

אין מדינה לאהבה

פגיעות בזכות למשפחה של מהגרי עבודה בישראל

בישראל, וזאת בכפוף לחתימתה על תצהיר, לפיו אין לה בן זוג קבוע.

לרובנו הזכות למשפחה נדמית טבעית ומובנת מאליה. איננו נוהגים להטריד עצמנו בשאלה, כיצד חיינו היו נראים לו זכות זו הייתה נשללת מאיתנו. כיצד היינו חשים ונוהגים, לו המדינה הייתה אוסרת עלינו לאהוב, לחלוק את חיינו עם בנות או עם בני זוגנו, לקיים יחסי מין, להקים תא משפחתי או להביא ילדים לעולם. תסריט שבו בני-זוג אוהבים נאלצים לחיות בהיחבא או להסתיר את זוגיותם מעיני הבוחנת של הרשויות, תוך שהם חשופים ל"הלשנה" על אודות אהבתם בכל עת, נדמה עבור רובנו כתסריט בלהות מרוחק. ואולם, זוהי מציאות חייהם של מהגרות ושל מהגרי עבודה בישראל. מציאות שבה האהבה אסורה ומוענשת. מציאות שבה משפחה אינה לגיטימית. מציאות שבה המרחק בין ההבטחה החגיגית שנושאת עמה ההכרה החוקתית והבינלאומית בזכויות האדם לבין מציאות חייהם של בני האדם האמורים ליהנות מהן, מעולם לא נראה גדול יותר.

יחסה של מדינת ישראל למהגרות ולמהגרי העבודה הוא כאל מי שהגיעו לישראל באופן זמני ולתכלית אחת ויחידה: לעבוד. יחס זה הנו מלאכותי, משום שהמדינה, מבחירתה שלה, החליטה לבסס ענפי העסקה שלמים – בעיקר את ענפי הבניין, החקלאות והסיעוד – על כוח העבודה של מהגרות ושל מהגרי העבודה, באופן שמלמד כי כניסתם אינה לשם מילוי

מאת: חני בן ישראל ועודד פלר*

"הזמנו עובדים, קיבלנו בני אדם"¹

ג', מהגרת עבודה מהפיליפינים, המועסקת בישראל בתחום הסיעוד, הרתה לידידה, מהגר עבודה מתאילנד. משרד הפנים הבהיר ל-ג', שלאחר הלידה לא יוכל בנה להישאר בישראל, ויהיה עליה לבחור: או שתעזוב עם בנה את הארץ או שתישלח אותו למשפחתה שבפיליפינים. בידיה של ג' לא היתה ברירה של ממש. היא הפקידה את בנה בידיה של מהגרת עבודה אחרת, ששבה לפיליפינים, ושילמה לה עבור השליחות. לאחר מכן פנתה ג' למשרד הפנים בבקשה לחדש את רישיון העבודה. הפעם נמסר לה, כי הנוהל השתנה; כיוון שילדה בישראל רישיון העבודה לא יחודש, ועליה לעזוב את הארץ. כעבור זמן קצר, בטרם הספיקה ג' לשקול את צעדיה, נעצרה. משרד הפנים החליט שג' תגורש הן משום שהיא אם לילד שנולד בישראל והן משום שהיא מנהלת מערכת יחסים עם מהגר עבודה אחר. רק בעקבות עתירת מוקד סיוע לעובדים זרים לבית-המשפט המחוזי בתל-אביב נאות משרד הפנים לשחרר את ג' בערבות ולאפשר לה להמשיך לעבוד

* חני בן ישראל הנה עורכת-דין ב"קו לעובד"; עודד פלר הנו עורך-דין באגודה לזכויות האזרח בישראל. תודתנו לחברותינו ולחברינו בארגונים על הערותיהם המועילות. ¹ מילותיו של הסופר והמחזאי השוויצרי מקס פריש.

בבחינת כליה כלכלית מוחלטת, אבדן רכוש וחיים בחוסר כל.

