

בית - דין לביקורת משמורת של שוהים שלא כדין ניתוח פרוטוקולים של ישיבות בית הדין

רוני בר-צורי

תודה לעו"ד שרון בבלי-לארי מבי"ד לביקורת משמורת על הסיוע וההבהרות ולעו"ד שושנה שטראוס מהמחלקה המשפטית במשרד התמ"ת על הערותיה המועילות. תודה גם לעובדי הרשות לתכנון כ"א על הערותיהם בפורום הדיון המחלקתי, ובמיוחד לרונית הריס, אלי לוי ועידית מרדכי שסייעו באיסוף הנתונים ועיבודם.

על המחברת

רוני בר-צורי, חוקרת ברשות לתכנון כ"א במשרד התמ"ת מתמחה בחקר שוק העבודה בנושאים הקשורים בהגירת עבודה והעסקת עובדים זרים בישראל.

תוכן עניינים

1. עיקרי המימצאים עמ' 3
2. רקע עמ' 11
- א. מבוא ומטרות הסקירה עמ' 12
- ב. עובדים זרים בישראל, התפתחויות בהעסקת עובדים זרים בהיתר וללא-היתר עמ' 13
- הרחקה וגרוש שוהים שלא כדין עמ' 14
3. המסגרת החוקית לעבודת בית – הדין ; ארגון ונהלי עבודה עמ' 19
4. הסקר : שיטת איסוף הנתונים עמ' 29
5. המימצאים : עמ' 37
- א. מאפיינים עיקריים עמ' 38
- ב. תהליך הדיון בבית הדין : היקף הפעילות, משך ההחזקה במשמורת עד להבאה לבית הדין, הרכב הנוכחים בדיון, השגות ועילות מצד המוחזק, החלטת בית - הדין ומשתני רקע הקשורים להחלטה זו. עמ' 46
6. נספחים : עמ' 65
- נספח א – לוחות עמ' 67
- נספח ב - התיקון לחוק הכניסה לישראל 2001, פרק 4 עמ' 75
- נספח ג - פרוטוקול דוגמא עמ' 88
- נספח ד - שאלון הסקר עמ' 91
7. מקורות עמ' 97

עיקרי הממצאים

עיקרי הממצאים

בית דין¹ לביקורת משמורת של שוהים שלא כדין החל לפעול בישראל בנובמבר 2001, עם כניסתו לתוקף של התיקון לחוק הכניסה לישראל (שנתקבל בכנסת באוגוסט 2001), כדי לקיים ביקורת שיפוטית על החלטות החזקה של שוהה שלא כדין במשמורת עד להרחקתו מהארץ.

התיקון לחוק, שהתקבל בלחץ ציבורי מצד ארגונים לשמירה על זכויות אדם², הקנה לבי"ד תפקיד של בקרה ופיקוח על חלק מתהליך ההרחקה והגרוש של עובדים זרים שהם שוהים לא-חוקיים העובדים ללא היתר בארץ:

החוק הסמיך את בי"ד לביקורת משמורת לבחון את חוקיות החזקתם במשמורת של שוהים שלא כדין, וקבע סדרי דיון ונהלים לעבודתו.

בי"ד לביקורת משמורת אינו מוסמך לדון בעצם החלטת ההרחקה מהארץ של השוהה שלא כדין, אלא רק בהחזקתם במשמורת של שוהים אלו.

עובד זר שנתפס ומוחזק במשמורת צריך להיות מובא בפני בי"ד בתוך 14 ימים ממועד מעצרו.

החוק מעניק לבי"ד שיקול דעת בהחלטה על המשך המעצר או שחרור בערבות של המוחזק במשמורת ומאפשר לו:

- א. לאשר את צו המשמורת ללא שינוי.
- ב. לאשר את צו המשמורת אך לקבוע לו סייגים ותנאים.
- ג. לבטל את צו המשמורת ולהורות על שחרור בערבות של המוחזק בכפוף לסייגים הנוכחים בחוק, וכן לשנות את תנאי הערובה.
- ד. להורות על שחרור בערובה אם הרחקת המוחזק מתעכבת שלא בצדק ובלא הצדקה סבירה.

ניתוח תוכן פרוטוקולים של דיוני ביה"ד שערכה הרשות לתכנון כח-אדם, המוצג בסקירה שלעיל, מהווה הזדמנות ראשונה לבחינה שיטתית של תהליכי ההבאה לבי"ד של המוחזקים במשמורת, נוכח הביקורת הציבורית על תהליך ההרחקה מישראל של עובדים זרים ללא-

¹ בית-דין לביקורת משמורת- להלן בי"ד.
² שהפעילים העיקריים בתחום הנדון הם: מוקד סיוע לעובדים זרים, קו- לעובד, רופאים לזכויות אדם, האגודה לזכויות האזרח בישראל.

עיקרי הממצאים

היתר, כחלק מהליכי הפקת לקחים וניסיון לתקן את הטעון תיקון. בנוסף, תורמת הסקירה לידע הנצבר ברשות, על מאפייני ההעסקה של קבוצה זו של עובדים ללא-היתר בישראל.

ההרחקה מהארץ של עובדים זרים ללא-היתר, שהועלתה לסדר היום הציבורי זה מכבר, כרוכה בהחזקת השוהה ללא היתר במעצר עד לגרושו מהארץ. הסוגיה נדונה כבר בבימ"ש מחוזי (דצמבר 2002) בחוות דעת של היועץ המשפטי לממשלה ובוועדות ממשלתיות שונות (ועדת רכלבסקי מיולי 2002). גורמים אלו הצביעו, על הצורך לאזן בין זכות השוהה לחופש לבין זכות המדינה להרחיק אנשים שאינה קולטת במודע, ועל החשש מפגיעה בעקרונות הצדק והמוסר, הכרוכים בהליכי הכניסה, ההעסקה וההרחקה של עובדים זרים בישראל. מעבר להיבטים מוסריים וחברתיים, להעסקת עובדים ללא היתר ולתהליכי הרחקתם הנוכחיים, יש היבטים כלכליים מרחיקי לכת, המשפיעים על הקטנת עלות העבודה על חשבון פגיעה בזכויות עובדים אלו, ובכך מעודדים העסקה כזו. היבטים נוספים קשורים בצורך בפעולות אכיפה ושיטור הנובעים מהסדרי ההעסקה הנוכחיים וכרוכים בהקצאת משאבים שניתן היה לחסוך ולהפנות לשימושים יעילים יותר.

כרקע לעבודת הניתוח וכדי להעשיר את הידע בנושא, קיימנו שיחות ודיונים עם גורמים שונים בתחום, שהשלימו את המידע שאינו מופיע בפרוטוקולים עצמם. הנתונים בסקירה מתייחסים רק למימצאים הנובעים מניתוח הפרוטוקולים של שופט אחד במהלך שנת 2002.

ניתוח הפרוטוקולים מאיר היבטים של אוכלוסיית העובדים הזרים ללא היתר בישראל שהוחזקו במשמורת והובאו לשימוע בבי"ד.

אוכלוסייה זו כללה בשנת 2002, על פי הערכה, כ-3/4 מכלל אוכלוסיית השוהים שלא כדין שהוחזקו במשמורת, שכן בשנת 2002 לא כל מי שהוחזק במשמורת הובא לדיון בפני בי"ד³. עפ"י הערכה מעל לרבע מהמוחזקים כ-28%, הורחקו מהארץ במהלך הימים הראשונים לשהותם במשמורת, מבלי שעברו את שלב ההבאה והשימוע בבי"ד, שנקבע ל-14 יום ממועד המעצר, אלא אם העובד עזב את הארץ מרצונו לפני כן.

³ מכ-5 אלף שוהים שהורחקו ב-2002 עפ"י נתוני שירות בתי הסוהר, אותרו כ-3.6 אלף פרוטוקולים של מוחזקים שהובאו לבי"ד במהלך השנה הנדונה. מכאן למסקנה שכרבע מאוכלוסיית המוחזקים לא הגיעה לשימוע בבי"ד.

עיקרי הממצאים

לנתון זה שני היבטים: האחד, מצביע על שהות קצרה במשמורת המקלה על המוחזקים. האחר- מצביע על יעילות גופי האכיפה: על הגוף האוכף מופעלים לחצים להוכחת יעילותו. קצב האכיפה מותנה בקיבולת מקומות ההחזקה במשמורת, ומכאן לרצון לקצר את מחזורי השהיה במשמורת ולהגדיל את פעילות האכיפה.

לעתים מבקש המוחזק עצמו לזרז את יציאתו מהארץ ולקצר את שהותו במשמורת, ולעיתים הוא דווקא רוצה להישאר כדי להסדיר את ענייניו טרם היציאה מהארץ: לטפל בתהליכי גביית חוב ממעסיקים, לאסוף ולהעביר רכוש שצבר במהלך שהותם בארץ, להיפרד בצורה מסודרת מבני משפחה שבארץ, תהליכים הנפגעים בשל ההרחקה החפוזה. אין כיום תעוד זמין לגבי היקף בקשות הזירוז מול בקשות עיכוב ודחיית ההרחקה של המוחזקים, אולם יצירת איזון בין שני היבטים אלו: של קיצור תקופת ההחזקה במשמרת לצד הבטחת זכויות העובד: גביית חוב המעסיק ומתן אפשרות התארגנות תוך הקפדה על שלב השימוע בבי"ד, הוא נושא שיש לתת עליו את הדעת בעתיד.

השואהים ללא היתר שנכללו בסקר והובאו לשימוע בפני בי"ד לביקורת משמורת הם ברובם עובדים מרומניה, מסין מתאילנד, מחבר העמים ומתורכיה שכ- 64% מהם הגיעו לישראל כעובדים בהיתר והועסקו בבניה ובחקלאות, והמשיכו לעבוד בארץ גם לאחר שפג תוקפו של ההיתר. אוכלוסיית הסקר כוללת גם עובדים שלהם היתרי עבודה בתוקף, ושנעצרו כיון שהפרו את תנאי ההיתר ונטשו את המעסיק החוקי, ועקב הסדרי הכבילה הנוכחיים - הושמו במשמורת. לצידם מוחזקים במשמורת גם מי שנכנסו לישראל באשרת תייר: כ- 16% מהמוחזקים, שנשאו לעבוד בארץ גם לאחר שפג תקפה של אשרת התייר שבידם, וכן קבוצה קטנה 4% מהעובדים, שנכנסו לישראל בדרך לא חוקית, אם כמסתננים שלא דרך מעברי הגבול החוקיים, ואם באמצעות מסמכים מזוייפים.

לחלק גדול מאוכלוסיית המוחזקים במשמורת לכ- 64% מהם, יש תביעות כספיות מהמעסיק, הכוללות הלנת שכר ועיכוב תשלומים אחרים המגיעים להם ממעסיקיהם בעבר.

ב- 20% מהמקרים בסקר נמצא כי המעסיקים נטלו את דרכוני העובדים והם מחזיקים בהם, בניגוד לחוק.

לרוב העובדים בכלא אין כסף לרכישת כרטיס טיסה ליציאה מהארץ.

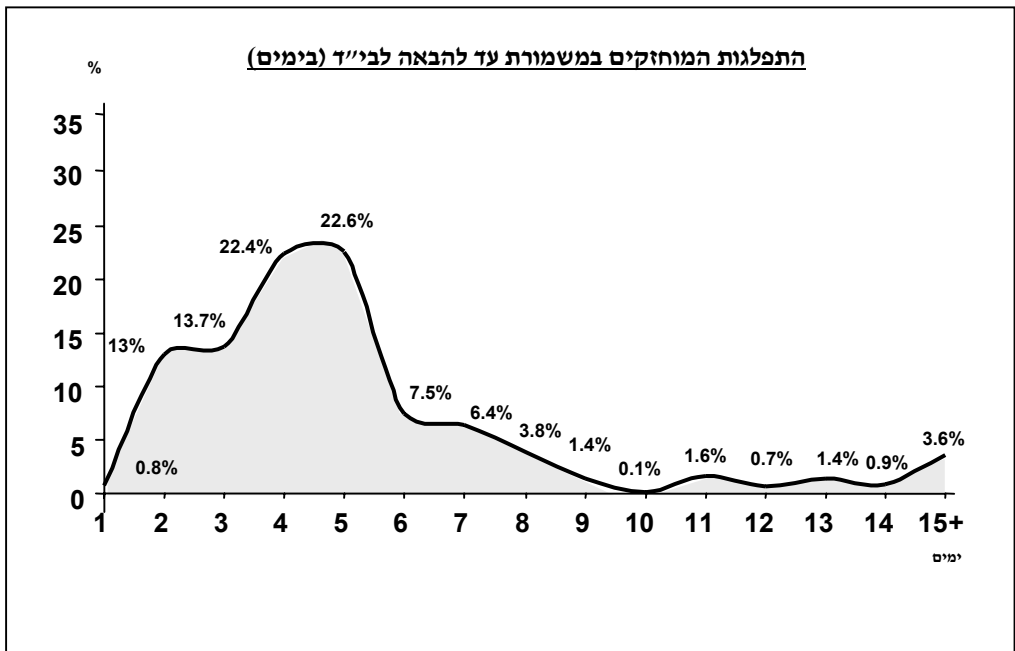
עיקרי הממצאים

מידע זה על הפרות חוק של מעסיקים המתבטא הן בהלנת שכר, והן בנטילת דרכונים מעובדים, נחשף בפני בי"ד לביקורת במעמד השימוע. החוק אינו מקנה לבי"ד זה סמכויות טיפול בתחום. הוא יכול רק לבקר, להתריע ולנסות לסייע למוחזקים ע"י הפנייתם לקבלת סיוע מגורמים המטפלים בתחום: מינהלת ההגירה במשרד התמ"ת⁴, משרד הפנים ואחרים. ביקורת זו של בי"ד אינה עולה בקנה אחד עם כפיפותו המינהלית למשרד הפנים, שאת פעולתו בתחום הוא עשוי לבקר.

מבחינת תהליכי עבודת בי"ד מלמד הסקר על הממצאים הבאים:

1. משך השהות בכלא עד להבאה לשימוע בבי"ד.

רוב הדיונים: 96.4% מהם, מתקיימים בתוך התקופה שנקבעה בחוק (עד 14 יום ממועד המעצר), ורק 3.6% מובאים לשימוע אחרי מעל ל- 14 ימים.



⁴ בתקופת עריכת הסקר היה הטיפול בנושא בידי משרד העו"ר.

עיקרי הממצאים

כ- 50% מהמוחזקים מובאים לדיון בתוך 4 ימים ממועד מעצרים. 7.5% מובאים לשימוע בתוך 6 ימים מהמעצר, 6.4% – בתוך 7 ימים, 3.8% בתוך 8 ימים. מעל ל- 8 ימים יש ירידה משמעותית בחלק היחסי של המובאים לשימוע: בטווח שבין 9-14 ימים מובאים עוד 5.4% מהמוחזקים.

משך הזמן הממוצע מהמעצר ועד להבאה לבי"ד מגיע לכ – 6 ימים והוא נמוך משמעותית מהזמן (המירבי) שנקבע בחוק .

2. נהלי הדיון :

דיוני בי"ד מתקיימים בהתאם לחוק: במקום המשמורת, בנוכחות המוחזק תוך שמיעת טיעונו וקבלת החלטות מנומקות בו במקום.

3. החלטות בי"ד :

א. ברוב המקרים המובאים לפניו, בי"ד אמנם מאשר את צו-המשמורת, אך יוזם ומורה על המשך הטיפול במוחזקים :

1. בכ- 52% מהמקרים הוא מפנה את הטיפול לנציגי משרד התמ"ת כדי לבדוק את טענותיו של המוחזק ולסייע לו במידת הצורך (כאשר ישנן תביעות כספיות) בהגשת כתב אישום כנגד המעסיק .

2. בכ- 9% מהמקרים מפנה בי"ד את הטיפול למשרד הפנים ולמשטרה לבדיקת גירסת חוקיות, לסיוע במשיכת כספים מהבנק, לאיסוף חפצים ורכוש.

ב. רק בשליש (34%) מהמקרים המובאים לפניו מאשר בי"ד את צו המשמורת ללא שינוי וללא טיפול נוסף.

ג. חלק גדול מהמוחזקים שבידם היתרי עבודה בתוקף ושנעצרו בשל נטישת מעסיק חוקי עקב הסדרי הכבילה הנוכחיים (המהווים כ- 7.5% מהמוחזקים), מופנים ע"י בי"ד לטיפול של המינהלת לעובדים זרים במשרד התמ"ת לצורך הצבתם מחדש. הפניה זו רווחת בעיקר החל מהרבע האחרון של שנת 2002.

עיקרי הממצאים

ד. החלטה אחרת של בי"ד היא שחרור בערבות של המוחזקים. מנתוני הסקר עולה כי בשנת 2002 הגיע היקף השחרורים בערבות לכ- 3% מכלל המוחזקים במשמורת. עיקר השחרורים היו מטעמים הומניטריים הנזכרים בחוק: מחמת גילו, מצב בריאותו של המוחזק או מהיותו הורה יחיד לקטין ללא השגחה, ופחות-מחמת שיקולים אחרים, הנזכרים בחוק שלכאורה ניתן היה להפעיל לצורך שחרורם בערבות של מוחזקים אלו: של מי שלא הובא לשימוע בתוך 14 יום ממועד מעצרו או של מי שהוחזק במשמורת מעל 60 יום. נמצא כי רק כחמישית ממוחזקים אלו (מעל 60 יום או מעל 14 יום במשמורת) שוחררו בערבות. ההחלטות על המשך משמורת (ולא על שחרור בערבות) של מוחזקים אלו נובעות בעיקרן, בגלל נסיון כושל בעבר באיתורם של המשוחררים בערבות (חלקם חסרי כתובת קבועה), ובגלל והחשש כי לאחר שישוחרר ממשמורת, המוחזק לא יצא מהארץ מרצונו במועד שנקבע לו, ולעיתים גם בשל חוסר יכולתו של עובד לגייס את סכומי הערבות הנדרשים.

בסקר נמצא כי בי"ד מפנה קבוצה זו בשעור גבוה למשרד הפנים כדי לקבל התייחסות המיידית וטיפולו למצבי החזקה הממושכת במשמורת.

4. דפוס עבודת בי"ד :

הסקירה מלמדת כי בי"ד עובד בעומס ניכר: הוא מקיים שימוע באלפי תיקים של מוחזקים במהלך שנה אחת, פועל ללא מזכירות, ללא סיוע ברישום הפרוטוקולים, ללא מתורגמנים, ובלא אולם, לשכה או מקום מסודר לקיום הדיונים: השימוע מתקיים בכלא בחלל הציבורי של האגפים בהם מוחזקים השוהים ללא היתר.

ההחלטות השונות מלמדות על אוזנו הקשובה של בי"ד לטענות המועלות ע"י המוחזקים, ועל הסעד שהוא נותן למוחזקים במצוי זכויותיהם, באמצעות הפנייתם לגורמים השונים העוסקים בתחום האכיפה וההרחקה במשרדי התמ"ת, הפנים, בטחון פנים ומשטרה.

עיקרי הממצאים

5. צוותי האכיפה:

הסקר מלמד עוד על היקפי הפעילות של צוותי האכיפה במשרד התמי"ת האחראים לליווי העובד הזר מהשלב המוקדמים של מעצרו ועד להרחקה מהארץ, לוי הכולל גביית עדויות, בדיקת טענות כלפי מעסיקים, רכישת כרטיסי טיסה ותאום הטיסות. אגב כך נחשפת העובדה כי ל- 72% מהמוחזקים אין כסף לרכישת כרטיס, נקודה המצביעה על העלויות הגבוהות של ההרחקה מישראל.

6. המשכיות בעבודת בי"ד:

מתוך הפרוטוקולים עצמם לא ניתן היה לעקוב אחר יישום החלטות בי"ד, שכן הסקר מנתח את הפרוטוקולים בנקודת זמן של מעמד השימוע, ואינו מספק תשובות לגבי המשך תהליך הטיפול במוחזקים לאחר קבלת ההחלטה ע"י בי"ד. גם לבי"ד עצמו אין כלים למעקב אחר ביצוע החלטותיו: הוא גם אינו מקבל מידע ועדכון על החלטות בימ"ש מחוזי בערעורים על החלטותיו של בי"ד, או על החלטות בי"ד לעבודה בתביעות של מוחזקים שעברו שימוע בבי"ד לביקורת משמורת. נושאים אלו ראויים להתייחסות נפרדת שהיא מעבר למטרות סקירה זו, וקשורה לדיון הציבורי בדבר הצורך במצוי כולל של זכויות המוחזק במשמורת טרם הרחקתו מישראל: הזכות לייצוג משפטי, להבנת תהליך הדיון באמצעות העמדת מתורגמן רשמי ולאפשרות מצוי רציף של תביעות שכר של מוחזקים ממעסיקיהם. בנסיבות הנוכחיות בי"ד לביקורת משמורת מטפל בנושאים השונים במסגרת הסמכויות שהוענקו לו בחוק.

7. המלצות לבחינה נוספת:

הממצאים שלעיל מעלים מספר שאלות ראויות לבחינה תוך השוואתם להסדרים קיימים ולנסיון שנצבר במדינות מערביות המתמודדות עם סוגיות דומות של הגירת עבודה ושהות לא-חוקית במדינה. שאלות אלו מתקשרות לצורך בבחינה מקיפה של רשויות הגירה שהועלה כבר בועדת רכלבסקי (יולי 2002), ובניתוח כולל של מדיניות העסקת עובדים זרים בשוק העבודה המקומי.

רקע

א. מבוא ומטרות הסקירה

בי"ד לביקורת משמורת של שוהים שלא כדין הוא גורם חדש יחסית במערך המנגנונים המטפלים בהרחקה ובגרוש של עובדים זרים שהם שוהים לא חוקיים בישראל. בי"ד החל לפעול בנובמבר 2001, עם כניסתו לתוקף של התיקון לחוק הכניסה לישראל (שהתקבל בכנסת באוגוסט 2001), כדי לקיים ביקורת שיפוטית על החלטות החזקה של שוהים שלא כדין במשמורת עד להרחקתו מהארץ.

הסקירה שלעיל, העוסקת בהכרת סדרי עבודתו ופעילותו של בי"ד זה, משיקה לפעילות משרד התמ"ת בכלל, ולעבודת הרשות לתכנון כ"א בפרט בנקודות שלהלן:

1. ההבאה לבי"ד היא חלק מתהליך ההרחקה שהוא כשלעצמו מהווה חוליה אחת ממכלול החלטות ממשלה הנוגעות לסוגיית העסקת עובדים זרים בישראל.

מידע על פעילות בי"ד למשמורת רלבנטית למשרד התמ"ת מתוקף אחריותו לנושאי תעסוקה בכלל, ולהקצאת עובדים זרים במשק (באמצעות שרות התעסוקה אגף הסמך והמינהלת לעובדים זרים) בפרט.

2. אגף האכיפה במשרד התמ"ת, המהווה את הזרוע הביצועית של המשרד לעניין אכיפת חוקי עבודה בכלל, ואלו הנוגעים להעסקת עובדים זרים בפרט, מעורב בהליך הרחקתם מישראל של עובדים זרים שהם שוהים שלא כדין: צוות האכיפה גובה עדויות מוקדמות מעובדים באתרי העבודה לעניין שהיה בלתי חוקית, זכויות שכר ותנאי עבודה. אם זוהה עובד כשוהה לא-חוקי לכאורה, הוא מועבר למשמורת ומובא לבי"ד. צוותי האכיפה של המשרד מעורבים, לפי החלטות בי"ד, בבדיקת טענות המוחזקים כלפי מעסיקים ובסיוע בהסדרי הטסתם לחו"ל.

