http://www.haaretz.co.il/news/education/1.2071465>

⁸ שם, שם.

⁹ מאיה קובליוב-ליווי, סיגל רוזן ואלישבע מליקובסקי, לנהל את היאוש - דו"ח מעקב: מבקשי המקלט במתקן חולות אפריל - ספטמבר 2014, המוקד לפליטים ומהגרים ורופאים לזכויות אדם, ספטמבר 2014.

¹⁰ נתוני זרים בישראל (לעיל הערה 1), שם, עמ' 4.

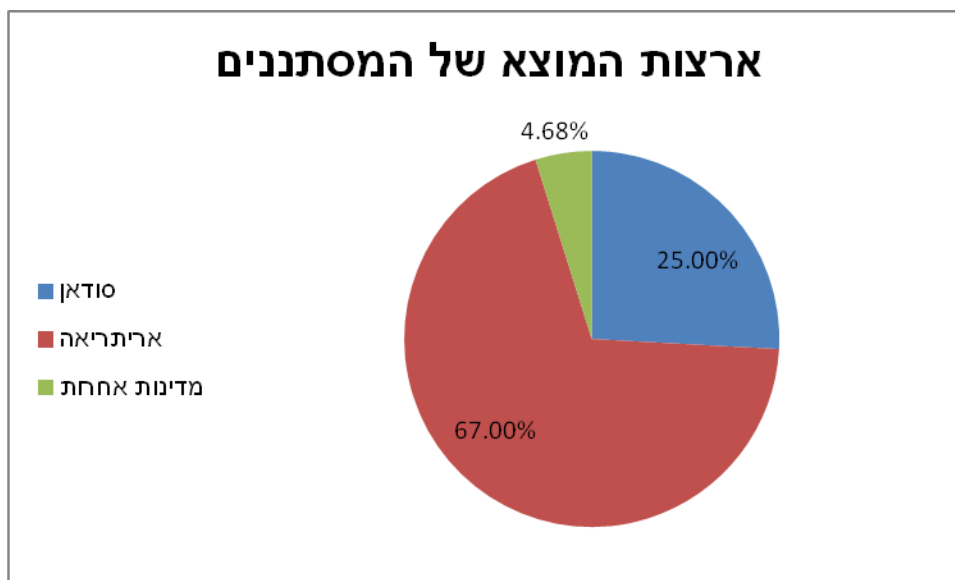
¹¹ שם, שם.

¹² על פי מירב אברהמס, מנהלת תחום תכנון ומחקר ברשות האוכלוסין וההגירה, מכתב, 4.12.2012.

ההסתננות לישראל" שמסקנותיו הוגשו לשר הפנים בסוף 2012, חיים בישראל כיום גם 5,000 מסתננים נוספים מאסיה ומאירופה, אך לא צורפו להשערה זו מקורות רשמיים.¹³

ב. ארצות מוצא, גיל ומגדר

כפי שניתן ללמוד מהתרשים הבא, המציג את ארצות המוצא של המסתננים, מוצאם של כשני שלישים מהמסתננים הוא מאריתריאה, כרבע מגיעים מסודאן והיתר ממדינות שונות:¹⁴



כמו כן, הטבלה הבאה מציגה את הנתונים על הגיל והמגדר של המסתננים בשנת 2011 (עד סוף נובמבר) ובשנת 2010:¹⁵

סך הכול	אחרים	קטינים	נשים	גברים	
13,940	25	263	1,691	11,961	2010
13,686	40	543	1,626	11,567	2011

על פי הטבלה רובם של המסתננים הנם גברים, ומיעוטם נשים וקטינים. על פי נתוני רשות האוכלוסין וההגירה, בסוף שנת 2013 היוו הנשים 3% מקרב אוכלוסיית המסתננים הסודנים מסודאן ו-17% מקרב אוכלוסיית המסתננים מאריתריאה, כך שבסך הכול הנשים מהוות 14% מאוכלוסיית המסתננים.¹⁶

¹³ ארנון סופר, המלצות צוות משימה לעצירת ההסתננות לישראל ולהרחקת אלה השוהים בישראל שלא כחוק, נובמבר 2012, עמ' 9.

¹⁴ נתוני זרים בישראל, רשות האוכלוסין וההגירה, אוקטובר 2013, עמ' 4.

¹⁵ גלעד נתן, לא ישראלים בישראל (זרים, עובדים זרים, פליטים, מסתננים ומבקשי מקלט): תמונת מצב, 2010-2011, הכנסת: מרכז המחקר והמידע, דצמבר 2011, עמ' 14.

¹⁶ נטע משה, שירותי רווחה ובריאות לנשים חסרות מעמד אזרחי בישראל, נפגעות אלימות מינית ופיזית, הכנסת: מרכז מחקר ומידע, יוני 2013.

ג. אזור מגורים

הטבלה הבאה מציגה את התפלגות מקום המגורים של המסתננים בישראל ביולי 2010, על פי הערכות משוקללות של מרכז המידע והמחקר של הכנסת,¹⁷ המבוססות על הערכות משרד הפנים, המשרד לביטחון פנים, הרשויות המקומיות השונות ומוקד הסיוע לעובדים זרים:

רשות מקומית	כמות מסתננים משוערת
תל-אביב	15,000-17,000
אשדוד	500-2,000
ערד	400-600
אילת	4,000-7,000
ירושלים	800-1,000

רוב המסתננים התגוררו בשנת 2010 בתל אביב, קבוצה גדולה נוספת התגוררה באילת, וקבוצות קטנות נוספות התגוררו באשדוד, ערד וירושלים. אלא שיחד עם הגידול באוכלוסיית המסתננים התרחב גם פיזורם בישראל: אם בשנת 2010 התגוררו המסתננים בחמש רשויות מקומיות בלבד, הרי שנכון לשנת 2012 הם התגוררו בעשרים רשויות מקומיות:¹⁸ על פי ההשערות המבוססות על הצלבת נתונים של גורמים רשמיים שונים, כ-25,000 מהמסתננים מתגוררים בתל אביב, בין 5,000 ל-10,000 מתגוררים באילת, וריכוזים אחרים של מסתננים מצויים בנהרייה, ירושלים, נתניה, ראשון לציון, אשדוד, באר שבע ואשקלון.¹⁹

ד. מעמד המסתננים

הוויכוח המרכזי בנוגע למסתננים החיים בישראל נוגע להגדרתם: האם הם פליטים או מהגרי עבודה? אמנת הפליטים של האו"ם, אשר נחתמה בשנת 1951 ואושררה בישראל ב-1954, קובעת בסעיף הראשון שלה כי פליט הוא אדם,

"הנמצא מחוץ לארץ אזרחותו בגלל פחד מבוסס היטב להיות נרדף מטעמי גזע, דת, אזרחות, השתייכות לקיבוץ חברתי או להשקפה מדינית ואיננו יכול להיזקק להגנתה של אותה ארץ או אינו רוצה בכך בגלל הפחד האמור; או הנמצא עקב המאורעות האמורים מחוץ לארץ שבה היה קודם לכן מקום מגוריו הקבוע, והוא חסר אזרחות, ואינו יכול לחזור לאותה ארץ או אינו רוצה בכך בגלל הפחד האמור".²⁰

סעיף 33 של האמנה קובע כי אסור למדינה לגרש או להחזיר את הפליטים לארצות מוצאם, גם אם הם נכנסו אליה באופן לא חוקי. כל עוד לא התקבלה הכרעה בעניינו של אדם הוא נחשב

¹⁷ גלעד נתן, פיזורם הגיאוגרפי של מסתננים ומבקשי מקלט בישראל, הכנסת: מרכז המחקר והמידע, אפריל 2012, עמ' 3.

¹⁸ שם, עמ' 5.

¹⁹ שם, שם.

²⁰ אמנת האו"ם בדבר מעמדם של פליטים, 1951, סעיף א.