הטיעון השולט בעמדת המדינה בעניין זכויות האדם של מהגרי העבודה בישראל חותר תחת הרעיון ולפיו מהגרי העבודה הם נושאים לגיטימיים של זכויות הראויות להכרה ולהגנה. לפי טיעון זה, למהגרי עבודה לא נתונה הזכות להיכנס לישראל ולעבוד בה, ולכן המדינה רשאית להתנות את הסכמתה לכניסתם בכל תנאי שבו תחפוץ, כולל תנאים הפוגעים בזכויות האדם שלהם. מהגרי העבודה, מצדם, יוכלו לשקול ולהחליט אם התנאים המוצעים נראים להם, ולגבש בהתאם החלטה ביחס לרצונם להגיע לישראל.² טיעון זה לוקה בכמה מובנים. ראשית, משום שהוא מניח שבני-אדם יכולים לתת הסכמה בת-תוקף לשלילת זכויות האדם שלהם; ושנית, משום שכיום שוב אין מחלוקת, כי שיקול-דעתה של המדינה בהחליטה באלו תנאים היא מבקשת להתנות את כניסתם של מהגרי עבודה לישראל אינו מוחלט, ממש ככל שיקול-דעת שלטוני אחר, ולא כל תנאי יהיה קביל במסגרתו. כדברי בית-המשפט העליון: "[אין] לגזור מאותו היתר כניסה לצורך עבודה שנתנה המדינה בידי העובד הזר הרשאה בלתי-מסויגת לפגוע בזכויותיו. העובד הזר אינו נכנס בשערי המדינה ומשיל מעליו את אנושיותו וזכויותיו היסודיות. אף העובדה שאין מוטלת על המדינה חובה לקלוט לתוכה עובדים זרים אין פירושה כי משמחליטה היא לעשות זאת – רשאית היא לעשות זאת בכל תנאי."³

אין מחלוקת, כי בהפעילו את שיקול-דעתו רשאי משרד הפנים לשקול שיקולי הגירה כלליים. אין אף מחלוקת על כך, שמהגרי עבודה באים לישראל על-מנת לעבוד ולהשתכר בה, וכי זו התכלית שלשמה

² להרחבה בעניין זה ראו: ג' מונדלק "עובדים או זרים בישראל? חוזה התשתית וה'הדפיציט הדמוקרטי'" עיוני משפט כ"ז(2) 423 (תשס"ג).

³ בג"ץ 4542/02 "קו לעובד" נ' ממשלת ישראל (פסק-דין מיום 30.3.2006, סעיף 56 לפסק-דינו של השופט א' א' לוי).

מחסור זמני, אלא לשם איוש קבוע של ענפים אלה. ואולם, נאמנה לתפישתה, שלפיה ישיבתם של מהגרי העבודה בישראל נועדה להיות זמנית ולצורך עבודה בלבד, וכי יש למנוע בעדם מ"להשתקע" בישראל, מתיימרת המדינה לאסור עליהם לקיים קשת רחבה של פעילויות אנושיות: מהגרי עבודה אשר הכירו זה את זה בישראל והפכו לבני-זוג צפויים לאבד את רישיון ישיבתם אם ייודע למשרד הפנים דבר הזוגיות, ולהפוך מועמדים לגירוש. מהגרת עבודה שהרתה בישראל צפויה לאבד אף היא את רישיון ישיבתה, ויהא עליה לעזוב את ישראל עם תינוקה. כמו כן, המדינה אוסרת על כניסתם לישראל של מהגרות ושל מהגרי עבודה שהנם קרובי משפחה מדרגה ראשונה (הורים, ילדים ובני-זוג). כלומר, על מהגר העבודה לבוא לישראל בגפו, ולהשאיר את משפחתו מאחור, לעיתים לשנים ארוכות. אם מתגלה, כי שניים מבני אותה משפחה שוהים בישראל, ישלול משרד הפנים את רישיון ישיבתו של אחד מהם, ויורה על גירוש. הפגיעות הקשות האלה לא הותרו בחקיקה או בתקנות, אלא בהנחיות פנימיות של מינהל האוכלוסין במשרד הפנים. כרבות מהנחיות מינהל האוכלוסין, גם חלק מהנחיות אלה לא פורסם מעולם.

כדי להבין מדוע שלילת רישיון הישיבה בישראל וגירוש ממנה עלולים, בנסיבות מסוימות, להיות הרי אסון עבור מהגרות ומהגרי העבודה, יש לדעת כי מהגרי העבודה מגיעים לישראל על רקע של מצוקה כלכלית חמורה במדינות מוצאם. הם מרחיקים אלפי מילין, למשך חודשים ושנים, כדי לסייע בכלכלת בני משפחתם ולהבטיח את עתידם. בתמורה להסדרת הגעתם ולקבלת רישיון ישיבה בישראל משלמים מהגרי העבודה סכומי עתק למתווכים ולחברות כוח אדם. הם נוטלים הלוואות בריבית מופקעת, ממשכנים את רכושם ומתחייבים בהתחייבויות נוספות לצורך גיוס סכומי הכסף הנדרשים, אשר אמורים להיות מושבים משכר עבודתם בישראל. משום כך, גירוש מישראל בטרם עלה בידי המהגרת או המהגר להשיב ולו את הוצאות הגעתם הנו