3. המידע הנאסף מתוך דיוני בי"ד משלים הידע על נתיבי הכניסה והשהייה של העובדים הלא-חוקיים בישראל ועל מאפייני העסקתם בארץ. נושאים אלו תורמים להבנת ההתפתחויות בשוק העבודה המקומי, וצפיית מגמות עתידיות בשוק זה, נושאים שהם בתחום עיסוקה של הרשות לתכנון כ"א.

מטרות הסקירה:

1. להציג, לתאר ולנתח פעילות בי"ד לביקורת משמורת של שוהים שלא כדין -חוליה חדשה במארג תהליכי ההרחקה והגרוש של עובדים זרים מישראל. הסקירה המסכמת שנה ראשונה לפעילות בי"ד (שנת 2002), בוחנת את היקף פעילותו של בי"ד ודפוסי קבלת ההחלטות שלו, תוך התייחסות למסגרת החוקית של עבודתו: סמכויותיו וסדרי עבודתו של בי"ד לביקורת משמורת כפי שנקבעו בחוק.
2. להאיר ולתאר את אוכלוסיית העובדים הזרים בכלא כפי שהיא משתקפת מתוך דיוני בי"ד לביקורת משמורת.

ב. עובדים זרים בישראל

התפתחויות בהצסקת צוברים זרים בהיתר וליף היתר מאז שנות ה - 80' הועסקו בישראל עובדים זרים, אולם מספרם היה נמוך ועמד על כ- 2,000 בממוצע לחודש בשנים הראשונות. עובדים אלו נכנסו לישראל בהיתר (שניתן ע"י משרד הפנים בכפוף להמלצות ועדת שירות התעסוקה), והועסקו בה כמומחים בענפי תעשייה ומלונאות.

בסוף שנות ה - 80' הרחיבה הועדה את היקף האישורים גם לענפים נוספים, בעיקר לסיעוד, בשל גידול בהיקף אוכלוסיית הקשישים והצורך באספקת שירותים לאוכלוסייה זו. בשנת 1993, בעקבות החרפת האינתיפדה והסגר הבטחוני, החליטה הממשלה על מתן היתרי עבודה לעובדים זרים בענפי חקלאות ובניה – ענפים שנפגעו קשות בשל העיכובים בכניסת עובדים פלשתינאים שהועסקו בהם מקודם. החלטה זו מסמנת את ראשיתה של כניסה מסיבית של עובדים זרים לישראל .

אוכלוסיית העובדים זרים כללה אמנם בראשיתו של התהליך, בעיקר עובדים בהיתר, אולם לצד כניסה זו של העובדים בהיתר בענפי הבניה, החקלאות והסיעוד, הלך והתפתח מסלול מקביל של כניסת עובדים ללא -היתר.

אוכלוסייה זו של עובדים ללא -היתר גדלה פי 3 מאז שנת 1995: מ – 46 אלף לכ- 136 אלף בסוף שנת 2002.

לוח 1 מציג את ההתפתחויות במספר העובדים הזרים בישראל בשנים 2002-1995 (שנת הבסיס לפרסומי הלמ"ס בנדון).

הלוח מלמד על מגמת גידול בהיקף אוכלוסיית העובדים הזרים (בהיתר ובלעדיו), במהלך התקופה הנסקרת שהגיעה לשיאה בשנת 2001 שבה הועסקו כ- 249 אלף עובדים זרים, ועל גידול בחלקם היחסי של העובדים הזרים ללא היתר שנע בטווח שבין 42% ב- 1995 ועד לכ- 60% מסה"כ העובדים הזרים בשנות האלפיים.

לוח 1: עובדים זרים חוקיים ולא-חוקיים בשנים 1995-2002, באלפים

2002	2001	2000	1999	1998	1997	1996	1995	השנה
238	249	214	187	187	164	164	110	סה"כ עובדים זרים
102	104	85	85	93	89	90	64	מהם: בהיתר
136	145	128	102	94	75	74	46	ללא היתר
57%	58%	60%	55%	50%	46%	45%	42%	% עובדים זרים ללא-היתר מכלל העובדים הזרים

המקור: למ"ס, הודעה לעתונות יוני 2003.

הרחקה ולרעויה eiof kafa כדון בשל הגידול בהיקפי העסקתם של עובדים זרים בישראל בכלל, ושל עובדים ללא היתר בפרט, החליטה הממשלה (החלטות משנת 1997 ואילך [1]), לצמצם את מספר העובדים הזרים בארץ ע"י הגבלת מספר ההיתרים מחד, והרחקה מהארץ של עובדים זרים שהם שוהים שלא כדון מאידך.

הסקירה העוסקת בתחום השייך לדרכי יישום ואכיפה של מדיניות הממשלה לעניין ההרחקה⁵ מישראל של עובדים זרים שהם שוהים שלא כדון, מתמקדת בפעילותו של גורם חדש בתהליך ההרחקה: ב"ד לביקורת משמורת של שוהים שלא כדון. גורם זה, נבחן בסקירה בתום שנה ראשונה של פעילות בשטח.

⁵ בסקירה נעשה שמוש בלשון החוק המגדיר הרחקה ומשמורת של שוהים שלא כדון (חוק הכניסה לישראל התשי"ב 1952 והתיקונים מתשס"א 2001, נספח ב').

משמעותו של הליך ההרחקה מישראל- גרוש של עובדים זרים לא-חוקיים, הינה למעשה אכיפה של חוק הכניסה לישראל לגבי עובדים לא- ישראלים השוהים בישראל שלא כדין.

עובדים זרים ללא היתר- שוהים שלא כדין השיטה הנוכחית של הקצאת היתרי עבודה בישראל - הקצאה למעסיקים, מתירה רק למי שבידו היתר, להעסיק עובד זר. העובד נחשב לעובד חוקי רק אם הוא מועסק ע"י מי שקיבל היתר להעסיקו. כל העובדים הזרים האחרים הם עובדים ללא היתר.

בהגדרה זו כלולות הקבוצות הבאות:

1. עובדים שנכנסו באשרת עובד כחוק, אולם תקפה של אשרה זו פג זה מכבר.
2. עובדים שנכנסו באשרת תייר, ושוהים בארץ מעבר לתקופת תוקף האשרה.
3. עובדים שנכנסו לישראל שלא דרך מעברי הגבול החוקיים, או באמצעות מסמכים מזוייפים.

בנוסף ל - 3 קבוצות אלו, נכללת קבוצה רביעית באוכלוסיית השוהים שלא כדין:

4. עובדים שנכנסו באשרת עובד שהיא עדיין בתוקף, אולם הפרו את תנאי האשרה בעיקר - ע"י נטישת המעסיק החוקי: מחזיק היתר- ההעסקה.

הכניסה הלא - חוקית לארץ או השהיה הלא - חוקית בה, הם המגדירים את האוכלוסייה הזו כקבוצת השוהים שלא כדין, שכאמור, הינה קבוצה המועדת לגרוש, בשל הפרת חוק הכניסה לישראל.

הקבוצה האחרונה, של עובדים בהיתר שהפרו את תנאיו, אמנם לא הפרו את חוק הכניסה לישראל אלא את תנאי היתרי העבודה שלהם (המוגדרים בחוק עובדים זרים - העסקה שלא כדין 2000 [2]), ומתוקף כך כלולים אף הם בהגדרת השוהים שלא כדין.

שנוי הסדרי ההעסקה וביטול הכבילה למעסיק, תחלץ קבוצה זו, בעתיד, מהכללתה באוכלוסיית מפרי-החוק⁶.

⁶ ניתוח הסדרי הכבילה הוא נושא הראוי לדיון נפרד מעבר לסקירה הנוכחית, לנוכח הדיון הציבורי והביקורת על שיטה זו [14].

תהליך ההרחקה של עובדים לא –חוקיים מהארץ, עד לקבלת התיקון לחוק הכניסה לישראל בנובמבר 2001, לא כלל כל מנגנון בקרה על החלטת הרחקה של שוהה שלא כדין. עובד זר שנתפס וזוהה כשייך לאחת מהקבוצות הנזכרות לעיל, הועבר לכלא ושהה בו עד לגרושו מהארץ.

כדי לשמור על זכות היסוד לחרות אישית של העובדים הלא-חוקיים, תוקן חוק הכניסה לישראל, ונתווספה חוליה חדשה בתהליך ההרחקה מהארץ: בי"ד לביקורת משמורת של שוהים שלא כדין. בי"ד זה נועד לקיים ביקורת שיפוטית על החלטות החזקת שוהה שלא כדין במשמורת.

כשנה לאחר הקמת בי"ד לביקורת משמורת, בספטמבר 2002, נתקבלו החלטות ממשלה בדבר הגברת קצב הגרוש באמצעות משטרת- הגירה, שלפעולתה הוקצו משאבים ניכרים: תקציבים וכח - אדם, והוגדלה קיבולת הכליאה של מוחזקים שהם שוהים שלא כדין בטרם גרושם מהארץ.

החלטות אלו על ייעול הליכי הגרוש, הביאו לגידול משמעותי במספר המגורשים, החל מחודש ספטמבר 2002 בו החלה לפעול משטרת ההגירה .

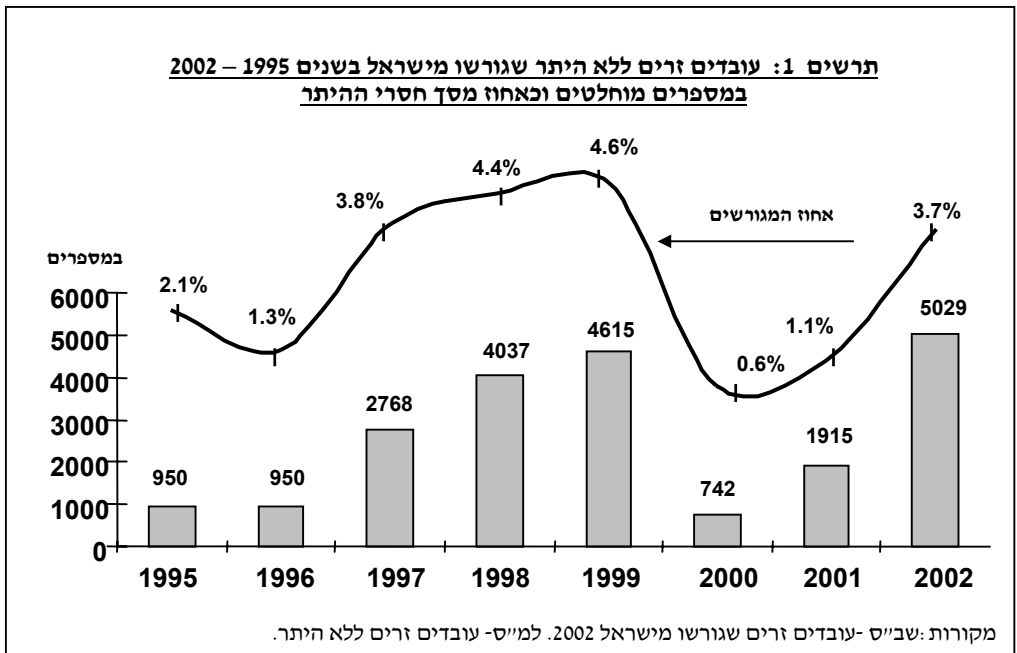
ההתפתחויות בהיקף אוכלוסיית המגורשים מורחקים מהארץ המוצגות בתרשים 1 שלעיל, מלמדות שמספרם של העובדים ללא היתר שהיו שוהים בלתי חוקיים והורחקו מישראל בשנת 2002 הגיע לכ- 5,029 לעומת 1,915 בשנת 2001: זהו גידול ב- 160% בהיקף הגרוש מהארץ ב- 2002 בהשוואה לשנה שקדמה לה.

כ- 70% מהמגורשים בשנת 2002 הורחקו מישראל במהלך הרבע האחרון של השנה הנסקרת. משקלם היחסי של העובדים שגורשו מהארץ מסך העובדים הזרים הלא-חוקיים הגיע ל- 3.7% בשנת 2002, בדומה למשקל היחסי של המגורשים בשנת 1997 שעמד על 3.8%.

משקל זה גבוה הן ממשקלם היחסי של עובדים שגורשו בשנים 2000 ו- 2001, והן ממשקלם היחסי של המגורשים בשנים 1995 ו- 1996, אך נמוך ממשקל המגורשים בשנים 1998 ו- 1999 שעמד על 4.4% ו- 4.6% בהתאמה.

למרות הקצאת משאבים וייעול הליכי הגרוש, משקלם היחסי של המגורשים מאוכלוסיית העובדים הזרים חסרי ההיתר השוהים שלא כדון, נשאר נמוך עד לשנת 2002. בשנה האחרונה (2003), הוגבר מאד קצב הגרוש מישראל (ניתוח נתוני 2003 יתפרסם בנפרד).

הניתוח המתיחס כאמור רק לשנת 2002, עוסק בהיבט של השימוע בבייד לביקורת משמורת אך לא במכלול היבטיה של סוגיית העסקת עובדים זרים בישראל.



המסגרת החוקית לעבודת בית – הדין

הרציונל להקמת בי"ד לביקורת משמורת של שוהים שלא כדין

בי"ד לביקורת משמורת של שוהים שלא כדין החל לפעול בנובמבר 2001, בעקבות התיקון לחוק הכניסה לישראל, במטרה לקיים ביקורת שיפוטית על החלטות החזקה של שוהה בישראל שלא- כדין הנמצא במשמורת, לרבות החלטת שחרור בערבות או התמשכות ההחזקה במשמורת בשל עיכוב בביצוע צו הרחקה.

בי"ד הוקם כדי לקבוע גבולות למשך הזמן ששוהה שלא כדין יכול להיות מוחזק במעצר מבלי שעניינו יובא לבי"ד.

בתיקון לחוק נקבע כי יש להביא לדיון בבי"ד כל מי שמוחזק במשמורת בתוך תקופה של עד 14 ימים למעצרו.

בתקופה שקדמה לקבלת התיקון לא הוגבל משך החזקה בכלא של שוהים שלא כדין. עובדים שנתפסו כלא-חוקיים, הוחזקו בכלא עד לגרושם, מבלי שהיה פיקוח על צווי המעצר שהוצאו ע"י משרד הפנים.

מצב זה עמד בניגוד לזכויות יסוד של הפרט לחרות אישית, ובניגוד לכללי מינהל תקין המחייבים בקרה ופיקוח על פעילות זו של תפיסה והחזקה במשמורת של שוהים שלא כדין.

כתוצאה מהמצב שהיה קיים, של העדר מנגנוני בקרה, נתרבו מקרים שבהם עובדים זרים הוחזקו במשמורת בכלא תקופות ארוכות. הרחקתם של עובדים אלו התעכבה מבלי שעניינם נדון בפני מי מהגורמים המוסמכים.

התמריץ להעלאת הנושא לסדר היום הציבורי, והזרז להקמת בי"ד לביקורת משמורת, היה ארוע התאבדות של עובד זר, שוהה שלא- כדין מאפריקה. עובד זה הוחזק בכלא במשך כשנה, בין היתר, משום שסרב להזדהות לפי ארץ אזרחותו, ונציגים דיפלומטיים מאפריקה לא יכלו לזהותו כנתין של מדינה מסויימת. כשהתקבלה, אחרי תקופה כה ארוכה של שהות בכלא, הוראת גרושו מישראל, הוא התאבד בתליה בכלא.

בלחצם של ארגוני זכויות מקומיים⁷, נתקבל התיקון הקובע שיש להביא כל מוחזק לדיון בבי"ד לביקורת משמורת של שוהים שלא כדין בתוך תקופה של 14 יום ממועד כליאתו. משמעותה של הגבלה זו: תחמת טווח הזמן שיכולים להחזיק במשמורת שוהה כזה מבלי לדון בעניינו.

פעולת בי"ד אמורה לקצר את הליך ההרחקה מישראל, ולעשותו נסבל יותר עבוד המיועד לגרוש.

בהקמתו של בי"ד התכוון המחוקק לפקח ולבקר את הליך המעצר – המשמורת, עד להרחקה מהארץ של שוהים שלא כדין, ולאפשר הפעלת שיקולים הומניטריים ואחרים לגבי מי שניתן לשחררו ממשמורת.

בישראל לא קיימת רשות הגירה, וסמכויות הטיפול בעובדים הזרים מפוצלות בין גורמים ממשלתיים שונים⁸.

משרד הפנים, לצד אחריותו להנפקת אשרות עבודה למעסיקים אשר שרות התעסוקה אישר להם להעסיק עובד זר, ואחריותו על בקרת הגבולות בכניסה לישראל, אחראי כיום גם על הוצאת צווי-משמורת (צווי מעצר), לצורך החזקתם במשמורת של עובדים זרים שהם לכאורה שוהים שלא כדין. משרד זה (פנים) אחראי גם להוצאת צווי- הרחקה (צווי גרוש), לשם הרחקתם של עובדים אלו מישראל.

בי"ד לביקורת משמורת הוכפף למשרד הפנים, ומבטא בעבודתו את נוהל הפיקוח על פעילויות המעצר של המשרד.

⁷על תרומתם של ארגוני זכויות לשינוי מדיניות המעצר והגרוש בישראל ר' קמפ ורייכמן 2003

⁸מבחינה זו דומה ישראל לגרמניה שגם בה משרד הפנים ביחד עם משרד העבודה חולקים באחריות ובביצוע הרחקת השוהים שלא כדין (בגרמניה גם המשטרה שייכת למשרד הפנים).

לעומתן- בהולנד מטפלת משטרת הזרים בהרחקת השוהים הלא-חוקיים.

בארה"ב אחראית ה- INS סוכנות פדרלית במשרד המשפטים, להחזקת מעוכבים ולהרחקתם.

באוסטרליה ה- DIMA הפועל כמשרד ממשלתי עצמאי, אחראי למשמורת והרחקת שוהים שלא כדין.

בבריטניה ה- IND הפועל במסגרת משרד הפנים אחראי להרחקת שוהים שלא כחוק (ועדת רכלבסקי, 2003).

הפקדת משרד הפנים על הטיפול בשוהים שלא כדין מבטאת תפיסה כי מדובר בנושא מינהלי הנתון לתחומי אחריותו של משרד הפנים, ולא בנושא פלילי (קמפ. רייכמן, 2003).

התיקון לחוק הכניסה לישראל - הבסיס החוקי להרחקת שוהה שלא כדין ולעבודת בי"ד לביקורת משמורת שוהים שלא כדין.

החקיקה הנוגעת לבי"ד לביקורת משמורת של שוהים שלא כדין, מפורטת בתיקון לחוק הכניסה לישראל משנת 2001 (תיקון התשס"א מס. 3, פרק רביעי: הרחקה ומשמורת, ר' נספח ב), שנכנס לתוקף ביום 7.11.01. תיקון זה קובע כי כל מי שנמצא בישראל ללא רשיון ישיבה, יורחק מהארץ בהקדם האפשרי עפ"י צו הרחקה שניתן עליו ע"י שר הפנים. מי שניתן עליו הצו חייב לצאת מישראל ולא לשוב אליה כל עוד לא בוטל הצו. ההרחקה מהארץ תתבצע לא לפני תום 3 ימים ממשירת הצו, אלא אם יצא מרצונו. עוד קובע החוק כי הממונה על ביקורת גבולות רשאי, לפי בקשת העובד, לדחות את ההרחקה לתקופה קצרה הכרחית שלא תעלה על 14 ימים. מטרת דחייה זו: טיפול בענייניו ובזכויותיו המשפטיות של שוהה שלא כחוק שלא ניתן לטפל בהם בהעדרו. קיימת אפשרות להאריך את תקופת הדחייה מטעמים הומניטריים מיוחדים. החוק אינו נוקב במשך דחייה מסיבות כאלו.

תהליך הטיפול בשוהה שלא כדין עד לדיון בבי"ד עפ"י החוק

במהלך התקופה שממועד קבלת הצו ועד להרחקה/הוצאת העובד מהארץ, מוחזק השוהה שלא כדין במקום משמורת, שהינו בית סוהר, מקום מעצר או מקום אחר שנקבע בצו. בתקופה זו ניתן לשחרר בערבות את המוחזק - ערבות כספית, בנקאית או אחרת. השחרור בערבות ניתן ע"י הממונה על ביקורת הגבולות אם מתקיימים בו אחד מהתנאים: לא יהיה קושי באיתורו, השהייה הלא חוקית היא בטעות ובכוונת העובד לצאת במועד שנקבע, או שההחזקה במשמורת עלולה לגרום נזק לבריאותו או שקיימים תנאים הומניטריים מיוחדים המצדיקים שחרורו (ילד שיוותר ללא השגחה), או שהוא שוהה במשמורת יותר מ- 60 ימים. החוק מגדיר גם את התנאים בהם לא ניתן לשחרר בערבות שוהה שלא כדין (מי שלא מתקיימים בו תנאי השחרור בערבות: שאין לו מקום מגורים קבוע, שקיים חשש שלא ניתן יהיה לאתר אותו ועוד, כמפורט בחוק).

המסגרת החוקית לעבודת בית - הדין

החזקה במשמורת מתקיימת עפ"י צו- משמורת שניתן ע"י הממונה על ביקורת הגבולות. הצו צריך להימסר בכתב או בע"פ בשפה מובנת לשוהה שלא כדין. עוד נקבע בחוק, כי לאדם במשמורת הזכות למסור הודעה על החזקתו לאדם קרוב לו, לעו"ד ולנציג מדינת אזרחותו.

החוק מתנה הוצאת צו משמורת רק לאחר שניתנה לשוהה שלא כדין הזדמנות להשמעת טענותיו.

טענות אלו חייבות להשמע לא יאוחר מ- 24 שעות לאחר תחילת ההחזקה במשמורת. בתוך טווח זמן זה- 24 השעות, חייבת להינתן החלטה על המשך החזקה או על שחרורו בערבות של השוהה שלא כדין.

דחיית ההחלטה אפשרית אם מתעורר צורך לקביעת זהותו של השוהה שלא כדין או מטעם ענייני אחר.

החוק דורש תנאים הולמים לשוהה במשמורת: שלא יפגעו בבריאותו ובכבודו, וכן שיופרד מאסירים ומעצורים פליליים.

בי"ד לביקורת משמורת של שוהים שלא כדין

בי"ד מתמנה ע"י שר המשפטים, לפי הצעת שר הפנים, לתקופה של 3 שנים כבי"ד של דן יחיד, אחד או יותר.

המתמנה הוא מי שכשיר לשמש כשופט שלום ובקי בדיני הכניסה והיציאה מהארץ. תפקיד בי"ד הוא לקיים ביקורת שיפוטית על החלטות החזקת שוהה שלא כדין במשמורת, כולל שחרור בערבות והתמשכות ההחזקה במשמורת בשל עיכוב בביצוע צו ההרחקה. החוק קובע את אי- תלותו של בי"ד, שאין עליו כל מרות זולת מרותו של הדין. בי"ד עצמו קובע את סדרי עבודתו.

עפ"י החוק, ישיבות בי"ד מתקיימות במקום המשמורת שבו נמצא המוחזק, או במקום אחר הנראה לבי"ד, למען יעילות הדיון או הצדק.

סדרי ההבאה לפני בי"ד המוגדרים בחוק, קובעים כי מוחזק במשמורת יובא לפני בי"ד בהקדם האפשרי, ולא יאוחר מתום 14 ימים מתחילת החזקתו.

שוהה שלא כדין שהוחזר למשמורת, יובא לבי"ד לא יאוחר מ- 72 שעות לאחר החזרתו למשמורת.

המסגרת החוקית לעבודת בית - הדין

אם לא הובא המוחזק במשמורת בתוך המועד האמור בפני בי"ד, יורה ממונה ביקורת הגבולות על שחרורו ממשמורת.