למבקש מקלט, אך באמנה לא נקבע באופן מפורש מהו ההליך שיש לעבור כדי להיחשב כמבקש מקלט, ובפועל כל מדינה קובעת את ההליך בעצמה.²¹

נציבות האו"ם לפליטים, הפועלת בישראל מאז שנות השבעים, ניהלה עד שנת 2009, לבקשת מדינת ישראל, את ההליכים הכרוכים בהגשת מעמד פליט בישראל. בין השנים 2001-2009 הנציבות ניהלה את ההליכים הדרושים והעבירה אותן למשרד הפנים לצורך קבלת החלטה, וביוני 2009 הועבר הטיפול בנושא במלואו ליחידת ה-RSD (Refugee Status Department) של משרד הפנים, הכפופה לרשות האוכלוסין וההגירה.

למעשה, ישראל אינה בוחנת באופן פרטני את מעמדם של המסתננים המזוהים כאריתריאים או סודאנים (המהווים, כאמור, רובם המוחלט של המסתננים), אלא היא מעניקה להם "הגנה זמנית קבוצתית". ההגנה הקבוצתית מהווה אישור שהייה זמני בישראל, שיש לחדשו מדי שלושה חודשים. בעבר, גם בקשות מקלט של אלו המזוהים כאזרחי חוף השנהב ודרום סודאן זכו להגנה קבוצתית ולכן לא עברו בדיקה פרטנית, אך תוקף הגנה זו פג. מדינת ישראל מדגישה את היותם של רבים מהפליטים אזרחי מדינות אויב, ולפיכך "שומרת לעצמה את הזכות שלא לקלוט בישראל ולא להעניק אשרת שהייה בישראל לנתיני מדינות אויב או מדינות עוינות – כפי שייקבעו מעת לעת על ידי הרשויות המוסמכות".²²

מבין בקשות המקלט שהוגשו על ידי אזרחי מדינות אחרות ונבדקו באופן אינדיווידואלי קבע משרד הפנים כי רק חלק זעום מן הפליטים ראויים למעמד פליט: על פי נתונים שהוצגו בדו"ח מבקר המדינה 2008, משנת 2000 ועד לספטמבר 2007 אושרו בישראל 110 בקשות לקבלת מעמד פליט מתוך 8,377 שהוגשו.²³ מאז עבר הטיפול בנושא במלואו לרשות האוכלוסין וההגירה ביולי 2009, ועד לשנת 2012, אושרו 22 בקשות נוספות מתוך אלפים שהוגשו.²⁴

על מדיניות זו של מדינת ישראל נמתחת ביקורת מצד האגודה לזכויות אזרח והאגודה למען סיוע לפליטים. אלו טוענות כי ההליך הכוללני שבו מדינת ישראל מגדירה מסתננים על פי ארץ מוצאם ולא באופן פרטני הנו פסול.²⁵ כמו כן, יש הטוענים כי החרגת (אי-קבלת) מסתננים בשל היותם אזרחי מדינת אויב נוגדת את אמנת הפליטים.²⁶ בנוסף, ארגונים רבים טוענים לפגמים נוספים בהליך שלפיו פועלת מדינת ישראל בהגדרת המסתננים, כמו העדר זכותם לערעור עצמאי.²⁷ לטענתם, אילו הייתה פועלת ישראל בהליך תקין הרי שהייתה חייבת להגדיר רבים מהמסתננים כפליטים ולפעול בהתאם לכך.

²¹ נטע משה, הליכי קבלת מעמד פליט בישראל, הכנסת – מרכז המחקר והמידע, יוני 2013, עמ' 2.

²² משרד הפנים, 'נוהל הטיפול במבקשי מקלט מדיני בישראל' (כניסה לתוקף: 2.1.2011), סעיף 10. ראו: <http://www.piba.gov.il/Regulations/Procedure%20for%20Handling%20Political%20Asylum%20Seekers%20in%20Israel-he.pdf>.

²³ מבקר המדינה, דו"ח שנתי 58 בשנת 2007 ולחשבונות שנת הכספים 2006, משרד מבקר המדינה 2008, פרק ראשון.

²⁴ משה (לעיל הערה 21), עמ' 6.

²⁵ ראובן ציגלר, 'כוחן של הגדרות: מסתננים' ומבקשי מקלט בישראל - שישים שנה לאמנת הפליטים', אתר המכון הישראלי לדמוקרטיה, 10.1.2011.

²⁶ שם, שם.

²⁷ עו"ד ענת בן-דור, 'פליטים ומבקשי מקלט – אורחים לא רצויים במדינת ישראל', אתר האגודה לזכויות האזרח בישראל, 11.6.2008. ראו: <http://www.acri.org.il/he/?p=1887>.

מנגד, רבים טוענים כי דווקא הליך פרטני היה מלמד כי מרבית המסתננים אינם זכאים להגדרת פליט, אלא יש לראותם כמהגרי עבודה שאינם זכאים להיכנס לארץ. הקובץ "פליטים או מהגרי עבודה ממדינות אפריקה" בעריכת פרופ' ארנון סופר, ריכז מספר מחקרים העוסקים בסוגיית המסתננים שעוררו הד ציבורי רחב. ד"ר משה טרדמן שעסק בתשאול של מסתננים מאפריקה מטעם האגף לזרים במשרד הפנים הקדיש את מאמרו בקובץ לשאלה זו.²⁸ טרדמן מבחין בין הפליטים מאריתריאה לפליטים מסודאן. לטענתו, הסיבות להגעה לישראל של האריתריאים מגוונות: חשש ממאסר בשל השתייכות לאופוזיציה, עריקות מהצבא על רקע תנאי מחיה קשים, חשש מגיוס לצבא, ובעיקר, השאיפה לעתיד כלכלי טוב יותר. לדבריו, הסיבות השונות הללו מלמדות שרוב מוחלט של המסתננים מאריתריאה אינם פליטים אלא מהגרי עבודה.

מנגד, ד"ר טרישה רדאקר-הפנר, מומחית לענייני אריתריאה ב"אמנסטי אינטרנשיונל", ארגון בינלאומי לזכויות אדם, הציגה ב"מכתב גלוי למדינת ישראל" את הדיכוי הפוליטי ותנאי המחיה הקשים בצבא באריתריאה כגורמים המחייבים את מדינת ישראל להכיר באריתריאים כפליטים.²⁹ בנוגע לפליטים מסודאן טוענים בארגוני זכויות האדם כי לפי דוחות בינלאומיים, בקרב חוצי הגבול מסודאן יש שנמלטו מחבל דארפור שבמערב סודאן עקב רדיפה מתמשכת ורצח המוני של אוכלוסייה אזרחית בידי הממשלה וקבוצות חמושות, ויש שהגיעו מדרום סודאן, אזור שממשלת סודאן שבחרטום דיכאה באכזריות, בעיקר על רקע דתי, ולפיכך יש להגדירם כפליטים.³⁰

לעומת דבריה של ד"ר רדאקר-הפנר, ד"ר טרדמן מסכים עם הטענה כי את המסתננים המגיעים מדארפור יש להחשיב כפליטים, אך הוא טוען שרק מעטים מהמסתננים נמלטו מדארפור בעקבות הקרבות. לדבריו, רבים מהמסתננים אמנם מציגים את עצמם כמי שמגיעים מדארפור, אך בפועל הם עזבו את דארפור מסיבות כלכליות שנים רבות לפני שהחל שם הסכסוך (בשנת 2003) והיגרו לחרטום (בירת סודאן), בנגאזי (בלוב) או לאזורים אחרים בסודאן. לגבי המסתננים מדרום סודאן הוא טוען כי חלקם היגרו מסיבות כלכליות, וחלקם אמנם נמלטו מפני המלחמה בין הדרום לצפון, אך המלחמה הסתיימה כבר ב-2005. למעשה, מאז קיבלה דרום סודאן עצמאות ביולי 2011 מתמודדת המדינה החדשה עם קשיים כלכליים והתרחשו בה אירועים אלימים בין שבטים שונים שהובילו למאות הרוגים,³¹ אך ספק אם ניתן לראות את אזרחיה המסתננים לישראל כפליטים בשל אירועים אלו.