עם מהגרי עבודה אחרים. מדיניות מינהל האוכלוסין, המעוגנת בנהלים פנימיים, הנה לסרב לבקשות להארכת רישיון ישיבה של מהגרות ושל מהגרי עבודה, שלהם בן או בת זוג בישראל (שגם הם מהגרי עבודה), ולדרוש מבן-הזוג האחד לעזוב את ישראל, כתנאי להארכת רישיון ישיבתו של בן-הזוג האחר. אם מינהל האוכלוסין לומד באופן כלשהו כי מהגרי עבודה קשרו קשר זוגי, רישיון ישיבתם נשלל, והם מצווים לצאת את ישראל באופן מיידי. מדיניות זו הולידה תופעה נפסדת של "הלשנות" למינהל האוכלוסין מצד מעסיקים ומצד חברות כוח-אדם, המבקשים להביא לגירושם של מהגרי עבודה שהועסקו על-ידם בתנאים בלתי חוקיים, ושביקשו לתבוע מהם את זכויותיהם. "קו לעובד" נתקל לא אחת במעסיקים, אשר בתגובה לפניות הארגון בשמם של מהגרי עבודה שזכויותיהם הופרו, מאיימים "להלשין" לרשויות כי למהגרי העבודה שהעסיקו יש בן או בת זוג בישראל, אם מהגר או מהגרת העבודה לא יחזרו בהם מדרישותיהם הכספיות.

בית-המשפט לעניינים מנהליים בתל-אביב לא מצא כל פסול במדיניות זו. במקרה שהובא לפניו, ביקש העותר, נכה בשעור של 100%, כי יותר למטפלו – מהגרי עבודה שהכירו ונישאו בישראל – להוסיף ולשהות בישראל. "שר הפנים אינו מחויב להעניק רשיונות ישיבה בישראל לאזרחים זרים המבקשים להגיע לארץ למטרת עבודה", קבע בית-המשפט. "במקום שבו יש חשש שאשרת שהייה עלולה להוביל להשתקעות בישראל מדיניות שר הפנים שלא להעניקה על מנת שלא לעודד הקמת התא המשפחתי בישראל. ההנמקה סבירה ולגיטימית..."⁴.

בצער תלדי בנים

ח"כ רן כהן, יו"ד וועדת הכנסת לעניין העובדים הזרים: "מה היינו אומרים, אם היו אומרים באיזה שהוא עם בעולם, לאימא יהודיה, שאחרי שישה

כניסתם לישראל מותרת. אך מהגרות ומהגרי העבודה אינם רק "עובדים", אלא בני-אדם. אנשים ככל האנשים, בעלי נטיות, שאיפות, רגשות וצרכים. משמעותה של העובדה שמהגרי עבודה באים לישראל לצורך עבודה בה אינה כי ניתן לאסור עליהם לחיות חיי אנוש מלאים. כל תפישה אחרת הנה בלתי קבילה לחלוטין מבחינה מוסרית, ועומדת בניגוד חריף לתפישתו הבסיסית של משפט העבודה, שלפיה כוח העבודה של העובד אינו ניתן להפרדה מהעובד עצמו. למרבה הצער, המדינה אינה שותפה למושכלות יסוד אלה, וטועה לחשוב, כי היא יכולה "לייבא" לישראל "כוח עבודה", אך לא את האנשים העובדים.

בנייר עמדה זה נבקש להציג את מדיניותה הדרקונית של מדינת ישראל כלפי מהגרי עבודה, ואת האופן שבו היא פוגעת בזכותם למשפחה. כן נבקש לתת ביטוי לחוויותיהם של מי שהעזו לבקש לעצמם את הזכות למשפחה, ולתעד את רמיסת זכויות האדם שלהם.

אהבה אסורה

ו' היא מהגרת עבודה ממולדובה, שבאה לישראל ברישיון לעבוד אצל מעסיק בענף הסיעוד. כשנה לאחר שבאה לישראל פגשה ו' ב-מ', מהגר עבודה מרומניה שבא לישראל ברישיון לעבוד אצל מעסיק בענף הבניין. השניים הפכו לבני-זוג. בנה של מעסיקתה של ו', שהטריד את ו' מינית וביקש להתנכל לה לאחר שהתעמת עם בן-זוגה, פנה למשרד הפנים ו"הלשין" כי ל-ו' יש בן-זוג בישראל. ו' ו-מ' הצטוו באופן מיידי, וללא כל בירור, לעזוב את ישראל בתוך שבעה ימים. רק לאחר ש-מ' עזב את ישראל נאות משרד הפנים, בעקבות פניית "קו לעובד", לתת ל-ו' רישיון ישיבה לצורך מציאת מעסיק חלופי.

ו' ו-מ' אינם לבד. מדי שנה ישראל מגרשת מתחומיה מהגרי עבודה, ששהו בה כדין וברישיון, אך ורק מן הטעם שהעזו לקשור קשרים זוגיים עם מהגרות או

⁴ עת"מ (ת"א) 2485/04 אופיר נ' שר הפנים (פסק-דינה של השופטת א' קובו מיום 2.8.2005, סעיף 20 לפסק-הדין).