סמכויות בי"ד המוגדרות בחוק :

1. לאשר את צו המשמורת בתנאים מסויימים או בלעדיהם, להורות על דיון חוזר בהתקיים תנאים אלו או בפרק הזמן שנקבע לדיון חוזר, ובלבד שפרק זמן זה לא יעלה על 30 ימים.
2. לבטל את צו המשמורת ולהורות על שחרור בערבות של המוחזק כפוף לסייגים שנקבעו בחוק.
3. להורות על שחרור בערבות של המוחזק בתום הזמן שקבע, אם לדעתו הרחקת המוחזק מתעכבת ללא הצדקה סבירה, אינה מסוכנת לפרט או למדינה, וניתן לבצעה בפרק הזמן שנקבע.
4. להורות על שינוי תנאי הערבות ו/או על חילוט ערבות בשל הפרת תנאיה.

לפי החוק, גם ביטול צו משמורת ע"י בי"ד, אינו מביא לשחרור מוחלט של המוחזק אלא לכל היותר לשחרורו בערבות המותנה בכך שהממונה על בקורת הגבולות השתכנע שהשהיה שלא כדין מקורה בטעות, בתום לב, שהמוחזק יצא מרצונו מהארץ, שישנם גורמים הומניטריים המצדיקים שחרורו, או במקרים שהמוחזק נתון במשמורת מעל 60 יום.

החלטות בי"ד

- לפי החוק, החלטת בי"ד צריכה לכלול את עיקרי טענות הצדדים, להיות מנומקת, להימסר במקום מיידית למוחזק הרשאי להיות נוכח בכל ההליך בבי"ד.
- אם ההחלטה מחייבת ברור נוסף, יש לקבוע הבאת המוחזק במועד החדש שנקבע.
- שנוי החלטת בי"ד לשחרור בערבות הוא אפשרי לפי יוזמת ממונה ביקורת גבולות, אם נתגלו עובדות חדשות או השתנו הנסיבות ממועד החלטת בי"ד.
 - עיון חוזר של בי"ד במקרה אפשרי, לפי יוזמת המוחזק, אם התגלו עובדות חדשות.
 - משוחרר בערבות יכול לפנות לבקש שנוי תנאי הערובה.
 - ערעור על החלטת בי"ד למשמורת מתקיים לפני בימ"ש מחוזי בשבתו כבי"ד לערערים מינהליים.

המסגרת החוקית לעבודת בית - הדין

נוהל המעצר וההרחקה מהארץ - שלבים בתהליך המעצר, ההחזקה במשמורת והרחקה של שוהה שלא כדין מישראל לפי חוק הכניסה לישראל:

- עובד זר נעצר ע"י צוות משרד הפנים (פקח/שוטר) לבדיקת מסמכים ואישור שהיה כחוק.
- מזוהה כשוהה שלא כדין, מופק דו"ח מעצר, מועבר לתחנת משטרה להוצאת צו מעצר.
- שימוע מתקיים בתוך 24 שעות ממועד המעצר. נציג הממונה על ביקורת הגבולות מוציא צו מעצר קבוע- צו משמורת, וממליץ על הוצאת צו- הרחקה
- העובד מועבר למקום המשמורת (אגף או כלא נפרד)
- בתוך 3 ימים מהמעצר יש להוציא צו הרחקה הניתן ע"י שר הפנים
- מובא לשימוע לבי"ד לביקורת משמורת בתוך 14 יום מהמעצר.
- בי"ד מחליט על קיום הצו ללא שינוי עד להרחקה מהארץ או על קיומו בתנאים מסויימים או על שחרור המוחזק בערבות, בכפוף לתנאים שהציב החוק.

ההרחקה מהארץ לא לפני 3 ימים מהוצאת צו ההרחקה ועד ל- 14 יום אחריו (אלא אם יצא העובד מרצונו).

הבהרות והערות לתהליך ההרחקה:

- תאריך התחלת המעצר הוא התאריך הרשום בפרוטוקול בי"ד כפי שנרשם בדיווח שרות בתי הסוהר במהלך הקליטה בכלא.
 - להערכת ארגוני הזכויות עשוי להיות פער בין תאריך זה לבין התחלת המעצר בפועל: עובד זר עשוי להישאר במעצר זמני, לפני ההעברה למשמורת בכלא גם תקופה העולה לפרקים על - 24 השעות שנקבעו בחוק, בשל שבתות חגים וכד', ותקופה זו לא נכללת, להערכתם, בחישוב הכולל של זמן השהות במעצר עד להבאה לבי"ד.
 - סמכות בי"ד לעניין שחרור ממשמורת לצורך הרחקה: לבי"ד סמכות לקבוע אם העובד ישוחרר בתנאים מסויימים או בערבות, או אם ישאר במעצר עד ההרחקה.
- לבי"ד אין סמכות לביטול צו ההרחקה

- ערעור על קיום צו-משמורת ניתן לערער על החלטת אישור צו משמורת של ביי"ד לביקורת משמורת בפני בימ"ש מחוזי בשבתו כבי"ד לערעורים מינהליים. תקופת מעצר של 60 יום מהווה עילה לביטול הצו. הממונה על ביקורת הגבולות רשאי לשחרר מי שמוחזק בכלא מעל 60 יום. במקרים אלו יש מקום להפעלת שיקול דעת של ביי"ד: אם העיכוב חל באשמת משרד הפנים: כגון במקרים שבהם אין יחסים דיפלומטיים עם ארץ המוצא, שמדינת המקור אינה רוצה לקבל את המוחזק, שההרחקה מתעכבת כי העובד מבקש מעמד של פליט והטיפול בבקשה מתעכב במשרד הפנים - מקרים אלו יכולים להוות עילות לשחרור ממשמורת. עם זאת, להערכת משרד הפנים, רוב העיכובים מקורם בעובד עצמו, שאינו רוצה לצאת מהארץ, או שהוא רוצה ל"סגור עניינים" כגביית חובות, העברת הרכוש שצבר בארץ וכד'. משרד הפנים מכיר בעיכובים שמקורם בגורמים שונים כגון: חברות התעופה, שגם הם עשויים לגרום להחלטת ביי"ד לדחיית הגרוש.

אפשרויות ערעור נוספות של מוחזקים במשמורת:

- א. ניתן להגיש ערעור לשר הפנים כנגד צו- ההרחקה.
- ב. ניתן להגיש בג"צ כנגד החלטת שר הפנים על עצם צו ההרחקה⁹.
- ג. בנוסף, ושלא בהקשר לצו-ההרחקה, יכול עובד זר במשמורת להגיש תביעה לבי"ד לעבודה בנושאים הקשורים לחובות ששכר שלא שולם ע"י המעסיק.
- ד. כמו כן, הוא יכול להגיש תביעה פלילית על הפרת החוק לעניין החזקת המעסיק בדרכונו, והוא יכול גם להתלונן כנגד אלימות המשטרה ומשטרת הגרוש.

האפשרות המעשית להגשת תביעות אלו ע"י העובד הזר הלא- חוקי היא נמוכה בגלל מספר סיבות:

א. העובד אינו מודע לזכויותיו ואין בחוק ובפרקטיקה נוהלים להליך יידוע מסודר של זכויות אלו.

⁹ בשנת 2002 הוגשו מספר בגצ"ים כאלו ע"י מוחזקים במשמורת בסיועם של ארגוני זכויות.

ב. כיום מופעל הליך גרוש מזורז המונע הגשת תביעות כנגד מעסיקים. לפעמים לא מכבדים צווי-מניעה של בי"ד לעבודה לעיכוב הגרוש במקרים בהם כבר הוגשו תביעות.

ג. בקרב העובדים הלא- חוקיים קיימים חששות ממעצר ומגרוש עקב חשיפתם במהלך הגשת התלונות. למרות שקיימת החלטה של פרקליטות המדינה לפיה אין לבדוק את חוקיות מעמדו של עובד זר המגיש תלונה במשטרה בעת הגשת התלונה, ואם עדותו נדרשת לצורך חקירה או הכנת כתב אישום הוא לא יגורש בשלבים אלו, בפועל - ההתנסות בשטח מצדיקה חששות אלו במידה רבה.

בי"ד בעבודתו- ארגון ונהלי עבודה

תאור נהלי עבודת בי"ד מתייחס למצב בפועל כפי שבא לבטוי בשיחות עם גורמים שונים בשטח.

בשנת 2002 התקיימו רוב ישיבות בי"ד, במתקני הכליאה של השב"ס באגפים בהם שוהים העובדים הזרים: בכלא מעשיהו וניצן בהם מוחזקים שוהים גברים באגפים נפרדים משאר הכלואים, עפ"י דרישת החוק, ובנווה תרצה שהוא מקום החזקתן של נשים שהן שוהות שלא כדין. לעיתים התקיימו ישיבות בי"ד גם בבתי מעצר בת"א ובמקומות כליאה אחרים¹⁰.

דיוני בי"ד מתקיימים בכלא בנוכחות המוחזק, לעיתים - בלווי נציג מטעמו: נציג ארגוני זכויות או עו"ד מטעמו, ונציג של רשויות האכיפה. הדיונים מתנהלים בשפה העברית. יש תרגום לא - פורמלי, הנמסר למוחזקים ע"י השופט או ע"י מישהו מקרב המוחזקים, או ע"י מישהו מהנוכחים האחרים בדיון המסוגל לתרגם את הדברים לשפת הכלואים.

לבי"ד אין אולם ישיבות ולא מנגנון מינהלי, לא כח -עזר, ולא מזכירות, כך שלא ניתן לקבל מידע מוקדם או מאוחר על מועדי הדיון של המוחזקים.

הדיונים, השימוע, רישום הפרוטוקולים וההחלטות נערכים ע"י השופטים עצמם. המוחזקים מובאים בפני השופט, שלפניו מונח כבר "תיק המוחזק" המועבר אליו משרות בתו הסוהר.

¹⁰ החל משנת 2003 מופעלים מתקני כליאה של השב"ס גם בנצרת. בנוסף-מופעלים מתקנים למשמורת (לעובדים זרים שוהים שלא כדין) ע"י משטרת ההגירה בחדרה (לנשים) ובאשקלון. ב- 2003 נתווסף דן יחיד שלישי המקיים שימוע למוחזקים במשמורת באזורי הצפון בעיקר.

כל תיק נושא את מספר המוחזק ומכיל דו"ח מעצר חתום ע"י שוטר. הדו"ח מכיל פרטים על תאריך ומקום המעצר, סוג העבירה. בנוסף כלולים בתיק דו"ח ויתור על איסוף חפצים, צו מעצר-צו המשמורת, וצו ההרחקה מהארץ. תיק של מוחזק, שזו אינה הבאה ראשונה שלו לבי"ד, כולל את כל המידע שנצבר מאז הדיון הקודם בעניינו.

כל דיון נרשם בפרוטוקול.

לאחר שמיעת המוחזק, מקבל בי"ד החלטה במקום, ומנמק את החלטתו בכל אחד מהמקרים שנדונו בפניו.

בי"ד יכול לעכב החלטה עד לקבלת עמדת משרד הפנים או הגורם שהנושא נמסר לטיפולו.

בי"ד יוזם מעצמו דיון חוזר במוחזק, ועוקב אחר ביצוע ההחלטה.

שלטונות הכלא מעודדים דיון חוזר כדי לזרז את תהליך ההרחקה.

גם העובד עצמו פונה ומזכיר לבי"ד לקיים דיון בעניינו.

העתקי פרוטוקולים של דיוני בי"ד מועברים לגורמים שונים (בכלא - למוחזק ולמינהלת הכלא למשטרת ישראל, לנציגויות הזרות הרלבנטיות, לממונה על ביקורת הגבולות בנתב"ג, למוקד הסיוע לעובדים זרים, לעו"ד המייצג את המוחזק, למשרד העבודה והרווחה¹¹ : למינהלת הזרים, לאגף האכיפה, ליועץ המשפטי).

כאמור לעיל, החוק מאפשר למשרד הפנים לערער על החלטות בי"ד למשמורת לפני ערכאה משפטית גבוהה יותר בהליך מסודר של הגשת ערעור בפני בימ"ש מחוזי בשבתו כבי"ד לעניינים מינהליים.

¹¹ החל משנת 2003 הועבר הטיפול למשרד התמ"ת.

הסקר: שיטת איסוף הנתונים

הסקר : שיטת איסוף הנתונים

הסקר שלעיל מסכם את פעילות בי"ד לביקורת משמורת במהלך שנת 2002.

מתודולוגיה

שיטת העבודה שנבחרה לניתוח ולהערכת עבודת בי"ד לביקורת משמורת של שוהים שלא כדין הינה ניתוח תוכן של פרוטוקולים של דיוני בי"ד.

Content Analysis היא שיטת איסוף נתונים לפיה חוקר מתייחס לאספקטים כמותיים של תכנים כתובים כדי לבחון את השערותיו. שיטה זו מחייבת הכרת ההקשר בו נכתבו הדברים כדי לפרשם בצורה תקפה, ומאפשרת להקיף תקופות זמן ארוכות וכמויות רבות של מסמכים בעלות נמוכה.

שיטה זו מתאימה לניתוח עבודת בי"ד, שכן לא ניתן ולא מקובל לראיין שופטים לצורך סקר, ולא ניתן לראיין את אוכלוסיית המוחזקים שמרביתם כבר גורשו מהארץ.

הסקר מתבצע כבדיקה של חומר כתוב- סך הפעילות השנתית של בי"ד לביקורת משמורת של שוהים שלא כדין כפי שבאה לבטוי בפרוטוקולים שמפיק בי"ד בדיוניו.

שיטת ניתוח הנתונים

כל ישיבות בי"ד לביקורת משמורת של שוהים שלא כדין מתועדות כפרוטוקולים של דיונים ע"י השופט עצמו. כל דיון בעניינו של שוהה כזה, נרשם כפרוטוקול נפרד.

במהלך כל דיון מפיק בי"ד פרוטוקול אישי שבו מוקלדים הפרטים המסויימים המתאימים למקרה הספציפי של המוחזק המובא לשמוע (דוגמאת פרוטוקול ראה נספח ג').

עבודת ניתוח תכנם של פרוטוקולים אלו, הפכה את נושאי הדיון השונים הכלולים בכל פרוטוקול, למשתנים הניתנים לכימות, למדידה ולהערכה, לאחר שנקבעו הנחיות לכימות יחידות התוכן.

כל פרוטוקול- דיון, הועבר לפורמט של שאלון. נבנה לוח סימול, וכל נושא בשאלון שהוגדר כמשתנה, קיבל ערכים/ציונים מתאימים. השאלונים עברו תהליך סימול וסיווג. הנתונים קובצו ומויינו על פי המשתנים המוצגים בהמשך.

הסקר : שיטת איסוף הנתונים

איסוף הנתונים

איסוף הנתונים נערך על כל הפרוטוקולים של דיוני שופט אחד בבי"ד בשנת 2002 [פרוט השיטה בהמשך].

החל מחודש יולי 2002, בו נתקבלה החלטה על ביצוע הסקר, הועברו לרשות לתכנון כח-אדם (רתכ"א), כל פרוטוקולי הדיונים שהתקיימו בתקופה יולי-דצמבר 2002 בבי"ד (אחד משניים שפעלו בתקופה זו).

בתקופה זו, הפרוטוקולים הועברו בזמן אמיתי, מייד לאחר סיום יום דיונים של בי"ד. נתוני המחצית הראשונה של השנה הושלמו באמצעות המחלקה המשפטית במשרד התמ"ת שהעבירה לרתכ"א את העתקי הפרוטוקולים הנשמרים במחלקה כקבצים מסודרים.

שלבי ביצוע העבודה:

1. בניית שאלון ולוח סימול מתוך הפרוטוקולים.
2. שלב פיילוט: איסוף 250 פרוטוקולים והפיכתם לשאלונים.
3. בחינת בצועות ניתוח כמותי ואיכות כלי המחקר- השאלון. תיקון קטגוריות המשתנים לפי הצורך.
4. איסוף וריכוז הפרוטוקולים שנצברו ב – 2002 שהוגדרה כתקופה הנסקרת.
5. סימול הפרוטוקולים בטופס השאלון. עבודת הסימול התבצעה ע"י 3 עובדים מיומנים ברתכ"א.
6. עיבוד סטטיסטי של הנתונים: התפלגויות שוליות, ניתוח קשרים בין משתנים מרכזיים.
7. ניתוח הנתונים וסיכום הממצאים העיקריים בסקר.

המשתנים בשאלון: [ר' נספח ד]

1. מס' שאלון - כל פרוטוקול הועבר לפורמט של שאלון ומוספר במספר רץ הנדרש לצורך מעקב מסודר של השאלונים.
2. תאריך סימול השאלון ע"י המסמל ברתכ"א נועד למעקב אחר ביצוע העבודה.
3. תאריך הדיון בבי"ד - משתנה הכולל יום חודש ושנת הדיון. זהו משתנה מפתח לצורך חישוב תקופת ההחזקה במשמורת עד להבאה לדיון בבי"ד, משמש לבדיקת ס' 13 יד' בחוק.
4. מיקום בי"ד - משתנה המתאר את מקום הדיונים. בודק את מיגוון המקומות שבי"ד מקיים את דיוניו, את מידת ניידות בי"ד, ולמעשה- בודק את ס' 13 יח' בחוק המתייחס לדרישה לקיים את הדיון במקום המשמורת בו מצוי המוחזק או במקום אחר למען הצדק או יעילות הדיון.
5. מס' מוחזק- מספר רץ הניתן ע"י שלטונות הכלא למוחזק במשמורת במועד כליאתו [מספר ברזל של מוחזק]. מספר זה מועתק מהפרוטוקול, ומספק מידע על סך המקרים שהיו כלואים. כמו כן ניתן להפיק באמצעות מספור זה מידע על קיום דיונים חוזרים בעניינו של מוחזק תקופות ממושכות.
6. ארץ המוצא - משתנה המספק מידע על מדינות המקור העיקריות של העובדים בכלא. משמש כלי לסינון פרוטוקולים על עובדים מארצות שאינן כלולות בסקירה.
7. נוכחות בדיון- משתנה המאפשר סימול של כל מי שנכח בדיון לצד העובד עצמו, וביקורת לס' 13 כ' בחוק הקובע כי שוהה רשאי להיות נוכח בכל הליך בעניינו בפני בי"ד אלא אם כן לא ניתן לאתרו, והוא רשאי להיות מיוצג ללא תמורה ע"י נציג שאינו עו"ד. אפשרויות התשובה הורחבו בהתאם לנוכחות נציגים שונים. מסייע גם בבדיקת הקשר בין טיב ההחלטה לבין ייצוגו של העובד ע"י גורמים שונים.
8. תקפות דרכון- מוחזק בכלא מתבקש להציג את דרכונו בבי"ד. המשתנה בוחן את מידת ציות מעסיקים לחוק ההסדרים, הקובע כי הדרכון ישאר בידי העובד. העדר דרכון מקשה על זהו-אזרחותו של הכלוא ועשוי להאריך את תהליך ההרחקה מהארץ.
9. כסף לכרטיס טיסה- משתנה הבודק זמינות ההרחקה ביחס למימון כרטיס הטיסה ויכול לסייע בנוסף בהמשך בחישוב עלויות הגרוש.

הסקר : שיטת איסוף הנתונים

10. תביעה כספית מהמעסיק- משתנה דיכוטומי הבודק האם לעובד הכלוא יש תביעה כספית מהמעסיק העשויה לעכב את הרחקתו. בנוסף מספק משתנה זה מידע על היקף התביעות מהמעסיקים.
11. גובה חוב המעסיק- בערכים שקליים, מאפשר להשיב לשאלה על גובה התביעה הכספית. בסקר הנוכחי הנתון לא עובד שכן ברוב הפרוטוקולים אין מידע כמותי על החוב.
12. סיבת המעצר-משתנה המנמק את סיבות הכניסה לכלא. מבחין בין החזקה בגלל שב"ח (שהות בלתי חוקית) לבין סיבות פליליות.
13. תאריך המעצר- כולל רישום של יום, חודש ושנת המעצר, מספק מידע על התפתחות קצב המעצרים ומסייע בחישוב משך השהיה בכלא.
14. מצב חוקי בעת המעצר- משתנה המבחין בין מוחזקים לפי חוקיות שהייתם בארץ.
15. סיבות אי- חוקיות השהיה- משתנה המסביר את הסיבות למצבו הלא- חוקי של מוחזק. מספק מיגוון של עילות להיווצרות מצב זה.
16. סיבות לעזיבת מעסיק חוקי- מיועד לברור נסיבות עזיבת מעסיק חוקי למי שנכנס באשרת עבודה אך בשלב כלשהו, עזב את המעסיק החוקי.
17. עילות לבקשת העצור, טיעוני העצור בדיון- השאלון מאפשר סימול של שתי הנמקות/טיעונים של הכלוא מתוך מגוון של כ- 30 עילות אפשריות. זהו משתנה ערכי חשוב להבנת החלטות ביי"ד.
18. מיגדר- הניתוח הנוכחי כולל אמנם רק גברים שהם שוהים שלא כדיון, אבל כיון שעבודת ביי"ד מתייחסת לכלל השוהים שלא כדיון, נערכה בשאלון ההבחנה לפי מיגדר.
19. משך השהיה במעצר עד לדיון- משתנה חישובי המופק מחישוב הפרש הימים שבין יום הדיונים לבין יום המעצר וכולל הן את יום המעצר והן את יום הדיון. המשתנה בוחן את מידת הציות לרכיב העיקרי שלמענו נוצר התיקון לחוק: של החובה להביא את העצור לשמוע בתוך 14 ימים ממועד המעצר.
20. החלטת ביי"ד- משתנה המכיל את אפשרויות ההחלטה שנקבעו בחוק: קיום צו המעצר ללא שינוי, קיום הצו תוך הפניה לטיפול, שחרור בערבות וקביעת תנאי השחרור.
21. הנמקת החלטת ביי"ד- ניתוח כמותי של תכנים איכותיים. מתוך רשימה של כ- 20 הנמקות והערות אפשריות, סומלו בשאלון 2 הנמקות עיקריות להסברת החלטתיו ושיקוליו של ביי"ד בקבלת החלטותיו במקרים המובאים לפניו.

הסקר : שיטת איסוף הנתונים

השאלון מספק תשובות לגבי תהליך הדיון בבי"ד, אולם אינו משיב לשאלות העולות מהניתוח לגבי טיב הזיקה בין הדיון בבי"ד לביקורת משמורת, לבין תהליך הגרוש בכללו, המעקב אחר ביצוע החלטות בבי"ד או סמכויות בבי"ד הנוכחיות ביחס לטיפול הנדרש בסוגיה.

האוכלוסייה

אוכלוסיית הסקר כוללת את כל העובדים הזרים הגברים שהוחזקו בכלא ושהובאו לבי"ד לביקורת משמורת של שוהים שלא כדין במהלך שנת 2002. גודל האוכלוסייה נאמד בכ 4,500 עובדים, שהיא האוכלוסייה הרלבנטית מכלל אוכלוסיית הזרים ששהו בכלא בשנת 2002 טרם גרושם מישראל. סך כל אוכלוסיית הזרים בכלא היה כ- 5,029 עובדים בהם כ- 307 עובדים מירדן וכן עובדים ממצרים. קבוצה זו נוכתה מאוכלוסיית הסקר, שלא כללה בהגדרתה שוהים שלא כדין מירדן וממצרים. כמו כן לא נכללו באוכלוסיית הסקר שוהים שלא כדין, שאמנם הוחזקו בכלא (והובאו לבי"ד לביקורת משמורת בתהליך ההרחקה מישראל), אבל הם אינם מוגדרים כ"עובדים זרים". הכוונה לקבוצות של פעילי שלום מחו"ל, עצירים בטחוניים דוגמת עצורי האניה קארין A ודומיהם.