על מחקרו של טרדמן הועלתה ביקורת נוקבת על ידי קבוצת המחקר "פליטים בישראל" של מכון ון-ליר, שטענה במכתב לראשי אוניברסיטת חיפה (שהוציאה את קובץ המאמרים הנ"ל) כי הקובץ של פרופ' סופר כולו רווי הנחות יסוד וביטויים גזעניים ואנטי-דמוקרטיים המעוותים את המציאות.³² לטענתם, המתודולוגיה של טרדמן אינה אקדמית, והוא "מציג נתונים שלא ניתן

²⁸ משה טרדמן, 'סוגיית הפליטים מדארפור ומארתריאה – מבט ייחודי מכיסא המתשאל', בתוך: פליטים או מהגרי עבודה ממדינות אפריקה (עורך: ארנון סופר), אוניברסיטת חיפה, דצמבר 2009, עמ' 48-67. ראו:

http://web.hevra.haifa.ac.il/~ch-strategy/images/publications/darfur_refugees.pdf

²⁹ ראו: http://www.hotline.org.il/hebrew/pdf/Trish_060312_open_letter_Heb.pdf

³⁰ ציגלר, (לעיל הערה 25).

³¹ סוכניות הידיעות, 'שנה לעצמאות דרום סודן: "החירות לא מלאה"', אתר **ynet**, 9.7.2012.

³² מכתבם הובא בספרו של ארנון סופר, **במלכודת הרדיקליות באקדמיה**, אוניברסיטת חיפה, מרס 2011, עמ' 56-59.

לייחס להם ערך אמפירי ברור, באשר מדובר על התרשמות לא סדורה.³³ נוסף על כך, טוענת קבוצת מחקר זו, "הטענה נסתרת בשיטתיות במחקרי האו"ם בנושא, לפיהם מעל 90% ממבקשי המקלט בישראל הם פליטים או במצבים דמויי פליטים".³⁴

פרופ' ארנון סופר יצא באריכות ובטיעונים רבים להגנת המתודולוגיה של טרדמן, וביקר מנגד את הדו"ח של האו"ם: "האין בדו"ח האו"ם הטיות בגלל שורה של סיבות הקשורות ביחס של נציגי האו"ם לישראל? ומה זה 'דמויי פליטים'?"³⁵ בעמותת איתן – המרכז למדיניות הגירה ישראלית – טוענים כי הגדרת המסתננים על ידי האו"ם כ"דמויי פליטים" נובעת מכך שמדינת ישראל נותנת להם הגדרה קבוצתית ולא פרטנית, אך לא מלמדת על היותם פליטים באמת.³⁶

בדומה לטרדמן, טוען אמנון בן-עמי, מנכ"ל רשות האוכלוסין וההגירה, כי,

"התשאול נערך כדי לעמוד על המניע להגעה לישראל, והוא מעלה ש-98% הם מהגרי עבודה. רק בודדים עונים לקריטריונים שקבע האו"ם להכרה בפליטות. כל השאר מצהירים כי באו לעבוד כאן ומבררים אם אפשר לשלוח כסף למשפחה".³⁷

כנגד דברים אלו טען עודד פלר, ראש תחום הגירה באגודה לזכויות האזרח:

"כאן נמצא השקר הגדול של הממשלה. ההסכמים הבינלאומיים שישראל חתומה עליהם, כמו אמנת הפליטים ואמנת העינויים, אוסרים על מדינות לגרש אנשים שנשקפת סכנה לחירותם ושלומם".³⁸

ויכוח נוסף הנוגע להגדרת המסתננים כפליטים עוסק בתפקידה של מצרים כלפי הפליטים. בדיון שנערך בבג"ץ בספטמבר 2012 בדבר קבוצה גדולה של מסתננים שנכלאה בגבול ישראל-מצרים טענה נציגת המדינה, עו"ד יוכי גנסי, כי למסתננים אין מעמד של פליט בישראל שכן,

"ישראל אינה מדינת המקלט הראשונה של הפליט, כי הוא עובר דרך מצרים שמחויבת אף היא לאמנת הפליטים, ולכן פליט כזה אינו זכאי להגיע למדינת ישראל. הוא יכול להגיש בקשה למעמד של פליט בקהיר".³⁹

על טענה זה הגיבו עורכי הדין יפתח כהן ועומר שץ בשם העותרים כי,

"טענת המדינה שמבקשי המקלט התלויים על הגדר צריכים להגיש בקשה למקלט במצרים - היא גם מופרכת מבחינה משפטית וגם דוחה מבחינה מוסרית; על פי החוק הבינלאומי, רק הסכם בין שתי מדינות יכול לאפשר החזרת מבקשי מקלט ממדינה אחת לזו שבה דרכו לראשונה. לישראל ומצרים אין שום הסכם כזה".⁴⁰

³³ שם, עמ' 57.

³⁴ שם, שם.

³⁵ שם, עמ' 69.

³⁶ מתוך התכתבות עם תמר גולן, רכות תחום מחקר לשעבר בעמותת איתן.

³⁷ עמרי אפרים, 'פליטים או מהגרי עבודה: מיהם באמת המסתננים?', אתר **ynet**, 13.12.2011. ראו: <http://www.ynet.co.il/articles/0,7340,L-4160260,00.html>.

³⁸ שם.

³⁹ נעם שרביט ויובל גורן, 'עדיין אין פתרון: בג"ץ ידון שוב בבעיית המהגרים ביום א', אתר **nrg**, 6.9.2012.

⁴⁰ ראו: <http://www.ynet.co.il/articles/0,7340,L-4277893,00.html>.

ה. טיעונים בעד ונגד קליטת מסתננים

שני טיעונים מרכזיים מועלים בעד קליטת המסתננים: משפטי ומוסרי. את המחלוקת בדבר מעמדם המשפטי של המסתננים וההשלכות שלה על המדיניות הראויה מצד ישראל כבר סקרנו באריכות בסעיף הקודם. הטיעון המוסרי מתמקד במצוקתם של המסתננים, בין אם הם עומדים ובין אם הם אינם עומדים בקריטריונים למעמד של פליט. בהקשר זה רווחת הטענה המזכירה את שואת העם היהודי וסירובן של מדינות רבות בעולם לקלוט לתוכן יהודים שביקשו בהן מקלט, עובדות המחייבות את מדינת ישראל מבחינה מוסרית לקלוט אליה את המסתננים.⁴¹

מנגד, בשיח הציבורי בישראל עולות טענות שונות ומגוונות על השפעות שליליות של העלייה בכמות המסתננים. עו"ד עפרה קלינגר סוקרת במאמרה, "הגירה מאפריקה לישראל והשפעתה על הביטחון הלאומי",⁴² ארבעה טיעונים מרכזיים בנושא:

1. **טיעון ביטחוני:** קלינגר טוענת כי נתיבי כניסת המסתננים ידועים גם לארגוני הטרור ושהניסיון העולמי הוכיח כי קיים קשר בין הגירה ובין מעורבות בטרור. לדבריה, העובדה שחלק ניכר מבין המסתננים הנם מוסלמים ושחלקם עובר בדרך במדינות אויב מובהקות, רק מגבירה את החשש למעורבות בטרור של המסתננים. כנגד, טוענים באגודה לזכויות האזרח, "כמעט כל מי שייטפסו ברשתו של החוק הם מבקשי מקלט או מהגרי עבודה, שלא נשקף מהם סיכון בטחוני".⁴³

2. **טיעון חברתי:** קלינגר טוענת כי אחוז הפשיעה בקרב המסתננים הוא גבוה, וכראיה היא מביאה נתונים על עלייה ניכרת ברמת הפשיעה והאלימות בעיר אילת שבה מרוכזת קבוצה גדולה של מסתננים. מנגד, דו"ח של מרכז המחקר והמידע של הכנסת מאוקטובר 2012 העוסק בנתוני פשיעה של מסתננים בערים תל אביב, אילת וערד טען כי:

"מניתוח נתוני המשטרה עולה כי להאשמות הנשמעות בדיון הציבורי שמתקיים בנושא בדבר הפשיעה

הגוברת בעקבות הגידול באוכלוסיית המסתננים ומבקשי המקלט בישראל אין בסיס עובדתי".⁴⁴

הדו"ח הוכיח זאת מכך שבעוד ש"שיעור אוכלוסיית המסתננים ומבקשי המקלט באוכלוסייה הכוללת הוא כ-4 אחוזים... שיעור התיקים שנפתחו למסתננים ומבקשי מקלט היה 0.72 אחוז מכלל התיקים בלבד".⁴⁵

על טענה זו עלו מספר השגות על ידי עקיבא ביגמן, כתב האתר "מידה". ביגמן טוען שלדעת מומחים לקרימינולוגיה, ממספר התיקים לא ניתן להסיק על שיעור הפשיעה בקרב האוכלוסייה בכלל ובקרב המסתננים בפרט.⁴⁶ לדבריו, ביאושם, ישראלים רבים הגרים באזורי עוני בקרב זרים אינם מתלוננים במשטרה, ובנוסף, עברות רבות המתרחשות בתוך חברת הזרים עצמה אינן

⁴¹ ראו למשל: <http://news.walla.co.il/?w=/2952/2563371>.

⁴² עפרה קלינגר, 'הגירה מאפריקה לישראל והשפעתה על הביטחון הלאומי', בתוך: פליטים או מהגרי עבודה ממדינות אפריקה (לעיל הערה 28), עמ' 15-48.

⁴³ ראו: <http://www.acri.org/he/?p=1889>.

⁴⁴ גלעד נתן, נתונים על פשיעה של מסתננים ומבקשי מקלט וכנגד מסתננים ומבקשי מקלט, הכנסת: מרכז המחקר והמידע, אוקטובר 2012.

⁴⁵ שם, שם.

⁴⁶ עקיבא ביגמן, 'נתן בראש', אתר מידה, 21.10.2012.

מדוֹנְחוֹת. כמו כן, טען ביגמן, הדו"ח לא מתייחס לסוגי העבירות השונים ולהבדלים ביניהם, ולמעשה עברות האלימות הקשות שכיחות הרבה יותר דווקא בקרב אוכלוסיית המסתננים.⁴⁷

דו"ח של עמותת איתן – המרכז למדיניות הגירה ישראלית – המבקר גם את הוא את מרכז המחקר והמידע של הכנסת טוען ש"שיעור מקרי הרצח של מסתננים ביחס לכלל האוכלוסייה גדול ב-883% משיעורם היחסי באוכלוסייה", ו"בנוגע לעבירות מין, שיעור התיקים של המסתננים ביחס לכלל התיקים גדול ב-350% משיעורם היחסי באוכלוסייה".⁴⁸

לעומתם, הבלוגר "אישתון" טוען כי נתונים אלו מתבססים על תקופה קצרה מאוד, ומכיוון שמדובר באוכלוסייה קטנה יחסית – כל רצח או עברת מין מביאה לתזוזה סטטיסטית גבוהה מאוד, הפוגעת באמינות הממצאים.⁴⁹ בנוסף, הועלתה הטענה כי ברוב מוחלט של מקרי הרצח שמסתננים היו מעורבים בהם, הנרצחים היו גם הם מסתננים, ולכן לא ניתן לטעון לייחס לריבוי מקרי הרצח באוכלוסייה זו השפעה שלילית על אוכלוסיית האזרחים המקומית.⁵⁰

דוח מבקר המדינה שהתפרסם במאי 2014 טען גם הוא שיש מגבלות משמעותיות בבדיקת הנושא:

"בשל מגבלות הנתונים הן של המשטרה, הן של רשות האוכלוסין, לא ניתן לקבוע במידה מספקת של ודאות אם מספר התיקים שפתחה המשטרה נגד זרים הוא גדול, בהתחשב בגודל אוכלוסייתם בארץ".⁵¹

זוהי גם הסיבה שבדו"ח עדכני של מרכז המחקר והמידע של הכנסת בנושא פשיעת זרים ומסתננים מאוגוסט 2014 בחרו "שלא לחשב ולהציג את שיעורי הפשיעה של אוכלוסיית הזרים והמסתננים ביחס לגודל האוכלוסייה והשוואתה לאוכלוסייה בישראל".⁵²

3. **טיעון רפואי**: קלינגר טוענת כי חלק מהמסתננים חולים במחלות כמו שחפת ואיידס, ומצביעה על מקרים שבהם סוהרים ואנשי או"ם נדבקו במחלת השחפת. בעיה מרכזית בהקשר זה עולה לדעתה במצבים שבהם המסתננים אינם נתפסים, כיון שכך אין לדעת מי מהם חולה ובאיזו מחלה, משום שמי שלא נתפס אינו עובר כל ביקורת רפואית.

למעשה, נתוני משרד הבריאות ממרץ 2012 מראים כי 13% מחולי השחפת המאובחנים בארץ ו-17% מנשאי האיידס המאובחנים הנם מהגרי עבודה שאינם אזרחים, אך כפי שצינו בכירי מערכת

⁴⁷ שם.

⁴⁸ נתוני פשיעת מסתננים בישראל: השוואה בין מחקרי הכנסת לבין נתוני המשטרה והלמ"ס, איתן – המרכז למדיניות הגירה ישראלית, 2012. ראו:

<http://he.scribd.com/doc/116145955/%D7%A0%D7%AA%D7%95%D7%A0%D7%99-%D7%A4%D7%A9%D7%99%D7%A2%D7%94>

⁴⁹ http://eishton.wordpress.com/2013/08/29/eritrean_sudanese_crime

⁵⁰ שם, שם.

⁵¹ מבקר המדינה, דו"ח שנתי 64 לשנת 2013 ולהשבונות שנת הכספים 2012, משרד מבקר המדינה 2014, פרק ראשון, עמ' 61.

⁵² נטע משה ושרון סופר, פשיעה מדווחת של זרים ובהם מסתננים בישראל, 2013-2009, הכנסת – מרכז המחקר והמידע, אוגוסט 2014, עמ' 4-5.

הבריאות שפרסמו נתונים אלה, מכיוון שישנה כמות לא מבוטלת של מסתננים שאין לגביהם רישום, בפועל המספרים עלולים להיות גבוהים יותר.⁵³

מנגד, טוענים אותם חוקרים, כי כל המסתננים שנתפסים עוברים בדיקות לזיהוי שחפת בניגוד לאזרחי המדינה שרובם לא עובר את הבדיקות מה שיכול לגרום להטיה בנתונים. מכל מקום, החוקרים טענו כי רק מיעוט קטן מבין המסתננים חולה במחלות, ושהסיכוי להידבק במחלות הללו הנו נמוך.

4. **טיעון דמוגרפי** : קלינגר טוענת שהמרקם החברתי הייחודי של ישראל כמדינת הלאום של העם היהודי הכוללת בתוכה מיעוט ערבי גדול, הנו טיעון המצדיק את סירובה של ישראל לקלוט הגירה בשל הרצון לשמור על האופי היהודי ועל האופי הדמוקרטי של המדינה. בנוסף, פרופ' ארנון סופר, מעלה את הטענה כי חלק מארגוני זכויות האדם הם ארגונים פוסט-ציוניים המשתמשים במסתננים מאפריקה על מנת לפגוע באופייה היהודי-ציוני של מדינת ישראל.⁵⁴

⁵³ זהר מור, איתמר גרוטו ואלכס לבנטל, 'שחפת ואיידס במהגרים – הכצעקתה?', **הרפואה**, כרך 151, חוברת 3, מרץ 2012, עמ' 175-177.