העבודה: "אני חושבת שכל זה נעשה ברמה של בחירה והנשים האלה עושות בחירה... הן לא חסרות ישע, הן לא קטינות... והבחירה היא לעזוב את המשפחה ולבוא לעבוד כאן. עכשיו, אם את מחליטה להיכנס להריון זה סוג של בחירה, ואז יש לך בחירה לקום וללכת."

לא תמיד היו פני הדברים כאלה. בעבר הוצעה למהגרות עבודה שהרו וילדו "בחירה" נוספת. הנוהל קבע, כי "עד לתום 12 שבועות צריכה העובדת להחליט אם לעזוב את ישראל יחד עם תינוקה או שמא לשלוח את תינוקה מישראל ולהמשיך לשהות בישראל לבדה". בניסיונם להצדיק את הצבתן של מהגרות העבודה בפני דילמה מזעזעת כל-כך הסבירו בכירי מינהל האוכלוסין, כי בעצם אין מדובר בדרישה אכזרית, וזאת משום שלמהגרות העבודה "מנטליות שונה". מה שעשוי להתפשט עבורנו כבחירה מטלטלת וקורעת לב, אינה אלא בחירה "טבעית" עבורן. כך הסבירה מזל כהן, הממונה בפועל על מחלקת אשרות וזרים במינהל האוכלוסין, לוועדת הכנסת לעניין העובדים הזרים: "רוב העובדות הזרות הסיעודיות שמגיעות לארץ משאירות ילדים... הרי רוב העובדות הזרות מגיעות מהפיליפינים, מרומניה ומחבר העמים... יש להם את המנטליות להשאיר את הילדים לטיפול של סבא וסבתא...". יו"ר הוועדה, ח"כ רן כהן, תהה האם הגיונם של דברים אלה חל גם "במקרה של עובדת זרה שזה הילד הראשון שלה". מזל כהן השיבה: "אולי לא נכניס עובדות זרות שהן רווקות, אולי נכניס עובדות זרות שיש להן ילדים שם."

מ', מהגרת עבודה מהפיליפינים, בוודאי חולקת על כך. מ' באה לישראל בשנת 2001 ברישיון לעבודה אצל מעסיק בענף הסיעוד. כשלוש שנים לאחר הגעתה מ' הרתה. תינוקה נולד בלידה מוקדמת ובלבו אובחן מום. הוא אושפז למשך חודשיים ולאחר מכן עבר ניתוח בלבו. בעודו מאושפז בבית-החולים ונאבק על חייו, מסר משרד הפנים ל-מ', שיהיה עליה לשלוח את תינוקה מישראל. מ' אכן עמדה בפני בחירה. היא יכולה הייתה לשלוח את

שבועות היא צריכה לשלוח את התינוק שלה למדינה אחרת, או להיות מסולקת בעצמה למקום אחר שהיא באה להתפרנס. לא היינו אומרים שהם אנטישמים?"

ששי קציר, מנהל מינהל האוכלוסין: "... העובד הזר שבא לכאן, הוא יודע שזה תנאי, הוא יודע והוא חותם על כך."⁵

אנו רגילים לחשוב על הזכות להורות – הזכות להביא ילדים לעולם ולגדלם – כעל זכות טבעית ויסודית. מדינת ישראל הנה צד לאמנות בינלאומיות האוסרות על אפליה נשים מחמת לידה והורות, כגון האמנה בדבר ביטול אפליה נגד נשים לצורותיה, האוסרת פיטורים מסיבת הריון או חופשת לידה. המדינה אף מתהדרת בחקיקת מגן שתכלית הגנה על נשים שהרו וילדו מפיטורין ומאפליה.

ואולם, על-פי נהלי משרד הפנים, למהגרות עבודה אין זכות להרות ולהביא ילדים לעולם, ולידת תינוק על ידי מהגרת עבודה פירושה ביטול מיידי של רישיון ישיבתה בישראל. "נוהל עובדת זרה בהריון" שנקבע על-ידי מינהל האוכלוסין קובע, כי מהגרת עבודה שהרתה מאבדת את רישיון עבודתה בישראל. היא תוכל לקבל רישיון ישיבה ללא אפשרות לעבוד עד לשלושה חודשים לאחר מועד הלידה המשוער, ובסיומם יהא עליה לעזוב את ישראל באופן מיידי. קשה להפריז בדקוניות של דרישה זו, בעיקר בהתחשב בכך, שמדינת ישראל בחרה להשתית את ענף הסיעוד – ענף העבודה הגדול בישראל שבו מועסקים מהגרי עבודה – על כוח העבודה של נשים צעירות בגיל הפוריות. האמנם יכולה להיות למדינה ציפייה סבירה כי נשים אלה תוותרנה על האפשרות להרות וללדת?