השאלונים בסקר

בסקר נכללו 1,532 שאלונים שעובדו מתוך פרוטוקולים של ישיבות בבי"ד לביקורת משמורת של שוהים שלא כדין. שאלונים אלו מהווים למעשה מפקד של כל הפרוטוקולים שנדונו בבי"ד בפני השופט הותיק¹², במהלך שנה אחת - 2002 (למעט חודש מרץ), והם כוללים את המוחזקים העונים להגדרת אוכלוסיית המחקר : עובדים זרים, שאינם עובדי שטחים, גברים שוהים שלא כדין המוחזקים בכלא ואשר הובאו בפני בבי"ד למשמורת שוהים שלא כדין במהלך שנת 2002. (הקבוצות שאינן עונות להגדרת האוכלוסייה הנחקרת נוכו מהפרוטוקולים ולא הועברו לפורמט השאלונים).

¹² הפרוטוקולים של השופט השני לא היו נגישים בעת עריכת הסקר.

הסקר : שיטת איסוף הנתונים

בנוסף נכללו בסקר עוד 66 שאלונים של מוחזקים שהובאו לדיון יותר מפעם אחת. מאפייניה של קבוצה זו מוצגים בהמשך בנפרד.

בחינת ייצוגיות הסקר :

א. ייצוגיות הסקר ביחס לכל אוכלוסיית העובדים שגורשו מישראל ב - 2002.

אוכלוסיית הסקר אינה כוללת את הקבוצות הבאות של זרים ששהו בכלא טרם הרחקתם מישראל בשנת 2002.

1. שוהים שלא כדין בישראל שאינם כלולים בהגדרת עובדים זרים לפי הסקר (כגון : מוחזקים בטחוניים, פלשתינאים, עובדים ממצרים ואחרים), הכלולים אמנם בנתונים השנתיים של השב"ס על מגורשים מישראל, אך לא בהגדרת אוכלוסיית-הסקר.
2. נשים שהן עובדות זרות ללא- היתר. זוהי קבוצה קטנה של כ- 50 מקרים. בשל מאפייניה השונים מאלו של העובדים הגברים ומשקלה הנמוך יחסית של הקבוצה היא לא נכללה בסקר. גם נתוני שב"ס על מגורשים מישראל אינם כוללים נשים.
3. מוחזקים במשמורת שהורחקו מהארץ טרם הבאתם לבי"ד. חלק מהמוחזקים במשמורת מורחקים מהארץ במהלך הימים הראשונים למעצר עוד לפני הבאתם לבי"ד, ולכן לא נערך להם שימוע, עניינם לא נדון בפני בי"ד ואין להם פרוטוקולים. להערכתנו מהווה קבוצה זו כ- 28% מכלל אוכלוסיית השוהים שלא כדין שהורחקו מהארץ.

ב. היקף השאלונים בסקר מסך הפרוטוקולים הרלבנטיים ל- 2002 :

1,532 השאלונים בסקר מהווים כ- 55% מסך הפרוטוקולים הרלבנטיים של עבודת בי"ד בשנת 2002. (פרוט החישוב, ר' נספח לוחות עמ' 67).

סדר גודל זה מאפשר להסיק מסקנות על עבודתו השנתית של בי"ד. לא התייחסנו לסוגיית השונות הבינאישית של השופטים, מפני שהמטרה היתה להכיר את פעולת בי"ד כגוף חדש, ולצורך זה הסתפקנו בפרוטוקולים שהיו זמינים ונגישים. בשל ההבניה הקיימת כיום בעבודת בי"ד ובאופן ניהול הדיונים, סביר להניח כי ההבדלים בהתנהלות בי"ד לא יהיו שונים מהותית בין השופטים השונים.

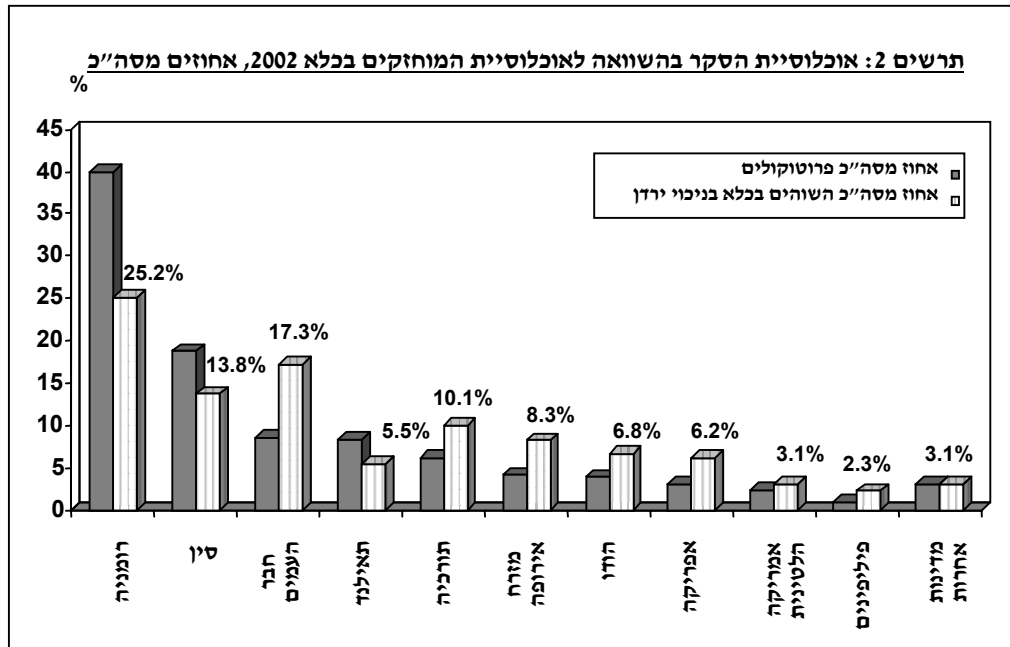
הסקר : שיטת איסוף הנתונים

ג. ייצוגיות ארצות המקור של אוכלוסיית הסקר ביחס לכלל המוחזקים בכלא במשמורת :
 בסקר קיים ייצוג יתר למוחזקים מ - 2 ארצות מקור : רומניה וסין, וייצוג חסר למוחזקים ממדינות אחרות. למרות זאת העיבודים לפי ארצות מוצא מפורטות מוצגים בסקירה כאשר מספר המקרים היה משמעותי דיו מבחינה סטטיסטית.

הטייה זו נוצרה בגלל מספר סיבות :

א. עובדים ממדינות כגון : מצריים וירדן אמנם הוחזקו במשמורת, אך לא נכללו בהגדרת אוכלוסיית הסקר.

ב. הסקר כולל פרוטוקולים של שופט אחד שדן במוחזקים ששהו ב- 1.5 מתוך 3 אגפי הכלא בהם מוחזקים שוהים שלא כדן. שב"ס נוהג מדיניות של הקבצת עובדים באגפים לפי ארצות המקור שלהם, ולכן היה ייצוג חלקי בלבד לעובדים מארצות שהוחזקו באגפים אחרים בכלא. הטייה זו קיימת רק במחצית השניה של שנת 2002, שכן במחצית הראשונה כזכור, נכללו כל הפרוטוקולים הרלבנטיים בסקר.



המימצאים

מימצאי הסקר רוכזו בשני תחומים:

א. מאפייני אוכלוסיית השוהים שלא כדין שהובאו לבי"ד.

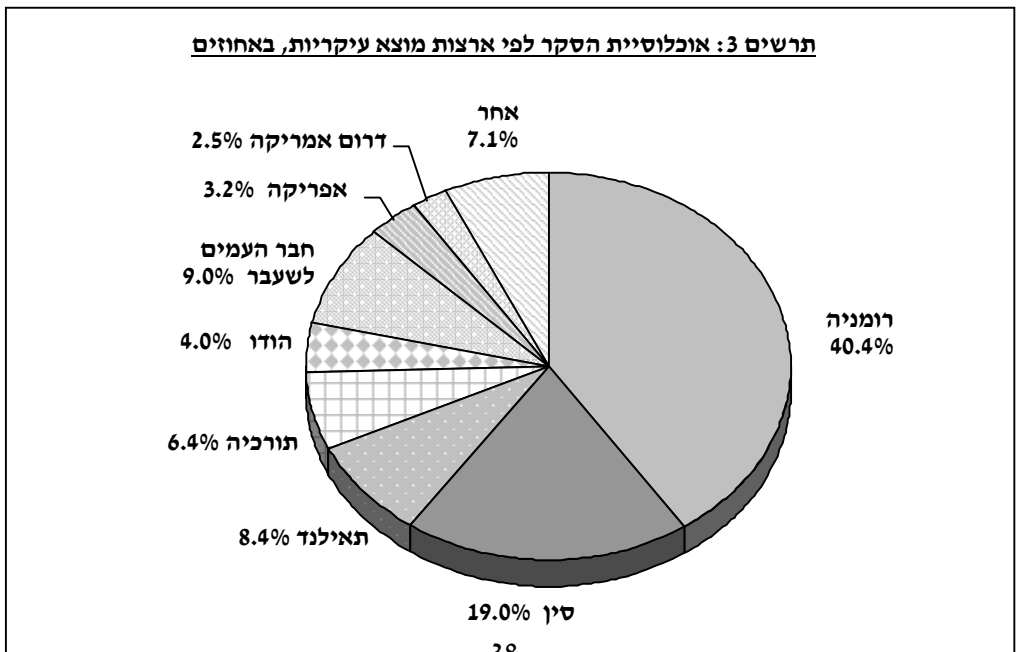
ב. תהליך הדיון בבי"ד לביקורת משמורת של שוהים שלא כדין - ניתוח עבודת בי"ד.

א. מאפייני אוכלוסיית המוחזקים במשמורת:

בחלק זה של הסקירה מוצגת אוכלוסיית הסקר לפי החתכים שניתן היה להפיק מהשאלון / מהפרוטוקול.

אנף מקור הנתונים מבחינים ב- 6 קבוצות מוצא עיקריות של שוהים במשמורת שנכללו בסקר: שוהים מרומניה 40.4%, מסין 19.0%, מתאילנד 8.4%, מתורכיה 6.4%, מהודו 4.0%, ועובדים ממדינות חבר העמים לשעבר (ברה"מ), בעיקר מאוקראינה וממולדבה המהווים כ- 9.0% מהשוהים במשמורת.

שש קבוצות אלו מהוות כ- 87.0% מכלל השוהים במשמורת. הקבוצות האחרות כוללות עובדים מאפריקה, המהווים 3.2% מסך המוחזקים שהובאו לדיון, בהם עובדים מניגריה, וכן- עובדים מדרום אמריקה, המהווים 2.5% מהמוחזקים, ועוד עובדים אחרים, ממדינות אחרות בעולם, המהווים יחד כ- 7.1% מאוכלוסיית הסקר. הנתונים מוצגים בתרשים 3 שלעיל.



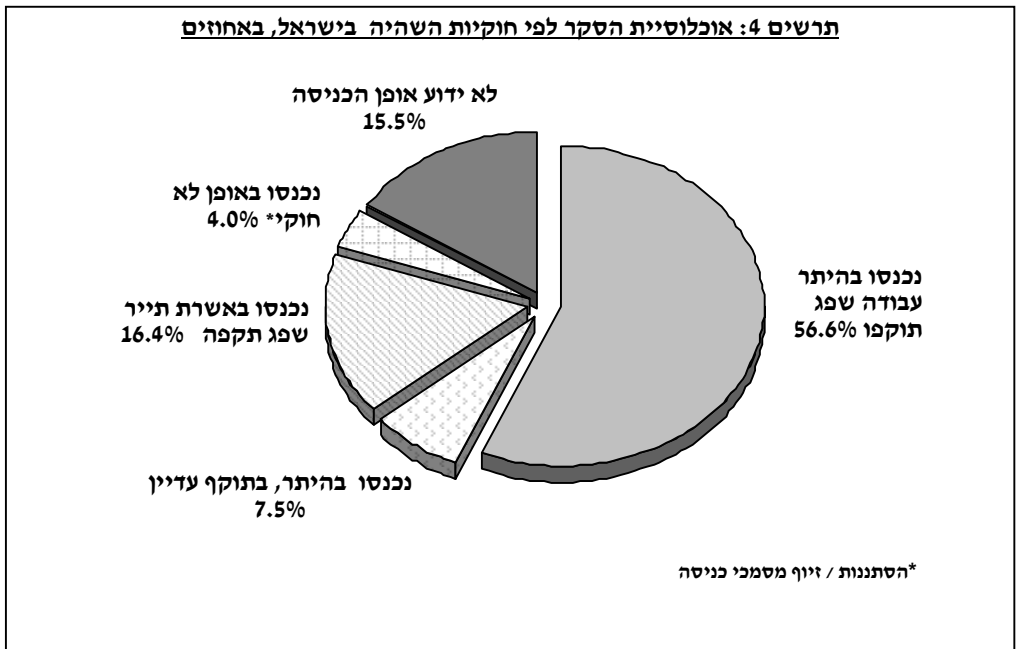
המימצאים

הכניסה לישראל 64% מהמוחזקים הם עובדים שידוע כי נכנסו בהיתרי עבודה כחוק (לגבי תקפות ההיתרים, ר' בהמשך).

לגבי האחרים - המהווים 36% מהמוחזקים, מרביתם - 16% נכנסו באשרת תייר שפג תוקפה במועד תפיסתם, 4% נכנסו לארץ שלא כחוק - בהסתננות שלא דרך מעברי הגבול או באמצעות מסמכי כניסה מזוייפים.

אין פרוט בפרוטוקולים של דרכי כניסתם לארץ של יתר המוחזקים (16% מסה"כ). העובדים שידוע כי עצם כניסתם לישראל היתה לא - חוקית, מהווים אמנם רק קבוצה קטנה יחסית: 4% של עובדים שנכנסו הן באמצעות מסמכים מזוייפים, חלק מהם רכשו מסמכים אלו בתום לב, והן - בסיוע מבריחי גבול. בסקרי רתכ"א שיעור הנכנסים בהיתר נמצא נמוך, כיוון שהסקר הנוכחי נערך בקרב מוחזקים במשמורת שבה יש ייצוג גבוה לעובדים שנכנסו בהיתר.

הסגולות החוקיות לצורך האוצר האצ"ר ניתן להבחין בין המוחזקים במשמורת לפי חוקיות שהייתם ונסיבות מעצרים. ניתן לשייך אותם לקבוצות האוכלוסיה הבאות, המוצגות בתרשים 4 שלעיל.



המימצאים

7.5% מאוכלוסיית הסקר הם עובדים שנכנסו בהיתר שהיה בתוקף בתקופת החזקתם במשמורת. עובדים אלו הוחזקו בכלא בעיקר בשל הפרת תנאי האשרה עקב עזיבת מעסיק חוקי. בסקר הם זוהו כעובדים מרומניה, מסין ומתאילנד בעיקר (61%, 13% ו- 11% מהקבוצה בהתאמה).

סיבות האצ"ר 93% מהמוחזקים נעצרו בגלל שהות שלא כדין, וכ- 7% מהמוחזקים נעצרו בשל מעורבותם בפליליים: בעיקר - בהפרות הסדר הציבורי בקטטות אלימות, שיכרות וגניבות (לצד היותם עובדים ששהו שלא כדין בישראל).

הסיבות לעזיבת האצ"ר החוקי רק מחצית מהמוחזקים שנכנסו בהיתרי- עבודה ועזבו את המעסיק החוקי במהלך עבודתם (הן עובדים שתוקף ההיתר שלהם פג כבר, והן אלו שלהם היתר עבודה בתוקף במועד המעצר), פרטו את סיבות נטישת המעסיק החוקי. הסיבה הרווחת ב- 84% מהתשובות היתה: "מפני שהמעסיק לא שילם בכלל", או שנהג להלין את שכרם, או שלא שילם כפי שסוכם בתנאי ההעסקה שלהם. עילה זו נפוצה יותר בקרב עובדים מרומניה ומתורכיה 91% ו- 95% בהתאמה, שעזבו את המעסיק החוקי. 9% עזבו את המעסיק החוקי כי לא היתה לו עבודה עבורם. עילה זו מופיעה בשכיחות גבוהה בתשובותיהם של העובדים מסין: 20% (לעומת 9% בממוצע). 7% לא נימקו את סיבות עזיבת המעסיק החוקי.

מסתבר כי רוב המוחזקים במשמורת נוטים לנמק את עזיבת המעסיק החוקי בגלל הפרת תנאי ההסכם מצידו של המעסיק: הלנת שכר ואי קיום תנאי שכר, או בשל כך שלא סיפק עבודה. כנראה שהמוחזקים סבורים כי טיעונים אלו עשויים לסייע בדחיית ההרחקה או בביטולה.

מעניין כי עזיבת מעסיק חוקי בשל יוזמות מצד העובד לחפש מעסיק שמשלם יותר, או קבלת הצעות שכר גבוהות יותר אצל מתחרים, אינן מועלות בתדירות גבוהה בשימוע בבי"ד. כנראה שהמוחזקים נוטים להמעיט בנסיבות נטישת מעסיק חוקי עקב יזמה עצמית שלהם להשתכר יותר. כדאיות המעבר השקולה, בעיניהם, כנגד המרת הסטטוס החוקי והסתכנות בגרוש מהארץ, אינה ניכרת בדוחי המוחזקים. חיזוק להשערה זו מצוי במימצאי עבודה שנערכה

בקרב עובדים מסין ומרומניה (רתכ"א ואוניב. ת"א, טרם פורסם 7) המציגה את תרומת יוזמת העובד להגדיל את הכנסתו כמניע משמעותי לנטישת מעסיקו החוקי.

עזיבה בגלל ש"אין עבודה" אצל המעסיק החוקי, המאפיינת תשובותיהם של העובדים מסין, מעלה שאלות הנוגעות להליכי הקצאת היתרי העסקה למעסיקים שכנראה לא היו זקוקים לעובדים אלו.

הנתונים שלעיל מחזקים ההשערה כי התפיסה והמשמורת של שוהים שלא כדין ממוקדים יותר בעובדים שנכנסו בהיתר, ופחות- בשוהים בלתי חוקיים אחרים, שמלכתחילה נכנסו לישראל ללא היתרי עבודה: לא במי שנכנסו באשרת תייר שפג תוקפה, ולא במי שנכנסו לישראל בדרכים אחרות.

מכאן ניתן לשער שמתקיימת אכיפה חלקית של החוק על הקבוצה האחרונה של העובדים שהם למעשה מי שעשויים להיות "מהגרי עבודה" פוטנציאלים לישראל: עובדים מאמל"ט, ומאפריקה בעיקר, שנכנסו באשרות תייר ואח"כ גם הביאו את משפחותיהם לישראל (או שהקימו כאן משפחות חדשות), לעומת הקבוצה של עובדים שנכנסו בהיתר ללא בני משפחה או נלווים אחרים (שנל 2002 [8]), שעמם נראה כי רשויות האכיפה מחמירות יותר.

נראה כי האכיפה בתקופת עריכת הסקר היתה מכוונת יותר להרחקת עובדים זרים מענפי כלכלה שבהם ניתנים היתרים: עובדים מרומניה, מסין ומתורכיה המועסקים בבניה, ועובדים מתאילנד- בחקלאות, ופחות-לתפיסת זרים בענפי כלכלה שבהם מלכתחילה לא מתקיימת הקצאת עובדים זרים. הכוונה לעובדים מאמריקה הלטינית ומאפריקה המועסקים בשרותים אישיים.

נתונים דומים נמצאו גם בניתוח רתכ"א של נתוני שב"ס לעובדים שגורשו מישראל ב 2002 [9]

תקפות דרכון, כרטיס טיסה לאו"ן וחוב ארצות: משתנים אלו מספקים מידע כמותי על היבטים נוספים של העסקת עובדים זרים בישראל, ועשוי להיות להם קשר להחלטות ביי"ד (ר' בהמשך).

המימצאים

תקנות זרכון במהלך הדיון מתבקש המוחזק להציג את דרכונו בפני ביי"ד.

54% מהמוחזקים במשמורת בכלא לא יכלו להציג את דרכונם בביי"ד, בהם 20% שדווחו כי דרכונם מוחזק ע"י המעסיק, 22% שדווחו שאין להם דרכון ו- 12% שדרכונם אינו בתוקף או שלא היה זמין בידם. פחות ממחצית מהמוחזקים : 46%, הציגו דרכון תקף.

מתברר כי למרות הוראת החוק להעסקת עובדים זרים, האוסר על מעסיק להחזיק בדרכון של עובד זר המועסק על ידו, כחמישית מאוכלוסיית הסקר : 20%, דיווחו כי הדרכון שלהם מוחזק ע"י מי שהעסיק אותם או ע"י חברת כ"א שהביאה אותם לארץ. מעסיקים רבים נוהגים להחזיק בדרכוני עובדיהם הזרים כדי למנוע מהם "לברוח".

מצב זה מהווה הפרה של חוק העונשין שקבע עונש מאסר לאדם המעכב תחת ידו דרכון/תעודת מסע או תעודת זהוי של אדם שלא כדין.

לביי"ד למשמורת אין סמכות לדון בנושא זה של נטילת דרכוני העובד ע"י המעסיק, למרות שההפרה מובאת לידיעתו¹³.

עבור קבוצות אלו של עובדים, המהווים כמחצית מכלל המוחזקים במשמורת (שאינן בידם דרכון הן מפני שפג תקפו והן מפני שהמעסיק מחזיקו), עשוי משך שהיה בכלא להתארך. תהליך ההרחקה כולל זהוי העובד לפי ארץ האזרחות הרשומה בדרכונו. עיכוב בהצגת הדרכון מונע השלמת פרטי זהות העובד, ומאריך את משך השהות בכלא. הנפקת מסמכים חדשים היא תהליך מורכב הגוזל זמן ומאריך שהות המוחזק במשמורת.

העדר דרכון הניתן להצגה בביי"ד מאפיין יותר עובדים שנכנסו בהיתרי עבודה ואשר דרכוניהם מופקדים אצל המעסיק. אלו הם בעיקר עובדים מתאילנד 50%, מרומניה 25% ומסין 18% שטענו שהדרכון מוחזק בידי המעסיק או בידי חברת כ"א.

לעומתם עובדים שנכנסו באשרת תייר- בעיקר עובדים מאמל"ט ומאפריקה : 67% ו- 56% בהתאמה, מאופיינים כעובדים שדרכוניהם זמינים בידיהם.

(אם כי לגבי מוחזקים מאפריקה חסרי מסמכים מזהים, בולטים במיוחד הקשיים בזהוי ארצות המקור). הפרה זו של החוק ע"י המעסיקים מגיעה לידיעת ביי"ד.

¹³ גם הפסיקה בנושא רואה הפרה זו בחומרה רבה. ביי"ד לעבודה פסק על פצוי כספי לעובדים מסין, ע"י החברה שהעסיקה אותם ושהחזיקה את דרכוניהם, וקבע כי פעולה זו הינה עבירה פלילית ועוולה אזרחית, שכן אדם ללא דרכון בארץ זרה, נשללת ממנו זהותו וזכויותיו.

גם היועץ המשפטי לממשלה סבור כי נטילת דרכון מן העובד מהווה פגיעה בחרות האדם, בחופש התנועה שלו, בכבודו וביכולת הוכחת חוקיות שהייתו בארץ.

המימצאים

כסף לכרטיס טיסה רק לכ - 25% מכלל המוחזקים במשמורת יש כסף לרכישת כרטיס טיסה או שיש בידם כרטיס טיסה זמין, מצב המאפשר הרחקה מהירה מהארץ (אם בידם גם דרכון תקף). לעומתם - לרוב המשיבים 71%, אין כסף לכרטיס, מצב המחייב רכישת כרטיס עבורם, גורם שיש להביאו בחישוב עלויות הגרוש ובעיכוב הגרוש.