⁵⁴ ארנון סופר, 'מבוא: פליטי דארפור, מהגרי עבודה ו"קרטל ארגוני הזכויות"', בתוך: **פליטים או מהגרי עבודה ממדינות אפריקה** (לעיל הערה 28), עמ' 7.

פרק שני: עובדים זרים

א. מספר העובדים הזרים

מספר האנשים שנכנסו לישראל תחת אשרת עובד זר וחיים כיום בארץ נתון במחלוקת בין גורמים רשמיים שונים במדינה:

משרד הפנים: על פי נתוני רשות האוכלוסין וההגירה, מספר העובדים זרים החיים כיום בישראל עומד על 88,665 עובדים, מתוכם 73,631 באשרה חוקית ו-15,034 שתוקף האשרה שלהם פג והם נשארו בישראל בניגוד לחוק.⁵⁵

הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (למ"ס) אינה מבחינה בנתונים שהיא מציגה בין עובדים זרים חוקיים ועובדים זרים שתוקף האשרה שלהם פג. הטבלה הבאה מציגה את נתוני הלמ"ס בנוגע לעובדי זרים שנכנסו לארץ החל משנת 1995 ועדיין לא יצאו מהמדינה בשנת 2013:

שנת כניסה	נשארו בסוף 2013 באלפים	אחוז מתוך הנכנסים באותה שנה
סך הכל	99.5	
1995	2.3	2.9
1996	2.6	2.9
1997	1.5	2.3
1998	2.3	3.6
1999	1.9	3.6
2000	2.2	4.5
2001	3.2	4.3
2002	1.5	4.6
2003	1.3	5.2
2004	1.9	5.9
2005	1.6	5.4
2006	2.0	6.1
2007	2.7	7.4
2008	3.0	9.9
2009	3.6	13.5
2010	6.6	20.6
2011	13.2	40.4
2012	15.8	53.9
2013	30.2	84.8

בסיכום הטבלה עולה כי מבין העובדים הזרים שנכנסו לארץ החל משנת 1995 חיים בארץ כיום 99,500 איש, מספר גבוה מהנתון של רשות האוכלוסין וההגירה בנוסף, יש לזכור כי תנועת העובדים הזרים ארצה החלה טרם 1995 כך שסביר להניח שאם הנתונים היו מציגים גם את העובדים הזרים שנכנסו קודם לכן, המספר היה גבוה אף יותר.

בנוסף, הלמ"ס מציגה מדי שנה נתונים על כמות העובדים הזרים שנכנסו בשנה זו לארץ וכמות העובדים הזרים שיצאו ממנה, החל מתחילת שנות התשעים. ריכוז הנתונים מפרסומי הלמ"ס השונים⁵⁶ על השנים 1995-2013 מובא בטבלה הבאה:

⁵⁵ נתוני זרים בישראל (לעיל הערה 1), עמ' 5.

שנה	כניסות – עובדים זרים (באלפים)	יציאות – עובדים זרים (באלפים)
1995	78.3	51.1
1996	90.8	67.7
1997	64.0	65.0
1998	64.2	57.0
1999	53.3	54.3
2000	52.2	52.8
2001	78.2	59.6
2002	33.2	35.2
2003	31.1	48.4
2004	47.9	41.4
2005	29.4	23.8
2006	32.7	24.0
2007	36.5	26.0
2008	30.3	22.9
2009	26.6	22.8
2010	32.3	29.5
2011	32.7	32.4
2012	29.6	31.6
2013	35.6	32.0
סך הכול	878.9	777.5

ניתן לראות שמספר העובדים הזרים הנכנסים בחיסור מספר היוצאים עומד על 101,400, מספר שונה משני המספרים שראינו לעיל. יתירה מכך, הטבלה הקודמת של הלמ"ס התייחסה רק ליציאות של העובדים שנכנסו משנת 1995, ואילו בטבלה הנוכחית היציאות הן גם של עובדים זרים שנכנסו לפני 1995, כך שבפועל המספר אפילו גבוה יותר.

בנוסף, יש לתת את הדעת גם על נתוני העובדים הזרים מלפני שנת 1995. בטבלה הבאה מוצגים נתוני הכניסה והיציאה של עובדים זרים בין השנים 1990-1994:⁵⁷

שנה	כניסות – עובדים זרים (באלפים)	יציאות – עובדים זרים (באלפים)
1990	10.1	11.8
1991	15.5	14.6
1992	15.9	20.4
1993	12.5	12.8
1994	37.5	25
סך הכול	91.5	84.6

⁵⁶ הנתונים על השנים 1996-2012 לקוחים מתוך פרסומי השנתון הסטטיסטי לישראל החל משנת 2001. הנתונים על שנת 1995 לקוחים מתוך הודעה לעיתונות של הלמ"ס. ראו:

http://www.cbs.gov.il/www/hodaot1998/17_98_155tb1.htm

⁵⁷ הנתונים על בסיס הודעה לעיתונות, שם.

ניתן לראות בטבלה שהכניסה המאסיבית של עובדים זרים החלה בשנת 1994, שבה נכנסה לראשונה כמות גבוהה של עובדים זרים, ובמקביל כמות העובדים הזרים היוצאים הייתה נמוכה ב-6,900 מכמות העובדים הנכנסים.

על כל פנים, לסיכום, מנתוני משרד הפנים עולה כי בארץ חיים כיום כ-88,000 עובדים זרים חוקיים ושאינם חוקיים, ואילו על פי נתוני הלמ"ס עולה, כי מבין העובדים הזרים שנכנסו החל משנת 1995 חיים בארץ כיום כ-100,000 איש, וסביר להניח שבהתחשב בכך שישנם עובדים זרים שנכנסו לארץ לפני 1995, מספר המתגוררים בארץ כיום שנכנסו באמצעות אשרת עובד זר גבוה בעוד מספר אלפים.

כמו כן, על פי דו"ח "ועדת סופר לעצירת ההסתננות לישראל", כמות העובדים הזרים בישראל גבוהה בהרבה והיא עומדת על כבין 100,000 ל-200,000 עובדים זרים,⁵⁸ אך מספרים אלו אינם מגובים באסמכתאות כלשהן או בנתונים רשמיים.

ב. ארצות מוצא, גיל ומגדר

ארצות המוצא העיקריות של העובדים הזרים הנכנסים לארץ בכלל השנים האחרונות הן תאילנד, הפיליפינים ומדינות ברית המועצות לשעבר, כשבנוסף קבוצות משמעותיות של עובדים זרים מגיעות גם מהודו, נפאל, סרי-לנקה וסין.

על פי נתוני הלמ"ס ארצות המקור העיקריות של כלל העובדים הזרים שנכנסו באשרת עבודה אשר **שהו** בישראל בסוף שנת 2012 הן: תאילנד (26%), פיליפינים (22%), מדינות ברית המועצות לשעבר (11%), רומניה (7%), הודו (8%) והודו (6%).⁵⁹ בשנת 2012 כ-5,800 מהעובדים הזרים הנכנסים הגיעו ממדינות ברית המועצות לשעבר (20% מסך הנכנסים), כ-5,000 מהפיליפינים (17% מסך הנכנסים), וכ-3,800 מתאילנד (13% מסך הנכנסים).⁶⁰ בדומה לכך, בשנת 2011 נכנסו לארץ כ-9,800 עובדים זרים מתאילנד (30% מסך כל העובדים הזרים שנכנסו בשנה זו), כ-5,800 ממדינות ברית המועצות לשעבר (18% מסך הנכנסים). וכ-5,400 מהפיליפינים (17% מסך הנכנסים).⁶¹ לפי נתוני הלמ"ס, הגיל הממוצע של העובדים הזרים החיים כיום בישראל עומד על 40.2, והחלוקה היא 52% גברים ו-48% נשים.