דומה שכן. ניצב משנה זיוה אגמי-כהן, קצינה בכירה במשטרת ההגירה, הסבירה לוועדת הכנסת לעניין העובדים הזרים, כי מדובר בבחירה של מהגרות

⁵ ישיבת וועדת הכנסת לעניין העובדים הזרים מיום 3.11.2004. כל המובאות בהמשך לקוחות מדיון זה.

ספורים. הוא הותיר בישראל את רכושו, נטל עימו חפצים בודדים ומעט כסף מזומן, ולצורך הכניסה חזרה לישראל הונפקה לו מבעוד מועד אשרה. כש-ח' נחת בנתב"ג הוא נעצר. פקידי משרד הפנים מסרו לו, שידוע להם שגם אימו עובדת בישראל, ולכן הוא יגורש. ח' ביקש להיכנס לישראל כדי לאסוף את רכושו, ולהצטייד בכסף אותו חסך בישראל. אף מעסיקו הסייעו של ח' פנה למשרד הפנים בבקשה, שיתאפשר לו להיכנס לישראל, וזאת עד שיימצא מטפל אחר שיחליפו. משרד הפנים סרב, ורכש עבור ח' כרטיס טיסה לפיליפינים. האגודה לזכויות האזרח בישראל עתרה בדחיפות לבית-המשפט המחוזי בתל-אביב. בהתערבות בית-המשפט ח' לא גורש והותר לו להיכנס לישראל להסדרת ענייניו.

מי מאיתנו שחשב על מעבר ממושך למדינה אחרת, בוודאי חשב על האופן שבו מעבר זה ישפיע על יקריו, עמם הוא חולק את חייו. סטודנטים הנוסעים ללימודים במדינות אחרות, דיפלומטים היוצאים בשליחות המדינה, עובדי חברות הייטק וחברות רב-לאומיות העובדים בחו"ל – מלווים, במקרים רבים, על-ידי בני משפחותיהם. בעניינם של אלה, העובדה כי יש להביא בחשבון אף את בני המשפחה של האדם המעתיק את מגוריו למדינה אחרת לתקופה ממושכת הנה מובנת מאליה, ומקבלת ביטוי בהסדרי הכניסה וההגירה הנהוגים במדינות רבות. עניינם של מהגרות ושל מהגרי העבודה – בעלי משפחות ככל האנשים – שונה. תנאי יסודי להתרת עבודתם בישראל הוא כי ייכנסו בגפם. המדינה אוסרת על כניסה לישראל של מהגרי עבודה שהנם קרובי משפחה מדרגה ראשונה, ואף לאחר מכן מוסיפה לאסור על קרובי משפחה מדרגה ראשונה של מהגרי עבודה השוהים בארץ להיכנס לישראל, ואפילו מדובר בביקור קצר. על מהגר העבודה להשאיר את משפחתו מאחור, לעיתים לשנים ארוכות, ואף לוותר על האפשרות להתראות איתם בעודו בישראל.

עתירתן של אם ושל בתה, מהגרות עבודה, להאריך את רישיון ישיבתן בישראל, נדחתה על-ידי בית-המשפט העליון: "סמכותו של שר הפנים להענקת

עוללה הפגוע מעליה, אך להוסיף ולהשתכר בישראל סכום כסף שיאפשר לממן את הטיפולים הרפואיים היקרים שלהם יוסיף להזדקק, ואולי אף יבטיח את עתידו. היא יכולה הייתה לבחור שלא להיפרד מעל בנה הפעוט, ולשוב עמו לפיליפינים, אך מנגד – לוותר על האפשרות להשתכר די כסף שיהיה בו כדי לממן את הטיפולים הרפואיים. מ' בחרה. בשלהי ספטמבר 2005 נפרדה מעל תינוקה – בן חמישה חודשים בלבד באותה העת – ושלחה אותו לפיליפינים. תינוקה של מ' הוסיף לסבול מבעיות רפואיות בפיליפינים, ונזקק לטיפולים רפואיים שונים ולניתוחי לב נוספים.

ששי קציר, מנהל מינהל האוכלוסין, היה נכון להודות בישיבת ועדת הכנסת לעניין העובדים הזרים, כי אף הוא סבור "שלא צריך להפריד את הילדים מההורים". הוא אף הוסיף, כי הוא "חושב שיש חוסר אחריות להורה שהוא שולח את הילד שלו". במענה לתמיהתו של ח"כ רן כהן, שהזכיר כי מינהל האוכלוסין הוא שמעמיד את מהגרות העבודה בפני דילמה זו, השיב קציר בקצרה, כי הוא "לא אחראי על כל המוסר שלהן [של מהגרות העבודה]". אם כן, האשם בבחירה הבלתי אפשרית שהועמדה בפני מהגרות העבודה, שהרו וילדו בישראל, אינו רובץ, לדידו של משרד הפנים, לפתחם של הוגי המדיניות הפוגענית, אלא נובע מחולשתן המוסרית, כביכול, של מהגרות העבודה.