עובדים מאפריקה, מתורכיה ומאמריקה הלטינית בולטים בשעור הגבוה יחסית של בעלי כרטיס זמין או כסף לכרטיס טיסה: ל- 45%, 41% ו- 36% בהתאמה יש כסף לכרטיס, לעומת עובדים מארצות מקור אחרות החסרים אמצעי זה.

הראשונים הם ברובם עובדים שנכנסו באשרת תייר, ולצד כסף לכרטיס טיסה נמצא כי יש בידם גם דרכונים זמינים. צרוף זה מאפשר קיצור של תהליכי ההרחקה מישראל עבורם. לעומתם - לעובדים רבים שהועסקו בהיתר אין כסף לכרטיס טיסה וגם לא דרכון תקף, והרחקתם עשויה להיות ממושכת ויקרה, הן בשל הצורך להנפיק דרכון/תעודת מסע חדשים, והן בשל הצורך לממן את הטסתם.

תביעה כספית מהמעסיק 64% מהמוחזקים דווחו שיש להם תביעה כספית מהמעסיק, לעומת 36% שלהם אין תביעה כזו.

נתון זה מספק מידע לגבי מספר היבטים הנוגעים הן לתנאי העסקתם של העובדים הזרים בישראל, והן לגבי תהליך הרחקתם מהארץ:

א. מידע על מוסר תשלומים והיקף החובות של מעסיק החייב כספים לעובד המוחזק במשמורת.

ב. הסבר להתמשכות תקופת ההחזקה במשמורת, שכן אם קיימת תביעה כספית מהמעסיק, בי"ד נוטה לסייע לעובד לגבות את חובו גם אם משתמעת מכך הארכת ההחזקה במשמורת. בקרב הטוענים לחבות כספית של מעביד, גבוה חלקם היחסי של העובדים מסין ומתאילנד: 78% ו- 81% בהתאמה.

נראה שאלו הם עובדים הנתפסים בעיני מעסיקים כחלשים יותר מקרב העובדים הזרים: העובדים מסין בד"כ אינם דוברי אנגלית וקשה להבין את תביעותיהם, ואילו העובדים מתאילנד- אינם תובעים את זכויותיהם בתקיפות, מצב המנוצל, פעמים רבות, ע"י מעסיקים להלנת שכרם.

הנתונים מוצגים בלוח 2 שלעיל, ומפורטים בלוח 2 בנספח א'.

המימצאים

לוח 2 : דרכון, כרטיס טיסה וחוב מעסיק לפי ארץ מקור של המוחזקים (באחוזים מכל קבוצה)

מדינות אחרות	אפריקה	אמריקה הלטינית	תורכיה	חבר העמים לשעבר	תאילנד	סין	רומניה	סה"כ	ארץ מקור
1.7	0.0	8.3	5.2	15.9	49.2	18.1	25.5	20.0	תקפות הדרכון
69.5	44.9	55.6	54.2	62.6	87.5	84.6	70.2	71.5	דרכון אצל מעסיק/חברת כ"א מימון כרטיס
58.4	30.6	16.7	58.3	49.6	80.5	78.0	64.7	63.9	אין כסף לכרטיס תביעה כספית מהמעסיק יש תביעה

מאפיינים אלו, של העדר דרכון, העדר מימון לכרטיס טיסה וחוב מעסיק מבטאים את חולשתם של העובדים, ואת העדר ההגנה עליהם מפני מעסיק ה"כובל" עובדים אלו באמצעות הפקעת דרכוניהם ואי-תשלום שכרם.

סיכום מאפייני אוכלוסיית השוהים שלא כדין על פי הסקר :

אוכלוסיית המוחזקים במשמורת בכלא אשר נכללה בסקר הינה ברובה אוכלוסיית עובדים זרים מרומניה, סין, תאילנד וכן מחבר-העמים ומתורכיה המגיעים ברובם כעובדים בהיתר בענפי בניה וחקלאות. עובדים אלו מוחזקים בכלא בעיקר בגלל שהמשיכו לעבוד בארץ לאחר שפג תוקף היתרי העבודה שלהם. אוכלוסייה זו כוללת גם עובדים שפג תוקף אשרות התייר שלהם (כגון: עובדים מהודו) וכן עובדים שנכנסו לישראל באופן לא-חוקי. כמו כן מוחזקים במשמורת עובדים שלהם היתרי-עבודה בתוקף, שנעצרו כיון שהפרו את תנאי ההיתר ואת ההסדרים הנוכחיים, ועזבו את המעסיק החוקי.

בי"ד לא מרכז מידע אישי נוסף על אוכלוסיה זו, אבל כנראה שרובם אינם בעלי משפחות בארץ.

במועד כליאתם, רבים מהם אינם יכולים להציג דרכון, שכן המעסיק מחזיק בו שלא כחוק, או שאין להם דרכון. בד"כ לאוכלוסיה זו גם אין כסף לרכישת כרטיס טיסה. לחלק גדול מהם ישנן תביעות כספיות מהמעסיק.

המידע שנצבר בסקר זה על עובדים ללא-היתר שהם שוהים שלא כדין המוחזקים במשמורת מצוי בהלימה לנתונים ממקורות אחרים על אוכלוסיות אלו [10].

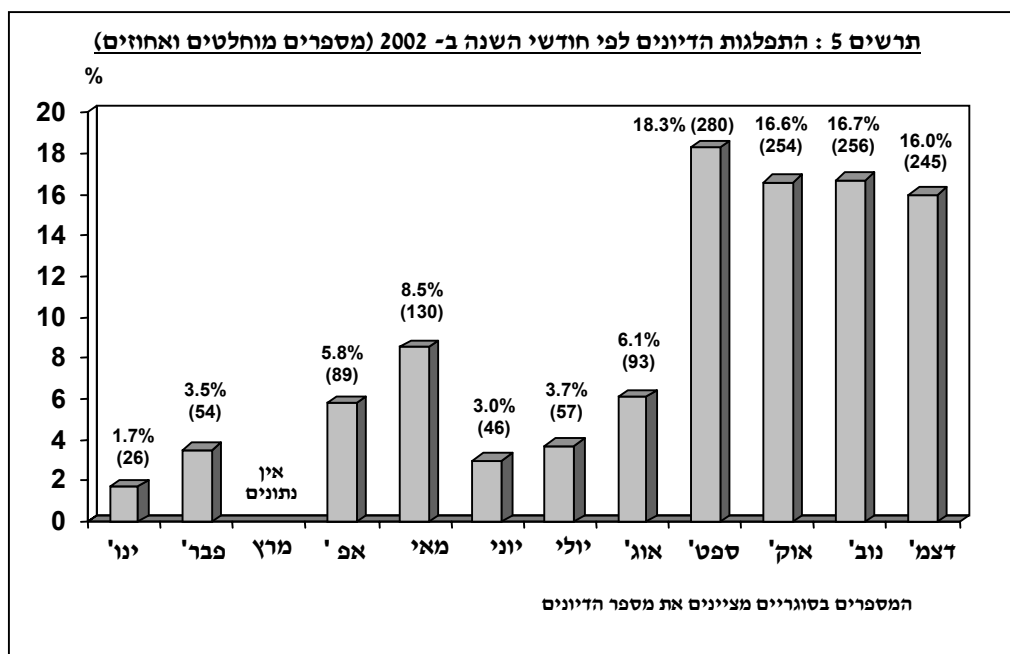
הכללה ניתן לטעון שאוכלוסיית המוחזקים במשמורת בסקר, מאפיינת יותר את אוכלוסיית מקבלי ההיתרים שפג תוקפם, אך לא את כלל אוכלוסיית העובדים הזרים בישראל, משום שיש בה ייצוג נמוך לאוכלוסיית העובדים הזרים שנכנסו לארץ ללא היתרי עבודה. ייצוג חסר זה נובע רק בחלקו משיטת הדגימה של הסקר (שנערך בחלק מאגפי הכלא שבהם מוחזקים הזרים), ובעיקרו נובע מאכיפה מוגברת של חוק הכניסה לישראל על עובדים שנכנסו לישראל בהיתר, ולא על מי שנכנס בדרך אחרת.

ב. מימצאים חלק ב'

תהליך הדיון בבי"ד:

בחינת הליך ההבאה לבי"ד לביקורת משמורת ונהלי הדיון בבי"ד שנערכו מתוך הפרוטוקולים מוצגים בזיקה לדרישות החוק ולפסיקות בג"צ ובימ"ש בנדון.

התפתחות ההיקף פעילות בי"ד בשנת 2002



הנתונים המוצגים בתרשים 5 שלעיל מלמדים על גידול של פי 9.4 בהיקפי עבודת בי"ד במהלך השנה: מ- 26 מקרים בחודש בראשית השנה לכ- 245 בסופה, ממוצע של כ-139 דיונים בחודש (הממוצע לשופט יחיד ל- 11 חודשים)

הגברת רמת הפעילות נתאפשרה הודות להוספת יום דיונים בכל שבוע, ולדיון אינטנסיבי בעניינו של כל מוחזק: בסוף שנת 2002 התקיימו 2 ימי דיונים בכל שבוע בכלא [ממוצע של כ- 60 דיונים ביום עבודה].

מאז חודש יולי ועד סוף שנת 2002, עם התחלת עבודתו של שופט נוסף כדן יחיד בבי"ד, הודן בהיקף דומה של מוחזקים, הוכפל היקף הפעילות של בי"ד לכ- 500 דיונים בחודש.

למרות הגידול המרשים בהיקף פעילותו של בי"ד, עמד הזמן שבין מעצר העובד לבין הבאתו לבי"ד על 6.1 ימים (כולל יום ההבאה). תקופה זו קצרה מ 14 הימים שנקבעו בחוק כתקופה המקסימלית להבאה לבי"ד.

אולם הגידול המתמשך והמתוכנן בקצב האכיפה, מעלה שאלות לגבי יכולתו של בי"ד לעמוד בעומס הצפוי לו בעתיד, כתוצאה מרובי המוחזקים במשמורת, גם לאחר שנתווסף שופט שלישי (הפועל כבר ב- 2003).

שאלה נוספת מתייחסת לאפשרות קיצור משך הזמן ששוהה מוחזק במעצר עד להבאה לבי"ד. אמנם דרישת החוק להבאה בתוך 14 ימים, נשמרת בעבודת בי"ד, אך קיצור הזמן שממועד המעצר ועד לדיון, יתרום להחלת החוק על קבוצות גדולות יותר של מוחזקים במשמורת שכיום אינן מגיעות לשימוע בשל הרחקתן מהארץ כבר בימים ראשונים לשהותן במשמורת.

מיקום ישיבות בי"ד : 99.5% מהדיונים בסקר התקיימו בכלא "מעשיהו" ברמלה. אולם, אם מתייחסים גם לקבוצות אחרות של מוחזקים שלא נכללו בסקר (נשים, פלשתינאים ומוחזקים אחרים שהם שוהים שלא כדן), מתברר שהיה פיזור גבוה יותר של מקום הדיונים, ובי"ד "נייד" את מושבו לצורך קיום השימוע גם לכלא נווה תרצה, ולמקומות מעצר אחרים: בנגב- באופקים, בת"א ועוד (אולם כאמור הפרוטוקולים של קבוצות אלו לא נכללו בסקר). בשנת 2002, כלא מעשיהו היה הכלא היחיד שבו הוחזקו שוהים שלא כדן במשמורת קבועה. הסקר מלמד כי בי"ד בעבודתו מקיים את דיוניו במקום המשמורת כנדרש בחוק.

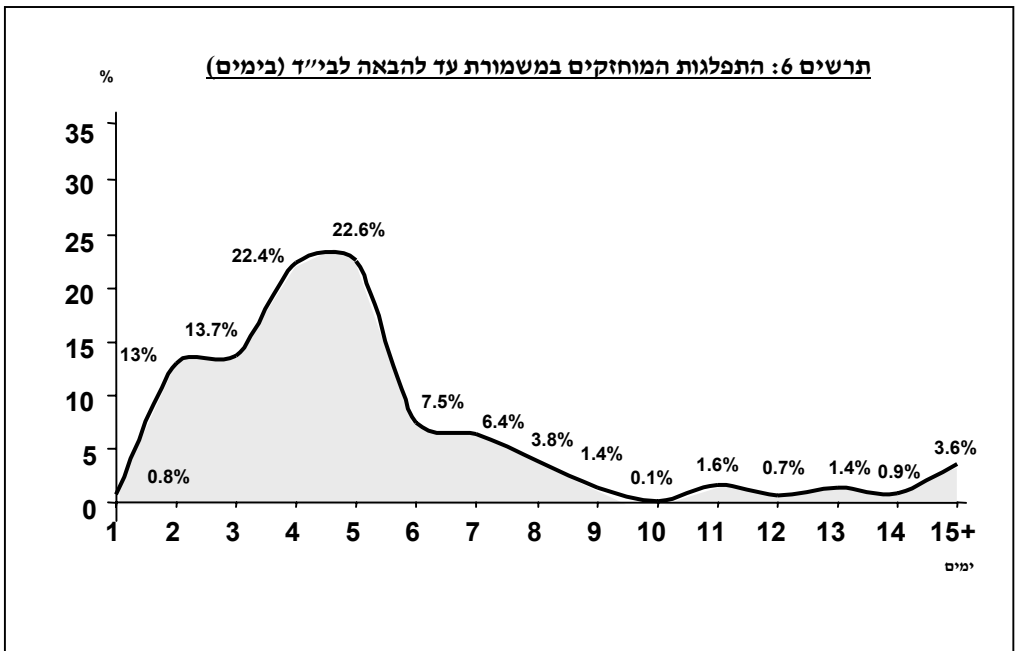
pen השעות במשמורת ככלא צד להבאה לבי"ד: החוק קובע כי מוחזק יובא לבי"ד בתוך תקופה של עד 14 יום מהתחלת מעצרו. תקופה זו כוללת גם את זמן ההחזקה במשמורת זמנית (במעצר) עד להעברתו של המוחזק למשמורת קבע בכלא.

המימצאים

חישוב ימי השהיה במשמורת בסקר נערך כהפרש (בימים) מתאריך המעצר הרשום בפרוטוקול ועד ליום ההבאה לבי"ד, כולל יום ההבאה. לפי חישוב זה, נמצא כי דרישת החוק, להבאה בתוך 14 ימים, מתקיימת לגבי 96.4% מהמוחזקים.

זמן ההחזקה הממוצע במשמורת עד ההבאה לבי"ד מגיע ל- **6.1 ימים**. בכ- 50% מהפרוטוקולים שבסקר מעיד הרישום כי המוחזקים הובאו לשימוע בתוך 4 ימים ממועד המעצר.

3.6% מהמקרים הוחזקו בכלא עד להבאה לבי"ד יותר מ- 14 ימים. (ב- 55 מקרים אלו כלולים 6 מקרים חריגים במשך ההחזקה הרשום שנראים כטעויות בעיבוד הנתונים. מקרים אלו לא נכללו בחישוב הממוצע). הנתונים מוצגים בתרשים 6.

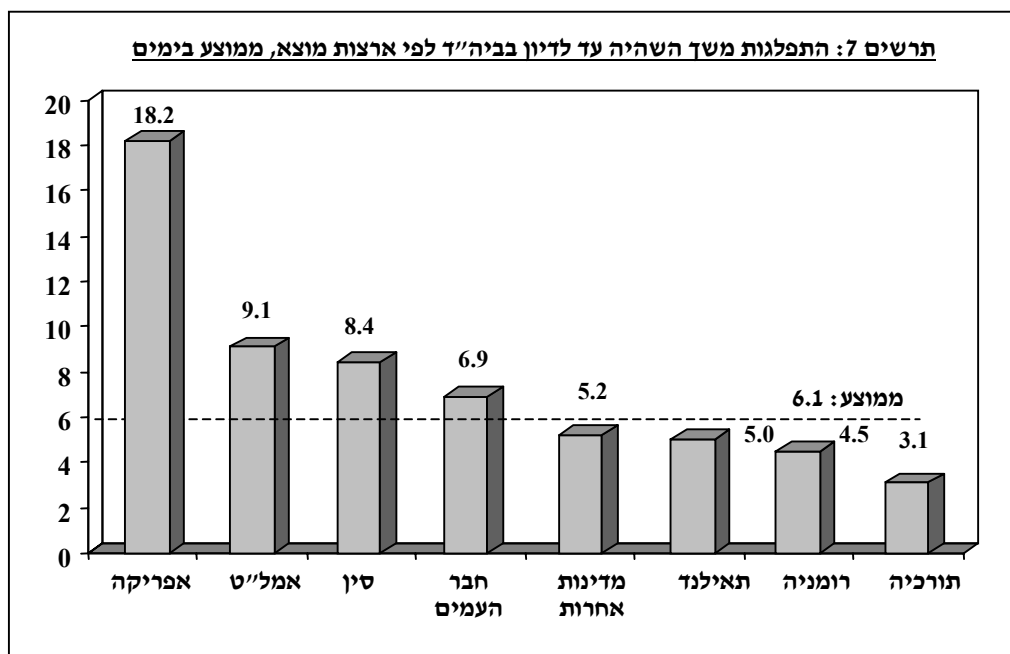


המימצאים

התפלגות משך השהיה הממוצע (עד להבאה לבי"ד) לפי ארצות מוצא, מלמדת על משך גבוה יחסית לעובדים מאפריקה: 18.2 ימים ומאמריקה הלטינית 9.1 ימים, ועל משך ממוצע נמוך יחסית לעובדים מתורכיה: 3.1 ימים.

אי-התאמה גבוהה יחסית בין משך השהיה בפועל לבין דרישות החוק, קיימת לכאורה בקרב מוחזקים מאפריקה שהובאו לבי"ד לאחר 18 ימי מעצר בממוצע. זוהי קבוצה קטנה בסקר המחייבת התייחסות זהירה למימצא.

הנתונים מוצגים בתרשים 7.



בהקשר זה ראוי לתת את הדעת למספר נקודות:

א. תקופת השהות במשמורת בכלא עד להבאה לבי"ד לביקורת מהווה רק חלק מסך השהות בכלא עד לגרוש/הרחקה מישראל. סך כל זמן ההחזקה בכלא עד להרחקה עמד על כ- 18 ימים בממוצע ב- 2002, לפי נתוני שבי"ס[9].

- ב. קשה לקבוע באיזו מידה החלטות ביי"ד מזרזות את הגרוש (למי שאין נימוקים לעיכוב), אולם נראה כי החלטות אלו תורמות להארכת השהות במקרים בהם מפנה ביי"ד את הטיפול בענייני המוחזק לרשויות השונות: לאנשי אכיפה במשרד התמ"ת, למשרד הפנים למינהלת הזרים למשטרה ולאח". כדי לטפל בענייניו של המוחזק: גביית חוב, איסוף רכוש ועוד.
- ג. הסקר אינו כולל מוחזקים שהורחקו מהארץ עוד לפני הבאתם לבי"ד, אוכלוסיה המהווה מעל לרבע מסך המוחזקים במשמורת.
- לנתון זה שני היבטים: האחד- הרחקה מהירה משמעותה: קיצור משך השהות בכלא והקטנת הסבל הכרוך בשהות כזו של מוחזקים. ההיבט השני מבטא את יעילות גופי האכיפה העשויה לפגוע ביכולת עובדים להתארגן ולהסדיר את ענייניהם טרם היציאה מישראל.
- יצירת איזון בין קיצור תקופת ההחזקה במשמורת לבין הצורך ביציאה מסודרת של שוהים ללא היתר תוך הקפדה על שימוע בבי"ד הוא נושא הראוי להתייחסות ולטיפול בעתיד.
- ד. בסקר אותרה קבוצה של כ- 62 מוחזקים (4% מסה"כ), שהובאו לבי"ד יותר מפעם אחת. אלו הם מוחזקים שלא הורחקו לאחר ההבאה הראשונה ועניינם נדון פעם נוספת בפני ביי"ד (יתכן שקבוצת המובאים לדיון יותר מפעם אחת היא גדולה יותר, שכן חלק גדול מהחלטות ביי"ד מחזירות את המוחזק לטיפול ולדיון חוזר בעניינו. בסקר הצלחנו לזהות רק 62 מקרים כאלו).
- קבוצות אלו שהו בכלא תקופות זמן ארוכות מהממוצע, שכן לתקופת ימי המשמורת (המגיעה כזכור לכ- 6.1 ימים בממוצע), יש להוסיף את הזמן שעבר בין ההבאה הראשונה לבי"ד להבאה השנייה.
- בתוך קבוצה זו של מוחזקים שהובאו לבי"ד יותר מפעם אחת, יש ייצוג גבוה לעובדים מסין ומרומניה, ששהו במשמורת כ- 29 ימים בממוצע עד להבאה החוזרת לדיון, וכן- למוחזקים מאמריקה הלטינית, שהם אמנם רק 5 מקרים בסקר, אך זמן שהייתם הממוצע במשמורת בתקופה שבין הדיון הראשון ועד לדיון החוזר בעניינם הוא הממושך ביותר מבין כלל המוחזקים ומגיע לכ- 33 ימים בממוצע.
- נתונים מפורטים על המובאים לבי"ד יותר מפעם אחת, ר' נספח א, לוח 3.

המימצאים

נוכחות פדיון: ניתוח הרכב הנוכחים בשימוע בבי"ד מבחין בין נוכחות המוחזק בלבד לעומת

נוכחות נציג מטעמו או נוכחות גורם אחר (בד"כ נציג-רשויות) בדיונים.

א. **המוחזק עצמו:** חוק הכניסה לישראל קובע כי המוחזק רשאי להיות נוכח בכל הליך בענינו בפני בי"ד. נמצא כי כמעט כל הדיונים בבי"ד התקיימו בנוכחות המוחזק כנדרש בחוק (להוציא 4 מקרים בהם התנהגות המוחזק חייבה הרחקתו מאולם הדיון).

ב. **נוכחות גורמים אחרים:** המוחזק רשאי להיות מיוצג ללא תמורה ע"י נציג שאינו עו"ד בנוסף לזכותו הבסיסית לייצוג ע"י עו"ד. לא נזכרת בחוק נוכחות גורמים נוספים.

בפועל, מתברר כי תמונת הרכב הנוכחים בבי"ד היא מגוונת:

ב- **29%** מהמקרים נרשמה נוכחות נציג ארגוני זכויות בעיקר: מוקד סיוע לעובדים זרים או נוכחות עו"ד מטעמו של המוחזק.

ב - **24%** מקרים נרשמה נוכחות נציגי רשויות: אכיפה, משרד הפנים, שב"ס משטרה או נציג אחר.

ב - **47%** לא נכח, מלבד המוחזק עצמו, אף נציג אחר בדיון.

נוכחות בולטת של נציגי ארגוני זכויות נרשמה בדיוני מוחזקים מאמריקה הלטינית **56%**, מאפריקה **45%** מתאילנד **41%** ומסין **30%**, מצב המלמד כי הסיוע בייצוג מאפיין מוחזקים המוכרים כ"חלשים" יחסית.

נציגי הרשויות העוסקים באכיפת החוק בהיבטיו השונים נכחו בכ- **24%** מכלל הדיונים לפי הפרוט כדלהלן: נציג שב"ס **12%** מהדיונים, נציגי המינהלת לעובדים זרים **11%**, נציג משרד העו"ר **5%**, נציג משרד הפנים **2%** נציג אחר **1%** (סה"כ נוכחות נציגים גבוהה מ- **24%** שכן בחלק מהדיונים נכח יותר מנציג אחד).