הטבלה הבאה מציגה את פיזור העובדים הזרים לפי ארצות המוצא שלהם ולפי אחוז הגברים והנשים מכל מדינה:

⁵⁸ המלצות צוות משימה לעצירת ההסתננות לישראל ולהרחקת אלה השוהים בישראל שלא כחוק (לעיל הערה 12), עמ' 9.

⁵⁹ הודעה לתקשורת, הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, 30.7.2014.

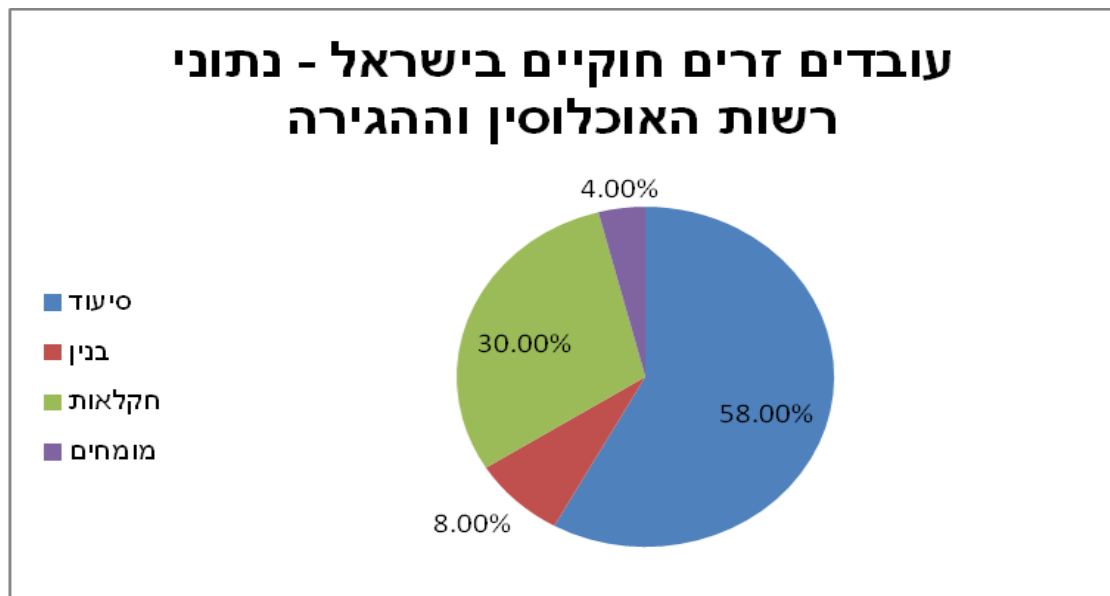
⁶⁰ שם, שם.

⁶¹ הודעה לעיתונות, הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, 30.7.2013.

2013		
אלפים	אחוז גברים	
52	99.5	סך הכל
54	76.8	אסיה - סך הכל *
14	22.0	הפיליפינים
95	25.7	תאילנד
98	6.3	סין
19	5.3	נפאל
36	8.1	הודו
19	5.2	סרי לנקה
99	2.0	טורקיה
56	2.2	ארצות אחרות
61	0.3	אפריקה - סך הכל
40	20.6	אירופה - סך הכל
14	10.5	בריה"מ (לשעבר) **
69	7.2	רומניה
73	1.8	בולגריה
81	0.1	גרמניה
78	0.1	הממלכה המאוחדת
63	0.9	ארצות אחרות
49	0.9	אמריקה ואוקיאניה - סך הכל
73	0.3	ארה"ב
36	0.6	ארצות אחרות

ג. תחום עיסוק

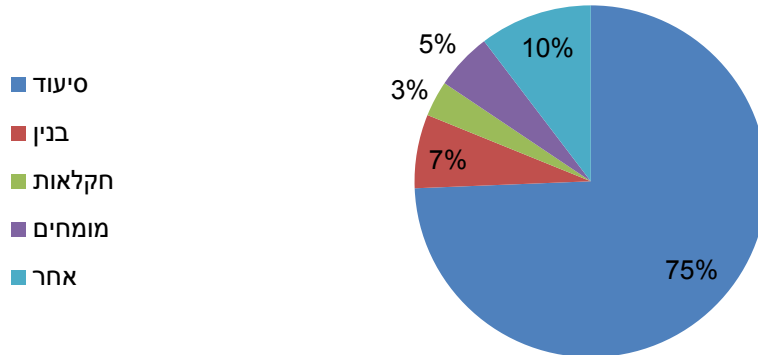
רוב העובדים הזרים המועסקים בארץ הנם בעלי הכשרה מקצועית מינימאלית והם מועסקים בענפי הסיעוד, החקלאות והבניין. בנוסף, ישנה כמות קטנה של עובדים זרים בתחומי המסעדות והתעשייה. תת-קבוצה נוספת של עובדים זרים היא המומחים: זוהי קבוצה המונה כמה אלפי עובדים זרים החריגים בכך שהם מרוויחים לפחות שכר כפול מהשכר הממוצע המשק.⁶² על פי נתוני רשות האוכלוסין וההגירה, רוב העובדים הזרים המועסקים בתחום הסיעוד:⁶³



⁶² נתן (לעיל הערה 15), עמ' 3.

⁶³ נתוני התרשים לקוחים מתוך, נתוני זרים בישראל (לעיל הערה 1), עמ' 5.

עובדים זרים לא חוקיים בישראל - נתוני רשות האוכלוסין וההגירה



ד. טיעונים בעד ונגד קליטת עובדים זרים

מבין הטענות שהוזכרו לעיל כנגד קליטת המסתננים (ביטחוני, חברתי, בריאותי ודמוגרפי) הטיעון המרכזי העולה כנגד קליטת עובדים זרים הנו הטיעון הדמוגרפי. אמנם, העובדים הזרים עתידים לכאורה לחזור למדינה שממנה הגיעו, אך בפועל רבים מהם משתקעים בארץ ומשרד הפנים מתקשה לגרשם גם לאחר שתוקף האשרה שלהם פג. לטיעון זה התייחס דו"ח ועדת אקשטיין (ועדה בראשות המשנה לנגיד בנק ישראל, פרופ' צבי אקשטיין, שהוקמה על ידי הממשלה כדי להתוות מדיניות ביחס לעובדים הזרים בישראל, והגישה את מסקנותיה ב-2007):

"להעסקת עובדים לא-ישראלים בהיקף כה נרחב יש גם השלכות ארוכות טווח על החברה: בראש ובראשונה מדובר בתהליכי הגירה המובילים להתרחבות קבוצות מיעוט בעלות זיקה רופפת לזהות הלאומית, ולהקמתן של קהילות מבודלות הסובלות מהזנחה סביבתית, כפי שקורה, ביתר שאת, בקרב קהילות מהגרים במערב אירופה".⁶⁴

עם זאת, הדיון המרכזי בנוגע לעובדים הזרים עוסק בעיקר בתרומתם למשק. מחד יש הטוענים כי העובדים הזרים פוגעים בתעסוקת ישראלים. כך למשל, בדו"ח ועדת אקשטיין נטען כי,

"תעסוקת עובדים לא-ישראלים פוגעת באפשרויות תעסוקה של ישראלים לא מיומנים ובשכרם. יתירה מזו, היא מעכבת שילוב טכנולוגיות חדשות ומעודדת פעילות כלכלית של ישראל אין בה יתרונות יחסיים".⁶⁵

בנייר עמדה של המכון הישראלי לדמוקרטיה ופורום קיסריה שנכתב על ידי צוות בראשותו של פרופ' אקשטיין, עלתה טענה זו אף באופן נחרץ יותר:

⁶⁴ צבי אקשטיין, דו"ח הוועדה לעיצוב מדיניות בנושא עובדים לא-ישראלים, ספטמבר 2007, עמ' 7.

⁶⁵ שם, שם.