מאז, כאמור, שונה הנוהל. כיום אין עוד אפשרות למהגרת עבודה לשלוח את תינוקה מישראל, ועליה לצאת את ישראל עם תינוקה בתוך שלושה חודשים. עתירתם של ארגוני זכויות אדם נגד מדיניות זו, תלויה ועומדת בפני בית-המשפט העליון.⁶

ייצאו בחוץ

ח', צעיר מהפיליפינים, בא לישראל לעבוד בתחום הסייעוד. בראשית שנת 2003 יצא מישראל לימים

⁶ בג"ץ 11437/05 "קו לעובד" נ' משרד הפנים.

ממדינתם ומעבר למדינה אחרת, ולו לתקופה מוגבלת בזמן. יש לזכור, כי הגירה למדינה אחרת טומנת בחובה אובדן מנגנונים רבים של יציבות, הגנה ותמיכה, קשיים כלכליים וקשיי קליטה, שפה ותרבות. המחקר גילה עוד, שהן המדינות המארחות והן מהגרי העבודה מפקים תועלת ממתן אפשרות למהגרי העבודה לחיות עם בני משפחותיהם. על-פי המחקר, בזכות ההשפעה המוראלית של החיים המשותפים על מהגרי העבודה ובזכות התמיכה ההדדית של בני המשפחה אלה באלה, הרי שככלל עולה תרומתן של משפחות מהגרי עבודה לכלכלה המקומית על תרומתם של מהגרי עבודה שחיים ללא בני משפחותיהם, ובבד בבד גדלה רווחתה של המשפחה.⁹ מחקרים נוספים הגיעו למסקנות דומות.¹⁰

"היחידה הטבעית והבסיסית של החברה"

עמדת משרד הפנים ועמדת בתי-המשפט, הממעטים, ככלל, להתערב במדיניות שעיצב משרד הפנים, אינן עולות בקנה אחד עם תפישות המשפט הישראלי והבינלאומי את הזכות למשפחה.

הזכות למשפחה היא זכות יסוד בסיסית, הכוללת, בין השאר, את הזכות להקים משפחה, את הזכות להורות ואת זכותם של ילדים לתמיכה ולקשר אינטנסיבי עם שני הוריהם. היא נובעת מזכותו של כל אדם לאוטונומיה ולמימוש עצמי, שהנן חלק מזכותו לכבוד, ומחשיבותו של התא המשפחתי

⁹ "Family Reunification Evaluation Project" (Final Report, The European Commission: Targeted Socio-Economic Research, Brussels (2004).

¹⁰ M. Haour-knipe, *Moving Families: Expatriation, Stress and Coping*, (London, Routledge, 2001). השוו גם לעמדת נציבות הפליטים של האו"ם בדבר הגנה על הזכות למשפחה של פליטים: Position on Refugee Family Reunification (UNHCR, July 2000).

רשיונות ישיבה בישראל למי שאינו אזרח ישראלי היא סמכות רחבה שבשיקול דעת. במסגרת סמכות זו גיבש המשיב מדיניות בדבר אי מתן אישור לבני משפחה קרובים מן הדרגה הראשונה מחשש ששהות כזו תהווה תמריץ להשתקעות בישראל... לא נראה לנו כי ההחלטה לוקה באי סבירות או בפגם אחר...".⁷

ספק אם מדינת ישראל יוצאת נשכרת ממדינותה זו. בחינה שערך ארגון העבודה הבינלאומי (ILO) בראשית שנות השבעים העלתה, שמתן אפשרות למהגרי עבודה לחיות עם בני משפחותיהם תורם לרווחתם של מהגרי העבודה ולהצלחת קליטתם במדינה המארחת. על-פי ממצאי הבחינה, ניתוק ממושך מבני המשפחה גורם לקשיים, למתח ולמצוקה נפשית בקרב מהגרי עבודה ובקרב בני משפחותיהם, שנותרו במדינות המוצא, והללו משפיעים, בתורם, על יחסה השלילי של האוכלוסיה המקומית למהגרי העבודה. משום כך מצא ארגון העבודה העולמי, כי מתן אפשרות למהגרי עבודה לחיות עם בני משפחותיהם הוא חיוני במידה רבה הן למהגרי העבודה והן למדינות הקולטות.⁸

ממצאים אלה עולים בקנה אחד עם ממצאי מחקר שנערך בשנים האחרונות על ידי צוות הערכה מיוחד מטעם האיחוד האירופאי. המחקר גילה, כי הטעם המרכזי שבגיננו מבקשים מהגרי עבודה לאפשר למשפחתם לחיות במדינות, שבהן הם חיים ועובדים, הוא הצורך הבסיסי של בני המשפחה לחיות יחדיו ולקיים את התא משפחתי. בניגוד להנחה הרווחת, טעם זה קודם באופן משמעותי לכל טעם אחר, כלכלי או סוציאלי, כגון רצונם של מהגרי העבודה ושל בני משפחתם להגר ממדינותיהם לצורך שיפור איכות חייהם. הוא ניתן להסבר על רקע הקשיים הרבים, המלווים עקירה של בני המשפחה

⁷ בג"ץ 5005/01 Madas נ' משרד הפנים (לא פורסם).