עוד מלמד ניתוח הפרוטוקולים, כי בכמחצית מכלל המקרים לא נכח כל נציג, מלבד העובד עצמו, במעמד ההבאה לבי"ד. מכאן שלא היו גורמים שעשויים היו לסיוע בתרגום הדיון (גם אם לא כמתורגמנים רשמיים), בלפחות, באותם מחצית מהמקרים שבהם לא נרשמה נוכחות של משתתף אחר.

לנקודה האחרונה שני היבטים: האחד- הטלת נטל התרגום על בי"ד, השניה- ניהול הליך שימוע למי שאינו מבין תמיד את השפה ולא מקבל סיוע מגורם אחר.

עקרון בסיסי במשפט הוא הזכות לייצוג משפטי ולהבנת הליך הדיון, מצב שאינו מתקיים תמיד בסיטואציית ההבאה לבי"ד של מוחזקים במשמורת. לקוי זה אינו תלוי בעבודת בי"ד אלא בהגדרות המחוקק שקבע את מסגרת עבודת בי"ד וסדריה, ולא התייחס לצורך במתורגמן. ראוי לציין כי בי"ד לעבודה קבע כבר, בדיון אחר בענייני עובדים זרים, כי חובתה של המדינה לממן הוצאות מתורגמן לעובד זר התובע את מעסיקו לפי חוקי המגן.

צילוח תקופת האחזקה: במהלך הדיון בבי"ד ניתנת לשוהה שלא כדין אפשרות להציג את טיעוניו והסבריו לסיבת שהותו הלא חוקית בישראל, ולנמק את בקשתו לדחיית הגרוש/ לשחרור / או לשחרור בערבות. נתונים מפורטים מוצגים בלוח 3. למרות זאת נמצא כי ב- 18% מהשאלונים לא צוינו כלל עילות ע"י המוחזקים. יתכן שחלק מאי-ציון עילות מצד המוחזקים מקורו בקשיי תקשורת בבי"ד בשל אי-הבנה/אי ידיעת השפה, ומכאן חיזוק נוסף לטענה על צורך בתפקיד של מתורגמן רשמי צמוד לעבודת בי"ד.

ב- 15% מהדיונים נרשם כי המוחזקים לא בקשו לדחות את הגרוש, אלא דווקא לזרז את הליכי ההרחקה מישראל.

ב- 45% מהפרוטוקולים נרשם כי המוחזקים הם עובדים ששהו ביודעין ללא אשרה ולא מופיע ציון של עילות נוספות. הפרוטוקול מציין פרט זה באופן שניתן להסיק ממנו שהעובדים הודו בשהייתם הלא- חוקית במעמד השימוע.

לגבי האחרים, ניתוח הפרוטוקולים מספק מיגוון סיבות לבקשת המוחזק לדחיית יציאתו. סיבות אלו קובצו ל- 4 קבוצות של סיבות שהועלו במהלך הדיון ע"י מוחזק שוהה שלא כדין:

1. סיבות הקשורות במעסיק: הכוונה לסיבות כגון: המעסיק הבטיח להסדיר אישור חוקי, כפה עבודה באתר נתון. סיבות אלו קיימות ב- 3% מהמקרים.

2. סיבות מינהליות הקשורות בטיפול הנדרש ע"י הרשויות בחוב מעסיק או בסידורי היציאה מהארץ, כולל הגשת תביעה על תאונת עבודה, הגשת תביעה (חסר פרוט סיבת תביעה) באמצעות עו"ד, פניה למשרד העו"ר לטיפול בענייניו של המוחזק, פניה לסיוע באיסוף חפצי המוחזק, פניה לבקשת ערבות מעסיק, המתנה לקבלת כסף לכרטיס טיסה: סיבות אלו הועלו ב- 9% מהמקרים.

המימצאים

3. סיבות הומניטריות כגון: למוחזק יש משפחה בארץ, מצב הבריאות של המוחזק, מצוי בהליכי הגשת בקשה להכרה במעמד פליט: ב - 6% מהמקרים.
4. סיבות אחרות, שונות כגון: אין למוחזק כתובת קבועה, נעצר מחוץ לגבולות המדינה ועוד. סיבות אלו הועלו ב- 4% מהמקרים.

לוח 3: עילות לבקשת המוחזק, באחוזים מסה"כ

עילות לבקשת המוחזק	סה"כ
	1,478
	100.0%
1.העובד אישר ששהה ביודעין ללא אשרה ולא פרט סיבות נוספות לשהייתו	44.9
2.שהה ביודעין ללא אשרה וסיבות מנהלתיות	2.0
3.שהה ביודעין ללא אשרה וסיבות אחרות	0.9
4.שהה ביודעין ללא אשרה וזרוז יציאה מהארץ	8.3
5.זרוז יציאה מהארץ	6.3
6.סיבות הקשורות למעסיק	3.0
7.סיבות מנהליות	5.5
8.סיבות הומניטריות	5.1
9.סיבות מנהליות וגם הומניטריות	1.2
10.סיבות מנהליות וגם אחרות	0.9
11.סיבות אחרות, שונות	3.9
12.אין ציון עילות	18.0

למרות שבי"ד למשמורת דן בהיקף מרשים של תיקי מוחזקים בכל יום (בדומה אולי רק לבתי משפט לענייני תעבורה) יש לו אוזן קשבת לטיעוני המוחזקים הנרשמים בפרוטוקול כנדרש בחוק.

עם זאת יש לתת את הדעת לאותם מקרים לא- מנומקים, אשר אפשר שסיבתם היא העדר יכולת של המוחזקים להשמיע את דברם בגלל קשיי שפה. חוזר ועולה הצורך במתורגמנים רשמיים במעמד ההבאה לבי"ד.

החלטת בי"ד: החוק קובע כי החלטת בי"ד תכלול את עיקרי טענות הצדדים, תהיה מנומקת ותימסר לשוהה שלא כדין בו במקום. ואכן ניתוח הנתונים מלמד כי ההחלטות ניתנות מייד עם סיום הדיון, וכוללות הנמקות ופרוט כנדרש בחוק.

הנתונים מוצגים בלוח 4 שלעיל.

במסגרת סמכויות ההחלטה שהוענקו לו בחוק, רשאי בי"ד לאשר את צו המשמורת בשינויים או בלעדיהם, להורות על שחרור בערבות של המוחזק בכפוף לסייגים שנקבעו בחוק, להורות על שינויים של תנאים אלו, לבקש את ביטול צו המשמורת ולהורות על שחרור בערבות של המוחזק על פי התנאים שנקבעו בחוק (לשחרור בערבות).

החוק אינו מעניק לבי"ד סמכות לביטול צו-הרחקה שניתן ע"י הממונה על ביקורת הגבולות: סמכויותיו מוגבלות לענין צו המשמורת.

ניתוח הפרוטוקולים בחלק הנוגע להחלטת בי"ד נערך בשני שלבים:

א. ניתוח נוסח ההחלטה: בפרוטוקול מופיע קודם נוסח לקוני של החלטת בי"ד, ורק אח"כ מופיע:

ב. פרוט והנמקה של החלטה זו (ר' נספח 6 ב).

בסקירה שלעיל מוצג הנוסח המשולב של ההחלטה יחד עם הנימוקים והתנאים שנקבעו בבי"ד במעמד השימוע של המוחזק.

ב- 34% מהמקרים אישר בי"ד את צו-ההרחקה ללא שינוי (ולא ניתן סיוע נוסף).

ב- 33% אושר הצו תוך הפניה למשרד התמ"ת או למינהלת לעובדים זרים לסיוע בגביית החוב ובבדיקת טענות המוחזק, וב- 17% נוספים החליט בי"ד על הפניית הטיפול במוחזק למשרד התמ"ת (ללא ציון לגבי אישור הצו).

ב- 3% נוספים שבהם אושר הצו ללא שינוי הועבר הטיפול למשרד הפנים ולמשטרה, בנוסף ל- 5% של הפניות (ללא ציון על אישור הצו) למשרד הפנים ולמשטרה לבדיקת טענות, בדיקה הכוללת אפשרות להחלת נוהל "שמיים סגורים", הפניה למשטרה לאיסוף חפצים ולמשיכת כספי המוחזק.

3% נוספים מהמוחזקים הופנו ע"י בי"ד לטיפול משולב ע"י כל 3 הגורמים: משרד התמ"ת, הפנים והמשטרה.

המימצאים

בכ- 3% מהמקרים הוחלט על שחרור בערבות ונקבעו תנאי השחרור כגון: הפקדת ערבות, התייצבות בתחנת משטרה, או בלשכת משרד הפנים, הצגת כרטיס טיסה, או שהוחלט על שחרור בגלל תנאים הומניטריים.

2% היו החלטות אחרות (כגון: הערה על זרוז הגרוש וכד').

לוח 4: החלטת בי"ד (באחוזים מסה"כ)

סה"כ	1,513
אחוזים	100.0%
אישור צו הרחקה ללא שינוי	33.5%
אישור צו הרחקה ללא שינוי וגם הפנייה למשרד התעסוקה והרווחה	33.3%
אישור צו הרחקה ללא שינוי וגם הפנייה למשרד הפנים ולמשטרה	2.8%
הפנייה למשרד התעסוקה	17.4%
הפנייה למשרד הפנים והמשטרה	4.6%
הפנייה למשרד התעסוקה וגם למשרד הפנים והמשטרה	3.0%
שחרור בתנאים	3.1%
אחר	2.3%

במהלך הדיונים והשמעת טיעוני המוחזקים, צובר בי"ד מידע רב, המאפשר לו לנמק את החלטותיו ולקבוע להן סייגים כגון: הפניה לבדיקת טענות בתוך 3 ימים, סיוע במשיכת כספים ואח'.

וכך נמצא כי למרות שאישור צו המשמורת ללא שינוי הוא ההחלטה השכיחה יותר של בי"ד, הרי שבמקרים רבים שבהם אושר הצו, כוללת ההחלטה גם הפנייה למשרד התמי"ת ולמינהלת לעובדים זרים לצורך בדיקת טענות המוחזק, בדיקת גירסת חוקיות, סיוע בגביית חוב או בהגשת כתב אישום נגד מעסיק, וסיוע באיסוף חפצי המוחזק.

במתקן המשמורת ב"מעשיהו" פועל צוות תאום של אגף האכיפה במשרד התמ"ת האחראי לליווי העובד הזר כבר בשלב גביית עדויות מוקדמות, בדיקת טענות המוחזקים כלפי מעסיקים, רכישת כרטיסי טיסה, תאומי ההטסה ומתן מידע (דו"ח רכלבסקי, 2002). תקנות השר לגבי סמכויות פקחי האכיפה מתוקף חוק הכניסה, מסמיכות אותם לגבות עדויות ונתונים הקשורים לכתבי אישום וקנסות מינהליים על מעסיקים. פעולתם בתחום מתן עזרה אזרחית היא לפני משורת הדין.

למרות שהפניה זו, לגופים שונים ברשויות למתן סעד למוחזק, אינה מפורטת בחוק, נמצא בסקר כי ביי"ד עושה שמוש רב בהפניות אלו לטיפול ע"י הרשויות השונות. הפניה זו היא במהותה סוג של סיוע שמעניק ביי"ד לטובה שלא כדין.

החוק מקנה לביי"ד לביקורת משמורת שיקול דעת מסויים בהחלטותיו, ומאפשר לו להתנות את המשך המשמורת בקיום תנאים מצד מוסדות האכיפה והשיטור, או לקבוע תנאים בהם יתאפשר שחרור בערבות של המוחזק. בפועל נמצא כי החלטות אלו אינן רווחות: נמצאו רק 3.1% (47 מקרים) של החלטות שחרור בערבות.

הסקר אינו מספק תשובות לגבי המשך תהליך הטיפול במוחזקים לאחר ההפניה לגוף הנדון: האם הנושא טופל במהלך 3 הימים שנקבעו? האם העובד הובא לדיון חוזר? ומה קורה כאשר ההתניות לא מתקיימות? (אם בתוך 3 ימים שהקצה ביי"ד לפקחים, לא נמצא שהם סייעו בגביית חוב מהמעסיק), האם במקרים אלו העובד אכן משתחרר כפי שהיתנה ביי"ד בהחלטתו?

המעקב אחר ביצוע החלטות ביי"ד ראוי לבחינה נפרדת נושא שהוא מעבר למסגרת הניתוח של הסקירה הנוכחית.

החלטת ביי"ד ומשתני רקע ונימוקים המסבירים את ההחלטה.

בסקר נבחנו זיקות בין החלטת ביי"ד לבין סדרת משתנים שעשויה להיות להם השפעה על ההחלטה. לצורך זה נערכה הבחנה בין משתנים הנזכרים בחוק, לבין משתנים אחרים. החוק מכיר בקבוצות שלגביהן מוזכרת התייחסות שונה לעומת כלל המוחזקים: מאפשר לביי"ד להתחשב בנסיבות מסויימות של המוחזק בבואו לתת את החלטתו: לשחרר

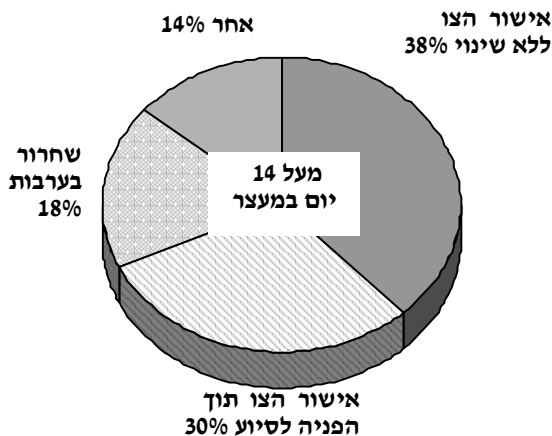
בערבות מוחזקים מעל 60 יום, מי שמצב בריאותו לקוי או שיש גורמים הומניטריים אחרים להקלה בהחלטת ביי"ד (הורה יחיד לילד שנשאר לבד). כמו כן, קובע החוק (ס' 13 י"ד, ג') כי מי שלא הובא לביי"ד לביקורת משמורת בתוך 14 יום ממועד מעצרו, יש להורות על שחרורו. משתנים אלו הנזכרים בחוק, מוצגים להלן כגורמים העשויים להשפיע על החלטת המשך ההחזקה במשמורת או על שחרור בערבות.

מעבר למשתנים הללו, בחנו השפעות של משתני רקע: תקפות אשרת-העבודה ודפוס הכניסה לישראל, ארץ המקור, חוב מעסיק והרכב הנוכחים בדיון בביי"ד, כמשתנים שגם להם עשויה להיות השפעה על סוג ההחלטה הניתנת בביי"ד.

כיצד באו לבטוי דרישות החוק בהחלטות ביי"ד?

הנושא נבחן ביחס להחלטות ביי"ד לגבי מוחזקים במשמורת מעל 14 יום ומעל 60 יום. באוכלוסיית הסקר אותרו 63 (3.6% מסה"כ) מוחזקים במעצר מעל 14 ימים עד להבאתם לדיון (כולל יום הדיון), בהם 14 עובדים המוחזקים במשמורת מעל 60 יום. מתוך קבוצה זו, נרשמו רק 11 שחרורים בערבות (18% מהקבוצה). לכאורה זהו שיעור נמוך. אולם בהחלטות מופיע גם סעיף: "אחר", שהוא כבד משקל בהחלטות ביי"ד לגבי קבוצה זו של מוחזקים במשמורת תקופות ארוכות. סעיף זה עשוי לכלול החלטות שאמנם אינן שחרור בערבות אך הן גם אינן אישור של צו ההרחקה, והן כורכות בתוכן פרוצדורות התייחסות מיוחדות. החלטות "אחרות" כאלו נתקבלו בשעור גבוה במיוחד במוחזקים השוהים מעל 60 יום, והן מלמדות על כך שביי"ד נתן דעתו לבעייתם של מוחזקים תקופות ארוכות, אך כנראה שהיו נסיבות מיוחדות שמנעו שחרורם המידי. הנתונים מוצגים בתרשים 8 שלעיל.

תרשים 8: החלטות ב"ד למוחזקים 14 ימים במשמורת, באחוזים



החוק מאפשר לבי"ד להפנות לממונה על בקורת הגבולות את מי שמוחזק במשמורת תקופה ארוכה, ולבקש את שחרורו בערבות. יתכן שחלק מההחלטות הרשומות כהפניה למשרד הפנים, הן בעצם הפניה לטיפול בשחרור ממשמורת. יתכן גם כי ב"ד העריך כי הפניה לטיפול בעניינם של המוחזקים תקופות ארוכות, ע"י גורמים כמשרד התמ"ת, המשטרה ואח", המתבצעת תוך כדי המשך שהות העובד בכלא, עשויה להיות יעילה יותר מהטיפול העצמי של מוחזק בסוגיות אלו לאחר שחרורו בערבות. עוד סברה אפשרית היא כי הימנעות מהחלטת שחרור בערבות, נובעת מההערכה לגבי קשיי איתורם של עובדים ללא היתר המשוחררים בערבות (כגון: מי שאין לו כתובת קבועה), או בגלל קשיים לגיוס כספי הערבות.

בהקשר זה ראוי לשים לב לפסי"ד תקדימי של בימ"ש מחוזי מדצמבר 2002 שניתן על עובד שהוחזק בכלא מעל 60 יום, שקבע שלמדינה אסור להחזיק אדם בכלא יותר מ- 60 יום כמתפרש מהתיקון לחוק הכניסה. בנימוקיו אומר בימ"ש, כי המחוקק יצא מנקודת הנחה שאם בתוך התקופה הנדונה של 60 יום, לא הצליחה המדינה להרחיק את השוהה, יש לאזן

בין זכותו

לחופש, לבין זכות המדינה להרחיק אנשים שאינה קולטת במודע, וקבע שיש לשחררו בערבות.

נראה לכאורה כי אפשרות זו לא מוצתה במלואה בבי"ד לביקורת משמורת.

שיקולים הומניטריים – הכוונה לבחינה כיצד קיומם של שיקולים אנושיים הקשורים במצב המשפחתי של המוחזק: מוחזק שהוא חד-הורי, או מוחזק הטוען שבת זוגו בהריון, שמצב בריאותו לקוי, שהוא ממתין להכרת האוי"ם כפליט, שיקולים שהחוק מאפשר לבי"ד להתחשב בהם בקבלת ההחלטה על המשך החזקה או שחרור בערבות, באים אמנם לידי בטוי בהחלטות בבי"ד.

בסקר לא נערך עיבוד כמותי של מידע זה, אולם לפי התרשמות החוקרים, במקרים בהם השתכנע בבי"ד שקיימים שיקולים מקלים כאלו להחלטה, נוטה בבי"ד פחות - לאשר את צו ההרחקה ללא שינוי, ויותר- להציע סעד והפניה לטיפול ע"י גורמים שונים, וכן- לאפשר את שחרורם בערבות של מוחזקים אלו.

החלטות בבי"ד לפי דפוס הכניסה לישראל ותקפות היתרי העבודה

נראה כי בבי"ד מבחין בהחלטותיו בין מי שנכנסו לישראל כחוק בהיתרי עבודה (שאמנם פג תקפם במועד המעצר), לבין אחרים- שמעולם לא הותרה כניסתם לארץ כעובדים. לגבי האחרונים- נמצא כי בבי"ד מחמיר עם מי שנכנס לישראל שלא כחוק, או מי שנכנס באשרת תייר שפג תקפה, ונוטה לאשר את צו ההרחקה ללא שינוי בשעורים גבוהים: 60%-51% בהתאמה, ואילו לגבי מי שבעבר היו עובדים בהיתר, בבי"ד "מקל" בהחלטותיו, בכך שהוא משתמש פחות בקיום הצו ללא שינוי (ב- 32% בלבד בממוצע לקבוצה), ומנסה יותר להציע דרכים אחרות לטיפול בעניינם: להפנותם לטיפול משרד התמי"ת, למשרד הפנים, למשטרה.

לגבי מוחזקים שהם בעלי אשרה בתוקף, קבוצה שמנתה כ- 112 מוחזקים בסקר, בבי"ד נוטה להפנותם למשרד הפנים (לביטול צו ההרחקה), או לטיפול ע"י גורמים אחרים. החלטות מסוג זה רווחות יותר ברבע האחרון של 2002 שבו הונהגה מדיניות הגבלת כניסה לישראל ("שמיים סגורים"). בתקופה זו נמצאו מקרים רבים יחסית שבהם הפנה בבי"ד את המוחזק בעל אשרת

המימצאים

עבודה בתוקף, אל מינהלת ההגירה או אל משרד הפנים בבקשה לטפל בהצבתם מחדש בעבודה.

החלטות אלו עולות בקנה אחד עם פסיקת בימ"ש מחוזי שביטל צו הרחקה של עובד שהיה לו רשיון תקף, והורה להנחות את משטרת ההגירה לא לעצור עובדים אלו, אלא לסייע להם להסדיר את מעמדם, ללא החזקה בכלא. הנתונים מוצגים בלוח 5 שלעיל, ומפורטים בלוח 4 בנספח א.

לוח 5: החלטות בי"ד לפי דפוס הכניסה וחוקיות שהיה, באחוזים

נכנס בהיתר עבודה - בתוקף עדיין	נכנס בהיתר עבודה - פג תוקף	נכנס באשרת תייר פג תוקף האשרה	כניסה לא חוקית הסתננות, זיוף מסמכים	אחר אין פירוט	
112	847	246	60	232	סה"כ
100%	100%	100%	100%	100%	
20%	32%	51%	60%	25%	אישור הצו ללא שינוי
79%	67%	46%	38%	52%	אישור הצו והפניה לסיוע
-	1%	1%	2%	13%	שחרור בערבות
1%	-	2%	-	10%	אחר

החלטות בי"ד לפי ארצות המקור של המוחזקים

האם קיימת הבחנה בהחלטות בי"ד בהתייחס לארצות המקור השונות של המוחזקים? בהחלטות בי"ד בולטת החמרה לגבי עובדים מאמל"ט, מאפריקה, מתורכיה ומחבר העמים, שלגביהם אושר הצו ללא-שנוי בשעורים גבוהים (62%, 52%, 47%, ו- 47% בהתאמה) לעומת עובדים מסין, מתאילנד ומרומניה שבהם אושר הצו בשכיחות נמוכה: 20%, 20%, 33% בהתאמה.

החלטות בימ"ש מתקשרות לדפוסי הקצאת ההיתרים לעבודה והסדרי הכניסה השונים לישראל לעובדים מהארצות השונות: החלטות אישור הצו ללא-שנוי רווחות לגבי מוחזקים מארצות שבהן לא ניתן בד"כ היתר עבודה. חלק מעובדים אלו הם מי שנכנסו לישראל באשרת תייר שפג תוקפה זה מכבר (בעיקר: עובדים מהודו, מאפריקה ומאמל"ט), או מי שעצם כניסתם לארץ היתה באופן לא-חוקי (מסמכים מזוייפים, הסתננות).

ממצאים אלו מצויים בהלימה למימצא על שכחות החלטות אישור הצו ללא-שנוי לפי דפוסי הכניסה (המוצג בלוח 5 שלעיל).

אישור הצו תוך הפניה לסיוע של משרד התמ"ת רווח יותר לגבי מוחזקים מתאילנד, מסין ומרומניה, אך קיים גם לגבי עובדים מתורכיה.

הקבוצה האחרונה היא כנראה בעלת דפוס כניסה דו-קוטבי, וכוללת כנראה הן עובדים שנכנסו בהיתר שפג תקפו, ולהם ניתן סיוע, והן עובדים שנכנסו ללא היתר, שלגביהם בי"ד מאשר הצו ללא-שנוי.