"הגדלת ההיצע של עובדים בעלי מיומנויות נמוכות ששכר הסף (reservation wage) שלהם נמוך במיוחד יוצרת לחץ מידי להורדת השכר לעובדים זומים וכן לעובדים בעלי מיומנויות נמוכות יותר. יכולתם העדיפה של המהגרים והיעדר הגישה שלהם לשירותי רווחה דוחפת עובדים מקומיים, בצורה רוחבית ובענפים הדומים, לתעסוקה בעבודות בשכר נמוך וכן אל מערכת הרווחה המקומית המוציאה את חלקם משוק העבודה. כפועל יוצא מתרחבים ממדי העוני והאי-שוויון בהכנסות של התושבים המקומיים".⁶⁶

טענה זו עלתה לאחרונה גם ב"דוח הוועדה למלחמה בעוני בישראל" הידועה בשם ועדת אלאולוף:

"העסקת עובדים זרים פוגעת בראש ובראשונה בעובדים הישראלים בעלי מיומנויות נמוכות, הנדחקים מהענפים בהם מועסקים עובדים זרים, שכן הם אינם יכולים להתחרות ברמות השכר של העובדים הזרים".⁶⁷

בהתאם לכך המליצה הוועדה לצמצם את מספר העובדים הזרים בישראל. מנגד, המעסיקים טוענים כי ישראלים אינם מעוניינים לעבוד ב"עבודות שחורות" כדוגמת חקלאות ולכן אין פתרון אחר מלבד העסקת עובדים זרים בתחומים אלו.⁶⁸ בנוסף, בועז ארד ממכון ירושלים לחקר שווקים פרסם נייר עמדה שבו הוא חולק על טענות הגורמים הממשלתיים בנושא העובדים הזרים:

"מסקנות מחקרים רבים שנערכו באירופה ובמסגרת ה-OECD, כמו גם נתוני הגדלת התעסוקה והתוצר במשק הישראלי במקביל להגדלת מספר העובדים מחו"ל, מראים כי ככלל, השפעת עבודת מהגרים על רמת האבטלה זניחה ובדרך כלל יש לה השפעה חיובית על השוק המקומי. בישראל נוטים משרדי הממשלה לצטט מחקרים המדגימים את היוצאים מן הכלל".⁶⁹

בנוסף, ארד טוען כי "היחס לעובדים הזרים בישראל והמגבלות והמכשלות הנערמים בדרכם אינם עולים בקנה אחד עם שאיפתה של ישראל לקיים חברה חופשית ופתוחה ולעמוד בסטנדרטים המקובלים במדינות ה-OECD".⁷⁰

ה. מכסות ואכיפה

בסדרה של החלטות ממשלה מדינת ישראל הציבה לעצמה בשנים האחרונות יעד להורדת כמות העובדים הזרים בארץ. בענפי הסיעוד ובמספר המומחים אין מכסה מגבילה לכמות העובדים, אך מנגד, בענפי החקלאות והבניין הממשלה קובעת מכסה מגבילה, ולכן היעד הראשוני להורדת העובדים הזרים נגע לתחומי עיסוק אלו.⁷¹

⁶⁶ צבי אקשטיין, העסקת עובדים זרים, המכון הישראלי לדמוקרטיה ופורום קיסריה, יוני 2010, עמ' 5.

⁶⁷ דוח הוועדה למלחמה בעוני בישראל, חלק 2 – דוחות ועדות המשנה, יוני 2014, עמ' 224.

⁶⁸ ראו למשל: <http://www.haaretz.co.il/misc/1.1289606>.

⁶⁹ בועז ארד, עובדים מחו"ל בישראל, מכון ירושלים לחקר שווקים, כסלו תש"ע – נובמבר 2009, עמ' 15.

⁷⁰ שם, שם.

⁷¹ נתן (לעיל הערה 15), עמ' 3.

על פי החלטות הממשלה, הייתה אמורה לרדת כמות ההיתרים לעובדים הזרים בענף הבנייה מ-8,000 ל-5,000 בשנת 2011 ובהמשך להביא לצמצום בהדרגה עד לאפס, אך ביולי 2011 התקבלה החלטה להשאיר את הכמות על 8,000 עד יולי 2013, ולאחר מכן לצמצם את מספרם לאפס עד לינואר 2016. נכון לאוקטובר 2014 ישנם 6,079 עובדים זרים בענף הבנייה ובנוסף עוד 1,019 עובדים זרים לא חוקיים בענף זה. כמו כן, יש לציין, כי במקביל עלתה בהדרגה בשנים האחרונות העסקתם של ישראלים ושל מסתננים בענף הבנייה.⁷²

גם בענף החקלאות ישנה, כאמור, הגבלה על מכסת העובדים. בשנת 2011 הייתה אמורה לרדת כמות העובדים הזרים בענף זה מ-26,000 ל-24,500, אך לבסוף הוחלט בממשלה להשאיר את המכסה על 26,000 ולהעביר את הירידה המתוכננת לשנים הבאות: התכנית היא להוריד הדרגתית בכל שנה כ-1,500 עובדים בתחום החקלאות, ולהגיע למצב שבו בשנת 2016 יהיו בארץ 18,900 עובדים זרים בתחום החקלאות.⁷³ בתחילה הממשלה עמדה ביעדיה, כך שבאוקטובר 2013 היו בארץ 20,776 עובדים זרים בעלי היתר בתחום החקלאות, אך נכון לאוקטובר 2014 מספר העובדים זרים בעלי ההיתר בענף זה עלה ל-21,879. בספטמבר 2014 התפרסם בתקשורת⁷⁴ כי באוצר מבקשים להכפיל את היטל ההעסקה על עובדים זרים בענף זה מ-10% ל-20% (כיום משלמים החקלאים היטבל בגובה 10% מעלות שכרו של כל עובד זר שהם מעסיקים), אך זמן קצר לאחר מכן הודיע שר החקלאות יאיר שמיר כי "הצלחנו לסכל את ההחלטה האווילית של האוצר ומס המעסיקים לעובדים זרים בחקלאות לא יעלה".⁷⁵

לעומת זאת, בתחום הסיעוד אין כאמור מגבלה על כמות העובדים, אך הממשלה נוקטת צעדים על מנת לעודד ישראלים לעבוד בענף זה.⁷⁶

⁷² שם, שם.

⁷³ שם, עמ' 4.

⁷⁴ עמרי מילמן, 'רגע לפני הגשת התקציב: יגדל היטל ההעסקה על עובדים זרים בחקלאות', אתר כלכליסט, 30.9.2014. ראו: <http://www.calcalist.co.il/local/articles/0,7340,L-3641920,00.html>

⁷⁵ מערכת הפורטל לחקלאות טבע וסביבה, 'משרד החקלאות: מס המעסיקים על עובדים זרים בחקלאות לא יעלה', אתר הפורטל הישראלי לחקלאות טבע וסביבה, 1.10.2014.

ראו: <http://israel.agrisupportonline.com/news/csv/csvread.pl?show=5124&mytemplate=tp2>
⁷⁶ נתן (לעיל הערה 15), עמ' 5.