⁸ International Labor Conference, 59th session, 1974, Report VII(I), *Migrant Workers* (Geneva, International Labor Office, 1973).

חיים לעצמו, תוך 'ניתוק' ממשפחתו הגרעינית המקורית.¹² ברי, שהוא אף אינו מוותר על זכותו להקים ולקיים חיי משפחה בתקופת שהותו במדינה שאליה בא.

עוד בשנת 1949 אימץ ארגון העבודה הבינלאומי המלצה למדינות המארחות מהגרי עבודה, ולפיה יותר למהגרים להיות מלווים על ידי בני משפחותיהם.¹³ בשנת 1975 אימץ ארגון העבודה הבינלאומי המלצה נוספת, שבה הדגיש, כי על מדינת המוצא ועל המדינה הקולטת גם יחד לנקוט בכל האמצעים כדי לאפשר למהגרי עבודה ולבני משפחותיהם לחיות בצוותא.¹⁴

האמנה הבינלאומית להגנה על זכויותיהם של כל מהגרי העבודה ובני משפחותיהם, אשר נכנסה לתוקף בשנת 2003, מעגנת מפורשות את זכותם של מהגרי עבודה ובני משפחותיהם למשפחה. סעיף 44 לאמנה קובע, כי המדינות, שהן צד לאמנה, מכירות בזכות היסוד למשפחה ובחובה להגן עליה, ולכן יינקטו באמצעים הראויים להגן על אחדות התא המשפחתי של מהגרי עבודה. על המדינות הקולטות להבטיח חיים משותפים של מהגרי עבודה עם בני זוגם (הנשואים או הידועים בציבור) ועם ילדיהם, ובנסיבות הומניטאריות מתאימות לשקול בחיוב מתן אפשרות לאיחוד גם עם בני משפחה אחרים.¹⁵

¹² עת"מ (ת"א) 1195/06 קספ נ' שר הפנים (פסק-דין של השופט ע' מודריק מיום 27.8.2006).

¹³ ILO's R86 Migration for Employment Recommendation (Revised), 1949

¹⁴ ILO's R151 Migrant Workers Recommendation, 1975; וראו גם סעיף 13 לאמנת

ארגון העבודה העולמי מספר 143 משנת 1975: ILO's C143 Migrant Workers (Supplementary Provisions) Convention, 1975

¹⁵ International Convention on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of their Families (A/RES/45/158) (מדינת ישראל לא הצטרפה לאמנה).

בחברה האנושית. כדברי בית-המשפט העליון: "אחד המרכיבים היסודיים ביותר של כבוד האדם הוא כוחו של האדם לעצב את חיי המשפחה שלו על פי האוטונומיה של רצונו החופשי, ולגדל במסגרתו את ילדיו, תוך חיים משותפים של מרכיבי התא המשפחתי. התא המשפחתי הוא ביטוי מובהק למימושו העצמי של האדם... מעטות הן ההחלטות המעצבות את חייו של אדם ומשפיעות עליהם כהחלטה עם מי יקשור את גורלו ועם מי יקים את משפחתו. כך גם ביחס לזכותם של ההורים לגדל את ילדיהם."¹¹

המשפט הישראלי תופש, אם כן, את הזכות למשפחה כזכות יסוד ראשונה במעלה ואת המשפחה כיחידה אוטונומית, הזכאית להגנה והחסינה, ככלל, מפני התערבות המדינה. עמדה זו זוכה לקונצנזוס רחב מאוד גם במשפט הבינלאומי. סעיף 16(3) להכרזה האוניברסלית בדבר זכויות האדם קובע, כי "המשפחה היא היחידה הטבעית והבסיסית של החברה וזכאית להגנה של החברה והמדינה". קביעה זו אומצה כלשונה בסעיף 23(1) לאמנה הבינלאומית בדבר זכויות אזרחיות ומדיניות, ועוגנה גם בסעיף 10(1) לאמנה הבינלאומית בדבר זכויות כלכליות, חברתיות ותרבותיות. הזכות למשפחה כוללת גם את הזכות להגנה מפני התערבות שרירותית במשפחתו של אדם (סעיף 12 להכרזה האוניברסלית בדבר זכויות האדם וסעיף 17 לאמנה בדבר זכויות אזרחיות ומדיניות). הגנה מפני התערבות שכזו מובטחת באופן ספציפי גם לילדים, בסעיפים 8 ו-16 לאמנה הבינלאומית בדבר זכויות הילד.