החלטות על המשך טיפול ע"י הפניה לגורמים שונים רווחות לגבי מוחזקים מסין. קבוצה זו מאופיינת בשעור גבוה של עובדים שלהם אשרה בתוקף. בי"ד מפעיל לגביהם את נוהל "שמיים סגורים" לצורך הסדרת הצבתם מחדש אצל מעסיק בעל היתר העסקה.

החלטות בי"ד לגבי העובדים מרומניה, שהם הקבוצה הגדולה יותר של מוחזקים בסקר הנוכחי, משקפות את ההחלטות השכיחות: בכשליש מהמקרים אושרו צווי ההרחקה ללא-שנוי, במעל למחצית מהמקרים: 53%, אושר הצו תוך הפניה למשרד התמ"ת, וב- 4% מהמקרים נקבעו תנאים לשחרור או שהם טופלו בדרך אחרת. הנתונים מוצגים בלוח 6. שלהלן, ומפורטים בלוח 6 בנספח א.

המימצאים

לוח 6 : החלטת בי"ד לפי ארץ מקור (באחוזים)

מדינת החלטה	רומניה	סין	תאילנד	חבר- העמים	תורכיה	אמל"ט	אפריקה	מדינות אחרות
סה"כ	609	282	128	128	97	34	48	172
	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%
אשור הצו ללא שנוי	33	20	20	47	47	62	52	37
אישור הצו והפניה לסיוע	63	74	78	44	50	17	29	57
שחרור בערבות	2	5	2	4	-	9	13	2
אחר	2	1	-	5	3	12	6	4

תביעה כספית

ב- 77% מהמקרים שבהם לא קיימות תביעות כספיות מהמעסיק, בי"ד אינו מעכב את הגרוש, ונוטה לאשר את צו-ההרחקה ללא שינוי. לעומת זאת, במקרים בהם קיימת תביעה כספית מהמעסיק, ממעט בי"ד לאשר את צו ההרחקה ללא שינוי או ללא התניות נוספות: הוא נוהג כך רק ב- 9% מהמקרים. ובד"כ, במקרים כאלו (שבהם יש תביעה כספית), גם אם הוא מאשר את צו ההרחקה, קובע בי"ד שיש להמשיך בטיפול בתביעת החוב ע"י משרד התמ"ת: בכ – 75% מהמקרים, או ע"י משרד הפנים והמשטרה: בכ- 10% מהמקרים, או שהוא קובע תנאי שחרור אחרים (4%).

האם בי"ד ממלא ייעודו ביחס לזכויות המוחזק? במקרים רבים נמצא שבי"ד מסייע למי שיש לו תביעה כספית, במסגרת הסמכויות שהוענקו לו בחוק.

משרד התמ"ת הוא הגוף העיקרי שאליו מפנה בי"ד את הטיפול בתביעה כספית של המוחזק: מעל ל- 73% מהתביעות מופנות לטיפולו.

נתונים מפורטים ר' לוח 6 בנספח א.

נוכחות נציג בדיונים

האם קיים קשר בין נוכחותם של גורמים שונים במעמד ההבאה לבי"ד לבין החלטת בי"ד?
1. מתברר כי במקרים בהם נרשמה נוכחות עו"ד או נציג ארגוני זכויות, יש פחות אישורים של צוי ההרחקה, ויותר - שמוש בדרכים אחרות: הפניה לטיפול ע"י הרשויות, בעיקר: למשרד-הפנים ולמשטרה. נמצא גם כי בקרב מי שמיוצגים ע"י עו"ד או נציגי זכויות נרשם אחוז גבוה יחסית של שחרורים בערבות. מתברר כי ייצוג ע"י עו"ד או ע"י נציג של ארגוני זכויות, מביא לתוצאות טובות יותר עבור המוחזק.

2. נוכחותם של נציגי רשויות בבי"ד נמצאה קשורה, בשעור גבוה, לאישור הצו ביחד עם הפניה לטיפול משרד התמ"ת.

3. נמצא כי גם במקרים של העדר נוכחות של נציגים, בי"ד נוטה להפנות את הטיפול במוחזקים לגורמים שונים, שבהם בולטים שעורי ההפניה ליחידות המתאימות במשרד התמ"ת.

נקודה זו מחזקת הטענה על רגישות בי"ד לתביעות מוחזקים.

ניתן להתרשם כי נוכחותו של גורם המייצג את המוחזקים, תורמת לקבלת החלטה "טובה" יותר עבור המוחזקים המבקשים לעכב את הגרוש: ישנם פחות אישורים של צו ההרחקה ללא שנוי, ויותר- עיכוב הגרושים ע"י הפניה לגורמים שונים, ולעיתים - גם יותר של שחרורים בערבות.

ההבדלים הם יחסיים שכן ההחלטה הרווחת היא של אישור צו ההרחקה ללא-שינוי.

עם זאת מתברר כי לעובד מאפריקה ומאמל"ט המיוצג ע"י עו"ד או נציג ארגון זכויות, יש סכויים טובים יחסית לקבוצות אחרות, להשתחרר בערבות. הנתונים מוצגים בלוח 7 שלעיל, ומפורטים בלוח 7 בנספח א.

המימצאים

לוח 7: החלטות בי"ד לפי נוכחות בדיונים, באחוזים

נוכחות בדיון החלטת בי"ד	עו"ד/נציג זכויות	נציגי רשויות	אין יצוג
	444	355	714
	100%	100%	100%
אישור הצו ללא שנוי	29	35	36
אישור הצו והפנייה לסיוע	61	62	60
שחרור בערבות	6	2	2
אחר	4	1	2

נספחים

נספח א' - לוחות

נספח א' - לוחות

לוח 1 : אוכלוסיית הסקר בהשוואה לאוכלוסית המוחזקים בכלא 2002, באחוזים מסה"כ

המדינה	אחוז מסה"כ פרוטוקולים	אחוז מסה"כ השוהים בכלא	אחוז מסה"כ בכלא בנכוי ירדן
רומניה	40.4	22.9	25.2
סין	19.0	12.5	13.8
חבר העמים	9.0	15.7	17.3
תאילנד	8.4	5.0	5.5
תורכיה	6.4	9.2	10.1
מזרח אירופה	4.2	7.5	8.3
הודו	4.0	6.2	6.8
אפריקה	3.2	5.6	6.2
אמריקה-הלטינית	2.5	2.8	3.1
פיליפינים	1.0	2.1	2.3
ירדן*	-	5.8	-
מדינות אחרות	1.9	5.0	17.4

* עובדים זרים מירדן אינם כלולים בהגדרת עובדים זרים בסקר.

לוח 2 : דרכון, כרטיס טיסה וחוב מעסיק לפי ארץ מקור של המוחזקים, באחוזים

רומניה	סין	תאילנד	חבר העמים לש'	תורכיה	אמריקה הלטינית	אפריקה	מדינות אחרות	סה"כ	ארץ מקור תקפות הדרכון
25.3	19.1	16.4	18.9	39.6	8.3	20.8	12.1	21.7	אין דרכון/לא מציג דרכון
25.5	18.1	49.2	15.9	5.2	8.3	0.0	1.7	20.0	דרכון אצל מעסיק / חברת כ"א
40.0	44.1	25.8	44.7	47.9	66.7	56.3	75.9	45.8	דרכון בתוקף אצל העובד
9.2	18.7	8.6	20.5	7.3	16.7	22.9	10.3	12.5	דרכון אינו בתוקף, או במקום אחר
100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	סה"כ
25.7	14.7	12.5	31.3	40.6	36.1	44.9	26.4	24.9	כסף לכרטיס נסיעה יש כרטיס זמין או כסף
70.2	84.6	87.5	62.6	54.2	55.6	44.9	69.5	71.5	אין כסף לכרטיס
4.1	0.7	0.0	6.1	5.2	8.3	10.2	4.1	3.6	אחר
100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	סה"כ
35.3	22.0	19.5	50.4	41.7	83.3	69.4	41.6	36.1	תביעה כספית מהמעסיק
64.7	78.0	80.5	49.6	58.3	16.7	30.6	58.4	63.9	אין
100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	יש
									סה"כ

נספח א' - לוחות

לוח 3 : מוחזקים שהובאו לבי"ד יותר מפעם אחת לפי ארץ מוצא וימי שהיה

במשמורת, במספרים מוחלטים

ממוצע משך שהייה במעצר	שכיחות	ארץ מוצא
22.9	62	סה"כ
29.2	11	רומניה
28.2	26	סין
7.0	7	תאילנד
16.0	4	חבר עמים לשעבר
33.3	5	אמריקה הלטינית
8.0	5	אפריקה
9.5	4	מדינות אחרות

* תורכיה לא קיבלה אף ערך בקבוצה זו .

נספח א' - לוחות

לוח 4 : סוג החלטה לפי דפוס הכניסה לישראל, באחוזים מסה"כ

סיבות אי חוקיות (אחוזים)	עובדים שנכנסו בהיתר עבודה שפג תוקפם	נכנסו בהיתר בתוקף עדיין – עזבו מעסיק חוקי	נכנסו באשרת תייר שפג תוקפה	נכנסו באופן לא חוקי הסתננות/ זיוף מסמכי כניסה	אחר, לא מפורטת סיבת אי חוקיות
סה"כ	847	112	246	60	232
	100%	100%	100%	100%	100%
אישור צו הרחקה ללא שינוי	31.5	19.6	51.3	60.0	24.6
אישור צו הרחקה ללא שינוי וגם הפנייה למשרד התעסוקה והרווחה	38.9	52.7	33.3	33.3	4.3
אישור צו הרחקה ללא שינוי וגם הפנייה למשרד הפנים ולמטרה	0.5	4.5	0.8	0	11.6
הפנייה למשרד התעסוקה	24.4	4.5	10.6	5.0	9.1
הפנייה למשרד הפנים והמטרה	1.1	9.8	0.8	0	19.8
הפנייה למשרד התעסוקה וגם למשרד הפנים והמטרה	2.0	8.0	0	0	7.3
שחרור בתנאים	1.2	0	1.2	1.7	13.0
אחר	0.4	0.9	2.0	0	10.3

נספח א' - לוחות

לוח 5 : החלטת בי"ד לפי ארץ מקור, באחוזים מסה"כ

מדינות אחרות	אפריקה	אמריקה הלטינית	תורכיה	חבר העמים לשעבר	תאילנד	סין	רומניה	סיבות אי חוקיות (אחוזים)
172	48	34	97	128	128	282	609	סה"כ
100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	
37.2	52.1	61.8	47.4	46.9	20.3	20.2	33.4	אישור צו הרחקה ללא שינוי
48.3	8.3	5.9	41.1	21.1	40.7	20.6	37.9	אישור צו הרחקה ללא שינוי וגם הפנייה למשרד התעסוקה והרווחה
0	4.2	0	0	0	8.6	4.3	2.6	אישור צו הרחקה ללא שינוי וגם הפנייה למשרד הפנים ולמשטרה
7.0	8.3	2.9	7.2	21.1	20.3	33.2	14.9	הפנייה למשרד התעסוקה
1.7	6.3	8.8	1.0	2.3	3.1	5.0	6.2	הפנייה למשרד הפנים והמשטרה
0	2.1	0	0	0	4.7	11.0	1.3	הפנייה למשרד התעסוקה וגם למשרד הפנים והמשטרה
2.3	12.5	8.8	0	3.9	2.3	4.6	2.1	שחרור בתנאים
3.5	6.3	11.8	3.1	4.7	0.0	1.1	1.6	אחר

נספח א' - לוחות

לוח 6: החלטת בי"ד לפי קיום תביעות מהמעסיק, באחוזים

אין	יש	תביעה כספית מהמעסיק
543	961	סה"כ
100%	100%	
77.0	9.2	אישור צו הרחקה ללא שינוי
6.6	48.4	אישור צו הרחקה ללא שינוי וגם הפנייה למשרד התעסוקה והרווחה
1.3	3.5	אישור צו הרחקה ללא שינוי וגם הפנייה למשרד הפנים ולמשטרה
4.6	24.6	הפנייה למשרד התעסוקה
2.2	5.8	הפנייה למשרד הפנים והמשטרה
1.1	4.2	הפנייה למשרד התעסוקה וגם למשרד הפנים והמשטרה
3.9	2.5	שחרור בתנאים
3.3	1.8	אחר

לוח 7: החלטות בי"ד לפי נוכחות בדיון, באחוזים מסה"כ

לא נכח אף נציג	נציג רשיות	עו"ד / נציג ארגוני זכויות	נוכחות בדיון
714	355	444	סה"כ
100%	100%	100%	
36.3	34.7	28.8	אישור צו הרחקה ללא שינוי
28.6	47.3	29.5	אישור צו הרחקה ללא שינוי וגם הפנייה למשרד התעסוקה והרווחה
2.8	0	4.7	אישור צו הרחקה ללא שינוי וגם הפנייה למשרד הפנים ולמשטרה
23.5	11.0	12.4	הפנייה למשרד התעסוקה
2.0	1.1	11.5	הפנייה למשרד הפנים והמשטרה
2.9	2.8	3.4	הפנייה למשרד התעסוקה וגם למשרד הפנים והמשטרה
2.1	2.0	5.6	שחרור בתנאים
1.8	1.1	4.1	אחר

היקף השאלונים בסקר מסך הפרוטוקולים הרלבנטיים ל- 2002

הסקר מהווה מפקד של עבודת השופט הותיק במהלך שנה אחת וכולל את כל הפרוטוקולים של האוכלוסייה הרלבנטית הכלולה בהגדרות הסקר. סך זה מכיל את כל הפרוטוקולים למחצית הראשונה של 2002 (345 שאלונים) שבה פעל רק שופט יחיד, וכן את כל הפרוטוקולים למחצית השניה (1,185) בתקופה שבה כבר פעל שופט נוסף.

בהנחה שבמחצית השניה של 2002, נעשתה עבודה שווה מבחינת היקף הדיונים ע"י כל אחד משני השופטים, הרי שקיימים עוד כ- 1,200 שאלונים שלא נכללו בסקר, ומכאן שיש להכפיל את הכמות של מחציתה השניה של 2002, כך שמתקבל היקף של כ- 2,745 פרוטוקולים לדיונים שהתקיימו במחצית השניה של 2002.

אם נצרף את הכמויות הנ"ל ונוסיף עוד כ- 72 שאלונים שהוא אומדן לשאלוני חודש מרץ, שבטעות לא נקלטו בקובץ, נגיע לאומדן האוכלוסייה הרלבנטית, העומד על כ- 2,800 מקרים. לפיכך, 1,532 השאלונים בסקר מהווים מעל למחצית (כ- 55%) מסה"כ הפרוטוקולים הרלבנטיים.

נספח ב' – התיקון לחוק הכניסה לישראל,

תיקון התשס"א. תחילת התיקון ביום 7/11/2001

פרק רביעי: הרחקה ומשמורת

סימן א': הרחקה, משמורת ושחרור בערובה

הרחקה מישראל

[תיקון התשס"א¹⁴ (מס' 3)] 13.1.

(א) מי שאינו אזרח ישראל או עולה לפי חוק השבות, התשי"ו-1950, ונמצא בישראל בלי רשיון ישיבה (בחוק זה - שוהה שלא כדין), יורחק מישראל בהקדם האפשרי אלא אם כן יצא מרצונו קודם לכן.

(ב) הרחקתו מישראל של שוהה שלא כדין תהיה על פי צו הרחקה שניתן עליו בידי שר הפנים; בצו הרחקה ניתן לקבוע כי הוצאות ההרחקה, לרבות הוצאות ההחזקה במשמורת, יחולו על האדם שעליו ניתן הצו או על המעביד שהעסיק אותו בישראל בלא היתר מאת שר הפנים או תוך הפרת תנאי ההיתר ובלבד שלא תעוכב הרחקתו של שוהה שלא כדין רק מהטעם שאין בידו לשאת בהוצאות ההרחקה.

(ג) מי שניתן עליו צו הרחקה חייב לצאת מישראל ולא לשוב אליה כל עוד לא בוטל צו.

(ד) מי שניתן עליו צו הרחקה יימסר לו הצו בכתב והוא לא יורחק לפני תום שלושה ימים ממסירת הצו לידי אלא אם כן יצא מרצונו קודם לכן; ואולם רשאי ממונה ביקורת הגבולות, לפי בקשתו של מי שניתן עליו צו הרחקה, לדחות את ההרחקה לתקופה קצרה הכרחית, שלא תעלה על 14 ימים, לשם טיפול בעניינו ובזכויותיו המשפטיות בישראל שלא ניתן לטפל בהם בהעדרו. ממונה ביקורת הגבולות רשאי להאריך תקופה זו מטעמים הומניטריים מיוחדים. תקופת הדחיה לא תבוא במנין הימים לפי סעיף 13(א)(4).

¹⁴ דין צו גירוש והחלטה בדבר מעצר שניתנו לפי סעיף זה כנוסחו ערב תחילת תוקפו של תיקון התשס"א (מס' 3) - 7.11.2001 - כדין צו הרחקה וצו משמורת שניתנו לפי הסעיף בנוסחו החדש.

משמורת

[תיקון התשס"א (מס' 3) 13א.]

(א) בפרק זה - "משמורת" - מעצר אדם לצורך החזקתו במקום משמורת לפי הוראות חוק זה;

"מקום משמורת" - כל אחד מאלה: מקום לפי חוק זה, שקבעו בצו שר הפנים והשר לביטחון הפנים (בחוק זה - מקום משמורת מיוחד); בית סוהר כמשמעו בפקודת בתי הסוהר [נוסח חדש], התשל"ב-1971, מקום מעצר לפי סעיף 7 לחוק סדר הדין הפלילי (סמכויות אכיפה - מעצרים), התשנ"ו-1996 (בחוק זה - חוק המעצרים), וכן מקום אחר שנקבע בצו הרחקה ככל שהדבר נדרש בנסיבות הענין.

(ב) שוהה שלא כדין יוחזק במשמורת עד ליציאתו מישראל או עד להרחקתו ממנה, אלא אם כן שוחרר בעירבון כספי, בערבות בנקאית או בערובה מתאימה אחרת (בפרק זה - ערובה), לפי הוראות חוק זה; חזקה כי אדם שוהה בישראל שלא כדין אם אין בידו להציג רישיון ישיבה בלא הסבר סביר.

(ג) החזקה במשמורת של שוהה שלא כדין תהיה על פי צו משמורת שניתן על ידי ממונה ביקורת הגבולות.

(ד) לא יינתן צו משמורת אלא לאחר שניתנה לשוהה שלא כדין הזדמנות להשמיע את טענותיו; לא ניתן לאתר את השוהה שלא כדין, רשאי ממונה ביקורת הגבולות להורות, שלא בפניו, על החזקתו במשמורת, ובלבד שתינתן לו הזדמנות להשמיע טענותיו לא יאוחר מ-24 שעות לאחר תחילת החזקתו במשמורת.

(ה) ניתן צו משמורת, יימסר לאדם המוחזק במשמורת, בכתב או בעל פה, ככל האפשר בשפה המובנת לו, מידע על זכויותיו לפי חוק זה, וכן על זכותו שתימסר הודעה על החזקתו במשמורת לאדם קרוב לו, לעורך דין ולנציגות של מדינת אזרחותו.

משמורת זמנית

[תיקון התשס"א (מס' 3) 13ב.]

(א) היה לשוטר או לפקח לפי סעיף 13ד יסוד סביר לחשד כי אדם שוהה בישראל שלא כדין או שניתן עליו צו משמורת או צו החזרה למשמורת, ראשי הוא, לאחר שהזדהה בפניו והסביר לו את סיבת הדרישה, לדרוש ממנו להילוות אליו למקום משמורת. סירב אותו אדם לציית לדרישה כאמור, ראשי הוא להשתמש בכוח סביר כדי להביאו למקום המשמורת; שוטר יזהה עצמו לפי הוראות סעיף 5א לפקודת המשטרה [נוסח חדש], התשל"א-1971, ופקח יזהה עצמו על ידי הצגת תעודה המעידה על הסמכתו כפקח לענין חוק זה.

(ב) הובא אדם לפי הוראות סעיף קטן (א) למקום משמורת ראשי שוטר, שהמפקח הכללי למשטרת ישראל הסמיך לכך, לאחר שנתן לו הזדמנות להשמיע את טענותיו, להורות בכתב על החזקתו במשמורת זמנית, והוראות סעיף 13א(ה), יחולו בשינויים המחויבים.

(ג) בלי לפגוע בהוראות סעיף 13ג, לא יוחזק אדם במשמורת זמנית למשך יותר מעשרים וארבע שעות אלא אם כן ניתן עליו צו משמורת על ידי ממונה ביקורת הגבולות.

(ד) הסמכויות וההוראות הנתונות לשוטר לפי סעיף 22 לפקודת סדר הדין הפלילי (מעצר וחיפוש) [נוסח חדש], התשכ"ט-1969, לענין חיפוש על גופו של עצור יהיו נתונות לשוטר ולפקח לענין חיפוש על גופו של אדם המוחזק במשמורת, בשינויים המחויבים.

מועד למתן החלטה

[תיקון התשס"א (מס' 3) 13ג.]

החלטה לענין החזקה במשמורת או שחרור בערובה של שוהה שלא כדין תינתן לא יאוחר מ-24 שעות ממועד תחילת החזקתו במשמורת, אלא אם כן נמנע הדבר בשל הצורך לקבוע את זהותו של השוהה שלא כדין, או מטעם ענייני אחר, והוא הדין באשר למתן צו הרחקה.

מינוי פקחים

[תיקון התשס"א (מס' 3) 13ד].

(א) שר הפנים רשאי למנות פקחים לענין חוק זה מקרב עובדי משרדו, או מקרב עובדי המדינה במשרד אחר בהסכמת השר הממונה על המשרד (בחוק זה - פקח); הודעה על מינוי פקח תפורסם ברשומות.

(ב) לא יתמנה פקח כאמור בסעיף קטן (א), אלא אם כן התקיימו שניים אלה:

(1) הוא קיבל הכשרה מתאימה, כפי שקבע שר הפנים לאחר התייעצות עם השר לביטחון הפנים;

(2) משטרת ישראל לא הודיעה תוך חודש מפנייתו של שר הפנים כי היא מתנגדת למינויו מטעמים של בטחון הציבור.

סמכויות אכיפה

[תיקונים: התשס"א (מס' 3), התשס"ג 13ה].

(א) לשם ביצוע הוראות פרק זה, רשאי פקח או שוטר -

(1) לדרוש מאדם שיש יסוד להניח כי שהייתו בישראל מחייבת רשיון ישיבה לפי חוק זה, לזהות את עצמו ולהציג בפניו את המסמכים הנוגעים לשהייתו וכן למסור לו ידיעות הנוגעות לשהייתו.

(2) להיכנס בכל עת סבירה למקום, למעט מקום מגורים, שלגביו יש חשד כי מצוי בו אדם השווה שלא כדין בישראל כדי לערוך בדיקה בענין.

(ב) התעורר חשד לביצוע עבירה לפי חוק זה, רשאי פקח או שוטר, לפי הענין, לתפוס כל מסמך הקשור לעבירה כאמור.

(ג) שופט של בית משפט שלום רשאי, לבקשת פקח או שוטר, ליתן צו המתיר לפקח או לשוטר להיכנס למקום המשמש למגורים כדי לערוך בדיקה לענין קיום הוראות חוק זה, כאמור בסעיף קטן (א), אם ראה כי יש יסוד סביר לחשד כי במקום המשמש למגורים נמצא אדם השווה שלא כדין בישראל, או אדם ששהייתו בישראל מחייבת רשיון שהייה לפי חוק זה ופקח או שוטר ביקש רשות להיכנס למקום כדי לערוך בירור ובקשתם לא נענתה.