פרק שלישי: תיירים ללא אשרה בתוקף

בישראל ישנה קבוצה גדולה של זרים מארצות בלתי מפותחות שנכנסו למדינה כתיירים וחיים בה כיום ללא אשרה. להערכת גורמים מקצועיים במשרד הפנים ובמשרד הכלכלה, רובם המוחלט נשאר בישראל על מנת לעבוד. הקושי בהרחקתם נובע מכך שקשה לאתר אותם, כיוון שבניגוד למסתננים ועובדים זרים חוקיים, הם מתגוררים בפיזור גיאוגרפי רחב יותר.⁷⁷

מאז שנת 1995 עורכת הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה אומדן של כמות התיירים שנשארו ללא אשרה. האומדן מצביע על תנועות של גלים במספר התיירים שנשארו בארץ ללא אשרה. משנת 1995 ועד 2001 עלה מספר זה בהתמדה, ובסוף שנת 2001 הגיעה לשיא של 139,000. מאז, כפי שניתן לראות בתרשים הבא,⁷⁸ ישנם גלים של ירידה ועלייה במספר התיירים ללא אשרה בתוקף:



בשנת 2013 נרשמה ירידה נוספת, מ-93,000 תיירים ללא אשרה בתוקף ל-90,000. התנודות בכמות התיירים ללא אשרה בתוקף הן, ככל הנראה, תוצאה של המצב הביטחוני במדינה ושל מדיניות הממשלה בנושא. ניתן לראות שבתקופת גל הטרור של תחילת שנות ה-2000 ירד באופן משמעותי מספר התיירים ללא אשרה. מנגד, החל מ-2005 כמות התיירים ללא אשרה התחילה לעלות בהדרגה עד ל-107,000 בשנת 2008. ב-12 באוגוסט 2008 קיבלה ממשלת אולמרט החלטה בדבר הרחקה של שוהים שלא כדן (החלטה מס' 3996), ובהחלטה זו נקבע כי עד לסוף שנת 2013 תושלם יציאתם מישראל של כל השוהים שלא כדן. מאז מקבלת החלטה זו מספר התיירים ללא אשרה החל להצטמצם, אך בפועל הירידה הייתה רק בכ-17,000 איש, כך שכיום חיים בישראל כ-90,000 תיירים ללא אשרה.⁷⁹

מתוך כ-90,000 תיירים ללא אשרה, מוצאם של כ-55,300, יותר מ-60%, הוא ממדינות ברית-המועצות לשעבר. המדינות הבולטות הבאות בכמות האזרחים המגיעים מהן לישראל כתיירים

⁷⁷ נתן (לעיל הערה 15), עמ' 12.

⁷⁸ נתוני הגרף מתבססים על נתן (לעיל הערה 15), עמ' 12 ועל הודעה לתקשורת, הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, 30.7.2014.

⁷⁹ נתן, (לעיל הערה 15), עמ' 13.

ונשארם לעבוד בה ללא אשרה הן רומניה (5,100) ומקסיקו (3,500).⁸⁰ היותם של רבים מבני קבוצה זו יוצאי ברית המועצות מסייעת להם להיטמע באוכלוסייה הישראלית, המורכבת בעצמה מקבוצה גדולה של יוצאי ברית המועצות.

⁸⁰ הודעה לתקשורת, הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, 30.7.2014.

ביבליוגרפיה

אמנת האו"ם בדבר מעמדם של פליטים, 1951

- אפרים, עמרי, 'פליטים או מהגרי עבודה: מיהם באמת המסתננים?', אתר **ynet**, 13.12.2011
- אקשטיין, צבי, דו"ח הוועדה לעיצוב מדיניות בנושא עובדים לא-ישראלים, ספטמבר 2007
- אקשטיין, צבי, העסקת עובדים זרים, המכון הישראלי לדמוקרטיה ופורום קיסריה, יוני 2010
- ארד, בועז, עובדים מחו"ל בישראל, מכון ירושלים לחקר שווקים, כסלו תש"ע – נובמבר 2009
- ביגמן, עקיבא, 'נתן בראש', אתר **מידה**, 21.10.2012.
- בן-דור, ענת, 'פליטים ומבקשי מקלט – אורחים לא רצויים במדינת ישראל', אתר האגודה לזכויות האזרח בישראל
- דוח הוועדה למלחמה בעוני בישראל, חלק 2 – דוחות ועדות המשנה, יוני 2014
- דו"ח שנתי 64 לשנת 2013 ולחשבונות שנת הכספים 2012, משרד מבקר המדינה 2014
- דו"ח שנתי 58 לשנת 2007 ולחשבונות שנת הכספים 2006, משרד מבקר המדינה 2008
- הודעה לתקשורת, הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, 30.7.2014
- הודעה לעיתונות, הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, 30.7.2013
- הודעה לעיתונות, הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, 30.7.2012
- טרדמן, משה, 'סוגיית הפליטים מדארפור ומאיתראה – מבט ייחודי מכיסא המתשאל' בתוך: פליטים או מהגרי עבודה ממדינות אפריקה (עורך: ארנון סופר), אוניברסיטת חיפה, דצמבר 2009
- ליאור, אילן, 'לראשונה: אריתריאים הוטסו לארצם לאחר שהסכימו ל"חזרה מרצון"', אתר **הארץ**, 14.7.2013
- מור, זהר, גרוטו, איתמר ולבנטל, ואלכס, 'שחפת ואיידיס במהגרים – הכצעקתה?', **הרפואה**, כרך 151, חוברת 3, מרץ 2012
- משה, נטע, **הליכי קבלת מעמד פליט בישראל**, הכנסת – מרכז המחקר והמידע, יוני 2013
- משה, נטע, **שירותי רווחה ובריאות לנשים חסרות מעמד אזרחי בישראל**, נפגעות אלימות מינית ופיזית, הכנסת - מרכז המחקר והמידע, יוני 2013.
- משה, נטע וסופר, שרון, **פשיעה מדווחת של זרים ובהם מסתננים בישראל, 2009-2013**, הכנסת – מרכז המחקר והמידע, אוגוסט 2014
- נתוני זרים בישראל, רשות האוכלוסין וההגירה, אוקטובר 2014
- נתוני זרים בישראל, רשות האוכלוסין וההגירה, אוקטובר 2013
- נתוני פשיעת מסתננים בישראל: השוואה בין מחקרי הכנסת לבין נתוני המשטרה והלמ"ס, איתן – המרכז למדיניות הגירה ישראלית, 2012

נתן, גלעד, לא ישראלים בישראל (זרים, עובדים זרים, פליטים, מסתננים ומבקשי מקלט):
תמונת מצב, 2010-2011, הכנסת: מרכז המחקר והמידע, דצמבר 2011, עמ' 14

נתן, גלעד, נתונים על פשיעה של מסתננים ומבקשי מקלט וכנגד מסתננים ומבקשי מקלט,
הכנסת: מרכז המחקר והמידע, אוקטובר 2012

נתן, גלעד, פיזורם הגיאוגרפי של מסתננים ומבקשי מקלט בישראל, הכנסת: מרכז המחקר
והמידע, אפריל 2012

סופר, ארנון, במלכודת הרדיקליות באקדמיה, אוניברסיטת חיפה, מרס 2011

סופר, ארנון, המלצות צוות משימה לעצירת ההסתננות לישראל ולהרחקת אלה השוהים
בישראל שלא כחוק, נובמבר 2012

סופר, ארנון, מבוא: פליטי דארפור, מהגרי עבודה ו"קרטל ארגוני הזכויות", בתוך: בתוך:
פליטים או מהגרי עבודה ממדינות אפריקה (עורך: ארנון סופר), אוניברסיטת חיפה, דצמבר 2009

פעילות רשות האוכלוסין וההגירה – 2012, רשות האוכלוסין וההגירה 2013

ציגלר, ראובן, כוחן של הגדרות: 'מסתננים' ו'מבקשי מקלט' בישראל - שישים שנה לאמנת
הפליטים, אתר המכון הישראלי לדמוקרטיה, 10.1.2011

קובליוב-ליווי, מאיה, רוזן, סיגל ומליקובסקי, אלישבע, לנהל את הייאוש - דו"ח מעקב: מבקשי
המקלט במתקן חולות אפריל – ספטמבר 2014, המוקד לפליטים ומהגרים ורופאים לזכויות אדם,
ספטמבר 2014

קלינגר, עפרה, 'הגירה מאפריקה לישראל והשפעתה על הביטחון הלאומי', בתוך: פליטים או
מהגרי עבודה ממדינות אפריקה (עורך: ארנון סופר), אוניברסיטת חיפה, דצמבר 2009

שרביט, נעם וגורן, יובל, 'עדיין אין פתרון: בג"ץ ידון שוב בבעיית המהגרים ביום א', אתר nrg,
6.9.2012