הזכות למשפחה היא גם זכותם של מהגרי עבודה. מהגרי עבודה אינם מוותרים על זכותם למשפחה ולהורות עם בואם למדינה, שבה הם עובדים. מהגר עבודה הבא למדינה אחרת "אינו 'מסמן' בכך שנטש את ילדיו הקטינים, שאין לו עניין בגידולם ושהוא עזב את ארצו אל אחת ממדינות הים כדי לבנות

¹¹ בג"ץ 7052/02 עדאלה – המרכז המשפטי לזכויות המיעוט הערבי בישראל נ' שר הפנים (פסק דין מיום 14.5.2006, סעיף 32 לפסק-דין של הנשיא א' ברק).

תקופה ממושכת להתאחד עם בנות ועם בני משפחותיהם.

"קו לעובד" – ארגון זכויות אדם המסייע לעובדים המקופחים והמנוצלים ביותר במשק, ובעיקר למהגרי עבודה, לישראלים המועסקים באמצעות חברות כוח-אדם וקבלנים ולעובדים פלסטינים. הארגון פועל בערוצים משפטיים וציבוריים לסייע לעובדים במימוש זכויותיהם ולחשיפת תופעות של ניצול ביחסי העבודה מתוך מגמה לצמצם את הפערים בחברה. להתנדבות ולתרומות: טל': 6883766 (03); פקס: 6883537 (03); דוא"ל: email@kavlaoved.org.il; אתר האינטרנט: www.kavlaoved.org.il.

האגודה לזכויות האזרח בישראל – ארגון זכויות האדם הגדול והוותיק בישראל, שמטרתו להגן על כל קשת זכויות האדם עבור כל בני האדם בישראל, בשטחים הכבושים ובכל מקום שבו נפגעות זכויות על-ידי הרשויות הישראליות. האגודה פועלת לקידום זכויות אדם באמצעות מתן ייעוץ וטיפול בתלונות, ובאמצעות פעילות משפטית, ציבורית וחינוכית. להתנדבות ולתרומות: טל': 6521218 (02); פקס: 6521219 (02); דוא"ל: mail@acri.org.il; אתר האינטרנט: www.acri.org.il.

בשנת 2003, סמוך לאחר כניסתה לתוקף של האמנה הבינלאומית להגנה על זכויותיהם של כל מהגרי העבודה ובני משפחותיהם, אימץ האיחוד האירופאי דירקטיבה¹⁶, המגנה על זכותם של מהגרי עבודה ושל בני משפחותיהם לחיות יחדיו במדינות האיחוד. על פי הוראות הדירקטיבה, מהגר עבודה, שקיבל רישיון ישיבה כדין לתקופה ממושכת של שנה לפחות, רשאי לבקש לצרף אליו את בן זוגו (הנשוי לו או הידוע בציבור), את ילדיו (ילדיו שלו או של בן זוגו), ובנסיבות מסוימות בני משפחה תלויים נוספים. אמנם, המדינות המארחות רשאיות לעכב לתקופה מוגבלת את צירוף בני המשפחה, ורשאיות לדרוש ראיות ליכולתה של המשפחה לקיים עצמה, ואולם מהגר עבודה שעומד בדרישות הדירקטיבה זכאי, כאמור, לבקש כי בני משפחתו יצטרפו אליו.¹⁷

סיכום

קודם להיותו "עובד" או "זר" מהגר העבודה הוא אדם. המדינה אינה רשאית לכפור בזכויותיו היסודיות ובצרכיו כאדם, ולהתייחס אליו כאל אמצעי גרידא. כל תפישה אחרת היא גזענית, נצלנית ובלתי-נסבלת. על המדינה להכיר בזכות למשפחה של מהגרות ושל מהגרי עבודה, ובודאי שלא להטיל עליהם סנקציות בגין מימושה.

אין למנוע מאדם לקבל רישיון עבודה בישראל או לשלול את רישיונו בשל שינוי במצבו המשפחתי (כגון קשירת קשר זוגי, נישואין או לידה) או בשל נוכחות קרובי משפחה בישראל. כמו כן, המדינה אינה רשאית להתעלם לאורך זמן מזכותו של אדם לחיות בחברת בני משפחתו, ועליה לגבש מדיניות המתירה למהגרות ולמהגרי עבודה השוהים בישראל

© כל הזכויות שמורות (2006)

"קו לעובד" והאגודה לזכויות האזרח בישראל

¹⁶ דירקטיבה היא הנחייה למדינות החברות באיחוד האירופאי, המאושרת על ידי נציבות האיחוד.

¹⁷ Council Directive 2003/86/EC of 22 September 2003 on the right to family reunification *O.J. L* 251 (2003) 12.