(ד) כניסה לפי סעיף זה תיעשה רק לאחר שהשוטר או הפקח, לפי הענין, זיהה את עצמו לפני מי שנחזה כמחזיק המקום והודיע לו את המטרה שלשמה מתבקשת הכניסה ובמקום המשמש למגורים - הציג בפניו את צו בית המשפט לפי סעיף קטן (ג); לא איפשר מחזיק המקום את הכניסה, רשאים הם להשתמש בכוח סביר כלפי אדם או כלפי רכוש לאחר שהזהירוהו על כך.

שחרור בערובה

[תיקון התשס"א (מס' 3) 13ו.]

(א) ממונה ביקורת הגבולות רשאי לשחרר בערובה שוהה שלא כדין בהתאם להוראות סעיף זה; לא ישוחרר בערובה שוהה שלא כדין אלא אם כן התקיים בו אחד מאלה:

(1) השתכנע ממונה ביקורת הגבולות כי שהייתו הבלתי חוקית יסודה בטעות או בתקלה שבתום לב, וכי יצא מישראל במועד שקבע לו;

(2) השתכנע ממונה ביקורת הגבולות כי יצא מישראל בעצמו בתוך מועד שקבע לו, וכי לא יהיה קושי באיתורו אם לא יצא בעצמו במועד שנקבע;

(3) השתכנע ממונה ביקורת הגבולות כי מחמת גילו או מצב בריאותו החזקתו במשמורת עלולה לגרום נזק לבריאותו, או שקיימים טעמים הומניטריים מיוחדים אחרים המצדיקים את שחרורו בערובה, לרבות מקום שעקב החזקה במשמורת ייוותר קטין בלא השגחה;

(4) הוא שוהה במשמורת יותר מ-60 ימים ברציפות.

(ב) על אף הוראות סעיף קטן (א), לא ישוחרר בערובה שוהה שלא כדין אם התקיים אחד מאלה:

(1) הרחקתו מישראל נמנעת או מתעכבת בשל העדר שיתוף פעולה מלא מצדו, לרבות לענין הבהרת זהותו או להסדרת הליכי הרחקתו מישראל;

(2) יש בשחרורו כדי לסכן את ביטחון המדינה, את שלום הציבור או את בריאות הציבור; אלא אם כן מתקיים בו האמור ברישה לפסקה (3) לסעיף קטן (א), ואין דרך אחרת למנוע את הנזק לבריאותו.

(ג) שחרור ממשמורת יותנה בתנאים שקבע ממונה ביקורת הגבולות, לרבות בערובה, לשם הבטחת התייצבותו של השוהה שלא כדין לצורך יציאתו מישראל או הרחקתו ממנה במועד שנקבע, או לצורך הליכים אחרים לפי חוק זה; ממונה ביקורת הגבולות רשאי, בכל עת, לעיין מחדש בתנאי הערובה אם התגלו עובדות חדשות או אם השתנו הנסיבות ממתן ההחלטה על השחרור בערובה.

(ד) שוהה שלא כדין ששחרר בערובה ממשמורת ייתן לו שר הפנים רישיון זמני לשיבת ביקור לפי סעיף 2(א)(5) לתקופת השחרור בערובה; תוקף הרישיון הזמני כאמור מותנה בקיום התנאים לשחרור בערובה.

(ה) ביקש ערב לבטל ערובה שנתן, רשאי ממונה ביקורת הגבולות להיעתר לבקשה או לסרב לה, ובלבד שבהחלטתו יהיה כדי להבטיח את התייצבותו של השוהה שלא כדין על ידי ערובה אחרת; לא ניתן להבטיח את התייצבותו של השוהה שלא כדין בהמצאת ערובה אחרת, יוחזר השוהה שלא כדין למשמורת.

(ו) יצא השוהה שלא כדין מישראל או הורחק ממנה במועד שנקבע, יופטרו הוא וערבי מערבותם ויוחזר הערבון הכספי, הכל לפי הענין.

החזרה למשמורת וחילוט ערבות

[תיקון התשס"א (מס' 3) 13ז.]

(א) נוכח ממונה ביקורת הגבולות כי שוהה שלא כדין ששחרר בערובה הפר או עומד להפר תנאי מתנאי שחרורו בערובה, רשאי הוא להורות בצו על החזרתו למשמורת, וכן רשאי הוא להורות על חילוט או מימוש הערובה.

(ב) לא תינתן הוראה על חילוט או מימוש הערובה כאמור בסעיף קטן (א) אלא לאחר שניתנה הזדמנות לשוהה שלא כדין או לערב, לפי הענין, להשמיע את טענותיו, ובלבד שניתן לאתרו באופן סביר.

תנאי משמורת

[תיקון התשס"א (מס' 3) 13ח.

(א) שוהה שלא כדין הנתון במשמורת יוחזק בתנאים הולמים שלא יהיה בהם, בהתחשב בנסיבות הענין לרבות משך החזקתו במשמורת, כדי לפגוע בבריאותו ובכבודו.

(ב) שוהה שלא כדין הנתון במשמורת יוחזק בתא נפרד מאסירים ומעצורים פליליים.

(ג) הוראות סעיף 9(ב) לחוק המעצרים יחולו על החזקה במשמורת לפי חוק זה, בשינויים המחויבים.

(ד) הוראות סעיף 10 לחוק המעצרים יחולו על החזקה במשמורת לפי חוק זה, בשינויים המחויבים.

(ה) השר לביטחון הפנים, בהסכמת שר הפנים, ובאישור ועדת הפנים ואיכות הסביבה של הכנסת, רשאי לקבוע, בכפוף להוראות סעיף קטן (א), הוראות אחרות לענין תנאי החזקה במקום משמורת מיוחד, לרבות לענין תנאי החזקה של משפחות וילדים.

(ו) עיקר זכויות השוהים שלא כדין וחובותיהם במקום המשמורת יפורסמו במקום בולט במקום המשמורת בעברית ובאנגלית.

סייג לתחולת חוק סדר הדין הפלילי

[תיקון התשס"א (מס' 3) 13ט.

על אף הוראות סעיף 1(ג) לחוק המעצרים, לא יחולו הוראותיו של החוק האמור בכל הנוגע להליכים ולסמכויות לפי חוק זה אלא אם כן נקבע במפורש אחרת בחוק זה.

הוצאה מישראל

[תיקונים: התשנ"ה, התשנ"ו, התשס"א (מס' 3)]13.

(א) בסעיף זה - "ההסכם" - הסכם הביניים הישראלי-פלסטיני בדבר הגדה המערבית ורצועת עזה, שנחתם בווינגטון בין מדינת ישראל לבין ארגון השחרור הפלסטיני, ביום ד' בתשרי התשנ"ו (28 בספטמבר 1995), לרבות נספחיו והמסמכים שנלוו אליו; "אזור" - יהודה והשומרון וחבל עזה למעט שטחי המועצה הפלסטינית; "שטחי המועצה הפלסטינית" - השטחים הכלולים מעת לעת בתחום הסמכות הטריטוריאלית של המועצה לפי ההסכם; "קצין משטרה" - קצין משטרה בדרגת רב פקד ומעלה, שהסמיכו המפקח הכללי של המשטרה לצורך סעיף זה; "היתר" - כמשמעותו בצו לענין כניסת תושבי אזור או שטחי המועצה הפלסטינית לישראל, המתוקן לפי סעיף 17(ב).

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

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

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

סימן ב': בית דין לביקורת משמורת של שוהים שלא כדין

בית דין לביקורת משמורת שוהים שלא כדין

[תיקון התשס"א (מס' 3) 13יא.

(א) שר המשפטים, לפי הצעת שר הפנים, ימנה בית דין, אחד או יותר, של דן יחיד, לביקורת משמורת של שוהים שלא כדין לפי חוק זה (בחוק זה - בית הדין).

(ב) כשיר להתמנות לבית הדין אדם הכשיר להיות שופט בית משפט השלום והבקי בדיני הכניסה לישראל והיציאה ממנה.

(ג) מינויו של בית הדין יהיה לתקופת כהונה של שלוש שנים, וניתן לשוב ולמנותו באותה הדרך.

תפקידי בית הדין

[תיקון התשס"א (מס' 3) 13יב.

בית הדין יקיים ביקורת שיפוטית על החלטות בדבר החזקת שוהה שלא כדין במשמורת, לרבות לענין שחרור בערובה ולענין התמשכות ההחזקה במשמורת בשל עיכוב בביצוע צו הרחקה.

אי תלות

[תיקון התשס"א (מס' 3) 13יג.

בקיום תפקידיו אין מרות על בית הדין זולת מרותו של הדין.

הבאה לפני בית הדין

[תיקון התשס"א (מס' 3) 13יד.

(א) מוחזק במשמורת יובא לפני בית הדין בהקדם האפשרי ולא יאוחר מתום 14 ימים מיום תחילת החזקתו, אלא אם כן הובא לפני בית הדין קודם לכן עקב פניה לפי סעיף 13יז.

(ב) שוהה שלא כדין שהוחזר למשמורת לפי סעיף 13ז, יובא לפני בית הדין בהקדם ולא יאוחר מ-72 שעות לאחר החזרתו למשמורת.

(ג) חל היום האחרון להבאת המוחזק לפני בית הדין ביום מנוחה, כהגדרתו בסעיף 18א(א) לפקודת סדרי השלטון והמשפט, התש"ח-1948, יובא המוחזק לפני בית הדין לפני יום המנוחה.

(ד) לא הובא המוחזק במשמורת בתוך המועד האמור לפני בית הדין, יורה ממונה ביקורת הגבולות על שחרורו ממשמורת.

סמכויות בית הדין

[תיקון התשס"א (מס' 3) 13טו.]

(א) בית הדין רשאי -

- (1) לאשר את צו המשמורת, בשינויים או בלא שינויים ורשאי הוא להורות כי ענינו של המוחזק במשמורת יובא בפניו לבחינה נוספת בהתקיים תנאים שקבע או בתוך פרק זמן שקבע, ובלבד שפרק הזמן עד לקיום הבחינה הנוספת לא יעלה על 30 ימים.
- (2) לבטל את צו המשמורת ולהורות על שחרורו בערובה של המוחזק, אם שוכנע כי התקיימו בו התנאים לשחרור בערובה לפי סעיף 13ו, וכפוף לסייגים הקבועים בו.
- (3) להורות על שחרורו בערובה של המוחזק במשמורת בתום פרק זמן שקבע, אם לא הורחק מישראל קודם לכן, אם שוכנע כי הרחקת המוחזק מישראל מתעכבת בלא הצדק סביר למרות שיתוף פעולה מלא מצדו, וכי ניתן לבצע את צו ההרחקה בתוך פרק הזמן שקבע, ובלבד שלא ישוחרר המוחזק אם יש בשחרורו כדי לסכן את ביטחון המדינה, את שלום הציבור או את בריאותו.
- (4) להורות על שינוי תנאי ערובה שנקבעו לפי סעיף 13ו(ג), וכן על חילוט ערבות עקב הפרת תנאי שחרור בערובה.

(ב) הוראות סעיף 13(ד) יחולו גם על שחרור בערובה לפי צו בית הדין.

(ג) החלטת בית הדין תכלול את עיקרי טענות הצדדים, תהיה מנומקת ובכתב, ותימסר לשוהה שלא כדין בו במקום, במידת האפשר; ראה בית הדין צורך בבירור נוסף יורה על הבאת המוחזק במשמורת לפניו במועד שיקבע.

עיון חוזר

[תיקון התשס"א (מס' 3) 13טז].

ממונה ביקורת הגבולות רשאי לפנות לבית הדין בבקשה להורות על החזרה למשמורת של שוהה שלא כדין ששחרר בערובה לפי החלטת בית הדין, או על קביעת תנאי שחרור נוספים או שונים, אם התגלו עובדות חדשות או אם השתנו הנסיבות ממועד החלטת בית הדין; אין בהוראה זו כדי לפגוע בסמכויות ממונה ביקורת הגבולות לפי סעיף 13ז.

פניה לבית הדין בכל עת

[תיקון התשס"א (מס' 3) 13יז].

(א) מוחזק במשמורת רשאי לפנות מיוזמתו לבית הדין בכל עת בבקשה לבחינת ענינו, וכן רשאי הוא לפנות לבית הדין בבקשה לעיון חוזר אם התגלו עובדות חדשות או השתנו הנסיבות ממועד ההחלטה הקודמת של בית הדין.

(ב) משוחרר בערובה רשאי לפנות בכל עת לבית הדין בבקשה לשינוי תנאי ערובה שנקבעו לפי סעיף 13(ג).

מקום הדיון

[תיקון התשס"א (מס' 3) 13יח].

בית הדין יקיים את דיוניו במקום המשמורת שבו מצוי המוחזק, ורשאי הוא לקיים דיון במקום אחר, אם ראה לעשות כן למען הצדק או למען יעילות הדיון.

סדרי דיון, ראיות וסמכויות עזר

[תיקון התשס"א (מס' 3) 13יט.

(א) בית הדין יקבע את סדרי עבודתו ודיוניו במידה שלא נקבעו לפי חוק זה.

(ב) בית הדין לא יהיה קשור בדיני הראיות, ורשאי הוא, בין השאר, לעיין בחומר ראיות, שגילוי עולל לפגוע בביטחון המדינה או בשלום הציבור, שלא במעמד המוחזק במשמורת, והוראות סעיפים 44 עד 46 לפקודת הראיות [נוסח חדש], התשל"א-1971, לא יחולו.

(ג) לבית הדין יהיו הסמכויות לפי סעיפים 9 עד 11 לחוק ועדות חקירה, התשכ"ט-1968, בשינויים המחויבים לפי הענין.

נוכחות בדיון

[תיקון התשס"א (מס' 3) 13כ.

שוהה שלא כדין המוחזק במשמורת או משוחרר בערובה רשאי להיות נוכח בכל הליך בענינו בפני בית הדין, כפוף לאמור בסעיף 13יט(ב), אלא אם כן לא ניתן לאתרו במאמץ סביר, וכן רשאי הוא להיות מיוצג בלא תמורה על ידי נציג שאינו עורך דין.

נספח ג' - פרוטוקול לדוגמא

נספח ג' - פרוטוקול לדוגמא



מדינת ישראל

בית דין לביקורת משמורת של שוהים שלא כדין

פרוטוקול מיום בכלא מעשיהו אגף: 5

שם המוחזק במשמורת:

מס' מוחזק: אזרחות: רומניה

דרכון בתוקף: יש

כסף לכרטיס טיסה: אין

תביעה כספית: אין

נעצר בגין: שב"ח

תאריך המעצר: 28.11.02

דברי ב"כ המוחזק במשמורת:

הגשנו עתירה כנגד משרד הפנים, משטרת ישראל ושירות בתי הסוהר בגין עצם הרחקת המוחזק. אנחנו מבקשים לשחררו עד למועד הדיון בעתירתנו.

החלטה

בנסיבות העניין ומאחר והוגשה עתירה כנגד הרשויות בגין הוצאת צו הרחקה למוחזק, אינני סבורה כי על המוחזק להמתין לדיון בעתירה מאחורי סורג ובריח.

המוחזק יפקיד ערבות כספית ויספק כתובת מגורים בה ישהה עד ליציאתו מן הארץ. השתכנעתי כי המוחזק יצא מן הארץ בעצמו במועד שיקבע לו, וכי לא יהיה קושי באיתורו אם לא יצא בעצמו במועד שנקבע.

לפיכך – ובהתאם לס' 13 (א) (2) לחוק הכניסה לישראל התשי"ב - 1952 הנני מורה על שחרור המוחזק בתנאים כדלקמן:

1. יפקיד ערבות בגובה של 15,000 ₪ למשך שלושים ימים.
2. בעת החתימה בנתב"ג לא יציג כרטיס טיסה מאחר ויציאתו מן הארץ תלויה בתוצאות עתירתו כאמור.
3. יתגורר אך ורק בביתו שכתובתו הנוטר 24, באר שבע.
4. יתייצב פעמיים בשבוע בתחנת המשטרה, רח' הרצל באר-שבע בימים ב' וה' בשעה 14:00.
5. יעזוב את הארץ לא יאוחר מתוך 30 ימים זולת אם ייקבע אחרת ע"י בית המשפט.
6. השחרור יעוכב עד למחר בשעה 12:00, וזאת על מנת שמשרד הפנים יוכל לערער על ההחלטה.
7. תוקף ההחלטה – לשבועיים בלבד, שאם עד אז לא תופקד הערבות, תבוטל החלטה זו וצו המשמורת יחזור על כנו בלא שינויים.

עו"ד
בית – הדין

הערה: על החלטה זו ניתן לערער לבית המשפט המחוזי בשבתו כבית משפט לעניינים

נספח ד' - שאלון הסקר

נספח ד' - שאלון הסקר

שאלון לפרוטוקול של בית דין למשמורת שוהים שלא כדיון

מספר שאלון | | | | |
5 4 3 2 1

תאריך סמול השאלון | | | | | |
11 10 9 8 7 6

תאריך הדיון | | | | | |
17 16 15 14 13 12

4. מיקום בית הדיון: 1. מעשיהו

2. ניצן

3. נווה תרצה

4. אחר: מעצר,

5. לכיש

6. אופקים

7. נגב

8. בית מעצר אבו כביר

| |
18

| | | | |
23 22 21 20 19

5. מספר מוחזק (יוקלד לפי המספר בכל פרוטוקול)

| |
25 24

6. ארץ מוצא – אזרחות (יסומל לפי מפתח הסימול מצ"ב)

נוכחים בדיון:

| |

7. המוחזק 0. לא ידוע אם נוכח 1. כן 2. לא

26
| |

8. נציג מוקד סיוע / ארגוני זכויות 1. כן 2. לא

27
| |

9. עו"ד מטעם המוחזק 1. כן 2. לא

28
| |

10. נציג שב"ס 1. כן 2. לא 3. מנהלת

29
| |

| |

11. נציג משרד העו"ד 1. כן 2. לא

30
| |

12. נציג משרד הפנים 1. כן 2. לא

31
| |

13. נציג או נוכח אחר 1. כן 2. לא 3. משטרה

| |

32

נספח ד' - שאלון הסקר

(14) תקפות הדרכון :

1. אין דרכון/לא מציג דרכון
2. דרכון אצל מעסיק /חברת כ"א
3. דרכון במקום אחר : חברים, בבית
4. דרכון בתוקף אצל העובד
5. דרכון לא בתוקף
6. אחר : _____

33

(15) כסף לכרטיס טיסה :

1. יש כרטיס זמין
2. לעובד יש כסף לכרטיס
3. אין כרטיס, מעסיק יביא
4. אין כרטיס, אחר :
5. אין כסף לכרטיס
6. כסף יביאו חברים

34

(16) תביעה כספית מהמעסיק

1. אין
2. יש, חסר פרוט

35

(17) גובה התביעה מהמעסיק _____ ש"ח

42	41	40	39	38	37	36

(18) סיבת מעצר : 1. שב"ח

2. פלילי
3. גם שב"ח וגם פלילי
4. זנות
5. שב"ח וזנות
6. אחר : _____

43

(19) תאריך המעצר

49	48	47	46	45	44

1. חוקי – האשרה עדיין בתוקף
2. לא חוקי
3. לא ידוע

(20) מצב חוקי

50

נספח ד' - שאלון הסקר

- 21) סיבות אי חוקיות:
1. אשרה בתוקף, אבל עזב מעסיק חוקי
 2. פג תוקף אשרת עבודה
 3. נכנס באשרת תייר פג תקפה
 4. לא ידוע
 5. כניסה בלתי חוקית / הסתננות
 6. זיוף מסמכי כניסה
 7. גם עזב מעסיק חוקי וגם פג תוקף
 8. אשרה בתוקף, מועסק אצל מעסיק אחר.

| |
51

22) סיבת עזיבת מעסיק חוקי

1. המעסיק לא שלם בכלל / כמובטח / בזמן
2. למעסיק לא הייתה עבודה
3. אחר: _____
4. לא עזב מעסיק חוקי – לא רלבנטי
5. המעסיק לא שילם לי וגם לא סיפק עבודה
6. לא ידוע

| |
52

| | | |
54 53

23) עילות לבקשת המוחזק (יסומל לפי מפתח סימול מצ"ב מתוך הפרוטוקול)

| | | |
56 55

24) עילות לבקשת המוחזק (יסומל לפי מפתח סימול מצ"ב מתוך הפרוטוקול)

| | | |
58 57

25) עילות לבקשת המוחזק (יסומל לפי מפתח סימול מצ"ב מתוך הפרוטוקול)

| | | |
60 59

26) עילות לבקשת המוחזק (יסומל לפי מפתח סימול מצ"ב מתוך הפרוטוקול)

פרטים אישיים:

27) מיגדר 1. גבר 2. אישה

| |
61

28) מצב משפחתי

1. נשוי
2. רווק
3. גרוש
4. אלמן
9. לא ידוע

| |
62

נספח ד' - שאלון הסקר

29) לנשואים האם בן / בת הזוג נמצא בישראל? 1. כן

2. לא

9. לא ידוע

63

30) האם יש ילדים בישראל? 1. כן

2. לא

3. אין, האישה בהריון

9. לא ידוע

64

31) משך שהיה במעצר עד לדיון

(יחושב בימים: מיום המעצר בשאלה 19 ועד ליום הדיון בשאלה 3, כולל יום הדיון)

67	66	65

32) החלטת בי"ד

1. אשור צו משמורת ללא שינוי.

2. התניית משמורת בקיום תנאים.

3. שחרור בערבות

4. שחרור מוחלט

5. אחר: _____

68

33) החלטת בי"ד – פרוט תנאי המשך משמורת :

(יסומל מתוך הפרוטוקול לפי מפתח סימול מצ"ב)

70	69

72	71

72 71

מקורות

מקורות

1. החלטות ממשלה מנובמבר 1996, מיוני 1997 ואחרות, לעניין צמצום מספר העובדים הזרים המועסקים בישראל.
2. המסגרת החוקית להעסקת עובדים זרים: חקיקה נהלים, פסיקת בי"ד לעבודה ופסיקה נוספת, סקירת הלשכה המשפטית, משרד התמ"ת, ירושלים מרץ 2003 (מסמך פנימי).
3. קמפ א. ורייכמן ר. "עובדים זרים בישראל", מרכז אדוה, מידע על שוויון, גליון 13, יוני 2003.
4. דו"ח הוועדה הבינמישרדית לנושא עובדים זרים והקמת רשות הגירה, ירושלים, יולי 2002.
5. בר-צורי ר. 2001 "עובדים זרים ללא היתר 1999", מאמר לדיון מס. 5.01, ירושלים, משרד העו"ר, רתכ"א.
6. ניתוח פרטכלים של בי"ד לביקורת משמורת לתקופה ינואר מרץ 2003, מוקד סיוע לעובדים זרים, 2003.
7. מחקר על עובדים זרים מסין ומרומניה, החוג לכלכלה באוניב ת"א, טרם פורסם.
8. שני י, 2001 "קווים למדיניות כלפי העובדים הזרים בישראל, ירושלים, המרכז לחקר המדיניות החברתית בישראל.
9. בר-צורי ר. 2003 "עובדים שגורשו מישראל 2002", דף מידע, משרד העו"ר רתכ"א, ירושלים
10. למ"ס: עיבודים מיוחדים על עובדים זרים שנכנסו כתיירים, יוני 2003.
11. "מינהלת הגירה או יחידת גירוש"? דו"ח משותף מוקד סיוע לעובדים זרים וקו לעובד, מאי 2003.
12. דו"ח הוועדה לבחינת היקף העסקת זרים במשק הישראלי, משרד העו"ר ירושלים, יולי 2001.
13. מתוך דיוני ועדת הכנסת לעובדים זרים, ירושלים 21.5.03
14. דו"ח מחלקת המדינה, משרד החוץ האמריקאי יוני 2003, כפי שצוטט ב"הארץ" מיום 13.6.03